Sozialrechtlicher Familienlastenleistungsausgleich

Inhaltsübersicht

A. Begriff und Bedeutung
B. Entstehungszusammenhang
C. Bestandteile des sozialrechtlichen FLA
I. Beitragsfreie Mitversicherung der Kinder
II. Beitragsfreie Mitversicherung des nicht erwerbstätigen Ehegatten
III. Kindererziehungszeiten in der Rente
IV. Elterngeld
D. Notwendige Strukturreformen des FLA in Deutschland

A. Begriff und Bedeutung

Seitdem die Versorgung der alten Generation nahezu vollständig über die Sozialsysteme erfolgt, bezeichnet der Begriff des Familien**lasten**ausgleichs (FLA) in einem weiten Sinn alle staatlichen oder staatlich veranlassten Maßnahmen, die auf eine Entlastung der Eltern von einem Teil der ihnen für Unterhalt, Betreuung und Ausbildung ihrer Kinder entstehenden Aufwendungen abzielen. Der Begriff des Familienlastenausgleichs wird jedoch zunehmend ohne verbindliche inhaltliche Neubestimmung durch den des Familien**leistungs**ausgleichs ersetzt, um deutlich zu machen, dass die Erziehung von Kindern erhebliche externe Vorteile für die Gesellschaft beinhaltet. Die begriffliche Unschärfe wird dadurch vergrößert, dass in der öffentlichen Diskussion häufig auch der Begriff der Familien**förderung** verwandt wird, wenn über Transferleistungen an Familien geredet wird. Ebenso wenig wie über die Definition des FLA Klarheit herrscht, besteht Einigkeit über die genaue Höhe der staatlichen Leistungen an Familien. Immer wieder wird die Öffentlichkeit durch Studien in Erstaunen versetzt, die die enormen staatlichen Ausgaben für Familien in Deutschland zu belegen scheinen. Umstritten ist vor allem, welche gesellschaftlichen Transfers an Familien überhaupt dem FLA zuzuordnen sind. Vor diesem Hintergrund bietet es sich an, sich zunächst einmal dem Inhalt dessen zu nähern, was als Familienlast identifiziert werden kann.

B. Entstehungszusammenhang

Worum es in der Sache geht, war zu Beginn der Diskussion über Sozialreformen in Deutschland in den 50er Jahren in aller Deutlichkeit erkannt: Familienlasten sind mit der Trennung von Haushalts- und Erwerbssphäre überhaupt erst entstanden. Solange Kinder im häuslichen Bereich als Arbeitskräfte zur Verfügung standen, waren Kinderlasten naturgemäß gering. Das änderte sich mit der Einführung der Schulpflicht und der Verlängerung der Ausbildungszeiten. Der Ökonom *Gerhard Mackenroth* brachte dies 1952 auf die einfache Formel, dass Kinder in der Arbeiter- und Angestelltenfamilie der heutigen industriellen Gesellschaft „zu reinen Kostenelementen in der Familie geworden" seien. Die Verteilungsordnung habe sich entscheidend geändert, den familienmäßig Ungebundenen und den Familien mit keinen oder wenigen Kindern stünden die Familien gegenüber, die die volle ökonomische Last der Kindererziehung übernehmen (*Mackenroth*, S. 43 ff.). Hinzu kam, dass vor Einführung der Sozialversicherung dem Aufwand des Kindesunterhaltes später in aller Regel ein bedeutsamer Ertrag gegenüberstand, der darin bestand, dass die Eltern im Alter ihrerseits von den eigenen Kindern versorgt wurden. Mit Einführung der gesetzlichen Rentenversicherung wurde der familiäre Drei-Generationenvertrag aufgelöst. Eine Alterssicherung erhalten seitdem auch jene Versicherten, die keine eigenen Kinder erziehen. Sie werden durch die Rentenbeiträge der Kinder der Eltern ihrer eigenen Generation mit versorgt (*Pechstein*, S. 317 ff.). Hier findet eine Umverteilung statt, von Familien hin zu Kinderlosen (*Wegmann*, S. 315 ff.). Je höher die Quote der lebenslang Kinderlosen in einer Gesellschaft ist, desto größer ist die Umverteilung von denen, die Kinder erziehen, hin zu denen, die sich Kosten und Zeit der Kindererziehung ersparen. Ein Vorgang, der treffend mit dem Begriff der „Transferausbeutung" beschrieben wurde (*Suhr*, S. 70). In der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung wird dieser Zusammenhang nicht wahrgenommen, gelten doch die Privathaushalte per Definition als Orte des Konsums, statt anzuerkennen, dass die Aufwendungen für das Aufbringen, die Erziehung und die Qualifikation von Kindern Investitionen in das Humanver-

