

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

*von Jürgen Borchert*

„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“  
Alois Joseph Schumpeter

„Wer Schweine erzieht, ist ein produktives und wer Menschen erzieht,  
ein unproduktives Mitglied der Gesellschaft!“  
Friedrich List

„Kinder kriegen die Leute immer!“  
Konrad Adenauer

## 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-, Bildungs- 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 2002 unter dem Existenzminimum. Seit 1965 hat sich der Anteil der Kinder im Sozialhilfebezug auf nahezu das 16fache erhöht. Besonders prekär ist die Einkommenslage bei allein Erziehenden. Weiterhin zeigen uns die OECD-Statistiken, dass Deutschland bei den Bildungsanstrengungen unter den entwickelten Ländern weit abgeschlagen auf einem der hinteren Plätze 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 gesellschaftli-

---

<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, nahezu gleichauf mit Mexiko; die alarmierenden Ergebnisse der so genannten PISA-Studie machen die Konsequenzen bereits sichtbar. Dazu siehe Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen, Die bildungspolitische Bedeutung der Familie- Folgerungen aus der PISA-Studie, in: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Schriftenreihe Band 224, Stuttgart 2002.

cher 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 die vielfach geforderte Umstellung auf kapitalgedeckte Systeme bietet keinen Ausweg, sondern schafft im Gegenteil gravierende zusätzliche Probleme.<sup>4</sup>

### 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 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 zurückgingen. 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

---

<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; aus anderem Blickwinkel Radermacher, Franz Josef, Balance oder Zerstörung, Wien 2002.

<sup>4</sup> 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.; Ruland, Franz, Die Rentenreform unter besonderer Berücksichtigung der staatlich geförderten Altersvorsorge, Neue Zeitschrift für Sozialrecht (NZS) 10/2002, S. 505 ff.

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. Ebenso weisen die indirekten Abgaben eine „regressive“ Belastungsstruktur auf, weil der Verbrauchsanteil an der Verwendung des Einkommens zwangsläufig umso 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 fast drei Viertel der staatlichen Einnahmen über Sozialversicherungsbeiträge und indirekte Steuern und damit „familienfeindliche“ Abgaben erhoben. Familien und allgemein die Bezieher von Niedrigeinkommen werden so durch die Abgabensysteme deklariert. Dem gegenüber nehmen Einkommensüberhänge des kinderlosen Teils der Bevölkerung (einschließlich der Eltern erwachsener Kinder) relativ zu, 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 25 v.H. zurückging, 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>5</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, und 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 Wachstumspotenzial und damit die Finanzierungsbasis des Sozialstaats noch mehr.

---

<sup>5</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 Entwicklungen sowie der weltwirtschaftliche Strukturwandel wirksame Ursachen der Arbeitslosigkeit setzen, soll nicht bestritten werden.

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

Die einfachste und wirksamste Strategie zur Behebung der „strukturellen Rücksichtslosigkeiten“<sup>6</sup> des gesellschaftlichen und staatlichen Systems 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. Dabei geht es keineswegs um eine Erhöhung des Volumens des Familienlastenausgleichs im Sozialbudget, also mehr Umverteilung. Im Gegenteil: Familiengerechte Proportionalitäten lassen sich mit weniger Umverteilungsmasse schon durch eine präzise Ausrichtung der staatlichen Eingriffe am Maßstab der Leistungsfähigkeit herstellen. Die verfassungsrechtlich gebotene Familienförderung setzt ohnehin zunächst die Beseitigung der vom Grundgesetz kategorisch verbotenen Benachteiligungen der Familie voraus. Deshalb besteht die vorrangige Aufgabe darin, das System der Sozialversicherungsbeiträge ebenso grundsätzlich neu zu justieren wie das der Einkommens- und Verbrauchssteuern. Im Einzelnen sind folgende Schritte notwendig:

##### **1. „Familienwahlrecht“**

Um die Durchsetzungschancen dieser Strukturreform des Transferstaates bei den gegebenen Wählerquantitäten von Jung und Alt sowie Familien und Nichtfamilien zu erhöhen, gehört an den Anfang der politischen Debatte die Forderung nach einem „Familienwahlrecht“, denn eine Gesellschaftsordnung auf der Basis von „Generationenverträgen“ bedarf der „Re“-„Präsentation“ der „dritten Generation“.<sup>7</sup>

##### **2. Definition eines einheitlichen Existenzminimums**

Eine konsequent am Gleichheitssatz und dem Prinzip der Familiengerechtigkeit ausgerichtete Reform des Sozialsystems setzt Transparenz und klare Maßstäbe voraus. Dreh- und Angelpunkt für die Beurteilung der Lasten- und Leistungs-gerechtigkeit ist das Existenzminimum, denn nur das jenseits des Existenzminimums frei verfügbare Einkommen steht für Abgaben zur Verfügung. Zugleich hat das Existenzminimum in vielen Bereichen die Funktion einer Einkommensgrenze für diverse Sozialleistungen, Zuzahlungspflichten oder Pfändungsver-schonung und ähnliches. Der gegenwärtige Rechtszustand ist aber chaotisch. Welche Willkür hier anzutreffen ist, unterstreicht die Tatsache, dass das Exis-

---

<sup>6</sup> Zur strukturellen Rücksichtslosigkeit ausführlich der 5. Familienbericht, BT-Drucks. 12/7560, S. 21 ff.

<sup>7</sup> So vollkommen überzeugend unter Rückgriff auf den Wortsinn Merk, Kurt-Peter, Die Dritte Generation: Generationenvertrag und Demokratie-Mythos und Begriff, Aachen 2002, S. 183.

tenzminimum in Gestalt der zum Jahresanfang 2003 in Kraft tretenden Grundsicherung für Rentner in Höhe von bis zu 844 € das Existenzminimum für sonstige erwachsene Sozialhilfeempfänger um etwa 200 € überschreitet.<sup>8</sup>

### 3. Maßnahmen zum Ausgleich von Nachteilen

a) *Finanzierung der Sozialversicherung*: Die Sozialversicherung ist vom Arbeitsverhältnis ab- und ihre Finanzierung nach dem Muster des Solidaritätszuschlags an die Einkommenssteuer anzukoppeln: Das bedeutet die Schaffung einer Volksversicherung unter Einbeziehung aller Personengruppen und sämtlicher personengebundener Einkommen. Bestehende Sonderversorgungssysteme sind ggf. als Zusatzsysteme auszugestalten. Für die Rentenleistungen sollte ein Korridor von Mindest- und Maximalrenten im Sinne des „Schweizer Modells“ geschaffen werden. Eine deutliche Verbreiterung der Finanzbasis und eine ebenso spürbare Absenkung der Beitragssätze – etwa in der Größenordnung um 50 bis 60 v.H. – wäre die Folge.<sup>9</sup>

b) *Indirekte Steuern*: Im Steuersystem sind vorrangig die immer schärferen Belastungsasymmetrien zum Nachteil 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) *Einkommenssteuer*: Bei der Einkommenssteuer besteht nach wie vor ein deutlicher Widerspruch zum familiären Unterhaltsrecht, welches den Eltern nicht nur das Kinderexistenzminimum, sondern den jeweils schichtangemessenen – und damit im steuerrechtlichen Sinne indisponiblen! – Kindesunterhalt abverlangt. Dieser Widerspruch zum familiären Unterhaltsrecht lässt sich im Steuerrecht dadurch beseitigen, dass nicht nur das Existenzminimum der Kinder, sondern der ihnen tatsächlich nach den Vorschriften des Familienrechts geschuldete 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 Erwachsenenfreibeträge. Jede dieser Lösungsmöglichkeiten sollte die Kombination mit dem Kindergeld für die Fälle fehlender Besteuerung beinhalten wie auch das geltende so genannte Duale System des Familienlastenausgleichs. Diese Fragen sind im Zusammenhang mit anderen Rechtsbereichen – zum Beispiel dem ehelichen Güterrecht und dem Scheidungsfolgenrecht – zu sehen und zu lösen, wenn Brüche in der Rechtsordnung und systemimmanente Widersprüche vermieden werden sollen. Ihre Beantwortung hängt nicht zuletzt

---

<sup>8</sup> Vgl. die Pressemeldung des VDR vom 15.10.2002 ([www.vdr.de](http://www.vdr.de)) und Tabelle 13, S. 99.

<sup>9</sup> So Wilhelm Hankel 2002 in seinem Referat in Teil B – Dokumentation; siehe ferner das Gutachten des DIW zum Rentenmodell der IG BAU: Meinhardt/Kirner/Grabka/Lohmann/Schulz, Finanzielle Konsequenzen eines universellen Systems der gesetzlichen Alterssicherung, Düsseldorf 2002, S. 123.

davon ab, ob man Ehe und/oder Familie als Wirtschafts- oder Unterhaltsgemeinschaft behandelt.<sup>10</sup>

d) *„Beitragsäquivalente“ Berücksichtigung der Kindererziehung im Leistungsrecht*: 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 ferner Zukunft rentenwirksam werden und überdies als Mehraufwand intergenerationell von den Kindern der bedachten Eltern selbst zu finanzieren sind, leisten dies nicht.

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

f) *„Riester-Rente“*: 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 durch einen Crash an den Börsen destabilisiert werden kann, der die Alterssicherung in Mitleidenschaft zieht, zeigen gerade die deutschen Erfahrungen in den 1920er und 1930er Jahren („Wenn die Rente wackelt, rast der Mob“ (Hockerts)).

g) *Fazit*: An die Stelle der extrem regressiven Belastung durch die gegenwärtigen Abgaben träte so – umgekehrt – eine regressive Entlastung, welche 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>11</sup>

Durch diese Maßnahmen werden nur die eklatanten und zu Lasten der Familien als verfassungswidrig erkannten Verteilungsasymmetrien ausgeglichen. Sie

---

<sup>10</sup> Vgl. dazu den Diskussionsbeitrag von Eva M. Welskop-Deffaa im Anschluss an das Referat von Paul Kirchhof in Teil B – Dokumentation; ferner Borchert, Jürgen, Wozu noch Familie?, in: Die ZEIT v. 17.1.2002 (=ZEIT-Dokument 2/2002, S. 32 ff.).

<sup>11</sup> Nach Ansicht des Verfassers sind es neben diesem Effekt vor allem folgende Gründe, die erhebliche Arbeitsmarktpulse 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 so genannten Nebenkostenanteil behindert wird: Ein Handwerker, der von seinem Nettoeinkommen eine Arbeitsstunde eines Fachmannes einer anderen Zunft privat in Anspruch nimmt, muss für dessen Bruttovergütung inkl. MwSt. selbst durchschnittlich 4-5 Bruttoarbeitsstunden aufwenden; das Ausweichen in die Schattenwirtschaft ist dadurch ebenso wie der „do-it-yourself“-Effekt vorprogrammiert.

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>12</sup> Zudem lassen sich die Konzepte der „Wahlfreiheit“ wie der „Vereinbarkeit von Erwerb und Familie“ ohne eine vorherige familienpolitische Strukturreform des Sozialstaats nicht sinnvoll und folgerichtig verwirklichen.

#### 4. Maßnahmen der Familienförderung

a) „*Wahlfreiheit und Vereinbarkeit*“: 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. Denn wer danach fragt, weshalb das allseits als notwendig konsentiert Projekt der flächendeckenden öffentlichen Kinderbetreuung seit über 20 Jahren nicht voran kommt, der stößt auf die Tatsache, dass die Finanzlage der Kommunen, welche für 70 bis 80 v.H. der öffentlichen Investitionen zuständig, aber nur zu rund 15 v.H. am Gemeinschaftssteueraufkommen beteiligt sind, schon durch den steten Ausgabenzuwachs bei der Sozialhilfe insbesondere wegen der Familienverarmung immer desolater wird. Alternativ wäre auch daran zu denken, die Sozialhilfe zwar als Auftragsverwaltung bei den Kommunen zu belassen, die materielle Verantwortung jedoch beim Bund anzusiedeln; das würde übrigens den ursprünglichen Vorstellungen bei der Einführung der Sozialhilfe im Jahre 1961 am ehesten entsprechen, dass sie wegen des Ausbaus der vorrangigen Sozialversicherungssysteme nämlich kontinuierlich an Bedeutung verlieren werde.

b) „*Eltern(teil)zeit*“: Um die Wahlfreiheit und damit den ebenfalls ausdrücklich von der Verfassungsjudikatur erwähnten „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 Zuständigkeit der Bundesanstalt für Arbeit zu integrieren (die vorhergehende Strukturreform der Transfersysteme natürlich vorausgesetzt). Hier bietet sich zugleich eine Kombination mit den Überlegungen an, welche bei der Kinderbetreuung einen Wechsel von der Objekt- zur Subjektförderung vorschlagen. Zugleich ist für eine „Elternzeit“ die bereits geltende Regelung der Altersteilzeit „vorbildlich“, bei welcher die Arbeitszeit für bis zu zehn Jahren hal-

---

<sup>12</sup> Wie beispielsweise die Ministerpräsidentin von Schleswig-Holstein Heide Simonis im ZEIT-Gespräch Nr. 36/01 vom 30.8.2001 „Kinderpause für Väter“.



biert und die Ausfälle an Lohn und sozialer Sicherung weitgehend kompensiert werden.

c) „Kinderombudsman“, „Elternquote“ etc.: Notwendig erscheinen zur Familienförderung nicht nur andere materielle Weichenstellungen, sondern ebenso grundlegende Veränderungen im formellen staatlichen und gesellschaftlichen System. In die Gesetzgebungsverfahren sollte beispielsweise generell eine Familienverträglichkeitsprüfung eingebaut werden.<sup>13</sup> Zu diskutieren wäre auch ein neuer ministerialer Zuschnitt etwa im Sinne eines „Ministeriums für Familie und Ökologie“, um dem Prinzip der ökosozialen Nachhaltigkeit einen passenden administrativen Rahmen zu geben. Auch das offenbar erfolgreiche norwegische Beispiel eines „Kinderombudsmanns“ regt zur Nachahmung an. Statt der so genannten „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 nicht. Es geht um die Rangfolge der gesellschaftlichen Prioritäten, welche sich prinzipiell fiskalneutral festlegen lässt. Der Sozialstaat verlangt diese Wertentscheidungen. 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, das Rentnern der GRV ohnehin versagt bleibt?<sup>14</sup> Sind zweite und dritte Herzschrittmacher oder Hüftgelenke für über 90 jährige als Kassen- oder Beihilfeleistung wichtiger als Kieferkorrekturen oder Zahnbehandlungen für Kinder?

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>13</sup> So eine Forderung des VAMV, Stellungnahme Teil B – Dokumentation.

<sup>14</sup> Vgl. Koch, Roland 2002 (Fn.1).

## VI. Drohender Legitimationsverlust des politischen Systems

Angesichts der absehbaren Widerstände ist deshalb daran zu erinnern, dass die wesentlichen Verteilungsfragen – mit Ausnahme der indirekten Besteuerung des Kinderunterhalts – vom Bundesverfassungsgericht bereits geklärt sind und die jeweiligen Verfassungsaufträge noch der Umsetzung harren. Das, was der Gesetzgeber bisher unternommen hat, erfüllt die Gebote nicht. Im Gegenteil: Die relative Einkommenssituation der Familien hat sich sogar noch weiter verschlechtert. Der Legitimationsverlust eines politischen Systems, welches sich der Lösung der drängenden Probleme versagt, ist aber vorprogrammiert.<sup>15</sup> Vielleicht ist die Tatsache, dass die jeweils herrschende politische Mehrheit seit 1990 die einschlägige Verfassungsjudikatur ignoriert, unterläuft und konterkariert, bereits der Ausdruck einer finalen Krise. Ein Übriges werden die rapide wachsenden Probleme im Bereich der sozialen Sicherungssysteme bewirken. Was beispielsweise der Krankenversicherung bei der absehbaren Erhöhung des Altenanteils von 23 auf ca. 36 v.H. 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. Zu berücksichtigen ist dabei ferner, dass die Gesundheitskosten der Senioren deutlich schneller steigen als die der anderen Versicherten: Während sich die Kosten für einen Rentner im Jahr 1980 auf 1462 € und für einen allgemein Versicherten auf 1151 € beliefen (= Differenz von 27 v.H.), lauteten die entsprechenden Zahlen für 2000 3688 € zu 1936 € (= Differenz von 90.5 v.H.).<sup>16</sup> 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 von Bündnis90/Die Grünen nach einer Korrektur der 325-Euro-Jobs sowie nach 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>17</sup> Ähnliches gilt für die Beurteilung der Verteilungswirkungen der gesetzlichen Rentenversicherung, wie Forderungen aus dem Gewerkschaftsbereich nach Aufstockung der Rentenanwartschaften von Teilzeitbeschäftigten<sup>18</sup> oder sogar der Vorschlag der Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt eines an das Modell der Schweiz angelehnten vollständig neuen Alters-

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

16 Soziale Selbstverwaltung 1/03, S. 7 f.

17 Vgl. z.B. Berliner Morgenpost v. 11.1.2002; diese Frage sah auch für die „Hartz-Kommission“ als wesentlich für eine Belebung des Arbeitsmarkts an.

18 Vgl. Osnabrücker Zeitung v. 2.10.2000; vgl. dazu auch Diether Döring 2002 in Teil B – Dokumentation.

sicherungssystem<sup>19</sup> zeigen. Auch im Entwurf eines neuen Grundsatzprogramms von Bündnis90/Die Grünen schließlich wird offenbar die Ausweitung der Beitragspflicht zur Sozialversicherung auf alle Einkommensarten angestrebt.<sup>20</sup>

---

19 Vgl. Wiesehügel, Klaus, Solidarität ist machbar, in: Soziale Sicherheit 7/2000, S. 230 ff.  
20 Vgl. Berliner Zeitung v. 17.1.2002.

## **Teil 1: Bevölkerungsentwicklung und Humanvermögen: Fakten und Folgen**

### **I. Fakten**

#### **1. Demographische Entwicklung<sup>21</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 v.H. gefallen sein. Im weltweiten Vergleich der Geburtenraten lagen wir lange an letzter Stelle; inzwischen haben uns Italien und Spanien diesen „Rang“ abgelaufen. Während hier zu Lande 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 1960er Jahre 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 2001 waren es – einschließlich der ausländischen Kinder – nur noch 730.000, obwohl die stark besetzte Generation des Babybooms noch im Elternalter stand. Erstmals hat das 58-Millionen-Land Frankreich in 2001 mit 779.000 Geburten mehr Nachwuchs bekommen als Deutschland mit seinen 82 Millionen Einwohnern.

Die demographische 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 so genannte 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 demographisch bedingte Lastenanstieg aus Geburten- und Sterblichkeitsrückgang wird hier zu Lande

---

<sup>21</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“ Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft (ZfBevWiss), 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/Universität Mainz, Stand 15.10.2000.

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 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>22</sup> So stieg die Sozialquote<sup>23</sup> von 16,4 v.H. im Jahre 1955 auf rund 34 v.H. im Jahre 2000, und der Anteil der Staatsausgaben insgesamt,<sup>24</sup> gemessen am Bruttoinlandsprodukt, von ca. 30 v.H. auf fast 50 v.H.<sup>25</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>26</sup> Dabei ist festzuhalten, dass der Anteil der lebenslang Kinderlosen, an der Gesamtbevölkerung, welcher sich heute auf 40 v.H. zu bewegt, damals bei etwa 10 v.H. lag und deshalb die Notwendigkeit eines Familienlastenausgleichs viel geringer war als heute. In den folgenden 40 Jahren fiel das Wohlstandsniveau der Familien jedoch immer weiter zurück, obwohl die Realeinkommen der Beschäftigten weiter zunahm.<sup>27</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 16fache 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 belegen, dass 1998 sogar jedes siebte Kind insgesamt von Armut betroffen war.<sup>28</sup> Jeder dritte Sozialhilfe-

---

22 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.

23 Sozialleistungen im Verhältnis zum Bruttosozialprodukt in Prozent.

24 Gebietskörperschaften und Sozialversicherung.

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

26 Vgl. Borchert, Jürgen 1993, S.188 f.; Lampert, Heinz, Priorität für die Familie, Berlin 1996, S. 154 f.

27 Bis weit in die 1970er Jahre mit Raten von durchschnittlich 5 v.H., danach allmählich sinkend vgl. IW, Zahlen 1981, 18; IW, Zahlen 1999, S. 39.

28 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.

empfänger ist ein Kind unter 18 Jahren (37,2 v.H.). Von den ca. 2,8 Millionen überschuldeten Haushalten (= 7 v.H. der bundesdeutschen Haushalte insgesamt/1999) waren ca. 45 v.H. Familienhaushalte, deren Anteil an den Haushalten insgesamt aber nur noch bei 23 v.H. liegt. Bis zu 500.000 Kinder, so manche Schätzung, sind von Obdachlosigkeit betroffen oder bedroht. Familienarmut expandiert und unstreitig 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>29</sup> Lag 1998 die Sozialhilfequote bei unter 3-jährigen Kindern, die mit beiden Eltern aufwuchsen, zum Beispiel in Baden – Württemberg bei 2 v.H., steigerte sich der Anteil auf 62 v.H., wenn sie bei allein erziehenden Eltern lebten.<sup>30</sup>

Erstaunlich ist das Phänomen, dass selbst erhebliche Ausweitungen familienpolitischer Elemente aufgrund der mehrfachen Interventionen des Bundesverfassungsgerichts in den 1990er 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 zu Tage förderte, blieb das Verhältnis der Nettoeinkommen von kinderlosen jungen Ehepaaren einerseits zu jungen Familien andererseits in den letzten Jahrzehnten nahezu unverändert.<sup>31</sup> Von 1998 bis 2000 ist es sogar deutlich gefallen, wie die nachfolgende Tabelle zeigt:

---

29 BT-Drucks.14/5990, S. 14, 63 ff.; Borchert, Jürgen, Prolegomena zur familienpolitischen Strukturreform des Sozialstaats, ZSR 1994, S. 440 ff. (mwN).

30 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 allein Erziehender vgl. auch Diether Döring 2002 Teil B – Dokumentation.

31 „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.; siehe auch Grabka, Markus M./Kirner, Ellen, Einkommen von Haushalten mit Kindern, DIW-Wochenbericht 32/02, 528 ff. „Position der Familienhaushalte in der Einkommenshierarchie im Durchschnitt ungünstig und tendenziell verschlechtert“

**Tabelle 1: 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; Erich Stutzer 2002 – Teil B – Dokumentation*

*\* 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.

Familienarmut ist längst kein randständiges Thema mehr, sondern betrifft inzwischen die Mitte der Gesellschaft. Wie die nachfolgende Tabelle nämlich verdeutlicht, leben im Jahr 2002 bereits vierköpfige Familien mit Durchschnittsverdienst unter dem Existenzminimum.

***Tabelle 2: Frei verfügbares Einkommen bei Durchschnittsverdienst  
(nach Kinderzahlen)***

*Neuberechnung auf Grundlage der Steuertarife 2002, 2003 und 2004*



## 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. Abstrichen je nach Erhöhung oder Abnahme der Geburtenrate bzw. des Zuwanderungssaldos oder der Lebenserwartung. Der Anteil der 60plus-Generation wird dann bei 34 bis 36 v.H. gegenüber 23 v.H. in 1999 liegen. Das Tempo der demographischen Veränderung wird auch bei der Betrachtung des Durchschnittsalters deutlich. Lag dieses 1950 noch bei rund 35 und 2001 bei etwa 40 Jahren, steigt es innerhalb der nächsten 40 Jahre in mehr als doppelter Geschwindigkeit auf gut 50 Jahre. 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>32</sup> Ferner wird die als Produktivkraft eigener Art geschätzte Risikobereitschaft zurückgehen, 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>33</sup>

### 2. Bevölkerungsschrumpfung

Gleichzeitig führt die demographische 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 v.H. abnehmen. Schon derzeit verzeichnet Deutschland einen Sterbeüberschuss der deutschen Bevölkerung von etwa 150.000 und insgesamt um zirka 80.000 Personen pro Jahr; er wird – einen jährlichen Zuwanderungsüberschuss von 170.000 Zuwanderern unterstellt – bis zum Jahr 2050 auf etwa 600.000 pro Jahr steigen. Die damit verbundene Bevölkerungsabnahme hat für die Wirtschaft nicht nur wachstumshemmende Konsequenzen, sondern zwingt zum massiven Abbau von Überkapazitäten in allen Bereichen, wenn aufgrund des Geburtenrückgangs solche Überkapazitäten ent-

---

<sup>32</sup> Vgl. dazu Rürup, Bert, Bevölkerungsalterung: Nicht nur eine sozialpolitische Herausforderung, Rede auf der Tagung der Programmkommission der SPD am 12.02.2001.

<sup>33</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.

stehen sollten: Schließung von geburtshilflichen Abteilungen, Kinderbetreuungseinrichtungen, Schulen und Universitäten usw. 400.000 Kinder weniger heute bedeuten auch, grob geschätzt, ein Minus von ca. 300.000 Kraftfahrzeugkäufern, Bahnkunden oder Mietern in 30 Jahren.

### **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>34</sup>

### **4. Lastenkumulationen in den sozialen Sicherungssystemen**

Spätestens ab 2010 erzwingt die demographische 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>35</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 20-Jährigen mit Senioren vergleicht. Verlängert man allerdings den Trend der vergangenen Jahrzehnte in die Zu-

---

<sup>34</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. 30.10.2001), ist nach Mitteilung des Hessischen Sozialministeriums in diesem Zusammenhang zu sehen.

<sup>35</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. Gemäß § 213 SGB 6 steigt der Bundeszuschuss nämlich in dem Maße, in dem sich der Beitragssatz des Folgejahres zum Vorjahr verändert.

kunft, so würde sich das Verhältnis nach den Feststellungen der Enquete-Kommission „Demographischer Wandel“ bis 2040 jedoch auf über 1:20 erhöhen.<sup>36</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 Gesundheitskosten der Seniorenschaft über 60 heute bereits auf ca. 50 v.H. belaufen.<sup>37</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 Pflegeträger haben werden.<sup>38</sup>

## 5. Rückgang der Arbeitslosigkeit?

Schätzungen hinsichtlich der Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt und damit der Beitragsentwicklung in der Arbeitslosenversicherung gehen weit auseinander. Für die herrschende Auffassung, dass die Arbeitslosigkeit aus Gründen der Bevölkerungsentwicklung und der Verknappung des Arbeitsangebots nach 2010 von selbst verschwinden wird, spricht bei einer Beibehaltung des gegenwärtigen Systems jedoch 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, woher 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 die Schattenwirtschaft und mit neuen Formen der Selbständigkeit gerechnet werden, womit sich die Problemspirale dynamisch weiter dreht. Im Übrigen entfallen wegen der sinkenden Kinderzahlen viele kinderbezogene Arbeitsplätze.

---

36 Zur Sache 8/98, S. 407 ff.

37 Vgl. Gaßner, Maximilian, in: Mitteilungen der Landesversicherungsanstalt Oberfranken und Mittelfranken, Nr. 12/2001, S. 706 ff. (dort Fußnote 40); über andere Zahlen berichtete die FR v. 12.2.2000 „Jüngste Patienten sind unrentabel“ (mit der Angabe von 82 v.H. für die 65plus-Generation). Siehe auch Birg, Herwig 2001, S. 184 ff. Die These der Kostenexplosion der Altersmedizin wird laut Pressemeldungen vom 17.11.2001 bestritten, vgl. Berliner Zeitung „Regierungsstudie: Horrende Kassenbeiträge drohen“; dennoch sollen die Beiträge auf 28 bis 34 v.H. steigen!

38 Margot von Renesse (MdB/SPD) befürchtet beispielsweise den „finanziellen SuperGAU des Sozialstaates“; siehe auch Borchert, Jürgen, ZSR 1991, S. 366 ff.; 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 Bernd Raffelhüschen 2002 – Teil B – Dokumentation.

## 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 2 zu erkennen ist, liegt das frei verfügbare Einkommen einer vierköpfigen Familie bei einem Durchschnittsverdienst von 30.678 € im Jahre 2002 um insgesamt 349,73 € unter dem steuerrechtlichen Existenzminimum. 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 €) im Portemonnaie, womit die Familie noch weiter unter die Sozialhilfeschwelle absinkt. Entsprechend verstärken sich für Niedrigverdiener die Negativanreize gegen eine 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>39</sup> Faktisch wird die Sozialhilfe damit entgegen ihrer ursprünglichen Konzeption zur dominierenden Sicherungsebene, was auch die föderale Lasten- und Finanzordnung in Frage stellt.

## 7. Verlust an wirtschaftlicher Dynamik

Fast allen Zukunftsprognosen hinsichtlich der sozialen Sicherungssysteme ist gemeinsam, dass sie ein kontinuierliches Wirtschaftswachstum zu Grunde legen. Nüchtern betrachtet besteht jedoch für diesen Optimismus wenig Anlass, denn die Wachstumsraten der zurückliegenden Epoche gingen über viele Jahre mit einem Bevölkerungswachstum einher. Diese Zeiten sind vorbei. Bereits heute hinterlässt der zunehmende Fachkräftemangel deutliche Brems Spuren 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. Von 1990 bis 1999 verließen 1.1 Millionen Jüngere das Land. 15 v.H. der promovierten Hochschulabsolventen, sogar 30 v.H. bei den Medizinerinnen, sollen dem Land jährlich den Rücken kehren. Hier, an dieser entscheidenden Stelle, ist somit heute schon ein negativer Wanderungssaldo zu konstatieren, der mit den zu erwartenden, demographisch bedingten Verlusten an Nettoeinkommen in Zukunft weiter wachsen dürfte.<sup>40</sup>

---

<sup>39</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. Vor diesem Hintergrund wird die Dimension der neuen Grundsicherung für Rentner in Höhe von bis zu 844 € ab 1. Januar 2003 besonders deutlich.

<sup>40</sup> Adam, Konrad, Auswanderungsland Deutschland, in: „Die Welt“ vom 8.2.2002.

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 Abwerbung des hoch qualifizierten Humankapitals der Schwellen- und Entwicklungsländer aufwirft, welche die Entwicklungsmöglichkeiten dieser Länder gravierend beeinträchtigt.

Eine andere Frage lautet, ob wir auch Zuwanderer unterer Qualifikationsstufen benötigen. Solange hier zu Lande Massenarbeitslosigkeit besteht, ist das Konfliktpotenzial absehbar. Im Übrigen sind die Humanressourcen im gegenwärtigen Kerneuropa erschöpft.<sup>41</sup> Zuwanderung kann in nennenswertem Umfang nur noch aus außereuropäischen Regionen und damit vor allem aus Schwellenländern erfolgen. Das verschärft die Integrationsanforderungen.<sup>42</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 am Main der Ausländeranteil auf weit über 50 v.H. zunimmt. 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 pro Jahr (also einer Großstadt doppelt so groß wie Freiburg) nur außerordentlich geringe Konsequenzen für die Bevölkerungsstruktur.<sup>43</sup> Die Studie der Vereinten Nationen zum Thema „Bestandserhaltungsmigration“ (Replacement Migration) vom März 2000 trifft hierzu die Feststellung, dass jährlich in Deutschland 3,4 Millionen Menschen zuwandern müssten, um

---

41 In fast allen EU- Kandidatenländern war die Geburtenrate noch geringer als im EU-Durchschnitt, vgl. FAZ vom 15.1.2002, S. 21 mit einem Bericht zu den neuesten Eurostat-Zahlen; auch die UN-Konferenz zur Weltbevölkerung vom 8. April bis 12. April 2002 in Madrid beschäftigte sich mit dem erstaunlichen Phänomen des demographischen Alterns der Entwicklungsländer, so die Tagespresse des 9.4.2002.

42 Hier stellte Bernd Raffelhüschen in einem 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. Wie viele 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?

43 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 v.H. im Vergleich zu einem Szenario ohne Zuwanderung!

das Verhältnis der 15- bis 64-Jährigen zu den über 64-Jährigen konstant zu halten!<sup>44</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>45</sup> Ein Patentrezept ist Zuwanderung jedenfalls nicht.

