

## **Zukunftsmotor Hessen:**



**Muss die Familienpolitik neue Wege gehen?**

**Der „Wiesbadener Entwurf“**

**für die Landesregierung**

## **Teil A**

### **Der „Wiesbadener Entwurf“ einer familienpolitischen Strukturreform des Sozialstaates**

Diskussionspapier von Jürgen Borchert, Wiesbaden 2002

## **Teil B**

### **Dokumentation der Tagung „Zukunftsmotor Hessen: Muss die Familienpolitik neue Wege gehen? Der `Wiesbadener Entwurf` für die Landesregierung“ am 31. Januar und 1. Februar 2002 im Hessischen Ministeriums für Wissenschaft und Kunst, Wiesbaden**

Programm, Referate, Diskussionsbeiträge und Teilnehmer

# **Der „Wiesbadener Entwurf“ einer familienpolitischen Strukturreform des Sozialstaats**

Diskussionspapier  
von Jürgen Borchert

## **Vorwort**

Der „Wiesbadener Entwurf“ für eine familienpolitische Strukturreform des Sozialstaats“, der hiermit zur öffentlichen Diskussion gestellt wird, entstand während einer sechsmonatigen Abordnung in die Hessische Staatskanzlei vom 15.9.2001 bis 15.3.2002. Seine Quintessenz: Ohne eine radikale familienpolitische Strukturreform des Sozialstaats ist der kulturelle, wissenschaftliche, wirtschaftliche und soziale Niedergang Deutschlands vorprogrammiert. Der hochkarätig besetzte Fachkongress „Zukunftsmotor Hessen: Muss die Familienpolitik neue Wege gehen? Der Wiesbadener Entwurf für die Landesregierung“ hat diese These ebenso wie die Reformkonzeption im Grundsatz am 31.1. und 1.2.2002 mit großer Mehrheit geteilt.

Der „Wiesbadener Entwurf“ konzentriert sich auf bundespolitische Aspekte. Das hat seinen Grund in der einfachen Tatsache, dass für ein Projekt dieser Größenordnung die Zeit äußerst knapp bemessen war. Darüber hinaus standen für die nur vorübergehend in der Staatskanzlei eingerichtete Stelle kaum sachliche oder personelle Ressourcen zur Verfügung. Aus dieser Einsicht heraus wurde aber der Kongress konzipiert. Die Erweiterung des Blickwinkels auf die weiteren Ebenen und Fragestellungen einer umfassenden familienpolitischen Strukturreform des Sozialstaats findet sich in den Referaten und Diskussionen des Kongresses, dessen Dokumentation als Teil B einer Gesamtveröffentlichung demnächst vorgelegt werden soll. Hinweise wurden hier in Teil A bereits so weit eingearbeitet, wie dies der gegenwärtige Stand der Dokumentation erlaubte. Auch die zwischenzeitlich erschienene Literatur wurde so weit wie möglich noch eingearbeitet.

Dass eine Regierung einen harten Kritiker herrschender Politiken zu einem ebenso intensiven, wie schonungslosen Dialog auffordert, ist ein neues Kapitel öffentlicher Diskussionskultur. Was daraus folgt, bleibt abzuwarten. Für mich war es auf jeden Fall eine spannende und ehrende Aufgabe, für die ich mit Respekt danke. Großen Dank schulde ich allen, welche mich mit Informationen, Anregungen, Kritik, Diskussionen und Korrekturhinweisen unterstützt haben, allen voran Herr Professor Dr. Heinz Lampert, der sich auch durch eine schwere Erkrankung nicht davon abhalten ließ, eine frühe Fassung des Entwurfs im Dezember 2001 ebenso akribisch wie kritisch durchzuarbeiten.

Wiesbaden, im April 2002

Dr. Jürgen Borchert

# Inhaltsverzeichnis

<b>Vorwort</b>	<b>3</b>
<b>Zusammenfassung</b>	<b>7</b>
I. <i>Familienpolitik?</i>	7
II. <i>Soziales Chaos vorprogrammiert</i>	7
III. <i>Ursachen der Deklassierung der Familien</i>	8
IV. <i>Notwendig: Familienpolitische Strukturreform des Sozialstaats</i>	9
V. <i>Neue Rangordnung sozialer Ansprüche und Pflichten notwendig</i>	12
VI. <i>Drohender Legitimationsverlust des politischen Systems</i>	13
<b>Teil 1</b>	<b>14</b>
<b>Bevölkerungsentwicklung und Humanvermögen: Fakten und Folgen</b>	<b>14</b>
I. <i>Fakten</i>	14
1.  Demografische Entwicklung	14
2.  Kinder- und Familienarmut	14
II. <i>Folgen</i>	17
1.  Deutschland altert	17
2.  Bevölkerungsschrumpfung	17
3.  Beschädigung des Humanvermögens	18
4.  Lastenkumulationen in den sozialen Sicherungssystemen	18
5.  Rückgang der Arbeitslosigkeit ungewiss	19
6.  Bruch der Systemgrenzen	19
7.  Verlust an wirtschaftlicher Dynamik	20
8.  Zuwanderung	20
9.  Kapitaldeckung kein Ausweg	21
10.  Verschärfung der Verteilungskonflikte	24
11.  Entkoppelung von Einkommen und Bedarf	27
12.  Fazit: Destabilisierung des gesellschaftlichen Systems	27
<b>Teil 2 Ursachen der Deklassierung von Familien</b>	<b>28</b>
I. <i>Industrialisierung und Familie</i>	29
1.  Vom Kinderreichtum zur Familienlast	29
2.  Die Rolle des Unterhaltsrechts	31
3.  Die „Transferausbeutung“ der Familie	31
II. <i>Die bundesdeutsche Familienpolitik seit der Rentenreform 1957</i>	32
1.  Politik contra Sachverstand	32
2.  Vom Stillstand zum Rückschritt	34

3.	1983 – 1990: Perplexe Familienpolitik	35
4.	Familienpolitik aus Karlsruhe ohne durchschlagenden Erfolg	35
<i>III.</i>	<i>Kardinale Deklassierungsursache: Die regressive Belastungsstruktur des Abgabensystems</i>	37
1.	Die fiskalische Revenue	37
2.	Der Anstieg der indirekten Steuern	38
3.	Die Entwicklung der Sozialversicherungsbeiträge	38
4.	Belastungswirkung der Transfersysteme “regressiv”	39
4.1	Einkommensteuer	39
4.2	Indirekte Steuern	39
4.3	Sozialversicherungsbeiträge	39
5.	Steigende Abgabenlasten für Familien	40
5.1	Bezugspunkt “Existenzminimum”	40
5.2	Exkurs: Entwicklung im Bereich der Daseinsvorsorge	41
6.	Zur Substitution von Sozialversicherungsbeiträgen durch Verbrauchssteuern	41
7.	Manipulation des Existenzminimums	42
8.	Fazit	44
<i>IV.</i>	<i>Pflegeversicherung</i>	44
<i>V.</i>	<i>Rot/Grünes Versagen in der Familienpolitik</i>	45
<i>VI.</i>	<i>Insbesondere: die Rentenreform 2001</i>	46
1.	Förderung der Privatvorsorge	46
2.	Höherbewertung der Kindererziehung	47
3.	Hinterbliebenenrenten	50
4.	Fazit	50
<i>VII.</i>	<i>Exkurs: Solidarwidrige Verteilungsmechanismen der Rentenversicherung</i>	50
<b>Teil 3:</b>	<b>Familienpolitische Strukturreform des Sozialstaats</b>	<b>54</b>
<i>I.</i>	<i>Grundzüge der Reform</i>	55
<i>II.</i>	<i>Schaffung eines universalen Sicherungssystems für alle Bevölkerungsgruppen</i>	57
<i>III.</i>	<i>Beitragsgestaltung nach dem Muster des „Solidaritätszuschlags“</i>	60
<i>IV.</i>	<i>Beendigung der Transferausbeutung in den Altersversorgungssystemen</i>	62
1.	Duales System aus Eltern- und Geldbeitragsrenten	62
2.	Diskussion gängiger Einwände	63
3.	Gegenwärtige Rechtslage fortdauernder Verfassungsverstoß	64
4.	Übergang zum Dualen Rentensystem	64
5.	Exkurs: Die Renaissance der „Jugendrente“	64
<i>V.</i>	<i>Die Schweizer „Erste Säule“ als verbesserungsfähiges Reformmodell</i>	66
<i>VI.</i>	<i>Korrekturen im Steuersystem</i>	68
<i>VII.</i>	<i>Wahlfreiheit/Vereinbarkeit von Erwerb und Familie</i>	72
<i>VIII.</i>	<i>Pflegeversicherung, „Riester-Rente“</i>	74
<i>IX.</i>	<i>Familienwahlrecht- eine „Notlösung“</i>	74

X. <i>Ministerium für Familie und Ökologie, Familienverträglichkeitsprüfung, Querschnittsreferat</i>	76
XI. <i>Irrweg: Familiengeld und Erziehungsgehalt</i>	76
XII. <i>Diskussion der bevölkerungspolitischen Wirkung einer familienpolitischen Strukturreform</i>	79
XIII. <i>Hindernisse</i>	82
1. <i>Gesellschaftlicher Patron fehlt</i>	82
2. <i>Eigentum und Äquivalenz</i>	83
3. <i>„Friedensgrenze“</i>	84
4. <i>Fazit: Sozialer Frieden in Gefahr</i>	84
XIV. <i>Bundesverfassungsgericht als Patron der Familien respektieren</i>	85

**Anlagen**

Fehler! Textmarke nicht definiert.

**Literaturverzeichnis**

Fehler! Textmarke nicht definiert.

## Zusammenfassung

### **I. Familienpolitik?**

Kinder sind die wichtigste Zukunftsressource eines Landes. Ihre Begabung, Ausbildung, Leistungsfähigkeit und Zahl sind von entscheidender Bedeutung. Das gilt erst recht für das rohstoffarme Deutschland. Familien- und Bevölkerungspolitik müssten in der Hierarchie der Politiken deshalb einen Spitzenplatz einnehmen.<sup>1</sup> Das Gegenteil ist jedoch der Fall. Obwohl sich die Geburtenzahlen seit den Wirtschaftswunderjahren fast halbierten und der Anteil der Sozialausgaben verdoppelte, hat sich die materielle Situation vieler Familien nicht etwa verbessert, sondern erheblich verschlechtert. Schon eine vierköpfige Familie mit Durchschnittsgehalt lebt im Jahr 2000 am Existenzminimum. Seit 1965 hat sich der Anteil der Kinder im Sozialhilfebezug auf nahezu das 16-fache erhöht. Besonders prekär ist die Einkommenslage bei Alleinerziehenden. Weiterhin zeigen uns die OECD-Statistiken, dass Deutschland bei den Bildungsanstrengungen unter den entwickelten Ländern weit abgeschlagen ganz hinten liegt!<sup>2</sup>

### **II. Soziales Chaos vorprogrammiert**

Durch die Familienarmut und die fehlenden Bildungsanstrengungen wird das Humanvermögen, dem für die wirtschaftliche, die soziale, die kulturelle und die wissenschaftliche Qualität der Gesellschaft grundlegende Bedeutung zukommt, nachhaltig beschädigt. Parallel dazu altert die Bevölkerung Deutschlands trotz hoher Zuwanderungszahlen. In Kürze wird sie, sich beschleunigend, schrumpfen. Der Verlust an Innovationsfähigkeit und der als Produktivkraft eigener Art angesehenen Risikobereitschaft wird immens. Während die sozialen Belastungen durch die Alterung und die notwendigen Integrationsanstrengungen wachsen, verliert die Wirtschaft an Dynamik. Die rapide Verschärfung gesellschaftlicher Verteilungskonflikte ist damit vorprogrammiert. Mit dem Instrumentarium der lohnbasierten Sicherungssysteme sind sie nicht zu lösen, weil deren Verteilungsmechanismen in zunehmendem Maße die Probleme selbst produzieren, zu deren Lösung sie einst geschaffen wurden. Ein so konstruierter Sozialstaat gefährdet die gesellschaftliche Stabilität und den sozialen Frieden. Durch die Veränderung der Arbeitswelt infolge der Informations- und Kommunikationstechnologien sowie der Globalisierung wird diese Entwicklung verschärft.<sup>3</sup> Auch eine Umstellung auf kapitalgedeckte Systeme bietet keinen Ausweg, sondern schafft im Gegenteil gravierende zusätzliche Probleme.

---

<sup>1</sup> Koch, Roland: Kinderfreundliche Gesellschaft: Familienförderung ist die beste Wirtschaftsförderung; in: Soziale Ordnung 1/2002, S. 12 ff.

<sup>2</sup> Nach Merkel, Wolfgang, Soziale Gerechtigkeit und die drei Welten des Wohlfahrtskapitalismus, Berliner Journal für Soziologie 2/2001, zu Tabelle 2 gleichauf mit Mexiko; die alarmierenden Ergebnisse der sog. PISA-Studie machen die Konsequenzen bereits sichtbar, dazu vgl. die ausführlichen Berichte in der Presse – z. B. in Die Welt v. 5.12.01

<sup>3</sup> zur Globalisierung Hankel, Wilhelm, Sozialstaat und Nationalismus, in: Wiegand (Hg.), Sozialstaat am Ende, Wiesbaden 1994, S. 57ff.; zur EU-Perspektive kritisch Hankel et al., Die Euro-Illusion, Hamburg 2001

### III. Ursachen der Deklassierung der Familien

Wenn die Politik diese Fehlentwicklung stoppen und umlenken will, müssen zunächst die tieferen Ursachen der Familienverarmung verstanden werden. Entgegen verbreiteter Meinung lassen sich weder Unterschichtungsphänomene infolge vermehrter Zuwanderung oder die verfestigte Massenarbeitslosigkeit, noch die nach wie vor völlig unzureichende Vereinbarkeit von Erwerb und Familie als dominante Ursachen dieser Entwicklung identifizieren. Denn die Zahlen der Sozialhilfeempfänger stiegen auch in jenen Jahren fast ungebrochen, in welchen kaum Zuwanderung stattfand oder die Arbeitslosenzahlen signifikant zurück gingen. Ebenso ist festzustellen, dass auch die deutliche Zunahme mütterlicher Erwerbstätigkeit in den vergangenen Jahrzehnten den Prozess in den alten Bundesländern nicht stoppen konnte und Familienarmut jetzt auch in den neuen Bundesländern grassiert, in denen bekanntlich eine flächendeckende Versorgung mit institutioneller Kinderbetreuung besteht.

Darüber hinaus ist die Frage zu beantworten, warum die Deklassierung der Familien auch durch den steten Ausbau des Sozialstaates nicht verhindert wurde. Die nähere Betrachtung dieser Phänomene zeigt, dass die Familien tatsächlich gerade dem Ausbau der staatlichen Aktivitäten, dabei insbesondere der Sozialversicherung, zum Opfer gefallen sind, weil bei deren Finanzierung elementare Gerechtigkeitsgrundsätze missachtet wurden. Das beginnt mit der Feststellung, dass der Sozialstaat die Hauptlast der sozialen Sicherung den Arbeitnehmern aufbürdet, andere Einkommensarten jedoch verschont. Ungerecht ist auch die Revenue selbst: Während die Einkommens- bzw. Lohnsteuer aufgrund der Interventionen des Bundesverfassungsgerichts zumindest das Existenzminimum freistellt, ist dies bei den Sozialversicherungsbeiträgen überhaupt nicht und bei den indirekten Steuern durch die Staffelung des Mehrwertsteuertarifs nur rudimentär der Fall. Hinzu kommt die Tatsache, dass die Beitragsstruktur der Sozialversicherung wegen der fehlenden Progression sowie aufgrund der Beitragsbemessungsgrenzen implizit zu einer „Umverteilung von unten nach oben“ führt. Dazu weisen die indirekten Abgaben eine „regressive“ Belastungsstruktur auf, weil der Verbrauchsanteil an der Verwendung des Einkommens zwangsläufig um so höher wird, je mehr Haushaltsmitglieder konsumieren und je niedriger die Einkommen sind.

In den letzten vierzig Jahren ist dabei nicht nur eine massive Erhöhung der Abgabenlast insgesamt zu konstatieren, sondern zugleich eine Umschichtung der staatlichen Einnahmen weg von der Einkommenssteuer hin zu Sozialversicherungsbeiträgen und indirekten Steuern. Inzwischen werden rund drei Viertel der staatlichen Einnahmen über Sozialversicherungsbeiträge und indirekte Steuern und damit „familienfeindliche“ Abgaben erhoben. Insbesondere Familien und Bezieher von Niedrigeinkommen allgemein werden so durch die Abgabensysteme deklassiert. Dem stehen die relativ zunehmenden Einkommensüberhänge des kinderlosen Teils der Bevölkerung (einschließlich der Eltern erwachsener Kinder) gegenüber, die infolge der Marktmechanismen auf zahlreichen Gütermärkten (z.B. dem Wohnungsmarkt) weitere negative Effekte für Familien generieren. Während der Anteil der Familienhaushalte in den letzten Jahrzehnten kontinuierlich auf mittlerweile unter 30 vH zurück ging, stieg der Anteil der Haushalte ohne Kinder entsprechend an. Eine Fülle von Wechselwirkungen führt so dazu, dass die



Schlagseite in der gesellschaftlichen Einkommens- und Chancenverteilung immer krasser und bedrohlicher wird. Hier liegen zugleich die tieferen Ursachen der Massen- und Langzeitarbeitslosigkeit und der Armutszunahme überhaupt.<sup>4</sup>

Die wesentliche Ursache ist also in dem falsch konzipierten Sozialstaat zu suchen, der zugleich die Lasten der Kindererziehung weitgehend privatisiert, obwohl der Nutzen, nämlich das von den Kindern später erwirtschaftete Sozialprodukt, über die „Generationenverträge“ der Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung sozialisiert ist. Statt den von der Verfassung verlangten sozialen Ausgleich herbeizuführen, verstärken die Sozialsysteme auf diese Weise sogar noch die Ungleichheiten zwischen Familien und Nichtfamilien, Jung und Alt und Arm und Reich. Statt den Ausfall an Humanvermögen bei Personen ohne Unterhaltsverpflichtungen gegenüber Kindern durch die Einschränkung von Konsum, Luxus und Freizeit und entsprechende Investitionen in Bildung, Kinderbetreuung und Infrastruktur wettzumachen, passiert durch diese Fehlverteilungen genau das Gegenteil. Das schmälert das reale Wachstumspotential und damit die Finanzierungsbasis des Sozialstaats noch mehr.

#### **IV. Notwendig: Familienpolitische Strukturreform des Sozialstaats**

Die einfachste und wirksamste Strategie zur Behebung der „strukturellen Rücksichtslosigkeiten“ des gesellschaftlichen und staatlichen Systems<sup>5</sup> besteht in der konsequenten Anwendung der grundgesetzlich normierten Verteilungsregeln, an welche das Bundesverfassungsgericht seit 1990 bereits mehrfach nachdrücklich erinnert hat. Familien müssen in den Stand versetzt werden, ihre Kinder aus dem selbst erwirtschafteten Einkommen zu unterhalten, statt in die Rolle von Almosenempfängern gedrängt zu werden. Es ist ersichtlich sinnlos, in Spendierhosenpose ein immer größeres Umverteilungsrad zu drehen, wenn der Zug, wie die letzten Jahrzehnte zeigten, in die vollkommen falsche Richtung fährt. Die verfassungsrechtlich gebotene Familienförderung setzt vielmehr zunächst die Beseitigung der verfassungsrechtlich verbotenen Benachteiligungen der Familie voraus. Deshalb besteht die vorrangige Aufgabe darin, das parafiskalische System der Sozialversicherungsbeiträge ebenso grundsätzlich neu zu justieren wie das fiskalische der Einkommens- und Verbrauchssteuern. Genauso lässt sich überhaupt erst dann sinnvoll über Finanzierungsfragen und -techniken reden, wenn die Verteilungsziele definiert sind.

##### **1. Maßnahmen zum Ausgleich von Nachteilen**

a) Die Sozialversicherung sollte vom Arbeitsverhältnis ab- und ihre Finanzierung nach dem Muster des Solidaritätszuschlags an die Einkommenssteuer angekoppelt werden: Das bedeutet, dass eine Volksversicherung unter Einbeziehung aller Personengruppen und sämtlicher personengebundener Einkommen zu schaffen ist. Bestehende Sonder-

---

<sup>4</sup> diese Einsicht spiegelt sich zunehmend auch in den verschiedenen Vorschlägen der Lohnsubvention („Mainzer Modell“) bzw. der Schaffung eines abgabenfreien Niedriglohnssektors wider; dass daneben noch technologische Gründe sowie der weltwirtschaftliche Strukturwandel wirksame Ursachen der Arbeitslosigkeit setzen, soll nicht bestritten werden.

<sup>5</sup> Zur strukturellen Rücksichtslosigkeit ausführlich der 5. Familienbericht, BT-Drucks. 12/7560, S. 21 ff.

versorgungssysteme sind ggf. als Zusatzsysteme auszugestalten. Für die Rentenleistungen sollte ein Korridor von Mindest- und Maximalrenten im Sinne des „Schweizer Modells“ geschaffen werden. Eine deutliche Verbeitung der Finanzbasis und eine ebenso spürbare Absenkung der Beitragssätze –etwa in der Größenordnung um 60 vH<sup>6</sup> –wäre die Folge.

b) Im Steuersystem sind vorrangig die immer schärferen Asymmetrien zu Lasten der Familien zu beseitigen, welche durch die wachsenden indirekten Steuerlasten entstehen. Hier dürfte nur eine Erstattung der auf dem durchschnittlichen Kindesunterhalt lastenden indirekten Steuern in Form von Kindergeld als Lösung in Frage kommen.

c) Bei der Einkommenssteuer lässt sich der Widerspruch zum familiären Unterhaltsrecht dadurch beseitigen, dass nicht nur das Existenzminimum der Kinder, sondern der ihnen tatsächlich nach den Vorschriften des Familienrechts geschuldete (zumindest der durchschnittliche) Unterhalt freigestellt wird. Alternativ käme auch ein Familiensplitting (z. B. nach französischem Vorbild) in Betracht. Eine dritte Variante wäre die Pauschalisierung der Kinderfreibeträge in Höhe des Durchschnittsunterhalts oder der Erwachsene freibeträge. Jede dieser Lösungsmöglichkeiten sollte die Kombination mit dem Kindergeld für die Fälle fehlender Besteuerung beinhalten wie auch das geltende sog. Duale System des Familienlastenausgleichs. Diese Fragen müssen im Zusammenhang mit anderen Rechtsbereichen –zum Beispiel dem ehelichen Güterrecht und dem Scheidungsfolgenrecht- gesehen werden, wenn Brüche in der Rechtsordnung und systemimmanente Widersprüche vermieden werden sollen. Ihre Beantwortung hängt nicht zuletzt davon ab, ob man Ehe und/oder Familie als Wirtschafts- und/oder Unterhaltsgemeinschaft behandelt.<sup>7</sup>

d) Auf der Leistungsseite der Altersversorgungssysteme ist dem konstitutiven Charakter der Kindererziehung schließlich durch Herstellung einer intragenerationellen Balance der Rentenleistungen zwischen Kinderlosen und Eltern Rechnung zu tragen. Die in nennenswertem Umfang nur für Geburten ab 1992 geltenden „Babyjahre“, die erst in fernerer Zukunft rentenwirksam werden und überdies als Mehraufwand intergenerational von den Kindern der bedachten Eltern selbst zu finanzieren sind, leisten dies nicht.

e) Plädiert wird schließlich für eine Umgestaltung der Pflegeversicherung in ein steuerfinanziertes Leistungsgesetz mit Bedürftigkeitsprüfung nach dem Muster der Sozialhilfe, denn die 1994 neu geschaffene 5. Säule der Sozialversicherung weist extreme Verteilungsgerechtigkeiten auf.

f) Auch die „Riester-Rente“ beinhaltet eklatante Gerechtigkeitsdefizite zu Lasten der Familien und Niedrigeinkommen. Dieser Umstand sowie die sich abzeichnenden Schwierigkeiten an den Kapitalmärkten infolge der massiven Veränderungen in der Bevölkerungsentwicklung sollten Anlass geben, über das Projekt der staatlich gelenkten kapitalgedeckten Vorsorge erneut nachzudenken. In welchem Ausmaß eine Gesellschaft

---

<sup>6</sup> so Hankel 2002 in Teil B-Dokumentation

<sup>7</sup> dazu vgl. den Diskussionsbeitrag von Eva M. Welskopp-Deffaa im Anschluß an das Referat von Paul Kirchhof in Teil B-Dokumentation

durch einen Crash an den Börsen, der die Alterssicherung in Mitleidenschaft zieht, de-stabilisiert werden kann, zeigen gerade die deutschen Erfahrungen in den 20er und 30 er Jahren des letzten Jahrhunderts.

g) Fazit: An die Stelle der extrem regressiven Belastung der gegenwärtigen Abgabenträger so ein regressiv entlastendes System, welches vor allem den Niedriglohnsektor und Familieneinkommen bis in den Bereich der Durchschnittseinkommen abgabefrei stellt und damit zugleich eine kardinale Ursache der Massen- und Langzeitarbeitslosigkeit beseitigt. Diese Abgabengerechtigkeit ist zudem die beste Lohnsubvention, da sie deren zahllose Widersprüche vermeidet. Bewirkt würde darüber hinaus eine bessere Kongruenz von Einkommen und Bedarf, welche die marginale Konsumquote erhöht und damit konjunkturell belebend wirkt.<sup>8</sup>

Durch diese Maßnahmen werden nur die eklatanten und zu Lasten der Familien als verfassungswidrig erkannten Verteilungsasymmetrien ausgeglichen. Sie beinhalten noch nicht die verfassungsrechtlich zusätzlich gebotene Familienförderung, denn diese kann begriffsnotwendig erst hier beginnen; das übersieht beispielsweise, wer Kinderbetreuung und Kindergeld in Fiskalkonkurrenz setzen will.<sup>9</sup> Zudem erweist sich bei näherer Betrachtung, dass die Konzepte der „Wahlfreiheit“ wie der „Vereinbarkeit von Erwerb und Familie“ sich ohne eine vorherige familienpolitische Strukturreform des Sozialstaats nicht sinnvoll und folgerichtig verwirklichen lassen.

## 2. Maßnahmen der Familienförderung

a) Zur Herstellung der ebenfalls verfassungsrechtlich gebotenen „Wahlfreiheit“ und der „Vereinbarkeit“ ist eine Fülle von Maßnahmen zu ergreifen, welche auch „die Wirtschaft“ betreffen, die derzeit überwiegend jedoch in die Zuständigkeit der Länder und Kommunen fallen, insbesondere im Bereich der institutionellen Kinderbetreuung einschließlich der Ganztagschulen. Diese Maßnahmen wiederum setzen zunächst eine Veränderung der Verteilungsschlüssel der Finanzverfassung und eventuell auch des Länderfinanzausgleichs voraus, um dem erheblichen Aufgabenzuwachs der unteren Ebenen Rechnung zu tragen.

b) Um den ebenfalls ausdrücklich von der Verfassungsjudikatur verlangten *„teilweisen und zeitweisen Erwerbsverzicht zugunsten der persönlichen Betreuung der Kinder“* zu ermöglichen, ist ferner eine entsprechende Sozialleistung zu schaffen. Konzepte der Honorierung der Erziehungsleistung einschließlich des „Familiengeldes“ werden abgelehnt. Stattdessen wird dafür plädiert, einen neuen Lohnersatztatbestand in der Zustän-

---

<sup>8</sup> Neben diesem Effekt sind es nach Ansicht des Verf. vor allem folgende Gründe, die erhebliche Arbeitsmarktimpulse erwarten lassen: Zum einen erhöht die Verminderung der Brutto-/Nettokluft in den unteren Lohngruppen die Arbeitsanreize und senkt - zweitens - den Rationalisierungsdruck in diesem Arbeitsmarktsegment, drittens wird die Arbeitsteilung deblockiert, welche gegenwärtig durch den hohen sog. Nebenkostenanteil behindert wird: Ein Handwerker, der von seinem Nettoeinkommen eine Arbeitsstunde eines Fachmannes einer anderen Zunft in Anspruch nimmt, muss für dessen Bruttovergütung incl. MwSt selbst durchschnittlich 4-5 Bruttoarbeitsstunden aufwenden; das Ausweichen in die Schattenwirtschaft ist dadurch ebenso wie der „do-it-yourself“-Effekt vorprogrammiert.

<sup>9</sup> wie beispielsweise die Ministerpräsidentin von Schleswig-Holstein Heide Simonis im ZEIT-Gespräch Nr. 36/01 v. 30.8.2001 „Kinderpause für Väter“

digkeit der Bundesanstalt für Arbeit zu integrieren (die vorhergehende Strukturreform der Transfersysteme natürlich vorausgesetzt).

c) Notwendig erscheinen in der Familienförderung nicht nur andere materielle Weichenstellungen, sondern ebenso grundlegende Veränderungen im formellen staatlichen und gesellschaftlichen System. So verdient der Vorschlag eines Familienwahlrechts, welches Eltern bis zur Volljährigkeit stellvertretend für ihre Kinder ausüben, sicher eine gründliche Auseinandersetzung. Diese Forderung könnte zumindest einen gesellschaftlichen Dialog zur Frage der schwindenden Repräsentanz von Familien im demokratischen System fördern. In die Gesetzgebungsverfahren sollte endlich generell eine Familienverträglichkeitsprüfung eingebaut werden.<sup>10</sup> Zu diskutieren wäre auch ein neuer ministerialer Zuschnitt etwa im Sinne eines „Ministeriums für Familie und Ökologie“. Statt der sog. „Frauenquote“ dürfte endlich eine „Elternquote“ zur Erreichung von Vereinbarkeit und partnerschaftlicher Erziehung deutlich zielführender sein.

## **V. Neue Rangordnung sozialer Ansprüche und Pflichten notwendig**

Diese Reformaufgaben sind ihrer Natur nach reine Verteilungsfragen. Finanzierungseinwände greifen deshalb grundsätzlich nicht. Es geht um die Rangfolge der gesellschaftlichen Prioritäten, welche sich prinzipiell fiskalneutral festlegen lässt. Was ist wichtig, wichtiger, am wichtigsten? Zum Beispiel: Kindertagesstätten oder die 13. Pension? Wie viele bestausgestattete Kindergärten lassen sich finanzieren, wenn wir den Ruheständlern das Weihnachtsgeld streichen würden, welches Rentnern der GKV dorthin versagt bleibt?<sup>11</sup>

Allerdings ist nicht zu übersehen, dass die falschen und grundgesetzwidrigen Weichenstellungen von 50 Jahren bundesdeutscher Verteilungspolitik sich zu strukturellen Bestandteilen des gesellschaftlichen Systems selbst verfestigt haben. Die eingetretene Schlagseite in der gesellschaftlichen Verteilung zu Lasten der Familien und der Jüngeren wird nämlich von den privilegierten Mehrheiten der Senioren und der sonstigen Personen ohne Unterhaltsverpflichtungen längst als Besitzstand wahrgenommen und verteidigt. Die Mehrkinderfamilie hingegen, die von der Fehlverteilung am meisten betroffen ist, hat in diesem Verteilungskampf keine Lobby. Zudem verleitet die Kürze der Legislaturperioden Regierung und Legislative immer wieder dazu, den notwendigen, aber schmerzhaften Entscheidungen mit Rücksicht auf vermeintliche Wahlnachteile auszuweichen.

---

<sup>10</sup> so eine Forderung des VAMV, Stellungnahme Teil B-Dokumentation

<sup>11</sup> Koch, Roland, aaO. (Fn. 1)

## VI. Drohender Legitimationsverlust des politischen Systems

Angesichts der absehbaren Widerstände ist deshalb daran zu erinnern, dass die wesentlichen Verteilungsfragen vom Bundesverfassungsgericht bereits geklärt sind und die jeweiligen Verfassungsaufträge noch der Umsetzung harren. Das, was der Gesetzgeber bisher unternommen hat, erfüllt die Gebote nicht, sondern unterläuft und konterkariert diese im Ergebnis. Der Legitimationsverlust eines politischen Systems, welches sich der Lösung der drängenden Probleme versagt, ist aber vorprogrammiert<sup>12</sup>. Vielleicht ist die Tatsache, dass die jeweils herrschende politische Mehrheit seit 1990 die einschlägige Verfassungsjudikatur ignoriert, unterläuft oder/und konterkariert, bereits der Ausdrück einer finalen Krise. Ein übriges werden die rapide wachsenden Probleme im Bereich der sozialen Sicherungssysteme bewirken. Was beispielsweise der Krankenversicherung bei der absehbaren Erhöhung von 23 auf ca. 36 v. H. des Altenanteils bevorsteht, ist angesichts der Tatsache, dass heute schon rd. 50 v. H. der Ausgaben für Senioren über 60 benötigt werden und kaum 5 v. H. an unter 17 jährige gehen, einfach auszurechnen. Weil die Entwicklung damit aber immer massiver die Eigeninteressen des politischen Systems selbst berührt, steigen zugleich die Chancen, dass es „in letzter Minute“ doch noch zu einer Gegensteuerung kommt. Die Anzeichen dafür mehren sich. So zeigen die unter dem Druck ansteigender Arbeitslosigkeit zu Beginn des Wahljahres 2002 aufgestellten Forderungen der GRÜNEN nach einer Korrektur der 325-Euro-Jobs sowie Abgabefreiheit/Lohnzuschüssen im Niedriglohnbereich von 325-870 € dass die asymmetrischen Belastungswirkungen der Transfersysteme zu Lasten der Niedrigeinkommen, die in diesem Entwurf ausführlich behandelt werden, zumindest ansatzweise auch im politischen Raum mittlerweile erkannt werden.<sup>13</sup> Ähnliches gilt für die Beurteilung der Verteilungswirkungen der gesetzlichen Rentenversicherung, wie Forderungen aus dem Gewerkschaftsbereich nach Aufstockung der Renten von Teilzeitbeschäftigten<sup>14</sup> oder sogar der Vorschlag der Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt eines an das Modell der Schweiz angelehnten vollständig neuen Alterssicherungssystems<sup>15</sup> zeigen. Im Entwurf eines neuen Grundsatzprogramms der GRÜNEN schließlich wird letzten Meldungen zufolge die Ausweitung der Beitragspflicht zur Sozialversicherung auf alle Einkommensarten angestrebt.<sup>16</sup>

---

<sup>12</sup> Der wachsende Rechtradikalismus kann in diese Richtung gedeutet werden, vgl. Borchert, „Wenn das der Kaiser wüsste...“ Über Rechtsradikalismus und das Versagen der Sozialdemokratie, in: Humanwirtschaft, 6-7/2001, S. 16 ff.

<sup>13</sup> vgl. z. B. Berliner Morgenpost v. 11.1.02

<sup>14</sup> vgl. Osnabrücker Zeitung v. 2.10.2000; dazu siehe auch Döring 2002 in Teil B- Dokumentation

<sup>15</sup> Wiesehügel, Klaus: Solidarität ist machbar, in: Soziale Sicherheit 7/2000, S. 230 ff.

<sup>16</sup> Berliner Zeitung v. 17.1.02

## Teil 1

### Bevölkerungsentwicklung und Humanvermögen: Fakten und Folgen

#### **I. Fakten**

##### **1. Demografische Entwicklung<sup>17</sup>**

Seit 1972 liegt die Geburtenrate in Deutschland konstant unter jener der schlimmsten Kriegsjahre 1917/18 und 1944/45. Bis 2030 wird der Anteil junger Frauen an der Gesamtbevölkerung gegenüber 1971 um etwa 60 Prozent gefallen sein. Im weltweiten Vergleich der Geburtenraten lagen wir lange an letzter Stelle; inzwischen haben uns Italien und Spanien diesen „Rang“ abgelaufen. Während hierzulande auf jede Frau im Lebenslauf nach dem Stand von 1999 durchschnittlich noch rund 1.35 Geburten entfallen, sind es in Italien 1.27, in Spanien 1.20. Dagegen zählt man in Frankreich 1.77, in Großbritannien und Dänemark 1.70 und in den USA sogar 2.0 Geburten je Frau. Noch bis in die Mitte der 60er Jahre des 20. Jahrhunderts lag Deutschland mit 2.5 Kindern je Frau in Europa auf einem Spitzenplatz (hinter Irland und Frankreich). Um 1965 wurden pro Jahr noch rund 1.3 Millionen Kinder geboren; im Jahr 2000 waren es – einschließlich der ausländischen Kinder – nur noch 767 000, obwohl die stark besetzte Generation des Babybooms noch im Elternalter stand. Erstmals hat das 58-Millionen-Land Frankreich im letzten Jahr mit 779 000 Geburten mehr Nachwuchs bekommen als Deutschland mit seinen 82 Millionen Einwohnern.

Die demografische Situation unterscheidet sich in Deutschland im Vergleich zu den Nachbarstaaten aber nicht nur dadurch, dass der auf den ausgeprägten Babyboom folgende Geburtenrückgang früher und schärfer einsetzte, sondern dass der sog. Altenlastquotient bis in die späten neunziger Jahre des 20. Jahrhunderts infolge der Geburtenausfälle im Ersten und der Todesfälle im Zweiten Weltkrieg besonders gering ausfiel. Der demografisch bedingte Lastenanstieg aus Geburten- und Sterblichkeitsrückgang wird hierzulande deshalb viel abrupter und schroffer vonstatten gehen als in unseren Nachbarländern. Deutschland ist derzeit das am schnellsten alternde Land der Welt.

##### **2. Kinder- und Familienarmut**

Trotz des starken Rückgangs der Kinderzahlen insgesamt ebenso wie der Zahl der Kinder pro Familie in Deutschland hat sich die relative materielle Lage der Familien seit

---

<sup>17</sup> Die Daten zur Demographie in diesem Papier stützen sich auf Birg, Herwig, Die demographische Zeitenwende, München 2001; Enquete-Kommission „Demographischer Wandel“, Zur Sache 8/1998; Schwarz, Karl, Rückblick auf eine demographische Revolution, Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft (ZfBevWiss) 3/ 1999, S. 229 ff.; ders., Aufforderung an die Demographen zum Einstieg in die Bevölkerungspolitik, aaO, 3-4/2000, S. 431 ff., ferner verschiedene noch unveröffentlichte Manuskripte dieses Autors; Adrian, Hermann Die Entwicklung der Bevölkerung in Deutschland und ihre Auswirkungen auf Wirtschaft und Gesellschaft, Manuskript/ Uni Mainz, Stand 15.10.2000

1961 fortlaufend verschlechtert. Dabei hätten das rasante Wirtschaftswachstum des „Wirtschaftswunders“ und die Vollbeschäftigung große Spielräume für eine substanzielle Familienpolitik geboten. Für die Ausweitung des Systems sozialer Sicherheit hat die Politik diese Spielräume ja tatsächlich auch genutzt.<sup>18</sup> So stieg die Sozialquote<sup>19</sup> von 16,4 Prozent im Jahre 1955 auf rund 34 Prozent im Jahre 2000, und der Anteil der Staatsausgaben insgesamt<sup>20</sup>, gemessen am Bruttoinlandsprodukt, von ca. 30 v. H. auf fast 50 v. H.<sup>21</sup> Immerhin wurde das duale System des Familienlastenausgleichs aus Kindergeld und Steuerfreibeträgen bis 1961 weiter ausgebaut und erreichte damals, gemessen am relativen Lohnniveau, seinen Höchststand.<sup>22</sup> In den folgenden 40 Jahren fiel das Wohlstandsniveau der Familien jedoch immer weiter zurück, obwohl die Realeinkommen der Beschäftigten weiter zunahmen.<sup>23</sup> So stieg der Anteil der Familien und der Kinder an den stetig wachsenden Zahlen der Sozialhilfeempfänger (Hilfe zum Lebensunterhalt) deutlich überproportional. Seit 1965 hat sich der Anteil der Kinder im Sozialhilfebezug auf nahezu das 16-fache erhöht. Etwa alle zehn Jahre verdoppelte sich der Anteil der Kinder in der Sozialhilfe gemessen an ihrer Altersgruppe. Wuchs beispielsweise 1965 nur etwa jedes 75. Kind unter sieben Jahren zeitweilig oder auf Dauer in einem Sozialhilfehaushalt auf, war es 1990 schon jedes elfte Kind, 1992 jedes neunte, 1994 jedes siebte. Die jüngsten Studien zu diesem Thema sprechen davon, dass 1998 sogar jedes siebte Kind insgesamt von Armut betroffen war.<sup>24</sup> Jeder dritte Sozialhilfeempfänger ist ein Kind unter 18 Jahren (37,2 v. H.). Von den ca. 2,8 Millionen überschuldeten Haushalten (= 7 vH der bundesdeutschen Haushalte insgesamt/1999) waren ca. 45 Prozent Familienhaushalte, deren Anteil an den Haushalten insgesamt aber nur noch bei knapp 30 Prozent liegt. Bis zu 500000 Kinder, so manche Schätzung, sind von Obdachlosigkeit betroffen oder bedroht. Familienarmut expandiert und unstrittig ist das Kinderhaben, insbesondere in Verbindung mit niedrigen Einkommen oder der Arbeitslosigkeit von Eltern, in Verbindung mit Trennung und Scheidung oder der Entscheidung allein zu erziehen, zur kardinalen Armutsursache geworden.<sup>25</sup> Lag 1998 die Sozialhilfequote bei unter 3-jährigen Kindern, die mit beiden Eltern aufwuchsen, zum Beispiel in Baden – Württemberg bei 2 vH, steigerte sich der Anteil auf 62 vH, wenn sie bei allein erziehenden Eltern lebten.<sup>26</sup>

---

<sup>18</sup> vgl. dazu von Maydell, Bernd Baron, Der Wandel des Sozialversicherungssystems im allgemeinen Rechtssystem in den letzten 100 Jahren, Die Sozialgerichtsbarkeit (SGb) 1981, S. 413 ff.