mögen darstellen (*Kaufmann*, FS, S. 249). Da Löhne und Gehälter nicht mit der Anzahl der Familienmitglieder steigen, die davon zu ernähren sind, sind Familien in einer dergestalt organisierten Gesellschaft per se benachteiligt. Der hier beschriebene Zusammenhang wurde früh erkannt und in den 1950er Jahren breit diskutiert. Am bekanntesten sind auch heute noch die Überlegungen des Ökonomen *Wilfried Schreibers*, der die Große Rentenreform von 1957 entscheidend mit geprägt hat: Seine Konzeption beinhaltete die Transformation der familiären Binnenverteilung auf eine soziale Großfamilie, in welcher sowohl die Alten wie auch die Kinderlast durch Sozialsysteme aufgefangen werden sollte. Deshalb stellte er der Altersrente spiegelbildlich eine Kinder- und Jugendrente gegenüber (*Schreiber*, S. 33 f.). Mit der Rentenreform 1957 wurde jedoch nur die Altenlast sozialisiert, während die Kinderlasten im Wesentlichen bei den Eltern verblieben. Damit waren die Probleme zu Beginn der Reformüberlegungen in der Nachkriegsrepublik deutlich identifiziert: Auf der einen Seite steht die Belastung der Eltern mit den Unterhaltskosten für Kinder bei gleichem Einkommen wie Kinderlose mit der Folge, dass Letztere die Gewinner auf allen relevanten Märkten sind (**Lastenseite**). Auf der anderen Seite stehen die positiven externen Effekte der Kindererziehung für die sozialen Sicherungssysteme, von denen Kinderlose profitieren, ohne dafür anteilig belastet zu sein (**Leistungsseite**). Wenn man diese Erkenntnisse auf die Struktur des FLA übertragen würde, würde dies bedeuten, dass der Familien**lasten**ausgleich einen monetären Ausgleich zwischen denen durchführen müsste, die gegenwärtig Unterhalt für Kinder aufwenden, und denen, die gegenwärtig keinen Kindesunterhalt zu tragen haben. Der Familien**leistungs**ausgleich hingegen müsste einen Ausgleich für diejenigen Leistungen vornehmen, die Familien für die sozialen Sicherungssysteme durch ihre Investitionen in das künftige Humankapital erbringen (*BMFSFJ*, 7. Familienbericht, S. 56).

Heute ist es das Bundesverfassungsgericht, welches wieder an die Erkenntnisse der Reformdiskussionen der 50er Jahre anknüpft: Nachdem sich das Gericht im sog. Trümmerfrauenurteil von 1992 in die transferrechtlichen Zusammenhänge eingearbeitet hatte, hat es in seiner Aufsehen erregenden Entscheidung zur Pflegeversicherung aus dem Jahr 2001 die Konsequenzen gezogen. Das Gericht hat darin aus dem allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG den Grundsatz abgeleitet, dass die Kindererziehung als ein Beitrag für diejenigen sozialen Sicherungssysteme der Gesellschaft zu bewerten ist, die auf das Nachwachsen einer ausreichenden jungen Generation angewiesen sind: „Wenn aber ein soziales 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, die jeweils im erwerbsfähigen Alter als Beitragszahler die mit den Versicherungsfällen der vorangegangenen Generationen entstehenden Kosten mittragen, dann ist für ein solches System nicht nur der Versicherungsbeitrag, sondern auch die Kindererziehungsleistung konstitutiv. Wird dieser generative Beitrag nicht mehr in der Regel von allen Versicherten erbracht, führt dies zu einer spezifischen Belastung kindererziehender Versicherter im Pflegeversicherungssystem, deren benachteiligende Wirkung auch innerhalb dieses Systems auszugleichen ist. Die kindererziehenden Versicherten sichern die Funktionsfähigkeit der Pflegeversicherung also nicht nur durch Beitragszahlung, sondern auch durch Betreuung und Erziehung von Kindern“ (*BVerfGE* 103, S. 242, 265 f.). Es stellte außerdem unmissverständlich klar, dass der zwischen Eltern und kinderlosen Personen vorzunehmende Ausgleich durch Regelungen zu erfolgen habe, die die Elterngeneration während der Zeit der Betreuung und Erziehung entlasten, „denn die Beiträge, die von der heutigen Kindergeneration später im Erwachsenenalter auch zugunsten kinderloser Versicherter geleistet werden, basieren maßgeblich auf Erziehungsleistungen ihrer heute versicherungspflichtigen Eltern, die hiermit verbundene Belastung der Eltern tritt in deren Erwerbsphase auf – sie ist deshalb auch in diesem Zeitraum auszugleichen“ (*BVerfGE* 103, S. 242, 270).