## 9. Kein Ausweg: Kapitaldeckung

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 demographiefähig. Hinzu kommen ordnungs-, konjunktur-, arbeitsmarkt- und mittelstandspolitische Probleme sowie Probleme der Preisstabilität.<sup>46</sup>

a) Die Diskussion über die Demographiefähigkeit 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- bis 59-jährigen „Sparer“ zu den über 60-jährigen „Entsparer“ über mehrere Jahrzehnte beschreibt.<sup>47</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 von 1,3 Mitte der 1970er Jahre bis 1994 auf den „Wellenkamm“ von 1,7 steigt, um sodann 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 1970er 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 Entsparern zu Sparern eintreten. Für die entsparenden Senioren wird es zunehmend schwieriger, ihre Finanztitel zu verkaufen. Dabei dürfte der Aktien-

---

44 Umfassend hierzu Herwig Birg 2002 – Teil B – Dokumentation; vgl. auch Statistisches Bundesamt, 9. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden 2000, S.16-17.

45 Siehe BT-Drucks. 12/560, S. 26 ff; Rifkin, Jeremy, Access. Das Verschwinden des Eigentums. Warum wir weniger besitzen und mehr ausgeben werden. Frankfurt am Main/New York 2000.

46 Hierzu ausführlich Borchert aaO (Fn. 4); ders., Renten vor dem Absturz (1993), S. 130 ff.

47 Die nachfolgenden Ausführungen basieren weitgehend auf Heigl, Andreas, Hypovereinsbank Volkswirtschaft, Policy Brief 4/2001- 26.4.2001, Age Wave – Demographiefähigkeit von Aktienmärkten.

markt 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>48</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 unterliegen (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 deshalb nicht erwartet werden.<sup>49</sup>

c) Weitere Probleme der (ergänzenden) Einführung der Kapitaldeckung sind 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 fünf Billionen Euro – überhaupt aufnehmen können. Oft wissen die Verfechter der Kapitaldeckung nicht einmal, dass diese scheinbar so sichere Anlage in den gegenwärtigen Portfolios zu 70 bis 80 v.H. aus Anleihen der öffentlichen Hand besteht. Genau genommen 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 Umlageverfahren 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 liefe bei den gegebenen Wachstumsaussichten über kurz oder lang auf die Strangulierung der öffentli-

---

48 Zugleich kamen Pensionsfonds in schwere Turbulenzen, vgl. für das Beispiel der Schweiz Stillich, Klaus, DAngVers 1998, 241ff. (249).

49 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 mit der Erstattung von Ausbildungskosten begründet wurden.

chen Haushalte allein durch fällige Zinszahlungen hinaus. Zudem wären die verteilungspolitischen Konsequenzen fatal, denn es profitieren die Zinsgläubiger, mithin die wohlhabenderen Bürger, während die Minderbemittelten nur zahlen.<sup>50</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>51</sup>

e) Es müsste endlich sicher gestellt 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>52</sup> und die dann so gut wie unvermeidliche weitere Zunahme der Arbeitslosenzahlen könnte das ganze staatliche System ebenfalls in Trümmer legen.<sup>53</sup>

## 10. Verschärfung der Verteilungskonflikte

Immer deutlicher zeichnet sich im Zuge der demographischen 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. Hin-

<sup>50</sup> Dazu ausführlich Borchert, Jürgen, ZSR 1994, 1 ff.; zuletzt Creutz, Helmut, Überall fehlt plötzlich das Geld. Warum eigentlich?, Humanwirtschaft 10-11/2002, S. 12 ff.

<sup>51</sup> Deren prekäre Situation im Zusammenhang zu „Basel II“ kürzlich erst Schlagzeilen machte, vgl. z.B. SZ v.1.12.2001; siehe hierzu auch: von Nell-Breuning, Oswald, in Borchert, Jürgen: Renten vor dem Absturz, 1993, S. 135 ff.

<sup>52</sup> Hierzu Enquete-Kommission „Demographischer Wandel“, Zwischenbericht; in: Zur Sache, 8/1998, S. 376 ff.

<sup>53</sup> Dass ein Crash an den Kapitalmärkten unabsehbare Folgen für die staatliche Legitimation insgesamt haben kann, zeigt das Beispiel des Aufstiegs des Nationalsozialismus, dazu Hockerts, H.-G., in Heidelberger Club (Hg.), Ist der Sozialstaat noch zu retten? Heidelberg 1995, S. 5 ff. („Wenn die Rente wackelt, rast der Mob“).



sichtlich des intergenerationellen Verteilungskonflikts sind die Fakten deutlich: Die Nachwuchsgenerationen werden benachteiligt und diese Asymmetrie verschärft sich dynamisch.<sup>54</sup> So beziehen laut der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 1998 die 65- bis 69-Jährigen heute ein (preisbereinigt) um ein Drittel höheres Alterseinkommen als ihre Altersgenossen vor 20 Jahren, während zwei Drittel der unter 39-Jährigen 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 € im Monat, waren es zwei Jahrzehnte später netto und inflationsbereinigt 460 € weniger, 1.074 €. <sup>55</sup> Ähnliche Ergebnisse zeigen auch Untersuchungen des Freiburger Ökonomen Bernd Raffelhüschen, demzufolge die Bilanz des „generational accounting“ für den Geburtsjahrgang 1936 beispielsweise noch mit einem Positivsaldo von 138.051 € (270.000 DM) (Männer) schließt, bereits für den Geburtsjahrgang 1956 liegt der Saldo jedoch bei Null und danach verschlechtert er sich fortlaufend.<sup>56</sup> Anzumerken ist ferner, dass auch der Konflikt auf dem Arbeitsmarkt ein Generationenkonflikt ist.<sup>57</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>58</sup>

---

54 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 – Conrad, Christoph, Arbeit, Ruhestand und Gerechtigkeit zwischen den Generationen 1850-2050, in: Sozialer Fortschritt, Heft 10/1988, S. 217 ff.; vgl. dazu ferner Borchert, Jürgen, Innenweltzerstörung, Frankfurt am Main 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 tiefer abzeichnete.

55 So eine Auswertung der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe, über die Focus, Nr. 43/2001 berichtete; siehe ferner den Schlussbericht der Enquete-Kommission „Demographischer Wandel“ vom 28.3.2002, BT-Drucks. 14/ 8800, S. 36 ff.

56 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.

57 Vgl. Lindner, Johannes in: Gesellschaft für die Rechte zukünftiger Generationen (Hg.), Ihr habt dieses Land nur von uns geborgt, Hamburg 1997, S. 241ff.

58 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, 2/1996, S.203 ff.; eindringlich auch die Befunde, welche Diether Döring auf dem Kolloquium vorstellte, vgl. Teil B – Dokumentation.

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>59</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>60</sup>

c) Die zunehmende Asymmetrie für den Bereich der GRV haben die Renditeberechnungen der Rententräger selbst dokumentiert.<sup>61</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 „demographische Faktor“ des RRG 1999 gebracht hätte, lediglich abgemildert, keineswegs jedoch beseitigt.<sup>62</sup> Ähnliches gilt für die Rentenreform 2001.

Wie subtil die Verteilungsmechanismen zu Gunsten der Seniorschaft wirken, lässt sich an der Beitragssubstitution durch die Mehrwertsteuererhöhung infolge des FBRVG 1997 sowie die Ökosteuer ab 1999 studieren. Zwar zahlen die Senioren ebenfalls diese indirekten Steuern, gleichwohl tritt keine proportionale Belastung bei ihnen ein, vielmehr werden sie privilegiert: Wegen der Rückkoppelungseffekte, die direkte Lohnabgaben gem. § 68 SGB VI haben, würde eine Beitrags- oder Einkommenssteuererhöhung im Gegensatz zur Verbrauchs-

---

59 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.

60 Hierauf machte den Verf. der Betriebsratsvorsitzende der Lufthansa Systems GmbH Wingfeld aufmerksam

61 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 ist, dass die fiskalischen Aufwendungen der Versicherten für den Bundeszuschuss in beiden Studien ausgeklammert bleiben!

62 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, 8-9/1997, 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 verstärkt 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 illusorischen Zinseszins-Annahmen, vgl. Die WELT v. 14.12.2001.

steueranhebung unmittelbar eine Minderung der Rentenhöhe zur Folge gehabt haben. „Von einer Beitragssenkung profitieren auch die Rentner, weil damit ihre Anpassung höher ist.“<sup>63</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, dass die „Mehrheit über 40 bald versuchen werde, die jüngeren Jahrgänge für sich arbeiten zu lassen.“<sup>64</sup>

d) 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>65</sup> Der amtlichen Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung des Jahres 1998 zufolge kamen auf ca. 500 Mrd. € Gewinn aus Vermögenseinkommen und Unternehmensbeteiligungen Steuern und Abgaben in Höhe von 20,5 Mrd. €, während von 818 Mrd. € an Bruttolöhnen nach dem staatlichen Zugriff nur 500 Mrd. € übrig blieben.<sup>66</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.

e) Mit zunehmender Kinderlosigkeit verstärken sich auch verborgene Verteilungsasymmetrien zu Gunsten 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>67</sup> zu. Bereits heute ist ein massiver Transfer zu konstatieren: Entgegen den verbreiteten Schätzungen der Kosten der Familienhilfe von 25-31 Mrd. € ist tatsächlich nur von einem Betrag in Höhe ca. 3,1 Mrd. € auszugehen.<sup>68</sup> Dem stehen bei Gesamtausgaben der GKV (1999) von 130 Mrd. € und einem Anteil der Gesundheitskosten der 60plus-Generation von ca. 50 v.H. (= 65 Mrd. €) sowie einem Anteil der Kinderlosen an der Seniorenschaft von ca. 20 v.H. somit Ausgaben in Höhe von rund 13 Mrd. € an diesen Personenkreis gegenüber, welche ausnahmslos von den Kindern anderer Leute erwirtschaftet werden müssen.<sup>69</sup> Die regelmäßig zu vernehmenden Forderungen, die Familienhilfe als „versicherungsfremd“ der

---

63 So der Bundesminister für Arbeit und Soziales Norbert Blüm bei der Verabschiedung des FBRVG am 11.12.1997 (BT-Prot. 13/19152 (A)).

64 Von Hayek, Ferdinand August, Die Verfassung der Freiheit, Tübingen 1971, S. 377.

65 Vgl. Schäfer, Claus (WSI), Über die Rastlosen und Ausgeschlossenen in der Gesellschaft, FR v. 25.9.2001.

66 Henkel, FR v. 23.10.2000.

67 So das BVerfG im Trümmerfrauenurteil v. 7.7.92, BVerfGE 87, 1 ff. (37).

68 Dazu Rosenschon, Astrid, Familienförderung in Deutschland- eine Bestandaufnahme, Institut für Weltwirtschaft, Kieler Arbeitspapier Nr. 1071, August 2001, S. 10-14 (mwN).

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

Steuerfinanzierung zu überantworten, ignorieren diesen Zusammenhang ebenso wie den Inhalt des „Pflegerurteils“. Tatsächlich handelt es sich bei präziser Betrachtung auch keineswegs um eine „beitragsfreie“ Mitversicherung, sondern werden von den Familien Beiträge entsprechend dem auf jedes Mitglied entfallenden Einkommen entrichtet. Dass dasselbe Sicherungsniveau bei unterschiedlichen Beiträgen gewährleistet wird, ist aber der Kern des Solidargehalts der GKV. Weshalb ausgerechnet Familien von dieser Solidarität ausgenommen werden sollen, lässt sich nicht begründen, verdeutlicht aber das Ausmaß an Unverstand bei den für diese Vorschläge Verantwortlichen.

### **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>70</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. € bzw. 8.181 € 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 die Stabilität und den sozialen Frieden gefährden.<sup>71</sup> Über drei Jahrzehnte führten die bei der Humanvermögensbildung ersparten Aufwendungen zu entsprechend überhöhtem Konsum.<sup>72</sup> Für die fehlenden In-

---

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

71 Zur dynamisch-interdependenten Selbstzerstörungsmechanik des sozialen Systems siehe Borchert, Jürgen, Sozialstaat unter Druck, ZSR 1994, S. 1 ff.

72 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 BMJFFG 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. sowie Krüsselberg, Hans-Günter, Ökonomische Analyse der

vestitionen 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>73</sup>

---

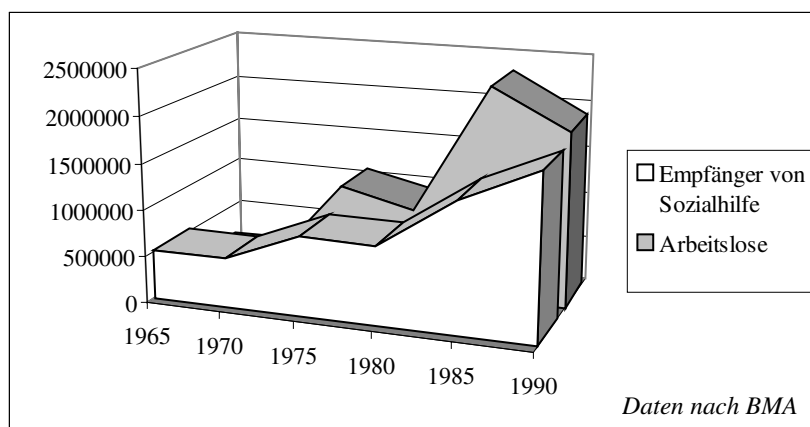
werteschaaffenden Leistungen von Familien im Kontext von Wirtschaft und Gesellschaft, in: Krüsselberg/Reichmann, Zukunftsperspektive Familie und Wirtschaft, Vektor 2002, S. 87 ff.

<sup>73</sup> Ausführlich Borchert, Jürgen, Familie und soziale Sicherheit, Pediatrics 40/2001, S. 519 ff.; di Fabio, Udo, Am demographischen Abgrund, FAZ v. 12.10.2002, S. 7.

## 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>74</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.

**Grafik 1: Entwicklung der Arbeitslosen und Sozialhilfebezieher 1975-1990 (Hilfe zum Lebensunterhalt)**



<sup>74</sup> Exemplarisch der Armutsbericht 2001, S. 88 ff.; offenbar geraten tiefergehende analytische Ansätze, wie sie die Autoren des Dritten und Fünften Familienberichts – BT-Drucks. 8/3121 und 12/7560 – entwickelt haben, bereits in Vergessenheit.

Zwar ist unstrittig, dass Kinder die bei zwei erwerbstätigen Eltern aufwachsen, ein vergleichsweise geringes Armutsrisiko haben,<sup>75</sup> jedoch muss die weitere Tatsache nachdenklich machen, dass selbst eine beträchtlich gestiegene Müttererwerbstätigkeit den Deklassierungsprozess der Familien nicht aufhalten konnte (siehe die nachfolgende Tabelle):<sup>76</sup>

**Tabelle 3: Entwicklung der Müttererwerbstätigkeit in den alten Bundesländern**

im Alter von .... bis unter ... Jahre	1960	1998	Anstieg der Erwerbsquote - in Prozent -
25-30	52,7 %	73,8 %	40,0 %
30-35	45,1 %	72,5 %	60,8 %
35-40	45,4 %	72,8%	60,4 %

(Quelle: Statistisches Bundesamt, Datenreport 1999, Bonn 2000, S.88.)

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>77</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.

<sup>75</sup> Dazu Eggen, Bernd, Armut und Anspruchsdenken? – Familien in der Sozialhilfe, Baden-Württemberg in Wort und Zahl 5/97, S. 210 ff.

<sup>76</sup> In Baden-Württemberg stieg die Erwerbsquote der Frauen mit Kindern unter 18 Jahren von 49,4 v.H. im Jahre 1976 auf immerhin 68,9 v.H. in 1999, vgl. John, Birgit/Schmidt, Heike in: Sozialministerium Baden-Württemberg (Hg.), Erziehungsurlaub – Regelungen, Inanspruchnahme und Evaluation, Stuttgart 2001, S. 104 ff.

<sup>77</sup> Vgl. die Fallschilderung in der Zeitschrift des Bundes der Steuerzahler, September 2001, S. 167: Bei einer halbtags beschäftigten Ehefrau verbleiben von einem Bruttolohn von 1.124,86 € netto nur 396,16 € (Gesamteinkommen des Ehepaares: 76.694,96 €)!

## I. 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>78</sup> Paradoxe Weise 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 erbenden 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 zugeschnitten.<sup>79</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>80</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>81</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>82</sup> Mit der Zer-

---

78 Dazu Mitterauer, Michael, Grundtypen alteuropäischer Sozialformen, Stuttgart 1979, S. 35 ff.

79 Vgl. hierzu die Zusammenfassungen bei Schreiber, Wilfried, 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.

80 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.“

81 Dazu auch Wingen, Max 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.

82 List, Friedrich, Das nationale System der politischen Ökonomie, Basel 1959, S. 151 (Nachdruck); bezeichnend auch das Schumpeter Theorem von 1907: „Die Menschen sterben, neue werden geboren



störung 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>83</sup> Weil die soziale Sicherung am Arbeitsverhältnis anknüpfte, verlängerte sich dessen individualistische Engführung zwangsläufig in den dynamisch wachsenden Bereich der sozialen Sicherung hinein.<sup>84</sup>

## 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 Unterhaltspflicht 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

---

[...], 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, S. 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“. Zum „chrematistischen“ und „ökonomischem“ Prinzip vgl. Immler, Hans, Vom Wert der Natur. Zur ökologischen Reform von Wirtschaft und Gesellschaft, Opladen 1989, S. 39 ff.

83 Dazu Borchert, Jürgen, Die Berücksichtigung familiärer Kindererziehung im Recht der gesetzlichen Rentenversicherung, Berlin 1981, S. 144 ff. (mwN). In der Transformation von der Agrar- zur Industriegesellschaft, während der 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.

84 Dazu 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, Hans 2000.

Pflichtenkollisionen in der Person der Aktiven – zwischen der Unterhaltspflicht 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>85</sup>

### 3. Die „Transferausbeutung“ der Familie

Der entscheidende Schritt zur Verdrängung der familiären Altenversorgung und dem Wechsel zum sozialen „Generationenvertrag“<sup>86</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>87</sup> Von einem Tag zum anderen wurden die Renten jedoch auf ein lohnersetzendes 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 ab Ende der 1950er Jahre die Altersarmut speziell von Müttern scharf als neues Phänomen und kardinales Problem der Sozialpolitik ab.<sup>88</sup> Die Asymmetrie zwischen der Privatisierung der Kinderlasten und der Sozialisierung des Kindernutzens, die sich über mehr als fünf Jahrzehnte zunehmend verschärft hatte, wurde durch dieses System der „Transferausbeutung der Familien“<sup>89</sup> strukturell prägend für die Sozialordnung der Bundesrepublik.

---

85 Vgl. dazu Ruland, Franz, *Familiärer Unterhalt und Leistungen der sozialen Sicherheit*, Berlin 1973, S. 236 ff.

86 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, nach Manow, Philip, *Individuelle Zeit, institutionelle Zeit, soziale Zeit*, in: *Zeitschrift für Soziologie*, Jg. 27, Heft 3, Juni 1998, S. 193 ff. (197).

87 Borchert, Jürgen, *Renten vor dem Absturz*, Frankfurt am Main 1993, S. 43 ff.

88 Vgl. dazu die Frauenenquete, BT-Drucks. V/909; Döring, Diether, *Soziale Sicherheit im Alter?* Berlin 1997, S. 26 ff, weist zudem auf den starken Spreizungseffekt der neuen Rentenformel zu Lasten von Frauen hin.

89 Grundlegend Suhr, Dieter, *Transferrechtliche Ausbeutung und verfassungsrechtlicher Schutz von Familien, Müttern und Kindern*, *Der Staat* 1/1990, S. 69 ff.

## II. Die bundesdeutsche Familienpolitik seit der Rentenreform 1957<sup>90</sup>

### 1. Politik contra Sachverstand

Es ist eine Ironie der bundesdeutschen Sozialgeschichte, dass die der Rentenreform 1957 zu Grunde liegenden Konzepte genau das Gegenteil bewirkt haben: Sie wollten nämlich 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>91</sup> Hieran anknüpfend bezeichnete ein Jahr später der Arzt und Ökonom Ferdinand Oeter das Rentensystem als „Fronddienst der Eltern für Kinderlose“<sup>92</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 binnenfamiliären Unterhaltsströme auf die gesellschaftliche Ebene abgeleitet. Es sei unabweisbar, „dass die Institutionen der Altersrente und des Kindergeldes mit Notwendigkeit zusammengehören und als Einheit gesehen werden müssen, weil beiden der gleiche einheitliche Tatbestand

<sup>90</sup> Vgl. hierzu insbesondere das Referat von Max Wingen 2002 – Teil B Dokumentation – aus der Perspektive eines bereits seit Ende der 1950er Jahre involvierten Zeitgenossen.

<sup>91</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>92</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.; Ferdinand Oeter ist im Übrigen 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).

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 das 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>93</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>94</sup> Solange diese Frage nicht gelöst sei, hänge die „ganze Alterssicherung in der Luft“<sup>95</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>96</sup>

---

93 Schreiber: „Wer sein Alter wirtschaftlich sichern will, tut nicht genug daran, im Laufe seines Arbeitslebens irgendwelche Einkommensteile dem Konsum zu entziehen – das genügt nur, um seinen relativen Anspruch, gemessen an dem anderer, 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. dort S. 199 ff. – vgl. dazu noch unten, Teil 3, IV.5.

94 Sicherung der Existenz, Rheinischer Merkur Nr. 35 v. 26.6.1955.

95 Von Nell-Breuning, Oswald, Die Produktivitätsrente, Zeitschrift für Sozialreform (ZSR) 1956, S. 97 ff.

96 Vgl. dazu Borchert, Jürgen, Innenweltzerstörung, Frankfurt am Main 1989, S. 66; Borchert, Jürgen, Renten vor dem Absturz, Frankfurt am Main 1993, S. 60 ff. (jeweils mwN).

Dadurch war ein System etabliert, in welchem individuelles Rationalverhalten zu kollektivem Fehlverhalten führt – ein System „mit eingebauter Selbstzerstörung“<sup>97</sup>.

## 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 1940er 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. Das ist deswegen bemerkenswert, weil sowohl der Anteil der Kinderlosen mit knapp 10 v.H. und der Anteil der Senioren mit relativ hohem Alterseinkommen im Vergleich zu heute und damit die Notwendigkeit eines Familienlastenausgleichs gering war. Additiv wurden Kinder sowohl durch Steuerfreibeträge als auch Kindergeld berücksichtigt. Die Freibeträge beliefen sich 1961 für das erste bis zum dritten und weitere Kinder auf ca. 460/860/920 € und Kindergeld wurde ab dem zweiten Kind in Höhe von 12,78 €/Monat, ab dem dritten und für weitere Kinder in Höhe von 20,45 € geleistet.<sup>98</sup> Um einen Anhaltspunkt für die Umrechnung der Werte zu haben, kann man davon ausgehen, dass sich die Arbeitsverdienste von 1961 bis 1999 nominal rund verzehnfacht haben.<sup>99</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 € auf den Höchststand von schließlich 30,68 € ab dem dritten und 35,79 € ab dem fünften Kind erhöht, wobei jedoch seit 1961 eine Einkommensgrenze von 3.681,36 € galt, welche sukzessive bis 1974 auf 9.387,46 € angehoben wurde. Ab 1975 wurden sodann die Freibeträge bis zu ihrer zaghaften Wiedereinführung im Jahre 1983 abgeschafft und das einheitliche Kindergeld eingeführt,

---

97 Ziegler, *Alter in Armut*, Hamburg 1992, S. 37.

98 Borchert, Jürgen 1993, S.188 f.; Lampert, Heinz, *Priorität für die Familie*, Berlin 1996, S. 154 f.

99 IW, *Zahlen* 1999, S. 59 ff.

welches für das erste Kind bis 1991 unverändert bei 25,56 € 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>100</sup>

### 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. € niedriger als 1981. Berücksichtigt man noch die Preissteigerungsrate von 13,8 v.H. gegenüber 1981, so ergibt sich sogar ein Fehlbetrag von über zwei Mrd. €. <sup>101</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>102</sup> Tatsächlich waren die Kinderlosen aber die klaren Gewinner dieser Reform: Bei einem Bruttolohn von 30.678 € erfuhr der Single z.B. eine Entlastung von 2.326,93 €, die vierköpfige Familie aber nur von 1.327,33 €. <sup>103</sup> Folge: Die Einkommenskluft zwischen Familien und Nichtfamilien wuchs rasant.<sup>104</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 allein Stehender und wohlhabender Senioren auf die Marktposition von Familien haben. 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

---

100 Vgl. zu diesem „Inzidenzproblem“ 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, Frankfurt am Main/New York 1992, S. 117 f.

101 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.

102 Wider besseres Wissen, vgl. Borchert, Jürgen, Innenweltzerstörung, Frankfurt am Main 1989, S. 69 ff.

103 Vgl. dazu ausführlich Borchert, Jürgen/Oeter, Ferdinand, Familienpolitik und Steuerreform, in: Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik (Hg.: Ludwig-Erhard-Stiftung), März 1988, S. 58 ff.; vgl. ferner das Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen beim Bundesfamilienministerium „Familienpolitik nach der Steuerreform“ vom Oktober 1988.

104 Zu Recht wurde es von Familienverbänden seinerzeit wie Hohn empfunden, dass gleichzeitig Kleintierzüchtern und Karnevalsjecken erhebliche Steuervergünstigungen gewährt wurden, vgl. § 53 AO.

geringer die Kinderzahlen ausfielen und je stärker der Anteil der „Kinderlosen“<sup>105</sup> wurde.

#### 4. Sisyphos in Karlsruhe

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>106</sup> Unüberhörbar waren auch die Kommentare des Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts Wolfgang Zeidler.<sup>107</sup> Substanzielle Reaktionen auf die klar erkennbare, immer prekärere Lage der Familien blieben jedoch aus. Erst nachdem sich seit 1990 das Bundesverfassungsgericht der Dinge angenommen und mit einer Reihe von spektakulären Entscheidungen und Verfassungsaufträgen die Politik zum Handeln gezwungen hatte,<sup>108</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. Juni 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>109</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. Juni 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>110</sup>

Tatsächlich wurde das Erstkindergeld seit 1990 von 25,56 € auf 154 € im Jahr 2002 bzw. der Kinderfreibetrag von 1.546,17 € auf 5.808 € 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 empirische Untersuchungen des Statistischen Landesamts Baden-Württemberg „Einkommensverhältnisse junger Ehepaare in Baden-Württemberg“ zu Tage förderten, blieb das Verhältnis der Nettoeinkom-

---

105 Einschließlich der Eltern erwachsener Kinder!

106 BT-Drucks. 8/3121.

107 Z.B. im SPIEGEL Nr. 50/1984, S. 52 ff.: Die Gesellschaft habe „nicht mal den Verstand eines Wolfsrudels!“ und bei den verantwortlichen Beamten herrsche „Kästchendenken“.

108 Vom 22. März 1990 („Beamtenkinder“) = BVerfGE 81, 363; vom 29. Mai 1990 („Kindergeld“) = E 82,60 und 12. Juni 1990 („Kinderfreibetrag“) = E 82, 198; vom 7. Juli 1992 („Trümmerfrauen“) BVerfGE 87, 1 ff.; vom 12. März 1996 („additive Anrechnung Kindererziehungszeiten“) BVerfGE 94, 241; vom 10.11.1998 („Familienurteil“) – BVerfGE 99, 216; v. 3.4.2001 („Pflegerurteil“) – EuGRZ 2001, S. 178.

109 BT-Drucks. 12/5168, S. 36 ff.

110 BT-Drucks. 12/7560, S. IX.

men 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 2000 sogar nur noch 60 v.H. Bei einer vierköpfigen Familie beträgt diese Relation 1998 50 v.H., bei drei Kindern 41 v.H.<sup>111</sup> Dieses ernüchternde Ergebnis ist aber nur die halbe Wahrheit. Ein vollständiges Bild muss wegen der Belastung durch indirekte Steuern auch die Verwendung der Nettoeinkommen berücksichtigen. Indirekte Steuern treffen Familien wegen des zwangsläufig höheren Verbrauchs viel härter als Haushalte ohne Kinder.<sup>112</sup> Hier ist in 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. Hinzu kam vor allem noch die Ökosteuer. Als Fazit ergibt sich somit, dass die relative Einkommenslage der Familien schlechter ist denn je.

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

Wenn aber derart starke Leistungssteigerungen auf der „positiven“ Seite der Transfersysteme ohne Erfolg blieben, ja der Anstieg der Sozialhilfebedürftigkeit im Kindesalter in den 1990er 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 1990er 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 zu Lasten 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.

---

<sup>111</sup> Vgl. dazu oben Tabelle 1: Entwicklung der Pro-Kopf-Einkommen junger Ehepaare in Baden-Württemberg des Statistischen Landesamtes Baden-Württemberg, S. 35

<sup>112</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.



### 1. Die fiskalische Revenue

Betrachtet man zunächst die fiskalische Revenue, so zeigt sich folgendes Bild: Von den Steuereinnahmen der Gebietskörperschaften des Jahres 2002 in Höhe von rund 862,3 Mrd. DM stammten insgesamt rund 319,1 Mrd. DM aus der „Lohnsteuer“ und „veranlagten Einkommenssteuer“. Weitere knapp rd. 350 Mrd. DM wurden durch die Mehrwertsteuer und die Mineralölsteuer beigetrieben<sup>113</sup>.

**Tabelle 4: Steuerentwicklung 1990-2002 – in Mrd. DM –**  
(Bearbeitung: Dieter Eißel)

	1990	1995	2000	2001	2002	Veränderung 1990-2002
Lohnsteuer*	177,6	282,7	326,0	318,0	319,1	+141,5
veranl. Einkommensteuer**	36,5	14,0	24,8	17,2	14,3	-22,2
Körperschaftsteuer	30,1	18,1	48,5	-0,8	5,6	-24,5
Nicht veranl. St. V. Ertrag	10,8	16,9	31,3	40,8	27,4	+16,6
Gewerbesteuer	38,8	42,2	52,9	48,0	52,8a	+14
Vermögensteuer	6,3	7,9	0,8	0,6	-	-6
Erbschaftsteuer	3,0	3,5	5,8	6,0	9,3	+6,3
Umsatzsteuern	146,6	234,6	275,5	271,7	270,3	+123,7
Mineralölsteuer	34,6	64,9	74,0	79,6	82,5	+47,9
Insgesamt	549,7	814,3	982,7	935,2	862,3	+312,6

a geschätzt

\* vor Abzug von Kindergeld (ab 1996)

\*\* vor Abzug von Erstattungen des Bundesamtes für Finanzen

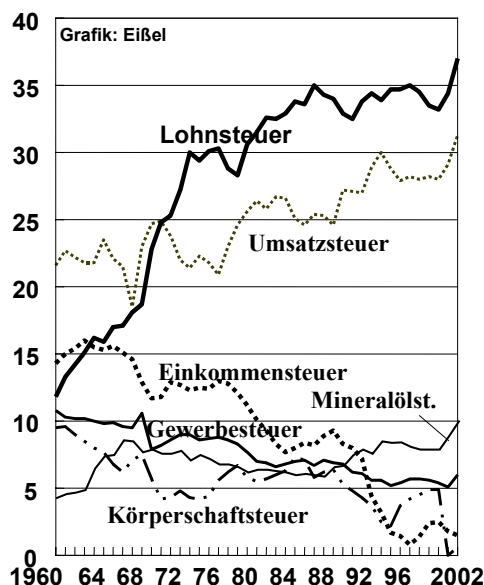
Quelle: Statistisches Bundesamt ([www.destatis.de](http://www.destatis.de)), Stand 3.6.2002, Bericht BmFin 2/2003

In den letzten Jahren hat der Anteil indirekter Steuern drastisch zugenommen (Fn 113). 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>114</sup> Eine Längsschnittbetrachtung über 40 Jahre macht deutlich, wie die fiskalische Lastenverteilung nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip geradezu auf den Kopf gestellt wurde (siehe nachfolgende Grafik).