<sup>19</sup> Sozialleistungen im Verhältnis zum Bruttosozialprodukt in Prozent

<sup>20</sup> Gebietskörperschaften und Sozialversicherung

<sup>21</sup> Zahlen nach Institut der Deutschen Wirtschaft, Zahlen (IW) 1981 und 1999, 29 sowie Sozialbericht 1993- BT-Drucks. 12/7130, S. 244

<sup>22</sup> Borchert, aaO (1993), S.188 f.; Lampert, Heinz, Priorität für die Familie, Berlin 1996, S. 154 f.

<sup>23</sup> bis weit in die 70er Jahre mit Raten von durchschnittlich 5 Prozent, danach allmählich sinkend vgl. IW, Zahlen 1981, 18; IW, Zahlen 1999, 39

<sup>24</sup> Hock, Beate et al., Gute Kindheit- schlechte Kindheit? Armut und Zukunftschancen von Kindern und Jugendlichen in Deutschland, Abschlußbericht zur AWO-Studie, ISS-Ffm 2000; vgl. ferner: Lebenslagen in Deutschland - Erster Armuts- und Reichtumsbericht, BT-Drucks. 14/5990, S. 88 ff.; Wagner, Gert u. a.: Einkommensarmut von Kindern – Ein deutsch-britischer Vergleich für die 90er Jahre; DIW-Wochenbericht 5/02, ermitteln – allerdings mit anderer Methodik - sogar jedes 5. Kind in Deutschland als arm.

<sup>25</sup> BT-Drucks.14/5990, S. 14, 63 ff.; Borchert, J., Prolegomena zur familienpolitischen Strukturreform des Sozialstaats, ZSR 1994, S. 440 ff. (mwN)

<sup>26</sup> Eggen, Bernd, Kinder und Jugendliche in der Sozialhilfe. Baden-Württemberg im Ost-West-Vergleich, in: Baden-Württemberg in Wort und Zahl 7/2000, S. 303 ff. (304); zur prekären Situation Alleinerziehender siehe auch Döring 2002-Teil B, Dokumentation

Erstaunlich ist das Phänomen, dass selbst erhebliche Ausweitungen familienpolitischer Elemente aufgrund der mehrfachen Interventionen des Bundesverfassungsgerichts in den 90er- Jahren (wie z. B. die Erhöhung des Erstkindergeldes von 50 auf 220 DM (25,56 auf 112,49 €) nicht dazu führten, den epochalen Trend umzukehren. Wie eine empirische Untersuchung des Statistischen Landesamtes Baden-Württemberg "Einkommensverhältnisse junger Ehepaare in Baden-Württemberg" im April 2000 zutage förderte, blieb das Verhältnis der Nettoeinkommen von kinderlosen jungen Ehepaaren einerseits zu jungen Familien andererseits in den letzten Jahrzehnten nahezu unverändert.<sup>27</sup> Von 1998 bis 2000 ist es sogar deutlich gefallen, wie die nachfolgende Tabelle zeigt:

**Entwicklung der Pro-Kopf-Einkommen junger Ehepaare\* in Baden-Württemberg seit 1982**

Familientyp	Pro-Kopf-Einkommen					
	1982	1986	1990	1992	1998	2000
	Messziffer					
Ehepaare ohne Kinder	100	100	100	100	100	100
Ehepaare mit 1 Kind	62	63	61	61	63	60
Ehepaar mit 2 Kindern	48	50	50	49	51	50
Ehepaare mit 3 Kindern	40	43	42	42	43	41

(Quelle: Stutzer, Erich: Familienwissenschaftliche Forschungsstelle im Statistischen Landesamt Baden-Württemberg: Stutzer 2002-Teil B -Dokumenation)

\* Alter des Ehemannes zwischen 25 und 35 Jahren

Ergebnisse der Mikrozensus 1982 bis 2000 (Nicht berücksichtigt sind mithelfende Familienangehörige und selbstständige Landwirte).

Dieses ernüchternde Ergebnis ist indes nur die halbe Wahrheit, weil die seit 1982 massiv angehobenen Verbrauchssteuern Familien überproportional belasten. Als Fazit ergibt sich somit, dass die relative Einkommenslage der Familien schlechter ist denn je.

<sup>27</sup> "Nach diesen Ergebnissen ist davon auszugehen, dass Familien mit Kindern gerade in der Familienphase, in der weit reichende Entscheidungen über die mögliche Anzahl der Kinder oder über berufliche und damit auch ökonomische Entwicklungen gefällt werden, deutliche Einkommensnachteile gegenüber gleichaltrigen Kinderlosen erfahren", Stutzer, Erich, Einkommensverhältnisse junger Ehepaare in Baden-Württemberg, Baden-Württemberg in Wort und Zahl, 4/2000, S. 147 ff.



## II. Folgen

Bereits aus diesen wenigen Fakten ergeben sich eine Fülle von Folgen, von denen hier nur einige wichtige skizziert werden:

### 1. Deutschland altert

1998 war jeder zweite Einwohner Deutschlands älter als 38 Jahre (= „Medianalter“), dieses wird bis 2050 auf 53 Jahre ansteigen, mit kleinen Zu- bzw. Abschlägen je nach Erhöhung oder Abnahme der Geburtenrate bzw. des Zuwanderungssaldos oder der Lebenserwartung. Der Anteil der 60plus-Generation wird dann bei 34 bis 36 Prozent gegenüber 23 Prozent in 1999 liegen. Zwar nimmt bei vielen älteren Arbeitnehmern die Urteilsfähigkeit zu, jedoch fehlt es ihnen oft an den auf dem Arbeitsmarkt nachgefragten Eigenschaften wie Innovations- und Umstellungsfähigkeit.<sup>28</sup> Ferner wird die als Produktivkraft eigener Art geschätzte Risikobereitschaft zurück gehen, das Sicherheitsbedürfnis der alternden Bevölkerung hingegen wachsen. Wer weiß, dass international konkurrierende Firmen wie beispielsweise IBM bis vor wenigen Jahren Vorruhestandsprogramme aufgelegt hatten, welche bereits bei den 49-Jährigen ansetzten, der gewinnt vielleicht eine Vorstellung von den Konsequenzen für die wirtschaftlichen Aussichten und die Konkurrenzfähigkeit des Standortes „D“ insgesamt.<sup>29</sup>

### 2. Bevölkerungsschrumpfung

Gleichzeitig führt die demografische Alterung Deutschlands zur Bevölkerungsschrumpfung. Bei im wesentlichen gleichen Geburten- und Zuwanderungssalden sowie gleichbleibender Lebenserwartung wird die Bevölkerung ab dem Jahr 2010 jährlich um etwa 1.4 Prozent abnehmen. Schon derzeit verzeichnet Deutschland einen jährlichen Sterbeüberschuss der deutschen Bevölkerung von etwa 150 000 und insgesamt um 80 000 Personen; er wird – einen jährlichen Zuwanderungsüberschuss von 170.000 Zuwanderern unterstellt - bis zum Jahr 2050 auf über 600 000 pro Jahr steigen. Die damit verbundene Bevölkerungsabnahme hat nicht nur wachstumshemmende Konsequenzen, sondern zwingt zum massiven Abbau von Überkapazitäten in allen Bereichen, wenn aufgrund des Geburtenrückgangs solche Überkapazitäten entstehen sollten: Schließung von geburtshilflichen Abteilungen, Kinderbetreuungseinrichtungen, Schulen und Universitäten. Heute bedeuten 400 000 Kinder weniger ein Minus von ca. 200 000 Kraftfahrzeugkäufern oder Mietern in 35 Jahren.

---

<sup>28</sup>dazu Rürup, Bert: Bevölkerungsalterung: Nicht nur eine sozialpolitische Herausforderung, Rede auf der Tagung der Programmkommission der SPD am 12.02.2001

<sup>29</sup>Die Börsen-Zeitung berichtete z. B. in ihrer Ausgabe v. 10.1.02, S. 4, unter der Überschrift „Überalterung schädlich für europäische Länderratings“ von einer Standard&Poor's – Studie zu den Auswirkungen der demographischen Entwicklung auf die Bonitätsratings

### 3. Beschädigung des Humanvermögens

Hinsichtlich der Kinder und Jugendlichen aus verarmten Familien gilt dabei jedoch, dass Lebensverhältnisse wie enger Wohnraum, schlechte Ernährung, gesellschaftliche Stigmatisierung, Perspektivlosigkeit der Familien etc. insgesamt die Gefahr einer defizitären, wenn nicht ausgesprochen neurotisierenden Sozialisation der Heranwachsenden sowie auch gesundheitliche Beeinträchtigungen erhöhen, die sich nicht selten in Fehlentwicklung und Krankheitsanfälligkeit äußern. Hier wurden und werden durch zunehmende Familienarmut die Qualifikationsprobleme der Zukunft vorbereitet, deren Lösung gesamtwirtschaftliche Ressourcen verbrauchen wird.<sup>30</sup>

### 4. Lastenkumulationen in den sozialen Sicherungssystemen

Spätestens ab 2010 erzwingt die demografische Entwicklung rasant steigende Beitragssätze in der Sozialversicherung. Der Bielefelder Bevölkerungswissenschaftler Herwig Birg rechnet bei eher konstanten Grundannahmen bis 2040 mit einer annähernden Verdoppelung der Belastung im Altersversorgungssystem, Rentenversicherung, Krankenversicherung und Pflegeversicherung oder alternativ entsprechenden Kürzungen.<sup>31</sup> Gleichzeitig werden die öffentlichen Haushalte noch stärker als die Sozialversicherungen von der Versorgungslawine betroffen. Massive Erhöhungen der Steuerlasten oder ebenso drastische Einschränkungen des öffentlichen Aufgaben- und Leistungsspektrums sind die zwingende Folge.

Die Prognosen hinsichtlich der Steigerung der Gesamtbelastungen aus der Sozialversicherung sind dabei in mehrfacher Hinsicht eher zurückhaltend. So liegt ihnen hinsichtlich der Pro-Kopf-Gesundheitsausgaben die Annahme zu Grunde, dass sich deren Verhältnis zwischen Jung und Alt nicht verändert. Derzeit beträgt es etwa 1:8, wenn man die 20jährigen mit Senioren vergleicht. Verlängert man allerdings den Trend der vergangenen Jahrzehnte in die Zukunft, so würde sich das Verhältnis nach den Feststellungen der Enquete-Kommission „Demografischer Wandel“ bis 2040 jedoch auf über 1:20 erhöhen.<sup>32</sup> Dass dies zugleich die Ausgabengewichte zwischen Alt und Jung deutlich verändert, ist evident. Insoweit ist anzumerken, dass gegenwärtig die Gesundheitskosten für Kinder bis 16 unter 5 v. H. des Etats der GKV ausmachen, während sich die Ge-

---

<sup>30</sup>Ulrich Schneider, Die volkswirtschaftlichen Kosten von Armut und Arbeitslosigkeit, in: Blätter für Wohlfahrtspflege 11-12/ 1989, S. 284 ff ; ebenso BT-Drucks. 13/1368 und 14/5990, S. 90 ff. Die Tatsache, dass allein in Hessen die Jugendhilfeausgaben (zusätzlich zu der Sozialhilfe und anderen kindbezogenen Leistungen) im Jahr 2000 auf drei Milliarden Mark und damit um 3 v. H. gegenüber 1999 gestiegen sind (FR v. 30.10.01), ist nach Mitteilung des Hessischen Sozialministeriums in diesem Zusammenhang zu sehen.

<sup>31</sup>Unklar ist bei der Prognose, wie die beitragsatzdämpfende Rückkoppelung an den Bundeszuschuss eingerechnet wurde. Wegen der Kopplung des Bundeszuschusses an die Rentenbeiträge hätte der Beitragsanstieg nämlich zugleich dramatische Konsequenzen für den Fiskus, der ohnehin schon mit einer mindestens ähnlich dramatischen Steigerung der Versorgungslasten konfrontiert ist . Gem. § 213 SGB 6 steigt der Bundeszuschuss nämlich in dem Maße, in dem sich der Beitragssatz des Folgejahres zum Vorjahr verändert.

<sup>32</sup>Zur Sache 8/98, S. 407 ff.

sundheitskosten der Seniorenschaft über 60 heute bereits auf ca. 50 v. H. belaufen.<sup>33</sup> Hinsichtlich der Kostenentwicklung in der Pflegeversicherung ist zu bedenken, welche Effekte ein weiterer Rückgang der familiären Pflegepotenziale und die entsprechende weitere Verlagerung der Pflegelasten von der Familie auf die institutionellen Pflēgeträger haben wird.<sup>34</sup>

## 5. Rückgang der Arbeitslosigkeit ungewiss

Es fehlen Schätzungen hinsichtlich der Beitragsentwicklung in der Arbeitslosenversicherung. Für die herrschende Auffassung, dass die Arbeitslosigkeit aus Gründen der negativen Entwicklung der Bevölkerung im Erwerbsalter nach 2010 von selbst verschwinden wird, spricht bei einer Beibehaltung des gegenwärtigen Systems wenig. Denn es ist zum einen nicht zu übersehen, dass steigende Sozialversicherungsbeiträge auch den Rationalisierungsdruck erhöhen. Andererseits ist wegen der Alterung und Schrumpfung der Bevölkerung nicht ersichtlich, wo her die Produktivitätszuwächse kommen sollen, die nicht ohne ausreichenden und qualifizierten Nachwuchs zu erreichen sind. Nach allem, was aus der Vergangenheit zu lernen ist, muss deshalb mit einer weiteren Zunahme der Massenarbeitslosigkeit in den mittleren und unteren Lohnsegmenten sowie dem Ausweichen in Schattenwirtschaft und neuen Formen der Selbständigkeit gerechnet werden, womit sich die Problemspirale dynamisch weiter dreht. Im übrigen entfallen wegen der sinkenden Kinderzahlen viele kinderbezogene Arbeitsplätze.

## 6. Bruch der Systemgrenzen

Eine zu erwartende Steigerung der Beitragssätze ohne Erhöhung der Nettoeinkommen hat nicht nur für Familien und Niedrigverdiener dramatische Auswirkungen, sondern hebt die Rationalität des gegliederten Systems der sozialen Sicherung und seiner Grenzen auf. Wie in Tabelle 1) im Anhang zu erkennen ist, liegt das frei verfügbare Einkommen einer vierköpfigen Familie bei einem Durchschnittsverdienst von 30.678 € (60.000 DM) im Jahre 2002 um insgesamt 349,73 € (684 DM) unter dem steuerrechtlichen Existenzminimum (Tabelle 1b). Steigen die Beiträge von derzeit rund 40 v. H. beispielsweise auf 67 v. H., dann bedeutet das ceteris paribus hinsichtlich der Arbeitnehmer-Hälfte ein Minus von 4.141,53 €/Jahr (=13,5 x 306,78,- bzw. 8.100 DM/Jahr=13,5 x 600 DM), womit die Familie noch weiter unter die Sozialhilfeschwelle absinkt. Ent-

---

<sup>33</sup> vgl. Gaßner, in: Mitteilungen der Landesversicherungsanstalt Oberfranken und Mittelfranken, Nr. 12/2001, S. 706 ff. (dort Fußnote 40); über andere Zahlen berichtete die Frankfurter Rundschau v. 12.2.2000 „Jüngste Patienten sind unrentabel“ (mit der Angabe von 82 v. H. für die 65plus-Generation). Siehe auch Birg, Herwig, aaO, S. 184 ff. Die These der Kostenexplosion der Altersmedizin wird laut Pressemeldungen vom 17.11.01 bestritten, vgl. Berliner Zeitung „Regierungsstudie: Horrende Kassenbeiträge drohen“; dennoch sollen die Beiträge auf 28 bis 34 Prozent steigen! Ebenso berichtet die Süddeutsche Zeitung am 14.1.02 von einer Studie Bernd Raffelhüschen, derzufolge die Soziallasten auf knapp zwei Drittel des Einkommens steigen könnten.

<sup>34</sup> Margot von Renesse (MdB/SPD) befürchtet beispielsweise den „finanziellen SuperGAU des Sozialstaates“; siehe auch Bertram, Hans, Kulturelles Kapital und familiäre Solidarität: Zur Krise der modernen Familie und deren Folgen für die Entwicklung von Solidarität in der gegenwärtigen Gesellschaft, in: v. Tippelskirch/ Spielmann (Hg.), Solidarität zwischen den Generationen, Stuttgart/Berlin/Köln 2000, S. 17 ff.; zu den dramatischen Auswirkungen der Alterung auf KV und Pflege ferner Raffelhüschen 2002-Teil B Dokumentation.

sprechend verstärken sich für Niedrigverdiener die Negativanreize einer Erwerbstätigkeit und für die Arbeitgeber der Rationalisierungsdruck. Wie mit dem verbleibenden schmalen Nettolohnsektor, der sich bis in den Bereich der gehobenen Durchschnittseinkommen abzeichnet, bei Familien überhaupt noch irgendein Lohnabstandsniveau zur Sozialhilfe realisiert werden sollte, ist nicht ersichtlich. Ebenso wird deutlich, dass auch die Durchschnittsrente das Sozialhilfeniveau deutlich unterschreiten wird.<sup>35</sup>

## 7. Verlust an wirtschaftlicher Dynamik

Fast allen Zukunftsprognosen hinsichtlich der sozialen Sicherungssysteme ist gemeinsam, dass sie ein kontinuierliches Wirtschaftswachstum zugrunde legen. Nüchtern betrachtet besteht jedoch für diesen Optimismus wenig Anlass, denn die Wachstumsraten der zurückliegenden Epoche gingen über viele Jahre mit einem Bevölkerungswachstum und einer Verjüngung der Bevölkerung einher. Diese Zeiten sind vorbei. Bereits heute hinterlässt der zunehmende Fachkräftemangel deutliche Bremsspuren in der Wirtschaft. In Schlüsselwissenschaften fallen Deutschland und Europa zurück und für die qualifiziertesten Nachwuchskräfte sind nicht Deutschland oder Europa, sondern vor allem die USA attraktiv. Hier, an dieser entscheidenden Stelle, ist heute schon ein negativer Wanderungssaldo zu konstatieren, der mit den zu erwartenden, demografisch bedingten Verlusten an Nettorealeinkommen in Zukunft weiter wachsen dürfte.<sup>36</sup> Mindestens genauso wahrscheinlich sind deshalb eine dauerhafte Stagnation und eine weiter hohe Arbeitslosigkeit.

## 8. Zuwanderung

Dass wir den absehbaren „brain-drain“, den der Exodus der besten Nachwuchskräfte mit sich bringt, durch Zuwanderung ausgleichen könnten, ist nach den Erfahrungen mit der „Green-card“ fraglich. Außerdem wären auch Fragen ethischer wie entwicklungs- und wirtschaftspolitischer Natur zu diskutieren, die eine Abschöpfung des hoch qualifizierten Humankapitals der Schwellen- und Entwicklungsländer aufwirft, obwohl die Entwicklungsmöglichkeiten dieser Länder gravierend beeinträchtigt würden.

Eine andere Frage lautet, ob wir auch Zuwanderer unterer Qualifikationsstufen benötigen. Solange hierzulande Massenarbeitslosigkeit besteht, ist das Konfliktpotential absehbar. Im übrigen sind die Humanressourcen im gegenwärtigen Kerneuropa erschöpft<sup>37</sup>. Zuwanderung kann in nennenswertem Umfang nur noch aus außereuropäi-

---

<sup>35</sup> Heute sind etwa 27 Beitragsjahre auf der Basis des Durchschnittseinkommens erforderlich, um einen Rentenanspruch in Höhe der Sozialhilfeansprüche – ca. 690 € (1.350 DM/Monat) zu erhalten. Die im Jahre 2000 (Rentenzugang) gezahlte Durchschnittsrente von monatlich 609€ (1.193 DM) (Durchschnitt aller Renten/ Männer und Frauen) liegt bereits heute deutlich darunter.

<sup>36</sup> Adam, Konrad: Auswanderungsland Deutschland; in: „Die Welt“ vom 8.2.2002

<sup>37</sup> In fast allen EU - Kandidatenländern war die Geburtenrate noch geringer als im EU -Durchschnitt, FAZ vom 15.1.2002, S. 21 mit einem Bericht zu den neuesten Eurostat-Zahlen; auch die UN-Konferenz zur Weltbevölkerung vom 8.4.-12.4.2002 in Madrid beschäftigt sich mit dem erstaunlichen Phänomen des Alterns der Entwicklungsländer, so die Tagespresse des 9.4.2002 .

schen Regionen und damit vor allem aus Schwellenländern erfolgen. Das verschärft die Integrationsanforderungen.<sup>38</sup> Ohne Zuwanderung wird die Bevölkerung Deutschlands bei gleichbleibender Geburtenrate bis 2050 von 82.1 auf 61,7 Mio. sinken. Wenn man durch eine jährliche Nettozuwanderung von etwa 210 000 Personen den Bevölkerungsrückgang in den kommenden Jahrzehnten auf etwa 70 Mio. abmildern wollte, würde der Anteil der Ausländer an der Gesamtbevölkerung von derzeit 9 v. H. auf 30 v. H. steigen mit der Konsequenz, dass in den Ballungsräumen wie z. B. Frankfurt/ Main der Ausländeranteil auf weit über 50 v. H. steigt. Das wirft die Gefahr ethnischer und religiöser Segregation auf. Schon heute zeichnet sich statt der erwarteten oder erwünschten multikulturellen- eher eine Multiminoritätengesellschaft mit räumlichen Trennungsmustern ab. Weil Ausländer im übrigen ebenfalls altern, hat selbst eine Zuwanderung in der Größenordnung von 390 000 Personen (also einer Großstadt doppelt so groß wie Freiburg) nur außerordentlich geringe Konsequenzen für die Bevölkerungsstruktur<sup>39</sup>. Nicht außer Betracht bleiben sollte beim Thema Zuwanderung die von so unterschiedlichen Vertretern wie den Verfassern des 5. Familienberichts (1994) und Jeremy Rifkin begründete These, dass das Humanvermögen die entscheidende Voraussetzung wirtschaftlichen Erfolges darstellt und dieser kulturelle Identität nicht nur schafft, sondern auch braucht.<sup>40</sup> Ein Patentrezept ist Zuwanderung jedenfalls nicht.

## 9. Kapitaldeckung kein Ausweg

Schließlich bietet auch eine (Teil-) Umstellung der Altersversorgungssysteme auf das Kapitaldeckungsverfahren keinen Ausweg, sondern dürfte sogar mehr Probleme schaffen als lösen. Denn auch die Kapitalmärkte sind demografieanfällig. Hinzu kommen ordnungs-, konjunktur-, arbeitsmarkt- und mittelstandspolitische Probleme sowie Probleme der Preisstabilität.

- a) Die Diskussion über die Demografieanfälligkeit der Kapitalmärkte wird, ausgehend von den USA, seit einiger Zeit unter dem Begriff der „Age Wave“ geführt, der bildlich die demographische Strukturveränderung, nämlich das Verhältnis der 30 – 59-jährigen "Sparer" zu den über 60-jährigen "Entsparer" über mehrere Jahrzehnte beschreibt.<sup>41</sup> Dem liegt die Beobachtung zu Grunde, dass während der Erwerbsphase auf Konsum verzichtet wird, um Einkommensbestandteile in die Ruhestandphase zu verlagern und so den über das Berufsleben hinweg aufgebauten Lebensstandard im Alter zu erhalten. Für Deutschland zeigt sich, dass die Quote von einem Wert

---

<sup>38</sup> Hier stellte Bernd Raffelhüschen/Uni Freiburg in einem persönlichen Gespräch die Frage, ob es nicht für den nachhaltigen Zuwanderungserfolg und gleichzeitig die Entwicklungshilfe sinnvoller wäre, statt der oder neben den Goethe-Instituten deutsche Schulen im Ausland zu betreiben. Wieviele deutsche Schulen, Fachhochschulen und/oder Universitäten könnte man vor Ort in den Schwellen- oder Entwicklungsländern für das Geld betreiben, welches hier für die Sprachförderung und Basisintegration aufgewendet wird?

<sup>39</sup> Nach Schwarz, Karl, Perspektiven der Bevölkerungsentwicklung, in: Wiegand (Hg.), Sozialstaat am Ende?, Wiesbaden 1994, S. 45 ff. sinkt der Anteil der Älteren lediglich von 33.8 auf 33.2 Prozent im Vergleich zu einem Szenario ohne Zuwanderung!

<sup>40</sup> Siehe BT-Drucks. 12/560, S. 26 ff; Die Woche v. 3.8.2001 „Der Störenfried“

<sup>41</sup> Die nachfolgenden Ausführungen basieren weitgehend auf Heigl, Andreas, Hypovereinsbank Volkswirtschaft, Policy Brief 4/ 2001- 26.4.2001, Age Wave- Demografieanfälligkeit von Aktienmärkten.

von 1,3 Mitte der 70er Jahren bis 1994 auf den "Wellenkamm" von 1,7 steigt, um bis zum Jahr 2040 auf den Wert von 1 steil abzufallen. Die Entwicklung spiegelt die für Deutschland besonders ausgeprägte Bevölkerungsschwankung infolge der großen Geburtenausfälle innerhalb und nach dem ersten Weltkrieg sowie der Menschenverluste im Zweiten Weltkrieg, den "Babyboom" ab 1948 und den früher und schärfer als in anderen Industriestaaten eintretenden "Pillenknicke" wider. Spätestens seit Mitte der 70er Jahre zeigt sich auch eine dominante Korrelation zwischen der Age Wave und dem Sparvolumen (Korrelationskoeffizient von 0.86), wobei sich die Vermutung aufdrängt, dass hier die infolge des gleichzeitigen Geburtenrückganges verminderten Aufwendungen für das Humankapital einfließen. Spätestens ab dem Jahr 2015 wird eine dramatische Verschlechterung im Verhältnis von Entsparrern zu Sparern eintreten. Für die entsparenden Senioren wird es zunehmend schwieriger, ihre Finanztitel zu verkaufen. Dabei dürfte der Aktienmarkt wegen der Risikoaversion der Seniorenschaft und der Umschichtung in risikoärmere Anlageformen schon weit vor diesem Zeitpunkt unter Druck geraten.

- b) Die Idee des Kapitaltransfers in demographisch junge Länder mit einem hohen ökonomischen Wachstumspotenzial wirft mehr Fragen auf, als sie Antworten verspricht. Zum einen müssten die Schwellenländer in der Lage sein, das Kapital investiv zu absorbieren. Hierzu sind die bisherigen Erfahrungen negativ, wie insbesondere die Asienkrise 1998 gezeigt hat, wo die Kapitalzuflüsse die makroökonomische Stabilität massiv gefährdeten.<sup>42</sup> Allein die jährliche Wertpapierersparnis Deutschlands übersteigt den gesamten Nettozufluss an privaten Portfolio-Investitionen in den wichtigsten Emerging Markets zusammen, die im übrigen ebenfalls einer erheblichen Alterung unterliegt (z. B. China). Sollte es darüber hinaus zu einem „brain-drain“ der besten Köpfe infolge von hiesigen Zuwanderungsanreizen kommen, würde das „Emerging“ dieser Märkte behindert. Ferner kommen zu den Währungsrisiken noch politische hinzu, wie beispielsweise die schwächelnde Solidarität der alten zu den neuen Bundesländern zeigt. Dass fremde Länder unter allen Bedingungen, also auch im Falle schwerer eigener ökonomischer Krisen, rückzahlbereit wären, kann nicht erwartet werden.<sup>43</sup>
- c) Weitere Probleme der (ergänzenden) Einführung der Kapitaldeckung ist zum einen die Frage, ob die Bevölkerung angesichts der stagnierenden oder sogar rückläufigen Einkommensentwicklung den erforderlichen Konsumverzicht überhaupt leisten will und kann; und zum anderen, ob die Kapitalmärkte derart gigantische Summen - die Rede ist von bis zu zehn Billionen Mark - überhaupt aufnehmen können.<sup>44</sup> Oft wissen die Verfechter der Kapitaldeckung nicht einmal, dass diese scheinbar so sichere Anlage in den gegenwärtigen Portfolios zu 70 - 80 v. H. aus Anleihen der öffentli-

---

<sup>42</sup> Und zugleich Pensionsfonds in schwere Turbulenzen kamen, siehe für das Beispiel der Schweiz Stillich, Klaus, DAngVers 1998, 24 11ff. (249).

<sup>43</sup> Nicht ausgeschlossen erscheint beispielsweise der Versuch, größere Brain-drain-Effekte gegenüber den Kapitalgeberländern mit der Rückzahlungsverpflichtung aufzurechnen, ähnlich wie die Länder des Ostblocks zu Zeiten des Eisernen Vorhangs Auswanderung von Kopfprämien abhängig machten, welche als Erstattung von Ausbildungskosten begründet wurden.

<sup>44</sup> Zu diesen Fragen siehe Borchert, Jürgen, Fragen zur Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung, in: Boecken/ Hänlein/Kruse/ Steinmeyer (Hg.), Öffentliche und private Sicherung gegen soziale Risiken, Baden-Baden 2000, S. 134 ff.; ders., aaO (1993), S. 130 ff.

chen Hand besteht. Genaugenommen handelt es sich um "Investitionen" in Staatsschulden. Statt aus Beiträgen wird die Alterssicherung also letztlich aus Steuermitteln erfolgen. Da die Steuern, die für die Verzinsung und Tilgung der Staatsschulden aufzubringen sind, aber genauso wie die Rentenbeiträge vom Volkseinkommen der jeweils laufenden Periode abgezweigt werden müssen, sind die volkswirtschaftlichen Konsequenzen von Kapitaldeckung und Unlageverfahren hier sehr ähnlich. Tatsächlich könnte wohl auch nur durch einen weiteren steilen Anstieg der öffentlichen Kreditaufnahme auf den Finanzmärkten überhaupt die Nachfrage für die gewaltigen, neu zu bildenden Kapitalsummen geschaffen werden. Mehr Staatsverschuldung ist aber das Gegenteil von mehr Sicherheit, denn das hieße über kurz oder lang die Strangulierung der öffentlichen Haushalte allein durch fällige Zinszahlungen. Zudem wären die verteilungspolitischen Konsequenzen fatal, denn es profitieren die Zinsgläubiger, mithin die wohlhabenderen Bürger, während die Minderbemittelten nur zahlen.<sup>45</sup> Damit blieben nur die Kapitalmärkte des Auslands übrig; dort jedoch sind – siehe oben – die politischen und die Währungsrisiken unübersehbar.

- d) Wenn man unterstellt, der heimische Kapitalmarkt böte ausreichende Anlagemöglichkeiten, so stößt man – worauf vor allem Oswald von Nell-Breuning hinwies – auf andere Probleme. Angesichts der Summen, die anzulegen wären, und aufgrund der gesetzlichen Vorschriften kämen hauptsächlich Anlagen in Aktien von börsennotierten Großunternehmen in Frage. Eine derartige Bevorzugung der "ersten Adressen" würde bei den Kapitalzuflüssen aber wiederum die mittelständischen Unternehmen benachteiligen.<sup>46</sup>
- e) Es müsste sichergestellt sein, dass tatsächlich mehr "echte" Kapitalbildung in Form von Sachinvestitionen erfolgt. Wechseln die Bürger lediglich von einer Anlage zur anderen, vom Sparbuch zur Lebensversicherung beispielsweise, dann beinhaltet das nur einen Wechsel der Kapitalbindung von den Banken zu den Versicherungen. Hier stellt sich die Frage, welchen volkswirtschaftlichen Sinn es hat, gewaltige Beträge exklusiv für Zwecke der Alterssicherung einzusperren. Denn das würde der kardinalen Aufgabe des Marktes zuwider laufen, für die beste Verwendung der Mittel dort zu sorgen, wo sie die volkswirtschaftlichen Aggregate der Investition, des Konsums und des Staatsverbrauchs am intelligentesten beeinflussen. Die vermehrte Kapitalbildung, die wir also benötigen, setzt aber auch mehr Konsumverzicht voraus. Das würde der bereits auf allen Vieren kriechenden Binnennachfrage und damit der Konjunktur den Garaus machen,<sup>47</sup> und die dann so gut wie unvermeidliche weitere Zunahme der Arbeitslosenzahlen könnte das ganze staatliche System ebenfalls in Trümmer legen.<sup>48</sup>

---

<sup>45</sup> in diesem Zusammenhang ausführlich Borchert, Jürgen, ZSR 1994, 1 ff.

<sup>46</sup> deren prekäre Situation im Zusammenhang zu „Basel II“ kürzlich erst Schlagzeilen machte, vgl. z. B. SZ v.1.12.01 siehe hierzu auch: Nell-Breuning, Oswald, in Borchert, aaO (1993), S. 135 ff.

<sup>47</sup> siehe hierzu: Enquete-Kommission: Demographischer Wandel; in: Zur Sache, 8/1998, S. 376 ff.

<sup>48</sup> Enquete-Kommission „Demographischer Wandel“; in: Zur Sache, 8/1998, S. 376 f.: Im übrigen sollte bedacht werden, dass ein nicht auszuschließender Crash an den Kapitalmärkten unabsehbare Folgen für die staatliche Legitimation insgesamt haben würde, wie das Beispiel des Aufstiegs des Nationalsozialismus zeigt, dazu Hockerts, H.-G., in Heidelberg Club (Hg.), Ist der Sozialstaat noch zu retten?; Heidelberg 1995, S. 5 ff.

## 10. Verschärfung der Verteilungskonflikte

Immer deutlicher zeichnet sich im Zuge der demografischen Entwicklung das Ende der Epoche ab, in welcher der Zuwachs des Volkseinkommens die Entscheidung von Verteilungsfragen erleichterte. Die Verteilungsspielräume werden in Zukunft enger, die Verteilungskonflikte dementsprechend schärfer. Hinsichtlich des intergenerationellen Verteilungskonflikts sind die Fakten deutlich: Die Nachwuchsgenerationen werden benachteiligt und diese Asymmetrie verschärft sich dynamisch.<sup>49</sup> So beziehen laut der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 1998 die 65- bis 69jährigen heute ein (preisbereinigt) um ein Drittel höheres Alterseinkommen als ihre Altersgenossen vor 20 Jahren, während zwei Drittel der unter 39jährigen um 5 bis 6 v. H. unter dem Einkommensniveau ihrer Vorgängergeneration liegen. Besonders hart trifft die Umverteilung von jung zu alt die Niedrigverdiener. Betrug das Haushaltseinkommen 30- bis 35-jähriger aus der unteren Einkommensschicht im Jahr 1978 durchschnittlich 1.534 € (3.000 DM) im Monat, waren es zwei Jahrzehnten später netto und inflationsbereinigt 460 € (900 DM) weniger, 1.074 € (2.100 DM).<sup>50</sup> Nach Untersuchungen des Freiburger Ökonomen Bernd Raffelhüschen schließt die Bilanz des „generational accounting“ für den Geburtsjahrgang 1936 beispielsweise noch mit einem Positivsaldo von 138.051 € (270.000 DM) (Männer), bereits für den Geburtsjahrgang 1956 liegt der Saldo jedoch bei Null und danach verschlechtert er sich fortlaufend.<sup>51</sup> Anzumerken ist ferner, dass auch der Konflikt auf dem Arbeitsmarkt ein Generationskonflikt ist.<sup>52</sup>

- a) Die Asymmetrie zwischen Jung und Alt schlägt sich nicht zuletzt in den Sozialhilfestatistiken nieder: Während Sozialhilfebedürftigkeit bei jüngeren Kindern und Familien zunimmt, nimmt sie bei den Senioren ab. Bei ihnen ist die Einkommens- und Vermögenssituation statistisch glänzend.<sup>53</sup>

<sup>49</sup> Dies ist keine deutsche Spezialität, sondern lässt sich in allen westlichen Industrieländern nachweisen, siehe hierzu den Bericht von Christoph Conrad über die Tagung „Verteilungsgerechtigkeit zwischen den Generationen“, die im Juli 1988 in Cambridge stattfand. Dort sorgte insbesondere die Arbeit des neuseeländischen Historikers David Thomson für Aufsehen, der Wohlfahrtsbilanzen im Lebenslängsschnitt und unter dem Gesichtspunkt der Einheit des Sozialbudgets institutionenübergreifend erstellt hatte und zu dem Ergebnis einer extremen intergenerationellen Ungleichverteilung zu Lasten der Jungen gekommen war. C.C., Arbeit, Ruhestand und Gerechtigkeit zwischen den Generationen 1850-2050, in: Sozialer Fortschritt, Heft 10/1988, S. 217 ff.; vgl. dazu ferner Borchert, Jürgen, Innenwelterstörung, Ffm 1989, S. 83 ff. (mwN); auffallend ist, dass andere Länder namentlich Holland und Skandinavien bei geringerem Problemdruck dennoch früher und entschlossener auf die neuen Fragen antworteten als Deutschland, wo sich die Veränderung der Bevölkerungsstruktur schon weitaus länger und tiefgehender abzeichnete

<sup>50</sup> So eine Auswertung der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe, über die Focus, Nr. 43/2001 berichtet

<sup>51</sup> zitiert nach Capital 9/1996, S.135 ff.; siehe ferner Raffelhüschen, Bernd/Walliser, Jan, Generational Accounting. Eine Alternative zur Messung intergenerativer Umverteilungspolitik, WiSta 4/96, 181 ff.; Deutsche Bundesbank Monatsbericht Dezember 2001, Zur langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte – eine Analyse anhand der Generationenbilanzierung; zu methodischen Fragen und zur Problematik intergenerationaler Verteilungsrechnungen siehe Wingen, Max, Denkanstöße, Vektor 2001, Kapitel 5, S. 209 ff.

<sup>52</sup> vgl. Lindner, Johannes in: Gesellschaft für die Rechte zukünftiger Generationen (Hg.), Ihr habt dieses Land nur von uns geborgt, Hamburg 1997

<sup>53</sup> das durchschnittliche Rentnerhepaar (West) hat mit €1.925.- mehr Geld zur Verfügung als junge Familien, vgl. Ulf Fink, FR-Dokumentation v. 19.3.97; ferner Kirner, Ellen/Schwarze, Johannes, Zur Einkommenssituation und Einkommensverwendung von Familien mit jüngeren Kindern, DIW-Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung,



- b) Auch durch und in den Transfersystemen der Sozialversicherung wächst die Kluft zwischen Jung und Alt, wie z. B. in der Arbeitslosenversicherung, da die Anspruchsdauer auf Arbeitslosengeld mit dem Lebensalter zunimmt (vgl. § 127 SGB III), oder in der GKV, weil seit 1997 die nach 1978 geborenen Jahrgänge von Maßnahmen des Zahnersatzes ausgeschlossen sind (§ 30 SGB V. Ein Musterbeispiel für die intergenerationelle Asymmetrie der Gesetzgebung ist die Pflegeversicherung, deren Einführung mit Kürzungen im Bereich des Familienlastenausgleichs einherging<sup>54</sup>. Bis in welche Verästelungen die Nachteile für Familien hineinreichen, zeigt in der Altersteilzeit-Praxis, dass nahezu ausschließlich Kinderlose die neuen Regelungen in Anspruch nehmen, weil Eltern auch geringe Gehalts- und Renteneinbußen nicht verkraften können.<sup>55</sup>
- Die zunehmende Asymmetrie für den Bereich der GRV haben die Renditeberechnungen der Rententräger selbst dokumentiert<sup>56</sup>. Der Rückkoppelungsmechanismus von Beitragssatz, Rentenhöhe und Bundeszuschuss funktioniert seit 1992 eben keineswegs generationensymmetrisch, sondern infolge der praktisch ausgeschlossenen direkten Besteuerung der Renteneinkommen wird der Staatsanteil und werden damit die wachsenden Zukunftslasten weit überproportional von der Aktivengeneration getragen. Auch durch die „Riester-Reform“ wurden die Asymmetrien, die der sog. „demographische Faktor“ des RRG 1999 gebracht hätte, lediglich abgemildert, keineswegs jedoch beseitigt.<sup>57</sup>
  - Wie subtil die Verteilungsmechanismen zugunsten der Seniorenschaft wirken, lässt sich an der Beitragssubstitution durch die Mehrwertsteuererhöhung infolge des FBRVG 1997 sowie die Ökosteuern ab 1999 studieren. Zwar zahlen die Senioren ebenfalls diese indirekten Steuern, tritt gleichwohl keine proportionale Belastung bei ihnen ein, denn sie werden privilegiert: Wegen der Rückkoppelungseffekte, die direkte Lohnabgaben gem. § 68 SGB VI haben, würde eine Beitrags- oder Einkommenssteuererhöhung im Gegensatz zur Verbrauchssteueran-

---

2/1996, S.203 ff.; eindringlich auch die Befunde, welche Diether Döring auf dem Kolloquium vorstellte, Döring 2002-Teil B Dokumentation

<sup>54</sup> vgl. Borchert, Jürgen, Schlag gegen die Familie, Die Zeit, Nr. 51 v. 17.12.1993, S. 21; ders., Wann kippt Pisa?, ZSR 6/91, s. 366ff.