Die Klarheit, die das BVerfG 40 Jahre nach Schreiber und Mackenroth zu dieser Frage gewonnen hat, wird jedoch heute weder in der Politik noch in der Literatur rezipiert. Beispielhaft tritt das funda-

mentale Unverständnis des Problems in dem Bericht des *Kompetenzzentrums familienpolitische Leistungen* von April 2008 zu Tage, das im Auftrag des Bundesfamilienministeriums 17 Monate lang eine Bestandsaufnahme aller familienpolitischen Leistungen in Deutschland erarbeitet hatte. Für das Jahr 2007 wurden insgesamt 153 verschiedene familienbezogene Leistungen und Maßnahmen des Staates in Höhe von insgesamt 189 Mrd. Euro gezählt. Davon entfielen 77 Mrd. auf die reine Eheförderung und 112 Mrd. Euro auf familienbezogene Maßnahmen (*Kompetenzzentrum*, S. III). Dies sind enorme Summen, die jedoch keineswegs zu der empirisch feststellbaren Tatsache passen, dass die Armut von Kindern und ihren Familien seit Jahrzehnten kontinuierlich steigt. Erst wenn der Fokus nicht allein auf die an die Familien **geleisteten Transfers** gerichtet wird, sondern auch die familienfeindliche **Struktur des deutschen Abgabensystems** analysiert, kann deutlich werden, warum trotz aller familienpolitischen Leistungen knapp die Hälfte aller Kinder in Deutschland unter sub-optimalen Bedingungen aufwachsen muss, d.h. in Haushalten, die mit einem äquivalenzgewichteten Einkommen von bis zu 75 % des bundesrepublikanischen Durchschnitts auskommen müssen (*Statistisches Bundesamt*, S. 587, 591). Im Folgenden soll der sozialrechtliche FLA (beitragsfreie Mitversicherung in der Krankenversicherung, Kindererziehungszeiten in der Rente, Elterngeld) exemplarisch vom Kopf auf die Füße gestellt werden.

C. Bestandteile des sozialrechtlichen FLA

Nach den Veröffentlichungen des Kompetenzzentrums waren im Jahr 2007 die größten Posten des sozialrechtlichen FLA die Kosten für die **beitragsfreie Mitversicherung von Kindern** und Jugendlichen in der gesetzlichen **Krankenversicherung** in Höhe von 14.2 Mrd. Euro, die **beitragsfreie Mitversicherung der Ehegatten** in Höhe von 9.5 Mrd. Euro sowie der **Bundeszuschuss für Kindererziehungszeiten** in der gesetzlichen **Rentenversicherung** in Höhe von 11.54 Mrd. Euro (*Kompetenzzentrum*, S. 10 ff.). Hinzu kommen die Kosten für das **Elterngeld** in Höhe von ca. 4 Mrd. Euro (*BT-Drucks.* 16/1889, S. 3), die ebenfalls dem sozialrechtlichen FLA zugeordnet werden können. Nur auf den ersten Blick erscheint es so, dass der im Rahmen der Sozialversicherung durchgeführte FLA hohe Leistungen für Familien generiert. Beim genaueren Hinsehen zeigt sich jedoch, dass es gerade die strukturelle Familienblindheit der Sozialversicherung ist, die eine der wesentlichen Ursachen für die zunehmende Armut von Kindern und ihren Eltern darstellt.

I. Die sog. **beitragsfreie Mitversicherung von Kindern** in der Kranken- und Pflegeversicherung (§ 10 SGB V, § 25 SGB XI) kann nicht als familienpolitische Leistung dem FLA zugewiesen werden. Es ist darauf hinzuweisen, dass der nach Maßgabe des Familienrechts an unterhaltsbedürftige Kinder und Ehegatten geleistete Unterhalt voll in die Bemessungsgrundlage des Beitrags zur Sozialversicherung eingeht; damit entrichten die Unterhaltsberechtigten jedoch selbst Beiträge. Semantisch korrekt könnte von Beitragsfreiheit erst dann gesprochen werden, wenn die Unterhaltsansprüche der Familienmitglieder von der Bemessungsgrundlage abgezogen würden (*Borchert*, 2003, S. 327). Das Recht der Sozialversicherung ignoriert, dass Eltern ihren Kindern gegenüber unterhaltsverpflichtet sind. Es behandelt Eltern und Kinderlose beitragsrechtlich gleich und eben nicht entsprechend ihrer Eigenart verschieden. Mit der Zunahme des Anteils lebenslang Kinderloser auf zwischenzeitlich 25 % (*Statistisches Bundesamt*, S. 10) entsteht ein verfassungsrechtlich relevantes Gleichheitsproblem, zumal gleichzeitig die Beiträge seit 1960 auf mehr als das Doppelte gestiegen sind. Die Verbeitragung des Kindesunterhalts in der gesetzlichen Sozialversicherung ist ein zentraler Grund dafür, dass zwischenzeitlich mit einem Durchschnittsverdienst in Deutschland nicht mehr das steuerrechtliche Existenzminimum einer vierköpfigen Familie gedeckt werden kann (*Borchert*, 2002, S. 120). Zusammen mit der oberen Beitragsbemessungsgrenze, die höhere Einkommen von der Umverteilung ausnimmt, wirken Sozialversicherungsbeiträge tendenziell regressiv: Sie belasten die gering- und durchschnittlich Verdienenden relativ gesehen stärker als die Besserverdienenden. Inzwischen werden fast 3/4 der öffentlichen Einnahmen über Sozialversicherungsbeiträge und indirekte Steuern er-