113 IW; Zahlen 2001, S.68.

114 Vgl. 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.

**Grafik 2: Steuerentwicklung 1960-2002: Anteil ausgewählter Steuerarten in Prozent der Gesamtsteuereinnahmen**



Quelle: eigene Berechnung nach Finanzbericht 1998 S. 234 ff, DIW-Wochenbericht Stat.Bundesamt; ab 1990 Gesamtdeutschland

Anmerkung: Der scharfe Knick ab 1999 im Verlauf der Lohnsteuerkurve beruht vor allem auf der Ersetzung der 20prozentigen Pauschalbesteuerung bei geringfügiger Beschäftigung durch die 22prozentige Sozialabgabenquote.

## 2. Der Anstieg der indirekten Steuern

Was die indirekten Steuern – Umsatzsteuern, Mineralölsteuer, Ökosteuer, Tabaksteuer, Kfz-Steuer, Bier-, Branntwein-, Versicherungs-, Kaffeesteuer und Zölle und ähnliches – anbetrifft, ist seit 1961 ebenfalls ein stetiger Anstieg zu verzeichnen. So stieg die Mehrwertsteuer von zehn Prozent im Einführungsjahr 1968 bis 1983 in vier Schritten auf 14 v.H., 1993 auf 15 und zum 1. April 1998 auf 16 v.H.; der ermäßigte Tarif stieg in diesen Zeiträumen von 5 auf 7 v.H.. Die Arbeitsgruppe „Familien und Senioren“ der SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag bezifferte die durchschnittliche Verbrauchssteuerlast auf dem Kindesunterhalt in einem Arbeitspapier bereits 1993 mit 22 v.H.<sup>115</sup> Mittlerweile ist vor allem die Ökosteuer hinzugekommen, für welche in 2003 ein Volumen von 18.8 Mrd. Euro erwartet wird; 15.1 Mrd fließen davon in die Rentenkassen. Der durchschnittliche Vier-Personen-Haushalt wird durch sie mit ca. 37,80 €/Monat belastet.<sup>116</sup>

<sup>115</sup> Verantwortlich: Michael Habermann und Christa Hanewinkel.

<sup>116</sup> Dt. Familienverband (Hg.), Die Familie 1/03, S. 13

### 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. €, davon ca. 174 Mrd. € Arbeitnehmeranteile.

**Tabelle 5: Entwicklung der Sozialversicherungsbeiträge seit 1993<sup>117</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
Sozialbeiträge gesamt	37,5	39,2	39,6	40,55	42,5	42,5	41,9

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

\*\* Der Beitragssenkung 1999 bei der Rentenversicherung lag eine entsprechende Substitution durch die Ökosteuer zu Grunde.

### 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>118</sup> Dies beruht vor allem darauf, dass sich mit

<sup>117</sup> Bis 1999 ist der in der Steuerfinanzierung enthaltene implizite Beitragssatz auf fast 9 v.H. der Bruttolöhne gestiegen, Börsch-Supan, Axel, Was lehrt uns die Empirie in Sachen Rentenreform?, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik 1(4)/2000, S. 431 ff; allein durch die Mehrwert- und Ökosteuer werden mindestens 2,5 Prozentpunkte (= rd. 24 Mrd. €) substituiert.

<sup>118</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.

steigender Einkommenshöhe immer weitere Spielräume zur völlig legalen Vermeidung direkter Steuern öffnen. Infolge der steuerlichen Privilegierung von (Sach-)Kapitalbildung sowie der unvollkommenen Erfassung von Kapitalerträgen und dem Zinseszinsseffekt klafft die Einkommensschere zwischen Arm und Reich immer weiter auseinander. Zu Lasten von Eltern wirkt sich die Tatsache aus, dass die Kinderfreibeträge nur für das Kinderexistenzminimum gelten, der Kindesunterhalt jedoch familienrechtlich „schichtangemessen“ geschuldet wird. Nach wie vor belastet das Steuerrecht damit bei Eltern indisponibles Einkommen.

#### 4.2. Indirekte Steuern

Für alle Verbrauchssteuern wiederum gilt, dass sie relativ umso 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>119</sup> Der Blick auf die Steuerpolitik der letzten Jahre ist deshalb sehr aufschlussreich: Während der Anteil der direkten (Einkommens-)Steuern, die seit den Interventionen des Bundesverfassungsgerichts ab 1992 wieder enger 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.

#### 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 Arbeitnehmer bis zur Bemessungsgrenze von 61.200/51.000 € (West/Ost, 2003) Jahresgehalt. Für diesen Hochverdiener macht die Belastung knapp zwei, für den Normalverdiener hingegen über 20 v.H. aus. So betrachtet ist die Tatsache, dass sich die Abgabenlast auf Arbeitnehmereinkommen von knapp 20 v.H. im Jahre 1960 auf über 40 v.H. mehr als verdoppelt hat, das Gegenteil eines sozialstaatlichen Ruhmesblattes.<sup>120</sup>

---

<sup>119</sup> Vgl. Kirner, Ellen/Schwarze, Johannes, aaO (Fn. 112).

<sup>120</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 Bemer-

### 5. Steigende Abgabenlasten insbesondere für Familien

Tatsächlich wurden in den letzten Jahrzehnten die Abgaben im fiskalischen und parafiskalischen System also in sehr asymmetrischer Weise vor allem zu Lasten der Arbeitnehmer erhöht, was Familien zwangsläufig erst recht in besondere Bedrängnis brachte. Verglichen mit den 1950er Jahren hat sich das Verhältnis von wirtschaftlicher Freiheit und sozialer Verantwortung so geradewegs ins Gegenteil verkehrt. In der Familienfrage bündeln sich die allgemeinen Verteilungsfragen der bundesdeutschen Gesellschaft, 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 hier zu Lande.

Um das Ausmaß der Verschiebungen der Lastenverteilung im Kontext von Steuern, Sozialabgaben, Sozialleistungen und öffentlichem Schuldenstand zu erkennen, lohnt ein Blick auf die Langfristentwicklung seit 1950 (vgl. nachfolgende Tabelle):

**Tabelle 6: Anteil der Abgaben, Sozialleistungen und Schulden Westdeutschland in Prozent des BSP**

	Steuern	Sozialabgaben	Sozialleistungen	Schuldenstand
1950*	20,7	7,8	15,7	20,0
1960	22,6	10,3	21,7	17,4
1970	22,8	12,6	26,0	18,6
1980	24,7	16,9	32,2	31,8
1990	22,4	16,9	29,0	43,4
Deutschland insgesamt in % des BIP				
1991	22,4	17,2	30,9	40,4
1998	23,0	19,2	32,6**	60,7
1999	24,1	18,9	32,7**	61,1
2000	24,5	18,7	.	60,3

\*1950 ohne Saarland und Berlin \*\*geschätzt nach BMAS

Quelle: BMAS (Hg.): Statistisches Taschenbuch 2000; DIW-Wochenbericht 17/99, S.316 und 15-16/2001, S.261 Statistisches Bundesamt; Monatsberichte der Bundesbank (Bearbeitung: Dieter Eißel).

---

kung 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.“ Auerbach., Walter, Zusammenhänge-Illusion und Wirklichkeit der sozialen Sicherheit, in: Theorie und Praxis der Gewerkschaften, 2. Auflage, Europäische Verlagsanstalt Frankfurt am Main 1969, S. 38.

Auf die Arbeitseinkommen bezogen, betrug deren direkte Belastung mit Steuern und Abgaben im Jahr 1960 nur 15,7 v.H., stieg dann bis 2000 aber auf 35,5 v.H.. Würde man noch die Arbeitgeberbeiträge, die nichts anderes als vorenthaltener Lohn sind, sowie die indirekten Steueranteile zur Sozialversicherung als implizite Beiträge berücksichtigen, errechneten sich sogar Belastungsquoten von über 60 v.H.! In der gleichen Zeit sank die Belastung der – überproportional steigenden! – Gewinn- und Vermögenseinkommen aber von 23 v.H. auf 9,7 v.H.<sup>121</sup>

Wie die vorstehende Tabelle nahe legt, dürfte auch ein sehr elementarer Zusammenhang zwischen der Verteilung der öffentlichen Lasten und der Zunahme der Staatsverschuldung bestehen, welcher mit hinreichender Plausibilität den Schluss zulässt, dass vor allem die ehemaligen Schuldner der veranlagten Einkommenssteuer in großem Stil zu Gläubigern des Staates mutierten – und in dieser Position obendrein noch von der Steuerprivilegierung der Kapitaleinkünfte profitieren!<sup>122</sup> Da die Sparquote bei Familien jedoch signifikant niedriger als bei kinderlosen Haushalten ist, geht auch diese Entwicklung zu Lasten der Familien.

Wie Tabelle 6 zeigt, liegt Deutschland mit einem Anteil der Sozialabgaben von 43.1 v.H. der Staatseinnahmen insgesamt bzw. 18.6 v.H. des BIP in der Liga der Industrienationen weltweit einsam an der Spitze. Auch der Anteil der indirekten Steuern ist mit 27.7 v.H. vergleichsweise hoch. In der Summe werden damit über 70 v.H. der Staatseinnahmen durch „regressiv“ wirkende Abgaben erzielt. Kein anderes vergleichbares Land der Welt weist damit eine so verhängnisvolle Schlagseite zu Lasten von Familien und Beziehern von Niedrigeinkommen auf.

---

121 Ohne dass sich jedoch die davon versprochene Belebung der Investitionstätigkeit eingestellt hätte oder die Zunahme der Massenarbeitslosigkeit gestoppt worden wäre – im Gegenteil, dazu Zinn, Karl Georg, *Wie Reichtum Armut schafft*, Köln 2002, S. 114 ff.

122 Vgl. Creutz, Helmut, *Überall fehlt plötzlich das Geld. Warum eigentlich?*, *Humanwirtschaft*, 10-11/2002, S. 13 ff.; ders., *Was könnte zinsfreies Notenbankgeld verändern und bewirken?*, *Humanwirtschaft* 10-11/2001, S. 22ff.

**Tabelle 7: Einnahmen des Staates in ausgewählten Ländern nach wichtigen Kategorien**

	<b>In % des nominalen BIP (1) 2001</b>	<b>In % der staatlichen Einnahmen insgesamt 2001</b>
<i>Deutschland</i>		
Einnahmen insgesamt	43,1	100,0
darunter:		
Direkte Steuern	11,2	25,9
Indirekte Steuern	11,9	27,7
Sozialbeiträge	18,6	43,1
<i>USA</i>		
Einnahmen insgesamt	30,9	100,0
darunter:		
Direkte Steuern	14,9	48,3
Indirekte Steuern	7,8	25,2
Sozialbeiträge	7,2	23,2
<i>Großbritannien (2)</i>		
Einnahmen insgesamt	39,3	100,0
darunter:		
Direkte Steuern	16,8	42,7
Indirekte Steuern	13,6	34,7
Sozialbeiträge	7,7	19,5
<i>Frankreich</i>		
Einnahmen insgesamt	47,2	100,0
darunter:		
Direkte Steuern	12,5	26,4
Indirekte Steuern	15,4	32,7
Sozialbeiträge	17,9	38,0
<i>Italien</i>		
Einnahmen insgesamt	44,3	100,0
darunter:		
Direkte Steuern	15,1	34,1
Indirekte Steuern	14,5	32,8
Sozialbeiträge	12,7	28,7

*Fortsetzung Tabelle 7*

<i>Niederlande</i>		
Einnahmen insgesamt	42,0	100,0
darunter:		
Direkte Steuern	12,2	29,0
Indirekte Steuern	12,1	28,8
Sozialbeiträge	14,5	34,5
<i>Schweden</i>		
Einnahmen insgesamt	57,3	100,0
darunter:		
Direkte Steuern	23,4	40,9
Indirekte Steuern	14,5	25,4
Sozialbeiträge	15,9	27,7
<i>Dänemark (2)</i>		
Einnahmen insgesamt	53,5	100,0
darunter:		
Direkte Steuern	29,4	54,8
Indirekte Steuern	16,9	31,5
Sozialbeiträge	3,3	6,2
<i>Österreich</i>		
Einnahmen insgesamt	49,5	100,0
darunter:		
Direkte Steuern	15,2	30,7
Indirekte Steuern	14,8	29,8
Sozialbeiträge	17,1	34,5
<i>Japan</i>		
Einnahmen insgesamt	29,8	100,0
darunter:		
Direkte Steuern	8,7	29,1
Indirekte Steuern	8,4	28,3
Sozialbeiträge	10,7	35,8

(1) In der Abgrenzung der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung.

(2) Angaben der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung für 1980 nicht verfügbar.

Quelle: OECD, *Economic Outlook*, Nr. 71, Juli 2002.

DIW Berlin 2002



### 5.1. Bezugspunkt „Existenzminimum“

Um die 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 (vgl. Tabelle 2). 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 2) ersichtlich, dass 2002 ein Single mit 30.678 € brutto ein frei verfügbares Nettoeinkommen von 10.559 € und eine dreiköpfige Familie ein solches von 3.374 € hatte. Erhöhen sich nun die Sozialversicherungsbeiträge um 1 v.H., so belastet der daraus resultierende Arbeitnehmeranteil (0,5 v.H.) von 153,39 € das verfügbare Einkommen des Singles mit einem Anteil von 1,4 v.H. und das der Familie mit 4,5 v.H. Bei einer vierköpfigen Familie muss die Abgabenerhöhung sogar voll aus dem Existenzminimum erbracht werden. Es ist für das Zurückfallen der Familien somit keine andere Wirkursache mit ähnlicher Mächtigkeit erkennbar, welche dieser Schieflage in der Belastung durch die Parafisci gleichkommt. Die Verdoppelung der Abgabenlast seit den frühen 1960er Jahren ist demnach die Ursache der Deklassierung der Familien, wobei insbesondere ins Gewicht fällt, dass die Steigerung der Abgabenlast vor allem auf die Sozialversicherungsbeiträge und die Verbrauchssteuern und somit Abgabensarten 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 (teilweise) Zahlen über den Preis- und Gebührenanstieg von 1991 auf 1997 vorliegen.

**Tabelle 8: Preis- und Gebührenanstieg von 1991-1997 (1996 auf 1997 in Klammern)**

Müllgebühren	98 %	(+ 6.2 %)
Schornsteinfeger	23 %	(+ 3.0 %)
Wohngebäudeversicherung		(+ 4.4 %)
Grundsteuer		(+ 7.0 %)
Strom		(+ 4.0 %)
Wasserversorgung	31 %	
Abwasser		(+ 28.5 %)
Niederschlagswasser		(+ 16.0 %)
Regionalticket		(+ 8.6 %)

Quelle: 1991-1996 SPD-Landtagsfraktion Baden-Württemberg: *Gerechtigkeit für Familien-Bausteine zur Familienpolitik*, Stuttgart 1997; 1996/97: *DFV-Familie* 6/97, S. 4

## 6. Zur Substitution von Sozialversicherungsbeiträgen durch Verbrauchssteuern

Besonders nachteilig verändert wird die relative Einkommenslage der Familien schließlich durch die Substitution von Sozialversicherungsbeiträgen durch Verbrauchssteuern. So führt im Beispiel eines Bruttoeinkommens von 30.678 € die Ersetzung eines Rentenbeitragspunktes durch die Ökosteuer zu einem Nettoeinkommenszuwachs von jeweils 153,39 € (= Arbeitnehmeranteil). Bezogen auf die Pro-Kopf-Entlastung für die fünfköpfige Familie, die 30,67 € 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>123</sup> Wegen der Lohnproportionalität der Sozialversicherungsbeiträge kommt es überdies durch die Zahlungen minderbemittelter Familien zu größeren Entlastungen bei Besserverdienenden. Die Substitution durch Mehrwert- und Ökosteuern beläuft sich derzeit auf ca. 25 Mrd. €, was einem Äquivalent von knapp 3 Beitragsprozentpunkten entsprechen dürfte. 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>124</sup>

<sup>123</sup> Vgl. dazu Grub, Martin, Verteilungswirkungen der ökologischen Steuerreform auf private Haushalte. Eine empirische Analyse, DIW-Vierteljahreshefte 1/2000, S. 17 ff.

<sup>124</sup> Vgl. 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

**Tabelle 9: Ökosteuer**

	monatl. Verbrauch (4 Pers. Haushalt)	monatl. Belastung (inkl. MwSt.)
Strom	300 KW/h	7,12 €
Heizöl	180 l	3,68 €
Benzin/Diesel	150 l	27,00 €
Monatliche Gesamtbelastung		37,80 €

Das Finanzministerium rechnet mit einem Gesamtaufkommen von 18,8 Milliarden Euro aus der Ökosteuer. Nach Berechnungen des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) fließen davon 15,1 Milliarden in die Rentenkassen. Eine weitere Milliarde steht für Energieprojekte und die soziale Grundsicherung zur Verfügung. Die verbleibenden 2,7 Milliarden Euro werden zur Sanierung des Bundeshaushalts verwendet.

Quelle: Die Familie, 1/2003

## 7. Manipulation des Existenzminimums

Im Rahmen der „Kindergeld“- und „Freibetrags“-Entscheidungen vom 29. Mai und 12. Juni 1990<sup>125</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. Juli 1990 nach dem so genannten Warenkorbmodell ermittelt, dem ein angenommener Bedarf zu Grunde lag.<sup>126</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. Juli 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 abdeckende Lebensführung angesehen würden.<sup>127</sup> Allerdings wurde dieses Statistikmodell zunächst bis zum 30. Juni 1999 ausgesetzt, was praktisch einer Handsteuerung durch die betroffene Exekutive gleichkam, 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>128</sup> Besonders vor dem Hintergrund der Ökosteuer, die überproportionale, enorm harte Auswirkungen auf die Haushalte

1992 und vom 28. Mai 1993 folgende Vorgaben für den Familienlastenausgleich als „vorrangig“ fest: - den Abbau der wirtschaftlichen Benachteiligung von Eltern mit Kindern im Vergleich zu Kinderlosen ...“.

125 BVerfGE 82, 60 ff. und 162 ff.

126 Dabei war bei diesem Verfahren vor allem eine „erhebliche Unterausstattung von Kindern und Jugendlichen“ kritisiert worden, Schellhorn, Walter, NDV 1989, S. 160.

127 Vgl. § 22 Abs. 3, 4 BSHG.

128 Gute Übersicht in: Brühl, Albrecht, Mein Recht auf Sozialhilfe, 13. Aufl. 1996, Beck-Rechtsberater im dtv, S. 28 f.

von Minderbemittelten hat,<sup>129</sup> beinhaltet diese Handhabung der Regelsatzbemessung im Ergebnis eine erhebliche Absenkung. Dabei ist allen Beteiligten seit den beiden 1990er-Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (vom 29.5. „Kindergeld“ und 12.6.1990 „Kinderfreibetrag“) sowie der Grundfreibetragsentscheidung vom 25. September 1992 und dem Beschluss vom 10. November 1998 („Familienurteil“) 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 € bzw. 3.460,48 € für das sächliche Existenzminimum von Kindern in den Jahren 1999 und 2001.<sup>130</sup> Diese Zahlen sind mit anderen amtlichen Verlautbarungen nicht kompatibel. So geht der „Bericht der Arbeitsgruppe der Sozialhilfe- und Familienreferenten des Bundes und der Länder“ vom Februar 1994 von einem monatlichen Mindestbedarf von 321,10 € bzw. 3.853,15 € im Jahr aus, obwohl nur der niedrigere Bedarf von Kindern unter 18 Jahren untersucht wurde.<sup>131</sup> Darüber hinaus ist daran zu erinnern, dass das Bundesministerium der Finanzen in seiner Antwort vom 21. Januar 1998 auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Höll u.a. den durchschnittlichen Sozialhilfebedarf für Kinder in Westdeutschland mit 3.963,60 € (1998) beziffert hat.<sup>132</sup> Eine nähere Befassung mit diesen offenkundigen Widersprüchen fördert in der Tat höchst manipulative Rechenvorgänge zu Tage, die von Margot von Renesse (MdB) zutreffend mit den Worten kommentiert wurden, zu den diesen Rechenwerken zu Grunde gelegten Mietpreisen könne man „in Deutschland nicht einmal einen Hühnerstall mit Außenklo“ bekommen.<sup>133</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 zu Grunde zu legen.<sup>134</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 Bestimmtheitserfordernis 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

---

129 Vgl. dazu z.B. Kruhl, Alfred, Betriebsberater (BB) 1999, S. 1240 ff.; ders., BB 2000, S. 25.

130 BT-Drucks. 13/9561 und vom 4. Januar 2000 – BT-Drucks. 14/1926.

131 Vgl. hierzu im Einzelnen Borchert, Jürgen, in: von Maydell (Hg.), Lexikon des Rechts/Sozialrecht, Loseblatt, Oktober 1998, Stichworte „Kindergeldrecht“ und „Familienlastenausgleich“.

132 BT-Drucks. 9713, Tab. 3.; zu weiteren Diskrepanzen vgl. auch BT-Drucks. 14/6230 sowie BT-Drucks. 14/7716.

133 Zur Problematik der Wohn- und Heizkostenberechnung siehe auch BT-Drucks. 14/7716 v. 30. November 2001.

134 Vgl. z.B. BVerfGE 66, 214-Leitsatz 1.

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 Sozialhilfe-Regelung nicht in Betracht.<sup>135</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.

## 8. Fazit

Familien leiden nach allem besonders unter den asymmetrischen Belastungswirkungen unserer Abgabensysteme und deren das Prinzip der Bemessung nach Leistungsfähigkeit missachtenden Ausweitung in den vergangenen Jahrzehnten. Von der allgemein rückläufigen Entwicklung der Arbeitnehmereinkommen werden sie umso massiver betroffen. Tatsächlich wurden die Arbeitnehmereinkommen in den letzten zwei Jahrzehnten von den Wohlstandszuwächsen abgekoppelt: Trotz einer annähernden Verdoppelung des realen Sozialprodukts seit 1980 sind die Arbeitnehmereinkommen bis zum Jahre 2000 real nämlich um sechseinhalb Prozent gesunken (siehe nachfolgende Tabelle).

---

<sup>135</sup> Überzeugend unter umfassender Auseinandersetzung mit Rechtsprechung und Literatur Eylert, Mario, in seiner grundlegenden Arbeit „Rechtliche Probleme der schematisierenden materiellen Sozialhilfeleistungen“, Frankfurt am Main 1987, Schriftenreihe Dissertationen des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge Nr. 16, dort insbesondere S. 250 ff.

**Tabelle 10: Einkommen je beschäftigten Arbeitnehmer vor und nach der Umverteilung pro Jahr**<sup>136</sup>

	Brutto- einkom- men aus unselbst- ständiger Arbeit	Sozial- beiträge der Ar- beit- geber	Brutto- löhne und -gehälter	Lohn- steuer	Sozialbei- träge der Arbeit- nehmer	Netto- löhne und - gehälter	Nachrichtlich: Realwerte 1980=100	
1980	36 150	6 459	29 691	4 702	3 805	21 184	31 903	100
1985	43 568	8 177	35 391	6 177	4 979	24 236	30 219	94,7
1990	51 732	9 719	42 013	6 824	5 984	29 205	34 038	107,5
1991*	47 387	8 736	38 819	6 317	5 537	26 964	30 992	97,1
1992	52 336	9 683	42 850	7 352	6 204	29 294	31 981	100,2
1993	54 489	9 985	44 730	7 497	6 552	30 680	32 059	100,5
1994	56 138	10 773	45 627	7 862	7 027	30 738	31 270	98,0
1995	58 167	11 404	47 081	8 769	7 325	30 987	30 987	97,1
1996	58 917	11 745	47 765	9 212	7 606	30 947	30 520	95,7
1997	59 403	12 270	47 881	9 347	7 974	30 560	29 583	92,7
1998	60 052	12 392	48 369	9 447	8 028	30 893	29 620	92,8
1999	60 706	11 756	48 950	9 619	8 049	31 291	29 829	93,5
2000	61 453	11 756	49 697	9 697	8 102	31 898	29 839	93,5
2000 /1980	170 %	182 %	167,4 %	206,2 %	212,9 %	150,6 %	-6,5 %	

*Quelle: BMAS (Hg): Statistisches Taschenbuch 2001 Pkte 1.12 ff; deflationiert um Preisindex (1995=100) \*ab 1991 einschließlich neue Länder, revisionsbedingt nicht mit Vorjahren vergleichbar, ab 1996 Kindergeld nicht mehr Sozialleistung, sondern Steuerabzug.*

Der Vollständigkeit halber sei angemerkt, dass diese Schieflage in der Verteilung öffentlicher Lasten auch jenseits der Familienfrage vielfältige negative Rückwirkungen hat. Denn es ist zum Beispiel evident, dass damit auch die Massenkaufkraft vom Produktivitätsfortschritt abgekoppelt wurde. Der Anteil der Netto-Lohnquote am privat verfügbaren Volkseinkommen, also dem privaten Kaufkraftpotenzial, ist von 55,8 v.H. in 1960 auf zuletzt 43 v.H. gesunken.

<sup>136</sup> Bearbeitung von Dieter Eißel/Universität Gießen.

**Tabelle 11: Quellen des den deutschen Privathaushalten verfügbaren Nettoeinkommens in v.H. (1980: nur altes Bundesgebiet)**

Einkommensquelle	1980	1991	1995	2000
Entnommene Gewinne und Vermögenseinkommen	25.5	27.7	28.6	29.7
<b>Masseneinkommen</b>	<b>78.9</b>	<b>71.9</b>	<b>71.4</b>	<b>69.8</b>
Davon:				
Nettolohn- u. Gehaltssumme	52.7	49.4	46.5	43.8
monetäre Transfers	26.2	22.5	24.9	26.0

Quelle: Schäfer, Claus, WSI-Mitteilungen 2000, S.746 und 2001, S.661

Der deutlich gestiegene Luxuskonsum (wahrnehmbar an der Produktion von Luxuslimousinen wie dem „Maybach“ oder dem „Phaeton“) dürfte den Nachfragerückgang der Masse nicht einmal zu einem Bruchteil kompensieren. Der volkswirtschaftliche Kreislauf verklumpt so zusehends, weil die Gesellschaft weit hinter ihren Konsummöglichkeiten zurück bleibt. Die „marginale Konsumquote“, die eine Schlüsselgröße für die dynamische Wechselwirkung der volkswirtschaftlichen Aggregate Konsum, Investitionen und Staatsverbrauch ist, sinkt. Entgegen allen Beteuerungen und trotz der teilweisen Umbasierung auf indirekte Steuern ist die Abgabenbelastung auch nach 1998 bis heute weiter angestiegen (Tabelle 12)

**Tabelle 12: Marginale Steuer- und Sozialabgabenbelastung der Löhne typischer Arbeitnehmergruppen im Früheren Bundesgebiet 1988 und 2002 in Prozent des Bruttolohns einschließlich der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung<sup>137</sup>**

Lohnabzüge	Lediger Arbeitnehmer mit Niedriglohn <sup>a)</sup>	Lediger Arbeitnehmer mit hohem Lohn <sup>b)</sup>	Verheirateter Arbeitnehmer mit hohem Lohn, mit zwei Kindern und mit erwerbstätigem Ehegatten mit gleichem Lohn	Verheirateter Arbeitnehmer mit hohem Lohn, mit zwei Kindern und mit nicht erwerbstätigem Ehegatten
Lohnsteuer in 1998	26,1 %	29,2 %	29,1 %	23,2 %
Sozialbeiträge in 1998	34,8 %	34,8 %	34,8 %	34,8 %
Gesamtabzüge in 1998	60,9 %	64,0 %	63,9 %	58,0 %
Lohnsteuer in 2002	25,2 %	30,6 %	30,4 %	25,8 %
Sozialbeiträge in 2002	34,2 %	34,2 %	34,2 %	34,2 %
Gesamtabzüge in 2002	59,4 %	64,8 %	64,6 %	60,0 %

a) Lohnsatz von 66,66 % des Facharbeiterlohnes

b) Durchschnittliches Monatseinkommen eines Facharbeiters

Quelle: Funk, Sozialer Fortschritt, 2002, S. 273

Schließlich überträgt sich diese Schiefelage in der gesellschaftlichen Lastenverteilung zu Lasten der Familien über die Sozialhilfehaushalte auch auf die föderale Lastenverteilung, – zum Nachteil vor allem der Kommunen. Sie erhalten ohnehin nur noch knapp 15 v.H. des Aufkommens der Gemeinschaftssteuern, sind jedoch für über 70 v.H. der öffentlichen Investitionen zuständig. Die Folgen zeigen sich deutlich bereits in einem zunehmenden Verfall der kommunalen Infrastruktur. Dabei hegte man, als 1961 das Bundessozialhilfegesetz in Kraft trat, eigentlich die Erwartung, dass der steigende Wohlstand und die vorgelagerten Sozialversicherungssysteme die Sozialhilfe alsbald überflüssig werden ließen.

In der Summe sind also die Grundbedingungen, welche einst für das „Wirtschaftswunder“ sorgten, fundamental ins Gegenteil verkehrt: Nämlich die abgewogene Balance zwischen wirtschaftlicher Freiheit und sozialer Verantwortung sowie die strikte Bemessung der öffentlichen Lasten nach Leistungsfähigkeit. Heute tragen jene die geringsten Lasten, welche am leistungsfähigsten sind – und umgekehrt. Das ist zugleich der harte Kern des Familienproblems.

<sup>137</sup> Funk, Lothar, Ohne Fortune und ohne Mut: Die verpassten Reformchancen rot-grüner Arbeitsmarktpolitik, in: Sozialer Fortschritt 11/2002, S. 270 ff belegt u.a. für verheiratete Arbeitnehmer mit zwei Kindern Gesamtabzüge in Höhe 60 bis 64.6 v.H. (gegenüber 58.0 bis 63.9 v.H. in 1998).



#### IV. Musterbeispiel für Fehlverteilung: Die 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. € auf etwa 20,45 Mrd. € 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 intergenerationelle 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>138</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>139</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>140</sup>

---

138 Vgl. dazu 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 vgl. z.B. BVerfGE 9, 20 (35); 59, 36 (51).

139 Vgl. BT-Drucks. 12/5262, S. 1 f.

140 Zu einer vernichtenden Kritik an den Verteilungswirkungen der Pflegeversicherung kommt auch eine 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 Sozialpolitik 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“ (S. 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 der damalige Bundessozialminister Dr. Norbert Blüm im Spiegel-Gespräch in Heft 52/1983; mehrere Sozialverbände qualifizierten die Pflegeversicherung treffend als „Erbschaftssicherungs- und Vermögensschonungsgesetz“, vgl. die Nachweise in der Verfassungsbeschwerde der Familie Heitsch – 1 BvR 1504/94 (= ZSR 1994, S. 687ff.).

## V. Rot/Grünes Versagen in der Familienpolitik

Eine extreme verteilungspolitische Schlagseite zu Lasten der Familien weist schließlich die Politik der Rot/Grünen 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 Selbstständige!). 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 Ökosteuer: 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 5.111 € allein in der ersten Stufe ab April 1999 um monatlich 4,93 € entlastet, während die vierköpfige Familie bei einem Einkommen von 1.789,55 € brutto mit 4,80 € belastet wird. Zu Unrecht hält Rot/Grün in der öffentlichen Diskussion dem die Kindergelderhöhung um 25,56 € auf 138,05 € 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 Ökosteuer. 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 € im Jahr – und das heißt: Immer noch weit unter dem Existenzminimum (vgl. Tabelle 2).

Die Steuerreform 2000/2005 schließlich wiederholt die verteilungspolitischen Fehler der Steuerreform 1985/88 zu Lasten der Familien: Während der Ledige mit € 30.678 brutto mit jährlich 1.072,71 € entlastet wird, erhält die vierköpfige Familie mit demselben Bruttogehalt nur 951,02 €. <sup>141</sup> Legt man den Verteilungsschlüssel der Sozialhilfe zu Grunde (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. Das ergibt somit eine Pro-Kopf-Differenz zwischen jedem Familienmitglied und dem Single von rund 767 €. Bei höheren Einkommen wird die Kluft, genauso wie 1985/88, noch größer.

---

141 Nach: Deutscher Familienverband (Hg.), Die Familie 4/00, S. 4.

## VI. Insbesondere: die Rentenreform 2001<sup>142</sup>

Vor dem Hintergrund des Trümmerfrauenurteils des Bundesverfassungsgerichts mit dem darin enthaltenen Verfassungsdauerauftrag zu familienpolitischen Reformen namentlich in der Rentenversicherung verdient die Rentenreform 2001 naturgemäß besondere Aufmerksamkeit. Wie eine nähere Betrachtung erweist, wird sie dem verfassungsrechtlichen Postulat der „Familiengerechtigkeit“<sup>143</sup> tatsächlich in keiner Weise gerecht.