<sup>55</sup> hierauf machte den Verf. der BR-Vorsitzende der Lufthansa Systems GmbH Wingefeld in einem persönlichen Gespräch aufmerksam

<sup>56</sup> Eitenmüller, Stefan, Die Rentabilität der gesetzlichen Rentenversicherung, DRV 12/96, S. 784 ff.; Ohsmann, Sabine/Stolz, Ulrich, Beitragszahlungen haben sich gelohnt, DAngVers 3/ 1997, S. 119 ff.; bemerkenswert, dass die fiskalischen Aufwendungen der Versicherten für den Bundeszuschuss in beiden Studien ausgeklammert bleiben!

<sup>57</sup> Dazu vgl. Sozialbeirat, Sondergutachten v. 13.2.2001 zur Rentenreform 2001, BT-Drucks. 14/5394, S. 17 f.; ferner Gallon, Thomas-Peter, Vergreisung als Grund, die Rente zu senken?, Soziale Sicherheit, 89/1997, S. 286 ff.; hinsichtlich der verfassungsrechtlichen Bewertung der intergenerationellen Verteilungswirkungen der GRV vgl. z. B. Jarass in NZS 1997, S. 551: Alle legislativen Maßnahmen liefen im Ergebnis auf eine einseitige Belastung der Nachwuchsgeneration hinaus. Weiter heißt es u.a.: „Dieser Befund ist mit dem Prinzip der Lastengleichheit, wie sie der Gleichheitssatz gebietet, schwerlich zu vereinbaren: Dass diejenigen, die die zur Sicherung der Rentenfinanzen notwendigen Leistungskürzungen zu tragen haben, höhere Beiträge entrichten müssen, ist schwer verständlich. Wenn, dann erscheint eher ein umgekehrter Zusammenhang angemessen, dass also diejenigen verstärkte Leistungskürzungen übernehmen müssen, die weniger hohe Beiträge entrichtet haben“; die gute Beurteilung der intergenerationellen Verteilung der Rentenreform 2001 (z. B. die Prognos-Studie v. 13.12.01) beruht nicht zuletzt auf den Zinseszins-Annahmen, vgl. Die WELT v. 14.12.01

hebung unmittelbar eine Minderung der Rentenhöhe zur Folge gehabt haben. „Von einer Beitragssenkung profitieren auch die Rentner, weil damit ihre Anpassung höher ist“. <sup>58</sup> Gleichzeitig beschränkt das zunehmende Wahlgewicht der Seniorenschaft die politischen Gestaltungsspielräume. Es spricht für die Weitsicht des Wirtschaftsnobelpreisträgers von 1974, Friedrich August von Hayek, dass er diese Entwicklung bereits im Jahr 1960 voraussah und davor warnte, da die "Mehrheit über 40 bald versuchen werde, die jüngeren Jahrgänge für sich arbeiten zu lassen."<sup>59</sup>

So werden Familien und Jüngere schließlich auch durch die massive Verschiebung in der Struktur der Staatseinnahmen zunehmend benachteiligt, die seit Jahrzehnten stattfindet. Betrug die Steuerbelastung der Lohneinkommen 1960 nur rund 6 v. H., sind es heute rund 20 v. H.. Genau umgekehrt entwickelte sich die Belastung der Gewinn- und Kapitaleinkommen: 1960 rund 20 v. H., heute nur noch rund 5 v. H. <sup>60</sup> Der amtlichen Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung des Jahres 1998 zufolge kamen auf ca. 500 Mrd. € (1.000 Mrd. DM) Gewinn aus Vermögenseinkommen und Unternehmensbeteiligungen Steuern und Abgaben in Höhe von 20,5 Mrd. € (40 Mrd. DM) aus, während von 818 Mrd. € (1.600 Mrd. DM) an Bruttolöhnen nach dem staatlichen Zugriff nur 500 Mrd. € (1.000 Mrd. DM) übrig blieben. <sup>61</sup> Eine der Folgen ist, dass der Anteil der Netto-Lohnquote am privat verfügbaren Volkseinkommen, also dem privaten Kaufkraftpotenzial, von 55,8 v. H. in 1960 auf zuletzt 43 v. H. gesunken ist.

- c) Mit zunehmender Kinderlosigkeit verstärken sich auch verborgene Verteilungssymmetrien zugunsten Kinderloser, Beispiel GKV: Hier nimmt mit schrumpfenden Kinderzahlen und steigender Müttererwerbstätigkeit das Gewicht der Familienhilfe ab und der Transfereffekt von Familien mit mehreren Kindern an die „ohnehin schon bessergestellten Kinderlosen“<sup>62</sup> zu. Bereits heute ist ein massiver Transfer zu konstatieren: Entgegen den verbreiteten Schätzungen der Kosten der Familienhilfe von 25-31 Mrd. € (48-60 Mrd. DM) ist tatsächlich nur von einem Betrag in Höhe ca. 3,1 Mrd. € (6 Mrd. DM) auszugehen. <sup>63</sup> Dem stehen bei Gesamtausgaben der GKV (1999) von 130 Mrd. EUR (254 Mrd. DM) und einem Anteil der Gesundheitskosten der 60plus -Generation von ca. 50 v. H. (= 65 Mrd. EUR = 127 Mrd. DM) sowie einem Anteil der Kinderlosen an der Seniorenschaft von ca. 20 v. H. somit Ausgaben in Höhe von rund 13 Mrd. € (rd. 26 Mrd. DM) an diesen Personenkreis gegenüber, welche ausnahmslos von den Kindern anderer Leute erwirtschaftet werden müssen. <sup>64</sup>

---

<sup>58</sup> so der BMAuS Dr. Blüm bei der Verabschiedung des FBRVG am 11.12.97 (BT -Prot. 13/19152 (A))

<sup>59</sup> v. Hayek, F.A., Die Verfassung der Freiheit, Tübingen 1971, S. 377

<sup>60</sup> vgl. Schäfer, Claus (WSI), Über die Rastlosen und Ausgeschlossenen in der Gesellschaft, FR 25.9.01

<sup>61</sup> Henkel, FR v. 23.10.2000

<sup>62</sup> BVerfG im Trümmerfrauenurteil v. 7.7.92, BVerfGE 87, 1 ff. (37)

<sup>63</sup> dazu Rosenschon, Astrid, Familienförderung in Deutschland- eine Bestandaufnahme, Institut für Weltwirtschaft, Kieler Arbeitspapier Nr. 1071, August 2001, S. 10- 14 (mwN)

<sup>64</sup> Die Beiträge der Rentner selbst dürfen hier nicht gegengerechnet werden, weil sie genau wie die Altersruhegelder ebenfalls aus dem Wirtschaftsertrag der Nachwuchsgeneration abgeleitet werden.

## 11. Entkoppelung von Einkommen und Bedarf

Es ist nicht zu übersehen, dass sich die Verteilung der Konsumeinkommen mit dieser Entwicklung immer weiter vom Bedarf entfernt. Bei Singles und Senioren, deren Bedarf geringer oder sogar weitgehend gedeckt ist, entstehen Einkommensüberhänge, während junge Familien ihren hohen Bedarf schon bei durchschnittlichen Einkommen nicht mehr decken können. Damit wird die Einkommensallokation wirtschaftspolitisch immer unbefriedigender<sup>65</sup> und angesichts der prekären Lage des Handels sind die Konsequenzen für die Konjunktur sichtbar. Gleichzeitig stellt sich die Frage nach der Rationalität eines Sozialbudgets von rund 665 Mrd. € (1,3 Billionen DM) bzw. 8.181 € (16.000 DM) pro Kopf, welches offenbar keinen effektiven sozialen Ausgleich und soziale Kohäsion schafft, sondern Einkommensungleichheiten noch verschärft.

## 12. Fazit: Destabilisierung des gesellschaftlichen Systems

Bereits diese wenigen Überlegungen lassen erkennen, dass eine Vielzahl von Belastungsfaktoren aus der demographischen Entwicklung und der Beschädigung des Humanvermögens kumulieren, welche sich dynamisch und wechselwirkend verstärken und zur Gefährdung der Stabilität und des sozialen Friedens des gesellschaftlichen Systems führen werden.<sup>66</sup> Über drei Jahrzehnte führten die bei der Humanvermögensbildung ersparten Aufwendungen zu entsprechend überhöhtem Konsum<sup>67</sup>. Für die fehlenden Investitionen in das Humanvermögen muss nun der Preis entrichtet werden. Der Raubbau an den biologischen und sozialen Grundlagen der Gesellschaft lässt die „Kraftquelle Familie“ versiegen. Wegen der groben Verletzung der „Baugesetze der Gesellschaft“ –Solidarität und Subsidiarität– durch den falsch konzipierten Sozialstaat rieselt die Gesellschaft wie loser Sand auseinander. Der extreme Individualismus schließlich untergräbt die Fundamente des Gemeinwesens.<sup>68</sup>

---

<sup>65</sup> vgl. dazu Persson, Thorsten/ Tabellini, Guido, Is inequality harmful for growth?, American Economic Review 1994, S. 600 ff ( „We think it is...“).

<sup>66</sup> zur dynamisch-interdependenten Selbstzerstörungsmechanik des sozialen Systems siehe Borchert, Jürgen, Sozialstaat unter Druck, ZSR 1994, S. 1 ff

<sup>67</sup> um welche Größenordnungen es sich bei der Humanvermögensbildung handelt, hat die Sachverständigenkommission des 5. Familienberichts ermittelt: Allein für den Geburtsjahrgang 1984 schätzte sie den von Familien erbrachten Wert der Humanvermögensbildung auf 127,8 Milliarden € und den von Familien zu diesem Zeitpunkt zur Bildung des volkswirtschaftlichen Arbeitsvermögens insgesamt erbrachten Beitrag auf 7.816 Billionen € dem habe ein Wert des reproduzierbaren Sachvermögens zu Wiederbeschaffungspreisen von lediglich 3,5 Billionen € gegenüber gestanden, BT-Drucks. 12/ 7560, S. 144 f.; grundlegend Krüsselberg, H.-G./Auge, M./Hilzenbecher, M., Verhaltenshypothesen und Familienzeitbudgets, Schriftenreihe des BMfJFFG Bd. 182, Stuttgart 1986; zum Humanvermögenskonzept zuletzt ausführlich das Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim BMFSFJ „Gerechtigkeit für Familien“, Stuttgart/Berlin/Köln, 2001, S. 103 ff.

<sup>68</sup> ausführlich Borchert, Jürgen, Familie und soziale Sicherheit, Pediatrics 40/2001, S. 519 ff.

## Teil 2

### Ursachen der Deklassierung von Familien

Ungeachtet der Frage der bevölkerungspolitischen Wirksamkeit kommt der Familienpolitik als der neuen Sozialpolitik des 21. Jahrhunderts schon wegen der qualitativ wachsenden Anforderungen an das Humanvermögen und die optimale Abstimmung der wirtschaftlichen Ressourcen eine Schlüsselfunktion zu, namentlich für die Wirtschaftspolitik. Den epochalen Trend der Deklassierung der Familie zu beenden und umzukehren wird ihre vordringliche Aufgabe sein. Hierfür muss sie sich jedoch zunächst der Ursachen dieses Phänomens vergewissern. Die gängigen Deutungsmuster - Arbeitslosigkeit, Trennung und Scheidung, unzureichende Kontrolle von Konsumwünschen, berufliche Bildungsdefizite, mangelnde Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbsarbeit<sup>69</sup> - enthalten zwar punktuelle Ansätze, greifen insgesamt jedoch offensichtlich zu kurz. So ist beispielsweise festzustellen, dass die Zahlen der Sozialhilfeempfänger auch in all jenen Jahren weiter stiegen, in welchen die Arbeitslosenziffern deutlich sanken, insbesondere in den Zeiträumen von 1975 bis 1980 und von 1985 bis 1990 (siehe Grafik 1 am Ende).

Zwar ist unstrittig, dass Kinder die bei zwei erwerbstätigen Eltern aufwachsen, ein vergleichsweise geringes Armutrisiko haben,<sup>70</sup> jedoch muß die weitere Tatsache nachdenklich machen, dass die Familien trotz steigender Müttererwerbstätigkeit verarmen: Betrug die Erwerbsquote der Frauen mit Kindern unter 18 Jahren in Baden- Württemberg

---

<sup>69</sup> exemplarisch der Armutsbericht 2001, S. 88 ff.; offenbar geraten tieferegehende analytische Ansätze, wie sie die Autoren des Dritten und Fünften Familienberichts –BT-Drucks. 8/3121 und 12/ 7560 -entwickelt haben, bereits in Vergessenheit. Fragwürdig erscheint auch das Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen „Gerechtigkeit für Familien“, Stuttgart 2001, in welchem das Bildungswesen sowie eine „rechnerische Steuer für den privaten Zeitaufwand“ als öffentliche Aufwendungen im Rahmen des Familienlastenausgleichs bilanziert werden, aaO, S. 137 ff. (155 f.); die Problematik dieses Ansatzes wird vom Beirat sehr wohl gesehen (vgl. insbesondere S. 139 ff.), der folgerichtig den „Steuerverzicht“ des Staates für den privaten Zeitaufwand, der ja kein disponibles und damit besteuertes Einkommen darstellt, wieder aus den Bilanzen herausrechnet und die geringe Aussagekraft seiner Berechnungen ausdrücklich betont, vgl. S. 157 ff. Aus Sicht des Verf. verbietet sich die Bilanzierung der Bildungsausgaben auf dem Familienkonto aus mehreren Gründen oder - anders formuliert: sie ist von der Methode her „unökonomisch“, weil Aufwand und Ertrag nicht zusammen betrachtet werden. Eltern sind am Wirtschaftsertrag ihrer Kinder zum einen unterproportional beteiligt, zum andern können Aufwand und Ertrag sinnvoll nur im Lebenslängsschnitt gemessen werden; hier genießen aber Kinderlose dieselben Vorteile. Konsequenterweise müsste, wer den Eltern Bildungstransfers berechnet, dasselbe für die gesamte öffentliche Infrastruktur machen. Exemplarisch für eine fehlerhafte Bilanzierung zuletzt Rosenschon, aaO (Fn. 52), welche als „Untergrenze“ der öffentlichen Leistungen an Familien einen Betrag von 353 Mrd. DM in 2001 errechnet hat, dabei allerdings allein 118.800 Mrd. DM im Bereich der Steuergesetzgebung anrechnet, die mit Familienförderung gar nichts zu tun haben, weil es dabei nur um Belastungsgerechtigkeit geht (auch Kinderlose erhalten schließlich Freibeträge); weitere 20 Mrd. DM, einschließlich Bundesbeiträge für Kindererziehung, bei der GRV sogar rd. 42.4 Mrd. DM werden von ihr im Bereich der Sozialversicherung ermittelt. Dass jedoch ganz im Gegenteil im Bereich der GKV Transfers von Familien an Kinderlose (dazu oben Text zu Fn. 52) oder bei der GRV In-Sich-Transfers der Familien stattfinden, wird nicht erkannt; auch das Bildungswesen und die Kinderbetreuungseinrichtungen schlagen bei Rosenschon mit gut 145 Mrd. DM zu Unrecht zu Buche: Statt 353 Mrd. DM bleiben lediglich 48 Mrd. DM, von denen Familien selbst wiederum mindestens ein Drittel selbst tragen. Gemessen an den privaten direkten und indirekten Kinderkosten einschließlich Betreuung von rd. 374 Mrd. DM also 8.6 v. H.!

<sup>70</sup> dazu Eggen, Bernd, Armut und Anspruchsdenken? –Familien in der Sozialhilfe, Baden-Württemberg in Wort und Zahl 5/97, S. 210 ff.

im Jahr 1976 lediglich 49.4 vH, so waren es 1999 immerhin 68.9 vH.<sup>71</sup> Versäumt wird auch, sich Rechenschaft darüber abzulegen, ob eine vermehrte Erwerbsbeteiligung die Einkommenssituation tatsächlich grundlegend verändert, oder ob nicht durch das Überschreiten von leistungsschädlichen Grenzen z. B. beim Wohngeld oder bei den Kindergartengebühren sogar negative Nettoeffekte entstehen.<sup>72</sup> Erst recht vermögen solche Ansätze nicht den Befund wachsender Familienarmut inmitten wachsenden Wohlstandes und eines expandierenden Sozialstaates zu erklären. Bei der Entschlüsselung des Phänomens, dass selbst die rasche Ausweitung des Kindergeldes/ der Freibeträge seit 1990 infolge der Interventionen des Bundesverfassungsgerichts den Trend nicht umkehren konnte, versagen sie vollends. Gemeinsam ist solchen Erklärungsansätzen nur, dass sie die Ursachen zumindest zu großen Teilen dem Bereich individueller Verantwortlichkeiten zuordnen und damit die Politik entlasten. Dabei bieten gerade die Realitäten der Familienpolitik Anlass zu scharfer Kritik, wie zu zeigen sein wird.

Offenkundig bedarf es also eines Methodenpluralismus aus historischen, soziologischen, ökonomischen und rechtlichen Elementen, um den Kern des Familienproblems zu erfassen. Dabei wird erkennbar, dass die Familie paradoxerweise vor allem ein Opfer des Ausbaus der Aktivitäten des Sozialstaats wurde, der einst zu ihrer Funktionsentlastung entstanden war.

### **III. Industrialisierung und Familie**

In der vorindustriellen Gestalt des " Ganzen Hauses" waren, abgesehen einmal von den Unterstützungsregeln der Zünfte, die Familie und das System der sozialen Sicherheit im wesentlichen identisch. Die Funktionsteilung entwickelte sich erst im Zuge der Industrialisierung.<sup>73</sup> Paradoxerweise bedeutete die industrielle Revolution dabei für die Familien einerseits die große Erlösungstat, andererseits schuf sie im Bunde mit der alle Bereiche durchdringenden Markt- und Geldwirtschaft Bedingungen, welche die Familie gegenüber anderen Lebensformen systematisch benachteiligte.

#### **1. Vom Kinderreichtum zur Familienlast**

Erst seit der Industrialisierung waren Heirat und Nachwuchs nicht mehr nur den erben- und besitzenden Erstgeborenen erlaubt, sondern nun waren auch nachgeborene Kinder aufgrund ihrer Arbeitskraft dazu in der Lage und berechtigt, eine Familie zu gründen. Andererseits waren die Arbeitseinkommen als Markteinkommen „individualistisch verengt“ und losgelöst von der Frage, wie viele Personen davon jeweils leben mussten. Die neue Ordnung war auf den homo oeconomicus als Einzelmenschen zuge-

---

<sup>71</sup> John, Birgit/Schmidt, Heike in: Sozialministerium Baden-Württemberg (Hrsg.), Erziehungsurlaub- Regelungen, Inanspruchnahme und Evaluation, Stuttgart 2001, S. 104 ff.

<sup>72</sup> siehe die Fallschilderung in der Zeitschrift des Bundes der Steuerzahler, September 2001, S. 167: Bei einer halbtags beschäftigten Ehefrau verbleiben von einem Bruttolohn von DM 2.200 bzw. 1.124,86.€ netto nur 396,16.- € (Gesamteinkommen des Ehepaars: 76.694,96 €)!

<sup>73</sup> Dazu Mitterauer, Michael, Grundtypen alteuropäischer Sozialformen, Stuttgart 1979, S. 35 ff.

schnitten.<sup>74</sup> Infolge des Verbots der Kinderarbeit und der Einführung und steten Verlängerung der Schulpflicht verloren Kinder gleichzeitig ihren wirtschaftlichen Nutzen als Arbeitskräfte und wurden für Eltern zur ökonomischen Belastung.<sup>75</sup> Schließlich führte die Verlagerung des Arbeitsplatzes aus der überkommenen Wirtschafts- und Sicherungsgemeinschaft des „Ganzen Hauses“ zur Trennung von Arbeit und Beruf. Kindererziehung blieb nicht länger eine Gemeinschaftsaufgabe, sondern oblag allein den Eltern der Kernfamilien außerhalb des formellen Wirtschaftssektors als Privatsache. Zur individualistischen Ausgangslage gesellte sich so eine „privatistische“ Betrachtungsweise.<sup>76</sup> Damit wurde der ökonomische Wert der Kindererziehung als Schaffung des Humanvermögens aus dem Blick verloren, wie bereits Friedrich List treffend feststellte: „Wer Schweine erzieht, ist ein produktives und wer Menschen erzieht, ein unproduktives Mitglied der Gesellschaft!“<sup>77</sup> Mit der Zerstörung des Bindeelementes der gemeinsamen Arbeit löste sich auch die überkommene Sicherungsgemeinschaft des „Hauses“ immer mehr auf. Ein großer Teil der herkömmlichen Funktionen der Familien, insbesondere die Kranken- und Altenfürsorge, gingen auf spezielle gesellschaftliche Leistungsträger über.<sup>78</sup> Weil die soziale Sicherung am Arbeitsverhältnis anknüpfte, verlängerte sich dessen individualistische Engführung zwangsläufig in den dynamisch wachsenden Bereich der sozialen Sicherung hinein.<sup>79</sup>

---

<sup>74</sup> Siehe hierzu die Zusammenfassungen bei Schreiber, Wilfrid, Existenzsicherheit in der industriellen Gesellschaft, Köln 1955, S. 5 ff. und Engels, Wolfram, Der Kapitalismus und seine Krisen, Düsseldorf 1996, S. 11 ff.; ferner Kaufmann, Franz-Xaver, Die Familie als Lastesel der Nation, Eichholz-Brief 1/95, S. 26 ff.;

<sup>75</sup> So schrieb z. B. Adam Smith, Der Wohlstand der Nationen, London 1776 (hier nach: München 1974, S. 61): „Die Arbeit eines Kindes wird, bis es das Elternhaus verlassen kann, auf 100 Pfund reinen Gewinn geschätzt... Der Nutzen eines Kindes ist der stärkste Anreiz zur Heirat, so dass wir uns nicht zu wundern brauchen, wenn die Nordamerikaner im allgemeinen sehr jung heiraten.“

<sup>76</sup> Dazu auch Wingen 2002, Teil B Dokumentation; Meier, Uta, „Arbeit aus Liebe“: Das Trivialisierungsphänomen weiblicher Alltagsarbeit und seine verhängnisvollen Folgen, in: v. Tippelskirch/ Spielmann (Hg.), Solidarität zwischen den Generationen, Stuttgart/Berlin/Köln 2000, S. 17 ff.

<sup>77</sup> in: Das nationale System der politischen Ökonomie, Basel 1959, S. 151 (Nachdruck); ähnlich das Schumpeter Theorem von 1907: „Die Menschen sterben, neue werden geboren (...), und so kann man in der Tat, ohne sich besonders Gewalt anzutun, die stets vorhandene Arbeitskraft ähnlich behandeln wie das Land. Wohl muss im Gegensatz zu letzterem eine Reproduktion erfolgen, aber dieselbe fällt aus dem Rahmen ökonomischer Betrachtung heraus“, Schumpeter, Alois J., Das Rentenprinzip in der Verteilungslehre, in: Aufsätze zu ökonomischen Theorie, Tübingen 1952, 213. Die –unkritische –moderne Variante findet man bei Schneider, StuW 1984, 364 f.: *Gerade die Menschenwürde verlange, das Markteinkommen und nicht das zur Vermögensmehrung disponible Einkommen zu besteuern; denn das Kinderaufziehen ist kein ökonomischer Sachverhalt, vergleichbar mit dem Füttern junger Kälber zur Erhaltung der Viehherde als Vermögensstamm...*“; zu „chrematistischem“ und „oikonomischem“ Prinzip siehe Immler, Hans, Vom Wert der Natur. Zur ökologischen Reform von Wirtschaft und Gesellschaft, Opladen 1989, 39 ff.

<sup>78</sup> dazu im einzelnen Borchert, Die Berücksichtigung familiärer Kindererziehung im Recht der gesetzlichen Rentenversicherung, Berlin 1981, S. 144 ff. (mwN). In der Transformation von der Agrar- zur Industriegesellschaft, während die technologische Einheit von Haushalt und Betrieb verloren ging und sich das Denken in Geldgrößen durchsetzte, sieht auch Oswald von Nell-Breuning eine wesentliche Ursache für den Verlust des Verständnisses der realen Zusammenhänge zwischen Produktion und Reproduktion, in: Gleichstellung der Frau in der sozialen Rentenversicherung, in: v. Schweitzer, Rosemarie, Leitbilder für Familie und Familienpolitik, Festschrift für Helga Schmucker, Beiträge zur Ökonomie von Haushalt und Verbrauch, Heft 16, Berlin 1981, S. 122 f.

<sup>79</sup> zum Individualismus siehe Wingen, Max, Die wirtschaftliche Eigenverantwortung in der Familienpolitik, Die neue Ordnung 1961, S. 8 ff.; zu subtilen Konsequenzen für die Einkommensverteilung zwischen Familien und Ungebundenen („vierfache Diskrepanz“ des Einkommens- und Lebensbedarfs der Familien) derselbe, Familienpolitik- Ziele, Wege und Wirkungen, 2. Auflage, Paderborn 1965, S. 35 ff.; ferner Bertram, aaO

## 2. Die Rolle des Unterhaltsrechts

Eine besondere Rolle in diesem Prozess spielte schließlich die Kodifizierung des Verwandtenunterhaltsrechts im Bürgerlichen Gesetzbuch (BGB), welches im Jahre 1900 in Kraft trat. Dessen rechtliche Struktur, die schematisch nur in vertikaler Richtung die Beziehungen innerhalb der blutsverwandten (Kern-) Familie regelt und dabei das bürgerlich-rechtliche System individueller Anspruchsbeziehungen nicht antastet, beinhaltet die normative Abkehr von dem ursprünglichen kollektiven Unterhaltsverband der Familie. Mit der gesteigerten Unterhaltungspflicht in absteigender Linie und dem Ausschluss des Unterhaltsanspruchs bei fehlender Leistungsfähigkeit des Verpflichteten in aufsteigender Linie stellte es die materiellrechtliche Vorbedingung dar, um die Umverteilung des Einkommens der Aktiven-Generation hinsichtlich der Kinder im Rahmen der Familie, hinsichtlich der Alten auf dem Wege gesellschaftlicher Umverteilung durchzusetzen. Insbesondere die Abhängigkeit der Unterhaltsansprüche der Alten-Generation von der Leistungsfähigkeit der Aktiven-Generation bedeutete für die Ausweitung der durch Pflichtbeiträge finanzierten Sozialversicherung, dass Pflichtenkollisionen in der Person der Aktiven - zwischen der Unterhaltungspflicht für die Alten-Generationen im familiären Rahmen und der Beitragspflicht für die Rentenversicherung im sozialen Rahmen - rechtlich verhindert wurden. Solange allerdings die Leistungen der Sozialversicherungen und damit die Beiträge noch niedrig blieben, stand der privat erbrachten Vorleistung der Eltern prinzipiell auch eine Gegenleistung der Kinder in Form von Unterhaltsansprüchen der Eltern gegenüber.<sup>80</sup>

## 3. Die „Transferausbeutung“ der Familie

Der entscheidende Schritt zur Verdrängung der familiären Altenversorgung und dem Wechsel zum sozialen „Generationenvertrag“<sup>81</sup> wurde in Deutschland schließlich mit der Rentenreform des Jahres 1957 unternommen. Bis dahin war die Alterssicherung überwiegend noch auf familiärer Basis erfolgt, die Renten hatten allenfalls Taschengeldcharakter.<sup>82</sup> Von einem Tag zum anderen wurden die Renten jedoch auf ein lohnensetzendes und lebensstandardsicherndes Niveau angehoben. Weil hierfür allerdings die Beitrags- und Steuerlast der Nachwuchsgeneration enorm gesteigert werden musste, verringerte sich in entsprechendem Maße ihre Fähigkeit zur Leistung innerfamiliären Unterhalts an die Eltern. Während Kinderlose, deren Renten realwirtschaftlich ausnahmslos von den Kindern anderer Leute aufzubringen sind, so die großen Gewinner der Reform waren, wurden vor allem die Mütter durch das neue System um ihre originären und genuinen Ansprüche auf Altersunterhalt geprellt. Folgerichtig zeichnete sich

---

<sup>80</sup> dazu Ruland, Franz, Familiärer Unterhalt und Leistungen der sozialen Sicherheit, Berlin 1973, S. 236 ff.

<sup>81</sup> soweit ersichtlich war es das International Labour Office, welches im Jahr 1942 den Begriff sinngemäß erstmals verwandte: „Die Verpflichtung der Eltern, das Kind in der Kindheit zu unterstützen, entspricht der Verpflichtung des Kindes, die alten Eltern zu unterstützen; diese Verpflichtung kehrt in der Sozialversicherung in Form der Solidarität der Generationen wieder“, ILO, Approaches to Social Security, 1942, S. 1. Allerdings hatte schon Bismarck, übrigens ein Anhänger des Umlageverfahrens, die Ansicht vertreten, dass „kooperative Verbände nicht sterben“, dass sich die unbeschränkte Dauer der neuen Versicherung im Staat begründe und dass es der Staat - und nicht mehr die Familie - sei, welcher die „nie unterbrochene Folge versicherter Generationen“ garantiere, Manow, Philip, Individuelle Zeit, institutionelle Zeit, soziale Zeit, in: Zeitschrift für Soziologie, Jg. 27, Heft 3, Juni 1998, S. 193 ff. (197)

<sup>82</sup> Borchert, Jürgen, Renten vor dem Absturz, Ffm 1993, S. 43 ff.

ab Ende der 50er Jahre die Altersarmut speziell von Müttern scharf als neues Phänomen und kardinales Problem der Sozialpolitik ab.<sup>83</sup> Die Asymmetrie zwischen der Privatisierung der Kinderlasten und der Sozialisierung des Kindernutzens, die sich über mehr als fünf Jahrzehnte zunehmend verschärft hatte, war durch dieses System der „Transferausbeutung der Familien“<sup>84</sup> gravierend geworden.

#### **IV. Die bundesdeutsche Familienpolitik seit der Rentenreform 1957<sup>85</sup>**

##### **1. Politik contra Sachverstand**

Es ist eine Ironie der bundesdeutschen Sozialgeschichte, dass die der Rentenreform 1957 zugrunde liegenden Konzepte genau das Gegenteil bewirkt haben: Sie wollten die Transformation der Gesellschaft bürgerlicher Kleinfamilien zu einer familiären Bürgergesellschaft. So stellte der Kieler Ökonom und Soziologe Gerhard Mackenroth in seinem legendären Vortrag „Die Reform der Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialplan“ vom 19. April 1952 vor dem Verein für Sozialpolitik die Korrektur des Individualprinzips durch das Familienprinzip in das Zentrum seiner Überlegungen.<sup>86</sup> Hieran anknüpfend bezeichnete ein Jahr später der Arzt und Ökonom Ferdinand Oeter das Rentensystem als „Fronddienst der Eltern für Kinderlose“.<sup>87</sup> Auch der unmittelbare Urheber der 1957 schließlich umgesetzten dynamischen Rente, der Ökonom und Mathematiker Wilfried Schreiber (selbst kinderlos), hatte 1955 in seiner Denkschrift "Existenzsicherheit in der industriellen Gesellschaft" die Analyse der veränderten Situation von Familien im Zuge der Industrialisierung an den Anfang seiner Überlegungen gestellt und daraus konsequent die Forderung nach einer Transformation der ursprünglichen binnen-

---

<sup>83</sup> dazu vgl. die Frauenenquete, BT-Drucks. V/ 909; Döring, Diether, Soziale Sicherheit im Alter?, Berlin S. 26 ff, weist zudem auf den starken Spreizungseffekt der neuen Rentenformel zu Lasten von Frauen hin

<sup>84</sup> grundlegend Suhr, Dieter, Transferrechtliche Ausbeutung und verfassungsrechtlicher Schutz von Familien, Müttern und Kindern, Der Staat 1/1990, .S. 69 ff.

<sup>85</sup> hierzu siehe auch Wingen 2002-Teil B Dokumentation aus der Perspektive eines bereits damals aktiven Teilnehmers

<sup>86</sup> "Hier erwächst der Sozialpolitik noch einmal eine neue Aufgabe, die sozialpolitische Großaufgabe des 20. Jahrhunderts: Familienlastenausgleich, meines Erachtens der einzig soziale sinnvolle Lastenausgleich, denn sein Richtmaß ist nicht vergangener Verlust, sondern eine gegenwärtige Leistung, deren Lasten ausgeglichen werden sollen: die Lasten für das Aufbringen der jungen Generation, ohne die kein Volk und keine Kultur ihre Werte erhalten und tradieren können, müssen gerecht verteilt werden, sodass das Volk nicht durch eine falsche Verteilung dieser Lasten seinen Bestand gefährdet... Ich möchte nur keinen Zweifel daran lassen, dass es mit einer Politik der kleinen Mittel nicht getan ist - alle solchen Maßnahmen würden hoffnungslos verpuffen-, sondern dass es sich hier um eine ganz große Einkommensumschichtung und eine grundsätzliche Neugestaltung der Verteilungsordnung handeln muss, wenn man damit etwas ausrichten will, eine Umschichtung nicht zwischen Einkommens - und Sozialschichten, sondern innerhalb jeder Schicht zwischen den Familien und den Ungebundenen... Das Familienprinzip muss über eine viel stärkere Berücksichtigung des Kindes und des Jugendlichen durchgesetzt werden, des noch nicht arbeitsfähigen Schulkindes und der Lehrlinge bis zum Abschluss ihrer Ausbildung ", in: Böttcher (Hg.), Sozialpolitik und Sozialreform, Tübingen 1957, S. 43 ff.

<sup>87</sup> Oeter, Ferdinand, Fronddienstpflicht der Familie?, Frankfurter Heft 6/1953, 438 ff.; die Ausführungen wurden wörtlich vom hochkarätig besetzten „Arbeitsausschuss für die Große Steuerreform“ in seinem 1954 erstatteten Bericht an den Finanzausschuss des Bundesrates übernommen, vgl. Troeger (Hg.), Diskussionsbeiträge des Arbeitsausschusses für die Große Steuerreform, Stuttgart 1954, S. 22 f. ; F. Oeter ist i.ü. der Urheber des Konzeptes der Beitragsstaffel nach Kinderzahl, welches er in der Aufsatzreihe „Die Überwindung des Fürsorgestaates durch soziale Strukturpolitik“, 5. Folge, Ärztliche Mitteilungen 8/1956, beiläufig entwickelte. Ausführlich zum „Schreiberplan“ Wingen, Max, Drei-Generationen-Solidarität in einer alternden Gesellschaft, Neuwied 1988 (Schriftenreihe der Deutschen Liga für das Kind)



familiären Unterhaltsströme auf die gesellschaftliche Ebene abgeleitet. Es sei unabwiesbar, „dass die Institutionen der Altersrente und des Kindergeldes mit Notwendigkeit zusammengehören und als Einheit gesehen werden müssen, weil beiden der gleiche einheitliche Tatbestand und dasselbe Problem zu Grunde liegen“. In der industriellen Gesellschaft, in welcher sich fast 80 v. H. Arbeitnehmerfamilien befänden, stelle sich erstmalig das Problem der Verteilung des Lebenseinkommens auf die drei Lebensphasen: Kindheit und Jugend, Arbeitsalter, Lebensabend. Der unverheiratete Facharbeiter habe es gut, während es den kopfreichen Familien, den Kindern und den Alten manchmal schlecht gehe. Notwendig sei also ein Familieneinkommen, welches sowohl die Aufziehen von Kindern wie die Versorgung der Alten ermögliche. Annähernd spiegelbildlich zur Altersrente sollte nach seinen Vorstellungen deshalb ein Jugendrentensystem mit einem nach Kinderzahl gestaffelten Beitragssatz geschaffen werden. Ausgehend vom wirtschaftlichen Grundprinzip, dass immer die mittlere Aktiven-Generation die beiden unproduktiven Generationen der Kinder und Alten versorgen müsse, sei dies notwendig, um parasitäre Verteilungsverhältnisse zwischen Familien und Kinderlosen zu verhindern und intergenerationellen Ungleichgewichten der Lastenverteilungen vorzubeugen.<sup>88</sup> Auch Oswald von Nell-Breuning, dessen positives Votum für die Altersrente im „Schreiberplan“ den Durchbruch gebracht hatte, sah die Dinge genau so: „Damit mündet die Frage der Alterssicherung in die Frage: wie ermöglichen wir wirtschaftlich die Aufzucht der nachwachsenden Generation?“<sup>89</sup> Solange diese Frage nicht gelöst sei, hänge die „ganze Alterssicherung in der Luft“.<sup>90</sup>

In der Politik fanden diese klaren Analysen und Vorschläge jedoch aus mehreren Gründen kein Gehör. Zum einen stand jede Form von Familienpolitik im Zwielficht nationalsozialistischer Bevölkerungspolitik, zum anderen war kurz zuvor (1954) nach erbitterten ideologischen Auseinandersetzungen gerade das „Gesetz zur Einführung von Familienausgleichskassen“ verabschiedet worden, drittens hielt Bundeskanzler Konrad Adenauer die Jugendrente für zu teuer, viertens seien Kinder (im Gegensatz zu den Alten) keine Wähler und fünftens endlich meinte er: „Kinder bekommen die Leute immer!“ Kürzer fasste sich der Abgeordnete Schmücker: „Wir lassen uns auch durch besseren Sachverstand nicht überzeugen!“<sup>91</sup>

Dadurch war ein System etabliert, in welchem individuellen Rationalverhalten zu kollektivem Fehlverhalten führt - ein System „mit eingebauter Selbsterstörung“.<sup>92</sup>

---

<sup>88</sup> „Wer sein Alter wirtschaftlich sichern will, tut nicht genug daran, im Laufe seines Arbeitslebens irgendwelche Einkommenseile dem Konsum zu entziehen - das genügt nur, um seinen relativen Anspruch, gemessen an dem anderen, zu sichern - er muss vielmehr zugleich mit dafür sorgen, dass in seinem Alter auch genügend komplementäre Arbeitskraft zu dem allenfalls kumulierten Sachkapital vorhanden ist, und das kann er nur, indem er für Nachwuchs sorgt. Wer kinderlos oder kinderarm ins Rentenalter geht und, mit dem Pathos des Selbstgerechten, für gleiche Beitragsleistung gleiche Rente verlangt und erhält, zehrt im Grunde parasitär an den Mehrleistungen der Kinderreichen, die seine Minderleistung kompensiert haben“ (S. 34 f.); der Schreiberplan von 1955 erfährt im Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen „Gerechtigkeit für Familien“, Stuttgart 2001 gegenwärtig seine Renaissance, vgl. aaO S. 199 ff. - dazu unten, Teil 3, IV.5.

<sup>89</sup> Sicherung der Existenz, Rheinischer Merkur Nr. 35 v. 26.6.1955

<sup>90</sup> von Nell-Breuning, Die Produktivitätsrente, Zeitschrift für Sozialreform (ZSR) 1956, S. 97 ff.

<sup>91</sup> siehe dazu Borchert, Jürgen, Innenweltzerstörung, Ffm 1989, S. 66; ders., Renten vor dem Absturz, Ffm 1993, S. 60 ff. (jeweils mwN)

<sup>92</sup> Ziegler, Alter in Armut, Hamburg 1992, S. 37

## 2. Vom Stillstand zum Rückschritt

Die Tatsache, dass das politische System der jungen Bundesrepublik Deutschland die Familienfrage nicht erkannte oder erkennen wollte, dürfte noch mindestens drei weitere Gründe gehabt haben: Zum einen kletterte die Geburtenrate seit Ende der 40er Jahre steil nach oben und katapultierte Deutschland im europäischen Vergleich auf einen Spitzenplatz hinter Irland. Zum anderen lag der Anteil lebenslang Kinderloser an der Gesamtbevölkerung bei nur knapp zehn Prozent. Unter diesen Bedingungen war bei oberflächlicher Betrachtung allenfalls eine geringe Notwendigkeit für einen Familienlastenausgleich zu erkennen. Zudem bestand kein Anlass, sich über eine nachteilige Veränderung der Bevölkerungsstruktur Gedanken zu machen, denn aufgrund der Geburtenausfälle in und nach dem Ersten Weltkrieg sowie der Todesfälle im Zweiten Weltkrieg und dem „Babyboom“ der Nachkriegszeit stand Deutschland vor einer Epoche außerordentlich niedriger Altenlasten.