hoben – dies ist eine zunehmende Staatsfinanzierung mit regressiver Wirkung, die einkommensschwache Haushalte und solche mit Kindern besonders belasten (*Kaufmann*, S. 10).

II. Die sog. **Beitragsfreiheit des nicht erwerbstätigen Ehegatten** in der Krankenversicherung begünstigt heute im Wesentlichen nur verheiratete Eltern mit Kindern unter drei Jahren und Ehefrauen, die sich in der Lebensphase zwischen der Kindererziehung und dem Rentenalter befinden. Kinderlose Ehefrauen sind heute zum größten Teil selber erwerbstätig. Und geringverdienende Ehegatten sind jenseits der Geringfügigkeitsgrenze ebenfalls selber beitragspflichtig (*Schuler-Harms*, S. 40) Vor dem Hintergrund des Pflegeversicherungsurteils des BVerfG muss im Übrigen in Rechnung gestellt werden, dass die Kindererziehung selber ein konstitutiver Beitrag für die auf dem Umlageverfahren beruhenden Sicherungssysteme ist, die auf das Nachwachsen einer ausreichend großen jungen Generation angewiesen sind (*BVerfGE* 103, S. 242). Die Tatsache, dass seit Mitte der 70er Jahre jede Generation nur noch zu 2/3 von der nächsten Generation ersetzt wird, hat die Bedeutung von Kindern für die sozialen Sicherungssysteme deutlich zum Vorschein treten lassen. Hier ist die Wirtschaftswissenschaft allerdings zum Teil deutlich weiter als die (Sozial-) Rechtswissenschaft, die unter dem Stichwort der „positiven externen Vorteile" immerhin konzediert, dass Familien mit der Erziehung von Kindern Leistungen erbringen, die auch Dritten zukommen, ohne dass sie den Eltern über einen Marktmechanismus entgolten werden (*Schmähl/Rothgang/Viebrock*, S. 6). Der Gesetzgeber hat dies auf Drängen des BVerfG für den Bereich der gesetzlichen Pflegeversicherung umgesetzt, indem Versicherte ohne Kinder einen geringfügig höheren Versicherungsbeitrag entrichten als versicherte Eltern. Er hat jedoch eine Übertragung für die wesentlich wichtigeren Bereiche der gesetzlichen Renten- und Krankenversicherung abgelehnt (*BT-Drucks.* 15/4375, S. 4). Jedoch ist auch die Krankenversicherung auf eine ausreichend große nachwachsende Generation angewiesen. Obwohl Rentner selber Krankenversicherungsbeiträge entrichten, könnten sie doch nie eine adäquate Absicherung innerhalb ihrer Generation bewirken, denn sie verbrauchen einen sehr viel größeren Anteil an Leistungen als sie mit ihren Versicherungsbeiträgen decken können. Menschen, die älter als 65 Jahre alt sind, verursachen annähernd 50 % der gesamten Krankheitskosten (*FAZ*, 06.08.2008, S. 11). Damit ist auch die Krankenversicherung abhängig von jungen und damit tendenziell gesunden Beitragszahlern (*Kingreen*, 2004, S. 947). Unter diesem Aspekt erscheint die als familienpolitische Leistung ausgegebene „beitragsfreie Mitversicherung" der kindererziehenden, nicht erwerbstätigen Ehegatten in einem anderen Licht. Wenn nun künftig ein Bundeszuschuss diese Kosten decken soll, dann werden Bundeszuschüsse für den generativen Beitrag der Kindererziehung geleistet. Eine widersinnige Angelegenheit, die unter dem Vorwand der Begleichung „versicherungsfremder" Leistungen oder gar der „Familienförderung" vor allem die Finanzierungsschwierigkeiten der gesetzlichen Krankenversicherung kaschieren soll. Aus dem Gesagten folgt, dass lediglich bei denjenigen Ehegatten, die keine Kinder erziehen oder erzogen haben, echte Beitragsfreiheit vorliegt. Dies kann der Gesetzgeber im Rahmen seiner weiten Gestaltungsfreiheit gerade im Bereich der Familienförderung beibehalten oder abschaffen.