### 1. Förderung der Privatvorsorge

Hierzu ist eine Vorbemerkung notwendig, nämlich dass die Förderung der Privatvorsorge für den Bund nahezu ein Nullsummenspiel sein dürfte: Denn ausweislich der Gesetzesbegründung entfallen auf ihn von der Gesamtsumme der Förderung bzw. der Steuerausfälle von rund 10 Mrd. € ca. 4,6 Mrd. €. 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. €. Die Gesetzesmaterialien beziffern die Beitragssatzwirkung der Privatvorsorge mit minus 1 Prozentpunkt für 2010. Bezogen auf den 19,1prozentigen Beitragssatz in 2001 und den in diesem Jahr gezahlten Bundeszuschuss von 69,5 Mrd. € errechnet sich nach der Methode des § 213 SGB 6 sodann der genannte Betrag von rd. 3,6 Mrd. €.<sup>144</sup>

Eingeführt wurde die „ergänzende Privatvorsorge“, welche genau betrachtet ja eine „substituierende“ ist, mit Blick auf die Demografie, die eine Absenkung des Rentenniveaus erfordere. Da das Rentenniveau aber für Eltern wie Nichteltern gleichermaßen abgesenkt wird, bedeutet dies zunächst eine Gleichbehandlung trotz sehr unterschiedlicher „demographischer Verantwortlichkeit“. Im Lichte des Karlsruher Pflegeurteils vom 3. April 2001 besehen, kann dies kaum verfassungskonform sein, zumal die staatliche Förderung die Ungleichheiten nicht kompensiert. Denn ausgerechnet die Familien mit geringen Einkommen, die sie am dringendsten brauchen, können sich die Privatvorsorge am wenigsten leisten. Dies zeigt das Beispiel eines durchschnittlichen Bruttojahresverdienst von 30.678 €: Hier wäre eine jährliche Sparleistung von 1.227,12 € nötig. Dabei soll bei einer vierköpfigen Familie eine Grundzulage von 304 € sowie eine Kinderzulage in Höhe von 368 € in Gestalt staatlicher Förderung erfolgen. Dennoch verbleibt eine Eigenleistung von 555,27 €. Diese Familie lebt jedoch schon unterhalb des Existenzminimums, wie sich aus der Tabelle 2 „Frei verfügbares Einkommen“ (vgl. oben, S. 36) ersehen lässt. Obwohl die meisten Durch-

---

142 Eine gute Übersicht hierzu findet sich im Jahresgutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2001/02, S. 144 ff.

143 Umfassend dazu Pechstein, Matthias, Familiengerechtigkeit als Gestaltungsgebot für die staatliche Ordnung, Baden-Baden 1994.

144 Für 2003 sieht der Bundeshaushalt Leistungen an die GRV in Höhe von 77.2 Mrd. € vor, DAngVers 8/2002, S. 307 f.

schnittsverdienerfamilien somit die „Förderung“ aller Wahrscheinlichkeit nach konkret nicht in Anspruch nehmen werden, wird dies mit den oben geschilderten Abwertungseffekten für das Rentenniveau gleichwohl abstrakt unterstellt. Anzumerken ist des weiteren, dass die so genannte 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.“<sup>145</sup>

## 2. Höherbewertung der Kindererziehung<sup>146</sup>

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. 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 1992er Reform, welche die Verlängerung auf drei „Babyjahre“ brachte, mit den Worten kritisiert, sie führe „erst in fernerer Zukunft zu erhöhten Altersrenten“. Für den Zeitraum vor 1992 ist die Verbesserung also allenfalls minimal, weil bis dahin die Regelung der Renten nach Mindesteinkommen galt.

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. trotz der „Berücksichtigungszeiten“ (§ 57 SGB VI) schwer tun. Mit der Feststellung des Bundesverfassungsgericht, 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

---

145 Kritisch auch von Maydell, Bernd Baron, Familie im Spannungsfeld von staatlicher Alterssicherungspolitik und Eigenvorsorge, DRV 12/2002, S. 706 ff. (712).

146 Aus verfassungsrechtlicher Sicht kritisch Haase, Friedhelm, Familienbezogene Neuregelungen in der Rentenreform, Mittlg. LVA Oberfranken und Mittelfranken, 12/2001, S. 728 ff. sowie Rust, Ursula, Geschlechtsspezifische Neuregelungen der Rentenreform, ebenda, S. 737 ff.

dargestellt: Eine Frau bringt nach dem 1. Januar 1992 drei Kinder im Abstand von jeweils vier Jahren zur Welt und kehrt als Verkäuferin in Teilzeit mit 40 v.H. des Durchschnittseinkommens in den Beruf zurück, wenn das jüngste Kind drei Jahre alt ist. Nach derzeitigem Rechtszustand erhält sie  $3 \times 3 = 9$  Entgeltpunkte (= je 24,84 €) 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 € führt. Hat die Frau ihre Kinder aber vor 1992 bekommen, hat sie auch künftig nur Anspruch auf einen Entgeltpunkt je Kind = 74,51 € insgesamt, also 217,10 € weniger bei gleicher Leistung!<sup>147</sup> Für drei Kinder gibt es  $3 \times 3 \text{ EP} = 9 \text{ EP}$ , d.h. für neun Jahre sind die EP hierauf beschränkt. Jetzt ist das jüngste Kind drei Jahre alt, das zweite sechs, das dritte neun. Für vier Jahre (d.h. bis das zweite Kind zehn ist) gilt nun die Regelung des neuen § 70 Abs. 3a lit. b, SGB VI, dass eine Höherbewertung um 0,33 EP erfolgt, das sind  $4 \times 0,33 = 1,32 \text{ EP}$ . Jetzt bleiben noch drei Jahre der Höherbewertung um 50 v.H. der individuellen Anwartschaften, solange bis das letzte Kind zehn Jahre alt wird. Je Jahr ergibt sich hier eine Höherbewertung um 1/5 Entgeltpunkt.<sup>148</sup> Das macht für die drei Jahre somit 0,6 EP. Unter dem Strich errechnen sich aus der Neuregelung durch die Reform mithin 1,92 zusätzliche Rentenpunkte = 47,68 €. Fazit: Der maximal erreichbare Rentenzuwachs durch die Höherbewertung beträgt  $0,33 \times 24,84 \text{ €} = 8,20 \text{ €}$  pro Jahr; er wird erreicht entweder durch die gleichzeitige Erziehung von mindestens zwei Kindern unter zehn oder bei Erzielung eines Einkommens von 2/3 des Durchschnittseinkommens (1.527,25 €) und der Erziehung eines Kindes unter zehn. Wer neben der Erziehung eines Kindes aber nur 511,30 € brutto pro Monat verdient, wird so behandelt, als wären es 766,95 €; das bedeutet einen Rentenzuwachs von nur rund EUR 2.76 pro Monat ( $255,65: 2290,62 = 0,11 \times \text{ARw } 24,84$ )!

d) Der Neuregelung der Aufwertung von Kindererziehung durch Höherbewertung in den ersten zehn Lebensjahren steht noch aus weiteren Gründen die Verfassungswidrigkeit auf der Stirn, denn sie führt je nach Höhe des Verdienstes zu höchst unterschiedlichen Honorierungen der Erziehung: je höher desto mehr. Hierfür ist weit und breit aber keine soziale Rechtfertigung zu sehen (diese Spreizung widerspricht im Übrigen der Kritik von Rot/Grün an der Differenzierungswirkung der Kinderfreibeträge!). Hinzu kommt, dass das Bundesverfassungsgericht es dem Gesetzgeber im letzten „Familienurteil“ vom 10. November 1998 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.

---

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

148 Die Hälfte von ( $2.290,62 \text{ €} \times 40 \text{ v.H.} =$ ) 916,25.-€ sind 458,12.-€, das entspricht ( $458,12: 2.290,62=0,2$ ) einem Fünftel des Aktuellen Rentenwerts.

e) Nicht zu vergessen ist schließlich der Umstand, dass auch Bewertung der Kindererziehungszeiten von der – aus demographischen 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. Januar 2001 für 2010 von Minderausgaben, nur für die Bundesbeiträge für Kindererziehungszeiten, von 665 Mio € in 2010 aus.<sup>149</sup>

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 1,5fache bis zu maximal 75 v.H. des aktuellen Rentenwerts (= 24,84/25,19 € West/Ost 2000). Damit lag die Höherbewertung der Rente nach Mindesteinkommen zwar unter der 100-Prozent-Grenze 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 wurden. Die neue Regelung bleibt allem Anschein nach deshalb selbst hinter der alten zurück.

g) Dieser Umstand lenkt den Blick auf die Tatsache, dass gerade Frauen und Mütter im letzten Jahrzehnt Opfer von tiefen Renteneinschnitten wurden. Der Gesetzgeber hat insbesondere mit dem „Wachstums- und Beschäftigungsförderungsgesetz“ (WFG) vom 25. September 1996 die Alterssicherung von Frauen in klarem Widerspruch zum Verfassungsauftrag aus dem Trümmerfrauenurteil und dem Folgeurteil vom 12. März 1996 massiv beschädigt. Was man den Müttern danach 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 Cents 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

---

149 BT-Drucks. 14/5146, S. 5.

Arbeit gezahlt werden (§§ 74 Satz 3 Ziffer 1, 166 Abs. 2a, 58 Abs. 1 Ziffer 3 SGB 6). Das ist zum Beispiel dann der Fall, wenn die 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 „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 zwei Jahre erwerbstätig, zwei Kinder, vier 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 € beträgt der Rentenanspruch bei einem Renteneintritt im Jahre 1996 noch 751,96 €, nach Ablauf der Übergangsfristen im Jahre 2001 jedoch nur noch 404,34 €!<sup>150</sup>

### 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 ein Entgeltpunkt hinzugerechnet werden. Merkwürdigerweise hat diese Korrektur aber weder Auswirkungen auf die prognostizierten Beitragssätze noch die Rentenleistungen!<sup>151</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. Denn tatsächlich wird ja das Rentenniveau für Eltern wie Kinderlose prinzipiell im selben Ausmaß abgesenkt – und zwar aus demographischen Gründen! Zwar finden sich, vor allem bei den Hinterbliebenenrenten, konzeptionelle Ansätze zur Herstellung intragenerationeller Gerechtigkeit zwischen Eltern und Nichteltern, jedoch ist das Verhältnis der gesetzgebenden Mehrheit zur Familienfrage offenbar derart ambivalent, dass eine Springprozession nach rückwärts dabei herauskam: ein Schritt vorwärts, zwei zurück. Mit dem Verfassungsauftrag aus dem Trümmerfrauenurteil von 1992 ist dieses Ergebnis unvereinbar.

---

<sup>150</sup> Vgl. die ZEIT Nr. 7 v. 7.2.1997.

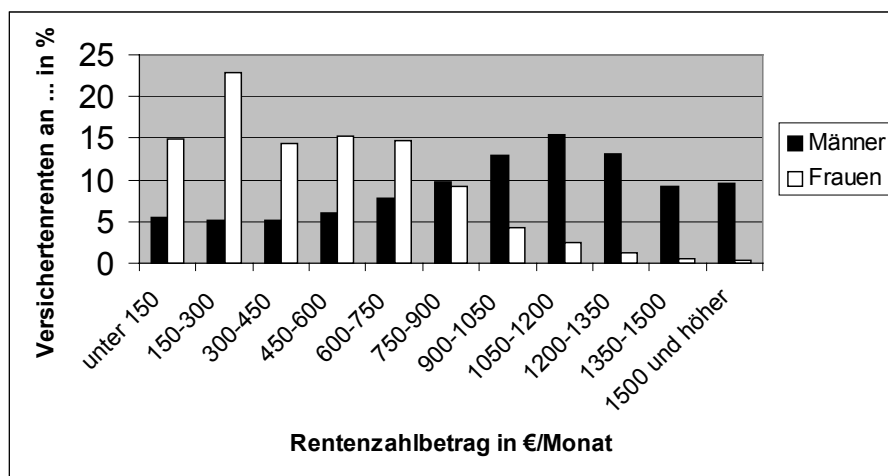
<sup>151</sup> Kritisch hierzu: Dt. Familienverband (Hg.), Die Familie, 3/2001, S. 10.

## VII. 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 und der Sozialversicherung insgesamt. Diese sollen hier wenigstens skizziert werden:

Es entspricht allgemeiner Auffassung und ist – jedoch ohne genaue Prüfung – Basis der verfassungsrechtlichen Beurteilung der Transferlagen, dass die Schiefelage 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 nachfolgende Grafik).

**Grafik 3: Verteilung der Versicherungsrenten (Normalrenten nach VDR-Abgrenzung in den alten Bundesländern 2001.**



Quelle: VDR-Statistik Rentenbestand



Diese Spreizung wurde in den letzten Jahren stetig größer.<sup>152</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 „Riester-Rente“ verschärft die Polarisierung dabei nicht unerheblich.<sup>153</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 Sozial-einkommen. 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>154</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 versicherungsfreie und im Regelfall gering versteuerte Einkommen; zuvor waren lediglich die Versicherteneinkommen (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), den steuerlichen Idealfall fehlender Ausweichmöglichkeiten unterstellt, einen Grenzsteuersatz von ca. 40 v.H. verkraften müssen, ist die

---

152 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.

153 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.

154 Vgl. dazu Borchert, Jürgen, Sozialstaat: Zwischen Selbstzerstörung und neuer Solidarität, in: Hinte/Chatzimarkakis (Hg.), Freiheit und Gemeinsinn, Bonn 1997, 176 ff.

spätere Rente von dieser Steuerlast befreit. Dasselbe Ergebnis der steuerfreien Rente finden wir andererseits auch bei versicherten Einkünften in Höhe von nur 7.158,20 € 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.

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. Bei diesen unterschiedlichen Leistungen werden nämlich die unterschiedliche Steuerbelastung und damit die Relation der Nettoeinkommen eingerechnet. Bei einem Durchschnittsmonatsgehalt von 2.292,67 € (rd. 531 € Woche) ergeben sich Unterschiede zwischen 249,41 € (Leistungsgruppe C/1) und 132,52 € (E/2) im Arbeitslosengeld. In E/2 auf denselben Alg-Betrag von 249,41 €/Woche zu kommen, ist nicht möglich, weil dafür ein Bruttoeinkommen weit jenseits der Bemessungsgrenze nötig wäre, die Tabelle endet bei 192,96 €. <sup>155</sup>

d) Ein Vergleich zur Rente lässt sich etwa wie folgt ziehen: Die Alg-Wochenbeträge (Beispiel 1) ergeben Alg-Monatsbeträge von rund 1.073,73 € für Eltern bzw. 562,43 € für Singles. Diese Monatsbeträge als Renten entsprächen bei 45-jähriger Versicherungsdauer versichertes Einkommen in Höhe von 2.292,67 € einerseits und ca. 1.202 € andererseits! Damit zeigt das Modell der Arbeitslosenversicherung, in welcher Bandbreite bei der Leistungsgewährung eine Rückkoppelung an die Nettopositionen 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>156</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>157</sup>.

e) Andere Umverteilungen von unten nach oben laufen noch subtiler, wie z.B. die, welche durch die Dauer der Lebenserwartung beeinflusst werden. So sind vor allem die „kleinen Malocher“ die besten Risiken, weil sie – nicht zu-

---

<sup>155</sup> Die Zahlenwerte sind der 1996er Tabelle entnommen und stammen aus einem Rentenstreitverfahren, welches derzeit beim Bundessozialgericht anhängig ist (B 12 RA 7/02 R).

<sup>156</sup> Hierbei sollte auch berücksichtigt werden, dass diese rentenrechtliche Privilegierung hoher Einkommen nicht selten zusammentrifft mit entsprechend höheren Betriebsrentenansprüchen und höheren Kapitalrenten.

<sup>157</sup> Schewe, Dieter, Wirkungen der Rentenformeln, Einkommensverteilung innerhalb der alten Generation und „Generationenvertrag“, SozFortschritt 11/1995, S. 263.

letzt 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>158</sup>

f) 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 nur noch in Höhe der Zahlbeträge. 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 Rentnerbergs.<sup>159</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 eine wichtige Option für die Sanierung des Arbeitsmarkts wäre. Genau diese Möglichkeit verhindert aber das deutsche Rentensystem, weil die einer Sparformel ähnliche deutsche Renten-

---

158 Vgl. 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 FR v. 15.6.1998, S. 8 („Das Märchen von der Kostenexplosion durch die Blaumacher“).

159 Vgl. den Dialog zwischen Tremmel, Jörg/Stiftung für die Rechte zukünftiger 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 Pickenknick 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 scheinselbstständig 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.“

formel längere Teilzeitperioden unweigerlich und drastisch mit Altersarmut bestraft.<sup>160</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.

g) Fazit: Eine grundlegende Rentenstruktur-Reform ist überfällig.<sup>161</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 Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) bietet in wesentlichen Teilen eine brauchbare Vorlage (dazu unten, Teil 3 – V.).

## VIII. Zusammenfassung Teil 2

Familienpolitisch imponieren in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland vor allem zwei Phänomene: Zum einen die rasante Familienverarmung, welche seit 1965 festzustellen ist und genau umgekehrt zu den sinkenden Geburtenziffern verläuft. Zum anderen die Tatsache, dass selbst massive Ausweitungen familienpolitischer Leistungen von 1992 bis 2002 die relative Einkommensposition der Familien nicht verbessert haben, mithin verpufften. Will man die familienpolitische Therapie aber an den Ursachen und nicht den Symptomen der Fehlentwicklung ansetzen lassen, müssen somit zwei Fragen beantwortet werden: Weshalb hat sich die Situation der Familien seit fast vier Jahrzehnten kontinuierlich verschlechtert und warum sind die Anstrengungen des letzten Jahrzehnts wirkungslos verpufft? Oder anders formuliert: Weshalb war es bis weit in die 1960er Jahre hinein möglich, von einem Facharbeitereinkommen drei Kinder großzuziehen und trotzdem noch ein Haus zu bauen – und weshalb ist das heute immer weniger möglich?<sup>162</sup>

### 1. „Vereinbarkeit“ und „Familiengeld“ nur Symptombehandlungen

Die derzeit politisch konkurrierenden Konzepte der „Vereinbarkeit“ und des „Familiengeldes“ setzen beide lediglich am Symptom der Familienarmut an. Die Analyse der Ursachen der Deklassierung und ihres spektakulären Verlaufs unterbleibt. So ignoriert das „Vereinbarkeitskonzept“ schon die Tatsache, dass die

160 Kritisch auch Döring, Diether 2002 sowie Kaufmann, Franz-Xaver 2002 – Teil B – Dokumentation.

161 Dieselbe Ansicht vertritt übrigens auch der Wissenschaftliche Beirat im BMFSFJ in seinem Gutachten 2001, S. 199 ff. mit Fokus auf der Umgestaltung des Zwei- in ein Drei-Generationen-System, wobei dafür allerdings nur Grundzüge aufgezeigt werden.

162 Borchert, Jürgen, Megathema „Familienpolitik“, Die politische Meinung, Nr. 394, 9/2002, S. 19 ff.

Deklassierung der Familien immer weiter fortschritt, obwohl sich die Erwerbstätigkeitsquote der Mütter in den alten Bundesländern seit 1960 um mehr als 50 v.H. erhöhte. Wer im Übrigen die Ausweitung der öffentlichen Kinderbetreuung fordert, veranstaltet nur eine Alibidiskussion, so lange er nicht zuvor eine Änderung der Finanzverfassung zugunsten der Kommunen verlangt, denn diese müssen den Hauptanteil der Lasten tragen, die mit ca. 40 Mrd. € veranschlagt werden.<sup>163</sup> Genauso wenig setzt sich auf der anderen Seite das „Familiengeldkonzept“ mit der Tatsache auseinander, dass die Familieneinkommen trotz der rasant steigenden Kindergeldbeträge relativ immer weiter zurück gefallen sind. Solange die Ursachen dieses Phänomens ungeklärt sind, können die Effekte des Familiengeldes somit auch nicht zuverlässig abgeschätzt werden. Es kann im Übrigen nicht ernsthaft als Fortschritt empfunden werden, wenn man nur die eine Sozialleistung „Sozialhilfe“ durch die andere namens „Familiengeld“ ersetzt, statt dafür zu sorgen, dass Familien ihre Kinder aus dem selbst erwirtschafteten Einkommen in eigener Verantwortung aufziehen können. Denn wer Kinder von klein auf zu Almosenempfängern macht, verhindert das Erlernen von Freiheit und Selbstverantwortung.

Geht man den zwei Ausgangsfragen nach, stößt man auf vielschichtige und wechselwirkende Ursachen der Deklassierung. An erster Stelle zu nennen sind massive Erhöhungen der Sozialversicherungsbeiträge und der indirekten Steuern, die seit den 1950er Jahren jeweils rund verdoppelt wurden. Weil beide Abgabeformen Familien deutlich überproportional belasten, vergrößert ihr Anstieg zwangsläufig die Einkommenskluft zwischen Kinderlosen und Familien. Besonders fatal ist es, wenn indirekte Steuern zur Beitragssubstitution bei der Sozialversicherung eingesetzt werden, wie dies seit 1998 mit der Mehrwert- und der Ökosteuer geschieht; denn dann tritt eine Potenzierung der Negativwirkungen zu Lasten der Familien ein. Dass die kräftigen Kindergelderhöhungen der letzten zehn Jahre den Einkommensrückstand von Familien zu Nichtfamilien nicht verringern konnten, lässt sich mühelos aus dem Anstieg der Sozialabgaben, der indirekten Steuern und dieser Finanzierungs Kombination erklären.

## 2. Wechselwirkungen

Je größer nun der Anteil der Kinderlosen an der Gesamtbevölkerung wurde, desto mehr wurden Familien auf allen Gütermärkten an den Rand gedrängt. Verstärkt wurde diese Entwicklung durch den rasanten Anstieg der Lebenswartung und der Altersruhegelder, denn entsprechend wuchs die Marktkonkurrenz durch die Senioren. Der Anteil lebenslang Kinderloser an der Bevölkerung, der sich heute auf die 40-Prozent-Marke zu bewegt, lag bis Anfang der 1960er Jahre unter 10 v.H. Zudem war die Lebenswartung um gut zehn Jahre geringer. So wurden Familienhaushalte allmählich zur Minderheit. Heute ist ihr Anteil schon deutlich unter 25v.H. aller Haushalte gesunken. Das war früher genau

---

<sup>163</sup> Schmidt, Renate, SOS Familie, Reinbek 2002, S. 109 ff.

umgekehrt. Damit haben sich die Marktbedingungen fundamental zu Lasten der Familien verändert.

Dass Familien und Nichtfamilien in der Nachkriegszeit unter nahezu identischen Konsumbedingungen lebten, beruhte neben der geringeren Belastung durch Sozialversicherungsbeiträge und indirekte Steuern vor allem auf einer steilen Progression des Einkommenssteuertarifs mit einem Spitzensteuersatz von 95 v.H.<sup>164</sup> bei gleichzeitig hohen Kinderfreibeträgen. Dadurch wurden die Investitionen in das Humanvermögen deutlich besser bewertet als heute. Bemerkenswert ist zudem, dass die Kinderfreibeträge und das Kindergeld 1961, als die Kinderzahlen besonders hoch und die Kinderlosigkeit (und damit die Notwendigkeit eines Familienlastenausgleichs!) noch sehr gering war, ihren realen Höchststand erreichten.

Auch das Ausmaß der „positiven externen Effekte“ der Kindererziehung war wegen der niedrigen Kinderlosenquote, der niedrigen Renten und des Abgabenniveaus in den 1950er Jahren weitaus geringer als heute. Die scharfe Asymmetrie zwischen der Privatisierung der Kinderlasten und der Sozialisierung des Kindernutzens, die zu recht als „Transferausbeutung der Familien“ bezeichnet wird, trat erst mit der Rentenreform des Jahres 1957 deutlich in Erscheinung. Diese Reform, mit welcher entgegen den Plänen der Erfinder des neuen Systems nur die Alten-, nicht aber zugleich die Kinderversorgung sozialisiert und somit „Kinderlosigkeit prämiert“ (Oswald von Nell-Breuning) wurde, setzte eine Kettenreaktion von Belastungswirkungen für Familien in Gang. Denn im neu geschaffenen „Generationenvertrag“ wurden Eltern nunmehr gezwungen, durch ihre Kindererziehung die Altersvorsorge für ihre kinderlosen Generationsteilnehmer mit zu übernehmen. Kinderlose hingegen wurden von ihrer Verantwortung, ihre Zukunftsvorsorge selbst in die Hand zu nehmen, freigestellt und konnten diese nun „auf die Kinder anderer Leute bauen“ (Oswald von Nell-Breuning). Hierin liegt eine weitere Ursache der enormen Einkommensüberhänge bei Kinderlosen, die Familien seitdem auf allen Gütermärkten preistreibend in Bedrängnis brachten.

### **3. Familien tragen Lasten der Individualisierung**

Weil seit der Rentenreform 1957, welche das bis dahin dominierende System der familiären Sicherung auflöste, auch keine Rücksicht mehr auf persönliche Bindungen genommen werden musste, wurde durch diese Reform auch der extreme Individualisierungsschub der letzten Jahrzehnte erst möglich, unter dem Familien wiederum besonders zu leiden haben: Denn in Gesellschaften, in welchen der Individualismus und damit die Person bzw. das Subjekt Maßstab des Handelns wird und die persönliche Freiheit und die persönlichen Entscheidungsmöglichkeiten wichtiger sind als die gesellschaftlichen Vorgegebenheiten, sind allgemeine Sinn- und Orientierungskrisen vorprogrammiert, welche es

---

<sup>164</sup> Bis 1953, danach 1954 noch 80 v.H.

zugleich immer schwieriger machen, die Kinder nach verbindlichen Normen zu erziehen. Dass diese Entkoppelung von Freiheit und Verantwortung, die durch das moderne System sozialer Sicherheit in Gang gesetzt wurde, von der Politik bis heute nicht verstanden wird, beweisen die demographiebedingten Kürzungen von Sozialleistungen wie der demographische Rentenfaktor, die „Riester-Rente“ oder die 1996 ins Werk gesetzte Absenkung des Krankengeldes. Alle Regelungen belasten nämlich Eltern und Kinderlose unterschiedslos mit den Folgen der Veränderungen der Bevölkerungsstruktur, ungeachtet ihrer höchst unterschiedlichen Verantwortlichkeit für diese Entwicklung. Eine ebenso grobe Verletzung des Freiheits- und Verantwortungsbezugs beinhalten auch die Erziehungszeiten in der Rentenversicherung und die Bundesbeiträge für Kindererziehung, denn auch sie müssen nicht von den kinderlosen Jahrgangsteilnehmern der Eltern, sondern von den Kindern der bedachten Mütter bzw. der „Allgemeinheit“ finanziert werden.

#### **4. Neuordnung der Transfersysteme: Freiheit und Verantwortung**

Für eine zukunftsweisende Familienpolitik stellt sich damit die Aufgabe, die Verteilung von öffentlichen Lasten und Leistungen komplett neu zu ordnen, die wegen der unterlassenen Anpassungen der Steuer- und Sozialsysteme an die fundamentalen soziologischen, technologischen und wirtschaftlichen Veränderungen vollkommen aus dem Lot geraten sind. Das ist nicht nur eine ökonomische Frage, sondern ebenso eine Frage unserer Werteordnung: Des Zusammenhangs von Freiheit und Verantwortung nämlich. Der Staat hat nicht nur für Belastungsgerechtigkeit, sondern zugleich dafür zu sorgen, dass jeder die Verantwortung für den von ihm frei gewählten Lebensentwurf trägt. Er darf deshalb Familien nicht durch die Gestaltung der Abgabensysteme zu Almosenempfängern machen und so daran hindern, ihre Kinder aus dem selbst erwirtschafteten Einkommen großzuziehen. Genau so wenig darf er Eltern um ihre originär und genuin erworbenen Altersversorgungsansprüche gegenüber ihren Kindern prellen.

### **Teil 3: Familienpolitische Strukturreform des Sozialstaats**

Ein auf die Deklassierungsursachen bezogenes Reformprogramm muss entsprechend den bisherigen Ergebnissen dieser Untersuchung demnach an sechs Strukturbedingungen bzw. -fehlern anknüpfen:

- (1) Der fehlenden politischen Repräsentanz der „dritten“ Generation in einer auf dem „Generationenvertrag“ basierenden Sozialordnung.
- (2) Der „individualistischen Engführung“ der Arbeitseinkommen und
- (3) ihrer Verlängerung in den Bereich der sozialen Sicherungssysteme infolge der Lohnbasierung und der Struktur der Sozialversicherungsbeiträge sowie
- (4) der „Transferausbeutung der Familien“ durch die Systeme der sozialen Alterssicherung, ferner
- (5) den Überlasten, denen Familien im Steuersystem bei der Einkommensteuer einerseits und bei den Verbrauchssteuern einschließlich ihrer Verwendung zur Beitragssubvention bei der GRV andererseits ausgesetzt sind, und endlich
- (6) dem Fehlen eines durch den Gesetzgeber selbst verbindlich für alle relevanten Rechtsbereiche definierten Existenzminimums.

#### **I. Strukturreform vor „Vereinbarkeit“**

Selbstverständlich gibt es eine Reihe weiterer Strukturfehler und Deklassierungsursachen, wie insbesondere die nach wie vor großen Probleme mit der Vereinbarkeit von Erwerb und Familie. Diese Frage spielt bekanntlich in der Programmatik der gegenwärtigen rotgrünen Regierungskoalition eine herausragende Rolle. Über die Bedeutung der „Vereinbarkeit“ ist dabei quer durch alle gesellschaftlichen Lager überhaupt kein Dissens mehr zu erkennen. Allerdings werden dabei die entscheidenden Fragen in der Diskussion ausgeklammert: Angefangen vom blockierten Arbeitsmarkt, über die notwendige Änderung der finanzverfassungsrechtlichen Verteilungsschlüssel zu Gunsten der Kommunen oder die ebenso nötige Änderung des Rentensystem zu Gunsten von Teilzeittätigkeiten, ferner die Fragen sozialpädiatrischer Standards frühkindlicher Fremdbetreuung etc. Deshalb ist die derzeit herrschende Vereinbarkeitsdiskussion im Grunde eine Alibidiskussion.

Es ist jedenfalls mit Nachdruck zu unterstreichen, dass die hier vorgeschlagene tiefgreifende familienpolitische Strukturreform des Sozialstaats auch zur



Lösung der Vereinbarkeitsproblematik grundlegend und vorrangig ist: Erstens weil „Vereinbarkeit“ einen funktionierenden Arbeitsmarkt voraus setzt; gerade wegen der Abgabenstruktur fehlt es hieran ja. Zweitens 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 nachzukommen ist.<sup>165</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/oder Wohngeldberechtigung, des Baukindergeldes, ferner zweites Kfz/Mobilitätskosten und dergleichen) verbunden wäre, unter den gegebenen Bedingungen nur wenig ändern. Wie zu zeigen war, nahm die Deklassierung der Familien in den letzten vierzig Jahren stetig zu, obwohl die Müttererwerbstätigkeit insgesamt um rund 50 v.H. anstieg. Drittens haben längere Teilzeitperioden, wie oben dargestellt, höchst negative Konsequenzen für die spätere Alterssicherung. Viertens: Käme es tatsächlich zu einer massiven Ausweitung der Müttererwerbstätigkeit, so würde zwar die heutige Rentenfinanzierung erleichtert, die künftige jedoch umso schwerer. Empirisch belegt – fünftens – zudem die Situation 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, vielmehr die Realisierung des Kinderwunsches vor allem von stabilen sozialen Grundbedingungen – namentlich von einem funktionierenden Arbeitsmarkt und Arbeitsplatzsicherheit – abhängt.<sup>166</sup> Die Vereinbarkeit von Erwerb und Kindererziehung ist überdies kein Ersatz für eine verfassungskonforme, familiengerechte Sozial- und Abgabenordnung, zumal nach der Verfassungsjudikatur den Eltern die Wahlfreiheit in der Gestaltung der Kindererziehung garantiert ist. Aus diesen Gründen ordnet der Wiesbadener Entwurf die Maßnahmen zur Herstellung und Verbesserung der „Vereinbarkeit“ in der Reformhierarchie nachrangig ein.<sup>167</sup>

---

165 So schon 1976 Pross, Helge, Die Wirklichkeit der Hausfrau, Hamburg 1976, S. 143 ff.

166 Mit 10,2 Geburten/1000 Einwohner (2001) liegt Schweden in der EU jetzt wieder auf einem der hinteren Plätze der Geburtenstatistik (nach Eurostat v. 14.1.2002). Nach einer persönlichen Mitteilung von Dr. Peter A. Köhler, Max-Planck-Institut für internationales Sozialrecht, München, vom 23. Januar 2002 machen wegen der Wirtschaftskrise und der steigenden Arbeitslosigkeit auch immer weniger Eltern in Schweden noch Gebrauch von den spezifischen Elternrechten, „Anzumerken ist allerdings, dass durch die Verlagerung häuslicher Dienstleistungen in den Markt, die mit vermehrter Erwerbsbeteiligung von Müttern/Vätern verbunden ist, auch neue Arbeitsplätze entstehen können.