Immerhin wurde das duale System des Familienlastenausgleichs aus Kindergeld und Steuerfreibeträgen bis 1961 trotz der hohen Geburtenzahlen weiter ausgebaut und erreichte damals, gemessen am relativen Lohnniveau, seinen Höchststand. Additiv wurden Kinder damals sowohl durch Steuerfreibeträge als auch Kindergeld berücksichtigt. Die Freibeträge beliefen sich für das erste bis zum dritten und weitere Kinder auf ca. 460/860/920 € (900/1.680/1.800 DM) und Kindergeld wurde ab dem zweiten Kind in Höhe von 12,78 €/Monat (25 DM/Monat), ab dem dritten und für weitere Kinder in Höhe von € 20,45 (40 DM) geleistet.<sup>93</sup> Um einen Anhaltspunkt für die Umrechnung der Werte zu haben, kann man davon ausgehen, dass sich die Arbeitsverdienste von 1961 bis 1999 rund verzehnfacht haben.<sup>94</sup> Trotz einer Erhöhung der nominalen Verdienste um fast das Vierfache gab es danach bis 1974 keine korrespondierenden Erhöhungen der Freibeträge; lediglich das Kindergeld für dritte und weitere Kinder wurde um 5,11 bis 10,22 € (10 bis 20 DM) auf den Höchststand von schließlich 30,68 € (60 DM) ab dem dritten und 35,79 € (70 DM) ab dem fünften Kind erhöht, wobei jedoch seit 1961 eine Einkommensgrenze von € 3.681,36 (DM 7.200) galt, welche sukzessive bis 1974 auf 9.387,46 € (18.360 DM) angehoben wurde. Ab 1975 wurden sodann die Freibeträge bis zu ihrer zaghaften Wiedereinführung im Jahre 1983 abgeschafft und das einheitliche Kindergeld eingeführt, welches für das erste Kind bis 1991 unverändert bei 25,56 € (50 DM) blieb. Diese Entwicklung beinhaltete eine zunehmende Aushöhlung der Kinderkomponenten und führte dazu, dass die Selbstfinanzierungsquote des praktizierten Familienlastenausgleichs sich rasch erhöhte und dessen Effizienz gleichzeitig minderte.<sup>95</sup>

---

<sup>93</sup> Borchert, aaO (1993), S.188 f.; Lampert, Heinz, *Priorität für die Familie*, Berlin 1996, S. 154 f.

<sup>94</sup> IW, *Zahlen* 1999, S. 59 ff.

<sup>95</sup> Vgl. dazu Albers, Willi, *Zur Reform des Familienlastenausgleichs in der Bundesrepublik Deutschland*, in: *Sozialer Fortschritt* 1967, S. 199 ff. und Schäfer, B., *Entlastungs- und Verteilungswirkungen alternativer Lastenausgleichsmodelle*, in: Petersen u.a. (Hg.), *Wirkungsanalysen alternativer Steuer- und Transfersysteme*, Ffm/ New York 1992, S. 117 f.

### 3. 1983 – 1990: Perplexe Familienpolitik

Einer kritischen Betrachtung wert ist auch die „familienpolitische Offensive des 10-Milliarden-Mark-Pakets“ aus Erziehungsgeld u. ä. 1983-1986, wofür der damalige Bundesfamilienminister Heiner Geißler verantwortlich zeichnete. Jede Mark in diesem Paket stammte nämlich aus Kürzungen und Minderausgaben anderer familienpolitischer Leistungen: Einschränkungen beim Kindergeld, der Ausbildungsförderung, dem Mutterschutzgesetz und steuerlichen Entlastungen. Real war die Förderung für Familien mit Kindern 1986 um etwa 500 Mio. € (1 Mrd. Mark) niedriger als 1981. Berücksichtigt man noch die Preissteigerungsrate von 13,8 Prozent gegenüber 1981, so ergibt sich sogar ein Fehlbetrag von über 2 Mrd. € (4 Mrd. DM).<sup>96</sup>

Ein Beispiel für eine durch die Politik herbeigeführte drastische Verschlechterung der relativen Einkommensposition von Familien ist schließlich die Steuerreform 1985/90, welche seinerzeit Familienministerin Süßmuth als „besonders familienfreundlich“ etikettierte.<sup>97</sup> Tatsächlich waren die Kinderlosen aber die klaren Gewinner dieser Reform: Bei einem Bruttolohn von 30.678 € (60.000 DM) erfuhr der Single z. B. eine Entlastung von 2.326,93 € (4.551 DM), die vierköpfige Familie aber nur von 1.327,33 € (2.596 DM).<sup>98</sup> Folge: Die Einkommenskluft zwischen Familien und Nichtfamilien wuchs rasant.<sup>99</sup> Vor diesem Hintergrund hätte sich für die ökonomische Familienwissenschaft eine Auseinandersetzung mit der Frage aufdrängen müssen, welche Einflüsse die wachsende Marktkonkurrenz durch den zunehmenden Anteil Alleinstehender und wohlhabender Senioren auf die Marktposition von Familien habe; es dürfte nämlich einleuchten, dass deren Einkommensüberhänge infolge fehlender Unterhaltsverpflichtungen das Preisniveau vieler Güter zum Nachteil der Familien beeinflussen, z. B. auf dem Wohnungsmarkt. Tatsache ist jedenfalls, dass die Situation der Familien umso schlechter wurde, je geringer die Kinderzahlen ausfielen und je stärker der Anteil der Kinderlosen<sup>100</sup> wurde.

### 4. Familienpolitik aus Karlsruhe ohne durchschlagenden Erfolg

Dass sich die relative Lage der Familien über drei Jahrzehnte kontinuierlich verschlechtert hatte, konnte der Politik nicht verborgen geblieben sein, hatte doch schon der Dritte Familienbericht von 1978 dazu klare Worte gefunden.<sup>101</sup> Unüberhörbar waren auch die Kommentare des Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts Wolfgang Zeidler.<sup>102</sup> Substanzielle Reaktionen auf die klar erkennbare, immer prekärere Lage der Familien blieben jedoch aus. Erst nachdem sich seit 1990 das Bundesverfassungsgericht

---

<sup>96</sup> Schnabel, H., Lieben wir Kinder? Bilanz der Familienpolitik der 80er Jahre, Schriftenreihe der Liga für das Kind e.V. Nr. 13/2. Auflage, Neuwied 1987

<sup>97</sup> wider besseres Wissen, siehe Borchert, Innenweltzerstörung, Ffm 1989, S. 69 ff.

<sup>98</sup> dazu ausführlich Borchert, J./Oeter, F., Familienpolitik und Steuerreform, in: Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik (Hg.: Ludwig-Erhard-Stiftung), März 1988, S. 58 ff.; siehe ferner das Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen beim Bundesfamilienministerium „Familienpolitik nach der Steuerreform“ vom Oktober 1988

<sup>99</sup> zu Recht wurde es von Familienverbänden seinerzeit wie Hohn empfunden, dass gleichzeitig Kleintierzüchtern und Karnevalsjecken erhebliche Steuervergünstigungen gewährt wurden, vgl. § 53 AO

<sup>100</sup> einschließlich der Eltern erwachsener Kinder!

<sup>101</sup> BT-Drucks. 8/3121

<sup>102</sup> z.B. Im SPIEGEL Nr. 50/1984, S. 52 ff. „nicht mal den Verstand eines Wolfsrudels!“

der Dinge angenommen und mit einer Reihe von spektakulären Entscheidungen und Verfassungsaufträgen die Politik zum Handeln gezwungen hatte<sup>103</sup>, kam Bewegung in die Familienpolitik. So findet sich knapp ein Jahr nach dem „Trümmerfrauenurteil“ in der Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der SPD "Entwicklung des Kinderlastenausgleichs und des Bundeserziehungsgeldgesetzes" vom 17.6.1993 die Feststellung, der Verfassungsauftrag, die Benachteiligung von Familien gegenüber kinderlosen Schritt für Schritt abzubauen, beziehe "sich auf alle Elemente der Familienförderung gleichermaßen" und habe "Bedeutung nicht nur für den Bund, sondern für alle staatlichen Ebenen"<sup>104</sup>. In ihrer Stellungnahme zum Fünften Familienbericht, der erneut die strukturelle Rücksichtslosigkeit des gesellschaftlichen Systems für die Familien und ihre desolate Lage dokumentiert hatte erklärte die Regierungskoalition am 15.6.1994 mit Rücksicht auf die Verfassungsrechtsprechung zudem auch unumwunden den "Abbau der wirtschaftlichen Benachteiligung von Eltern im Vergleich zu Kinderlosen" zu ihrem vorrangigen Politikziel.<sup>105</sup>

Tatsächlich wurde das Erstkindergeld seit 1990 von 25,56 €(50 DM) auf 112,49 €(220 DM) im Jahr 1997 und der Kinderfreibetrag von 1.546,17 €(3.024 DM) auf 3.534,10 €(6.912 DM) angehoben; ferner wurde das Erziehungsgeld verlängert. Fragt man nach dem Effekt dieser Maßnahmen auf die relative Einkommensposition der Familien, ist das Ergebnis indes ernüchternd. Wie eine empirische Untersuchung des Statistischen Landesamts Baden-Württemberg "Einkommensverhältnisse junger Ehepaare in Baden-Württemberg" im April 2000 zutage förderte, blieb das Verhältnis der Nettoeinkommen von kinderlosen jungen Ehepaaren einerseits und jungen Familien andererseits zueinander in den letzten Jahrzehnten nahezu unverändert: Belief sich 1982 das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen junger Ehepaare mit einem Kind in BW auf 62 v. H. des durchschnittlichen Einkommens kinderloser junger Paare, so waren es 1998 63 v. H.; bei einer vierköpfigen Familie beträgt diese Relation 1998 51 v.H., bei drei Kindern 43 v.H..<sup>106</sup> Dieses ernüchternde Ergebnis ist aber nur die halbe Wahrheit. Ein vollständiges Bild muss wegen der Belastung durch indirekte Steuern<sup>107</sup> auch die Verwendung der Nettoeinkommen berücksichtigen. Indirekte Steuern treffen Familien wegen des zwangsläufig höheren Verbrauchs viel härter als Haushalte ohne Kinder.<sup>108</sup> Hier ist in

---

<sup>103</sup> vom 22.3.90 ("Beamtenkinder")= BVerfGE 81, 363 ; vom 29.5.90 ("Kindergeld")=E 82,60 und 12.6.90 („Kinderfreibetrag“)=E 82, 198; vom 7.7.92 („Trümmerfrauen“) BVerfGE 87, 1 ff.; vom 12.3.1996 („additive Anrechnung Kindererziehungszeiten“) BVerfGE 94, 241); vom 10.11.1998 („Familienurteil“)-BVerfGE 99, 216; v. 3.4.2001 („Pflegeurteil“- EuGRZ 2001, 178

<sup>104</sup> BT-Drucks. 12/5168, S. 36 ff

<sup>105</sup> B-Drucks. 12/7560, ebenda, S. IX

<sup>106</sup> Stutzer, Erich, Einkommensverhältnisse junger Ehepaare in Baden-Württemberg, Baden-Württemberg in Wort und Zahl, 4/2000, s. 147 ff.; siehe dazu oben Teil 1 I.2.: Tabelle: Entwicklung der Pro.Kopf-Einkommen junger Ehepaare in Baden-Württemberg des Statistischen Landesamtes Baden-Württemberg

<sup>107</sup> z..B. Umsatzsteuern, Ökosteuer, Mineralölsteuer, Tabaksteuer, Kfz-Steuer, Bier-, Branntwein-, Versicherungs-, Kaffeesteuer und Zölle. Die Arbeitsgruppe "Familien und Senioren" der SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag bezifferte die durchschnittliche Verbrauchssteuerlast auf dem Kindesunterhalt in einem Arbeitspapier 1993 mit 22 v. H.

<sup>108</sup> soweit einzelne Studien dies bestreiten wollen, z. B. DIW-Wochenbericht 38-39/96, S. 625 ff., ist festzustellen, dass die Vergleichsparameter mangels Berücksichtigung des Existenzminimums methodisch ungenügend sind; realistische Ergebnisse müssten zumindest die Auswirkungen auf die Spar- bzw. Konsumquoten der unterschiedlichen Haushaltstypen einbeziehen, vgl. dazu Kirner, Ellen/Schwarze, Johannes, Zur Einkommenssituation und Einkommensverteilung von Familien mit jüngeren Kindern, DIW, Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, Heft 2, 65. Jahrgang (1996), S. 190 ff.

den letzten Jahrzehnten ebenfalls ein stetiger Anstieg zu verzeichnen. So ist allein die Mehrwertsteuer seit 1982 bis zum 1. April 1998 in drei Schritten von 13 v. H. auf 16 v.H. angehoben worden; der ermäßigte Tarif stieg in diesen Zeiträumen auf 7 v. H.. Als Fazit ergibt sich somit, dass die relative Einkommenslage der Familien schlechter ist denn je.

## **V. Kardinale Deklassierungsursache: Die regressive Belastungsstruktur des Abgabensystems**

Wenn aber dertart starke Leistungssteigerungen auf der „positiven“ Seite der Transfersysteme ohne Erfolg blieben, ja der Anstieg der Sozialhilfebedürftigkeit im Kindesalter in den 90er Jahren sogar besonders steil verlief, müssen gleichzeitig konterkarierende Entwicklungen mit einem Negativsaldo eingetreten sein, welche nur auf der Einnahmeseite der Systeme stattgefunden haben können. Dass diese Hypothese richtig ist, ist angesichts der enormen Abgabensteigerung in den 90er -Jahren vor allem bei den Sozialversicherungsbeiträgen und den Verbrauchssteuern leicht zu erkennen. Hinzu kommen noch die Abgaben, Gebühren und Beiträge sowie Kostensteigerungen im Bereich der Daseinsvorsorge u.a.. Die genauere Betrachtung dieses Befundes fördert auf der Finanzierungsseite der fiskalischen und parafiskalischen Systeme dann eine scharfe Asymmetrie zulasten der Arbeitnehmerschaft und speziell der Familien zu Tage, welche zusammen mit der Tatsache der massiven Ausweitung dieser Revenuen über vier Jahrzehnte die Deklassierung der Familie mühelos erklären.

### **1. Die fiskalische Revenue**

Betrachtet man zunächst die fiskalische Revenue, so zeigt sich folgendes Bild: Von den Steuereinnahmen der Gebietskörperschaften des Jahres 1998 in Höhe von rund 424 Mrd. € (830 Mrd. DM) stammten insgesamt rund 32 v. H. (= rd. 136 Mrd. € = rd. 266 Mrd. DM) aus der „Lohnsteuer und veranlagten Einkommenssteuer“, wobei die Lohnsteuern, die Steuern der „kleinen Leute“, hier den Löwenanteil ausmachten; ihr Anteil wächst seit langem. Weitere knapp 49 v. H. (=rd. 207 Mrd. € = rd. 404 Mrd. DM) wurden in Form von Verbrauchssteuern beigetrieben<sup>109</sup>; davon entfielen auf die Mehrwertsteuer 111 Mrd. € (217 Mrd. DM) oder ein Anteil von 25 v. H.. Sowohl bei den direkten wie den indirekten Steuern ist ein deutlicher Belastungszuwachs zu konstatieren, der bei der Einkommens-/Lohnsteuer vor allem auf die jahrzehntelange Abschaffung bzw. unzulängliche Dotierung der Kinderfreibeträge zurückzuführen ist, also speziell Familien traf.<sup>110</sup>

---

<sup>109</sup> IW; Zahlen 1999, 85

<sup>110</sup> siehe Borchert, Jürgen, Kindergeldrecht, in: von Maydell, Sozialrechtslexikon, Luchterhand, 2. Auflage 1994, S. 185 ff; Lampert, Heinz: Priorität für die Familie, Berlin 1996, S. 150 ff.

## 2. Der Anstieg der indirekten Steuern

Was die indirekten Steuern – z.B. Umsatzsteuern, Mineralölsteuer, Ökosteuer, Tabaksteuer, Kfz-Steuer, Bier-, Branntwein-, Versicherungs-, Kaffeesteuer und Zölle - anbetrifft, ist seit 1961 ebenfalls ein stetiger Anstieg zu verzeichnen.<sup>111</sup> Aus Gründen der Kommensurabilität muss die Darstellung hier jedoch auf die Mehrwertsteuer beschränkt bleiben; sie stieg von zehn Prozent im Einführungsjahr 1968 bis 1983 in vier Schritten auf 14 Prozent, 1993 auf 15 und zum 1. April 1998 auf 16 Prozent; der ermäßigte Tarif stieg in diesen Zeiträumen von 5 auf 7 Prozent.

## 3. Die Entwicklung der Sozialversicherungsbeiträge

Die Entwicklung bei den Beiträgen zur Sozialversicherung schließlich stellt die beiden zuvor geschilderten bei weitem in den Schatten. Machten die Arbeitnehmerbeiträge 1961 insgesamt nur 12,3 v. H. (Arbeiter) bzw. 10,1 v. H. (Angestellte) des Bruttolohnes bis zur Bemessungsgrenze aus, so stieg ihr Anteil bis 1992 in kleinen Schritten auf 18,4 v. H., um danach fast katapultartig auf 21,25 v. H. in die Höhe zu schießen (siehe nachfolgende Tabelle), mithin eine runde Verdoppelung seit 1961. Insgesamt erreichte die Beitragssumme zur Sozialversicherung 1998 knapp 358 Mrd. € (700 Mrd. DM), davon ca. 174 Mrd. € (340 Mrd. DM) Arbeitnehmeranteil.

Tabelle 2: Entwicklung der Sozialversicherungsbeiträge seit 1993<sup>112</sup>

	1993	1994	1995	1996	1997	1998*	1999**
Rentenversicherung	17.5	19.2	18.6	19.2	20.3	20.3	19.5
Krankenversicherung	13.5	13.5	13.5	13.5	14.0	14.0	14.0
Arbeitslosenversicherung	6.5	6.5	6.5	6.5	6.5	6.5	6,5
Pflegeversicherung	-	-	1.0	1.35	1.7	1.7	1.7
<b>Sozialbeiträge gesamt</b>	<b>37.5</b>	<b>39.2</b>	<b>39.6</b>	<b>40.55</b>	<b>42.5</b>	<b>42.5</b>	<b>41.9</b>

\*Anmerkung: 1998 wurde eine Erhöhung der Rentenbeiträge auf >21 % durch eine Anhebung der Mehrwertsteuer auf 16 % vermieden, die zur Substitution der Rentenbeiträge verwendet wurden

\*\* Der Beitragssenkung 1999 bei der Rentenversicherung lag eine entsprechende Substitution durch die Ökosteuer zugrunde

<sup>111</sup> Die Arbeitsgruppe "Familien und Senioren" der SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag bezifferte die Verbrauchssteuerlast auf dem Kindesunterhalt in einem Arbeitspapier 1993 mit 22 Prozent

<sup>112</sup> bis 1999 ist der in der Steuerfinanzierung enthaltene implizite Beitragssatz auf fast 9 v. H. der Bruttolöhne gestiegen, Börsch-Supan, Was lehrt uns die Empirie in Sachen Rentenreform?, Perspektiven der Wirtschaftspolitik 1(4)/2000, S. 431 ff.

## **4. Belastungswirkung der Transfersysteme “regressiv”**

Für alle drei Revenuearten - Beiträge, Einkommens-/Lohnsteuern und Verbrauchssteuern - gilt nun zunächst, dass sie die niedrigen Einkommen überproportional belasten:

### **4.1 Einkommensteuer**

Zwar sollen die Grundfreibeträge und der progressive Tarifverlauf die Belastungsgerechtigkeit für das System der Einkommensteuer gewährleisten, jedoch ist inzwischen sowohl empirisch wie theoretisch nachgewiesen worden, dass die tatsächlichen Belastungseffekte invers verlaufen: Mit steigendem Einkommen sinkt die Steuerlast relativ stärker<sup>113</sup>. Dies beruht vor allem darauf, dass sich mit steigender Einkommenshöhe immer weitere Spielräume zur völlig legalen Vermeidung direkter Steuern öffnen. Infolge der steuerlichen Privilegierung von Kapitalbildung sowie der unvollkommenen Erfassung von Kapitalerträgen und dem Zinseszinsseffekt klafft die Einkommensschere zwischen Arm und Reich immer weiter auseinander.

### **4.2 Indirekte Steuern**

Für alle Verbrauchssteuern wiederum gilt, dass sie relativ um so stärker belasten, je höher die Anteile des Verbrauchs an der Einkommensverwendung sind. Die Konsumquote und die Einkommenshöhe verhalten sich jedoch gegenläufig, d.h. erstere steigt bei sinkendem Einkommen immer höher an; es entsteht somit ein “regressiver” Belastungsverlauf.<sup>114</sup>

### **4.3 Sozialversicherungsbeiträge**

Noch massiver sehen die Verteilungsströme von unten nach oben aber ausgerechnet in unserem beitragsfinanzierten “Solidarsystemen” aus, denn hier gibt es weder Freibeträge für niedrige Einkommen, noch einen progressiven Tarifverlauf. Stattdessen haben wir durch die Beitragsbemessungsgrenzen sogar eine Art “Luxusfreibeträge” für hohe Einkommen; das kombinierte Ergebnis ist eine extrem regressive Belastungswirkung. Der angestellte Einkommensmillionär zahlt denselben Höchstbeitrag zur Rentenversicherung wie der Arbeitnehmer mit rund 51.130 € (100.000 DM) Jahresgehalt; für diesen Hochverdiener macht die Belastung knapp zwei, für den Normalverdiener hingegen über 20 Prozent aus. So betrachtet ist die Tatsache, dass sich die Abgabenlast auf Arbeit-

---

<sup>113</sup> Lang, Oliver, Steuervermeidung und -hinterziehung bei der Einkommensteuer: Eine Schätzung von Ausmaß und Gründen, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Newsletter Nr. 1, April 1993, S. 1ff.

<sup>114</sup> soweit einzelne Studien dies bestreiten wollen, z. B. DIW-Wochenbericht 38-39/96, S. 625 ff., ist festzustellen, dass die Vergleichsparameter mangels Berücksichtigung des Existenzminimums methodisch ungenügend sind; Realistische Ergebnisse müssten zumindest die Auswirkungen auf die Spar- bzw. Konsumquoten der unterschiedlichen Haushaltstypen einbeziehen, vgl. dazu Kirner, Ellen/Schwarze, Johannes, zur Einkommenssituation und Einkommensverteilung von Familien mit jüngeren Kindern, DIW, Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, Heft 2, 65. Jahrgang (1996), S. 190 ff.

nehmereinkommen von knapp 20 v. H. im Jahre 1960 auf über 40 v. H. im Jahre 1996 mehr als verdoppelt hat, das Gegenteil eines sozialstaatlichen Ruhmesblattes.<sup>115</sup>

## 5. Steigende Abgabenlasten für Familien

Tatsächlich wurden in den letzten Jahrzehnten die Abgaben im fiskalischen und para-fiskalischen System nicht nur stetig erhöht, sondern diese Entwicklung ging in besonders Weise auf Kosten von Familien vorstatten, weil der Gesetzgeber sowohl das Gebot der Belastungsgleichheit wie das Gebot, bei der Steuergestaltung zwangsläufige Unterhaltsverpflichtungen realitätsgerecht zu berücksichtigen, fortlaufend missachtet hat. Das Ergebnis ist eine exponentiell zunehmende Belastung von Familien. Dies –und nichts anderes- ist der harte Ursachenkern der dramatischen Familienverarmung hierzulande.

### 5.1 Bezugspunkt ‘Existenzminimum’

Um diese extrem familienbelastende Wirkung der Transfersysteme zu verstehen, genügt ein Blick auf die diesbezüglichen Erträge der Verfassungsjudikatur der letzten Jahre. Deren Dreh- und Angelpunkt war vor allem das Verbot der Besteuerung des Existenzminimums der Familie. Deswegen kann folgerichtig die Gleichheit oder die Ungleichheit von Belastungswirkungen bei Abgabenerhöhungen auch nur an jenem Einkommensanteil gemessen werden, der nach Deckung des Existenzminimums frei verfügbar bleibt ( siehe Tabellen 1a) und b) im Anhang). Eine familiengerechte Belastung wäre nur dann erreicht, wenn Abgabenerhöhungen die frei verfügbaren Familienbudgets nicht härter belasten als die von Haushalten ohne Kinder. Davon sind wir im Bereich der indirekten Steuern und der Sozialversicherungsabgaben jedoch weit entfernt, weil dort das Existenzminimum derzeit überhaupt noch nicht berücksichtigt wird. Dass dies zu vollkommen asymmetrischen Belastungswirkungen führt, lässt sich leicht nachweisen, indem man Wirkungen von Abgabenerhöhungen auf das verfügbare Einkommen von Singles einerseits und Familienhaushalten andererseits vergleicht.

So ist aus der Tabelle 1a) ersichtlich, dass 2001 ein Single mit 30.678- €(60.000 DM) brutto ein verfügbares Nettoeinkommen von 10.809 €(DM 21.141) und eine vierköpfige Familie ein solches von 835 €(1.633 DM) hatte. Erhöhen sich nun die Sozialversicherungsbeiträge um 1 v. H., so belastet der daraus resultierende AN-Anteil (0, 5 v. H.) von 153,39 €(DM 300,-) das verfügbare Einkommen des Singles mit einem Anteil von 1.4 v. H. und das der Familie mit 18 v. H.. Es ist für das Zurückfallen der Familien somit keine andere Wirkursache mit ähnlicher Mächtigkeit erkennbar, welche dieser Schieflage in der Belastung durch die Parafisci gleichkommen. Die Verdoppelung der Abgabenlast seit den frühen 60er Jahren ist demnach die Ursache der Deklassierung der Familien, wobei insbesondere ins Gewicht fällt, dass die Steigerung der Abgabenlast

---

<sup>115</sup> Zu erinnern ist daran, dass diese Problematik früher sehr viel klarer diskutiert wurde, als heute. So führte der Sozialpolitiker und Staatssekretär Walter Auerbach auf der Konferenz des Bezirks Nordrhein der Industriegewerkschaft Metall in Bonn am 27. April 1968 folgendes aus: *“Hier muss ich eine Bemerkung über unser Beitragssystem einschalten. Es bedarf dringend der Überprüfung. Unsere Beitragsstaffelung ist im Vergleich zur Lohn- und Einkommensteuer sehr ungerecht. Die Beiträge sind nur prozentgerecht. Den 500-Märker trifft ein z.B. 10prozentiger Beitragsabzug weit stärker als den 900-Märker. Die Lohn- und Einkommensteuer ist wenigstens etwas sozialgerechter gestaffelt. Man muss überlegen, ob nicht auch Beiträge künftig sozial gestaffelt erhoben werden können”*, - W.A., Zusammenhänge- Illusion und Wirklichkeit der sozialen Sicherheit, in: Theorie und Praxis der Gewerkschaften, 2. Auflage, Europäische Verlagsanstalt Frankfurt a.M. 1969, S. 38



vor allem auf die Sozialversicherungsbeiträge und die Verbrauchssteuern und somit Abgabenarten entfällt, bei denen jegliche familienpolitische Korrektur fehlt. Familien sind nicht arm, sondern werden deklassiert.

## 5.2 Exkurs: Entwicklung im Bereich der Daseinsvorsorge

Zu einem vollständigen Bild der Belastungsveränderungen gehört noch der Blick auf die Gebühren-/Preis-Veränderungen im Bereich Daseinsvorsorge, für welche hier jedoch nur Zahlen über Preis- und Gebühreanstieg von 1996 auf 1997 vorliegen.

**Tabelle 3: Preis- und Gebühreanstieg 1996 auf 1997**

Müllgebühren	+6.2%
Schornsteinfeger	+3.0%
Wohngebäudeversicherung	+ 4.4%
Grundsteuer	+ 7.0 %
Strom	+ 4.0%
Abwasser	+ 28.5 %
Niederschlagswasser	+ 16.0%
Wasser (95,96,97)	+ 10.0%
Regionalticket	+ 8.6 %

(Quelle: DFV-Familie 6/97, S. 4)

## 6. Zur Substitution von Sozialversicherungsbeiträgen durch Verbrauchssteuern

Nachteilig verändert wird die relative Einkommenslage der Familien schließlich durch die Substitution von Sozialversicherungsbeiträgen durch Verbrauchssteuern. So führt in obigem Beispiel eines Bruttoeinkommens von 30.678 € (60.000 DM) die Ersetzung eines Rentenbeitragspunktes durch die Ökosteuer zu einem Nettoeinkommenszuwachs von jeweils 153,39 € (300 DM). Bezogen auf die Pro-Kopf-Entlastung für die fünfköpfige Familie, die 30.67 € (DM 60,-) beträgt, macht das nur eine Quote von 20 v. H. gegenüber dem Entlastungsbetrag je Single aus. Dabei kommt die ohnehin schon zu konstatierende regressive Wirkung der Verbrauchssteuern verschärfend hinzu. Bei der Ökosteuer fällt weiter erschwerend ins Gewicht, dass sie im Gegensatz zur Mehrwertsteuer, die mittels des gestuften Tarifs den existenznotwendigen Bedarf privilegiert, einen flachen Tarif aufweist.<sup>116</sup> Die Konsequenz derartiger Legislativmanöver ist somit, dass der Einkommensabstand zwischen Nichtunterhaltsverpflichteten und Familien rasant vergrößert wird, was allen familienpolitischen Absichtserklärungen der letzten Jahre diametral zuwider läuft<sup>117</sup>.

<sup>116</sup>dazu Grub, Martin, Verteilungswirkungen der ökologischen Steuerreform auf private Haushalte. Eine empirische Analyse, DIW-Vierteljahreshefte 1/2000, S. 17 ff.

<sup>117</sup>siehe z. B. die Stellungnahme der Bundesregierung zum Fünften Familienbericht, BT -Drucks. 12/ 7560, S. IX: „...stellt die Bundesregierung unter Berücksichtigung der Beschlüsse des Bundesverfassungsgerichts vom 29. Mai, 12. Juni 1990 und vom 25. September 1992 sowie der Urteile vom 7. Juli 1992 und vom 28. Mai 1993 folgende Vor-

## 7. Manipulation des Existenzminimums

Im Rahmen der “Kindergeld”- und “Freibetrags”- Entscheidungen vom 29.5. und 12.6. 1990<sup>118</sup> setzte sich das Bundesverfassungsgericht erstmals mit der Frage des familiären Existenzminimums auseinander und nahm dabei auf die Regelsatzbestimmungen der Sozialhilfe Bezug. Diese wurden bis zum 1.7.1990 nach dem sog. Warenkorbmodell ermittelt, dem ein angenommener Bedarf zugrunde lag<sup>119</sup>. Weil diese Methode nach Untersuchungen des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge zu einer Anhebung der Regelsätze um bis zu 30 v. H. hätte führen müssen, kam es zum 1.7.1990 auf Druck der maßgeblichen Entscheidungsinstanzen (Landesregierungen, Bundesregierung, Sozialhilfeträger) zu einer Ablösung des Warenkorbmodells durch ein Bedarfsbemessungssystem auf der Basis eines Statistikmodells, bei welchem die Konsumgewohnheiten von Haushalten mit niedrigem Einkommen als Maßstab für eine die notwendigen Bedürfnisse abdeckenden Lebensführung angesehen werden<sup>120</sup>. Allerdings wurde dieses Statistikmodell zunächst bis zum 30.6.1999 ausgesetzt, was praktisch einer Handsteuerung durch die betroffene Exekutive gleichkommt, und schließlich für 1999 und 2000 noch einmal ausgesetzt und durch eine Anpassung nach dem Satz der gesetzlichen Rentenversicherung, also einer Art Inflationsausgleich ersetzt<sup>121</sup>. Besonders vor dem Hintergrund der Ökosteuer, die überproportionale, enorm harte Auswirkungen auf die Haushalte von Minderbemittelten hat,<sup>122</sup> beinhaltet diese Handhabung der Regelsatzbemessung im Ergebnis eine erhebliche Absenkung. Dabei ist allen Beteiligten seit den beiden 1990er-Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts sowie der Grundfreibetragsentscheidung vom 25.9.1992 und dem Beschluss vom 10.11.1998 die durchschlagende Wirkung der Regelsatzbemessung auf das Steuerrecht selbstverständlich bewusst.

- (1) Angesichts dieser Willkür kann es nicht verwundern, wenn verschiedene amtliche Materialien hinsichtlich der Frage des Kinderexistenzminimums zu je verschiedenen Ergebnissen kommen. So nennt die Bundesregierung in ihren “Berichten über die Höhe des Existenzminimums von Kindern und Familien” zuletzt die Zahlen von 3.423,66 € (6.696 DM) bzw. 3.460,48 € (6.768 DM) für das sächliche Existenzminimum von Kindern in den Jahren 1999 und 2001<sup>123</sup>. Diese Zahlen sind mit anderen amtlichen Verlautbarungen nicht kompatibel. So steht im “Bericht der Arbeitsgruppe der Sozialhilfe- und Familienreferenten des Bundes und der Länder” vom Februar 1994 von einem monatlichen Mindestbedarf von 321,10 € (628 DM) bzw. 3.853,15 € (7.536 DM) im Jahr, obwohl nur der niedrigere Bedarf von Kindern un-

---

*gaben für den Familienlastenausgleich als vorrangig fest: den Abbau der wirtschaftlichen Benachteiligung von Eltern mit Kindern im Vergleich zu Kinderlosen”*

<sup>118</sup> BVerfGE 82, 60 ff. und 162 ff.

<sup>119</sup> dabei war bei diesem Verfahren vor allem eine “erhebliche Unterausstattung von Kindern und Jugendlichen” kritisiert worden, Schellhorn, Walter, NDV 1989, 160

<sup>120</sup> vgl. § 22 Abs. 3, 4 BSHG

<sup>121</sup> gute Übersicht in: Brühl, Albrecht, Mein Recht auf Sozialhilfe, 13. Aufl. 1996, Beck-Rechtsberater im dtv, S. 28 f.

<sup>122</sup> dazu z. B. Kruhl, Alfred, Betriebsberater (BB) 1999, S. 1240 ff.; ders., BB 2000, S. 25

<sup>123</sup> BT-Drucks. 13/ 9561 und vom 4.1.2000- BT-Drucks. 14/ 1926

ter 18 Jahren untersucht wurde<sup>124</sup>. Darüber hinaus ist daran zu erinnern, dass das Bundesministerium der Finanzen in seiner Antwort vom 21.1.98 auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Höll u.a. den durchschnittlichen Sozialhilfebedarf für Kinder in D-West mit 3.963,60 € (7.752 DM) (1998) beziffert hat.<sup>125</sup> Eine nähere Befassung mit diesen offenkundigen Widersprüchen förderte in der Tat höchst manipulative Rechenvorgänge zu Tage, die von Margot von Renesse /MdB zutreffend mit den Worten kommentiert wurden, zu den diesen Rechenwerken zugrunde gelegten Mietpreisen könne man *“in Deutschland nicht einmal einen Hühnerstall mit Außenklo”* bekommen.<sup>126</sup>

(2) Dass der Gesetzgeber derart fragwürdige Angaben übernimmt, setzt ihn nun nicht nur dem Vorwurf aus, seiner Gesetzgebung *“realitätsfremde”* Annahmen im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zugrunde zu legen<sup>127</sup>. Vielmehr wirft die Tatsache, dass die Sozialhilfesätze von der Exekutive selbst ermittelt werden (der *“Bock als Gärtner”*), die Grundsatzfrage auf, ob dies überhaupt mit dem Bestimmtheitsanfordernis und dem Parlamentsvorbehalt vereinbar ist. Immerhin handelt es sich hier um eine der wichtigsten Entscheidungen unseres Gemeinwesens überhaupt- nämlich die **Festlegung der Armutsgrenze**. Sie ist nicht nur für das Steuerrecht fundamental, sondern berührt unmittelbar und nachhaltig die Existenz der auf die Basissicherung Sozialhilfe angewiesenen Bürger. Aus diesem Grund ist der parlamentarische Gesetzgeber angehalten, diese Frage gesetzlich zu regeln und abschließend selbst zu entscheiden. Deshalb kommt eine Delegation der Entscheidung auf die Exekutive durch eine gesetzliche Regelung, die den Anforderungen des Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG entspricht, unter Berücksichtigung der aus dem Parlamentsvorbehalt fließenden Bestimmtheitsanforderungen für eine parlamentarische Sozialhilfevorschrift nicht in Betracht.<sup>128</sup> Tatsache ist, dass die Messgrößen für das sozialhilferechtliche Existenzminimum nur in engen Fachzirkeln unter Ausschluss der Öffentlichkeit und zugleich maßgeblicher Beteiligung des Bundesfinanzministers diskutiert werden. Folgerichtig beinhaltet also auch die Tatsache, dass die Steuerlegislative diese Zahlen der Exekutive letztendlich einfach übernimmt, einen Verfassungsverstoß. Dass deswegen hier auch die Verfassungsjudikatur, die diesem Umstand bisher keinerlei Aufmerksamkeit widmete, überprüfungsbedürftig scheint, liegt auf der Hand.

---

<sup>124</sup> hierzu vgl. im Einzelnen Borchert, Jürgen, in: von Maydell (Hg.), Lexikon des Rechts/Sozialrecht, Loseblatt, Oktober 1998, Stichworte *“Kindergeldrecht”* und *“Familienlastenausgleich”*

<sup>125</sup> BT-Drucks. 9713, Tab. 3.; zu weiteren Diskrepanzen vgl. auch BT-Drucks. 14/6230 sowie BT-Drucks. 14/7716

<sup>126</sup> zur Problematik der Wohn- und Heizkostenberechnung siehe auch BT-Drucks. 14/7716 v. 30.11.01;

<sup>127</sup> vgl. z. B. BVerfGE 66, 214-Leitsatz 1

<sup>128</sup> überzeugend unter umfassender Auseinandersetzung mit Rechtsprechung und Literatur Eylert, Mario, in seiner grundlegenden Arbeit *“Rechtliche Probleme der schematisierenden materiellen Sozialhilfeleistungen”*, Ffm. 1987, Schriftenreihe Dissertationen des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge Nr. 16, dort insbes. S. 250 ff.

## 8. Fazit

Der Anteil der Sozialversicherungsbeiträge, gemessen am Bruttoinlandsprodukt, kletterte so von 1990 bis 1997 von 17 auf 19 Prozent. Aufschlussreich ist auch der Blick auf die Steuerpolitik. Während der Anteil der direkten Steuern, die an der Leistungsfähigkeit der Steuerzahler und auch ihrer Familiensituation anknüpfen, von 1988 bis 1998 von 59,5 v. H. auf 51,1 v. H. des Gesamtsteueraufkommens fiel, stieg gleichzeitig die Quote der für Familien nachteiligen Verbrauchssteuern von 40,5 v. H. auf 48,9 v. H.. Mit anderen Worten: Die Politik hat gleichzeitig die familiengerechtere Einkommenssteuer heruntergefahren und die Familien benachteiligenden Abgaben drastisch erhöht.

## VI. Pflegeversicherung

Ein Musterbeispiel für eine verfehlte und verfassungswidrige Verteilungspolitik zu Lasten der Familien ist schließlich die Einführung der Pflegeversicherung. Durch sie haben sich die öffentlichen Aufwendungen für Pflege im Vergleich zu der vor ihrem Inkrafttreten bestehenden sozialhilferechtlichen Lösung von ca. 5,62 Mrd. € (11 Mrd. DM) auf etwa 20,45 Mrd. € (40 Mrd. DM) rund vervierfacht. Da sich das Pflegerisiko ganz überwiegend jenseits des 70. Lebensjahrs realisiert, fließen erneut weitere Transferströme an die Seniorengeneration und damit an eine Bevölkerungsgruppe, deren materielle Situation in allen einschlägigen Untersuchungen im Vergleich zu der von jungen Familien als vergleichsweise hervorragend bezeichnet wird. Auch wenn der intergenerationale Saldo wegen der Zahlungen an die jüngeren Pflegenden und die Einschränkung des sozialhilferechtlichen Rückgriffs sowie durch den Rückfluss in Gestalt von Erbschaften netto sicher weitaus geringer ausfällt als der Bruttotransfer, bleibt ein Fluss der nicht unbeschränkt verfügbaren Mittel an einen Personenkreis festzuhalten, dessen Einkommens- und Vermögenssituation weitaus besser ist als die der Familien.<sup>129</sup> Tatsache ist überdies, dass die Schonung des Vermögens von Senioren vor dem Zugriff der Sozialhilfe im Pflegefall als ausdrücklicher Gesetzeszweck schon in der Begründung des Entwurfs genannt ist.<sup>130</sup> Diese Mittel zur Vermögensschonung werden aber zumindest teilweise auf Kosten der jungen Familien erhoben. Im Ergebnis werden also junge Familien, die vielfach in ausgesprochen prekären finanziellen Verhältnissen leben, durch die Pflegeversicherung gezwungen, die Pflegeaufwendungen auch für die Personen mitzutragen, die kraft ihrer Einkommen und Vermögen ohne weiteres in der Lage wären, ihre Pflege selbst zu bezahlen, insbesondere viele kinderlose Jahrgangsteilnehmer der Elterngeneration.<sup>131</sup>

---

<sup>129</sup> dazu vgl. z. B. den Alterssicherungsbericht 1997, BT-Drucks. 13/9570 oder die Zusammenfassungen verschiedener Untersuchungen im Zweiten Zwischenbericht der Enquete-Kommission "Demographischer Wandel" Bonn 1998, S. 241 ff., 548 ff.; zur verfassungsrechtlichen Beurteilung von Transfers, welche die nicht unbegrenzt verfügbaren Mittel dorthin leiten, wo keine oder weniger dringliche Bedürfnisse bestehen, während die wirklichen Bedürfnisse ungedeckt bleiben siehe z. B. BVerfGE 9, 20 (35); 59, 36 (51).

<sup>130</sup> vgl. BT-Drucks. 12/5262, S. 1 f..