III. Hinsichtlich der Anrechnung von **drei Kindererziehungsjahren in der Rente** zu 100 % des Durchschnittsverdienstes für ab 1992 geborene Kinder gem. § 56 SGB VI wird zu Recht darauf hingewiesen, dass die maximalen Effekte der Anrechnung aktuell lediglich etwa 10,5 bis 14 % der relevanten externen Effekte von Kindern ausmachen (*Werding*, 2004, S. 204). An der grundlegenden Störung des Äquivalenzprinzips in der Rentenversicherung können Kindererziehungszeiten daher nichts ändern: Je mehr generative Beiträge in Form der Kindererziehung eine Familie leistet, desto geringer werden ihre Rentenansprüche ausfallen, während ein kinderloses Paar mit durchgehenden Erwerbsbiographien von vornherein zwei eigenständige und unbedingte Rentenansprüche hat, die durch die Beiträge von Kindern finanziert werden, die andere in die Welt gesetzt haben (*Kingreen*, 2008, S. 95). Außerdem wird grundsätzlich eingewandt, dass die Verbesserungen auf der Leistungsseite nicht von

den kinderlosen Versicherten getragen werden, sondern von den Kindern der heutigen Elterngeneration. Damit wird gerade nicht der *innersystematische Vorteil* der kinderlosen Versicherten *zwischen den Versicherten* ausgeglichen (*BVerfGE* 103, S. 242, 270). Die Erziehungszeiten, die zukünftig an Eltern gezahlt werden, werden ihren eigenen Kindern zusätzlich aufgebürdet und sind ebenfalls von dem allgemeinen Wertverlust aufgrund der demographischen Krise mit betroffen. Der Gegenwert eines Entgeltpunktes für die gegenwärtige Erziehung eines Kindes, der erst 2030 zur Auszahlung kommt, wird um 18 % niedriger sein als heute (*Schmähl/Rothgang/Viebrock*, S. 51). Eine an der Entscheidung beteiligte Bundesverfassungsrichterin hat zu Recht darauf hingewiesen, dass die Entwicklung, wonach „plötzlich im Bundeszuschuss für die Zeiten der Kindererziehung getrennt Geld ausgewiesen" wird, nicht der Rechtsprechung des BVerfG entspreche. Denn die Kindererziehung sei auch ohne monetäre Beiträge ein eigenständiger Beitrag zur Sozialversicherung (*Jäger*, S. 12). Im Grunde werden hier systemwidrig Beiträge für Beiträge geleistet, denn der Bund zahlt einen Zuschuss für eine Leistung, die schon per se als Beitrag zu qualifizieren ist (*Borchert*, 2003, S. 331). Hinzu kommt, dass die Anrechnung von drei Erziehungsjahren erst für Geburten ab 1992 greift und bei einem Durchschnittsalter der Mütter bei der Geburt ihrer Kinder von 28 Jahren Ansprüche in nennenswertem Umfang erst ab 2030 zur Auszahlung kommen. Dem Bundeszuschuss für Kindererziehungszeiten in Höhe von 11.548 Mrd. Euro stehen gegenwärtig lediglich Ausgaben der Rentenversicherung für Kindererziehungszeiten in Höhe von rund 5.9 Mrd. Euro gegenüber. Der nicht auf die Erziehungszeiten verwandte Betrag fließt zurzeit als versteckter Bundeszuschuss in die allgemeine Finanzierung der Renten (§ 153 Abs. 2 SGB VI), wird aber andererseits in Gänze den Eltern als „familienpolitische Leistung" in Rechnung gestellt.