167 Beispielhaft für die oberflächliche Diskussion dieser Fragen durch die herrschende Meinung zuletzt Köhler-Rama, Tim, Kinderzahlabhängige Beiträge in der gesetzlichen Rentenversicherung: Rückschritt statt Fortschritt, DAngVers 11/2002, S. 449 ff.

## II. Grundzüge der Reform

Einer Reform sind realistischer Weise nur die Ebenen 1 und 3 bis 6 zugänglich. Zwar wurde in den frühen 1950er 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.

(1) An den Anfang der politischen Debatte gehört die Forderung nach einem „Familienwahlrecht“, denn eine Gesellschaftsordnung auf der Basis von „Generationenverträgen“ bedarf der „Re“-„Präsentation“<sup>168</sup> der „dritten Generation“.

(2) Die öffentliche Definition der Armutsgrenze durch den Gesetzgeber selbst und nicht durch einen Exekutivzirkel hinter verschlossenen Türen gebietet wegen des Parlamentsvorbehalts und des Wesentlichkeitsprinzips schon das Grundgesetz, denn es handelt sich um eine der zentralen gesellschaftlichen Entscheidungen mit Konsequenzen für fast alle Rechtsbereiche.

(3) Ohne weiteres beheben lässt sich auch 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. Schweiz) gesetzt werden.<sup>169</sup> Die bestehenden Sonderversorgungssysteme (Selbstständige, Beamte) sind als Zusatzsysteme auszugestalten.

(4) 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.

(5) Der „rechtsstaatliche Skandal“ (Paul Kirchhof) der Behandlung der Kindererziehung in den Alterssicherungssystemen lässt sich – entsprechend der neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts – nur dadurch verfassungskonform beseitigen, dass Kindererziehung tatsächlich als eigenständige Beitragsleistung auch zu einer eigenständigen, originären Altersversorgung führt. Hier bietet sich das vom Verfasser bereits 1981 vorgestellte „Duale Modell“ von Eltern- und Geldbeitragsrenten als Lösung an.<sup>170</sup> Der Übergang

---

168 So Merk, Kurt-Peter 2002.

169 Dazu Döring, Diether, Finanzierbarkeit und Finanzierung der deutschen Sozialversicherung unter Einbeziehung europäisch-vergleichender Betrachtungen, in: LVA Rheinland-Pfalz/Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer (Hrsg.), 7. Speyerer Sozialrechtsgespräch, Sozialversicherung im Spannungsfeld von Beitrags- und Steuerfinanzierung, Speyer 1997, S. 53 ff.

170 Borchert, Die Berücksichtigung familiärer Kindererziehung im Recht der gesetzlichen Rentenversi-

könnte fließend dadurch bewerkstelligt werden, dass – was ohnehin von der Verfassung geboten ist – Eltern von den demographisch bedingten Leistungskürzungen ausgenommen werden – jedenfalls soweit diese nicht mortalitätsbedingt sind.

(6) 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.

(7) Im Bereich der Familienförderung sind die Voraussetzungen für die Wahlfreiheit bzw. die Vereinbarkeit von Kindererziehung und Erwerb vor allem durch eine Lohnersatzleistung sowie eine „Elternteilzeit“ etwa analog der „Altersteilzeit“ bei zeitweisem oder teilweisem Erwerbsverzicht zu Gunsten der persönlichen Kinderbetreuung zu schaffen. Dass Staat und Gesellschaft zwar eine bis zehnjährige Altersteilzeit gesetzlich und tariflich arrangieren können, jedoch nicht in der Lage sein sollten, eine ebenso lange Elternteilzeit zu realisieren, ist nicht einzusehen. Abzubauen sind auch die bekannten Defizite im Bereich der Kinderbetreuungsangebote und Ganztagschulen, wofür verbindliche pädiatrische Standards zu entwickeln sind. Grundregel muss dabei sein, die Erwerbsbedingungen den Bedürfnissen der Familien und Kinder anzupassen und nicht umgekehrt. Empfohlen wird die Förderung von Modellen der intergenerationellen Kinder- und Altenarbeit nach dem Vorbild des Mütterzentrums Salzgitter.<sup>171</sup> Ferner wird zu überlegen sein, ob nicht die „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 die Sozialhilfe in die materielle Verantwortung des Bundes als Auftragsverwaltung durch die Kommunen zu überführen<sup>172</sup> und

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

(10) Erhoben wird schließlich die Forderung nach einer Familienverträglichkeitsprüfung im Rahmen der Gesetzgebung; empfehlenswert scheint überdies die Schaffung eines Ministeriums für Familien und Ökologie sowie die Schaffung einer institutionellen Vertretung der Kinderinteressen nach dem Vorbild des norwegischen „Kinderombudmanns“.

---

cherung, Berlin 1981, S. 225 ff.

171 Dazu Grefe, Christiane, Reportage über ein Mütterzentrum, in: „DIE ZEIT“ vom 22.11.2001, S.12. Vgl. dazu auch das Referat von Orth, Eva und Weskamp, Hannalore 2002 in Teil B – Dokumentation.

172 Siehe aber Art. 104 a GG.

### III. Familienwahlrecht – eine „Notlösung“<sup>173</sup>

Wie zu zeigen war, bleibt die in Deutschland praktizierte Sozial-, Familien- und Bildungspolitik seit Jahrzehnten weit hinter den Notwendigkeiten zur Gewährleistung einer nachhaltigen gesellschaftlichen Entwicklung zurück. Gleiches ist bekanntlich im Bereich der Umwelt- und Finanzpolitik zu konstatieren. Von Seiten der Politischen Philosophie (z.B. von John Rawls und Hans Jonas) wird dies auf die prinzipielle Untauglichkeit des demokratischen Herrschaftssystems für die Sicherung gesellschaftlicher Nachhaltigkeit und Zukunftsfähigkeit zurückgeführt. Tatsächlich lässt sich aber mindestens genauso überzeugend ein Repräsentationsdefizit ausmachen, welches für diese Fehlsteuerung der „real existierenden Demokratie“ verantwortlich ist: Nämlich der systematische Ausschluss der Kinderinteressen vom demokratischen Prozess, dem durch ein Kinder- oder Familienwahlrecht zu begegnen sei.<sup>174</sup> Die Anzeichen mehren sich dafür, dass sich hierzu eine zentrale politische Debatte Bahn bricht.<sup>175</sup>

„Das Kinder-, Minderjährigen- oder Familienwahlrecht, heißt ein gängiger Vorwurf, sei doch nur eine Notlösung, die obendrein auch noch hart am Rande der Verfassung 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 dabei keineswegs 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>176</sup> Inzwischen hat er weite Verbreitung gefunden, über Parteigrenzen hinweg: Die langjährige Hamburger und Berliner Justizsenatorin Lore Maria Peschel-Gutzeit, Sozialdemokratin und eine Avantgardistin der bundesrepublikanischen Frauenbewegung, vertritt ihn ebenso<sup>177</sup> wie der inzwischen

<sup>173</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.

<sup>174</sup> Hierzu umfassend jüngst Merk, Kurt-Peter 2002, S. 91 ff.

<sup>175</sup> So hat sich die amtierende Bundesfamilienministerin Renate Schmidt verschiedenen Berichten der Tagespresse nach Ende November 2002 ausdrücklich für die Einführung eines Familienwahlrechts ausgesprochen.

<sup>176</sup> Nach Gerhard Ritter, *Carl Goerdeler und die deutsche Widerstandsbewegung*, Stuttgart 1984, Anhang I (zitiert nach Löw, Konrad, in VAW 2001, S. 63).

<sup>177</sup> Siehe Peschel-Gutzeit, *Unvollständige Legitimation der Staatsgewalt oder: Geht alle Staatsgewalt nur vom volljährigen Volk aus?* In NJW 43/1997, S. 2861 f.

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>178</sup> aber sie bleiben die Antwort auf die Frage schuldig, wie denn der absehbare staatliche Legitimationsverlust anders zu vermeiden sein sollte, dessen Schatten die demographische Entwicklung bereits vorauswirft. 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>179</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>180</sup> Dabei übersieht Rürup freilich, dass Kinder ebenfalls Individuen sind, deren individuelle Präferenzen gerade deshalb keine Berücksichtigung finden. Folgt man seiner Logik, spricht dies also gerade für und nicht gegen ein Familienwahlrecht. Dass genau entgegen seiner Ansicht erst die Einbeziehung der dritten Generation im Generationenvertrag für das notwendige Minimum an Zukunftspräferenz Voraussetzung ist, hat zuletzt Kurt-Peter Merk umfassend und überzeugend herausgearbeitet.<sup>181</sup>

#### IV. Definition des Existenzminimums durch den Gesetzgeber

Eine konsequent am Gleichheitssatz und dem Prinzip der Familiengerechtigkeit ausgerichtete Reform des Sozialsystems setzt Transparenz und klare Maßstäbe voraus. Dreh- und Angelpunkt für die Beurteilung der Lasten- und Leistungsgerechtigkeit ist das Existenzminimum, denn nur das jenseits des Existenzminimums frei verfügbare Einkommen steht für Abgaben zur Verfügung. Zugleich hat das Existenzminimum in vielen Bereichen die Funktion einer Einkommensgrenze für diverse Sozialleistungen, Zuzahlungspflichten oder Pfändungsver-schonung und ähnliches. Der gegenwärtige Rechtszustand ist hier chaotisch, denn die Sozialhilfe, das Steuerrecht, die Krankenversicherung, das Wohn- und

---

178 Siehe Wassermann, Rudolf, One man, one vote – Das Wahlrecht für Kinder – ein Irrweg, in VAW 2001, S. 21 ff.

179 Vgl. dazu Wingen, Max, Familienpolitische Denkanstöße, Vektor 2001, S. 223 ff.

180 Vgl. unten Bert Rürups Stellungnahme zum „Wiesbadener Entwurf“ in Teil B – Dokumentation.

181 Vgl. Merk, Kurt-Peter 2002.

Erziehungsgeld, die Ausbildungsförderung, der Pfändungsschutz, die „Riester-Rente“ und die Prozesskostenhilfe und vieles andere mehr weisen je andere Existenzminima oder dem entsprechende Einkommensgrenzen auf. Dabei werden teils die Bruttoeinkommen, teils die Nettoeinkommen herangezogen, wobei diese wiederum mit unterschiedlichen Standards ermittelt werden. All das unterstreicht, dass der Gesetzgeber über kein konsistentes Konzept verfügt. Deutlich wird dies nun erneut bei der Schaffung der Grundsicherung durch das „Gesetz über eine bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung“, welches am 1. Januar 2003 in Kraft tritt; danach besteht Anspruch auf eine Leistung in Höhe von bis zu 844 € für Rentner, deren Einkommen niedriger sind und deren Vermögen einen Freibetrag von 2301 € nicht übersteigt. Der Sache nach handelt es sich um eine der Sozialhilfe ähnliche Leistung, bei welcher allerdings Angehörige erst ab einer Einkommensgrenze von 100.000 € in Rückgriff genommen werden.<sup>182</sup> Vergleicht man diese Leistung allerdings mit den Beträgen der Sozialhilfe, fällt eine Differenz von rund 200 € auf, um welche die Grundsicherung die durchschnittlichen Sozialhilfeleistungen übersteigt. Vollends willkürlich werden derartige Existenzminima bzw. Einkommensgrenzen dann, wenn statt der Nettobeträge auf die Bruttoeinkommen abgestellt wird wie beispielsweise bei den Zuzahlungsgrenzen der Gesetzlichen Krankenversicherung<sup>183</sup> oder weder mit dem Steuer- noch dem Sozialhilferecht kompatible Berechnungsweisen Anwendung finden wie beim Bundeserziehungsgeld, Wohngeld usw.

Dieser Wirrwarr hat eine Fülle weitreichender und schädlicher Konsequenzen, denn er verhindert eine rationale und den verfassungsrechtlichen Maßstäben entsprechende Zuordnung von Lasten und Leistungen. Zudem hat der Bundesgesetzgeber durch die Definition dieser Grenzen die Möglichkeit, materielle Verantwortlichkeiten auf die anderen föderalen Ebenen, insbesondere die kommunale, zu verschieben. Schließlich werden auch für die Bürger – zum Beispiel für Mütter beim Wiedereinstieg in das Erwerbsleben nach einer Kinderpause – die Konsequenzen einer Einkommenserzielung oft unberechenbar.

Ursächlich für diesen offenkundigen Missstand ist vor allem die Tatsache, dass zum einen die für die Definition der Armutsgrenze nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts maßgebenden Sozialhilfesätze nicht vom Gesetzgeber, sondern von den betroffenen Ebenen der Exekutive selbst definiert werden („Böcke zu Gärtnern“)<sup>184</sup>; zum anderen wählt der Gesetzgeber in Ermangelung eines eigenen, einheitlichen Maßstabes die unterschiedlichen Existenzminima und Einkommensgrenzen je nach fiskalischen Erwägungen. Dem

---

182 VDR-aktuell v. 15.10.2002 ([www.vdr.de](http://www.vdr.de)). Die Zahl der Anspruchsberechtigten wird auf ca. 650.000 geschätzt. Vgl. Schellhorn, Sozialhilfe als Grundsicherung?, in: Boecken/Ruland/Steinmeyer, Sozialrecht und Sozialpolitik in Deutschland und Europa. Festschrift für Bernd Baron von Maydell, Neuwied 2002, S. 595 ff. .

183 §§ 61, 62 SGB V.

184 Vgl. oben Teil 2 – III.7. Manipulation des Existenzminimums, S.71

kann nur durch eine einheitliche Definition der Armutsgrenze durch den Gesetzgeber selbst abgeholfen werden.

**Tabelle 13: Existenzminima und Einkommensgrenzen in verschiedenen Rechtsbereichen**

	Einzel- person	Ehepaar	Allein Erziehen- de 1 Kind	Ehepaar 1 Kind	Ehepaar 2 Kinder	Ehepaar 3 Kinder
<b>Bruttobedarf nach dem Bundessozial- hilfegesetz (BSHG)<sup>1)</sup></b>	663,01 € <i>weiblich</i> 592,45 € <i>männlich</i>	990,75 €	1.009,39 € <i>weiblich</i> 986,39 € <i>männlich</i>	1.240,96 €	1.491,68 €	1.937,20 €
<b>Bundeserzie- hungsgeldge- setz (BErzGG)<sup>2)</sup></b>			1.124,83 €	1372,50 €	1605,58 €	1869,99 €
<b>Pfändungs- freigrenzen<sup>3)</sup></b>	939,99 €	1.289,99 € <i>(bei Unter- halts- pflicht)</i>	1.289,99 €	1.479,99 € <i>(bei Unter- haltspflicht für 2 Personen)</i>	1.679,99 € <i>(bei Unter- haltspflicht für 3 Personen)</i>	1.869,99 € <i>(bei Unter- haltspflicht für 4 Personen)</i>
<b>Wohngeld<sup>4)</sup></b>	830 €	1.140 €	1.140 €	1.390 €	1.830 €	2.100 €
<b>Steuerrecht<sup>5)</sup></b>	602,91 €	1.205,91 €	844,91 €	1689,91 €	2173,91 €	2657,91 €

1) Durchschnittliche monatliche Zahlbeträge an Bedarfsgemeinschaften von Empfängern und Empfängerinnen laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen am 31. Dezember 2000 mit einmaligen Leistungen (15 %) (Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 13, Reihe 2, 2000).

2) Einkommensgrenze nach § 5 Abs. 2 BerzGG, bei Überschreitung der Einkommensgrenze steht ein gemindertertes Erziehungsgeld zu.

3) Gem. Anlage 1 zu § 850 c ZPO (gültig ab 1. Januar 2002).

4) Grenze für das monatliche Gesamteinkommen (nach den Wohngeldtabellen). Diese Einkommensgrenzen gelten für die ab 1. Januar 1992 bezugsfertig gewordenen Wohnungen in Gemeinden der Mietenstufe 6. Bei Gemeinden der Mietenstufen 1 bis 5 oder für andere Wohnungen ergeben sich niedrigere Grenzen des Gesamteinkommens (Quelle: Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen – Wohngeld ab 2002 – Ratsschlüsse und Hinweise).

5) Grundfreibetrag Ledige und allein Erziehende (7.235 €), Verheiratete (14.471 €) hinzu kommt der Freibetrag für das sächliche Existenzminimum des Kindes (allein Stehende = 1.824 €, Verheiratete = 3.648 € pro Kind) sowie Freibetrag für den Betreuungs- und Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf des Kindes (allein Stehende = 1.080 €, Verheiratete = 2.160 € pro Kind).

## V. 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 Arbeitnehmersicherung. Einschließlich der Familienangehörigen sind in der Sozialversicherung etwa 80 – 90 v.H. der Gesamtbevölkerung erfasst. Sozialversicherungsfrei sind im Wesentlichen nur Selbstständige, für die es in den „verkammerten“ Berufen teilweise Sondersysteme gibt, und die Beamtenschaft mit eigenen Versorgungssystemen.

### 1. Historische Skizze der Sozialversicherung

Diese Gestaltung der Sozialordnung hat sich historisch entwickelt.<sup>185</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 Unterstützten und Unterstützten sehr effektiv war. Diese gegen den 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>186</sup> Vollkommen unvereinbar mit dem Soli-

---

<sup>185</sup> Vgl. die kompakte Darstellung bei Döring, Diether 1997, S. 12 ff.

<sup>186</sup> An dem Versuch, saldierende Bilanzen von Einzahlungen und Leistungsempfang bezogen auf die



darcharakter der Systeme sind heute die Beitragsbemessungsgrenzen, die ausgerechnet bei den höchsten Einkommen die geringsten Solidarbeteiligungen verlangen.<sup>187</sup>

## 2. Die allmähliche Verkehrung solidarischer Lastenverteilung

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. Umgekehrt wurde die Belastung der Gewinn- und Kapitaleinkommen immer weiter abgesenkt: 1960 rund 20 v.H., heute nur noch rund 5 v.H.<sup>188</sup> Der amtlichen Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung des Jahres 1998 zufolge lösten knapp 511,3 Mrd. € Gewinne aus Vermögenseinkommen und Unternehmensbeteiligungen Steuern und Abgaben in Höhe von ganzen 20,45 Milliarden € aus, während von 818 Milliarden € an Bruttolöhnen nach dem staatlichen Zugriff nur 511,3 Milliarden € übrig blieben.<sup>189</sup> Wie oben in Teil 2 bereits gezeigt wurde, beinhaltet gleichzeitig auch die Revenue innerhalb der so genannten Solidarsysteme der Sozialversicherung eine interne massive Umverteilung von unten nach oben. Das paradoxe Ergebnis dieser Entwicklung ist nun, dass trotz eines astronomischen Sozialbudgets von über 664,69 Milliarden € oder rund 8.180,80 € pro Kopf der Bevölkerung die Armut und Ungleichheiten wachsen; hierunter leiden vor allem Familien. Statt sozialer Kohäsion keimt sozialer Unfriede.

## 3. Brüchige Fundamente

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 unter Umständen pflichtversichert. Immer häufiger treten zudem „Patchwork-Biografien“ auf, in denen sich Zeiten der Selbstständigkeit,

---

einzelnen Haushalte zu ermitteln, ist wegen der Hyperkomplexität der Transfersysteme nach jahrelanger Arbeit selbst die hochkarätig besetzte Transfer-Enquete-Kommission (TEK) gescheitert, TEK, Das Transfersystem der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1981, Nr. 90 ff.

<sup>187</sup> Zacher nennt dies eine „Subventionierung der Besserverdienenden“, Die Dilemmata des Wohlfahrtsstaates, in: Stifterverband (Hg.), Forum 2/2001, S. 48 ff. (54).

<sup>188</sup> Vgl. Schäfer, Claus (WSI), Über die Rastlosen und Ausgeschlossenen in der Gesellschaft, FR v. 25.9.2001; aufschlussreich in diesem Zusammenhang Bach/Seidel/Teichmann, Entwicklung der Steuersysteme im internationalen Vergleich, DIW-Wochenbericht 40/2002 v. 3.10.2002, die u.a. feststellen, dass Deutschland mit einem Anteil an Sozialbeiträgen von 43,1 v.H. der Staatseinnahmen insgesamt die mit Abstand höchste Quote weltweit aufweist (siehe Tabelle 7, S. 67).

<sup>189</sup> Vgl. Henkel, FR v. 23.10.2000. Eindringlich hierzu Hengsbach, Friedhelm, Die ändern im Blick. Christliche Gesellschaftsethik in den Zeiten der Globalisierung, Darmstadt 2001, S. 121 ff.; Zinn, Karl Georg, Wie Reichtum Armut schafft, Köln 2002, S. 114 ff.

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“ und das „Outsourcing“, die zugleich neue Formen der Selbständigkeit entstehen lassen<sup>190</sup>. So kommen die Sozialversicherungsbeiträge nicht nur durch die demographisch bedingten Lastenerhöhungen unter Druck, sondern zugleich durch das Sinken der Lohnquote. (Vgl. die nachfolgende Tabelle)<sup>191</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 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>192</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 Bundesverfassungsgerichts 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.<sup>193</sup> Die bestehenden Sonderversorgungssysteme (Beamte, verkammerte Selbstständige) sind als Zusatzsysteme bzw. als Systeme der betrieblichen Alterssicherung (etwa analog zur „Versorgung Bund-Länder“ – VBL) auszugestalten.

---

190 Die „Hartz-Kommission“ propagierte die Förderung neuer Formen der Selbständigkeit als „Ich-AGs“; siehe ferner Kreikebohm, Ralf, Zukunft des Arbeitslebens und Soziale Sicherheit, in: Boecken/Ruland/Steinmeyer, Sozialrecht und Sozialpolitik in Deutschland und Europa. Festschrift für Bernd Baron von Maydell, Neuwied 2002, S. 377 ff.

191 Anteil des Bruttoeinkommens aus unselbstständiger Arbeit am Volkseinkommen.

192 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.

193 So v. Nell-Breuning, ZSR 1986, S. 205 ff.

#### 4. Systembrüche

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 rund 40 v.H. der Rentenleistungen, ohne dass die Vertreter der Rentenversicherer noch entsprechende sozialversicherungsfremde Lasten gegenrechnen könnten.<sup>194</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, in der GRV erhalten sie keine vollwertigen Ansprüche. Bei freiwillig versicherten Rentnern der GKV bemaßen sich die Beiträge schließlich, anders als bei den gesetzlich versicherten Ruheständlern, bis 2001 nicht nur nach ihrer Rente, sondern auch nach ihren sonstigen Einkünften.<sup>195</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. März 2000 – 1 BvL 16/96 – beanstandet und dem Gesetzgeber freigestellt, die erweiterte Bemessungsgrundlage auch für die gesetzlich versicherten Rentner anzuwenden. Im Pflegeurteil v. 3. April 2001 wurde sodann eine Volksversicherung für zulässig gehalten und im „Rentenbesteuerungsurteil“ vom 6. März 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 dominierende Übereinstimmung vielmehr, dass sie „nichtselbständige Tätigkeiten“ ausübten.<sup>196</sup> Damit dürften die Zeiten, in denen sich fehlender sozialpolitischer Reformernst hinter verfassungsrechtlichen Beamtenprivilegien verstecken konnte, vorbei sein.<sup>197</sup> Harald Bogs, seit Urzeiten an der Diskussion zur Sozialreform beteiligt, entnimmt der jüngeren Verfassungsjudikatur „spekulativ“ sogar eine „ordnungspolitische Grundsympathie und vielleicht sogar Gesamttendenz auch zu abgabentatbestandlich einfach konstruierter, steuerfinanzierter Staatsbürger-Grundversorgung in Zeiten neuer Demographie-Trends, hoher Arbeitslo-

---

194 So spricht selbst der Sozialbeirat in seinem Sondergutachten vom 13.2.2001 – BT-Drucks. 14/5394, S. 4 – bereits von einer „schleichenden Konversion“ des Rentensystems.

195 Im Einzelnen § 240 SGB V.

196 BVerfG, 2 BvL 17/99 Abs. Nrn. 209 ff. ([www.bundesverfassungsgericht.de](http://www.bundesverfassungsgericht.de))

197 Vgl. hierzu auch Kaufmann, Franz-Xaver 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.“

sigkeit und neuer Strukturen der nationalen und supranationalen Arbeitssysteme.“<sup>198</sup>

## VI. Beitragsgestaltung nach dem Muster des „Solidaritätszuschlags“

Die parafiskalische Beitragslast wurde als wirkmächtigste aller Einzelursachen der Deklassierung der Familien identifiziert. Ihre Reform steht deshalb an der Spitze des notwendigen Maßnahmenkatalogs im Bereich der Transfersysteme. Zumindest für die Pflegeversicherung hat auch das Bundesverfassungsgericht im Pflegeurteil vom 3. April 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 den Zwecken der Alterssicherung dienen, darauf hin zu überprüfen, ob sie nicht ebenfalls für Kinderlose zu systemspezifischen Vorteilen führen, die zu Gunsten der Eltern auszugleichen wären. Dafür wurde dem Gesetzgeber eine Frist bis zum 31. Dezember 2004 gesetzt.<sup>199</sup> Dass diese Korrekturnotwendigkeit für die Rentenversicherung besteht, ist evident<sup>200</sup> und dasselbe gilt angesichts eines Anteils der über 60-Jährigen von rund 50 v.H. an den Gesundheitskosten, bei stark steigender Tendenz, 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.

Zudem zeigt der Vergleich zur Einkommensteuer eine massive Gerechtigkeitsdifferenz, welche mit dem verfassungsrechtlichen Solidargebot für die Sozialversicherung schlechterdings unvereinbar ist.<sup>201</sup> 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>202</sup>. Weshalb aber ausgerechnet für die Solidarsysteme ein Gerechtig-

198 BVerfG-Durchbruch: Soziale Generationsumlage-Versicherungen, Familien(unterhalts)lastenausgleich und verfassungsrechtlicher Gleichheitssatz, in: Boecken/Ruland /Steinmeyer, Sozialrecht und Sozialpolitik in Deutschland und Europa. Festschrift für Bernd Baron von Maydell, Neuwied 2002, S. 91 ff.

199 Urteil vom 3. April 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.

200 Vgl. dazu ausführlich Borchert, Jürgen, Wirtschaftsdienst 5/2001, S. 255 ff.

201 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 rekurrend E 39, 316, 330; 40, 121, 136.

202 BVerfG v. 22.2.1984-E 66, 214, 223.

keitsminus 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 begünstigt, 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>203</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 Verhältnisse herrschen, wurde für die GRV oben bereits ausgeführt; etwas besser nur sieht es in der GKV aus (Teil 1 – II.10 d) sowie 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 von „oben nach unten“.

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“ ebenfalls nach einem progressiven Beitragssatz von 3 bis 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

---

<sup>203</sup> So Franz Ruland, *Versicherungsfremde Leistungen in der gesetzlichen Rentenversicherung*, DRV 1/1995 S. 28 ff.

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“ von Paul Kirchhof et al., 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 v.H. erweitert, was nach dem Modell der Schweiz entsprechende Beitragssenkungen ermögliche; die Senkung der Lohnnebenkosten erhöhe zudem schlagartig die Attraktivität des Humankapitals auf dem Arbeitsmarkt und erschließe damit weitere finanzielle Ressourcen.<sup>204</sup>

## **VII. 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 ein hälftiges Splitten der von jedem Aktiven zu zahlenden Beiträge 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 Durchschnittbeitrag \* Zahl der Beitragszahler./Anzahl der Rentner.

Beispiel: Beträgt das Durchschnittseinkommen aller Versicherten 30.678 € und der Beitragssatz 20 v.H., ferner das Verhältnis Beitragszahler zu Rentempfängern 2:1, dann errechnet sich eine Jahreselternrente pro Kind von 6.135,60 € (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.

---

<sup>204</sup> Vgl. dazu Hankel Wilhelm 2002 in Teil B – Dokumentation.

Für Kinderlose hat dieses „Duale Modell“<sup>205</sup> eine (leistungsgerechte) Halbierung ihrer ansonsten wie bisher berechneten 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>206</sup>

## 2. Diskussion gängiger Einwände<sup>207</sup>

Dagegen wird vor allem eingewendet, diese Vorstellung sei „letztlich archaisch, weil sie auf Fertilitätsmotiven aus früheren Phasen der Menschheitsgeschichte fuße“.<sup>208</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 Sachkapital sich als viel entscheidender als der demographische Faktor erwiesen hätten. So sei das reale Bruttosozialprodukt um ein Vielfaches mehr gestiegen als die Zahl der Erwerbspersonen. Dem ist jedoch 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

---

205 So Borchert, Jürgen, 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. 20.4.2002 „Die zügellose Kinderliebe des Staates“) und H.-W. Sinn vom IFO München gemacht, vgl. Eekhoff, Johann/Henmann, Barbara, Die zügellose Kinderliebe des Staates, FAZ v. 20.4.2002, S. 15; Sinn, Hans-Werner, A General Comment on the Old Age Pension Problem: A funded System for Those Who Caused the Crisis, in: Siebert, Horst (Hg.), Redesigning Social Security, Tübingen 1998, S. 197 ff.; ders. „Für Kinderlose muss die Rente halbiert werden“, in: FAZ am Sonntag vom 28.7.2002. 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).

206 Vgl. dazu oben Teil 2 zu II.3.

207 Ausführlich hierzu VDR 2002 und Borchert, Jürgen 2002 in Teil B – Dokumentation.

208 Rosenschon, Astrid, Familienförderung in Deutschland – eine Bestandaufnahme, Institut für Weltwirtschaft, Kieler Arbeitspapier Nr. 1071, August 2001, S.12 ff.

„Vermögen“ und einer vollkommen fehlenden Wahrnehmung der Bedeutung des Humanvermögens beruht. Es liegt nämlich zudem auf der Hand, dass der von der herrschenden Meinung nach wie vor beschriebene Zusammenhang von Arbeitsproduktivität und Wirtschaftswachstum 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>209</sup>

Der dritte häufig zu vernehmende Einwand lautet, dass nach diesen Vorstellungen durch eine relativ kurze Zeit der Kindererziehung ein Rentenanspruch entstehe, welcher einer 45-jährigen Erwerbszeit entspreche. Dieser Einwand wendet sich bei genauerer Betrachtung freilich gegen sich selbst: eine 45-jährige 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 für die Alterssicherung bestätigt.