<sup>131</sup> zu einer vernichtenden Kritik an den Verteilungswirkungen der Pflegeversicherung kommt auch eine erstellte Analyse, die im Jahre 1995 am Zentrum für Sozialpolitik der Universität Bremen gemacht wurde, Fachinger, Uwe und Rothgang, Heinz, "Die Wirkungen des Pflege-Versicherungsgesetzes auf die personelle Einkommensverteilung - eine Modellanalyse auf der Basis des Pflegeversicherungsgesetzes", Arbeitspapier Nr. 6/95 des Zentrums für Sozial-

## VII. Rot/Grünes Versagen in der Familienpolitik

Eine extreme verteilungspolitische Schlagseite zu Lasten der Familien weist schließlich die Politik der RotGrünen Mehrheit seit 1999 auf. Zuerst koppelte man die Regelsätze der Sozialhilfe an die Inflationsrate, was die Sozialhilfeempfänger und Familien deswegen besonders hart traf, weil dieser Index die Teuerung der Vergangenheit von 1997/98, nicht die ungleich größere Teuerung im Jahr 2000 widerspiegelte. Dann wurden Millionen hinzuverdienende Mütter mit geringfügigen Erwerbseinkünften zur Kasse gebeten (ausgenommen Beamte und Selbständige!); statt einer Pauschalbesteuerung von 20 v.H. wurde eine 22prozentige Sozialabgabe mit hohem Verwaltungsaufwand eingeführt. Faktisch wurde damit der letzte bis dahin im Beitragssystem noch vorhandene Schonbereich eines Existenzminimums abgeschafft. Viele der familienfreundlichen Mini-Jobs verschwanden. Danach kam die Ökosteuern: Nicht nur die höheren Energiekosten gehen zu Lasten der Familien, sondern auch die Verwendung der Steuereinnahmen zur Rentenfinanzierung: Der Single bekommt bei gleichem Bruttoeinkommen dieselbe Beitragsentlastung wie die mehrköpfige Familie. Folge: der Pro-Kopf- Einkommensabstand zwischen Familien und Nicht-Familien wächst noch einmal rapide. Nach offiziellen Berechnungen wurde der kinderlose Arbeitnehmerhaushalt mit einem Bruttoeinkommen von 5.11 €(10.000 DM) allein in der ersten Stufe ab April 1999 um monatlich 4,93 € (9,64 DM) entlastet, während die vierköpfige Familie 1.789,55 €(3.500 DM) brutto mit 4,80 €(9,39 DM) belastet wird. Zu Unrecht hält RotGrün in der öffentlichen Diskussion mit der Kindergelderhöhung um 25,56 € (50 DM) auf 138,05 € (DM 270) entgegen. Diese reicht nämlich nicht einmal aus, um die Forderungen des Bundesverfassungsgerichts nach einer gerechten Einkommensbesteuerung der Familien zu erfüllen. Erst recht beinhaltet sie keine Kompensation für die ungerechten Verteilungswirkungen der Ökosteuern. Was schließlich die 9,5prozentige Erhöhung der Einkommensgrenze für das ungekürzte Erziehungsgeld anbetrifft, so liegt sie nun bei der dreiköpfigen Familie bei 16.463,85 €/Jahr (32.200 DM/Jahr) - und das heißt: Immer noch weit unter dem Existenzminimum (vgl. Tabellen 1a und b im Anhang).

Die Steuerreform 2000/2005 schließlich wiederholt die verteilungspolitischen Fehler der Steuerreform 1985/88 zu Lasten der Familien: Während der Ledige mit €30.678 (DM 60.000,-) brutto mit jährlich 1.072,71 €(2.098 DM) entlastet wird, erhält die vierköpfige Familie mit demselben Bruttogehalt nur 951,02 €(1.860 DM).<sup>132</sup> Legt man den Verteilungsschlüssel der Sozialhilfe zugrunde (Haushaltsvorstand 1,0, Ehegatte 0,8, Kinder je 0,65), errechnet sich bei der Familie sogar nur eine "gewichtete" (= Nenner 3,1) Pro-Kopf- Entlastung von € 306,78 (DM 600,-). Das ergibt somit eine Pro-Kopf-

---

politik der Universität Bremen; die Autoren resümieren: "Inwieweit die konstatierten Verteilungswirkungen Anlass dazu geben, von einer "sozialen Pflegeversicherung" als der Errungenschaft der 90er Jahre zu reden und deren Einrichtung als die beste Nachricht seit Jahrzehnten zu proklamieren, muss dahingestellt bleiben" (ebenda, Seite 55); auch Praktiker wie der Oberhausener Betreuungsrichter Coeppicus sehen einen entscheidenden Grund der Kostenexplosion nach Einführung der Pflegeversicherung in den Mitnahmeeffekten, welche die Pflegeversicherung bei gutsituierten Pflegebedürftigen schafft, ZRP 1994, 25 ff.: "Mitnahmeeffekte, Erben, Verwaltungskosten- dahin werden die Mehraufwendungen versickern"; ebenso Dr. Norbert Blüm im Spiegel-Gespräch in Heft 52/1983; mehrere Sozialverbände qualifizierten die Pflegeversicherung treffend als "Erbschaftssicherungs- und Vermögensschongesetz", vgl. die Nachweise in der Verfassungsbeschwerde der Familie Heitsch- 1 BvR 1504/94

(= ZSR 1994, S. 687ff. )

<sup>132</sup> nach: Die Familie 4/00, S. 4

Differenz zwischen jedem Familienmitglied und Single von rund 767 € (1.500 DM). Bei höheren Einkommen wird die Kluft, genauso wie 1985/88, noch größer. Wie der Abstand der frei verfügbaren Einkommen wächst, kann man für 2000/2001 deutlich in Tabelle 1 ablesen.

## VIII. Insbesondere: die Rentenreform 2001

### 1. Förderung der Privatvorsorge

Vorbemerkung: Die Förderung der Privatvorsorge dürfte für den Bund nahezu ein Nullsummenspiel sein. Ausweislich der Gesetzesbegründung entfallen auf ihn von der Gesamtsumme der Förderung bzw. der Steuerausfälle von rund 10 Mrd. € (20 Mrd. DM) ca. 4,6 Mrd. € (9 Mrd. DM). Gleichzeitig spart die Beitragssatzdämpfung, die infolge der Rückkoppelung gem. § 213 SGB 6 auf den Bundeszuschuss durchschlägt, dem Bund Ausgaben für den Bundeszuschuss in Höhe von rund 3,6 Mrd. € (7 Mrd. DM). Die Gesetzesmaterialien beziffern die Beitragssatzwirkung der Privatvorsorge mit minus 1 Prozentpunkt für 2010. Bezogen auf den 19,1-prozentigen Beitragssatz in 2001 und den in diesem Jahr gezahlten Bundeszuschuss von 69,5 Mrd. € (136 Mrd. DM) errechnet sich nach der Methode des § 213 SGB 6 sodann der genannte Betrag von rd. 3,6 Mrd. € (7 Mrd. DM).

Eingeführt wurde die „ergänzende Privatvorsorge“, welche genau betrachtet ja eine „substituierende“ ist, mit Blick auf die Demografie, die eine Absenkung des Rentenniveaus erfordert. Da das Rentenniveau aber für Eltern wie Nichteltern gleichermaßen abgesenkt wird, bedeutet dies zunächst eine Gleichbehandlung trotz sehr unterschiedlicher „demografische Verantwortlichkeit“. Im Lichte des Karlsruher Pflegeurteils vom 3.4.2001 besehen, kann dies kaum verfassungskonform sein, zumal die staatliche Förderung die Ungleichheiten nicht kompensiert. Denn ausgerechnet die die Familien mit geringen Einkommen, die sie am dringendsten brauchen, können sich die Privatvorsorge am wenigsten leisten. Dies zeigt das Beispiel eines durchschnittlichen Bruttojahresverdiens von 30.678 € (60.000 DM): Hier wäre eine jährliche Sparleistung von 1.227,12 € (DM 2.400 DM) nötig. Dabei soll bei einer vierköpfigen Familie eine Grundzulage von 304 € (594,58 DM) sowie eine Kinderzulage in Höhe von 368 € (719,74 DM) in Gestalt staatlicher Förderung erfolgen. Dennoch verbleibt eine Eigenleistung von 555,27 € (DM 1.086,-). Dieser Betrag entspricht aber ca. 60 v. H. des frei verfügbaren Einkommens jenseits des Existenzminimums, wie sich aus den Tabellen „Frei verfügbares Einkommen“ im Anhang ersehen lässt. Obwohl die meisten Durchschnittsverdienerfamilien somit die „Förderung“ aller Wahrscheinlichkeit nach konkret nicht in Anspruch nehmen werden, wird dies mit den oben geschilderten Abwertungseffekten für das Rentenniveau (die sog. Modifizierte Bruttoanpassung) gleichwohl abstrakt unterstellt. Anzumerken ist des weiteren, dass die sog. Förderung ohnehin von den

Steuerzahlern – und dabei wegen der Mehrbelastung durch Verbrauchssteuern überproportional vor allem von den Familien! - selbst bezahlt werden muss. Außerdem werden viele Bürger, die sich die Privatvorsorge leisten können, auf die Förderung verzichten, weil sie bereits laufende Verträge (z. B. Bausparverträge) haben und diese nicht umstellen können. Der Bund spart dann bei den Ausgaben doppelt. Zu Recht kritisierte der Vorgänger von Minister Riester, Norbert Blüm, auch die zu erwartenden hohen Mitnahmeeffekte bei der Assekuranz; letztlich bezahle die schlecht entlohnte Verkäuferin so die „De-luxe-Versorgung“ der Leute von den Versicherungen.

## 2. Höherbewertung der Kindererziehung

- a) Bei der Höherbewertung der Kindererziehung in den ersten zehn Lebensjahren hat die Begrenzung auf Berücksichtigungszeiten ab 1992 zur Folge, dass diese Verbesserungen erst ab ca. 2025 in nennenswertem Umfang zu valutieren sind (Durchschnittsalter der Frauen bei der Geburt der Kinder = 27 Jahre, Renteneintritt bei 65 =  $1982 + 38 = 2020!$ ). Angesichts der Tatsache, dass die „Jahrhundertreformen“ zur Stabilisierung des Rentensystems immer kürzere Halbwertszeiten von mittlerweile nicht einmal drei Jahren haben - und angesichts des raschen Sinkflugs der Lohnquote - darf mit Recht vermutet werden, dass das überkommene lohnbasierte System kaum noch die nächsten zehn Jahre überstehen dürfte. Im Trümmerfrauenurteil hat das Bundesverfassungsgericht zudem implizit bereits die 92er Reform, welche die Verlängerung auf drei „Babyjahre“ brachte, mit den Worten kritisiert, sie führe „erst in fernerer Zukunft zu erhöhten Altersrenten“. Für den Zeitraum 1982 bis 1992 ist die Verbesserung also allenfalls minimal, weil bis dahin die Regelung der Renten nach Mindesteinkommen galt (dazu siehe unten zu (6)).
- b) Die Höherbewertung soll zudem von dem Nachweis von 25 Jahren rentenrechtlicher Zeiten abhängen. Wer wegen der Kinder auf Erwerb verzichtet hat, wird sich hier u. U. schwer tun. Mit der Feststellung des BVerfG, dass Kindererziehung per se die „bestandssichernde Leistung“ ist und als solche rentenrechtliche Ansprüche auslösen muss, ist diese Regelung jedenfalls unvereinbar.
- c) Auch führt der Stichtag 1992 zu Ungleichheiten, welche ebenfalls einer verfassungsgerichtlichen Überprüfung kaum standhalten dürften. Der Landesfrauenrat Baden-Württemberg hat dies in einer Beispielsrechnung anschaulich dargestellt: Eine Frau bringt nach dem 1. 1. 1992 drei Kinder im Abstand von jeweils vier Jahren zur Welt und kehrt als Verkäuferin in Teilzeit mit 40 % des Durchschnittseinkommens in den Beruf zurück, wenn das jüngste Kind drei Jahre alt ist. Nach dem derzeitigen Rechtszustand erhält sie  $3 \times 3 = 9$  Entgeltpunkte (= je 24,84 € = 48,58 DM) angerechnet, nach der Reform soll eine Aufwertung bis zum 10. Lebensjahr des jüngsten Kindes auf Durchschnittsentgelt erfolgen, was im Modellfall zu 11,12 Entgeltpunkten bzw. einem Rentenanspruch von 276,20 € (540,20 DM) führt. Hat die Frau ihre Kinder aber vor 1992 bekommen, hat sie auch künftig nur Anspruch auf einen Entgeltpunkt je Kind = 74,51 € (145,74 DM) insgesamt, also EUR

217,10 (424,61 DM) weniger bei gleicher Leistung!<sup>133</sup> Für 3 Kinder gibt es 3x3 EP= 9 EP, d.h. für neun Jahre sind die EP hierauf beschränkt. Jetzt ist das jüngste Kind 3 Jahre alt, das zweite 6, das dritte 9. Für 4 Jahre (d.h. bis das zweite Kind 10 ist) gilt nun die Regelung des neuen § 70 Abs. 3a lit. b, dass eine Höherbewertung um 0.33EP erfolgt, das sind 4x 0.33 = 1.32 EP. Jetzt bleiben noch drei Jahre der Höherbewertung um 50 v. H. der individuellen Anwartschaften, solange bis das letzte Kind 10 Jahre alt wird. Je Jahr ergibt sich hier eine Höherbewertung um 1/5 Entgeltpunkt<sup>134</sup>; Das macht für die drei Jahre somit 0.6 EP. Summa summarum errechnen sich aus der Neuregelung durch die Reform mithin 1.92 zusätzliche Rentenpunkte= 47,68 € (93,27 DM). Fazit: Der maximal erreichbare Rentenzuwachs durch die Höherbewertung beträgt 0,33 x 24,84 € = 8,20 € pro Jahr (0,33 x 48,58 DM = 16,03 DM pro Jahr); er wird erreicht entweder durch die gleichzeitige Erziehung von mindestens 2 Kindern unter 10 oder bei Erzielung eines Einkommens von 2/3 des Durchschnittseinkommens (1.527,25 € = 2.987 DM) und der Erziehung eines Kindes unter zehn. Wer neben der Erziehung eines Kindes aber nur EUR 511,30 (DM 1.000,-) brutto pro Monat verdient, wird so behandelt, als wären es 766,95 € (1.500 DM); das bedeutet einen Rentenzuwachs von nur rund EUR 2.76 (DM 5,40) pro Monat (255,65: 2290.62= 0.11 x ARw 24,84; in DM: 500 : 4.480 = 0,11 x Arw 48,58)!

- d) Die Neuregelung der Aufwertung von Kindererziehung durch Höherbewertung in den ersten 10 Lebensjahren ist noch aus weiteren Gründen verfassungswidrig, denn sie führt je nach Höhe des Verdienstes zu höchst unterschiedlichen Honorierungen der Erziehung, je höher um so mehr. Hierfür ist weit und breit aber keine soziale Rechtfertigung zu sehen (diese Spreizung widerspricht i. ü. der Kritik von RotGrün an der Differenzierungswirkung der Kinderfreibeträge!). Hinzu kommt, dass das Bundesverfassungsgericht es dem Gesetzgeber im letzten „Familienurteil“ vom 10.11.98 ausdrücklich untersagt hat, mittels solcher Förderinstrumente mehr oder weniger sanft Einfluss auf die Art und Weise zu nehmen, wie Eltern ihre Kinder erziehen, ob beispielsweise mit oder ohne gleichzeitige Erwerbstätigkeit. Das Scheitern in Karlsruhe ist bei derartigen Ungereimtheiten vorprogrammiert.
- e) Nicht zu vergessen ist schließlich der Umstand, dass die Bewertung der Kindererziehungszeiten von der –aus demografischen Gründen erfolgenden!- Absenkung des Rentenniveaus voll erfasst wird. Das bedeutet im Klartext, dass Eltern hier also für das generative Verhalten Kinderloser mitverantwortlich gemacht werden. Obwohl die Honorierung der Kindererziehung, die für Geburten ab 1992 bekanntlich für drei Jahre erfolgt, mit den Jahren deutlich wachsen müsste, weisen die Materialien rasch sinkende Ausgaben aus: So geht die Beschlussempfehlung des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung vom 24.1.01 für 2010 von Minderausgaben, nur für die Bundesbeiträge für Kindererziehungszeiten, von 665 Mio € (1,3 Billionen DM) in 2010 aus ( BT-Drucks. 14/ 5146, S.5).

<sup>133</sup> Ausgangsgrößen für die Berechnung sind a) das Durchschnittsentgelt = 2.290,62 € mtl/ 27.487,43 pa., b) der aktuelle Rentenwert = 23.31 € (alle Werte ab 1.7.2000/ alte Bundesländer).

<sup>134</sup> Die Hälfte von (2.290,62 € x 40vH =) 916,25.-€ sind 458,12.-€ das entspricht ( 458,12: 2.290,62=0.2=) einem Fünftel des Aktuellen Rentenwerts



- f) Die Aufwertung der Kindererziehung (§70 SGB 6) endlich beinhaltet im Grunde eine Fortführung der Regelungen der Rente nach Mindesteinkommen, die Versicherungszeiten bis 1991 erfasst (§ 262 SGB 6), für die Zukunft konzentriert auf Versicherte mit Kindern. Die bisherige Regelung der Renten nach Mindesteinkommen enthielt weitgehend ähnliche Aufwertungen: Ab 25 bzw. nach 1992 dann 35 Versicherungsjahren (Berücksichtigungszeiten wegen Kindererziehung anrechenbar) erfolgte bei Niedrigeinkommen eine Höherbewertung auf das 1,5-fache bis zu maximal 75 v. H. des aktuellen Rentenwerts (= 24,84/25,19 € West/Ost 2000, in DM: 48,58/49,26 DM West/Ost 2000). Damit lag die Höherbewertung der Rente nach Mindesteinkommen zwar unter der 100-Prozent-Quote der jetzigen Neuregelung, jedoch wurden bei jener alle einkommensschwachen Jahre ohne zeitliche Begrenzung aufgewertet. Materialien der Rentenversicherer belegen, dass noch 1995 hierfür ca. 1,4 v. H. der Rentenausgaben insgesamt verwendet wurde. Die neue Regelung bleibt allem Anschein nach selbst hinter der alten zurück.
- g) Dieser Umstand lenkt den Blick auf die Tatsache, dass gerade Frauen und Mütter im letzten Jahrzehnt Opfer von Renteneinschnitten wurden. Der Gesetzgeber hat insbesondere mit dem "Wachstums- und Beschäftigungsförderungsgesetz" (WFG) vom 25.9.1996 die Alterssicherung von Frauen in klarem Widerspruch zum Verfassungsauftrag aus dem Trümmerfrauenurteil und dem Folgeurteil vom 12.3.1996 massiv beschädigt. Was man den Müttern ab Juli 1998 an Besserstellung bei den Erziehungszeiten gewähren musste, hat man ihnen mit jenem Gesetz vorsorglich schon mal wieder abgenommen. Denn der Gesetzgeber hat mit dem WFG den § 70 Abs. 3 SGB VI gestrichen. Nach dieser Vorschrift wurden die ersten Berufsjahre mit 90 v. H. des Durchschnittseinkommens bewertet. Das kam vor allem den teilzeitbeschäftigten und gering bezahlten Müttern, teilweise auch durch Anrechnung ihrer früheren Lehrzeiten, zugute. Ausgerechnet bei Millionen Kleinstrentnerinnen, die am meisten auf Pfennige angewiesen sind, trifft diese Neuregelung am härtesten, macht nicht selten ein Drittel des gesamten Rentenanspruchs aus. Genauso wurde mit demselben Gesetz in aller Stille auch die rentenrechtliche Bewertung von Zeiten der Arbeitslosigkeit aufgehoben, für die keine Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit gezahlt werden (§§ 74 Satz 3 Ziff.1, 166 Abs. 2a, 58 Abs. 1 Ziff.3 SGB 6). Das ist zum Beispiel dann der Fall, wenn Arbeitslosenhilfe wegen des Einkommens des Ehegatten entfällt, wie das bei Millionen Frauen der Fall ist. Beide Maßnahmen betreffen zwar Mütter nicht ausdrücklich. Es bedarf jedoch keiner besonderen Anstrengungen um nach den Regeln der sog. "mittelbaren Diskriminierung" festzustellen, dass in der sozialen Wirklichkeit die Mütter die Hauptbetroffenen sind. Die ZEIT hat ausrechnen lassen, wie sich beide Maßnahmen auswirken können - Beispiel: Bei einer Schneiderin, nach der Lehre 2 Jahre erwerbstätig, zwei Kinder, 4 Jahre Hausfrau, danach wieder ein Jahr im Beruf, 14 Jahre arbeitslos, davon nur ein Jahr Bezug von Arbeitslosengeld, anschließend 13 Jahre ohne Leistungsbezug, sodann 20 Jahre Schneiderin mit einem Durchschnittsgehalt von zuletzt 1.682,18 € (3.290 DM) beträgt der Rentenanspruch bei einem Renteneintritt im Jahre 1996 noch 751,96 € (1.470,69 DM), nach Ablauf der Übergangsfristen im Jahre 2001 jedoch nur noch 404,34 € (790,81 DM) (ZEIT Nr. 7 v. 7.2.1997)!

### 3. Hinterbliebenenrenten

Nach heftigen Protesten von Frauen- und Familienverbänden hat die Regierungskoalition die Neuordnung der Hinterbliebenenrenten insoweit korrigiert, als nunmehr die Dynamisierung der Anrechnungsgrenze beibehalten wird und zur Kompensation der Absenkung um 5 v. H für das erste Kind zwei statt zuvor nur einen Entgeltpunkt hinzugerechnet werden. Merkwürdigerweise hat diese Korrektur aber weder Auswirkungen auf die prognostizierten Beitragssätze noch die Rentenleistungen!<sup>135</sup>

### 4. Fazit

Selbst wenn mangels konkreter Daten in den Gesetzesmaterialien nur grobe Schätzungen möglich sind, ist hinreichend sicher festzustellen, dass sich hinter der Spendierhosenpose gegenüber Frauen und Familien in Wahrheit harte Einschnitte in die Substanz frauen- und familienpolitischer Elemente des Rentensystems verbergen. Zwar finden sich konzeptionelle Ansätze zur Herstellung intragenerationeller Gerechtigkeit zwischen Eltern und Nichteltern, jedoch ist das Verhältnis der gesetzgebenden Mehrheit zur Familienfrage offenbar derart ambivalent, dass eine Springprozeption nach rückwärts dabei herauskam: ein Schritt vorwärts, zwei zurück. Mit dem Verfassungsauftrag aus dem Trümmerfrauenurteil von 1992 ist dieses Ergebnis vollkommen unvereinbar.

## IX. Exkurs: Solidarwidrige Verteilungsmechanismen der Rentenversicherung

Die Notwendigkeit einer grundlegenden Umgestaltung des Systems der Alterssicherung folgt nicht allein aus der in ihnen angelegten systematischen Benachteiligung der Familie, sondern auch aus weiteren Verteilungsfehlern der GRV als des größten Teilsystems der Alterssicherung. Diese sollen hier wenigstens skizziert werden:

Es entspricht allgemeiner Auffassung und ist – jedoch ohne genaue Prüfung - Basis der verfassungsrechtlichen Beurteilung der Transferlagen, dass die Schieflage der Finanzierung auf der Leistungsseite der Sozialversicherung durch den “sozialen Ausgleich” zumindest kompensiert wird. Davon kann bei genauerer Betrachtung jedoch keine Rede sein, vielmehr findet sich sogar noch eine strukturelle Verschärfung. Das bedeutet, dass das Rentensystem in keiner Weise das leistet, was es leisten muss - nämlich gesellschaftliche Kohäsion zu schaffen. Die Verteilungswirkung des Systems wird durch eine Konzentration von weiblichen Rentenempfängern bei den Niedrigrenten und von männlichen bei den höheren Rentenbeträgen und ein großes Loch in der Mitte der Empfängerkreise charakterisiert (siehe Grafik 2 am Ende).

Diese Spreizung wurde in den letzten Jahren stetig größer.<sup>136</sup> Die GRV in ihrer gegenwärtigen Ausprägung spaltet nach allem die Gesellschaft: Alt und Jung, Männer und Frauen, Singles und Familien, Besserverdienende und Minderbemittelte. Die sog. „Ries-

---

<sup>135</sup> kritisch hierzu: Die Familie, 3/2001, S. 10

<sup>136</sup> Wischet, Das Nettorentenniveau in der Krise?, ZSR 7/98, S. 485 ff, der u.a. nachweist, dass die Nettoprozentsätze der Geringverdiener von 1990 auf 1995 von 63.7 auf 57.3 gesunken sind, während die der Besserverdienenden sogar von 83.1. auf 84.8 stiegen.

ter-Rente“ verschärft die Polarisierung dabei nicht unerheblich.<sup>137</sup> Auch deshalb ist eine grundlegende Rentenstruktur-Reform überfällig.

- a) Zunächst besteht bei den Geldleistungen der Sozialversicherung im Regelfall eine unmittelbare Verknüpfung zwischen Erwerbseinkommen und Sozialeinkommen. Bei der nach herrschender Meinung explizit dem Prinzip der “Beitragsäquivalenz” verpflichteten GRV ist dies erst recht der Fall. Dabei tritt eine zusätzliche Spreizung zwischen (relativ) Besserverdienenden zu Schlechterverdienenden sogar dadurch ein, dass ausgerechnet einige verschiedene “soziale” Ausgleichsmechanismen zugunsten der höheren Einkommen wirken. Das System beitragsloser Zeiten bei der Rentenversicherung verstärkt beispielsweise die Anrechnungseffekte komplementär zur Beitragsdichte und Beitragshöhe.
- b) Erheblich, jedoch für den Laien so gut wie unsichtbar, ist schließlich die Einkommensspreizung, die Jahr für Jahr bei den dynamischen Rentenanpassungen erfolgt: Der Anpassungssatz bei den Nettoanpassungen bildet nämlich die durchschnittliche Belastung aller Arbeitnehmereinkommen mit Abgaben ab, nicht jedoch die Belastung des individuellen Einkommens, auf dem jeweils die Rente beruht (vgl. § 68 SGB 6); Bezieher kleinerer Renten werden dadurch krass benachteiligt, Empfänger hoher Renten bevorzugt. Naturgemäß trifft dieser Effekt vor allem Frauen<sup>138</sup>. Worum es geht, ist folgendes: In die egalisierende Durchschnittsbildung im Rahmen der Anpassung gem. § 68 f. SGB 6 werden Einkommen mit höchst unterschiedlicher Abgabenlast einbezogen, insbesondere seit der Einführung des neuen Verfahrens 1992 auch die geringfügig Beschäftigten und somit (bisher) auch versicherungsfrei und im Regelfall gering versteuerte Einkommen; zuvor waren lediglich die Versicherungseinkommen (ohne Lehrlinge und Anlernlinge) maßgebend. Damit werden bei großen Unterschieden in der konkreten Abgabenlast und entsprechenden Unterschieden in der Brutto-/Nettorelation im Ergebnis Nettorenten ermittelt, bei denen diese steuerbedingten Milderungen der Unterschiede in der Brutto-/Nettorelation nicht mehr zum Ausdruck kommen. Es liegt auf der Hand, dass dies zu einer relativen Benachteiligung der niedrigeren Einkommen führt. Denn Renten sind ungeachtet ihrer Höhe faktisch steuerfrei. Während Spitzenverdiener an der Beitragsbemessungsgrenze (BBG), dem steuerlichen Idealfall fehlender Ausweichmöglichkeiten unterstellt, einen Grenzsteuersatz von ca. 40 % verkraften müssen, ist die spätere Rente von dieser Steuerlast befreit. Das selbe Ergebnis der steuerfreien Rente finden wir andererseits auch bei versicherten Einkünften in Höhe von nur 7.158,20 € (14.000 DM) pro Jahr, nur mit dem Unterschied, dass bei diesen der Grenzsteuersatz schon vorher bei Null lag. Dass die höheren Einkommen hier privilegiert werden, lässt sich nicht bestreiten. Denn die Rente spiegelt den Abstand der früheren Bruttoeinkommen und nicht den der Nettoeinkommen wider.

---

<sup>137</sup> Dazu Fehr, Hans/Jess, Heinrich, Gewinner und Verlierer der aktuellen Rentenreform, DAngVers 5/6/2001, S. 176 ff. : „...begünstigen die Reformansätze der neuen Bundesregierung vor allem die mittleren und oberen Einkommen“ (S. 186); Rust, Ursula, Alterssicherung der Frau- neue Widersprüche und rechtliche Risiken als Folge der „Riester-Rentenreform“, SGB 12/2001, S. 649 ff

<sup>138</sup> Dazu Borchert, Jürgen, Sozialstaat: Zwischen Selbstzerstörung und neuer Solidarität, in: Hinte/Chatzimarkakis (Hrsg.), Freiheit und Gemeinwohl, Bonn 1997, 176 ff.

- c) Ein Vergleich mit der Arbeitslosenversicherung dürfte diese Mechanismen der “Spreizung” am besten verdeutlichen: Dort wird gem. §§ 129 ff. (137) SGB III zwischen verschiedenen lohnsteuerrechtlichen Konstellationen mit der Konsequenz unterschieden, dass die Wochenbeträge – bei identischer Beitragsleistung! - extrem differieren können. In diesen unterschiedlichen Leistungen wird die unterschiedliche Steuerbelastung und damit die Relation der Nettoeinkommen angerechnet. Bei einem Durchschnittsmonatsgehalt von 2.292,67 € (4.484 DM) (rd. 531.-/Woche = 1.040 DM/Woche) ergeben sich Unterschiede zwischen 249,41 € (487,80 DM) (Leistungsgruppe C/1) und 132,52 € (259,20 DM) (E/2) im Arbeitslosengeld. In E/2 auf denselben Alg-Betrag von 249,41 €/Woche (487,80 DM/Woche) zu kommen, ist nicht möglich, weil dafür ein Bruttoeinkommen weit jenseits der Bemessungsgrenze nötig wäre, die Tabelle endet bei 192,96 € (377,40 DM) (Achtung: Zahlenwerte aus 1996!).
- d) Ein Vergleich zur Rente lässt sich etwa wie folgt ziehen: Die Alg-Wochenbeträge (Beispiel 1) ergeben Alg-Monatsbeträge von rund 1.073,73 € (2.100 DM) bzw. 562,43 € (1.100 DM). Diese Monatsbeträge als Renten entsprächen bei 45-jähriger Versicherungsdauer versicherten Einkommen in Höhe von 2.292,67 € (4.484 DM) einerseits und ca. 1.202 € (2.350 DM) andererseits! Damit zeigt das Modell der Arbeitslosenversicherung, in welcher Bandbreite bei der Leistungsgewährung eine Rückkoppelung an die Nettoeinkommen auch unter der Geltung eines (wie auch immer definierten) Äquivalenzprinzips grundsätzlich möglich ist. In umgekehrter Bandbreite führt die GRV also zur Spreizung und Benachteiligung der unterdurchschnittlichen Einkommen.<sup>139</sup> Im Ergebnis wird durch unsere Rentenformel damit die Lohnspreizung zwischen Geringverdienenden und Besserverdienenden bei den Renten noch weiter verschärft. *“Die Rentenschichtung spiegelt also keineswegs die Schichtung der Arbeitsverdienste wider, sondern bewirkt eine größere Ungleichheit, nämlich fast um die Hälfte größer. Die individuelle Gerechtigkeit des Spargedankens, über deren prinzipielle Berechtigung sich trefflich streiten lässt, führt also zu einer Ungleichheit im Kollektiv”*.<sup>140</sup>
- e) Andere Umverteilungen von unten nach oben laufen noch subtiler, wie z. B. eine, die durch die Dauer der Lebenserwartung beeinflusst werden. So sind, vor allem die “kleinen Malocher” die besten Risiken, weil sie – nicht zuletzt wegen der oftmals gesundheitlich schweren Arbeit - früher sterben als Angehörige anderer Berufe und der Solidargemeinschaft die hohen Alterskosten ersparen. Diese Aussagen zu schichtenspezifischen Verteilungswirkungen infolge erhöhter Mortalität werden von den Rententrägern allerdings bestritten. Sie werden indes von internationalen Untersuchungen bestätigt, die den Zusammenhang “je höher das Einkommen, desto höher die Lebenserwartung” zweifelsfrei belegen.<sup>141</sup>

<sup>139</sup> Hierbei sollte auch berücksichtigt werden, dass diese rentenrechtliche Privilegierung hoher Einkommen nicht selten zusammentrifft mit entsprechend höheren Betriebsrentenansprüchen und höheren Kapitalrenten.

<sup>140</sup> Schewe, Dieter, Wirkungen der Rentenformeln, Einkommensverteilung innerhalb der alten Generation und “Generationsvertrag“, SozFortschritt 11/1995, 263.

<sup>141</sup> siehe z. B. Schwarz, Karl, Zur Ungleichheit vor dem Tode, Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft 1/1982, S. 106 ff. mwN, der auf schichtenspezifische Unterschiede von acht Jahren und mehr hinweist. Vgl. ferner die Dokumentation der Frankfurter Rundschau v. 15.6.1998, S. 8 (“Das Märchen von der Kostenexplosion durch die Blaumacher”).

f) GRV arbeitsmarktpolitisch kontraproduktiv

Dass das Rentensystem aus dem Sozialstaatskonsens immer mehr herausfällt, verdeutlicht auch ein Blick auf die Zusammenhänge von Arbeitsmarkt- und Rentenpolitik. Tatsache ist nämlich, dass die heutige Massenarbeitslosigkeit die Lösung der künftigen Rentenprobleme außerordentlich erleichtert. Wer Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit erhält, ist bei den Rententrägern nicht etwa auf der Basis des früheren Gehalts versichert, sondern wie beim Krankengeld nur noch mit 80 v. H.. Je mehr Menschen heute arbeitslos sind, desto geringer ist deshalb die Summe der künftigen Anwartschaften. Mit Blick auf die geburtenstarken "Babyboom"- Jahrgänge, die etwa ab 2015 das Ruhestandsalter erreichen, sprechen die Rentenverantwortlichen in diesem Zusammenhang deshalb schon von einer "Untertunnelung" des Rentenbergs.<sup>142</sup>

Der zweite Grund der arbeitsmarktpolitischen Kontraproduktivität des Rentensystems ist schließlich darin zu finden, dass das Rentensystem einer sozialverträglichen Lösung der Arbeitsmarktprobleme im Wege einer massiven Ausweitung von Teilzeitarbeit im Wege liegt. Der Blick auf unsere bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit erfolgreicheren Nachbarn – Holland, die Schweiz, Dänemark und Schweden – zeigt deutlich, dass dies die beste Option für die Sanierung des Arbeitsmarkts wäre. Genau diese Möglichkeit verhindert aber das deutsche Rentensystem, weil die einer Sparformel ähnliche deutsche Rentenformel längere Teilzeitperioden unweigerlich und drastisch mit Altersarmut bestraft.<sup>143</sup> Da zugleich das Durchschnittseinkommen sinkt, werden insbesondere die Teilzeitkräfte vom Absinken des Rentenniveaus noch einmal härter getroffen. Umgekehrt werden diejenigen, welche ihre Arbeit und den Lohn nicht teilen, noch mit besonders überproportionalen Rentenansprüchen belohnt.

---

<sup>142</sup> siehe Dialog zwischen Tremmel, Jörg/Stiftung für die Rechte künftiger Generationen, und Reinhold Thiede /BfA, in Tremmel, Wie die gesetzliche Rentenversicherung nach dem Prinzip der Generationengerechtigkeit reformiert werden kann, Diplomarbeit an der EBS, Frühjahr 1997, Dokumente, Anhang, LXXV)

*Tremmel: Was halten Sie denn von dieser These? Es ist ja eigentlich pervers: durch die hohe Arbeitslosigkeit wird die Rentenversicherung langfristig entlastet. Denn durch die geringen Anwartschaften, die Erwerbspersonen während ihrer Arbeitslosigkeit entstehen, wird die Rentenversicherung im Jahre 2030 entlastet, oder jedenfalls geringer belastet, als wenn diese Jahrgänge in Lohn und Brot wären.*

*Thiede: Ja, das ist richtig.*

*Tremmel: Das wird aber auch nicht allzu oft öffentlich verkündet.*

*Thiede: Nein, das können wir ja nicht. Das müssen Sie uns schon nachsehen. Es wird zur Zeit über eine Untertunnelung gesprochen, wenn die geburtenstarken Jahrgänge der Zeit bis zum Pillenknick in Rente gehen. Herr Storm hat ja dieses Modell vorgelegt, das die Untertunnelung im Kapitaldeckungsverfahren vorsieht, wenn im Jahr 2030 die Belastung für die GRV am höchsten ist. Ich könnte mir eine ganz andere Untertunnelung vorstellen, und zwar im Umlageverfahren. Ich sage das mal im Vertrauen: Wir sind dankbar für jeden, der heute scheinselfständig wird oder geringfügig beschäftigt. Da kriegen wir zwar heute weniger Beiträge, aber im Jahr 2030 haben wir weniger Anwartschaften. Es wird durch die Arbeitslosigkeit heute im Ergebnis genau das erreicht, was Herr Storm im Kapitaldeckungsverfahren erreichen will..."*

<sup>143</sup> Kritisch auch Döring 2002 sowie Kaufmann 2002-Teil B Dokumentation

**Fazit:** Eine grundlegende Rentenstruktur-Reform ist überfällig.<sup>144</sup> Sie hat anzusetzen bei einer Neudefinition des erfassten Personenkreises (gesamte Wohnbevölkerung), bei den pflichtigen Einkommen (sämtliche personengebundenen Einkommen), bei der Lastengerechtigkeit (ohne Beitragsbemessungsgrenzen, keine intransparente Mischfinanzierung), bei der Leistungsgerechtigkeit (insbesondere der Behandlung der Kindererziehung) und bei der Durchsetzung des Solidargedankens auch bei der Anspruchsbegrenzung (Maximalrente). Das Modell der Schweizer AHV bietet in wesentlichen Teilen eine brauchbare Vorlage (dazu unten, Teil 3- V.).

### Teil 3:

#### Familienpolitische Strukturreform des Sozialstaats

Zusammenfassend sind somit folgende kardinale Ursachen der Deklassierung der Familien festzustellen, die zugleich das Programm der vordringlichen Reformmaßnahmen markieren:

1. die " individualistische Engführung" der Arbeitseinkommen
2. deren Verlängerung in den Bereich der sozialen Sicherungssysteme infolge der Lohnbasierung und der Struktur der Sozialversicherungsbeiträge
3. die " Transferausbeutung der Familien " durch die Systeme der sozialen Alterssicherung
4. die Überlasten, denen Familien im Steuersystem bei der Einkommensteuer einerseits und bei den Verbrauchssteuern einschließlich ihrer Verwendung zur Beitragssubvention bei der GRV andererseits ausgesetzt sind.

Dabei ist selbstverständlich klar, dass es eine Reihe weiterer Ursachen, wie insbesondere die nach wie vor großen Probleme mit der Vereinbarkeit von Erwerb und Familie, gibt. Diese Frage spielt bekanntlich in der Programmatik der gegenwärtigen Regierungskoalition eine herausragende Rolle. Insoweit ist deshalb zu unterstreichen, dass die hier vorgeschlagene tiefgreifende familienpolitische Strukturreform des Sozialstaats auch zur Lösung dieser Problematik grundlegend und vorrangig ist: Zum einen, weil die Beibehaltung der Abgabenstruktur im Steuer- und Sozialversicherungssystem wegen der extremen Brutto-/Nettokluft zu unzureichenden Erträgen eines parallelen Erwerbs führt. Aufwand und Ertrag stehen in keinem akzeptablen Verhältnis mehr, - erst recht, wenn man berücksichtigt, dass zusätzlich zu einer Erwerbstätigkeit ja noch dem erhöhten kompensativen Zuwendungsbedarf ganztätig außerhäuslich betreuter Kinder nach-

---

<sup>144</sup> Dieselbe Ansicht vertritt übrigens auch der Wissenschaftliche Beirat im BMFSFJ in seinem Gutachten, aaO, S. 199 ff. mit Focus auf der Umgestaltung des Zwei- in ein Drei-Generationen-System, wobei dafür allerdings nur Grundzüge aufgezeigt werden

zukommen ist.<sup>145</sup> Dem Ziel einer partnerschaftlichen Aufteilung der Erziehungsarbeit steht in der Praxis bekanntlich der Umstand entgegen, dass es ausgerechnet die Familienväter sind, die wegen der drückenden Finanznöte zur Ableistung von Überstunden gezwungen sind; hieran würde ein Teilzeitverdienst, der gegebenenfalls selbst mit weiteren Aufwendungen oder Leistungskürzungen (erhöhte Kindergartenbeiträge, Zuzahlungspflichten in der GKV, Verlust der Erziehungs- und Wohngeldberechtigung, des Baukindergeldes, ferner zweites Kfz und dergl.) verbunden wäre, unter den gegebenen Bedingungen nur wenig ändern. Zum anderen haben längere Teilzeitperioden, wie oben dargestellt, höchst negative Konsequenzen für die spätere Alterssicherung. Drittens fehlt es – nach hier vertretener Ansicht gerade wegen der Abgabenstruktur! – an der Grundvoraussetzung eines funktionierenden Arbeitsmarkts. Empirisch belegt zudem die Situationen in den neuen Bundesländern sowie die schwedische Entwicklung der letzten Jahre, dass selbst beste elternrechtliche und infrastrukturelle Voraussetzungen für die Vereinbarkeit von Kinderwunsch und Erwerb keine durchschlagende Wirkung (mehr) zeigen.<sup>146</sup> Die Vereinbarkeit von Erwerb und Kindererziehung ist kein Ersatz für eine verfassungskonforme, familiengerechte Sozial- und Abgabenordnung. Aus diesen Gründen ordnet der Wiesbadener Entwurf die Maßnahmen zur Herstellung und Verbesserung der „Vereinbarkeit“ in der Reformhierarchie nachrangig ein.<sup>147</sup>

## X. Grundzüge der Reform

1. Einer Reform sind realistischer Weise nur die Ebenen 2. – 4. zugänglich. Zwar wurde in den frühen 50er Jahren in der chemischen Industrie auch der Versuch der Einführung eines Familienlohnes beziehungsweise von Familienkassen gemacht, dieser scheiterte jedoch alsbald. Arbeitsentgelte können unter den gegenwärtigen Bedingungen nur Markteinkommen sein.