IV. Das **Elterngeld** hat seit dem 1. Januar 2007 das Erziehungsgeld abgelöst und kostet den Bund jährlich ca. 4 Mrd. Euro (*BT-Drucks* 16/1189, S. 3). Es bildet einen zentralen Aspekt des sozialrechtlichen FLA (*Felix*, Rz. 77). Das Elterngeld soll Eltern in der Frühphase der Elternschaft unterstützen und dazu beitragen, dass sie in diesem Zeitraum für ihr Kind selbst sorgen können. Es soll die finanziellen Einschränkungen im ersten Lebensjahr des Kindes ausgleichen und eine „größere Wahlfreiheit zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf" eröffnen (*BT-Drucks.* 16/1889, S. 1). Die Gewährung von Elterngeld beträgt für alle Eltern mindestens 300 Euro und wird für längstens 12 Monate, unter Einschluss der beiden Vätermonate, für insgesamt 14 Monate gezahlt (§ 4 BEEG). Für Eltern, die bis zur Geburt des Kindes berufstätig waren, ist das Elterngeld als Einkommensersatz gestaltet. Es beträgt 67 % des vor der Geburt des Kindes erzielten Nettoeinkommens, höchstens jedoch 1.800 Euro monatlich. So lange ein älteres Geschwisterkind unter drei Jahren im Haushalt lebt, wird das Elterngeld um 10 %, mindestens aber um 75 Euro erhöht (§ 2 IV BEEG). Auch Geringverdienerinnen kommt eine prozentuale Aufstockung des Elterngeldes zu Gute (§ 2 II BEEG).

Mit dem Elterngeld hat der Gesetzgeber im Rahmen seines weiten Gestaltungsspielraumes im Bereich der Familienförderung (*BVerfGE* 82, S. 60, 81 f.; 103, S. 242, 259) einen neuen Akzent gesetzt, indem er Eltern, die bis zur Geburt ein hohes Erwerbseinkommen erzielt haben, für ein Jahr entsprechend der Lohnersatzquote der Arbeitslosenversicherung absichert und damit besser behandelt als Geringverdienerinnen und Hausfrauen, die statt des vormaligen zweijährigen Erziehungsgeldes nur noch ein Jahr lang das Mindest-Elterngeld in Höhe von 300 Euro erhalten. Mit dem reduzierten Zahlungszeitraum wird auch eine frühere Rückkehr ins Erwerbsleben intendiert, die durch den geplanten, massiven Ausbau der außerhäuslichen Betreuung auch für unter dreijährige Kinder flankiert wird (BT-Drucks 16/1889, S. 14). Verfassungsrechtlich fraglich ist allerdings, ob es nicht dem allgemeinen Gleichheitssatz widerspricht, dass der Gesetzgeber mit dem aus Steuermitteln finanzierten Elterngeld unterschiedlich hohe Leistungen an bestimmte elterliche Erwerbskonstellationen knüpft (→ *Elterngeld*).