### 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 intergenerationally verschoben. Zwar hat das Bundesverfassungsgericht 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 Bundesverfassungsgericht seinerzeit noch ausgewichen war („Kindererziehung nicht gleichartig“), hat es im Beschluss von 12. März 1996 („additive Anrechnung“) sowie im Pflegeurteil vom 3. April 2001 immer deutlicher bejaht und dabei nicht zuletzt den Aspekt des investiven Kon-

---

209 Vgl. dazu Krüsselberg, Hans-Günter 2002 in Teil B – Dokumentation; eine überzeugende Ausarbeitung zu diesen Fragen findet sich als Anlage zu einer Verfassungsbeschwerde v. 23.12.2001 – 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 betriebswirtschaftliche Berechnungsmethode zum „Kapazitätserweiterungseffekt“ auf das volkswirtschaftliche Humankapital an, siehe dazu unten, S. 138 ff.



sumverzichts 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>210</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. Die nach der Gesetzesbegründung der Rentenreform 2001 ausdrücklich aus demographischen Gründen notwendige Absenkung des Rentenniveaus um 4 v.H. trifft Eltern und Kinderlose trotz ihrer sehr unterschiedlichen Verantwortung für diese Entwicklung in gleicher Weise: Ein offenkundiger Verstoß gegen das Gleichheitsprinzip! Noch weniger verfassungsrechtliche Sensibilität des Gesetzgebers verrät der Umstand, dass von der demographisch bedingten Abwertung ausgerechnet auch die „Babyjahre“ im gegenwärtigen Rentenrecht miterfasst werden. Dass die staatlich bezuschusste „ergänzende Privatvorsorge“ diese Einbußen gerade für jene Eltern, welche am meisten auf Zusatzleistungen angewiesen sind, mangels Verfügbarkeit der notwendigen Eigenmittel nicht kompensiert, wurde bereits dargelegt. Hier wäre mit Blick auf die unterschiedlichen Ressourcen stattdessen eine Schonung der Eltern vor Kürzungen und eine umso energischere Kappung bei lebenslang Kinderlosen folgerichtig und zwingend gewesen. Würde entsprechend auch bei allen künftigen Rentenminderungen oder Beitragserhöhungen differenziert, ließe sich eine „duale“, den Lebensleistungen folgende symmetrische Honorierung der für das System relevanten Leistungen schon mittelfristig erreichen.

---

<sup>210</sup> So Wegmann, Bernd in seiner umfassenden Untersuchung „Transferverfassungsrechtliche Probleme der Sozialversicherung, Frankfurt am Main/Bern/New York/Paris 1987, S. 324 ff; siehe hier auch Fn 18 im Referat von Jürgen Borchert – Teil B – Dokumentation, S. 324 (Franz Ruland: „Ansatz der Erziehungszeiten in doppelter Weise verkehrt“).

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

Im Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen „Gerechtigkeit für Familien“ vom Juni 2001 wird das Konzept der Jugendrente Wilfried Schreibers von 1955 als das familienpolitisch „umfassendste Lösungskonzept“ bezeichnet.<sup>211</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>212</sup> und daraus wohl auch monetäre Beiträge für das Altersrentensystem abzweigen will,<sup>213</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 an für den Ausgleich zwischen Eltern und Kinderlosen, auch im Alter.<sup>214</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 (proportionalen) 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 Ver-

---

211 Schriftenreihe des BMFSFJ, Band 202, Stuttgart/Berlin/Köln 2001; für die bisherigen Leistungen der Familienpolitik während der zurück liegenden 46 Jahre seit der Veröffentlichung des „Schreiberplanes“ beinhaltet dies freilich eine vernichtende Kritik.

212 Ebd., S. 237 f.

213 Darauf deuten die unklaren Ausführungen hin, vgl. dort, S. 241 f.

214 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.

fassungsjudikatur aus dem Pflgeurteil vom 3. April 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>215</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, als das nur grob skizzierte Modell des Wissenschaftlichen Beirats.

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

Ein interessantes Modell für die Reform der Sozialversicherung bietet die „Erste Säule“ der Schweizer Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV). In sie sind alle Wohnbürger und in der Schweiz Erwerbstätigen einbezogen, einschließlich der Beamten und Selbstständigen. 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 v.H. (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 v.H. und die Kantone zu 3 v.H.. 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 CHF im 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

---

<sup>215</sup> Dass eine Finanzierung der Erziehungsanteile bei den Renten durch die „Allgemeinheit“ einen Verstoß gegen den „Freiheits-/Verantwortungsbezug“ beinhaltet, hat Wegmann, Bernd 1987, S. 387 ff. überzeugend herausgearbeitet. Anzumerken ist freilich, dass der Beirat offensichtlich nicht die Absicht hatte, ein politisch umsetzbares neues Rentenkonzept zu entwickeln.

monatlichen Durchschnittsbeträgen von 1757 CHF/Frauen bzw. 1777 CHF/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 €, Frauen: 415,18 € = Westdeutschland). Damit zeigt sich zugleich, dass das Schweizer System auch den „Problemfall Frau“ sehr viel besser gelöst hat.

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>216</sup>

Erweist sich das Schweizer Modell somit als gelungener Kompromiss zwischen dem Grundsicherungs- 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 deshalb 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, die AHV biete keine Lebensstandardsicherung. Aber das bietet die deutsche GRV bei weitaus höheren Beitragsätzen für wahrscheinlich mehr als zwei Drittel der Rentner erst recht nicht und in Zukunft noch viel weniger.<sup>217</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 extrem hohe Maximalrente von 2.300,85 € im Monat vorsah, hat im Übrigen im Sommer 2000 die IG BAU vorgelegt. Nach kürzlich vorgelegten Berechnungen des DIW könnte der Beitragsatz selbst bei außerordentlich konservativen Grundannahmen um etwa 6 v.H. niedriger ausfallen. Dass immer mehr Fachleute und Spitzenpolitiker für eine Reform nach Schweizer Muster plädieren, überrascht deshalb nicht.<sup>218</sup>

---

216 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, Jürgen, Blick über die Grenzen, in: ders. u.a., Grundrente statt Altersarmut – Grüne und Graue Panther fordern Rentenreform, Essen 1985, S. 38 ff.

217 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. Tatsächlich ist der Anteil „sonstiger Einkünfte“ neben den GRV-Renten in den letzten beiden Jahrzehnten stark gestiegen, der Rentenanteil dementsprechend zurück gefallen.

218 Zuletzt der Bundesfinanzminister Hans Eichel, Tagesspiegel v. 25.11.2002.

Unter zu Grunde Legung 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 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. Bei überschlägiger Betrachtung 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 heute noch rund 80 v.H. mit Kindern gleichen sich die Verluste auf Seiten der Männer und die Gewinne der Mütter jedenfalls in etwa aus<sup>219</sup> und im Übrigen liegt das Niveau der Schweizer Durchschnittsrenten trotz des im Vergleich zu Deutschland nahezu halbierten Beitragssatzes deutlich über dem der GRV.

Für das an das Schweizer Modell angelehnte Rentenmodell der IG BAU vom Juli 2000 liegt seit dem Sommer 2002 nun eine Expertise „Finanzielle Konsequenzen eines universellen Systems der gesetzlichen Alterssicherung“ der Hans-Böckler-Stiftung unter Beteiligung des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung in Berlin vor. Trotz außerordentlich defensiver Grundannahmen hinsichtlich der Einkommenserfassung sowie des Rentenkorridors (Rentenkappung erst ab rund 2300 €) kommen die Forscher auf der Basis der Daten des Jahres 1998 zu dem Ergebnis, dass sich ein finanzieller Spielraum von 60 Mrd. € öffnen würde, welcher nach dem neuen Recht gut sechs Beitragspunkten entspräche.<sup>220</sup>

## IX. Korrekturen im Steuersystem<sup>221</sup>

Bei der gegenwärtig laufenden Reform der Einkommensteuer wird deutlich, dass die geplanten Korrekturen auf eine Minimallösung hinauslaufen und der vom Bundesverfassungsgericht verlangte Sicherheitsabstand zum Existenzminimum nicht eingehalten wird.<sup>222</sup> Die Entscheidung vom 10. November 1998

---

<sup>219</sup> Was auch bei bereits Geschiedenen in Gestalt eines nachträglichen Versorgungsausgleichs zu berücksichtigen wäre.

<sup>220</sup> Meinhardt/Kirner/Grabka/Lohmann/Schulz, Finanzielle Konsequenzen eines universellen Systems der gesetzlichen Alterssicherung, Düsseldorf 2002, S. 123.

<sup>221</sup> Vgl. dazu Joachim Lang 2002 in Teil B – Dokumentation.

<sup>222</sup> Beschluss v. 10. November 1998 – 2 BvL 42/93 „kompensierendes Überschreiten der Mindestwerte geboten“. Vgl. ferner § 16 im „Karlsruher Entwurf“ – Kirchhof, Paul u.a. 2001, wo ein einheitlicher Freibetrag von DM 16 000 für Kinder und Erwachsene vorgesehen ist.

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 aber nicht ausgeräumt; sie bezieht sich auf den eklatanten Widerspruch der Rechtsordnung zwischen Familien- und Steuerrecht: Während der Staat die Eltern über das Familienrecht zur Leistung des jeweils schichtangemessenen Unterhalts verpflichtet, weigert er sich, dies von ihm selbst statuierten Verpflichtungen im Steuerrecht anzuerkennen. Fraglich ist in diesem Zusammenhang ferner, ob die Bezugnahme des Bundesverfassungsgerichts auf das Kinderexistenzminimum mit seiner früheren Judikatur, in welcher das Postulat der realitätsgerechten Berücksichtigung von Unterhaltsverpflichtungen aufgestellt wurde,<sup>223</sup> in Übereinstimmung zu bringen ist. Kritisch anzumerken ist darüber hinaus, dass auch die gegenwärtige Definition des Existenzminimums als Dreh- und Angelpunkt dieser Rechtsprechung selbst durchgreifenden Bedenken ausgesetzt ist, die sich aus dem Bestimmtheiterfordernis und dem Parlamentsvorbehalt ergeben.

## 1. Einkommenssteuer

Hier kommt entweder ein *Familienrealsplitting* nach dem Modell des Steuerrechtlers Joachim Lang infrage<sup>224</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:  $(2+N/2)$ ).

a) 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 Einklang bringen, zum anderen eine leistungsgerechte steuerliche Berücksichtigung von gesetzlichen Unterhaltspflichten herbeiführen.<sup>225</sup>

---

<sup>223</sup> BVerfGE 61, 319, 67, 290.

<sup>224</sup> Ausführlich dargestellt in Tipke/Lang, Steuerrecht, 16. Auflage, Köln 161998, § 9 Rdziff. 74 ff, sowie unten, Lang, Joachim – Teil B – Dokumentation, S. 299.

<sup>225</sup> Für das Familienrealsplitting sollte nach einer Stellungnahme des HMdF 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.

**Tabelle 14: Finanzielle Auswirkungen Familienrealsplitting**

Jahr	Höhe des Kinderfreibetrags	Mindereinnahmen in Mrd. € (DM)
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)

*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.)*

*(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 € = 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.

b) 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>226</sup>

<sup>226</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.

**Tabelle 15: Auswirkungen des Familiensplitting gesamt in DM****Steuer bei Familiensplitting**

Ein- kommen	Steuer nach Recht 2002	Faktor 1/1/0,5	Differenz zu 2002	Faktor 1/1/0,6	Differenz zu 2002	Faktor 1/1/0,7	Differenz zu 2002
45.000	3.803	2.093	-1.710	1.758	-2.045	1.445	-2.358
60.000	7.618	5.655	-1.963	5.296	-2.322	4.946	-2.672
90.000	16.186	13.605	-2.581	13.127	-3.059	12.687	-3.499
120.000	25.750	22.530	-3.220	21.947	-3.803	21.387	-4.363
150.000	36.390	32.540	-3.850	31.751	-4.639	31.034	-5.356
200.000	56.974	51.448	-5.526	50.266	-6.708	49.205	-7.769
240.000	75.876	68.605	-7.271	67.093	-8.783	65.607	-10.269
300.000	104.970	97.242	-7.728	95.274	-9.696	93.403	-11.567

c) Gegen das Familien- und Familienrealsplitting werden im Wesentlichen drei Argumente angeführt: Zum einen wird die Spreizungswirkung zu Gunsten 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 verfährt, sondern im Gegenteil den Kollektivgedanken unter Einschluss der Kinder stützt. Was schließlich die Spreizungswirkung anbetrifft, ist darauf hinzuweisen, dass die oberen Einkommensschichten in aller Regel virtuos von der Möglichkeit Gebrauch machen, ihre Unterhaltspflichten 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.

d) Eine dritte, von der Fiskalverwaltung wohl favorisierte, bisher noch wenig diskutierte Möglichkeit bestünde darin, den Kinderfreibetrag in Höhe des Erwachsenenfreibetrags anzusetzen, wie dies der „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 „Beamtenkinderentscheidung“ vom 22. März 1990<sup>227</sup> sowie in der „Kindergeldentscheidung“ vom 10. November 1998 angesprochen.<sup>228</sup> Mit Beschluss vom 23. August 1999 – 1 BvR 2164/98 – hat die 3. Kammer des Ersten Senats eine Verfassungsbeschwerde gegen die Mehrwertsteuererhöhung durch das Gesetz zur Finanzierung eines zusätzlichen Bundeszuschusses<sup>229</sup> nicht zur Entscheidung angenommen, die Kammer hat dabei aber das Postulat einer Kompensationspflicht des Gesetzgebers bei der Einkommenssteuer aufgestellt.<sup>230</sup> 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>231</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 Steuererstattungstransfers zurück zu zahlen sind.<sup>232</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.

227 Das Kindergeld reiche nicht einmal zur Kompensation der auf dem Kindesunterhalt lastenden indirekten Steuerlast aus, BVerfGE 81, 363, 383.

228 Das Gebot der Besteuerung nach Leistungsfähigkeit gelte „zumindest für die direkten Steuern“ – 2 BvR 1057/91, S. 25.

229 Vom 19. Dezember 1997 – BGBl. I 3121.

230 BVerfG Beschluß v. 23.8.1999- 1 BvR 2164/98.

231 Dies übersehen Vorschläge wie z.B. die der MdBs Bartels und Lange, welche für eine massive Umschichtung der Steuern zu Gunsten der indirekten Besteuerung plädieren und dies mit dem Argument einer stärkeren Berücksichtigung des Leistungsprinzips begründen, FAZ v. 9.3.1999 „Nachdenken über höhere Mehrwertsteuer“.

232 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.

Welche Belastungswirkung allein eine 1prozentige Mehrwertsteuererhöhung bei verschiedenen Haushaltstypen hat, zeigt die nachfolgende Tabelle.

**Tabelle 16: Belastung durch eine einprozentige Erhöhung der Mehrwertsteuer**

Haushaltstyp Netto in € (DM)	Durchschnittliche 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 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, 3.3.1997

Bereits 1993 ging die Arbeitsgruppe Familie und Senioren der SPD-Fraktion im BT (unter Federführung von Michael Habermann und Christa 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 v.H. liegen. Das Volumen der notwendigen Steuererstattung lässt sich so leicht ausrechnen: Schätzt man den Durchschnittsunterhalt/Kind auf 7.158,20 € p.a.<sup>233</sup> sind es rd. 161 € im Monat.

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 verfassungsrechtlich gebotene, vollkommen selbstverständliche Freistellung sozial erwünschter Investitionen von Steuerlasten.

## X. 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*

<sup>233</sup> Nach einem Anstieg um 22 v.H. von 798 DM 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.

*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>234</sup>

1. Über Wahlfreiheit und Vereinbarkeit gibt es in Deutschland auch politisch keinen Streit; die gegenwärtigen Konzepte aller im Bundestag vertretenen Parteien sind insoweit nahezu austauschbar.<sup>235</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 erprobte Modelle, die zudem nur einen verhältnismäßig geringen Finanzierungsbedarf aufwerfen. Hinzuweisen ist hier vor allem auf das bestechende 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>236</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>237</sup>

---

234 BVerfG v. 10. November 1998 – 2 BvR 1057/91 – B.I.4.

235 Kritisch wird die Vereinbarkeits-Debatte allerdings mit Blick auf mögliche negative Auswirkungen auf die kleinkindlichen Entwicklungsmöglichkeiten oder die bereits heute als alarmierend defizitär beschriebene binnenfamiliäre Kommunikation von Pädagogen und Kinderärzten begleitet, dazu z.B. Hellbrügge, Theodor, 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. Aus Sicht der Grünen kritisch gegenüber der herrschenden Meinung Brock, Ines, in: *Zeitschrift für Bündnisgrüne Politik* 11-12/2001 „Lust auf Zukunft“. Sie unterstreicht, dass Erwerbslosigkeit in der Familienphase einen gleichberechtigten gesellschaftlich nützlichen Lebensabschnitt darstellt, und will über einen Betreuungsgutschein zu einem Erziehungsgehalt kommen. Einen guten Überblick über den gegenwärtigen Diskussionstand unter Einbeziehung auch der länderübergreifenden Perspektiven bietet das Schwerpunktheft „Konzepte einer modernen Familienpolitik“ des WSI, *WSI-Mitteilungen* 3/2002.

236 Vgl. dazu Orth, Eva und Weskamp, Hannelore 2002 in Teil B – Dokumentation. Gerade angesichts der Zunahme individualisierter Lebensformen erweist sich das Mehr-Generationen-Modell des Mütterzentrums Salzgitter als zukunftsweisend, vgl. Borchert, Jürgen 1993, S. 120 ff.

237 Vgl. Kerstin Wessig in Teil B – Dokumentation.

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. In der Koalitionsvereinbarung vom Oktober 2002 verspricht die Regierungsmehrheit für diese Zwecke den Einsatz von 4 Mrd. € für die nächste Legislaturperiode bis 2006, aber das sind gerade 2,5 v.H. des Jahresbedarfs.<sup>238</sup> Hier einen neuen Verteilungsschlüssel zu finden, ist also das erste große Problem, welches es zu lösen gilt. Zielführend erscheint in diesem Zusammenhang auch die Frage, welche Christel Riedel/Deutscher Frauenrat während des Symposiums zum Wiesbadener Kongresses stellte: Ob nicht auch beim Länderfinanzausgleich eine demographische Komponente in den Verteilungsschlüssel aufzunehmen sei.<sup>239</sup> Im Übrigen weist der Vorschlag von Roland Koch in die richtige Richtung: Es gilt für Haushaltskonkurrenzen eine Rangordnung zu definieren: Was ist wichtiger, was am wichtigsten: Kinderbetreuung oder die dreizehnte Pension der Ruheständler?<sup>240</sup> Bei zirka 70 Mrd. €, welche Pensionen insgesamt im Sozialbudget ausmachen, wären hier also immerhin rund 5.5 Mrd. € nach Kinderprioritäten umzuwidmen.<sup>241</sup> „Nur GRV-Rentner“ kommen nicht in den Genuss von 13 Zahlungen.

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.<sup>242</sup>

4. Schließlich stellt sich quer zum herrschenden Konzept des gender mainstreaming die Frage, ob die „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 partnerschaft-

---

238 Nach Schmidt, Renate, S.O.S. Familie, Berlin 2002, S. 140 ff, soll sich der Gesamtaufwand auf 40 Mrd. Euro belaufen

239 Diskussion Teil B – Dokumentation/Symposium.

240 Koch, Roland 2001.

241 BT-Drucks. 14/8700, S. 260.

242 Dazu im Einzelnen oben Teil 3 I., S. 92 f.

lichen handelnden Väter/Männer treffen. Außerdem spricht das Bundesverfassungsgericht im Beschluss vom 10. November 1998 ausdrücklich von „beiden Elternteilen“.

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 € geltend machen. Stattdessen wird hier, die notwendige Strukturreform des Sozialstaats mit dem „Soli-Beitrag“ vorausgesetzt, eine Einkommens- und Lohnersatzleistung nach dem Muster des Arbeitslosengeldes vorgeschlagen, denn dies würde einerseits die gravierenden Nachteile der Familiengeld-/Erziehungsgeldkonzepte (vgl. dazu unten)<sup>243</sup> vermeiden und den individuellen Einkommensausfall kompensieren, zum anderen ist die Arbeitsverwaltung wegen ihrer Sachnähe zum Arbeitsmarkt und ihrer Zuständigkeit für die ggf. notwendigen Wiedereingliederungsmaßnahmen der sachnächste Adressat. Ohnehin wird Kindererziehung ansatzweise heute bereits im Dritten Buch des Sozialgesetzbuchs: Arbeitsförderung (SGB III) als Anwartschaftszeit bzw. anerkannter Erwerbshinderungsgrund berücksichtigt.<sup>244</sup> Mit dem Job-AQTIV-Gesetz wurde dieses Regelwerk kürzlich sogar noch weiter ausgebaut.<sup>245</sup> Im Übrigen fungiert die Bundesanstalt für Arbeit nach derzeit geltender Rechtslage als Kindergeldkasse. Hinsichtlich des Zeitraums und der Dauer der Lohnersatzleistung sollten die gesicherten Erkenntnisse der Pädiatrie berücksichtigt werden. Eine solche Sozialleistung wäre im Übrigen nicht vollkommen neu, denn auch das Erziehungsgeld war ursprünglich (1978) für den erziehungsbedingten Einkommensausfall konzipiert worden, wenngleich auch nur mit 750 DM und nur für sechs Monate pauschalisiert; immerhin würde dieser Betrag auf heutige Gehaltsverhältnisse hochgerechnet aber ca. 800 € (netto!) entsprechen. Wem diese Aufwendungen für die Erziehungsleistung übertrieben scheinen, der sei daran erinnert, dass diese Gesellschaft mit der ab 1. Januar 2003 eingeführten Alters-Grundsicherung ohne weiteres bereit ist, das Nichtstun von Senioren mit bis zu 844 € zu honorieren.

6. Mit dem durch die Praxis des allein Erziehens geschärften Blick für Proportionen hat die ZEIT-Journalistin Susanne Mayer in ihrem aufrüttelnden Buch „Deutschland – armes Kinderland: Wann werden Eltern den Aufstand wagen“ in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass die Schaffung einer „Elternzeit (ETZ)“ analog zur „Altersteilzeit (ATZ)“ nur recht und billig wäre. Bei der ATZ wird es Arbeitnehmern ab dem 55. Lebensjahr bei Erfüllung gewisser Voraussetzungen ermöglicht, ihre bisherige Arbeitszeit in einer Vereinbarung

---

<sup>243</sup> S. 125 ff.

<sup>244</sup> In den §§ 8, 20, 78, 124 Abs. 3 Ziff. 2 SGB III.

<sup>245</sup> Dass Kindererziehung mindestens anwartschaftsbegründend in der Arbeitslosenversicherung wirken soll, ist auch eine Forderung im Rentenmodell der IG BAU, vgl. Wiesehügel, Klaus 2001.

mit dem Arbeitgeber oder im Rahmen von Tarifverträgen zu halbieren und die Arbeitszeit dabei sogar noch hochflexibel in Blockmodellen zu variieren. Wird der Arbeitsplatz, der durch den Übergang in ATZ frei wird, wirksam wiederbesetzt, erhält der Arbeitgeber eine Förderung vom Arbeitsamt, welches ihm die erbrachten Leistungen in dem vom Altersteilzeitgesetz festgelegten Umfang erstattet. Damit die Fördervoraussetzungen erfüllt werden, ist vom Arbeitgeber eine Aufstockung von mindestens 20 v.H. zum Arbeitsentgelt für die Teilzeitarbeit zu leisten; dieser Aufstockungsbetrag ist sowohl steuer- als auch sozialabgabenfrei und gewährleistet, dass der Arbeitnehmer im Regelfall mindestens 70 v.H. des um die gewöhnlichen Abzüge verminderten Entgelts („Mindestnetto-betrag“) erreicht, das er bei seiner bisherigen Arbeitszeit verdient hätte. Darüber hinaus muss der Arbeitgeber zusätzlich Beiträge zur Rentenversicherung entrichten, mit welchen erreicht werden soll, dass der Arbeitnehmer für die Altersteilzeit so rentenversichert ist, als arbeite er zu 90 v.H.. Unter bestimmten Voraussetzungen kann die ATZ bis zum 65. Lebensjahr in Anspruch genommen werden. Nach ihren Recherchen stellt Susanne Mayer hierzu fest, dass die ATZ-Angebote sich auf 1,7 Millionen Arbeitnehmer erstrecken und gut angenommen würden. Tatsächlich würden bis zu 85 v.H. des früheren Nettolohns gezahlt. Im Haushaltsansatz der Bundesanstalt für Arbeit seien 2001 insgesamt 741 Millionen DM dafür enthalten gewesen. „So einen Freiraum für Familie schaffen: Mit „Zeit honoriert. Dies ist eine Währung, die Gold wiegt!“ Partnerschaftliche Erziehung würde möglich und Teilzeitarbeit für Eltern würde jeden Tag, wenn die Eltern zu ihrem Zweitjob nach Hause gingen, allen Beobachtern klarmachen, dass es da eben einen zweiten Job gibt, der Sorgfalt verlangt: Elternteilzeit wäre eine Vollendung.“ Die Anerkennung von Familienarbeit durch Zeitkonten berge zudem ein egalitäres Moment – „nicht länger wären schlechter gestellte Eltern dazu verdammt, auf Kosten von Zeit mit ihren Kindern zu malochen, während Bessergestellte das Privileg genießen, sich der Familie widmen zu können.“<sup>246</sup> Dem ist nichts hinzu zu fügen. Warum ist für Kinder hier zu Lande unmöglich, was für Ältere leicht hinzukriegen ist?

**7. Exkurs: Erziehungszeiten im Job-AQTIV-Gesetz**  
(HMS, Referat II Frauenpolitik /Dr. Folkers, 18.1.02),

Im Rahmen des Job-AQTIV-Gesetzes wurde die Behandlung von Erziehungszeiten im Arbeitsförderungsrecht verändert. Primär handelt es sich jedoch um eine Neuordnung der Finanzierung und nicht – auch wenn in der Öffentlichkeit so dargestellt – um eine erstmalige Berücksichtigung von Erziehungszeiten.

Bisher haben im SGB III Erziehungs- und Pflegezeiten gleichermaßen die Rahmenfristen verlängert (regulär 36 Monate), innerhalb derer mindestens 12 Monate Pflichtbeitragszeiten liegen mussten, um einen Leistungsanspruch auf

---

<sup>246</sup> Mayer, Susanne, Deutschland – armes Kinderland, Frankfurt am Main, 2002.

Arbeitslosengeld zu begründen. Die Solidargemeinschaft hat also die Aufrechterhaltung des Anspruchs in der Elternzeit bezahlt.

Nach der Neuregelung wird die Solidargemeinschaft entlastet und der Bund belastet, indem Elternzeit – stufenweise – beitragspflichtig wird und die Beiträge vom Bund gezahlt werden. Das allein würde für fast alle Betroffenen Dauer und Umfang des Versicherungsschutzes nicht ändern (nur wer die 12 Mindestmonate noch nicht hat, kann nun durch Erziehungszeit einen Anspruch aufbauen, einige können ihn – da die Anspruchsdauer gestaffelt ist – noch durch Erziehung verlängern). Der Bund hat jedoch im Zuge der Umfinanzierung auch die Konditionen verändert:

Beitragspflicht für Erziehungszeit entsteht jetzt nur, wenn Erziehung die Beitragspflicht unterbricht (vorher wäre innerhalb von 36 Monaten eine Beitragspflichtlücke bis zu 24 Monaten unschädlich gewesen – jetzt wird es Fälle geben, in denen man besser schon zum Ende der Rahmenfrist sich dem Arbeitsmarkt wieder zur Verfügung stellt und die Elternzeit nicht ausschöpft).

Vorgesehen war außerdem zunächst, dass der Leistungsanspruch nach der Erziehungszeit bemessen würde nach dem dann zu erwartenden erzielbaren Erwerbseinkommen, d.h. der durch die Erwerbspause einsetzende Qualifikationsverlust sollte zur Kürzung des Anspruchs herangezogen werden. Heftiger Widerspruch in der Anhörung hat die Rücknahme dieser Absicht erreicht.

Im Zusammenhang mit Erziehungszeiten ist zudem anzumerken, dass ein Fortschritt in der Behandlung der Mutterschutzzeiten erfolgt ist: diese Zeiten waren bisher weder beitragspflichtig noch rahmenfristverlängernd, im Grunde als handwerklicher Fehler bei der Umstellung von AFG auf SGB III zu sehen. ...Der Entwurf des Job-AQTIV-Gesetzes wollte nur den nachgeburtlichen Mutterschutz aufnehmen, die Anhörung hat auch hier die Ausweitung erreicht. Die Beitragspflicht trifft die Krankenkassen, d. h. versichert wird hier wohl nicht das bisherige Erwerbseinkommen in voller Höhe, sondern nur das ggf. niedrigere Mutterschutzgeld.

Frauen- und familienpolitisch positiv ist übrigens die Anhebung der Kinderbetreuungskosten zu sehen.

## **XI. Pflegeversicherung, „Riester-Rente“, Sozialhilfe**

Das Votum zur Ersetzung der Pflegeversicherung folgt aus den Ausführungen zu oben Teil 2 II.6. Gerade in Zeiten knapper werdender Finanzressourcen ist es nicht einzusehen, dass das im Wahljahr 1994 durchgesetzte „Vermögensschon- und Erbschaftsschutzgesetz“ weiterhin auf die Selbstfinanzierungspotenzen der Wohlhabenden verzichtet, die mit einer Steuerfinanzierung und einer Bedürftigkeitsprüfung mit Rückgriff auch gegen vermögende Angehörige einst die Kosten im Zaum hielten: Statt heute über 20 Mrd. € kostete die öffentliche Pflege unter dem Regime der Sozialhilfe einst nur knapp 6 Mrd. €.

Hinsichtlich der „Riester-Rente“ ist zum einen an die Demographieanfälligkeit der Aktienmärkte – dazu oben Teil 1 II.9. – sowie die Kritik unter Teil 2 II.7. zu erinnern. Was für die Verlagerung der Pflegekosten im Prinzip, wenn auch nicht in der Ausführung, richtig war, nämlich die Entlastung der Kommunen, gilt für die Sozialhilfe insgesamt: Sie gehört in die materielle Verantwortung des Bundes. Denn insbesondere in Konsequenz des Abbaus der vorrangigen Sicherungssysteme läuft das Nachrangprinzip zunehmend ins Leere- mit verheerenden Konsequenzen für die kommunale Finanzlage.<sup>247</sup>

## **XII. Ministerium für Familie und Ökologie, Familienverträglichkeitsprüfung, Querschnittsreferat, Kinderombudsmann**

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>248</sup>. Nachhaltigkeit ist der gemeinsame Nenner beider Teilbereiche. Die Finanzierung von Renten und Umweltreparaturen aus einem Topf, also die Haushaltskonkurrenz von Alt- und Alterslasten in einen rückkoppelnden Wahrnehmungszusammenhang zu bringen, könnte das Bewusstsein für die Konsequenzen nachlässigen Umgangs mit den Zukunftsressourcen schärfen: Was wir heute an Umweltreparaturen unterlassen und an Schäden neu anrichten, geht zwangsläufig auf Kosten unserer Versorgungschancen! 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>249</sup> und müssen zur Koordination der unterschiedlichen institutionellen Verantwortlichkeiten in Bund- und Länderministerien Querschnittsreferate eingerichtet werden.<sup>250</sup>

Eine neue, verblüffend einfache Idee präsentiert Susanne Mayer, die sich vehement für die Schaffung der Institution eines „Kinderombudsmanns“ nach dem erfolgreichen Vorbild in Norwegen einsetzt: Ein Assistent des Parlaments, mit parlamentarischem Rederecht, zwingend anzuhören bei Gesetzgebungsvorhaben, einer der über die Erfüllung von Fünfjahresplänen der Familienpolitik wacht, der ohne Scheu und ohne politische Rücksicht Partei für Kinder ergreift: „Im Parlament und in der Tagesschau, vor dem Umweltausschuss und den Finanzexperten. Einer, der sonntags abends bei Sabine Christiansen sitzt und der Nation deutlich erzählt, wie wenige Minuten Zeit nur Väter für ihre Kinder er-

---

247 Schellhorn, Walter 2002.

248 Vgl. dazu Borchert, Jürgen, Innenweltzerstörung, Frankfurt am Main 1989, S. 116 f.; ders., Renten vor dem Absturz, 1993, S. 254 ff.