2. Ohne weiteres beheben lässt sich der fundamentale Defekt unserer Sozialordnung, den die Verlängerung der individualistischen Engführung des Arbeitsverhältnisses in den Bereich sozialer Sicherung beinhaltet. Hier ist ein **einheitliches soziales Sicherungssystem für die gesamte Bevölkerung auf der Grundlage sämtlicher personengebundener Einkommen** zu schaffen. Diesem Konzept einer „Volksversicherung“ folgen ohnehin die meisten europäischen Systeme, wobei die Akzente entweder mehr steuerfinanziert (z. B. Niederlande, Skandinavien) oder mehr beitragsfinanziert (z. B.

---

<sup>145</sup> so Pross, Helge, schon 1976, Die Wirklichkeit der Hausfrau, Hamburg 1976, S. 143 ff.

<sup>146</sup> Mit 10,2 Geburten/1000 Einwohner (2001) liegt Schweden in der EU auf einem der hinteren Plätze der Geburtenstatistik, nach Eurostat 14.1.02. Wegen der Wirtschaftskrise und der steigenden Arbeitslosigkeit machen auch immer weniger Eltern in Schweden noch Gebrauch von den spezifischen Elternrechten, persönliche Mitteilung von Dr. Peter A. Köhler, Max-Planck-Institut für internationales Sozialrecht, München, vom 23. Januar 2002; allerdings ist anzumerken, dass durch die Verlagerung häuslicher Dienstleistungen in den Markt, die mit vermehrter Erwerbsbeteiligung von Müttern/Vätern verbunden ist, auch neue Arbeitsplätze entstehen.

<sup>147</sup> über die Bedeutung der „Vereinbarkeit“ ist gesellschaftlich quer durch alle Lager überhaupt kein Dissens mehr zu erkennen. Allerdings werden die heiklen Fragen in der Diskussion ausgeklammert: Änderung der finanzverfassungsrechtlichen Verteilungsschlüssel zugunsten der unteren Ebenen, Änderung des Rentensystem zugunsten Teilzeittätigkeiten, sozialpädiatrische Standards frühkindlicher Fremdbetreuung etc., weshalb die derzeit herrschende Vereinbarkeitsdiskussion nach Ansicht des Verf. fast Züge einer Alibidiskussion hat.

Schweiz) gesetzt werden. Die bestehenden Sonderversorgungssysteme ( Selbständige, Beamte) sind als Zusatzsysteme auszugestalten.

3. Besonderes Gewicht kommt dabei einer **familiengerechten und solidarischen Gestaltung des Beitragssystems der Sozialversicherung** zu, dessen Indifferenz gegenüber familiären Unterhaltsverpflichtungen sich als die wirkmächtigste Ursache der Deklassierung herausstellte. Es wird dafür plädiert, die Beiträge zur Sozialversicherung nach dem **Muster des „Solidaritätszuschlags“** an der Einkommensteuer auszurichten.

4. Der rechtsstaatliche **Skandal der Behandlung der Kindererziehung** in den Alterssicherungssystemen lässt sich - entsprechend der neueren Rechtsprechung des BVerfG - nur dadurch verfassungskonform beseitigen, dass **Kindererziehung** tatsächlich als eigenständige Beitragsleistung auch zu einer eigenständigen, **originären Altersversorgung** führt.

5. Hinsichtlich der Korrektur der **Überlasten im Steuersystem** wird hier für die

- a) **Einkommensteuer alternativ** die Einführung eines **Familiensplittings** oder **Familienrealsplittings** und
- b) für die **Verbrauchssteuern** deren Erstattung durch einen **Rücktransfer in Form von Kindergeld vorgeschlagen.**

6. Im Bereich der Familienförderung sind die Voraussetzungen für die Wahlfreiheit bzw. die Vereinbarkeit von Kindererziehung und Erwerb vor allem durch eine **Lohnersatzleistung** bei zeitweisem oder teilweisem Erwerbsverzicht zugunsten der persönlichen Kinderbetreuung sowie durch **Abbau der Defizite im Bereich der Kinderbetreuungsangebote und Ganztagschulen** zu schaffen. Grundregel dabei muss sein, die Erwerbsbedingungen den Bedürfnissen der Familien anzupassen und nicht umgekehrt. Empfohlen wird die Förderung von **Modellen der intergenerationalen Kinder- und Altenarbeit** nach dem Vorbild des Mütterzentrums Salzgit-ter<sup>148</sup>.

7. Ferner wird zu überlegen sein, ob nicht die sog. „Frauenquoten“ in **„Elternquoten“** umzuwandeln sind. Der prekären Situation der Familien, vor allem der Frauen, bei Scheidung oder Wiedereintritt in den Erwerbsberuf, ist durch **Einbeziehung der Kindererziehungszeiten in die Arbeitslosenversicherung** zu begegnen.

8. Schließlich wird dafür plädiert, die **Pflegeversicherung durch ein steuerfinanziertes Leistungsgesetz mit einer Bedürftigkeitskontrolle nach dem Muster der Sozialhilfe** zu ersetzen sowie

9. die **„Riester-Rente“** entweder durch ein familienverträgliches Modell zu verbessern oder sie abzuschaffen.

---

<sup>148</sup> dazu Grefe, Chr.: Reportage über ein Mütterzentrum, in: „DIE ZEIT“ vom 22.11.2001, S.12



10. Erhoben wird schließlich die Forderung nach einem **Familienwahlrecht, einer Familienverträglichkeitsprüfung im Rahmen der Gesetzgebung**; empfehlenswert scheint überdies die Schaffung eines **Ministeriums für Familien und Ökologie**.

## **XI. Schaffung eines universalen Sicherungssystems für alle Bevölkerungsgruppen**

Das gegenwärtige System der Sozialversicherung knüpft am abhängigen Arbeitsverhältnis an und ist, von Randbereichen wie der Handwerkerversicherung oder Alterssicherung der Landwirte abgesehen, eine reine Arbeitnehmersversicherung. Einschließlich der Familienangehörigen sind in der Sozialversicherung etwa 80 v. H. der Gesamtbevölkerung erfasst. Sozialversicherungsfrei sind im wesentlichen nur Selbständige, für die es in den sog. „verkammerten“ Berufen teilweise Sondersysteme gibt, und die Beamenschaft mit eigenen Versorgungssystemen.

Diese Gestaltung der Sozialordnung hat sich historisch entwickelt.<sup>149</sup> Die „soziale Frage“, welche mit der Sozialversicherung gelöst werden sollte, war die Arbeiterfrage, die ursprünglich nur eine kleine Minderheit der Bevölkerung betraf. Die Bismarck'schen Reformen erweiterten den Kreis der Solidarverantwortlichen über die Selbsthilfe der Arbeitnehmerschaft um die Arbeitgeber und die Gesamtheit der Steuerpflichtigen. Die Arbeitgeberbeiträge und der Reichszuschuss beinhalteten jedenfalls zu Anfang des Sozialversicherungssystems eine starke Umverteilung von oben nach unten, die zudem wegen des relativ kleinen Empfängerkreises und der klaren Abgrenzung von Unterstützenden und Unterstützten außerordentlich effektiv war. Diese gegen den massiven Widerstand der herrschenden Stände und der Großbourgeoisie durchgesetzten Reformen verwandelten den deutschen Liberalisierungsrückstand in einen weltweit beachteten Modernisierungsvorsprung: Der soziale Friede sorgte für Kalkulationssicherheit und die breitere Verteilung der Kaufkraft wiederum führte zur Verstetigung der Nachfrage, worauf die einsetzende industrielle Massenproduktion unbedingt angewiesen war. Über die steigenden Löhne kam dann ein selbsttragender Wachstumsprozess in Gang, von dem alle profitierten.

Weil der Arbeitgeberbeitrag dabei allmählich jedoch von den Lohnsteigerungen aufgesogen wurde und zudem mit dem Anstieg der Löhne und der Ausweitung des Pflichtversichertenkreises auch die Steuerzahlungen der Arbeitnehmerschaft zunahmen, ging in dem entsprechenden Maß zugleich die solidarische Umverteilung von den Starken zu den Schwachen verloren. Heute handelt es sich beim Arbeitgeberbeitrag unbestritten um vorenthaltenen Lohn und die Lohnsteuer ist neben den Verbrauchssteuern die Haupteinnahmequelle des Fiskus. Zudem ist die Arbeitnehmerschaft mit einem Bevölkerungsanteil von rund 80 v. H. die dominante Gruppe der Gesellschaft. Darunter litt naturgemäß die Zielgenauigkeit der Sozialtransfers.<sup>150</sup> Vollkommen unvereinbar mit dem

---

<sup>149</sup> siehe die kompakte Darstellung bei Döring, D., aaO (1997), S. 12 ff.

<sup>150</sup> An dem Versuch, saldierende Bilanzen von Einzahlungen und Leistungsempfang bezogen auf die einzelnen Haushalte zu ermitteln, ist wegen der Hyperkomplexität der Transfersysteme nach jahrelanger Arbeit selbst die

Solidarcharakter der Systeme sind heute die Beitragsbemessungsgrenzen, die ausgerechnet beiden höchsten Einkommen die geringsten Solidarteilungen verlangen.<sup>151</sup>

Im Schatten dieser Entwicklung haben sich die Beteiligungsverhältnisse an den Gemeinschaftslasten mittlerweile ins Gegenteil verkehrt. Während heute die Lohnempfänger den Löwenanteil tragen, werden die „Kapitalisten“ weitgehend verschont. Betrug die direkte Steuerbelastung der Lohneinkommen 1960 erst ca. 6 v. H., so sind es heute rund 20 v. H.. Dafür wurde die Belastung der Gewinn- und Kapitaleinkommen total revidiert: 1960 rund 20 v. H., heute nur noch rund 5 v. H.<sup>152</sup> Der amtlichen Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung des Jahres 1998 zufolge lösten knapp 511,3 Mrd. € (1.000 Mrd. DM) Gewinne aus Vermögenseinkommen und Unternehmensbeteiligungen Steuern und Abgaben in Höhe von ganzen 20,45 Milliarden € (40 Mrd. DM) aus, während von 818 Milliarden € (1.600 Mrd. DM) an Bruttolöhnen nach dem staatlichen Zugriff nur 511,3 Milliarden € (1.000 Mrd. DM) übrig blieben.<sup>153</sup> Wie oben gezeigt wurde, beinhaltet gleichzeitig auch die interne Revenue innerhalb der sog. Solidarsysteme der Sozialversicherung eine massive Umverteilung von unten nach oben. Das paradoxe Ergebnis dieser Entwicklung ist nun, dass trotz eines astronomischen Sozialbudgets von über 664,69 Milliarden € (1.300 Mrd. DM) oder rund 8.180,80 € (16.000 DM) pro Kopf der Bevölkerung die Armut und Ungleichheiten wachsen; hierunter leiden vor allem Familien. Statt sozialer Kohäsion keimt sozialer Unfriede.

Mag dem Sozialversicherungssystem zu Zeiten stabiler Berufsbiografien und sozialer Schichtung noch ein Rest an Rationalität innegewohnt haben, kann davon heute keine Rede mehr sein. Während schutzbedürftige Kleingewerbetreibende ausgeschlossen sind, sind Vorstände weltweit operierender Unternehmen in Deutschland pflichtversichert. Immer häufiger treten zudem sog. Patchwork-Biografien auf, in denen sich Zeiten der Selbständigkeit, der abhängigen Beschäftigung, der Arbeit im (außereuropäischen) Ausland, der Fortbildung und der Arbeitslosigkeit abwechseln. Zusätzlich verändern die Informations- und Kommunikationstechnologien die Arbeitswelt grundlegend; sei es durch Verlagerung der Arbeitsplätze ins Ausland oder auch nur in die Privathaushalte wie beim Homebanking, wo Kunden selbst die Dienstleistungen erbringen, oder sei es durch andere Formen der „Heimarbeit“/Outsourcing, die zugleich neue Formen der Selbständigkeit entstehen lassen. So kommen die Sozialversicherungsbeiträge nicht nur durch die demografisch bedingten Lastenerhöhungen unter Druck, sondern zugleich durch das Sinken der Lohnquote.<sup>154</sup> Jede Beitragserhöhung wiederum erhöht einerseits den Rationalisierungsdruck für die Unternehmen, andererseits den Anreiz für ein Ausweichen in die Schattenwirtschaft für die Arbeitnehmer.

Daraus folgt, dass das überkommene System der Sozialversicherung, welches schon unter Schönwetterbedingungen solidarwidrige Ergebnisse brachte, gegenüber den neuen

---

hochkarätig besetzte Transfer-Enquete-Kommission (TEK) gescheitert, TEK, Das Transfersystem der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1981, Nr. 90 ff.

<sup>151</sup> Zacher nennt dies eine „Subventionierung der Besserverdienenden“, „Die Dilemmata des Wohlfahrtsstaates, in: Stifterverband (Hrsg.), Forum 2/2001, S. 48 ff. (54)

<sup>152</sup> vgl. Schäfer, Claus (WSI), Über die Rastlosen und Ausgeschlossenen in der Gesellschaft, FR 25.9.01

<sup>153</sup> Henkel, FR v. 23.10.2000

<sup>154</sup> = Anteil des Bruttoeinkommens aus unselbständiger Arbeit am Volkseinkommen

Herausforderungen versagt. Es ist schlicht anachronistisch geworden und in dieser Form vor dem sich bereits deutlich abzeichnenden Zusammenbruch nicht mehr zu retten. Alles spricht deshalb dafür, es zu einem universalen System der sozialen Sicherung für alle Wohnbürger mit einer einheitlichen Finanzierung unter Einbeziehung aller personengebundenen Einkommen fortzuentwickeln, denn nur so lassen sich Lasten und Leistungen transparent und rational definieren und verteilen.<sup>155</sup> Nur in einem universalen System lässt sich auch die Frage der konstitutiven Leistung der Kindererziehung ohne jene Systemwidersprüche beantworten, die gegen eine konsequente Umsetzung der bisherigen Verfassungsaufträge des BVerfG stets angeführt werden. Die Frage, ob das neue System steuer- oder beitragsfinanziert und ob es als Basis – oder Vollversicherungsmodell ausgestaltet sein soll, ist in Europa und anderen Industriestaaten äußerst unterschiedlich gelöst. Die Beitragsfinanzierung hat jedenfalls den Vorteil, den solidarischen Verantwortungsaspekt zu unterstreichen, was bei der Steuerfinanzierung wegen deren "Non-Affektation" nicht der Fall ist. Die bestehenden Sonderversorgungssysteme (Beamte, Selbständige) sind als Zusatzsysteme auszugestalten.

Anzumerken ist, dass die Finanzierungs- ebenso wie die Leistungsseite der Sozialversicherung heute bereits zahlreiche Systembrüche hat. So belaufen sich die verschiedenen Bundeszuschüsse zur GRV mittlerweile auf knapp 40 v. H. der Rentenleistungen, ohne dass die Vertreter der Rentenversicherer dem noch entsprechende sozialversicherungsfremde Lasten gegenrechnen könnten.<sup>156</sup> Das bedeutet, dass immer mehr rentenexterne Bevölkerungsgruppen an der eigentlichen Rentenfinanzierung beteiligt werden, im Falle der Mehrwert- und Ökosteuerverfinanzierung überproportional Familien, Studenten, Sozialhilfeempfänger und Arbeitslose. Sogar Beiträge ohne jeden Leistungsanspruch müssen geringfügig Beschäftigte bei der GKV zahlen. Bei freiwillig versicherten Rentnern der GKV bemessen sich die Beiträge, anders als bei den gesetzlich versicherten Ruheständlern, nicht nur nach ihrer Rente, sondern auch nach ihren sonstigen Einkünften.<sup>157</sup> Ferner sind auch bei den Hinterbliebenenrenten nicht nur eigene Renten, sondern ebenfalls sonstige Einkünfte mit der Konsequenz anrechenbar, dass hier Elemente der Bedürftigkeitskontrolle wirksam werden.

Dass einer umfassenden Reform jedenfalls keine verfassungsrechtlichen Hindernisse entgegenstehen dürften, hat die Verfassungsjudikatur der letzten Jahre in mehreren Entscheidungen signalisiert: So wurde die Ungleichbehandlung freiwillig und gesetzlich versicherter Rentner mit Beschluss v. 15.3.2000 – 1 BvL 16/96 e.a. beanstandet und dem Gesetzgeber freigestellt, die erweiterte Bemessungsgrundlage auch für die gesetzlich versicherten Rentner anzuwenden. Im Pflegeurteil v. 3.4.2001 wurde sodann eine Volksversicherung für zulässig gehalten und im „Rentenbesteuerungsurteil“ vom 6.3.2002 der Versuch aufgegeben, durchgreifende normative oder faktische Unterschiede zwischen der GRV und der Beamtenversorgung als Rechtfertigung ihrer unterschiedlichen steuerlichen Behandlung zu finden; bei beiden Gruppen sei die dominie-

---

<sup>155</sup> in diese Richtung auch: Platzer, Helmut: Zur Notwendigkeit und Architektur einer Neuorientierung der Beitragsgrundlagen in der Sozialversicherung, in: Deutsche Rentenversicherung 7/2000, S. 439 ff.; Müller-Matysiak, Christina: Beitragsbemessungsgrenze – Schongrenze für Besserverdienende, in: „Die Sozialversicherung“ Oktober 1997, S. 253 ff.

<sup>156</sup> so spricht selbst der Sozialbeirat in seinem Sondergutachten vom 13.2.01 – BT-Drucks. 14/5394, S. 4 bereits von einer „schleichenden Konversion“ des Rentensystems

<sup>157</sup> § 240 SGB V

rende Übereinstimmung vielmehr, dass sie „nichtselbständige Tätigkeiten“ ausübten.<sup>158</sup> Damit dürften die Zeiten, in denen sich fehlender sozialpolitischer Reformernst hinter verfassungsrechtlichen Beamtenprivilegien verstecken konnte, vorbei sein.<sup>159</sup>

## **XII. Beitragsgestaltung nach dem Muster des „Solidaritätszuschlags“**

Die parafiskalische Beitragslast wurde als wirkmächtigste aller Einzelursachen der Deklassierung der Familien identifiziert. Von der Dringlichkeit sowie dem Volumen her steht ihre Reform deshalb an der Spitze des notwendigen Maßnahmenkatalogs. Zumindest für die Pflegeversicherung hat auch das Bundesverfassungsgericht im Pflegeurteil vom 3.4.2001 bereits eine Korrektur des Beitragssystems verlangt, die dem konstitutiven Charakter der Kindererziehung für die Pflegeversicherung Rechnung trägt. Gleichzeitig sind die übrigen umlagefinanzierten Sozialversicherungssysteme, die intergenerationell Zwecken der Alterssicherung dienen, darauf hin zu überprüfen, ob sie nicht ebenfalls für Kinderlose zu systemspezifischen Vorteilen führen, die zugunsten der Eltern auszugleichen wären. Dafür wurde dem Gesetzgeber eine Frist bis zum 31.12.2004 gesetzt.<sup>160</sup> Dass diese Korrekturnotwendigkeit für die Rentenversicherung besteht, ist evident<sup>161</sup> und dasselbe gilt angesichts eines Anteils der über 60jährigen von rund 50 v. H. an den Gesundheitskosten insgesamt auch für die GKV. Fraglich ist allerdings, in welcher Weise die Korrektur zu erfolgen hat und ob sie nur für die intergenerationell wirkenden Systeme erforderlich ist. Denn auch die Beitragsstruktur der Arbeitslosenversicherung, bei der immerhin aber die Leistungen Kinder berücksichtigen, führt zu einer Überlast der Familien, die mit dem verfassungsrechtlichen Solidargebot letztlich unvereinbar ist.<sup>162</sup>

Zudem zeigt der Vergleich zur Einkommensteuer eine massive Gerechtigkeitsdifferenz, welche mit dem verfassungsrechtlichen Solidargebot für die Sozialversicherung schlechterdings unvereinbar ist. Nach der Verfassungsjudikatur ist es nämlich „ein grundsätzliches Gebot der Steuergerechtigkeit, dass die Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit ausgerichtet wird“. Dabei darf „der Gesetzgeber im Einkommensteuerrecht für die Berücksichtigung zwangsläufiger Unterhaltsaufwendungen keine realitätsfremden Grenzen ziehen“<sup>163</sup>. Weshalb aber ausgerechnet für die Solidarsysteme ein Gerechtigkeitsminus erlaubt sein soll, lässt sich kaum begründen. Denn *„... aus diesem Unterschied zwischen einheitlichem Beitragssatz und progressivem Steuersatz folgt, dass eine Beitragsfinanzierung sozialer Lasten vor allem die begüns-*

---

<sup>158</sup> BVerfG, 2 BvL 17/99 Abs. Nrn. 209 ff.

<sup>159</sup> siehe hierzu auch Kaufmann 2002, Teil B Dokumentation: „Es sei abschließend betont, dass Art. 33 Abs. 5 GG...eines der bedeutendsten Hindernisse für eine Reform des deutschen Sozialstaates im Sinne einer gesellschaftsweiten Grundsicherung als Basis bürgerschaftlicher Solidarität im Zeitalter der Globalisierung darstellt.“

<sup>160</sup> Urteil vom 3.4.2001- Az.: 1 BvR 1629/94; dazu siehe auch Lenze, Anne, Die Urteile des Bundesverfassungsgerichts zur Pflegeversicherung- Konsequenzen für die Rentenversicherung und den Prozeß der europäischen Sozialrechtsharmonisierung, EuGRZ 2001, S. 280 ff.

<sup>161</sup> dazu ausführlich Borchert, Jürgen, Wirtschaftsdienst 5/2001, S. 255 ff.

<sup>162</sup> Die Sozialversicherung „beruht wesentlich auf dem Gedanken der Solidarität ihrer Mitglieder“, BVerfG 76, 256, 301; E 17 1,9; 70, 101, 111; 79, 223, 236 f.; der Sache nach auf die Solidarität rekurrierend E 39, 316, 330; 40, 121,

136

<sup>163</sup> BVerfG v. 22.2.1984-E 66, 214, 223

*tigt, die hohe Einkommen haben und die daher bei einer Steuerfinanzierung mit einer höheren Belastung zu rechnen hätten. Doppelt begünstigt sind die, deren Einkommen oder dessen Spitzenbetrag überhaupt nicht beitragspflichtig ist. Daher ist die immer wieder anzutreffende Feststellung, dass Besserverdienende infolge eines sozialen Ausgleichs in der Rentenversicherung stärker herangezogen würden, unzutreffend... . Das Prinzip der Lastengleichheit aller Bürger gilt nicht nur für das Steuerrecht. Es wäre sonst ein Formalprinzip ohne Schutzwirkung... Der Sozialversicherungsbeitrag unterliegt, wie alle anderen Abgaben auch, dem Prinzip der Lastengleichheit. Er kann insoweit keine Ausnahme machen. Das Sozialversicherungsrecht steht nicht außerhalb der Grundrechtsgeltung. Daher kann nicht schon die Qualifikation einer Abgabe als Sozialversicherungsbeitrag ausreichen, um die Durchbrechung des Prinzips der Lastengleichheit zu rechtfertigen".<sup>164</sup> Dass die Belastungsdifferenz jedenfalls nicht mit vermeintlichen Solidarvorteilen der Familien oder Niedrigverdiener auf der Leistungsseite gerechtfertigt werden kann, sondern auch dort - bis auf geringfügige Reste - vollkommen solidarwidrige Verteilungsverhältnisse herrschen, wurde für das Beispiel der GRV oben bereits ausgeführt (Teil 2 II. 7. und 8.). Während die Steuer jedenfalls nur dem Gebot der Bemessung nach Leistungsfähigkeit unterliegt, lässt sich auch unter Berücksichtigung der Verfassungsjudikatur plausibel begründen, dass die Verfassung von der Sozialversicherung ein Mehr verlangt: Nämlich einen sozialen Ausgleich nicht nur im Sinne eines Risikoausgleichs, sondern auch eines Einkommensausgleichs.*

Eine Reform des parafiskalischen Beitragssystems, welche neben der Erstreckung auf die gesamte Wohnbevölkerung und alle personengebundenen Einkommen auch die Gerechtigkeitsdifferenz zum System der Einkommenssteuer in einer den Geboten des Art. 3 Abs.1 und 6 Abs. 1 GG ebenso wie dem Solidarprinzip Rechnung tragenden Weise angleichen will, lässt sich nur mit einer Ausgestaltung der Sozialversicherungsbeiträge nach dem Muster des Solidaritätszuschlages als Quote der Einkommenssteuer erreichen: Freibeträge und Progression würden berücksichtigt, die Bemessungsgrenzen mit ihrer regressiven Wirkung beseitigt. Lediglich Kinderfreibeträge von der Bemessungsgrundlage abzuziehen, würde die Sozialversicherung gegenüber der Steuer jedenfalls nicht mit dem gebotenen Solidarplus ausstatten. Anzumerken ist, dass in Großbritannien die Beiträge zur „basic pension“ oder nach einem progressiven Beitragssatz von 3-10 v. H. erhoben werden.

Dem Vorschlag wird mit Blick auf die Realitäten der Besteuerung sicher der Einwand begegnen, dass er entgegen seiner Zielrichtung wegen der mit wachsendem Einkommen zunehmenden Steuervermeidungsmöglichkeiten gerade die Leistungsfähigen privilegieren würde. Dem ist allerdings entgegen zu halten, dass über diese offensichtlichen Mängel des Steuerrechts und die Notwendigkeit einer Steuerstrukturreform ein öffentlicher Konsens besteht. Eine derartige Reform, etwa nach dem „Karlsruher Entwurf“, wird hier vorausgesetzt.

Die Finanzierungsbasis des Sozialstaats wird durch die Ausweitung der Bemessungsgrundlage auf alle personengebundenen Einkünfte nach Schätzungen Wilhelm Hankels um bis zu 60 vH erweitert, was nach dem Modell der Schweiz entsprechende Beitragssenkungen ermögliche; die Senkung der Lohnnebenkosten erhöhe zudem schlagartig die

---

<sup>164</sup> So Franz Ruland, DRV 1/ 1995 S. 28 ff

Attraktivität des Humankapitals auf dem Arbeitsmarkt und erschließe damit weitere finanzielle Ressourcen.<sup>165</sup>

### **XIII. Beendigung der Transferausbeutung in den Altersversorgungssystemen**

#### **1. Duales System aus Eltern- und Geldbeitragsrenten**

Weil Kindererziehung für alle Systeme der Alterssicherung monetären Beiträgen (mindestens) gleichwertig ist, müssen auch die Rentenansprüche aus Kindererziehung den monetär erworbenen Ansprüchen gleichwertig sein. Da die gesamte Altersversorgung der vorangegangenen Generation immer und ausschließlich von der Nachwuchsgeneration erbracht wird, lässt sich die Gleichwertigkeit der beiden Teilleistungen am besten durch einen hälftigen Splitten der Beiträgen auf ein Elternrentenkonto einerseits und ein Geldbeitragsrentenkonto andererseits zum Ausdruck bringen. Die konkrete Elternrente pro erzogenem Kind ergibt sich dann rechnerisch sehr einfach aus der Formel: Elternrente ER = Halber Durchschnittsbeitrag \* Zahl der Beitragszahler / Anzahl der Rentner. Beispiel: beträgt das Durchschnittseinkommen aller Versicherten 30.678 € (60.000 DM) und der Beitragssatz 20 v. H., ferner das Verhältnis Beitragszahler zu Rentenempfängern 2: 1, dann errechnet sich eine Jahreselternrente pro Kind von 6.135,60 € (12.000 DM) (die impliziten Beitragsanteile der Steuerfinanzierung unberücksichtigt). Diese Elternrente wird an Eltern im reziproken Verhältnis zu deren jeweiliger Geldbeitragsrente verteilt, da diese typischerweise Aufschluss über die Erziehungsbeteiligung gibt. Ist die Rente des Vaters beispielsweise doppelt so hoch wie die der Mutter, erhält er von der Elternrente nur ein Drittel, die Mutter hingegen zwei Drittel.

Für Kinderlose hat dieses "Duale Modell"<sup>166</sup> eine (leistungsgerechte) Halbierung ihrer Rentenansprüche zur Folge; die bei der Kindererziehung ersparten Aufwendungen geben in der Regel aber mehr als genug Spielraum, um diese Lücke durch Eigenvorsorge zu füllen. Ein Seiteneffekt hiervon wäre dann, dass die Konsumkraft Kinderloser investiv abgezogen würde und ihre Einkommensüberhänge Familien auf den Gütermärkten, namentlich dem Wohnungsmarkt, nicht mehr so wie derzeit in Bedrängnis bringen könnten.<sup>167</sup>

---

<sup>165</sup> dazu Hankel 2002, Teil B- Dokumentation

<sup>166</sup> so Borchert, J., Die Berücksichtigung familiärer Kindererziehung im Recht der gesetzlichen Rentenversicherung, Berlin 1981 S. 229 ff.; ähnliche Vorschläge haben in jüngerer Zeit auch der Vorstandsvorsitzende der Hypovereinsbank Albrecht Schmidt sowie die Ökonomen J. Eekhof/ Uni Köln (zuletzt in der FAZ v. 20.4.02 „Die zügellose Kinderliebe des Staates“) und H.-W. Sinn vom IFO München gemacht; Pechstein, Matthias, kommt in seiner umfassenden Untersuchung „Familiengerechtigkeit als Gestaltungsgebot für die staatliche Ordnung. Zur Abgrenzung von Eingriff und Leistung bei Maßnahmen des Familienlastenausgleichs, Studien und Materialien zur Verfassungsgerichtsbarkeit, Baden-Baden 1994“ nach Abwägung verschiedener Lösungsmöglichkeiten zu dem Ergebnis, dass das „duale Modell“ dasjenige sei, „das die Anforderungen an eine familiengerechte Ausgestaltung der Gesetzlichen Rentenversicherung unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Grundlagen am besten erfüllt“ (S. 371).

<sup>167</sup> dazu oben Teil 2 zu II.3.

## 2. Diskussion gängiger Einwände <sup>168</sup>

Dagegen wird vor allem eingewendet, diese Vorstellung sei " letztlich archaisch, weil sie auf Fertilitätsmotiven aus früheren Phasen der Menschheitsgeschichte fuße".<sup>169</sup> Dabei wird allerdings übersehen, dass Renten in Deutschland nur auf Grund der "Enteignung" der genuin erworbenen Unterhaltsansprüche der Eltern gegenüber ihren Kindern und deren Überleitung auf die Sozialsysteme gezahlt werden können und dies einen Verstoß gegen die Grundrechte der Eltern beinhaltet.

Ferner wird der Gleichbewertung der Kindererziehung in den Alterssicherungssystemen entgegen gehalten, sie überbewerte den generativen Faktor. Die Vergangenheit beweise nämlich, dass in den zurückliegenden Jahrzehnten die Arbeitsproduktivität und damit das Realkapital sich als viel entscheidender als der demografische Faktor erwiesen hätten. So sei das reale Bruttosozialprodukt um ein Vielfaches mehr gestiegen als die Zahl der Erwerbspersonen. Dem ist schon die einfache Tatsache entgegenzuhalten, dass auch der Produktivitätsfortschritt seine humanen Akteure braucht, die ihn schaffen. Im übrigen dürfte die –u.a. vom VDR vertretene Auffassung– einem gängigen Trugschluss erliegen, der aus einer systematischen Überschätzung der Fließgröße „Einkommen“ und einer ebenso systematischen Unterschätzung der Bestandsgröße „Vermögen“ und einer vollkommen fehlenden Wahrnehmung der Bedeutung des Humanvermögens beruht. Es liegt nämlich zudem auf der Hand, dass der von der herrschenden Meinung wie vor beschriebene Zusammenhang gerade auf dem Raubbau am Humanvermögen in den letzten Jahrzehnten beruht. Je weniger Kinder aufzuziehen waren, in desto größerem Umfang konnten Ersparnis und Erwerbsarbeit zunehmen. Würde man die Verluste am Humanvermögen jedoch ähnlich betriebswirtschaftlich abschreiben wie dies bei Kapitalgütern geschieht, würde die Selbsttäuschung der herrschenden Sichtweise offenbar und zugleich deutlich, dass unsere Volkswirtschaft durch den jahrzehntelangen Abbau des Humankapitals „künstlich aufgeblasen“ wurde. Die hierdurch induzierte Expansion der Erwerbswirtschaft suggerierte einen Zuwachs der Wirtschaftsleistung und der Wohlfahrt, der in krassem Widerspruch zur Entwicklung des Volksvermögens steht, dessen wesentliche Determinante das Humanvermögen ist.<sup>170</sup>

Der dritte häufig zu vernehmende Einwand lautet, dass nach diesen Vorstellungen durch eine relativ kurze Zeit der Kindererziehung ein Rentenanspruch entstehe, welcher einer 45jährigen Erwerbszeit entspreche. Dieser Einwand wendet sich bei genauerer Betrachtung freilich gegen sich selbst: eine 45jährige Erwerbszeit wird nämlich nur in Höhe des Rentenbeitrags, also derzeit zu rund 20 v. H., dem Erwerb eines Versorgungsanspruchs gewidmet, mithin dienen nur neun von 45 Jahren diesem Zweck, wodurch sich also umgekehrt genau die Gleichwertigkeit der Kindererziehung bestätigt.

---

<sup>168</sup> Ausführlich hierzu VDR 2002 und Borchert 2002 in: Teil B -Dokumentation

<sup>169</sup> Rosenschon, Astrid, Familienförderung in Deutschland- eine Bestandaufnahme, Institut für Weltwirtschaft, Kieler Arbeitspapier Nr. 1071, August 2001, S.12 ff.

<sup>170</sup> dazu Krüsselberg 2002; eine überzeugende Ausarbeitung zu diesen Fragen findet sich als Anlage zu einer Verfassungsbeschwerde v. 23.12.01-VB Ackermann, Norbert- 1 BvR 93/02 -, welche gegen das Urteil des BSG v. 11.10.2001 in der Streitsache B 12 KR 19/00 R eingelegt wurde. Der Beschwerdeführer wendet darin die Berechnungsmethode zum sog. „Kapazitätserweiterungseffekt“ auf das volkswirtschaftliche Humankapital an.

### **3. Gegenwärtige Rechtslage fortdauernder Verfassungsverstoß**

Nicht einmal ansatzweise eine Lösung beinhalten jedenfalls die "Babyjahr"-Regelungen nach gegenwärtiger Rechtslage, weil sie zu einem In-sich-Transfer zwischen den belasteten Kindern und begünstigten Müttern, nicht jedoch zum intragenerationellen Ausgleich zwischen Kinderlosen und Eltern auf derselben Jahrgangsstufe führen. Das intragenerationelle Unrecht wird nur intergenerationell verschoben. Zwar hat das BVerfG im "Trümmerfrauenurteil" vom 7. Juli 1992 den Weg der Anrechnung von Kindererziehungszeiten für grundsätzlich gangbar gehalten, dies aber damals bereits unter Vorbehalt gestellt („erst in ferner Zukunft wirksam"). Die Frage der „Beitragsäquivalenz der Kindererziehung“, der das BVerfG seinerzeit noch ausgewichen war („Kindererziehung nicht gleichartig"), hat es im Beschluss von 12. März 1996 sowie im Pflegeurteil vom 3. April 2001 immer deutlicher bejaht und dabei nicht zuletzt den Aspekt des Konsumverzichts betont. In der Tat stellte sich ja die Frage, weshalb der Konsumverzicht für die Kindererziehung, also die Investitionen in das Humanvermögen, ausgerechnet für die Altersvorsorge (und damit in Richtung Zukunft) geringer bewertet wird als der Konsumverzicht für die Rentenleistungen der gegenwärtig Alten (und damit in Richtung Vergangenheit). Weil die Kindererziehung somit per se Beitrag ist, erweist sich auch die Zahlung von Bundesbeiträgen für Kindererziehung als verfassungswidrig. Zudem beinhalten Zahlungen des Bundes zur Abdeckung der Erziehungszeitenanrechnungen einen Verstoß gegen die Notwendigkeit eines Freiheits- /Verantwortungsbezuges und damit gegen Freiheitsrechte, weil damit die Allgemeinheit anstelle der materiell verantwortlichen Kinderlosen belastet wird.<sup>171</sup> Hinsichtlich weiterer verteilungspolitisch verfehlter wie verfassungsrechtlich bedenklicher Regelungen der GRV wird im übrigen auf die Ausführungen zu Teil 2 II. Ziff. 7 und 8 verwiesen.

### **4. Übergang zum Dualen Rentensystem**

Der Übergang zu einem Dualen Rentensystem könnte entweder im Zuge eines grundlegenden Systemwechsels (dazu siehe unten zu IV. Schweizer Modell) oder schrittweise durch Aufwertung der Erziehungsleistung bei gleichzeitigem Kürzen der Geldbeitragsrenten erfolgen. Ansatzweise folgt diesem letzteren Muster neuerdings das System der Hinterbliebenenrenten, dessen Finanzvolumen im Prinzip genau dem Zweck der Honorierung der Kindererziehung dient. Dass die „Babyjahre“ im gegenwärtigen Rentenrecht von der demographisch bedingten Abwertung miterfasst werden, obwohl Eltern dafür gerade nicht verantwortlich sind, lässt sich verfassungsrechtlich jedenfalls nicht rechtfertigen.

### **5. Exkurs: Die Renaissance der „Jugendrente“**

Im Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen „Gerechtigkeit für Familien“ wird das Konzept der Jugendrente Wilfrid Schreibers von 1955 als das fami-

---

<sup>171</sup> So Wegmann, Bernd in seiner umfassenden Untersuchung „Transferverfassungsrechtliche Probleme der Sozialversicherung, Frankfurt/Bern/New York/Paris 1987, S. 324 ff.



lienpolitisch „umfassendste Lösungskonzept“ bezeichnet.<sup>172</sup> In der Tat ist die Sozialisierung der Kinderlasten spiegelbildlich zur Sozialisierung der Altenlasten systematisch und logisch richtig. Allerdings versäumt es der Beirat, das entscheidende Element der Jugendrente zu erwähnen, nämlich den je nach Kinderzahl gestaffelten Beitrag, mit dem Schreiber die Symmetrie der Lebensleistungen herstellen und so den Marktvorteil der Kinderlosen ausgleichen wollte. Wenn der Beirat außerdem aus dem Ertrag der „Jugendrentenbeiträge“ *„ein Leistungsentgelt für familienexterne, von der Gesellschaft positiv bewertete Effekte, eine Vergütung für hauswirtschaftliche Leistungen sowie den Ersatz von Auslagen zugunsten der Kinder“* (ferner Kredite etc.) zahlen<sup>173</sup> und daraus wohl auch monetäre Beiträge für das Altersrentensystem abzweigen will,<sup>174</sup> bleibt er nicht nur die Definition der notwendigen Größenordnungen schuldig, sondern verlässt den Boden der Schreiber'schen Argumentation. Denn zum einen war ihm nicht nur die Idee der Honorierung der Kindererziehung, genauer also eines Erziehungsgehaltes, vollkommen fremd, zum anderen sah Schreiber die Jugendrente offenbar als völlig ausreichend für den Ausgleich zwischen Eltern und Kinderlosen auch im Alter.<sup>175</sup> Dass er hier irrte, weil er ungeachtet der ungleichen Erziehungsvorleistungen die gleiche Rentenbemessung für Eltern und Kinderlose vorsah, darin ist dem Beirat allerdings recht zu geben. Dies ist der eine Mangel des Schreiberplanes, der sich vermutlich aus dem Hintergrund der damals geringen Kinderlosenquote von unter 10 v. H. erklärt. Der zweite Mangel liegt darin, dass der Vorschlag Schreibers einen linear gleichen prozentualen Tarif für die Jugendrente vorsah, was eine je nach Einkommenshöhe tatsächlich höchst ungleiche Belastung zur Folge hätte.

Die Interpretation des Beirats lässt aber nicht nur das zentrale Element der Beitragsstaffelung nach Kinderzahl unberücksichtigt. Denn zusätzlich würde sein Vorschlag, der auf einen Fonds mit gewaltigen Ausmaßen hinausläuft und ebenfalls keine belastungsgerechte Tarifstruktur vorsieht, implizit wieder vor allem Familien mit Niedrigeinkommen überproportional belasten. Und er würde ein neues und – so wie vorgeschlagen – höchst intransparentes Transferkarussell in Gang setzen. Endlich wird die richtige und entscheidende Einsicht der Verfassungsjudikatur aus dem Pflegeurteil vom 3.4.2001 nicht erkannt, dass Kindererziehung per se „Beitrag“ für die umlagefinanzierten Alterssicherungssysteme ist und sich aus diesem Grund zusätzliche Geldbeiträge für Kindererziehung in den Alterssicherungssystemen verbieten.<sup>176</sup>

Deshalb ist die Kombination des „Soli-Modells“ mit dem „Dualen Rentenmodell“ besser geeignet, den notwendigen intra- und intergenerationellen Lasten- und Leistungssymmetrien sowie den horizontalen und vertikalen Gerechtigkeitsanforderungen der Transfersysteme Rechnung zu tragen.