D. Notwendige Strukturreform des FLA in Deutschland

Zunächst gilt, dass ein FLA einen finanziellen Ausgleich zwischen Erwachsenen mit und ohne Kinder vornehmen muss. Deshalb müsste das Umverteilungsvolumen in einem Land wie Deutschland, das europaweit den größten Anteil an lebenslang Kinderlosen aufweist (*Henry-Huthmacher/Hoffmann*, S. 17), eigentlich am höchsten sein. Ausweislich der Daten des Siebten Familienberichts ist dies jedoch nicht der Fall: So gab Deutschland im Jahr 2001 1,9 % seines Bruttoinlandsprodukts an öffentlicher Unterstützung für Familien aus, während es in Dänemark 3,8 %, in Frankreich 2,8 % und in Großbritannien immerhin noch 2,2 % waren (*BMFSFJ*, S. 39). Ein effektiver FLA muss auf mehreren Ebenen greifen: Das, was der alte Begriff des Familien**lasten**ausgleichs zum Ziel hatte, nämlich eine Kompensation für die Unterhaltslasten von Eltern, ist die basale Voraussetzung dafür, um Eltern und kinderlose Erwachsene gleich zu behandeln: Im Steuer- und Sozialversicherungsrecht müssen deshalb die besonderen Bedingungen von Eltern in Gestalt ihrer Unterhaltsverpflichtung für Kinder in die Systeme eingestellt werden. Die Anteile des elterlichen Einkommens, die zwangsläufig auf den Unterhalt von Kindern verwendet werden, müssen sowohl von der steuerlichen Bemessungsgrundlage (→ *Familienleistungsausgleich Gruppe 6*) als auch von der Beitragsbemessung in der Sozialversicherung abgezogen werden. Dies würde zu einer erheblich niedrigeren Belastung von Eltern und einer entsprechend höheren Belastung von Beschäftigten führen, die gegenwärtig keine Kinder (mehr) erziehen. Eltern hätten also in der Phase der Erziehung von Kindern ein deutlich höheres Nettoeinkommen als bislang. Darauf kann dann auf einer zweiten Ebene ein Familien**leistungs**ausgleich aufbauen, der die besonderen Leistungen ausgleicht, die Eltern für die Bildung des Humanvermögens erbringen. Sie erziehen die Nachwuchsgeneration, auf deren Schultern die zukünftige Wirtschaftsverantwortung lastet. Ein derartiger Leistungsausgleich kann nur in der Rentenversicherung stattfinden, da nur diese vom Äquivalenzprinzip dominiert ist. Der Ausgleich muss zwischen Eltern und Kinderlosen innerhalb einer Generation vorgenommen werden. Dies bedeutet, dass Kinderlose einen höheren Beitrag zu zahlen haben als Eltern oder aber über ihre Beitragszahlung einen geringeren Anspruch erwerben als Beitragszahler, die mindestens zwei Kinder erzogen haben. Die vom BVerfG präferierte Entlastung von Eltern auf der Beitragsseite kommt für die Rentenversicherung allerdings zu spät, da die geburtenstarken, bis Mitte der 60er Jahre geborenen Jahrgänge, die als erste Generation nicht für ausreichenden Nachwuchs gesorgt haben, sich selber schon dem Rentenalter nähern. Es bleibt eine Berücksichtigung auf der Leistungsseite, die außerdem den Vorteil hat, dass die schwach besetzten nachfolgenden Generationen von einem Teil der Rentenausgaben entbunden werden können. Nach dem Konzept der Elternrente würden die Rentenansprüche aus Beitragszahlung halbiert, während für die Erziehung von zwei Kindern eine halbe Durchschnittsrente gezahlt würde, die auf die Eltern entsprechend den Anteilen aufgeteilt würde, die ihren jeweiligen Beiträgen zum Familienunterhalt entsprechen (*Borchert*, 1981, *Pechstein*, S. 336 ff.). Eine andere Möglichkeit des intra-generationellen Ausgleichs zwischen Eltern und Kinderlosen innerhalb einer Generation könnte darin bestehen, die aufgrund der demographischen Entwicklung notwendigen Rentenkürzungen allein bei den kinderlosen Rentnern zu realisieren, da nur die Lebensleistung von Beitragszahlung und Kindererziehung den rentenrechtlichen Eigentumsschutz auslöst und eine ungekürzte Rente rechtfertigt (*Lenze*, 2005, S. 450 f.). Die heutige Lösung jedoch, wonach die Kinder der heutigen Beitragszahler zukünftig über ihre Beiträge und Steuern die rentenrechtlichen Erziehungszeiten ihrer Eltern finanzieren müssen, kann den vom BVerfG geforderten Ausgleich zwischen Eltern und Kinderlosen „ab dem ersten Kind" nicht vornehmen. Eine universelle Bürgerversicherung, in der alle gegen die Risiken des Alters, der Krankheit und der Pflege versichert sind, würde den Familienleistungsausgleich im Rahmen der Sozialversicherung sicherlich erleichtern, ist aber keine Notwendigkeit (→ *Staatsbürgerversorgung*). Eine im Auftrag der Deutschen Rentenversicherung breit angelegt ökonomische Untersuchung über die Berück-

sichtigung von Familienleistungen in der gesetzlichen Rentenversicherung kommt zu einem ähnlichen Ergebnis: „Im Sinne eines Familien**leistungs**ausgleichs kann im Prinzip eine Kompensation der Familien für die Leistungen begründet werden, die diese für den Fortbestand der Alterssicherungssysteme und damit auch für deren kinderlose Mitglieder erbringen". Zusätzlich wird darauf hingewiesen, dass die Finanzierung der Entlastung durch einen zweckgebundenen Zuschlag zur Einkommenssteuer und damit einkommensabhängig erfolgen und zugleich so ausgestaltet werden solle, „dass nicht die Kindererziehenden selbst zur Finanzierung herangezogen werden" (*Schmähl/Rothgang/Viebrok*, S. 106 ff., vgl. ebenso die Vorschläge in: *Hessische Staatskanzlei*, S. 299 ff.).