249 So eine Forderung des VAMV 2002 in Teil B – Dokumentation.

250 Vgl. Kaufmann, Franz-Xaver 2002 in Teil B – Dokumentation.



übrigen, weil die Zeit sie auffrisst. Der dem Verkehrsminister vorhält, wie viele Unfälle jeden Morgen auf dem Schulweg passieren und wie viel Unglück daraus erwächst, der mit den Bürgermeistern zusammensitzt und berät, wie das zu ändern ist.“ Zusammen mit der Präsentation der Erfolgsbilanz des norwegischen Modells fürwahr ein eindrucksvolles, überzeugendes Plädoyer!<sup>251</sup>

### XIII. Irrweg: Familiengeld und Erziehungsgehalt

Seit einiger Zeit werden in der familienpolitischen Diskussion Konzepte einer Honorierung der Erziehungsleistung erörtert.<sup>252</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 das „Familienurteil“ des Bundesverfassungsgerichts vom 10. November 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>253</sup> Darüber hinaus wird ein Erziehungsentgelt unter Ausnutzung des „Schuldenparadoxons“<sup>254</sup> explizit zur Erschließung der ökonomischen Ressourcen der Volkswirtschaft, welche in der Massenarbeitslosigkeit liegen, vorgeschlagen.<sup>255</sup>

Insbesondere hat sich die Bundestagsfraktion der CDU/CSU mit dem Konzept eines „Familiengeldes“ in diese Richtung bewegt.<sup>256</sup> Danach sollen Eltern für jedes Kind gestaffelt nach Alter<sup>257</sup> eine monatliche einkommensunabhängige Zahlung erhalten, die steuer- und sozialabgabenfrei sein und an Stelle von Erziehungsgehalt 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 die verfassungsrechtlich gebotene Steuerfreistellung des Kindesexistenzminimums bewirkt; zum anderen als Familienförderung (Schaffung von Zusatzeinkommen)

---

251 Mayer, Susanne 2002, S. 185 ff.

252 Z.B. Tünnemann, Margit, Lohn für Kindererziehung, Neue Caritas 5/2002, S. 9 ff.; Leipert, 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. (Hg.), Arbeit ist der Schlüssel zur sozialen Frage, Blieskastel 2000, S. 132 ff.; dazu auch Kiy, Manfred/Clement, Reiner, Makroökonomische Simulation eines zusätzlichen Erziehungseinkommens, Bonn, 2002; Nachtkamp, Hans H., Für ein Erziehungsentgelt, in: Die neue Ordnung 6/2001, S. 437 ff.

253 BVerfG 2 BvR 1057 u.ae, B.I.4.

254 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.

255 Vgl. dazu Ludwig, Hans 2000, sowie Kiy, Manfred 2002, jeweils mit weiteren Nachweisen.

256 CDU/CSU, Faire Politik für Familien. Eckpunkte einer neuen Politik für Familien, Eltern und Kinder, September 2001.

257 Kinder bis 3 Jahre: 613 €; Kinder von 3 bis 18 Jahre: 307 €; Kinder über 18 Jahre: 154 €.

durch den überschießenden Betrag. Die Einführung in 5 Etappen soll Kosten in Höhe von 9,2 Mrd. € in der Anfangsstufe und 24,9 Mrd. € in der 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. Negativ wird die Abkoppelung von der Einkommenssituation gesehen, 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 Gewährs. 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 hier zu Lande über Jahrzehnte mit dem bekannt katastrophalen Ergebnis zum Opfer gefallen sind.

3. 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 7.158,20 € im Jahr und einem Grenzsteuersatz von 40 v.H. werden Eltern, bezogen auf den Kindesunterhalt, mit einer Einkommensteuerlast von 2.863,28 € belegt, was als Rückerstattung einem Kindergeldbetrag in Höhe von rund 240 € im Monat entspricht.<sup>258</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 € erfordert.

---

<sup>258</sup> Zu diesem Betrag kommt auch der „Karlsruher Entwurf“ unter zu Grunde Legung eines Existenzminimums von 16 000 DM und einem Grenzsteuersatz von 35 v.H., Kirchhof, Paul et al. 2001, § 16; selbst die SPD hat sich auf ihrem Parteitag in Nürnberg im November 2001 für ein Kindergeld in Höhe von DM 500 im Monat ausgesprochen.

Schließlich sind mindestens diese Kinderkosten von der parafiskalischen Bemessungsgrundlage abzuziehen, was bei einem Beitragssatz von 40 v.H. einem Betrag von weiteren rd. 240 € im Monat entspricht, welche der Familie je Kind netto zu verbleiben hätte.<sup>259</sup> Legt man die Revenuestruktur der Einkommenssteuer auch der Bemessung der Sozialversicherungsbeiträge zu Grunde, errechnete sich für die vierköpfige Familien anhand des 30.678 €-Beispiels ein abgabenfreies Existenzminimum von rd. 26.000 € (Vgl. die Tabelle 2) und mithin sogar Jahresbeträge von rund 10.226 €, die – einschließlich der Arbeitgeberbeiträge – Familien mit zwei Kindern netto mehr verblieben.

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

4. 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 Spendierhosenoptik, 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 soll nur die eine Sozialleistung „Sozialhilfe“ durch die andere namens „Familiengeld“ ersetzt werden, statt Eltern die Erziehung in Freiheit und Selbstverantwortung zu ermöglichen. Deshalb stellt sich in der Tat auch die Frage nach dem Menschenbild, welches die Union bei diesem Vorschlag leitet.

5. 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.

6. Dass die Idee eines Erziehungsgehalts im Übrigen ein beträchtliches Zerstörungspotenzial für den Teil der Welt hat, den Familie definiert, beweist das von manchen Befürwortern angeführte Honorierungsargument: Dass es nämlich ungerecht oder nicht nachzuvollziehen sei, dass Grundschullehrerinnen und Kindergärtnerinnen für ihre Arbeit entlohnt würden, nur die eigenen Eltern nicht. Denn bei dieser Betrachtung wird das Wesentliche der Familie vollkommen aus den Augen verloren: Ihre wechselseitige Einstandspflicht in allen Lebenslagen. Lehrerinnen und Kinderpflegerinnen erwerben gegen die Kinder

---

<sup>259</sup> Nach unbestrittener Ansicht ist der Arbeitgeberbeitrag vorenthaltener Lohn, dazu auch van Langendonck, Jef, Der Unsinn des Arbeitgeberbeitrags, in: Boecken/Ruland/Steinmeyer, Sozialrecht und Sozialpolitik in Deutschland und Europa. Festschrift für Bernd Baron von Maydell, Neuwied 2002, S.787 ff.

keine unmittelbaren genuinen und originären 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.

7. Soweit die Modelle mit der Notwendigkeit der Honorierung oder „Entlohnung“ der Kindererziehung als Investition in das Humanvermögen begründet werden, vermag auch das nicht zu überzeugen.<sup>260</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>261</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.

8. Soweit die Überlegungen zur Finanzierung der Erziehungsarbeit schließlich auf die Beseitigung der Massenarbeitslosigkeit und die Nutzung dieser volkswirtschaftlichen Ressourcen abzielen, ist das zwar ein anderer und grundsätzlich begrüßender Ansatz, gerade in Zeiten wirtschaftlicher Depression und grassierender Massenarbeitslosigkeit. Gleichwohl macht die anders lautende Begründung die zuvor erörterten Bedenken nicht gegenstandslos. 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.

---

<sup>260</sup> Zur Auseinandersetzung mit diesen Argumenten siehe zuletzt Caritas, Heft 5/2002 mit pointierten Positionen.

<sup>261</sup> Weshalb sich eine Begründung für das Erziehungsgehalt denn auch eher in Analogie zur Wehrpflicht finden lässt, so tatsächlich Leipert, Christian/Opielka, Michael 2000, S. 24 ff. (mwN), was freilich zugleich die Problematik unterstreicht („Gebärflicht“).

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

Im Unterschied zur DDR, wo man Anfang der 1970er Jahre mit beachtlichem Erfolg eine explizit pronatalistische Sozialpolitik eingeleitet hatte,<sup>262</sup> wird die Frage aktiver Bevölkerungspolitik 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>263</sup> Ähnlich sieht die Bundestagsabgeordnete Sigrid Skarpelis-Sperk, Diplomökonomin und Mitglied der Enquete-Kommission „Demographie“, die Dinge: Altenversorgung stelle für die Nachwuchsgeneration nur in armen Ländern ein Problem dar, während in reichen Ländern wie Deutschland 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>264</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>265</sup> Lapidar meint schließlich auch die Gewerkschaft Ver.di: „Wir sind der Meinung, die demographische Herausforderung ist gar keine.“<sup>266</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>267</sup>

2. Wer das Argument der schrumpfenden Kinderzahlen mit ihrer Entlastungswirkung für die öffentlichen Etats zu Ende denkt, erkennt dessen Absurdität.<sup>268</sup> Schwieriger ist allerdings die Tatsache zu erkennen, dass Kinderlosigkeit

---

262 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.

263 Rische, Herbert, DAngVers 1994, S. 1.

264 Skarpelis-Sperk, Sigrid, Arbeit und Wirtschaft im demographischen Wandel, in: Klose, Altern der Gesellschaft, Bund 1994, S. 67.

265 Vgl. SZ v. 5.7.2001.

266 Ver.di-Vorschläge zur Reform des Gesundheitswesens „Gesundheit solidarisch finanziert“, Soziale Sicherheit 1/2002, S. 8.

267 Ehrenberg, Herbert/Fuchs, Anke, Sozialstaat und Freiheit, 1980, S. 248-252.

268 Umgekehrt macht Max Wingen darauf aufmerksam, dass durch einen ansteigenden Jugendquotient zusätzlich zum steigenden Altenquotienten ein kumulierter „Aufsattlungseffekt“ entsteht, Wingen, Max

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>269</sup>

3. Obwohl sich die im Wiesbadener Entwurf“ vorgeschlagenen Reformmaßnahmen schon aus Gründen der Gerechtigkeit allein, dazu aber auch noch der wirtschaftspolitischen Vernunft rechtfertigen, soll der Frage ihrer bevölkerungspolitischen Wirksamkeit deshalb auch nicht ausgewichen werden. Die Wirksamkeit materieller Anreize für das Gebärverhalten wird hier zu Lande unter Hinweis auf die bisherige Erfolglosigkeit bundesdeutscher Familienpolitik überwiegend bestritten;<sup>270</sup> einzig Erfolg versprechend 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 plus zunehmender Müttererwerbstätigkeit 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“,<sup>271</sup> ist die Geburtenrate von 2.14 in 1990 heute wieder auf 1.5 zurückgefallen (2000).

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>272</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>273</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>274</sup> Die in Deutschland herrschende Meinung, dass mate-

---

1988, S. 29.

269 Klingholz, Reiner, „Maßloser Alltag“, GEO 1/91, bemerkt dazu in einer subtil recherchierten Reportage vollkommen überzeugend, dass die Energiebilanz eines kinderlosen Deutschen ohne weiteres der von einigen Dutzend Angehörigen reproduktionsstarker Länder der Dritten Welt gleichkommt („100 Inder“). Bert Rürup hält diese Sichtweise für „absurd“, siehe Teil B – Dokumentation.

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

271 Dazu Jönsson, Ingrid, Vereinbarkeit von Berufs- und Familienleben in Schweden, WSI-Mitteilungen 03/2002, S. 176 ff.

272 Vgl. Schwarz, Karl, Kinderzahl der im vergangenen Jahrhundert geborenen Frauen in Frankreich und Deutschland, Manuskript, Wiesbaden 2001.

273 Vgl. Borchert, Jürgen 1981, S. 46 ff. (mwN).

274 Birg, Herwig, Die demographische Zeitenwende, München 2001, S. 42 ff.

rielle Ursachen für die Geburtenentwicklung nicht entscheidend seien, steht letztlich noch in einem auffälligen Widerspruch zu der These, der Bevölkerungsexplosion in der Dritten Welt sei durch einen Export des deutschen Rentensystems zu bremsen.<sup>275</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 so genannten 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 Versorgungslasten, der zu einem späteren Zeitpunkt allerdings eine überproportionale Erhöhung der demographischen Versorgungslasten gegenüber steht.“<sup>276</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>277</sup>

## **XV. Hindernisse**

Die hier vorgeschlagenen Reformen zielen darauf ab, die Versäumnisse von vier Jahrzehnten mit einem großen Wurf aufzuarbeiten. Weil die Zeit drängt. In einer partikularistisch organisierten Gesellschaft stoßen grundlegende Strukturrefor-

---

<sup>275</sup> So Dießenbacher, Hartmut, in Leviathan 4/1989; kritisch dazu Borchert, Renten vor dem Absturz (1993); S. 120 ff.; dass die Form der Alterssicherung eine starke geburtenbeschränkende Wirkung haben kann, belegen auch die Ausführungen von Engels, Wolfram, Der Kapitalismus und seine Krisen, Düsseldorf 1996, S. 27 ff.

<sup>276</sup> Kaufmann, Franz-Xaver, zitiert nach Borchert, Jürgen 1993, S. 122.

<sup>277</sup> So schon Mackenroth, Gerhard 1952.

men jedoch unausweichlich auf umso 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>278</sup>. Ein allgemeineres Interesse als die Nachwuchsfrage ist aber kaum zu finden. Die Bundesrepublik im Jahre 2002 hat es deshalb ungleich schwerer als anno 1883-1889 das Kaiserreich mit Bismarck und dem Kaiser, so weitreichende Reformen ins Werk zu setzen.

Die nächste und hiermit in Wechselwirkung stehende Schwierigkeit der Behandlung der Familienfrage ist die spezifische Eigenart sozialer Prozesse, soziale Asymmetrien – wie die hier beschriebene Schiefelage 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>279</sup>

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 Überleben 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 von zutiefst altruistisch eingestellten Menschen getragen sein sollten.<sup>280</sup> Politik hat daher – so die Feststellung aus politologischer Sicht und kein Vorwurf – per se solange 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. Um nicht noch mehr Zeit mit unnützen Diskussionen zu verlieren, sollen deshalb die wesentlichen Widerstände vorweg genommen und abgewogen werden.

## 1. Eigentum und Äquivalenz

Weil die Lösung der Familienfrage eine grundlegend neue Verteilungsordnung erfordert, sind die über Jahrzehnte zu Besitzständen geronnenen Fehlverteilun-

---

278 Forsthoff, Ernst, *Der Staat in der Industriegesellschaft*, München 1971, S. 25 f.

279 Kapp, William, *Soziale Kosten der Marktwirtschaft*, Frankfurt am Main 1988, S. 19 f.

280 Schneider, Ulrich 1989.



gen das erste 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 blockiert. Hier muss deshalb der Anfang gemacht und offen gelegt 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 1980er 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>281</sup>

b) Ähnlich verhält es sich mit der Versicherungsterminologie und der „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 bald 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 das Eigentum begründende „Eigenleistung“ für die eigene Altersvorsorge, welche die Verfassungsjudikatur kreiert hat, als schwerer Fehler erweist.

c) Vergessen wird auch, dass bei der Einführung der „Dynamischen Rente“ im Januar 1957 die Rentenleistungen über Nacht auf das lohnensetzende Niveau stiegen, obwohl unter dem alten Regime der Bismarck'schen Rente Beiträge lediglich für die „Taschengeldrente“ in Pfennighöhe gezahlt worden waren. 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>282</sup> Angesichts

---

281 Ausführlich Oswald von 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.

282 Vgl. dazu 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 Leis-

einer Steuerbeteiligung an jeder Rentenleistung von mittlerweile fast 40 v.H. verliert das Argument noch weiter an Kraft. Vor dem Hintergrund der Netto-lohnbezogenheit der Rente schließlich wird die so genannte Beitragsäquivalenz aus dem Blickwinkel der 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 Zusammenhang allerdings die Tatsache, dass seit der Neuregelung der geringfügigen Beschäftigung im Jahre 1999 diese Niedrigeinkommen zwar der Beitragspflicht zur Sozialversicherung unterliegen, dabei aber keinen „äquivalenten“ Versicherungsschutz erwerben. Dies scheint merkwürdigerweise niemanden zu stören.

d) Die Verfechter des Äquivalenzarguments, welche ihren Beharrungswunsch stets mit vermeintlichen Verfassungsgrundsätzen kaschieren, blenden die neuere Rechtsprechung aus Karlsruhe dabei bemerkenswerterweise aus. Zwar hat das Bundesverfassungsgericht stets betont, dass „die durch die Lebensleistung erreichte relative Position innerhalb der jeweiligen Rentnerpopulation nach Eintritt des Versicherungsfalles erhalten bleibt“<sup>283</sup>, jedoch schließt das keineswegs eine Kappung bei einer Obergrenze aus; Einkommensmillionäre würden als Spitzenrentner an der Obergrenze eben auch im Rentnerkollektiv als Leistungsträger erkennbar bleiben. Tatsächlich hat das Bundesverfassungsgericht ja schon im „Trümmerfrauenurteil“ 1992 eine deutliche Abkehr von einer mehr oder minder strikten Orientierung an Erwerbshierarchien vollzogen, indem es ausdrücklich die „maßvolle Umverteilung“ von Rentenanwartschaften Kinderloser auf Eltern guthieß und damit den Orientierungsrahmen um eine neue Dimension erweiterte.<sup>284</sup> Dass jedenfalls die Verfassungsrechtsprechung die Konstruktion einer degressiv-proportionalen Leistungskurve, welche im Ergebnis einer Kappung gleichkommt, stoppen würde, scheint kaum wahrscheinlich.<sup>285</sup>

## 2. Zu viel Umverteilung?

Schon das Echo auf die erste Fassung dieses Diskussionspapiers hat gezeigt, dass die Verteidiger des Status quo an einer authentischen Auseinandersetzung offenbar gar nicht interessiert sind. Beispielhaft sei dies deshalb einmal am Beitrag „Familienpolitik: vom Schattendasein zum gesellschaftlichen Megathema“

---

tungen‘ 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 beinhalte eine „Abkehr von den Grundfragen des Sozialstaats“.

283 BVerfGE 100, 1 (42).

284 BVerfGE 87, 1 (40).

285 So auch Lohmann, Ulrich 2002, in: Meinhardt/Kirner/Grabka/Lohmann/Schulz, Finanzielle Konsequenzen eines universellen Systems der gesetzlichen Alterssicherung, Düsseldorf 2002, S. 65 ff.

in der Zeitschrift „Kirche und Wirtschaft“ der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände/Institut der deutschen Wirtschaft Köln – Jahrgang 18-3/2002 illustriert. Dort wird behauptet, mit den hier vorgeschlagenen Reformen würde „letztlich mindestens die vollständige Sozialisierung der Kosten von Kindern gefordert“. Das aber ginge über das ordnungspolitisch vertretbare Ausmaß weit hinaus, wenn man die bereits für Familienpolitik getätigten Aufwendungen von 150 Mrd. bis 180 Mrd. € berücksichtige. In einer freiheitlichen Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung sei die Entscheidung für Kinder zudem der Privatsphäre zuzuordnen.

Mit dem „Wiesbadener Entwurf“ hat diese Darstellung nicht einmal entfernte Ähnlichkeit, denn dieser zielt genau umgekehrt auf einen Abbau von Umverteilung durch belastungsgerechte Strukturen in den Transfersystemen ab. Sie ist auch, was die Sozialisierung der Kinderkosten angeht, sachlich falsch. Zum anderen erweist sich die Bilanzierung der genannten Aufwendungen für Familien als methodisch verfehlt und im Übrigen als unvereinbar mit dem Verfassungsrecht.

a) Keine Sozialisierung der Kinderkosten: Tatsächlich fordert der „Wiesbadener Entwurf“ für Familien nämlich genau umgekehrt nichts anderes, als die Befreiung der Familien von verfassungswidrigen Lasten. Eltern müssen in die Lage versetzt werden, ihre Kinder in Freiheit und Verantwortung aus dem selbst erwirtschafteten Einkommen großzuziehen. Weder die Besteuerung des existenzminimalen Kindesunterhalts, noch die Nichtberücksichtigung der konstitutiven Leistung „Kindererziehung“ in den Sozialsystemen sind mit den Grundsätzen des freiheitlich-sozialen Rechtsstaats vereinbar, wie die Verfassungsjudikatur inzwischen hinreichend klar gestellt hat. Ebenso sind die „Trittbrettfahrer-Effekte“<sup>286</sup>, welche die Sozialsysteme ökonomisch unbestritten für kinderlose Personen bieten, mit dem Freiheits-/Verantwortungsbezug unvereinbar, der für eine freiheitliche Gesellschaft konstitutiv ist. Es geht also gerade um den Abbau einer Umverteilung, die verfassungswidrig ist.

b) *Unseriöse Zahlenspiele von Bundesbank, Kieler Institut für Weltwirtschaft, Sachverständigenrat und Wissenschaftlichem Beirat beim Bundesfamilienministerium:*<sup>287</sup>

Es ist zwar richtig, dass die zuvor genannten Institutionen Rechenwerke vorgelegt haben, in welchen für familienpolitische Aufwendungen in 2001 Beträge bis zu 353 Mrd. DM ausgewiesen sind. Astrid Rosenschon bezeichnet dies sogar als „Untergrenze“ der öffentlichen Leistungen an Familien. Vollkommen zu

---

<sup>286</sup> Genau betrachtet sind es für Kinderlose „Salonwagen-Effekte“, denn auf dem Trittbrett der Sozialsysteme fahren die Eltern.

<sup>287</sup> Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen „Gerechtigkeit für Familien“, Stuttgart 2001, ferner Rosenschon, Astrid, Familienförderung in Deutschland- eine Bestandsaufnahme, in: Institut für Weltwirtschaft: Kieler Arbeitspapier Nr. 1071, August 2001; Deutsche Bundesbank, Staatliche Leistungen für die Förderung von Familien, Monatsbericht April 2002, S. 15 ff.; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2001/2002 „Für Stetigkeit gegen Aktionismus“, Stuttgart 2001, S. 145 ff.

Recht ist jedoch schon das Institut „Finanzen und Steuern“ (Bonn) solchen Darstellungen mit dem Fazit entgegen getreten, sie „seien schlicht falsch“.<sup>288</sup>

(1) Betrachtet man nämlich diese Zahlen genau, findet man (so bei Rosenschon) einen Betrag von 118.800 Mrd. DM im Bereich der Steuergesetzgebung, der allerdings mit Familienförderung gar nichts zu tun hat, weil es dabei nur um die von der Verfassung verlangte Bemessung nach Leistungsfähigkeit geht. Hier wird zugleich eine systematische Asymmetrie des Blickwinkels deutlich: Denn wer käme auf die Idee, Kinderlosen ihre Grundfreibeträge als Förderung zu bilanzieren?

(2) Mehr als 20 Mrd. DM werden bei den Bundesbeiträgen für Kindererziehung in der GRV aufgelistet, obwohl es sich hier einzig um eine manipulative Etikette der Sozialpolitiker handelt, die nach unverdächtigen Wegen suchen, den notleidenden Rentenkassen unter die Arme zu greifen. Tatsächlich verstoßen diese „Bundesbeiträge“ aber gegen Recht und Verfassung. Denn zum einen hat die Verfassungsjudikatur klar gestellt, dass die Kindererziehung selbst Beitragsqualität hat, weshalb durch diese „Beiträge auf Beiträge“ keinesfalls ein familienpolitischer Transfer resultieren kann. Zum anderen wird aktuell wohl nicht einmal ein Drittel dieses Betrages für die Honorierung der Kindererziehungszeiten aufgewandt.<sup>289</sup> Weil der Rest somit in die allgemeine Rentenfinanzierung fließt, liegt hier ein klarer Verstoß gegen die gesetzlich vorgeschriebene Umlagefinanzierung (§ 153 SGB VI) vor.

(3) Astrid Rosenschon findet bei der Sozialversicherung ansonsten insgesamt sogar rd. 42.4 Mrd. DM an familienpolitischen Transfers. Dabei übersieht sie freilich, dass die realökonomische Bilanz ganz im Gegenteil per Saldo gewaltige Ströme von Eltern über ihre erwachsenen Kinder zu Kinderlosen aufweist, was bereits vom Bundesverfassungsgericht nach einer peniblen Diskussion im Trümmerfrauenurteil mit sinngemäß mit dem Satz kommentiert wurde, „die Gesetzeslage zwingt die Familien mit zwei und mehr Kindern zu Leistungen an die ohnehin besser gestellten Familien mit einem Kind und Kinderlose“. Die GKV-Transfers von Familien an Kinderlose und die Tatsache der In-Sich-Transfers der Familien bei der GRV werden überhaupt nicht wahrgenommen.

(4) Schließlich schlägt bei den Rechenwerken auch das Bildungswesen und die Kinderbetreuung mit gut 145 Mrd. DM (so z.B. bei Rosenschon) zu Buche. Eine solche Bilanzierung der Bildungsausgaben auf dem Familienkonto verbietet sich jedoch aus mehreren Gründen: Sie ist schon von der Methode her „unökonomisch“, weil Aufwand und Ertrag nicht zusammen betrachtet werden. Eltern werden am Wirtschaftsertrag ihrer Kinder im Vergleich zu Kinderlosen zum einen unterproportional beteiligt, zum andern können Aufwand und Ertrag sinnvoll nur im Lebenslängsschnitt gemessen werden; beim Bildungswesen genießen aber Kinderlose dieselben Vorteile. Konsequenterweise müsste, wer

---

<sup>288</sup> Pressemitteilung vom 6. Juni 2002 „Institut Finanzen und Steuern widerspricht Bundesbank“.

<sup>289</sup> Vgl. Ruland, Franz, Die Rentenversicherung zwischen Beitrags- und Steuerfinanzierung, in: Landesversicherungsanstalt Rheinland-Pfalz (Hrsg.), 7. Speyerer Sozialrechtsgespräch, „Sozialversicherung im Spannungsfeld von Beitrags- und Steuerfinanzierung, 1997, S. 17 ff.(33).

den Eltern Bildungstransfers berechnet, dasselbe also für die gesamte öffentliche Infrastruktur machen, was ersichtlich absurd ist, weil alle Infrastruktur stets von den Nachwuchsgenerationen erneuert und erhalten werden muss. Statt der 353 Mrd. DM in der Rechnung von Rosenschon bleiben demnach lediglich 48 Mrd. DM übrig, von denen Familien selbst wiederum mindestens ein Drittel über ihr Steueraufkommen selbst tragen. Gemessen an den von ihr summierten privaten direkten und indirekten Kinderkosten einschließlich Betreuung von rd. 374 Mrd. DM wären das also nur 8.6 v.H. Umgekehrt fließen aber von Familien mit zwei und mehr Kindern im Rahmen des „Generationenvertrags“ schätzungsweise Transfers in der Größenordnung von 240 Mrd. DM (2001) an Kinderlose und Elternpaare mit nur einem Kind!<sup>290</sup>

(5) Geradezu akademisch bizarr erscheint endlich das Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats, in welchem eine „rechnerische Steuer für den privaten Zeitaufwand“ als „öffentliche Aufwendungen im Rahmen des Familienlastenausgleichs“ bilanziert wird – im Klartext also eine Steuer, welche dem Staat angeblich von Müttern vorenthalten wird, weil die Mütter ihren Beruf aufgegeben haben, um ihre Kinder zu erziehen! Allerdings wird die Problematik dieses Ansatzes vom Beirat sehr wohl gesehen, der folgerichtig den „Steuerverzicht“ des Staates für den privaten Zeitaufwand, der ja kein disponibles und damit besteuerebares Einkommen darstellt, wieder aus den Bilanzen herausrechnet und die geringe Aussagekraft seiner Berechnungen ausdrücklich betont.

(6) Fazit: Rechenwerke sind „atavistisch“, irrational, „absurd und zynisch“: Für Susanne Mayer sind derartige Bilanzierungen exemplarisch für einen „Horror familiae“, der sich in Deutschland breit gemacht habe: „Woher kommt dieser Ekelreflex? Die ständige Furcht, man könnte womöglich gezwungen sein, Geld für die Kinder der anderen rauszurücken, Kinder, die diese sich angeschafft haben, obwohl sie sich die Kinder eben nicht leisten können, woher kommt diese Abwehr? Vielleicht wird sie genährt von der atavistischen Furcht, die Brut des feindlichen Stammes, jene Meute also, die mit den meinigen um Ressourcen konkurriert, könnte einen Vorteil erringen. Ich zahl’ doch nicht für die Kinder anderer! Man spürt ihn noch, diesen primitiven Impuls, wenn von Jahr zu Jahr kopfschüttelnd der Nation vorgerechnet wird, welche unglaubliche Summen die Familienförderung verschlingt.“ In der Tat: Die Rechenwerke sind nicht nur methodisch verfehlt, sie sind vollkommen irrational! Oder – so das Institut „Fi-

---

290 Der Gesamtbetrag der Transfers an die Seniorenschaft durch die GRV, die GKV, die PflV, die Altershilfe für Landwirte und Pensionen lässt sich auf rund 600 Mrd. DM in 2001 schätzen- Quelle: Sozialbericht 2002, BT –Drucks. 14/8700, S. 243 ff.; bei einem Anteil von 30 v.H. Kinderlosen sowie 20 v.H. Elternpaaren mit nur einem Kind fließen also 40 v.H. dieser Transfers von Mehrkinderfamilien an die kinderarmen Ruheständler: Leistungsströme, welche das Bundesverfassungsgericht bereits im "Trümmerfrauenurteil" vom 7.7.1992 zu seiner kritischen Anmerkung herausforderten, BVerfGE 87, 1 (36 ff). Weil im Sozialbudget zahlreiche weitere Leistungen an Senioren verbucht sind, die hier unberücksichtigt blieben, dürften diese Schätzungen am untersten Rand des Rahmens liegen. Dem teilweise berechtigten Argument, dass Kinderlose ja einen höheren Anteil an der Bereitstellung des Produktionskapitals sowie der Infrastruktur haben, ist allerdings entgegen zu halten, dass die Ruhestandsdauer durchschnittlich ein Vielfaches der Abschreibungszeiträume umfasst.

nanzen und Steuern“ – „absurd und zynisch“. Ein Beitrag zur rationalen Diskussion sind sie nicht, im Gegenteil.

### 3. „Realkapitalbildung wichtiger als Humanvermögen“

Schließlich wird dem „Wiesbadener Entwurf“ vorgehalten, er beinhalte eine „Verengung des Blickwinkels auf das generative Verhalten und trage der Bedeutung von ökonomischen Faktoren wie Arbeitsproduktivität oder Wirtschaftswachstum für die Alterssicherung nicht hinreichend Rechnung. So sei z.B. in Westdeutschland das reale Bruttosozialprodukt zwischen 1950 und 1990 um 473 v.H. gestiegen, während sich in demselben Zeitraum die Zahl der Erwerbstätigen – also der „demographische“ Faktor – nur um 42 v.H. erhöht hat. Realkapitalbildung und Produktivitätssteigerungen hätten das heutige Rentenniveau damit weit stärker beeinflusst als die Veränderungen des Erwerbspersonenpotentials.“<sup>291</sup>

a) Produktivitätsziffern durch Raubbau am Humanvermögen „aufgeblasen“: Diese Argumentation übersieht mehrere entscheidende Aspekte: Zum einen nämlich die Tatsache, dass die größten Steigerungen in den 1950er Jahren zu verzeichnen waren und mit nichts anderem als bloßer Kopf- und Handarbeit erzielt wurden. Binnen eines Jahrzehnts gelang so nicht nur der Aufstieg zu einer führenden Wirtschaftsmacht, sondern gleichzeitig die Versorgung und Wiedereingliederung von 20 Millionen Kriegsopfern (= 40 v.H. der Bevölkerung!). Darüber hinaus wurde sogar noch ein „Babyboom“ auf die Beine gestellt, der die deutsche Geburtenrate bis Mitte der 1960er Jahre auf einen Spitzenplatz in Europa katapultierte. Nichts unterstreicht also die überragende Bedeutung des Humanvermögens mehr als das legendäre Wirtschaftswunder.