---

<sup>172</sup> Für die bisherigen Leistungen der Familienpolitik während der zurück liegenden 46 Jahre beinhaltet dies freilich eine vernichtende Kritik; vgl. dazu auch oben Fn. 64

<sup>173</sup> ebenda, S. 237 f.

<sup>174</sup> darauf deuten die unklaren Ausführungen hin, vgl. aaO, S. 241 f.

<sup>175</sup> Im Gesetzgebungsverfahren des Arbeiterrentenversicherungs-Neuregelungsgesetzes war dieser Mangel auch erkannt und die Forderung nach einer Elternrente erhoben worden, vgl. Richter, Max, Die Sozialreform-Dokumente und Stellungnahmen, Loseblattsammlung, 2. Band, 36. Lieferung, Bonn-Bad Godesberg 1970, S. 397 ff., 516 ff.

<sup>176</sup> Ferner Wegmann, aaO; anzumerken ist freilich, dass der Beirat offensichtlich nicht die Absicht hatte, ein politisch umsetzbares neues Rentenkonzept zu entwickeln.

#### **XIV. Die Schweizer „Erste Säule“ als verbesserungsfähiges Reformmodell**

Ein interessantes Modell für die Reform der Rentenversicherung bietet die sog. „Erste Säule“ der Schweizer Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV). In sie sind alle Wohnbürger und in der Schweiz Erwerbstätigen einbezogen, einschließlich der Beamten und Selbständigen. Die Beiträge werden ohne Bemessungsgrenzen auf alle personengebundenen Einkommen erhoben, also auch auf Dividenden, Zins- oder Mieteinkünfte. Bei Beschäftigteneinkommen beträgt der Beitragssatz derzeit 10.1 Prozent (für die Alters-, Invaliden- und Militärversorgung zusammen), wobei Arbeitnehmer und Arbeitgeber hiervon jeweils die Hälfte aufbringen. Die öffentliche Hand ist an den Beiträgen beteiligt, der Bund zu 17 % und die Kantone zu 3%. Der Bundesanteil wird dabei hauptsächlich aus den Erträgen der Alkohol- und Tabaksteuer sowie einem Prozentpunkt der Mehrwertsteuer finanziert. Der Anteil der Kantone stammt aus der progressiven Einkommensteuer. Schließlich tragen auch die Zinsen der Schwankungsreserve, die, wie hierzulande bis 1968, in Höhe einer Jahresausgabe vorgehalten werden muss, zur Finanzierung bei.

So unterschiedlich auf der Revenueseite die Beiträge individuell dann auch sein mögen, so eng liegen andererseits die Rentenleistungen beieinander. Denn diese werden nur in einem Korridor von Mindest- und Maximalrenten gewährt. Die Mindestrente liegt derzeit bei 1030, die Maximalrente bei 2060 SF/Monat; ein zusätzliches System von Ergänzungsleistungen, welches den Rentnern ein auf die kantonalen Besonderheiten abgestimmtes Mindesteinkommen garantiert, ist in das allgemeine System der AHV integriert. Diese Ergänzungsleistungen werden auch von den Kantonen finanziert.

Für Eltern erfolgen auf ihrem Beitragskonto Erziehungsgutschriften, bis das jüngste Kind das 16. Lebensjahr vollendet hat. Ihre Höhe entspricht der dreifachen Mindestrente, also einem Betrag von derzeit rund 36.000 Franken. Mit monatlichen Durchschnittsbeträgen von 1757.- SF /Frauen bzw. 1777 SF/Männer (2001) liegen insbesondere die schweizerischen AHV-Renten von Männern und Frauen nicht nur dichter beieinander, sondern sogar weit über dem deutschen Niveau (Männer: 956,64 €(1.871 DM), Frauen: 415,18 €(812 DM) = D-West). Damit zeigt sich zugleich, dass das Schweizer System auch den „Problemfall Frau“ gelöst hat, der in unserem System nicht widerspruchsfrei lösbar ist.

Für die Erosion des Normalarbeitsverhältnisses und die Folgen der Globalisierung ist die Schweizer Konstruktion im übrigen schon deshalb weitaus weniger empfindlich, weil die Einnahmehasis viel breiter ist. Damit sorgt die AHV in ihrem Radius sowohl auf der Beitrags- wie auf der Leistungsseite für eine ungleich fairere Verteilung und ein deutliches Mehr an sozialer Kohäsion.<sup>177</sup>

---

<sup>177</sup> was auch der entscheidende Grund dafür ist, dass die AHV in der Schweiz bei allen Umfragen stets höchste Akzeptanzwerte erhält. Zu einer positiven Wertung des Schweizer Modells im internationalen Vergleich siehe Borchert, J., Blick über die Grenzen, in: ders. u.a., Grundrente statt Altersarmut- Grüne und Graue Panther fordern Rentenreform, Essen 1985, S. 38 ff.

Erweist sich das Schweizer Modell als gelungener Kompromiss zwischen dem Grundversicherung- und dem Versicherungsmodell, könnte es auch den gemeinsamen Nenner darstellen, auf den sich die deutschen Antagonisten der steuerfinanzierten Grundrente und diejenigen der „Weiterentwicklung des bewährten Systems“ bringen lassen. Darüber hinaus weist das Modell noch einen weiteren entscheidenden Vorteil auf: Es ist vor fast 50 Jahren als Kompromiss zwischen den Konzeptionen der Bismarck'schen Sozialversicherung und der Beveridge'schen Staatsbürgerversorgung entstanden, wie sie sich vor allem in Skandinavien entwickelte. Schon von der Genese her spricht vieles dafür, dass das Schweizer Modell der AHV auch am besten auf einen gemeinsamen europäischen Nenner zu bringen wäre.

Wirklich ernst zu nehmende Kritik an dem Modell ist bisher nicht laut geworden. Zwar verlautet aus Kreisen des VDR mitunter, die AHV biete keine Lebensstandardsicherung. Aber das bietet die deutsche GRV bei weitaus höheren Beitragssätzen für wahrscheinlich mehr als zwei Drittel der Rentner erst recht nicht und in Zukunft noch viel weniger.<sup>178</sup> Tatsache ist ferner, dass auch die Enquete-Kommission „Demographischer Wandel“ des Bundestags ihre über zwei Legislaturperioden dauernden Arbeiten mit einer Zwischenempfehlung in Richtung Schweiz verbunden hat. Einen am Muster der Schweiz orientierten Reformvorschlag, der allerdings eine Maximalrente von 2.300,85 € (4.500 DM)/ Monat vorsah, hat im übrigen im Sommer 2000 die Industriegewerkschaft BauenAgrarUmwelt vorgelegt. Nach Berechnungen des DIW sollte der Beitragssatz selbst bei außerordentlich konservativen Grundannahmen um 5,4 v. H. niedriger ausfallen. Dass immer mehr Fachleute und Spitzenpolitiker für eine Reform nach Schweizer Muster plädieren, überrascht deshalb nicht.

Unter Zugrundelegung der deutschen Verfassungsrechtsprechung sowie der hier entwickelten Reformkriterien wäre allerdings eine Übernahme im Maßstab 1:1 problematisch, weil die Schweiz die Familienfrage auf der Beitragsseite überhaupt nicht und auf der Leistungsseite nur unzureichend gelöst hat. Eine Beitragsgestaltung nach dem Soli-Vorbild bleibt deshalb notwendig. Ebenfalls wenig überzeugend scheint die Berücksichtigung der Kindererziehung bei den Rentenleistungen, weil Kindererziehung bei mehreren Kindern wegen der unvermeidlichen Zeitüberschneidungen zu unterschiedlichen Anrechnungen führt und bei gleichzeitigem Erwerb die Kappung bei der Maximalrente Eltern benachteiligt. Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die GRV im Unterschied zur AHV tatsächlich das Ziel einer annähernden Lebensstandardsicherung verfolgen soll, könnte eine Lösung auch hier durch ein duales System erreicht werden: Legt man eine Mindestrente bei 639,12 € (1.250 DM) und eine Durchschnittsrente bei vierzigjähriger Beitragszahlung beispielsweise bei 767 € (1.500 DM)/Monat, ferner die durch Geldbeiträge definierten Maximalrenten bei 894,77 € (1.750 DM) fest, können pro Kind weitere Rentenansprüche von jeweils 255,65 € (500 DM) (im Falle gemeinsamer Erziehung unter den Eltern nach der reziproken Erwerbsrentenquote aufgeteilt) bis zu einer Maximalrente von 1.533,90 € (3.000 DM) erworben werden. Diese Zahlen sollen selbstverständlich nur als Vorschlag hinsichtlich möglicher Proportionen verstanden werden. Welche Realisierung ggf. angestrebt wird, kann sich nur nach den noch zu ermittelnden Verteilungsressourcen richten. Bei überschlägiger Betrachtung

---

<sup>178</sup> was der VDR freilich bestreitet, VDR 2002 in Teil B Dokumentation; die dortige Tabelle lässt allerdings die Aufschlüsselung der Alterseinkommen und damit die Identifizierung des Rentenanteils vermissen

dürfte die Zahl der möglichen Verlierer einer Systemumstellung unter den Angehörigen des alten Regimes, je nach Justierung der Durchschnittsrente sowie der Größe des Leistungskorridors, nicht allzu groß sein: Bei den rund 80 v. H. mit Kindern gleichen sich die Verluste auf Seiten der Männer und die Gewinne der Mütter jedenfalls in etwa aus<sup>179</sup> und im übrigen liegt das Niveau der Schweizer Durchschnittsrenten trotz des im Vergleich zu Deutschland nahezu halbierten Beitragssatzes deutlich über dem der GRV.

## XV. Korrekturen im Steuersystem<sup>180</sup>

Bei der gegenwärtig laufenden Reform der Einkommensteuer wird deutlich, dass die geplanten Korrekturen auf eine Minimallösung hinauslaufen werden und der vom Bundesverfassungsgericht verlangte Sicherheitsabstand zum Existenzminimum nicht eingehalten werden wird<sup>181</sup>. Die Entscheidung vom 10.11.98 macht vor dem Hintergrund der früheren Entscheidungen dabei weiter deutlich, dass das Gericht seine Rechtsprechung zur Familienbesteuerung offenbar nicht als abgeschlossen begriffen hat. Die alte Kritik der Literatur wird auch durch die neuen Entscheidungen nicht ausgeräumt; sie bezieht sich auf den eklatanten Widerspruch der Rechtsordnung zwischen Familien- und Steuerrecht, worin der Staat die Eltern über das Familienrecht zur Leistung des jeweils schichtangemessenen Unterhalts verpflichtet, ohne diese von ihm selbst statuierten Verpflichtungen im Steuerrecht anzuerkennen. Fraglich ist ferner, ob die Bezugnahme des BVerfG auf das Kinderexistenzminimum mit seiner früheren Judikatur, in welcher das Postulat der realitätsgerechten Berücksichtigung von Unterhaltsverpflichtungen aufgestellt wurde<sup>182</sup>, in Übereinstimmung zu bringen ist. Kritisch anzumerken ist ferner, dass auch die gegenwärtige Definition des Existenzminimums als Dreh- und Angelpunkt dieser Rechtsprechung selbst durchgreifenden Bedenken ausgesetzt ist, die sich aus dem Bestimmtheitserfordernis und dem Parlamentsvorbehalt ergeben (dazu siehe oben unter Teil 2 II. 5).

1. **Einkommensteuer:** Hier kommt entweder ein **Familienrealsplitting** nach dem Modell des Steuerrechtlers Joachim Lang infrage<sup>183</sup> oder evtl. auch ein **Familientarifsplitting** etwa in Annäherung an die neue französische Formel (Bei N Kindern gilt: Steuer der Familie =  $(2+N/2) \times$  Steuer eines Ledigen für Gesamteinkommen:  $(2+ N/2)$ ).

Das **Familienrealsplitting** will durch die steuerliche Absetzbarkeit von Unterhaltsleistungen beim Unterhaltsverpflichteten bei gleichzeitiger Versteuerung dieser Leistungen beim Unterhaltsberechtigten als sonstige Einkünfte zum einen das Familien- und Steuerrecht in

---

<sup>179</sup> was auch bei bereits Geschiedenen in Gestalt eines nachträglichen Versorgungsausgleichs zu berücksichtigen wäre

<sup>180</sup> dazu Lang 2002-Teil B Dokumentation

<sup>181</sup> Beschluss v. 10.11.1998-2 BvL 42/93 „kompensierendes Überschreiten der Mindestwerte geboten“; dazu vgl. ferner § 16 im „Karlsruher Entwurf“ – Kirchhof u.a., Heidelberg 2001

<sup>182</sup> BVerfGE 61, 319; 67, 290

<sup>183</sup> ausführlich dargestellt in Tipke/Lang, Steuerrecht, 16. Auflage, Köln 1998, § 9 Rdziff. 74 ff.

Einklang bringen, zum anderen eine leistungsgerechte steuerliche Berücksichtigung von gesetzlichen Unterhaltspflichten herbeiführen.<sup>184</sup>

**Tabelle: Finanzielle Auswirkungen Familienrealsplitting**

Berechnungsgrundlagen und Annahmen: Jahr 2002, Ergebnis in €(DM), die Höhe des Kinderfreibetrags entspricht der jeweiligen Höhe des Grundfreibetrags, das Kindergeldsystem bleibt bestehen, eigene Einkünfte der Kinder Ø. (Bezieht man die eigenen Einkünfte der Kinder in die Berechnung ein, wird ein frei geschätzter Abschlag von 10 % auf den Minderbetrag vorgeschlagen.)

<b>Jahr</b>	<b>Höhe des Kinderfreibetrags</b>	<b>Mindereinnahmen in Mrd. €(DM)</b>
2002	7235 €(14.150 DM)	3,2 (6,4)
2003	7426 €(14.524 DM)	3,5 (6,8)
2005	7664 €(14.989 DM)	3,3 (6,5)

(Quelle: HMdF – II A 21/ Wiesbaden, 30. Oktober 2001)

Das Realsplitting überzeugt durch seinen Ansatz. Ob es jedoch in puristischer Form in die Besteuerungspraxis umzusetzen ist, wird bezweifelt. Eine praxistaugliche Variante mit pauschalierten Abzugsbeträgen (7.669 € = 15.000 DM Jahresunterhalt) würde der Beibehaltung des jetzigen Rechtszustandes unter Anhebung des Kinderexistenzminimums auf das Niveau des allgemeinen Grundfreibetrages entsprechen. Ist dies gewollt, sollte nicht von „Familienrealsplitting“ gesprochen werden, sondern von der Einführung eines Kinderexistenzminimums in angemessener Höhe. Nach der umstrittenen Modifikation des Kinderexistenzminimums durch das Zweite Familienförderungsgesetz ist dieser Ansatz besonders diskutenswürdig.

Das **Familientarifsplitting** betrachtet die Familie demgegenüber als Wirtschafts- und Erwerbsgemeinschaft und fingiert mittels Divisoren eine Verteilung des Familieneinkommens auf sämtliche Familienmitglieder (Fiktion der Einkünfteerzielung). Bei einem Vollsplitting (jedes Familienmitglied erhält für die Zurechnung des „Familieneinkommens“ den gleichen Divisor), wird das Familieneinkommen den Familienmitgliedern gleichmäßig zugerechnet. Dies führt i. d. R. zu einer maximalen Verteilung der Leistungsfähigkeit und somit zu einer maximalen Progressionsmilderung. Beim Teilsplitting wird dieser Effekt durch die Auswahl kleinerer Divisoren abgeschwächt (z. B. für Kinder nur halbe Divisoren).<sup>185</sup>

<sup>184</sup> Für das Familienrealsplitting sollte die Frage beantwortet werden, ob ein individueller oder ein pauschalierter Unterhaltsanspruch steuerlich zu berücksichtigen ist. (Problematik individueller Unterhaltsanspruch: Nachweis im Einzelfall möglich? Im Massenverfahren umsetzbar? Pauschalierter Ansatz: Entspricht dem jetzigen Rechtszustand, der Kinderexistenzminimum berücksichtigt – zusätzlich jedoch Versteuerung fingierter Einkünfte beim Kind.)

<sup>185</sup> Im Unterschied zu Frankreich wäre jedoch zu überlegen, warum der Splittingeffekt durch hälftige Divisoren für Kinder zu kappen ist, obwohl die Familie als Wirtschafts- und Erwerbseinheit angesehen werden soll.

## **Finanzielle Auswirkungen**

(siehe Tabelle und Grafik, Anlagen 2 und 3)

Gegen das Familien- und Familienrealsplitting werden im wesentlichen drei Argumente angeführt: Zum einen wird die Spreizungswirkung zugunsten der Besserverdienenden kritisiert. Anders als zwischen Ehegatten bestehe zum anderen auch keine Wirtschaftsgemeinschaft mit den Kindern. Drittens wird eingewandt, die Entlastungswirkung falle mit jedem weiteren Kind ab. Da letzteres allerdings dem tatsächlichen Aufwandsprofil der Humaninvestitionen entspricht und das Steuerrecht damit nur die Realitäten abbilden würde, geht dieses Argument fehl. Familien - und nicht nur Ehegatten- stellen selbstverständlich auch Wirtschaftsgemeinschaften dar. Gerade das Eherecht ist sowohl hinsichtlich des Güterstandsrechts als auch des Unterhaltsrechts weit von einem partnerschaftlichen Modell entfernt, so dass dieses Argument ebenfalls nicht nur nicht verfängt, sondern im Gegenteil den Kollektivgedanken unter Einschluss der Kinder stützt. Was schließlich die Spreizungswirkung anbetrifft, ist darauf hinzuweisen, dass die oberen Einkommenschichten in aller Regel virtuos von der Möglichkeit Gebrauch machen, ihre Unterhaltungspflichten gegenüber ihren Kindern durch die Übertragung von Einkommensquellen zu erfüllen; dabei können dann u. U. zahlreiche weitere Subventionstatbestände mit steuermindernder Wirkung in Anspruch genommen werden. Ein Familien(real)splitting würde damit sozusagen zur "Demokratisierung" dieser Gestaltungsmöglichkeiten führen; die größten Vorteile entstünden vermutlich für Familien ab der mittleren Einkommenschicht - genau dort, wo sich derzeit die rational-planende Lebenseinstellung besonders krass in Kinderarmut niederschlägt.

Eine dritte, von der Fiskalverwaltung wohl favorisierte, bisher noch wenig diskutierte Möglichkeit bestünde darin, den Kinderfreibetrag in Höhe des Erwachsenenfreibetrags anzusetzen, wie dies der sog. „Karlsruher Entwurf“ unter Federführung Paul Kirchhofs vorsieht.

Entsprechend der gegenwärtigen Rechtslage und den Vorgaben der Verfassungsrechtsprechung wären die verschiedenen Varianten in den Fällen, in welchen mangels steuerbarer Einkünfte keine steuermindernden Effekte erzielt werden, mit der Gewährung eines (Jahres-)Kindergeldes in Höhe eines oberen Grenzsteuersatzes multipliziert mit dem Freibetrag zu kombinieren. Das entspricht faktisch einer Art Negativsteuer.

2. **Indirekte Steuern:** Die Frage der Belastung der Familien durch indirekte Steuern wurde vom Bundesverfassungsgericht bisher nicht ausdrücklich behandelt, sondern lediglich am Rande in der sog. „Beamtenkinderentscheidung“ vom 22.3.1990<sup>186</sup> sowie in der „Kindergeldentscheidung“ vom 10.11.1998 angesprochen.<sup>187</sup> Mit Beschluss vom 23.8.1999 – 1 BvR 2164/98 hat die 3. Kammer des Ersten Senats eine Verfassungsbeschwerde gegen die Mehrwertsteuererhöhung durch das Gesetz zur Finanzierung eines zu-

---

<sup>186</sup> das Kindergeld reiche nicht einmal zur Kompensation der auf dem Kindesunterhalt lastenden indirekten Steuerlast aus, BVerfGE 81, 363,383;

<sup>187</sup> das Gebot der Besteuerung nach Leistungsfähigkeit gelte „zumindest für die direkten Steuern“ - 2 BvR 1057/91, S. 25

sätzlichen Bundeszuschusses<sup>188</sup> nicht zur Entscheidung angenommen, die Kammer hat dabei aber das Postulat einer Kompensationspflicht des Gesetzgebers bei der Einkommenssteuer aufgestellt. Das überzeugt nicht, weil die Einräumung nur eines größeren Freibetrags die Barbelastung allenfalls in Höhe des konkreten Einkommenssteuersatzes, nicht jedoch entsprechend der konkreten Verbrauchssteuerlast kompensiert. Ärmere Familien würden wegen ihrer niedrigeren Einkommen eine geringere Kompensation erhalten, obwohl die Verbrauchssteuern sie relativ viel härter belasten: Hier würde die Steuergerechtigkeit tatsächlich also auf den Kopf gestellt!<sup>189</sup> Nunmehr steht jedoch eine Entscheidung über eine Verfassungsbeschwerde einer kinderreichen Familie gegen die Ökosteuer an. Wendet das Gericht seine Grundsätze zur Besteuerung nach Leistungsfähigkeit und zum Familienexistenzminimum auch hier konsequent an, so ist davon auszugehen, dass die auf dem Kindesunterhalt lastenden Verbrauchssteuern in Form eines Steuererstattungs-Transfers zurück zu zahlen sind.<sup>190</sup> Eine andere Entscheidung würde dem Gesetzgeber bei der Substitution der Einkommenssteuer durch Verbrauchssteuern jedenfalls freie Hand lassen und es ihm so ermöglichen, die Rechtsprechung zur Familienbesteuerung auf breiter Front zu unterlaufen, wie dies seit 1990 ohnehin zu beobachten ist.

Bereits 1993 ging die Arbeitsgruppe Familie und Senioren der SPD-Fraktion im BT (unter Federführung von M. Habermann und Ch. Hanewinkel) von einer Verbrauchssteuerlast auf dem Durchschnittsunterhalt von 22 v. H. aus. Wegen der mehrmaligen Erhöhung der Mehrwert- und Mineralölsteuer sowie der Ökosteuer etc. dürfte die Quote heute wohl bei mindestens 27 % liegen. Das Volumen der notwendigen Steuererstattung lässt sich so leicht ausrechnen: Schätzt man den Durchschnittsunterhalt/Kind auf 7.158,20 € (14.000 DM) p.a.<sup>191</sup> sind es rd. 161 € (315 DM)/Monat. Welche Belastungswirkung allein eine 1-prozentige Mehrwertsteuererhöhung bei verschiedenen Haushaltstypen hat, zeigt die nachfolgende Tabelle:

Haushaltstyp Netto in €(DM)	Durchschnittl. Ausgaben für privaten Verbrauch in €(DM)	Mehrausgaben in €(DM)
1 Person < 818,08 (<1.600)	750,59 (1.468)	3 (6)
2 Personen 1.789,55 (3.500) – 2.556,50 (5.000)	1.866,24 (3.650)	9,20 (18)
3 Personen 1.789,55 (3.500) – 2.556,50 (5.000)	2.078,94 (4.066)	10,73 (21)
4 Personen		

<sup>188</sup> vom 19.12.1997-BGBl. I 3121

<sup>189</sup> dies übersehen Vorschläge wie z.B. die der MdBs Bartels und Lange, welche für eine massive Umschichtung der Steuern zugunsten der indirekten Besteuerung plädieren und dies mit dem Argument einer stärkeren Berücksichtigung des Leistungsfähigkeitsprinzips begründen, FAZ v. 9.3.99 „Nachdenken über höhere Mehrwertsteuer“

<sup>190</sup> Zu einer Erstattung der indirekten Steuern auf dem Kindesunterhalt in Form von Kindergeld dürfte es wohl kaum eine Alternative geben, zumal das EU-Recht diesen Steuern enge Grenzen setzt

<sup>191</sup> Nach einem Anstieg um 22vH von DM 798 im Jahr 1988 lagen die durchschnittlichen Kosten pro Kind bereits 1993 bei 976 DM, Hertel, Jürgen, Aufwendungen für den Lebensunterhalt von Kindern, WiStA 6/98, S. 523 ff (531); zur Frage der Kinderkosten ausführlich der Zehnte Kinder- und Jugendbericht, BT -Drucks. 13/11368, S. 85 ff.

2.556,50 (5.000) – 3.579,10 (7.000)	2.532,47 (4.953)	12,27 (24)
Durchschnitt alle	1.935,78 (3.786)	9,20 (18)

Quelle: Mayer – Vorfelder in Focus, 3.3.97

Der gegen die Verbrauchssteuererstattung vorgebrachte Einwand, diese könne dann von weiteren benachteiligten gesellschaftlichen Gruppen eingefordert werden, geht fehl, weil es sich nicht um eine soziale Wohltat handelt, sondern um die vollkommen selbstverständliche und normale Freistellung sozial erwünschter Investitionen von Steuerlasten.

## XVI. Wahlfreiheit/Vereinbarkeit von Erwerb und Familie

Wahlfreiheit und Vereinbarkeit sind nicht nur Gebote pädiatrischer oder wirtschaftlicher Vernunft, sondern sogar verfassungsrechtliche Gestaltungsaufträge. Nach der Verfassungsjudikatur ist es nämlich *„Aufgabe des Staates, die Kinderbetreuung in der jeweils von den Eltern gewählten Form in ihren tatsächlichen Voraussetzungen zu ermöglichen und zu fördern... Der Staat hat dementsprechend dafür Sorge zu tragen, dass es Eltern gleichermaßen möglich ist, teilweise und zeitweise auf eine eigene Erwerbstätigkeit zugunsten der persönlichen Betreuung ihrer Kinder zu verzichten wie auch Familientätigkeit und Erwerbstätigkeit miteinander zu verbinden. Der Staat muß auch die Voraussetzungen schaffen, dass die Wahrnehmung der familiären Erziehungsaufgabe nicht zu beruflichen Nachteilen führt, dass eine Rückkehr in eine Berufstätigkeit ebenso wie ein Nebeneinander von Erziehung und Erwerbstätigkeit für beide Elternteile einschließlich eines beruflichen Aufstiegs während und nach Zeiten der Kindererziehung ermöglicht und dass die Angebote der institutionellen Kinderbetreuung verbessert werden“*<sup>192</sup>

1. Über Wahlfreiheit und Vereinbarkeit gibt es in Deutschland auch politisch keinen Streit; die gegenwärtigen Konzepte aller im Bundestag vertretenen Parteien sind insofern nahezu austauschbar.<sup>193</sup> Übereinstimmend wird insoweit auch die Bringschuld der Wirtschaft für die Entwicklung des Humankapitals gesehen. Seit langem bekannt und unstrittig sind auch die Defizite, die vor allem in den alten Bundesländern im Bereich der institutionellen Kinderbetreuung bestehen. Dabei bieten die Mütterzentren überzeugende und vielhundertfach erprobte Modelle, die zudem nur einen verhältnismäßig

<sup>192</sup> BVerfG v. 10.11.1998 – 2 BvR 1057/91- B.I.4.

<sup>193</sup> kritisch wird die Vereinbarkeits-Debatte allerdings mit Blick auf mögliche negative Auswirkungen auf die kindlichen Entwicklungsmöglichkeiten oder die bereits heute als alarmierend defizitär beschriebene binnenfamiliäre Kommunikation von Pädagogen und Kinderärzten begleitet, dazu z. B. Hellbrügge, T. Das Deprivationssyndrom im Säuglingsalter und seine Folgen, *Pediatrics* 40/2001, S. 423 ff.; Grossmann/Grossmann, Qualität von Eltern-Kind-Beziehungen und ihre Auswirkungen auf die Bindungsrepräsentation im frühen Erwachsenenalter, *Pediatrics* 40/2001, S. 489 ff.; RNZ v. 17.12.01; aus Grüner Sicht kritisch gegenüber der herrschenden Meinung Brock, Ines in: *Zeitschrift für Bündnisgrüne Politik* 11-12/2001 „Lust auf Zukunft“, die unterstreicht, dass Erwerbslosigkeit in der Familienphase einen gleichberechtigt gesellschaftlich nützlichen Lebensabschnitt darstellt, und die über einen Betreuungsgutschein zu einem Erziehungsgehalt kommen will. Einen guten Überblick über den gegenwärtigen Diskussionstand bietet das Schwerpunktheft „Konturen einer modernen Familienpolitik“ des WSI, WSI-Mitteilungen 3/2002



geringen Finanzierungsbedarf aufwerfen. Hinzuweisen ist hier vor allem auf das überzeugende Modell des Mütterzentrums Salzgitter, welches nicht nur ein breit gefächertes Angebot ganztägiger Kinderbetreuung mit einem kompletten Konzept einer Altenbetreuung verbindet, sondern auch die finanziellen Ressourcen außerordentlich effektiv nutzt.<sup>194</sup> Daß Ganztagschulen bei nur relativ geringen Mehrkosten im übrigen nicht nur für soziale Brennpunkte und Kinder unvollständiger Familien oder berufstätiger Eltern sinnvoll sind, sondern darüber hinaus auch der intensiven Förderung besonderer Begabungen, Neigungen und Fähigkeiten dienen, hat Kerstin Wessig in ihrer Studie „Die fakultative Ganztagschule in Hessen“ überzeugend dargelegt.<sup>195</sup>

2. Geht man nun jedoch der Frage nach, weshalb denn eigentlich der seit Jahrzehnten zu konstatierende politische Konsens trotz überzeugender Modelle ohne greifbare Folgen blieb, wird deutlich, dass die Vereinbarkeits-Debatte solange eine wohlfeile Alibidiskussion bleibt, wie die „harten“ Probleme der Finanzierungsverantwortlichkeit und der vorrangigen familienpolitischen Strukturreform des Sozialstaats ausgeklammert werden. Tatsache ist nämlich, dass Länder und Kommunen die Hauptlasten, insbesondere für Kinderbetreuung und Ganztagschulen, zu tragen haben, ohne dass jedoch die althergebrachte Finanzverfassung dieser Entwicklung Rechnung trägt. Hier einen neuen Verteilungsschlüssel zu finden, ist also das erste große Problem, welches es zu lösen gilt. Interessant erscheint in diesem Zusammenhang ferner die Frage, welche Christel Riedel/Deutscher Frauenrat während des Wiesbadener Kongresses stellte: Ob nicht auch beim Länderfinanzausgleich eine demographische Komponente in den Verteilungsschlüssel aufzunehmen sei.<sup>196</sup>

3. Weitgehend unerörtert in der Vereinbarkeits-Debatte blieben ferner die abrupten Grenzen der Sozialsysteme, an welche die Konzepte einer Ausweitung der elterlichen Erwerbstätigkeit stoßen: Angefangen bei den Fragen der Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes über die Frage der Behandlung von Teilzeiterwerb in der Rente bis hin zu den Fragen nach der Behandlung des Mehrverdienstes im Steuer und Sozialversicherungssystem oder bei der Bemessung der Kindergartenbeiträge. Gerade mit Blick auf das Ziel der Vereinbarkeit stellt sich die hier geforderte familienpolitische Strukturreform somit als vorrangig zu lösende Aufgabe dar.

4. Schließlich stellt sich quer zum herrschenden Konzept des gender mainstreaming die Frage, ob die sog. „Frauenquoten“ nicht möglicherweise in „Elternquoten“ umzugestaltet sind, vor allem um des Ziels der partnerschaftlichen Kindererziehung willen. Will man konkrete statt abstrakte Nachteile ausgleichen, dann ist es nicht zu verkennen, dass die spezifischen Nachteile, die mit dem (zeit- oder teilweisen) Ausscheiden verbunden sind, auch die partnerschaftlichen handelnden Väter/Männer treffen. Außerdem spricht das Bundesverfassungsgericht im Beschluß vom 10.11.98 ausdrücklich von „beiden Elternteilen“.

---

<sup>194</sup> dazu Weskamp/Orth, Teil B. Dokumentation. Gerade angesichts der Zunahme individualisierter Lebensformen erweist sich das Mehr-Generationen-Modell des Mütterzentrums Salzgitter als zukunftsweisend, vgl. Borchert, J., aaO (1993), S. 120 ff.; siehe ferner die Reportage von Christiane Grefe über das MüZe in der ZEIT v. 22.11.01, S. 12

<sup>195</sup> Wessig, Kerstin (2002) in Teil B Dokumentation

<sup>196</sup> Diskussion Teil B- Dokumentation

5. Um dem oben zitierten Postulat des Bundesverfassungsgerichts Rechnung zu tragen, ist eine bezahlte Elternfreistellung unabdingbar, denn der Staat hat es Eltern zu ermöglichen, „teilweise und zeitweise auf eine eigene Erwerbstätigkeit zugunsten der persönlichen Betreuung ihrer Kinder zu verzichten“ (BVerfG). Das geltende Erziehungsgeld ist zur Erreichung dieses Zwecks vollkommen unzureichend, selbst wenn Eltern den auf ein Jahr begrenzten höheren Anspruch von 460 € (900 DM) geltend machen. Stattdessen wird hier, die notwendige Strukturreform des Sozialstaats vorausgesetzt, eine Einkommens-/Lohnersatzleistung nach dem Muster des Arbeitslosengeldes vorgeschlagen, denn dies würde einerseits die gravierenden Nachteile der Familiengeld-/Erziehungsgeldkonzepte (dazu unten XI.) vermeiden und den individuellen Einkommensausfall kompensieren, zum anderen ist die Arbeitsverwaltung wegen ihrer Sachnähe zum Arbeitsmarkt und ihrer Zuständigkeit für die ggfls. notwendigen Wiedereingliederungsmaßnahmen der sachnächste Adressat.<sup>197</sup> Ohnehin wird Kindererziehung ansatzweise heute bereits im Dritten Buch des Sozialgesetzbuchs: Arbeitsförderung (SGB III) als Anwartschaftszeit bzw. anerkannter Erwerbshinderungsgrund berücksichtigt<sup>198</sup>; mit dem Job-AQTIV-Gesetz wurde dieses Regelwerk kürzlich sogar noch weiter ausgebaut;<sup>199</sup> im übrigen fungiert die Bundesanstalt für Arbeit nach derzeit geltender Rechtslage als Kindergeldkasse. Hinsichtlich der Dauer sind die gesicherten Erkenntnisse der Pädiatrie zu berücksichtigen.

Eine solche Sozialleistung wäre im übrigen nicht vollkommen neu, denn auch das Erziehungsgeld war ursprünglich für den erziehungsbedingten Einkommensausfall konzipiert worden, wenngleich auch nur mit DM 750 und nur für sechs Monate pauschalisiert; immerhin würde dieser Betrag auf heutige Gehaltsverhältnisse hochgerechnet aber ca. 800 €(netto!) entsprechen.

## **XVII. Pflegeversicherung, „Riester-Rente“**

Das Votum zur Ersetzung der Pflegeversicherung folgt aus den Ausführungen zu oben Teil 2 II.6. Hinsichtlich der „Riester-Rente“ ist zum einen an die Demographie-Anfälligkeit der Aktienmärkte- dazu oben Teil 1 II.9.- sowie die Kritik unter Teil 2 II.7. zu erinnern.

## **XVIII. Familienwahlrecht- eine „Notlösung“<sup>200</sup>**

*„Das Kinder -, Minderjährigen- oder Familienwahlrecht, heißt ein gängiger Vorwurf, sei doch nur eine Notlösung, die obendrein auch noch hart am Rande der Verfassung*

---

<sup>197</sup> Wie jüngst der Tagespresse zu entnehmen war, zielt auch ein neuer Vorschlag der GRÜNEN in diese Richtung

<sup>198</sup> in den §§ 8, 20, 78, 124 Abs. 3 Ziff. 2 SGB III

<sup>199</sup> hierzu siehe die prägnante Darstellung unten in Anlage 4, die auf Bitten des Verf. kurzfristig vom Hessischen Sozialministerium/ Abt. II Frauenpolitik erstellt wurde; dass Kindererziehung mindestens anwartschaftsbegründend in der Arbeitslosenversicherung wirken soll, ist auch eine Forderung im Rentenmodell der IG BAU, vgl. Wiesehügel, aaO.

<sup>200</sup> Bereits John Stuart Mill beschäftigte sich intensiv mit den Mängeln repräsentativer Demokratien und deren Abhilfen, vgl. JSM, On Liberty – and other essays, Oxford University Press 1991, S. 205 ff.

*operiere. Das stimmt. Man sollte nur hinzufügen, dass Notlösungen nicht ohne Grund gesucht und manchmal auch gefunden werden“*, schreibt der Publizist Konrad Adam in seinem Geleitwort zur Schrift „Haben wir schon ein allgemeines Wahlrecht?“ des Vereins Allgemeines Wahlrecht e.V. München (VAW) vom Juli 2001 und fährt fort: *„Wenn Kinder Zukunft sind, die Zukunft aber beim Schielen auf die Mehrheitsverhältnisse im Land nicht mehr zu ihrem Recht gelangt, dann muss am Stimmrecht etwas geändert werden: keineswegs also nur zum Wohle von Kindern und Eltern, sondern im Interesse und zum langfristigen Nutzen der Gemeinschaft.“*

Der Gedanke eines Familienwahlrechts, d.h. die stellvertretende Ausübung des Wahlrechts durch die gesetzlichen Vertreter bis zum Erreichen der Volljährigkeit, ist nicht neu. Schon der wegen des Attentats vom 20. Juli 1944 zum Tode verurteilte Carl v. Goerdeler äußerte diese Idee an einem seiner letzten Lebenstage.<sup>201</sup> Inzwischen hat er weite Verbreitung gefunden, über Parteigrenzen hinweg: Die sozialdemokratische Justizsenatorin Lore Maria Peschel-Gutzeit/Hamburg vertritt ihn ebenso<sup>202</sup> wie der inzwischen verstorbene Erzbischof von Fulda Dyba, in dessen Diözese das Familienwahlrecht gilt.

Die Logik des Vorschlags ist- wie Konrad Adam zeigt- einfach: Weil die Familie in der Demokratie untergeht, müssen deren Spielregeln zu ihrem eigenen Erhalt geändert werden. Natürlich gibt es eine Reihe von gut begründeten Gegenargumenten, die gerade bei einem Familienwahlrecht die Demokratie in Gefahr sehen<sup>203</sup>, aber sie bleiben die Antwort auf die Frage schuldig, wie denn der absehbare staatliche Legitimationsverlust, den die demographische Entwicklung bereits als Schatten vorauswirft, anders zu vermeiden sein sollte. Wie auch immer: Die Forderung nach einem Familienwahlrecht bringt eine der kardinalen Ursachen der Deklassierung auf den Punkt und darf deshalb bei keiner familienpolitischen Strategie fehlen,<sup>204</sup> mag sie wegen der Notwendigkeit einer Verfassungsänderung auch utopisch anmuten.

Als „familienpolitischer Fundamentalismus“ scharf kritisiert wird der Gedanke des Familienwahlrechts jedoch von Bert Rürup: *„Durch die Brille des Ordnungstheoretikers betrachtet wäre es eine eklatante Verletzung des Prinzips, dass über Wahlen zumindest ansatzweise Präferenzen der Individuen offenbart werden sollen. Entitäten wie die Familie mag ein besonderer Status in der Gesellschaftsordnung zugebilligt werden, sie sind aber nicht Träger von Präferenzen.“*<sup>205</sup> Dabei übersieht Rürup freilich, dass Kinder ebenfalls Individuen sind, deren individuelle Präferenzen gerade deshalb eben keine Berücksichtigung finden.<sup>206</sup> Folgt man seiner Logik, spricht dies also gerade für und nicht gegen ein Familienwahlrecht.

---

<sup>201</sup> Nach Gerhard Ritter, Carl Goerdeler und die deutsche Widerstandsbewegung, Stuttgart 1984, Anhang I (zitiert nach Löw, Konrad, in VAW, aaO, S 63)

<sup>202</sup> vgl. NJW 43/ 1997

<sup>203</sup> so Wassermann, Rudolf, One man, one vote - Das Wahlrecht für Kinder- ein Irrweg, in VAW, aaO, S. 21 ff.

<sup>204</sup> dazu Wingen, Max, Familienpolitische Denkanstöße, Vektor 2001, S. 223 ff.

<sup>205</sup> Rürup, B., Kommentar zum „Wiesbadener Entwurf“, unten Band B. Nr. ?

<sup>206</sup> hierzu Borchert, Stellungnahme zu Bert Rürup, Teil B. Dokumentation.