Während der Familienlastenausgleich und der Familienleistungsausgleich durch die Rechtsprechung des BVerfG zum allgemeinen Gleichheitssatz weitestgehend vorgegeben sind, kann der Staat darüber hinaus auf einer dritten Ebene aufgrund seines weiten Gestaltungsspielraums im Rahmen des Familiengrundrechts des Art. 6 I GG oder des Sozialstaatsprinzips des Art. 20 GG **Familienförderung** betreiben und dabei eigene Akzente setzen. Die Ablösung des Erziehungsgeldes durch das Elterngeld gehört hier hinein, mit dem neuerdings das Leitbild der beiderseits berufstätigen Eltern vorgegeben wird. Hierbei sollte man der Klarheit halber jedoch zwischen Vereinbarkeitspolitik und Kinderförderung unterscheiden. Die Bereitstellung von Kinderkrippen ist ein probates Mittel, um qualifizierten Eltern die **Vereinbarkeit von Familie und Beruf** zu erleichtern oder um die Gleichberechtigung der Frauen zu erleichtern. Wird jedoch an den Bedarfslagen der Kinder angeknüpft, dann wird deutlich, dass es darüberhinaus Kinder aus armen und bildungsfernen Elternhäusern gibt, Kinder von Alleinerziehenden, die gleichermaßen unter einem Mangel an Zeit und Geld leiden, sowie Kinder von Migranten, die vor allem eine sprachliche Förderung benötigen. Deshalb kann als eine weitere Ebene die staatliche **Förderung von Kindern** systematisch unterschieden werden. Diese kann sich individuell auf das Postulat der Chancengleichheit von benachteiligten Kindern (Art. 3 I i.V.m. Art. 20 I GG) stützen oder das gesellschaftliche Interesse an einer Verbesserung des Humanvermögens zum Ausdruck bringen. Mit einem Familienlasten- oder Leistungsausgleich hat dies allerdings nicht das Geringste zu tun.

Literatur

Borchert Die Berücksichtigung familiärer Kindererziehung im Recht der gesetzlichen Rentenversicherung, 1981; *Borchert* Die familienpolitischen Strukturreformen der Sozialversicherung, in: Hessische Staatskanzlei (Hrsg.), Die Familienpolitik muss neue Wege gehen, Der Wiesbadener Entwurf zur Familienpolitik, 2003, S. 307 ff.; *Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend* Familien und Familienpolitik im geeinten Deutschland, Fünfter Familienbericht, 1995; *Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend* Familie zwischen Flexibilität und Verlässlichkeit, Siebter Familienbericht, 2006; *Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend* Arbeitsbericht Zukunft der Familie, Kompetenzzentrum für familienbezogene Leistungen im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2008; *Felix* Familienlastenausgleich, in: v. Maydell/Ruland, Sozialrechtshandbuch, 2003; *Jäger* Verfassungsrechtliche Aspekte der eigenständigen Alterssicherung der Frauen, in: Aktuelle Informationen des Deutschen Juristinnenbund, September 2000, S. 12; *Henry-Huthmacher/Hoffmann* Familienreport 2005, 2006; *Kaufmann* Alterssicherung und Nachwuchssicherung, in: Alterssicherung in Deutschland, Festschrift für Franz Ruland, 2007, S. 245 ff.; *Kaufmann* Familien in den Spannungsfeldern gefährdeter Sozialstaatlichkeit, 2007; *Kingreen* Familie als Kategorie des Sozialrechts, in: JZ 2004, S. 938; *Kingreen* Bestand und Reform des Familienleistungsausgleichs in der Sozialversicherung, in: Schriftenreiche des Deutschen Sozialrechtsverbandes, Bd. 57, Familie und Sozialleistungssystem, 2008, S. 71 ff.; *Kupferschmidt* Umverteilung und Familienpolitik, 2007; *Lenze* Bürgerversicherung und Verfassung, 2005; *Mackenroth* Vortrag vor dem Verein für Sozialpolitik, 19.04.1952, Reform der Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialplan, in: Böttcher (Hrsg.), Sozialpolitik und Sozialreform, Tübingen 1957, S. 43 ff.; *Pechstein* Familiengerechtigkeit als Gestaltungsgebot für die staatliche Ordnung, 1994; *Schreiber* Existenzsicherung in der industriellen Gesellschaft, 1955; *Schmähl/Rothgang/Viebrok* Berücksichtigung von Familienleistungen in der Alterssicherung, 2006; *Schuler-Harms* Regelungsmodelle des Familienleistungsausgleichs zwischen staatlicher Nachwuchssicherung und familiärer Gestaltungsfreiheit – Deutschland, Frankreich und Großbritannien im Vergleich, in: Scheiwe/dies. Aktuelle Rechtsfragen der Familienpolitik aus

vergleichender Sicht, 2008, S. 14 ff.; *Suhr* Transferrechtliche Ausbeutung und verfassungsrechtlicher Schutz von Familien, Müttern und Kindern, in: Der Staat 1/1990, S. 70 ff.; *Statistisches Bundesamt* Datenreport, 2003; *Statistisches Bundesamt* Geburten und Kinderlosigkeit in Deutschland, 2008; *Wegmann* Transferverfassungsrechtliche Probleme der Sozialversicherung, 1987; *Werding* Rente nach Kinderzahl: Argumente zugunsten einer unpopulären Idee, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 52, 2004, S. 204 ff.

Anne Lenze