## **XIX. Ministerium für Familie und Ökologie, Familienverträglichkeitsprüfung, Querschnittsreferat**

Eine neue Politik braucht auch neue Formen. Vorgeschlagen wird deshalb ferner, Familienpolitik unter dem gemeinsamen Dach eines Bundesministeriums für Familie, Ökologie und Soziales anzusiedeln. Zentrale Aufgabe dieser Institution wäre die Durchsetzung einer Politik der „ökosozialen Symmetrie“<sup>207</sup>. Nachhaltigkeit ist der gemeinsame Nenner beider Teilbereiche. Die Finanzierung von Renten und Umweltreparaturen aus einem Topf könnte das Bewusstsein für die Konsequenzen nachlässigen Umgangs mit den Zukunftsressourcen schärfen. Verbunden mit einem auf ökologische Fragen erweiterten „generational accounting“ würde so ein Zielkorridor für eine Politik der Zukunftsfähigkeit entstehen. Mindestens aber muß eine „Familienverträglichkeitsprüfung“ in jedes Gesetzgebungsvorhaben eingeschaltet werden<sup>208</sup> und müssen zur Koordination der unterschiedlichen institutionellen Verantwortlichkeiten in Bund- und Länderministerien Querschnittsreferate eingerichtet werden.<sup>209</sup>

## **XX. Irrweg: Familiengeld und Erziehungsgehalt**

Seit einiger Zeit werden in der familienpolitischen Diskussion Konzepte einer Honorierung der Erziehungsleistung erörtert.<sup>210</sup> Mit der Kindererziehung vollbrächten Eltern nicht hoch genug zu veranschlagende Investitionsleistungen in das Humanvermögen der Gesellschaft und es sei nicht einzusehen, dass KindergärtnerInnen und GrundschullehrerInnen gut bezahlt würden, nur die eigenen Eltern nicht. Zudem beruft man sich auf den „Familienbeschluß“ des Bundesverfassungsgerichts vom 10.11.1998, demzufolge der Staat die Aufgabe habe, „die Kinderbetreuung in der jeweils von den Eltern gewählten Form in ihren tatsächlichen Voraussetzungen zu ermöglichen und zu fördern“.<sup>211</sup> Darüberhinaus wird ein Erziehungsentgelt unter Ausnutzung des sog. „Schuldenparadoxons“<sup>212</sup> explizit zur Erschließung der ökonomischen Ressourcen der Volkswirtschaft, welche in der Massenarbeitslosigkeit liegen, vorgeschlagen.<sup>213</sup>

Insbesondere hat sich die Bundestagsfraktion der CDU/CSU mit dem Konzept eines „Familiengeldes“ in diese Richtung bewegt.<sup>214</sup> Danach sollen Eltern für jedes Kind g-

---

<sup>207</sup> dazu Borchert, Jürgen, Innenweltzerstörung, Ffm 1989, S. 116 f.; ders., aaO (1993), S. 254 ff.

<sup>208</sup> so eine Forderung des VAMV –Teil B Dokumentation

<sup>209</sup> Kaufmann 2002-Teil B Dokumentation

<sup>210</sup> z.B. Leipter, Christian/Opielka, Michael, Erziehungsgehalt 2000, Bonn/Freiburg 1998; Ludwig, Hans, Vollbeschäftigung durch makroökonomische Kooperation und gleichwertig bezahlte Erziehung und Pflege, in: Ziegler, H./Thieser, K.H. (Hrsg.): Arbeit ist der Schlüssel zur sozialen Frage, S. 132 ff., Bli eskastel 2000; dazu auch Kiy, Manfred/Clement, Reiner, Makroökonomische Simulation eines zusätzlichen Erziehungseinkommens, Bonn, 2002; Nachtamp, Hans H., Für ein Erziehungsentgelt, in: Die neue Ordnung 6/2001, S. 437 ff

<sup>211</sup> BVerfG 2 BvR 1057 u.ae, B.I.4.

<sup>212</sup> Dieses liegt vor, wenn eine Staatsverschuldung in der Rezession zu Einkommens- und Beschäftigungseffekten führt, die dem Staat Mehreinnahmen oder Ausgabensparnisse verschaffen, welche die ursprüngliche Staatsverschuldung kompensieren oder sogar überkompensieren

<sup>213</sup> dazu Ludwig, aaO, sowie Kiy, aaO, jeweils mit weiteren Nachweisen

<sup>214</sup> CDU/CSU, Faire Politik für Familien. Eckpunkte einer neuen Politik für Familien, Eltern und Kinder, September 2001.

staffelt nach Alter<sup>215</sup> eine monatliche einkommensunabhängige Zahlung erhalten, die steuer- und sozialabgabenfrei sein an die Stelle von Erziehungsgeld und Kindergeld/Kinderfreibetrag gewährt werden soll. Es tritt somit eine duale Wirkung ein, zum einen als Steuerkompensation, soweit das Familiengeld den Anteil des Kinderfreibetrags/Kindergeldes ersetzt, der verfassungsrechtlich gebotene Steuerfreistellung des Kindesexistenzminimums bewirkt; zum anderen als Familienförderung (Schaffung von Zusatzeinkommen) durch den überschießenden Betrag. Die Einführung in 5 Etappen soll Kosten in Höhe 9,2 Mrd. € (18 Mrd. DM) in der Anfangstufe und 24,9 Mrd. € (48,7 Mrd. DM) Endstufe verursachen. Das Familiengeld soll so Transparenz schaffen, der Sozialhilfebedürftigkeit vorbeugen, die Steuerungerechtigkeiten kompensieren und die Erziehungsleistung honorieren.

1. Nachfolgend soll zunächst das Unionskonzept einer Bewertung unterzogen werden. In der öffentlichen Diskussion positiv beurteilt wird vor allem die Partizipation aller Einkommensschichten zu beurteilen. Negativ gesehen wird die Abkoppelung von der Einkommenssituation, die zur Familienförderung nach dem „Gießkannenprinzip“ führe. Kritisiert wird ferner, dass die Kombination von verfassungsrechtlich gebotener Steuerfreistellung und der Transferleistung die Höhe des ausschließlich familienfördernden Anteils am Familiengeld verschleierte.

2. Diese Kritik wird wie folgt ergänzt: Dass die Union sich auf die Forderung nach einem Familiengeld festlegen will, beweist, dass sie aus ihrer - bei näherer Betrachtung - unrühmlichen familienpolitischen Vergangenheit offenbar nicht lernen will.

Das Problem der Familien ist nämlich nicht, dass sie zuwenig beschenkt würden, sondern dass sie verfassungswidrig belastet und so regelrecht ausgebeutet werden. Das Familiengeld kaschiert diesen Skandal und bewirkt deshalb erst recht Intransparenz. Zur Familienförderung ist der Gesetzgeber im übrigen zwar verfassungsrechtlich verpflichtet, aber hat dort eben auch alle Spielräume staatlichen Gewährens. Anders sieht es bei der Abwehrfunktion der Grundrechte aus: Übermaßeingriffe sind schon wegen des Art. 3 Abs. 1 GG verboten, erst recht bei Familien (Art. 6 Abs. 1 GG). Hier fängt Familienpolitik deshalb an. Das ist übrigens nicht nur eine Frage der Grundrechtsfunktionen, sondern genauso eine der Transferhygiene: Dass man Empfängern zuschiebt, was man ihnen vorher entwendet hat, ist keine seriöse (Familien-) Politik, sondern ein Taschenspielertrick, dem die Familien hierzulande über Jahrzehnte mit dem bekannt katastrophalen Ergebnis zum Opfer gefallen sind.

Wirft man einen Blick auf die Überlast, denen Familien in den Systemen staatlichen Nehmens ausgesetzt sind, handelt es sich entsprechend den vorangegangenen Überlegungen um folgende Beträge:

- Ausgehend von einem durchschnittlichen Kindesunterhalt von EUR 7.158,20 € (14.000 DM)/ Jahr und einem Grenzsteuersatz von 40 v. H. werden Eltern mit einer

---

<sup>215</sup> Kinder bis 3 Jahre: 613 € (1.200.- DM)/ Kinder von 3 bis 18 Jahre: 307 € (600 DM/ Kinder über 18 Jahre; 154 € (600 DM)

Einkommensteuerlast von 2.863,28 €(5.600 DM) belegt, was als Rückerstattung einem Kindergeldbetrag in Höhe von rund 240 €(470 DM)/ Monat entspricht.<sup>216</sup>

- Gleichzeitig lasten auf diesem Unterhalt jedoch noch indirekte Steuern in der Größenordnung von etwa 27 v. H., was eine weitere monatliche Rückerstattung in Höhe von 161,06 €(315 DM) erfordert.
- Schließlich sind mindestens diese Kinderkosten von der parafiskalischen Bemessungsgrundlage abzuziehen, was bei einem Beitragssatz von 40 v. H. einem Betrag von weiteren rd. 240 €(470 DM)/ Monat entspricht, welche der Familie je Kind netto zu verbleiben hätte<sup>217</sup>; legt man die Revenuestruktur der Einkommenssteuer auch der Bemessung der Sozialversicherungsbeiträge zugrunde, errechnete sich für die vierköpfige Familien anhand des 30.678 €- Beispiel (60.000 DM-Beispiel) ein abgabenfreies Existenzminimum von rd. 26.000 €(51.000 DM) (Anlage 1b/2002/ HMdF) und mithin sogar Jahresbeträge von rund 10.226 €(20.000 DM), die –einschließlich der Arbeitgeberbeiträge- Familien mit zwei Kindern netto mehr verblieben.

Ohne große Anstrengung gelangt man also auf einen Betrag von etwa 641,68 €(1.255 DM), den Familien mit Durchschnittseinkommen je Kind und Monat als Überlast entrichten müssen. In dem Familiengeld von 613,56 €(1.200 DM) steckt also kein einziger Cent Familienförderung, geschweige denn eine „Honorierung der Kindererziehung“.

Erfolgsversprechende, ernsthafte Familienpolitik kann deshalb nur damit anfangen, diese Realitäten laut auszusprechen. Nur so, gestützt nämlich auf die fest verwurzelten Gerechtigkeitsüberzeugungen, die das Einkommenssteuerrecht widerspiegelt und nicht mit der Spenderhosenoptik, lässt sich auch mit dem kinderlosen Teil der Bevölkerung über eine faire Behandlung der Familien streiten. Gerechtigkeit statt Geschenke! Es muss darum gehen, die Familien in die Lage zu versetzen, ihre Kinder aus dem selbst erwirtschafteten Einkommen zu unterhalten, statt dies aus einer Position eines Almosenempfängers heraus zu tun. Hier stellt sich deshalb in der Tat auch die Frage nach dem Menschenbild, welches die Union bei diesem Vorschlag leitet.

3. Damit eng zusammen hängt der zweite Einwand: Das Familiengeld wird nicht weniger, sondern mehr Menschen in der Sozialhilfe zurücklassen, weil es besonders für unqualifizierte und sehr junge Frauen eine geradezu magische Anziehungskraft haben wird. Früher oder später werden sie, mit den vermutlich mehreren Kindern, ohne Ausbildung umso weiter im Abseits stehen. Selbst wenn das Ergebnis ein steiler Anstieg der Geburtenrate sein sollte, wird das Humanvermögen mehr beschädigt als vermehrt.

4. Dass die Idee eines Erziehungsgehalts im übrigen ein beträchtliches Zerstörungspotential für den Teil der Welt hat, den Familie definiert, beweist das von manchen Befürwortern angeführte Honorierungsargument, dass es nämlich - ungerecht oder nicht -

---

<sup>216</sup> zu demselben Betrag kommt der „Karlsruher Entwurf“ unter Zugrundelegung eines Existenzminimums von 16 000 DM und einem Grenzsteuersatz von 35 v. H., Kirchhof et al., aaO, § 16; selbst die SPD hat sich auf ihrem Parteitag in Nürnberg im November 2001 für ein Kindergeld in Höhe von DM 500/ Monat ausgesprochen

<sup>217</sup> nach unbestrittener Ansicht ist der Arbeitgeberbeitrag vorenthaltener Lohn!

nachzuvollziehen sei, dass Grundschullehrerinnen und Kindergärtnerinnen für ihre Arbeit entlohnt würden, nur die eigenen Eltern nicht. Dabei wird nämlich das Wesentliche der Familie vollkommen aus den Augen verloren: Ihre wechselseitige Einstandspflicht in allen Lebenslagen. Lehrerinnen und Kinderpflegerinnen erwerben gegen die Kinder keine unmittelbaren genuine und originäre Unterhaltsansprüche. Genau darin, in dieser vollkommen unmarktlichen Bedingungslosigkeit, liegen aber Ursprung und Ziel von Familie. Wenn dieser Bereich kommerzialisiert wird, die Abstraktion des Geldwesens auch in diese letzte Gegenwelt eindringt, dann wird das Leben für die Kinder nicht nur schon von Kindesbeinen an wegen eines grenzenlosen Individualismus unerträglich, sondern dann scheitern Familie und Staat gemeinsam.

5. Soweit die Modelle mit der Notwendigkeit der Honorierung/„Entlohnung“ der Kindererziehung als Investition in das Humanvermögen begründet werden, vermag das nicht zu überzeugen.<sup>218</sup> Selbstverständlich erbringt, wer Kinder erzieht, eine gewaltige ökonomische Leistung, denn er investiert in das Humanvermögen. Ökonomisch lässt sich aus dieser Tatsache aber gerade kein Anspruch auf ein Erziehungsgehalt ableiten. Denn ökonomisch ist Investieren immer Sparen und das bedeutet „Zukunftspräferenz“: Für zukünftige Erträge heute Konsumverzicht leisten. Das ist auch sinnvoll. Denn wer nicht bereit ist, sich für Kinder einzuschränken, sollte besser keine haben.

Auch das Schlagwort vom „Lohn für Leistung“ trifft den Sachverhalt nicht. Die professionellen KindergärtnerInnen und LehrerInnen verzichten ja gerade nicht auf Gegenwartskonsum und zweitens erbringen Eltern auch keine Dienstleistungen für den Markt, denn ihr Produkt ist nicht tauschbar<sup>219</sup> – und das ist gut so, denn sonst müssten wir womöglich darüber nachdenken, ob wir die Humanprodukte anderswo auf dem Weltmarkt billiger einkaufen könnten, wo sie wegen Überproduktion zu Dumpingpreisen angeboten werden.

Soweit die Überlegungen zur Finanzierung der Erziehungsarbeit schließlich auf die Beseitigung der Massenarbeitslosigkeit und die Nutzung dieser volkswirtschaftlichen Ressourcen abzielen, ist das zwar ein zu begrüßender Ansatz, für welchen aber die zuvor erörterten Bedenken ebenfalls gelten. Des weiteren stellt sich noch die Frage nach der Wirksamkeit des Schuldenparadoxons in Zeiten wirtschaftlicher Erholung oder gar einer Überhitzung; wenn Kindererziehung je nach Konjunkturlage honoriert würde, wären die Rahmenbedingungen der Kindererziehung jedenfalls nicht ausreichend stabil.

## **XXI. Diskussion der bevölkerungspolitischen Wirkung einer familienpolitischen Strukturreform**

Im Unterschied zur DDR, wo man Anfang der 70er Jahre mit beachtlichem Erfolg<sup>220</sup> eine explizit pronatalistische Sozialpolitik eingeleitet hatte, wird die Frage aktiver Bevöl-

---

<sup>218</sup> Zur Auseinandersetzung über das Erziehungsgehalt siehe zuletzt Caritas, Heft 5/2002 mit pointierten Positionen

<sup>219</sup> weshalb sich eine Begründung für das Erziehungsgehalt denn auch eher in Analogie zur Wehrpflicht finden lässt, so tatsächlich Leipert/Opielka, aaO, S. 24 ff. (mwN), was freilich zugleich die Problematik unterstreicht („Gebärpflicht“)

<sup>220</sup> Dazu Vortmann, DIW-Wochenbericht 1978, S. 210 ff. (230); Schmidt-Kaler, Theodor, Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zu Das Parlament, B 27/1979, S. 3 ff.

kerungspolitik in der Bundesrepublik erst seit relativ kurzer Zeit wieder öffentlich erörtert.

1. Auffallend ist dabei nicht selten eine geradezu demonstrative Ablenkung von den Problemen, welche die Bevölkerungsentwicklung birgt. So vertritt der Präsident des größten deutschen Rententrägers, der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte, Herbert Rische, noch 1994 die Meinung, nicht der Geburtenrückgang sei das eigentliche Problem der Alterssicherung, sondern dass darüber geredet werde.<sup>221</sup> Ähnlich sieht die Bundestagsabgeordnete Sigrid Skarpelis-Sperk, Diplomökonomin und Mitglied der Enquete-Kommission, die Dinge: Altenversorgung stelle für die Nachwuchsgeneration nur in armen Ländern ein Problem dar, während in reichen Ländern wie dem unsrigen die Alten doch Kinder und Enkel finanzierten! Zudem wären die Alten wegen des Pflegebedarfs bereits in wenigen Jahren der größte Arbeitgeber in Deutschland, was die ökonomischen Probleme weiter mindere.<sup>222</sup> Ebenso machte Albrecht Müller, einst ein Vordenker der SPD, im Juli 2001 mit der Schlagzeile „Vergreisung- na und!“ deutlich, dass die demographische Situation auch nicht im entferntesten ein Grund zur Beunruhigung sei.<sup>223</sup> Lapidar meint schließlich auch die Gewerkschaft Ver.di: „Wir sind der Meinung, die demographische Herausforderung ist gar keine.“<sup>224</sup> Diese Haltung hat unter verantwortlichen Politikern Tradition, wie das Beispiel des früheren Bundessozialministers Herbert Ehrenberg und seiner Staatssekretärin Anke Fuchs beweist: Die demographischen Modellrechnungen seien unsicher wie die Wetterprognosen, geringere Kinderzahlen ließen schließlich auch die öffentlichen Lasten sinken und eröffneten bessere Bildungschancen, ferner sei eine schrumpfende Bevölkerung unter den Gesichtspunkten der Lebensqualität und des Umweltschutzes doch positiv zu werten.<sup>225</sup>

2. Wer das Argument der schrumpfenden Kinderzahlen zu Ende denkt, erkennt dessen Absurdität.<sup>226</sup> Schwieriger ist allerdings die Tatsache zu erkennen, dass Kinderlosigkeit in Deutschland auch ökologisch verheerend wirkt, weil sie – in Energiemaßstäben gemessen – paradoxerweise wie ein massiver Beitrag zur Überbevölkerung wirkt. Die infolge der Kinderersparnis entstehenden Einkommensüberhänge wandern nämlich nahezu zwangsläufig in den ökologisch besonders schädlichen Luxuskonsum: Fernreisen, exotische Ernährungsgewohnheiten, übermäßiger Wohnraumverbrauch mit hohen Energiekosten etc.<sup>227</sup>

3. Obwohl sich die hier vorgeschlagenen Maßnahmen schon aus Gründen der Gerechtigkeit allein, dazu aber auch noch der wirtschaftspolitischen Vernunft rechtfertigen, soll der Frage ihrer bevölkerungspolitischen Wirksamkeit deshalb auch nicht ausgewi-

---

<sup>221</sup> Rische, H., DAngVers 1994, S. 1

<sup>222</sup> Skarpelis-Sperk, Sigrid, Arbeit und Wirtschaft im demographischen Wandel, in: Klose, Altern der Gesellschaft, Bund 1994, S. 67.

<sup>223</sup> Süddeutsche Zeitung v. 5.7.01

<sup>224</sup> Ver.di-Vorschläge zur Reform des Gesundheitswesens „Gesundheit solid arisch finanziert“, Soziale Sicherheit 1/2002, S. 8

<sup>225</sup> Herbert Ehrenberg/ Anke Fuchs, Sozialstaat und Freiheit, Suhrkamp TB 1980, S. 248-252

<sup>226</sup> zurecht macht Max Wingen auch darauf aufmerksam, dass durch einen ansteigenden Jugendquotient zusätzlich zum steigenden Altenquotienten ein kumulierter „Aufsattlungseffekt“ entsteht, aaO (1988), S. 29

<sup>227</sup> Klingholz, Reiner, „Maßloser Alltag“, GEO 1/91, bemerkt dazu, dass die Energiebilanz eines kinderlosen Deutschen ohne weiteres der von einigen Dutzend Angehörigen reproduktionstarker Länder der Dritten Welt gleichkommt.



chen werden. Die Wirksamkeit materieller Anreize für das Gebärverhalten wird hierzulande unter Hinweis auf die bisherige Erfolglosigkeit bundesdeutscher Familienpolitik überwiegend bestritten<sup>228</sup>; einzig erfolgversprechend sei vielmehr die Herstellung der vollen Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Dieser Einwand überzeugt jedoch schon deshalb nicht, weil der unaufhaltsame ökonomische Niedergang der Familien trotz optisch steigender Familienförderung hier nachzuweisen war. Im übrigen ist das zum Beleg der geburtensteigernden Wirkung erwerbsbezogener Maßnahmen stets angeführte Beispiel Schwedens seit einiger Zeit wieder entzaubert, denn nach den enormen Anstrengungen in Richtung „Vereinbarkeit“, die tatsächlich einen kurzen Anstieg der Geburtenrate auslösten, ist diese heute nahezu wieder auf den (alten) Stand von zurückgefallen.

Frankreich wiederum kann als Beispiel dafür dienen, dass eine bevölkerungspolitisch akzentuierte Familienpolitik (freilich unter Einschluss eines schon vor Jahrzehnten begonnenen Ausbaus öffentlicher Kinderbetreuung!), durchaus Wirkung zeigt.<sup>229</sup> Dass ökonomische Momente wirksam sind, wird auch aus verschiedenen anderen Tatsachen abgeleitet. So wurde bei einer schon 1977 veröffentlichten Studie aus der schichtenspezifischen Kinderverteilung der Schluss abgeleitet, dass bei den mittleren Einkommenschichten offenbar die Furcht vor dem sozialen Abstieg die „rationalistisch – planerische Einstellung“ gegenüber dem Kinderwunsch präge.<sup>230</sup> Denselben Schluss beinhaltet letztlich auch das „demo-ökonomische Paradoxon“, welches Herwig Birg beschreibt, dass nämlich die Kinderzahlen umso niedriger sind, je höher das Einkommensniveau eines Landes ist.<sup>231</sup>

4. Viel spricht dafür, dass die Existenz sozialer Sicherungssysteme und dabei insbesondere die Ausgestaltung der Rentenversicherung ein wichtiges Element der Realisierung des Kinderwunsches ist. *„Die demographische Situation ist kein unglücklicher Zufall oder wissenschaftlich ausgedrückt exogener Faktor der gesamten wohlfahrtstaatlichen Entwicklung, sondern diese demographische Entwicklung hat ihrerseits wesentliche Ursachen in den Konstruktionsprinzipien gerade der wohlfahrtstaatlichen Einrichtungen selbst. Zunächst ist es der Wirksamkeit der Sozialpolitik zuzuschreiben, dass die sog. Versorgungsklassen entstanden sind, dass also Umverteilungsprozesse auf gesamtstaatlicher Ebene von demographischen Altersstrukturen abhängig werden. Sodann hat die Kollektivierung der Alterssicherung bei gleichzeitiger Familialisierung der Kosten der Nachwuchssicherung zu einem endogenen nachwuchsbeschränkenden Umverteilungsmechanismus geführt, und es gibt gute Gründe für die Annahme, dass der Ausbau der Sozialpolitik sowohl für den Sterblichkeitsrückgang als auch für den Geburtenrückgang in diesem Jahrhundert eine langfristig und nachhaltig wirksame Ursache darstellt. Das kombinierte Ergebnis dieser beiden Entwicklungen stellt sich als demographisches Altern dar, und dieses bewirkt in seiner ersten Entwicklungsphase, solange die Nachwuchsbeschränkung dominiert, eine Minderung der demographischen Versorgungslas-*

---

<sup>228</sup> dazu Schwarz, Karl, Demographische Wirkungen der Familienpolitik in Bund und Ländern nach dem Zweiten Weltkrieg, ZfBevWiss 4/87, S. 409 ff.

<sup>229</sup> vgl. Schwarz, Karl, Kinderzahl der im vergangenen Jahrhundert geborenen Frauen in Frankreich und Deutschland, Manuskript, Wiesbaden 2001

<sup>230</sup> siehe Borchert, aaO (1981), S. 46 ff. (mwN)

<sup>231</sup> Birg, Herwig, Die demographische Zeitenwende, München 2001, S. 42 ff.

ten, der zu einem späteren Zeitpunkt allerdings eine überproportionale Erhöhung der demographischen Versorgungslasten gegenüber steht.“<sup>232</sup>

5. Zusammenfassend lassen sich die einzelnen, jeweils sehr unterschiedlichen Blickwinkel somit doch auf einen gemeinsamen Nenner bringen: Dass eine familienpolitische Strukturreform, welche alle Bereiche – soziale Sicherung, Steuer und Vereinbarkeit - umfasst, sehr wohl gute Aussichten auf bevölkerungspolitische Wirkungen hat. Eine Politik der kleinen Mittel oder falschen Münzen würde jedenfalls „hoffnungslos verpuffen“.<sup>233</sup>

## XXII. Hindernisse

### 1. Gesellschaftlicher Patron fehlt

- a) In einer partikularistisch organisierten Gesellschaft stoßen grundlegende Strukturreformen unausweichlich auf um so härtere Widerstände, je tiefgreifender sie sind. Denn „es liegt in der Natur der Sache, dass ein Interesse, je allgemeiner es ist, mit immer mehr Einzelinteressen unweigerlich in Widerspruch tritt und schließlich keinen organisierten gesellschaftlichen Patron mehr findet, der sich für die Realisierung einsetzt“<sup>234</sup>. Ein allgemeineres Interesse als die Nachwuchsfrage ist aber kaum zu finden.
- b) Die nächste und hiermit in Wechselwirkung stehende Schwierigkeit der Behandlung der Familienfrage ist die spezifische Eigenart sozialer Prozesse, soziale Asymmetrien wie die hier beschriebene Schieflage zwischen Familien und Kinderlosen zu verstärken. "Soziale Prozesse lösen eben keine Tendenz zur automatischen Selbststabilisierung aus, sondern unterliegen im Gegenteil dem sozialen Beharrungsvermögen, welches das System in der Richtung des ersten Impulses weiterbewegt. Das System bewegt sich von selbst nicht in der Richtung eines Gleichgewichts zwischen den Kräften, sondern es entfernt sich ständig davon. Im Normalfall ruft eine Veränderung nicht entgegengesetzte Veränderungen hervor, sondern im Gegenteil unterstützende Veränderungen, die das System in die gleiche Richtung drängen wie die erste Veränderung, aber viel weiter.“<sup>235</sup>
- c) Umso schwerer wird die Gestaltungsaufgabe für eine Politik, die sich dem Trend entgegenstemmen will. Denn auch eine Regierung ist ein gesellschaftliches System wie jedes andere und für solche Systeme ist kennzeichnend, dass ihr erstes Interesse immer ihrem eigenen Erhalt, ihrem eigenen Überlebenden gilt, und zwar selbst bei solchen Systemen, die wie Regierungen ausgesprochen altruistischen Charakter haben, weil sie dem Wohle des Ganzen verpflichtet sind und selbst dann, wenn sie

---

<sup>232</sup> Kaufmann, Franz Xaver, zitiert nach Borchert, Jürgen, aaO (1993), S. 122; siehe dort auch den Vorschlag H. Diebenbachers, die deutsche Rentenversicherung als Instrument der Geburtenbeschränkung in die Dritte Welt zu exportieren!

<sup>233</sup> So schon Gerhard Mackenroth 1952, siehe Fußnote 86

<sup>234</sup> Forsthoff, Ernst, Der Staat in der Industriegesellschaft, München 1971, S. 25 f.

<sup>235</sup> Kapp, William, Soziale Kosten der Marktwirtschaft, Frankfurt/M. 1988, S. 19 f.

von zutiefst altruistisch eingestellten Menschen getragen sein sollten.<sup>236</sup> Politik hat daher - so die Feststellung aus politologischer Sicht und kein Vorwurf - per se so lange kein Interesse daran, die Familienproblematik zu lösen, wenn dafür Wählermehrheiten nur schwer zu mobilisieren sind. Erst wenn soziale Probleme die Eigeninteressen des politischen wie administrativen Systems berühren, besteht die Wahrscheinlichkeit einer politischen Behandlung. An diesem Punkt sind wir inzwischen aber angekommen.

## 2. Eigentum und Äquivalenz

Weil die Lösung der Familienfrage eine grundlegend neue Verteilungsordnung erfordert, sind die über Jahrzehnte zu Besitzständen geronnenen Fehlverteilungen das unmittelbarste Hindernis. Sie haben auf dem entscheidenden Feld der Sozialversicherung mit der Terminologie der „versicherungsmäßigen Äquivalenz“ und der Kategorie des „Renteneigentums“ zugleich ihre spezifische rechtliche und ideologische Begrifflichkeit, welche eine rationale Debatte blockieren. Hier muss deshalb der Anfang gemacht und offengelegt werden, dass im gegenwärtigen Sozialversicherungssystem weder das Äquivalenzprinzip noch das Renteneigentum die realen Sachverhalte korrekt beschreiben.

- a) Für das Konstrukt des Eigentums an Rentenanwartschaften, welches die Verfassungsrechtsprechung in den 80er Jahren des vergangenen Jahrhunderts entwickelte, ist dies verhältnismäßig leicht zu erkennen. Eigentum wird nämlich durch Vererbbarkeit charakterisiert, Rentenanwartschaften sind aber der Nachwuchsgeneration nicht vererbbar, sondern richten sich genau umgekehrt! - gegen die Kindergeneration. Sie sind nichts anderes als der früher familiär erbrachte, seit 1957 jedoch sozialisierte Altersunterhalt.<sup>237</sup>
- b) Ähnlich verhält es sich mit der Versicherungsterminologie und der sog. „Äquivalenz“. Das Renteneintrittsalter von 60 oder 65 Jahren kann nämlich schon deshalb kein versicherbares Risiko sein, weil dessen Erreichen in Anbetracht einer durchschnittlichen Lebenserwartung von fast 80 Jahren die soziale Norm ist, welche per se unversicherbar ist. Zudem ist dieses „Risiko“ vom Gesetzgeber einseitig veränderbar, was ein echtes, versicherbares Risiko ebenfalls ausschließt. Das Risiko der ungewissen Dauer des Ruhestands schließlich trägt ausnahmslos die Nachwuchsgeneration. Mit ihren Beiträgen sichern sich die Kinder gegen das Risiko, die eigenen Eltern länger als durchschnittlich unterhalten zu müssen. Nur so passt übrigens auch die Konstruktion der Versicherung, weshalb sich die Definition der Beiträge als die

---

<sup>236</sup> Schneider, U., aaO (Fn. 14)

<sup>237</sup> ausführlich v. Nell-Breuning in: ders./Borchert, Jürgen, Rentenreform ,84- Auf dem richtigen Weg?, ZSR 6/1985, S. 356 ff.: „Und wer keinen eigenen Nachwuchs hat, dessen Ansprüche richten sich nun einmal unvermeidlich gegen die Kinder anderer Leute: Ihnen diese Chance ein wenig zu schmälern, bauscht man zu einer Versündigung gegen die angebliche Heiligkeit des Eigentumsrechts auf!“; ferner Borchert, Jürgen, Operation ohne Diagnose?, ZSR 6/1988, S. 321 ff.; kritisch zuletzt auch Lenze, Anne, Teilhabeberechtigung statt Renteneigentum: Überlegungen zu einem neuen verfassungsrechtlichen Konzept der gesellschaftlichen Alterssicherung, Sozialer Fortschritt 2/2002, S. 33. ff.

das Eigentum begründende „Eigenleistung“ für die eigene Altersvorsorge, welche die Verfassungsjudikatur kreiert hat, als schwerer Fehler erweist.

- c) Im übrigen fehlt es der öffentlichen Diskussion zur “Beitragsäquivalenz” in aller Regel schon an der Klarstellung, welche Art von Äquivalenz (Individual-, Gruppen- oder Globaläquivalenz ?)- denn eigentlich gemeint ist.<sup>238</sup> Angesichts einer Steuerbeteiligung an jeder Rentenleistung von mittlerweile fast 40 v. H. verliert das Argument noch weiter an Kraft. Vor dem Hintergrund der Nettolohnbezogenheit der Rente schließlich wird die sog. Beitragsäquivalenz für die versicherten Bürger geradezu absurd, denn steigende Beiträge führen so zu immer niedrigeren Renten! Was allein bleibt, ist somit die Rangstellendefinition entsprechend der Beitragsleistung; hier zwingt aber die Verfassungsjudikatur dazu, den „konstitutiven Beitrag“ Kindererziehung in das System einzustellen und es vollkommen neu zu justieren. Anzumerken ist in diesem Zusammenhag allerdings die Tatsache, dass seit der Neuregelung der geringfügigen Beschäftigung im Jahre 1999 diese Niedrigeinkommen zwar der Beitragspflicht zur Sozialversicherung unterliegen, dabei aber keinen Versicherungsschutz erwerben. Dies scheint merkwürdigerweise niemanden zu stören.

### **3. „Friedensgrenze“**

Dem voraussichtlichen Widerstand der Privatassekuranz gegen die Aufhebung der als „Friedensgrenze“ zwischen dem öffentlichen und privaten Assekuranzwesen apostrophierten Beitragsbemessungsgrenze ist schließlich entgegenzuhalten, dass die erheblichen Nettoeinkommenszuwächse in den niedrigeren Lohnregionen, dort nämlich wo Zusatzsicherung besonders nottut, einen Nachfrageimpuls erst auslösen können, der die Nachfrageverluste bei den höheren Einkommen mehr als kompensieren dürfte, zumal deren Vorsorgefähigkeit ja nicht ernsthaft beeinträchtigt wird.

### **4. Fazit: Sozialer Frieden in Gefahr**

Mit der Reform werden Solidarität und Subsidiarität als die Baugesetze der Gesellschaft wieder in Kraft gesetzt.<sup>239</sup> Die damit verbundene Inanspruchnahme der stärkeren Schultern ist der unvermeidliche Preis für sozialen Frieden. Davon profitieren aber gerade sie in besonderem Maße, denn nichts beeinträchtigt und gefährdet Besitz und Geldwert mehr als sozialer Unfriede. Die familienpolitische Strukturreform des Soziaistaats ist

---

<sup>238</sup> dazu vgl. Nullmeier, Frank/Rüb, Friedbert W., Die Transformation der Sozialpolitik. Vom Sozialstaat zum Sicherungsstaat, Campus 1993, S. 420 ff.; ähnlich Borchert, Jürgen, Schluss mit dem “Versicherungs”-Betrug. Ein Plädoyer für mehr Ehrlichkeit in der Rentenpolitik, FOCUS –Standpunkt 12/96, S. 256; dass insbesondere die Diskussion um versicherungsfremde Leistungen schon von ihrem eigenen Verständnis her mit falschen Etiketten geführt wurde, hat Jürgen Hofmann, ‚Versicherungsfremde Leistungen‘ und Bundeszuschuss in der gesetzlichen Rentenversicherung, Sozialer Fortschritt 5/96, 126 ff., überzeugend herausgearbeitet; ebenso Lamping, Wolfram, “Versicherungsfremde Leistungen” - Historisch-systematisierende Anmerkung zu einem sozialpolitischen Schlüsselbegriff, ZSR 1997, 52ff: Diese Diskussion beinhaltet eine “Abkehr von den Grundfragen des Sozialstaats”.

<sup>239</sup> grundlegend v. Nell-Breuning, Oswald, Baugesetze der Gesellschaft, Freiburg 1980

deshalb, genau wie damals die große Reform Bismarcks, die Voraussetzung dafür, dass sich am Ende eine „win/win“- Situation für alle ergibt.<sup>240</sup>

### **XXIII. Bundesverfassungsgericht als Patron der Familien respektieren**

In Anbetracht der Reformhindernisse wäre die Politik klug beraten, das Bundesverfassungsgericht in seiner Rolle als gesellschaftlicher Patron der Familien, welche das Gericht seit 1990 als Notwendigkeit zunehmend akzeptiert hat, zu respektieren. Die wichtigsten der oben genannten Reformnotwendigkeiten ergeben sich für den Gesetzgeber bereits aus der Gesamtschau der einschlägigen Verfassungsaufträge seit 1990.<sup>241</sup> Insbesondere für die Reform der parafiskalischen Revenues hat das Bundesverfassungsgericht zuletzt im sogenannten „Pflegeurteil“ vom 3.4.2001 die Weichen gestellt, die überdies auch die GRV und die GKV erfassen.<sup>242</sup> Zudem hat das BVerfG in seiner Entscheidung vom 15.3.2000 zur Krankenversicherung der Rentner den Weg für die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage auf sämtliche personengebundenen Einkommen bereits frei gemacht<sup>243</sup> und im Rentenbesteuerungsurteil vom 6.3.2002 auch die dominierende Übereinstimmung von Arbeitnehmer- und Beamtentätigkeiten als „nichtselbständige Tätigkeiten“ betont<sup>244</sup>. Schließlich ist an den Verfassungsauftrag aus dem „Trümmerfrauenurteil“ vom 7.7.1992 zu erinnern, welcher dem Gesetzgeber die vorrangige Berücksichtigung der Lage der Familien und deren Verbesserung in allen Rechtsbereichen, nicht nur im Rentenrecht, mit jedem Gesetzgebungsschritt abverlangt.<sup>245</sup>

Die Tatsache, dass viele der die Familien deutlich benachteiligenden Politiken nach den Verfassungsaufträgen des Bundesverfassungsgerichts geschahen, legt jedoch den Schluss nahe, dass insbesondere in der Familienfrage bereits ein tiefgreifender Konflikt zwischen den Gewalten entbrannt ist. Tatsächlich haben die Bundesregierung und der Sozialbeirat nach dem Pflegeurteil mitgeteilt, sie sähen keinen Anlass für Konsequenzen bei anderen Sicherungssystemen<sup>246</sup>, obwohl diese zwingend geboten sind: Denn nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichtes kommt es für die Frage des „konstitutiven Charakters der Kindererziehung“ entscheidend darauf an, ob das betreffende „soziale Leistungssystem ein Risiko abdecken soll, das vor allem die Altengeneration trifft, und seine Finanzierung so gestaltet ist, dass sie im Wesentlichen nur durch das Vorhandensein nachwachsender Generationen funktioniert.“<sup>247</sup>

---

<sup>240</sup> vgl. Borchert, Humanwirtschaft 7/2001, S. 16 ff.

<sup>241</sup> Vgl. Fußnote 103

<sup>242</sup> Dazu Borchert, Wirtschaftsdienst 5/2001, S. 255 ff.; Ruland, NZS 8/2001, S. 393 ff.; Lenze, Anne, EuGRZ 11-13/2001, S. 280 ff.

<sup>243</sup> BVerfGE 102, 68

<sup>244</sup> siehe Fn. 158 f.

<sup>245</sup> BVerfGE 87, 1, 36 ff; dazu Borchert, J., Das Familienurteil vom 7. Juli 1992, in: Dt. Liga für Das Kind (Hg.), Die familienpolitische Strukturreform des Sozialstaats, Bonn 1994, S. 16 ff; vgl. ferner oben Fn. 85

<sup>246</sup> dazu siehe bei Borchert, Fn. 154 (mwN); der Sozialbeirat hat mit Gutachten v. 7.5.2001 Konsequenzen für die GRV rundweg bestritten, ist im Gutachten v. 26.11.2001 hiervon aber tendenziell wieder abgerückt und regt nun die Einsetzung einer Kommission mit juristischer Kompetenz an.

<sup>247</sup> so BVerfG v. 3.4.01- 1BvR 1029/94, S. 37

Beides trifft auf die GRV sowieso, aber auch auf die GKV zu, welche im Umlageverfahren finanziert wird und ein Risiko absichert, welches vor allem die Altengeneration trifft: Derzeit betragen die Gesundheitskosten der 60plus-Generation ca. 50 v. H. der Kosten der GKV insgesamt und das Pro-Kopf –Verhältnis der Ausgaben zwischen Jung und Alt beträgt rund 1: 8. Tatsächlich hat dieser lange schwelende Verfassungsstreit durch „Rügen“ seitens des Bundeskanzlers Gerhard Schröder sowie des Bundestagspräsidenten Wolfgang Thierse inzwischen beispiellosen Ausdruck gefunden; beide Politiker mahnten das Gericht unter ausdrücklicher Bezugnahme auf seine familienpolitischen Entscheidungen nämlich, künftig verstärkt auf die Finanzierungsfolgen der Urteile zu achten!<sup>248</sup> Die Selbstzerstörung des Systems hat offenbar schon die Steuerungsinstanzen erreicht.

---

<sup>248</sup> die Attacken spitzten sich besonders im Vorfeld der Feiern zum 50. Jubiläum des BVerfG zu, siehe hierzu z. B. Süddeutsche Zeitung v. 29.9.2001; zur Problematik Borchert, Wann kippt Pisa? Anmerkungen zur Diskussion um die Pflegeversicherung- vor allem aus familienpolitischer Sicht, ZSR 1991, 366 ff.; dass es um reine Verteilungsfragen handelt, welche kostenneutral gelöst werden können, wollen die verantwortlichen Politikern somit offenbar nicht wahrhaben, dazu Borchert, Finanzierung der Gesetzlichen Rentenversicherung, in: Boecken et al. (Hg.), Öffentliche und private Sicherung gegen soziale Risiken, Colloquium zum 65. Geburtstag Bernd Baron von Maydells, Baden-Baden 2000, S.133 f.. Die Tatsache, dass die Präsidentin des BVerfG Limbach bei der Verkündung des Rentenbesteuerungsurteils die sinngemäße Erwähnung für nötig hielt, dieses Urteil sei für alle Betroffenen schonend, kann jedenfalls ohne weiteres als Reaktion auf die Angriffe seitens der Exekutive gedeutet werden.