Zum anderen wird nicht erkannt, dass im Anschluss daran gerade der Mitte der 1960er Jahre einsetzende Raubbau am Humanvermögen die Ziffern der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung in die Höhe trieb. Denn je mehr man am Nachwuchs sparte, desto mehr konnte im Bereich der formellen Wirtschaft investiert und konsumiert werden. Wer das Sachvermögen mit dem Humankapital vergleicht, müsste dies im Übrigen konsequent tun und jeweils mit denselben Maßstäben messen. Würde man jedoch die anerkannten Abschreibungsregeln für das Sachvermögen auf das Humankapital anwenden, dann könnte mit kaufmännischer Rationalität eine katastrophale Bilanz nachgewiesen werden: Dass nämlich die Verluste an Humankapital die Zuwächse beim Realkapital bei weitem übersteigen. Das Fazit wäre dann die Einsicht, dass unsere Volkswirtschaft durch den jahrzehntelangen Abbau des Humanvermögens „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. Die Berechnungen im Fünften Familien-

---

291 So stellvertretend für viele die Stellungnahme des VDR 2002 im Teil B – Dokumentation.

bericht von 1994, die für das Humanvermögen der alten Bundesländer im Jahre 1990 einen Betrag in Höhe von über 15 Billionen und für das Sachvermögen lediglich rund 8 Billionen DM ermittelten, untermauern diese These.

b) Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung und Humankapital (N. Ackermann): Detailliert und umfassend ist den soeben erörterten Zusammenhängen der Mannheimer Industrieökonom Norbert Ackermann nachgegangen.<sup>292</sup> Obwohl es auf der Hand liege, dass eine Gesellschaft, die systematisch das bestehende Humankapital abbaut, im selben Maße „ärmer“ wird, werde der Verzehr von Humankapital in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung dennoch nicht erfasst. Unternehmen verrechneten in ihrer Gewinn- und Verlustrechnung keine Abschreibungen für das ihnen zur Verfügung stehende Humankapital (vgl. § 275 Abs.2 HGB), was sachgerecht scheine, weil der Anteil des Produktionsfaktors Humankapital an der Wertschöpfung als Personalaufwand ausgewiesen werde.

Im Gegensatz dazu verrechne der Sozialstaat in seiner „Ergebnisrechnung“ den Anteil des Produktionsfaktors Humankapital an der Wertschöpfung auf der Einnahmenseite. Die Arbeitnehmerentgelte würden bei der Berechnung des Volkseinkommens einbezogen.<sup>293</sup> Obwohl also die Erträge des Humankapitals als „gesellschaftliche Wohlfahrt“ ausgewiesen würden, werde auf der anderen Seite der Verlust an Humankapital nicht als Minderung der „gesellschaftlichen Wohlfahrt“ behandelt. Dieser Verzicht auf die Verrechnung von Abschreibungen für das Humankapital führe dazu, dass die realwirtschaftlichen Auswirkungen des „volkswirtschaftlichen Humankapitalfreisetzungseffekts“ im Rahmen der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung gleichsam ausgeblendet würden.

Solange die Bevölkerung – wie in den Jahren 1993 bis 1996 – noch moderat wachse, hielten sich die Abschreibungen auf das Humankapital und die relative Abweichung zum offiziellen Bruttosozialprodukt in Grenzen. Die hieraus resultierende Reduzierung der Abschreibungen auf das Humankapital bewirke – wie in den Jahren 1995 und 1997 – ein Wachstum des bereinigten Bruttosozialprodukts und eine Verbesserung der relativen Abweichung zum offiziellen Bruttosozialprodukt. Dies untermauert Ackermann mit folgenden Tabellen für den Zeitraum ab 1993:

---

292 „Zur Darstellung des „Schneeball-Effekts“ der gesetzlichen Rentenversicherung – unter besonderer Berücksichtigung der Erkenntnisse des „Kapazitätserweiterungseffekts“, Anlage zum Revisionschriftsatz an das Bundessozialgericht – B 12 KR 19/00 R/September 2001 (vom BSG wurde die überzeugende Ausarbeitung freilich ignoriert).

293 Statistisches Bundesamt, Datenreport 1999, Bonn 2000, S. 248 ff.

**Tabelle 17: Bruttosozialprodukt unter Berücksichtigung des „Verzehrs an Humankapital“<sup>294</sup>**

Jahr	Bruttosozialprodukt 1)	Wachstum des BSP 1)	Veränderung der Gesamtkapazität des Humankapitals 2)	BSP unter Berücksichtigung des Verzehrs an Humankapital 3)	Wachstum des BSP unter Berücksichtigung des Verzehrs an Humankapital
	in Mrd. DM	in %	in Mannjahren	in Mrd. DM	in Mrd. DM
1993	3.399,6	-1,2 %	-6,2	3.012,2	
1994	3.449,6	1,5 %	-11,5	2.729,0	-9,4 %
1995	3.504,4	1,6 %	-8,8	2.952,3	8,2 %
1996	3.535,7	0,9 %	-10,0	2.907,2	-1,5 %
1997	3.586,2	1,4 %	-7,1	3.141,9	8,1 %
1998	3.651,3	1,8 %	-20,0	2.401,7	-23,6 %

Jahr	Bevölkerung	durchschnittliches Alter der Bevölkerung	Abschreibung für den Verzehr an Humankapital 4)	Abweichung des um Abschreibungen bereinigten BSP zum offiziellen BSP
	in Millionen Personen	in Jahren	in Mrd. DM	- in Prozent -
1993	81,3	40,13	-387,4	
1994	81,5	40,32	-720,6	-21,0 %
1995	81,8	40,50	-552,1	-15,8 %
1996	82,0	40,67	-628,5	-17,8 %
1997	82,1	40,78	-444,3	-12,4 %
1998	82,0	41,00	-1.249,6	-34,3 %

1) Siehe Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Statistisches Taschenbuch 1999, Bonn 1999, Tabelle 1.1.

2) Multiplikation der Personenzahl mit der durchschnittlichen restlichen Lebensarbeitszeit.

3) Bruttosozialprodukt + Veränderung der Gesamtkapazität des Humankapitals. Die Bewertung der Veränderung des Humankapitals erfolgt zum durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelt je Arbeitnehmer (inkl. Arbeitgeberanteil zur Sozialversicherung) für das Jahr 1998. Dieser Wert betrug 62.800 DM (Statistisches Bundesamt, Datenreport 1999, Bonn 2000, S. 256-257).

4) Vgl. oben 3). Da die Veränderung des Humankapitals auch aus Zuwanderungen resultiert, liegt bei exakter Betrachtung ein Saldo aus Ab- und Zuschreibungen vor.

<sup>294</sup> Beim Wanderungssaldo wird das Humankapital bei Ab- und Zuwanderung jeweils mit demselben Wert berechnet, was der Autor unter Berücksichtigung der Abwanderung vieler höchstqualifizierter Hochschulabsolventen selbst als fragwürdig bezeichnet.



Sobald aber – wie seit 1997 – kein Bevölkerungswachstum mehr erfolge, entfalten die Effekte, die aus dem Anstieg des Durchschnittsalters resultieren, ihre volle Wirkung. Unser Sozialsystem befinde sich in der Phase, in welcher der Anstieg der demographischen Versorgungslasten, der aus dem Abbau des Humankapitals resultiert, die Effekte auf die demographischen Versorgungslasten übersteige, die aus der Reduzierung der Kindererziehung resultieren.<sup>295</sup> Insbesondere die dramatisch anmutenden Werte für das Jahr 1998 verdeutlichen, dass der Anstieg der demographischen Versorgungslasten, der aus dem Abbau des Humankapitals resultiert, in überproportionaler Weise erfolgte.

Der „Import“ von Humankapital aus dem Ausland könne die beschriebene Problematik nicht lösen. So treffe die Studie der Vereinten Nationen zum Thema „Bestandserhaltungsmigration“ (Replacement Migration) vom März 2000 hierzu die Feststellung, dass jährlich in Deutschland 3,4 Millionen Menschen zuwandern müssten, um das Verhältnis der 15- bis 64-Jährigen zu den über 64-Jährigen konstant zu halten.<sup>296</sup>

#### 4. „Wer soll das bezahlen?“

Es wurde bereits mehrfach in diesem Beitrag thematisiert, dass das allfällige Finanzierungsargument nicht verfangen kann, weil es nicht um Finanzierungs-, sondern Verteilungsfragen geht. Wir brauchen eine Rangordnung sozialer Ansprüche, die sich nur aus dem Wertmaßstäben des Grundgesetzes ableiten lässt. Eine Rangordnung ist aber per se nicht nur finanzneutral, sondern sie erlaubt es auch, wichtige von unwichtigen Aufgaben zu trennen und so entscheidende Spielräume für die Finanzierbarkeit zu schaffen. Die Verfassungsjudikatur hat bereits zu wesentlichen Fragen die richtungsweisenden Antworten geliefert. Dennoch sei noch einmal ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die hier vorgeschlagenen Reformmaßnahmen keine weitere Aufblähung des Sozialbudgets bewirken, sondern im Gegenteil wegen der präziseren Allokation dessen Entschlackung erzielen. Wenn bereits bei der Revenue auf Belastungsgerechtigkeit geachtet wird, werden verwaltungsintensive Transfers umso entbehrlicher.

Dass der Schlüssel für eine erfolgversprechende Sozialreform prinzipiell in der Verteilungsfrage zu finden ist, legt auch der imponierende Widerspruch zwischen der Real- und der Finanzökonomie nahe: Während nämlich Millionen arbeitslose Menschen tagtäglich beweisen, dass hierzulande gewaltige realökonomische Ressourcen brach liegen, lassen sich elementare staatliche und gesellschaftliche Aufgaben angeblich nicht finanzieren. Wenn aber das, was realökonomisch möglich ist, sich nicht finanzieren lassen sollte, dann wäre die logische Schlussfolgerung hieraus, dass die Erfindung des Geldes ein Rückschritt in der Entwicklung gewesen sein müsste. Aber wir wissen, dass dies falsch ist weil die Erfindung des Geldes nämlich die mit Abstand intelligenteste Erfindung der

<sup>295</sup> Dazu auch Borchert, Jürgen, ZSR 1994, S.1 (9 m.w.N).

<sup>296</sup> Vgl. auch Statistisches Bundesamt, 9. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden 2000, S.16-17.

Menschheit überhaupt war. Wie sonst sollten wir beispielweise die 40 000 Berufe von „Aalbrutzüchter“ bis „Zytotechnologische Lehrassistentin“ auf einen Nenner bringen? Wie immer man die Dinge nun auch dreht und wendet, bleibt damit nur eine Antwort: Der Fehler kann also nur in unserem Umgang mit dem Geld, genauer in seiner Verteilung, liegen. Diese fängt aber nicht dort an, wo sie über öffentliche Schreibtische stattfindet, sondern weit vorher – dort nämlich, wo der Staat die Gelder eintreibt.

a) Ökonomische Ressource „Massenarbeitslosigkeit“: Die Verwirklichung der zentralen Elemente des Wiesbadener Entwurfs setzt hier über die rigorose Absenkung der Abgabenlasten für die bislang überproportional belasteten Familien und die Arbeitnehmer allgemein eine sich selbst dynamisch verstärkende Entlastungsspirale in Gang, wobei das größte Einsparpotenzial bei der gewaltigen ökonomischen Ressource der Massenarbeitslosigkeit zu suchen ist. Sieben Millionen Arbeitslose (einschließlich der „stillen Reserve“) werden vor allem durch die Lohnbasierung und die regressive Abgabenstruktur daran gehindert, ihre Arbeitskraft legal zu verwerten. Dieses Hindernis würde durch die Strukturreform des Sozialstaats beseitigt. Gleichzeitig werden die konsumierbaren Einkommen enorm erhöht. Dies sowie die Herstellung der verloren gegangenen Kongruenz von Einkommen und Bedarf steigert schließlich rasant die „marginale Konsumquote“, die eine Schlüsselgröße für die dynamische Wechselwirkung der volkswirtschaftlichen Aggregate Konsum, Investitionen und Staatsverbrauch ist. Wenn die Schätzungen stimmen, dass die Verbreiterung der Finanzierungsbasis eine Senkung der Beiträge um 40- 60 v.H., also gegenwärtig um rund 17 bis 25 Prozentpunkte, zur Folge haben könnte, und wenn es ferner richtig ist, dass jeder Prozentpunkt weniger ein Plus von 100.000 – 300. 000 Beschäftigten bewirkt, so wäre eine Verminderung von knapp 2 bis zu über 6 Millionen Arbeitslosen anzunehmen<sup>297</sup>, was entsprechend weitere Beitragssenkungen, Steuermehreinnahmen und insgesamt eine Belebung des wirtschaftlichen Wachstums zur Folge hätte. Erst nach der Bereinigung des Arbeitsmarktes lassen sich überdies die weiteren dringend notwendigen Reformen wie die Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie oder die Heraufsetzung des Rentenalters sinnvoll durchführen, welche für die öffentlichen Kassen ebenfalls weniger Ausgaben und mehr Einnahmen bedeuten.<sup>298</sup>

b) Weniger Umverteilung – mehr Sozialstaat: Zudem sei noch einmal darauf hingewiesen, dass verschiedene Maßnahmen erhebliche Einsparvolumina realisieren lassen, ohne dass dadurch der Sozialstaat Schaden nähme – im Gegenteil. So würde die öffentliche Pflege in einem Leistungsgesetz nach dem Sozialhil-

---

297 Nach Berechnungen des Kieler Instituts für Weltwirtschaft machte jeder Zehntelprozentpunkt 30 000 Arbeitsplätze aus, Bericht in der Stuttgarter Zeitung vom 5.11.2002; anders lautenden Schätzungen zufolge soll jeder Zehntelprozentpunkt nur einen Effekt von 10.000 Arbeitsplätze haben, vgl. Rürup, SPIEGEL-Interview, in Nr. 47/02 v. 18.11.2002.

298 siehe z.B. Spieß/Schupp/Grabka/Haisken-DeNew/Jakobeit/Wagner, Abschätzung der (Brutto-) Einnahmeneffekte öffentlicher Haushalte und der Sozialversicherungsträger bei einem Ausbau von Kindertageseinrichtungen, Gutachten des DIW Berlin im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Bonn, August 2002

femodell auch heute wohl noch für die Hälfte dessen zu haben sein, was derzeit verbraucht wird: Einsparung rd. 10 Mrd. €. Die Einsparung der 13. Ruhestandsgelälter wie bei den Rentnern schließlich, würde schätzungsweise rund 5.5 Mrd. € für Zwecke der Kinderbetreuung verfügbar machen. Endlich bieten sich auch im Bereich der Hinterbliebenenrenten deutlich schärfere Kürzungen für Hinterbliebene aus kinderlosen Ehen an, als mit der Rentenreform 2001 bisher schon in die Wege geleitet wurden; das Einsparpotenzial wäre ebenfalls erheblich.<sup>299</sup>

### 5. „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 die Zusatzsicherung besonders benötigt wird, einen Nachfrageimpuls erst auslösen können, der die Nachfrageverluste bei den höheren Einkommen überkompensieren dürfte, zumal deren Vorsorgefähigkeit ja nicht ernsthaft beeinträchtigt wird.

### 6. Fazit: Sozialer Frieden in Gefahr

Mit der Reform werden Solidarität und Subsidiarität als die Baugesetze der Gesellschaft wieder in Kraft gesetzt.<sup>300</sup> Die damit verbundene Verlagerung der Lasten von den schwächeren auf die stärkeren Schultern ist der unvermeidliche Preis für sozialen Frieden. Davon profitieren aber gerade die Vermögenden und Besserverdienenden in besonderem Maße, denn nichts beeinträchtigt und gefährdet Besitz und Geldwert mehr als sozialer Unfriede. Die familienpolitische Strukturreform des Soziastaats ist deshalb, genau wie damals die große Reform Bismarcks, die Voraussetzung dafür, dass sich am Ende eine „win-win“- Situation für alle ergibt.<sup>301</sup>

---

299 So Borchert, Jürgen, in: Dt. Liga für das Kind (Hg.), Plädoyers, 1992, S. 61 ff.; ebenso Köbl, Ursula, Familienleistungen in der Alterssicherung, DRV 2002, S. 686 ff. (690 ff.); auch Winfried Schmähl weist auf die großen Potenziale des Hinterbliebenenrentenvolumens hin, Familienorientierte Weiterentwicklung der staatlichen Alterssicherung in Deutschland, Zentrum für Sozialpolitik der Universität Bremen, Arbeitspapier Nr. 8/94, S. 19 ff.

300 Grundlegend von Nell-Breuning, Oswald, Baugesetze der Gesellschaft, Freiburg 1980.

301 Vgl. Borchert, Jürgen, Humanwirtschaft 7/2001, S. 16 ff.

## **XVI. 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. Denn die wichtigsten der oben genannten Reformnotwendigkeiten ergeben sich für den Gesetzgeber bereits aus der Gesamtschau der einschlägigen Verfassungsaufträge seit 1990. Insbesondere für die Reform der parafiskalischen Revenue hat das Bundesverfassungsgericht zuletzt im so genannten Pflegeurteil vom 3. April 2001 die Weichen gestellt, die überdies auch die GRV und die GKV erfassen.<sup>302</sup> Zudem hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 15. März 2000 zur Krankenversicherung der Rentner den Weg für die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage auf sämtliche personengebundenen Einkommen bereits frei gemacht<sup>303</sup> und im Rentenbesteuerungsurteil vom 6. März 2002 auch die dominierende Übereinstimmung von Arbeitnehmer- und Beamtentätigkeiten als nichtselbstständige Tätigkeiten betont. Schließlich ist an den Verfassungsauftrag aus dem „Trümmerfrauenurteil“ vom 7. Juli 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>304</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 nämlich die Bundesregierung und der Sozialbeirat nach dem Pflegeurteil mitgeteilt, sie sähen keinen Anlass für Konsequenzen bei anderen Sicherungssystemen,<sup>305</sup> obwohl diese zwingend geboten sind: Denn nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts 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>306</sup> Beides trifft auf die GRV sowieso, aber auch auf die GKV zu, welche im Umlageverfahren fi-

---

302 Vgl. dazu Borchert, Jürgen, Wirtschaftsdienst 5/2001, S. 255 ff.; Ruland, NZS 8/2001, S. 393 ff.; Lenze, Anne, EuGRZ 11-13/2001, S. 280 ff.

303 BVerfGE 102, 68.

304 BVerfGE 87, 1, 36 ff.; dazu Borchert, Jürgen, Das Familienurteil vom 7. Juli 1992, in: Deutsche Liga für Das Kind (Hg.), Die familienpolitische Strukturreform des Sozialstaats, Bonn 1994, S. 16 ff.

305 Vgl. dazu bei Borchert, Jürgen, Fn. 200(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, – kritisch zu diesen Vorgängen auch Schmähl, Winfried, Familienleistungen und Alterssicherung, DRV 2002, S. 715 ff..

306 So BVerfG v. 3. April 2001 – 1BvR 1029/94, S. 37.

nanziert wird und ein Risiko absichert, das 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 Verfassungstreit 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>307</sup> Die Selbsterstörung des Systems hat offenbar schon die Steuerungsinstanzen erreicht. Politik sei die Kunst des Möglichen, meinte Bismarck. Ist Gerechtigkeit die Kunst des Unmöglichen?

## Literatur

- Adam, Konrad, Auswanderungsland Deutschland; in: „Die Welt“ vom 8.2.2002.
- Adrian, Hermann, Die Entwicklung der Bevölkerung in Deutschland und ihre Auswirkungen auf Wirtschaft und Gesellschaft, Manuskript/Universität Mainz, 15.10.2000.
- Albers, Willi, Zur Reform des Familienlastenausgleichs in der Bundesrepublik Deutschland, in: Sozialer Fortschritt 1967, S. 199 ff.
- Auerbach, Walter, Zusammenhänge – Illusion und Wirklichkeit der sozialen Sicherheit, in: Theorie und Praxis der Gewerkschaften, Frankfurt am Main 1969, S. 38.
- Bach/Seidel/Teichmann, Entwicklung der Steuersysteme im internationalen Vergleich, DIW-Wochenbericht 40/2002 v. 3.10.02, S. 657 ff.
- 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.
- Birg, Herwig, Die demographische Zeitenwende, München 2001.
- Birg, Herwig, Demographische Zeitenwende, Referat auf dem Kongress „Zukunftsmotor Hessen: Muss die Familienpolitik neue Wege gehen? Der „Wiesbadener Entwurf“ am 31.1. und 1.2.2002, abgedruckt in diesem Buch.
- Börsch-Supan, Axel, Was lehrt uns die Empirie in Sachen Rentenreform?, in: Verein für Socialpolitik und Blackwell Publishers, Ltd. 2000, S. 431 ff.
- Borchert, Jürgen, Die Berücksichtigung familiärer Kindererziehung im Recht der gesetzlichen Rentenversicherung, Berlin 1981.
- Borchert, Jürgen, v. Nell-Breuning, Oswald, Rentenreform 84 – auf dem richtigen Weg?, in: Zeitschrift für Sozialreform (ZSR), S. 356 ff.

---

248 Die Attacken spitzten sich besonders im Vorfeld der Feiern zum 50. Jubiläum des Bundesverfassungsgerichts zu, siehe hierzu z.B. SZ v. 29.9.2001; zur Problematik Borchert, Jürgen, Wann kippt PISA? Anmerkungen zur Diskussion um die Pflegeversicherung – vor allem aus familienpolitischer Sicht, ZSR 1991, S. 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.

- Borchert, Jürgen, v. Nell-Breuning, Oswald, „Die Alterssicherung hängt in der Luft“ – 30 Jahre nach „Die Produktivitätsrente“ (= v. Nell-Breuning, Oswald, Die Produktivitätsrente, in: Zeitschrift für Sozialreform 4/1956, S. 97 ff.), Zeitschrift für Sozialreform 4/1986, „ 205 ff.
- Borchert, Jürgen, Oeter, Ferdinand, Familienpolitik und Steuerreform, in: Ludwig-Ehrhard-Stiftung (Hg.): Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, März 1988.
- Borchert, Jürgen, Operation ohne Diagnose?, in: Zeitschrift für Sozialreform 6/1988.
- Borchert, Jürgen, Innenweltzerstörung, Frankfurt am Main 1989.
- Borchert, Jürgen, Wann kippt Pisa?, in: Zeitschrift für Sozialreform 6/91. S. 366 ff.
- Borchert, Jürgen, Renten vor dem Absturz, Frankfurt am Main 1993.
- Borchert, Jürgen, Schlag gegen die Familie, in: „ DIE ZEIT“, Nr. 51, 17.12.1993.
- Borchert, Jürgen, Prolegomena zur familienpolitischen Strukturreform des Sozialstaats, ZSR 1994, S. 440 ff.
- Borchert, Jürgen, Sozialstaat unter Druck, in: Zeitschrift für Sozialreform 1994, S. 1 ff.
- Borchert, Jürgen, „Kindergeldrecht“ und „Familienlastenausgleich“, in: von Maydell, Bernd Baron.: Sozialrechtslexikon, Luchterhand, 2. Aufl. 1994, S. 185 ff.
- Borchert, Jürgen, Das Familienurteil vom 7. Juli 1992, in: Dt. Liga für das Kind (Hg.): Die familienpolitische Strukturreform des Sozialstaates, Bonn 1994, S. 16 ff.
- Borchert, Jürgen, Schluss mit dem „Versicherungs“-betrug. Ein Plädoyer für mehr Ehrlichkeit in der Rentenpolitik, in: Focus-Standpunkt 12/1996.
- 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. 130 ff.
- Borchert, Jürgen, Sozialstaat: Zwischen Selbsterstörung und neuer Solidarität, in: Hinte/Chatzimarkakis (Hg.): Freiheit und Gemeinsinn, Bonn 1997, S. 176 ff.
- Borchert, Jürgen, Auswirkungen des Pflegeurteils auf die Rentenversicherung, Wirtschaftsdienst 5/2001, S. 280 ff.
- Borchert, Jürgen, „Wenn das der Kaiser wüsste....“ Über Rechtsradikalismus und das Versagen der Sozialdemokratie, in: Humanwirtschaft, 6-7/2001, S. 16 ff.
- Borchert, Jürgen, Familie und soziale Sicherheit, Pediatrics 40/2001, S. 519 ff.
- Borchert, Jürgen, Familienpolitische Strukturreform der Sozialversicherung, Referat auf dem Kongress „Zukunftsmotor Hessen: Muss die Familienpolitik neue Wege gehen? Der „Wiesbadener Entwurf“ am 31.1. und 1.2.2002, abgedruckt in diesem Buch.
- Brock, Ines, Lust auf Zukunft, in: Zeitschrift für Bündnisgrüne Politik / 11-12/2001.
- Brühl, Albrecht, Mein Recht auf Sozialhilfe, Beck-Rechtsberater im dtv, 131996.
- Coeppecus, Rolf, Die Pflegeversicherung ist unnötig, 7RP 1/1994, S. 33ff.
- Conrad, Christoph, Ruhestand und Gerechtigkeit zwischen den Generationen 1850-2050, in: Sozialer Fortschritt, Heft 10/1988, S. 217 ff.
- Creutz, Helmut, Überall fehlt plötzlich das Geld. Warum eigentlich?, Humanwirtschaft, 10-11/2002, S. 13 ff.
- Creutz, Helmut, Was könnte zinsfreies Notenbankgeld verändern und bewirken?, Humanwirtschaft 10-11/2001, S. 22 ff.
- Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Dezember 2001, Zur langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte – eine Analyse anhand der Generationenbilanzierung.
- Deutscher Frauenrat, Stellungnahme zum Wiesbadener Entwurf, abgedruckt in diesem Buch.
- Dießenbacher, Hartmut, Generationen-Vertrag, Geburtenrückgang, ökonomisches Wachstum und das Prinzip der Altersversicherung – Ein Europäisches Modell für die Dritte Welt?, Leviathan 4/1989.
- Döring, Diether, Finanzierbarkeit und Finanzierung der deutschen Sozialversicherung unter Einbeziehung europäisch-vergleichender Betrachtungen, in: LVA Rheinland-Pfalz/Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer (Hrsg.), 7. Speyerer Sozialrechtsgespräch, Sozialversicherung im Spannungsfeld von Beitrags- und Steuerfinanzierung, Speyer 1997, S. 53 ff.
- Döring, Diether, Soziale Sicherheit im Alter? Rentenversicherung auf dem Prüfstand, Berlin 1997.

- Döring, Diether, Niedrigeinkommenslagen von Kindern und Kindererziehenden in Frankfurt am Main (einschließlich einiger Anmerkungen zur sozialen Sicherung), Referat auf dem Kongress „Zukunftsmotor Hessen: Muss die Familienpolitik neue Wege gehen? Der „Wiesbadener Entwurf“ am 31.1. und 1.2.2002, abgedruckt in diesem Buch.
- Eekhoff, Johann/Henmann, Barbara, Die zügellose Kinderliebe des Staates, FAZ v. 20.4.2002, S. 15.
- Eggen, Bernd, Armut und Anspruchsdenken? – Familien in der Sozialhilfe, Baden-Württemberg in Wort und Zahl 5/97, S. 210 ff.
- 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.
- Ehrenberg, Herbert/Fuchs, Anke: Sozialstaat und Freiheit, Suhrkamp 1980.
- Eitenmüller, Stefan, Die Rentabilität der gesetzlichen Rentenversicherung, in: DRV 12/96, S. 784 ff.
- Engels, Wolfram, Der Kapitalismus und seine Krisen, Düsseldorf 1996.
- Enquete-Kommission „Demographischer Wandel“, Zweiter Zwischenbericht, in: Zur Sache, 8/1998.
- Eylert, Mario, Rechtliche Probleme der schematisierenden materiellen Sozialhilfeleistungen, Frankfurt am Main 1987.
- di Fabio, Udo, Am demographischen Abgrund, FAZ v. 12.10.02, S. 7.
- Fachinger, Uwe/Rothgang, Heinz, Die Wirkung des Pflege-Versicherungsgesetzes auf die personelle Einkommensverteilung – eine Modellanalyse auf der Basis des Pflegeversicherungsgesetzes, in: Arbeitspapier Nr. 6/95 des Zentrums für Sozialpolitik der Universität Bremen.
- Fehr, Hans/Jess, Heinrich: Gewinner und Verlierer der aktuellen Rentenreform, in: Zeitschrift der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte, Jg. 48, Heft 5/6, Mai/Juni 2001, S. 176 ff.
- Fink, Ulf, Frankfurter Rundschau-Dokumentation, 19.3.1997.
- Forsthoff, Ernst, Der Staat in der Industriegesellschaft, München 1971.
- Fritzen-Herkenhoff, Sabine, Integrierte Familien- und Bildungspolitik. Vorstellung der Ergebnisse aus der Arbeit der Konrad-Adenauer-Stiftung, Referat auf dem Kongress „Zukunftsmotor Hessen: Muss die Familienpolitik neue Wege gehen? Der „Wiesbadener Entwurf“ am 31.1. und 1.2.2002, abgedruckt in diesem Buch.
- Funk, Lothar, Ohne Fortune und ohne Mut: Die verpassten Reformchancen rot-grüner Arbeitsmarktpolitik, in: Sozialer Fortschritt 11/2002, S. 270 ff.
- Gallon, Thomas, Vergreisung als Grund, die Rente zu senken?, in: Soziale Sicherheit, 8-9/1997, S. 286 ff.
- Gesellschaft für die Rechte zukünftiger Generationen (Hg.), Ihr habt dieses Land nur von uns geborgt, Hamburg 1997.
- Grabka, Markus M./Kirner, Ellen, Einkommen von Haushalten mit Kindern, DIW-Wochenbericht 32/02, 528 ff.
- Grefe, Christiane, Reportage über das Mütterzentrum Salzgitter, in: „DIE ZEIT“ vom 22.11.2001, S. 12.
- Grossmann, Klaus E./Grossmann, Karin, Qualität von Eltern-Kind-Beziehungen und ihre Auswirkungen auf die Bindungsrepräsentation im frühen Erwachsenenalter, Pediatrics 40/2001, S. 489 ff.
- Grub, Martin, Verteilungswirkungen der ökologischen Steuerreform auf private Haushalte. Eine empirische Analyse, in: DIW-Vierteljahreshefte 1/2000, S. 17 ff.
- Hanesch/Krause/Bäcker, Armut und Ungleichheit in Deutschland, Reinbek 2000.
- Hankel, Wilhelm, Sozialstaat und Nationalismus, in: Wiegand: Sozialstaat am Ende, Wiesbaden 1994, S. 57 ff.
- Hankel, Wilhelm, Familien- und Sozialpolitik in Zeiten der Globalisierung?, Referat auf dem Kongress „Zukunftsmotor Hessen: Muss die Familienpolitik neue Wege gehen? Der „Wiesbadener Entwurf“ am 31.1. und 1.2.2002, abgedruckt in diesem Buch.
- Hankel, Wilhelm u. a., Die Euro-Illusion, Hamburg 2001.
- Haase, Friedhelm, Familienbezogene Neuregelungen in der Rentenreform, Mittlg. LVA Oberfranken und Mittelfranken, 12/2001, S. 728 ff.
- Hayek, Ferdinand August v., Die Verfassung der Freiheit, Tübingen 1971.
- Heigl, Andreas, Age Wave, Hypovereinsbank Volkswirtschaft, in: Policy-Brief 4/2001.
- Hellbrügge, Theodor, Das Deprivationssyndrom im Säuglingsalter und seine Folgen, Pediatrics 40/2001, S. 423 ff.

- Hengsbach, Friedhelm, Die ändern im Blick. Christliche Gesellschaftsethik in den Zeiten der Globalisierung, Darmstadt 2001.
- Hertel, Jürgen, Aufwendungen für den Lebensunterhalt von Kindern, WiSta 6/98, S. 523 ff.
- Hock, Beate et al., Gute Kindheit – schlechte Kindheit? Armut und Zukunftschancen von Kindern und Jugendlichen in Deutschland. Abschlussbericht zur AWO-Studie, Frankfurt am Main 2000.
- Hofmann, Jürgen, „Versicherungsfremde Leistungen“ und Bundeszuschuss in der gesetzlichen Rentenversicherung, in: Sozialer Fortschritt 5/1996, S. 126 ff.
- Immler, Hans, Vom Wert der Natur. Zur ökologischen Reform von Wirtschaft und Gesellschaft, Opladen 1989.
- Institut der Deutschen Wirtschaft (IW), Zahlen zur wirtschaftlichen Entwicklung, 1981, 1999 und 2001.
- Jönsson, Ingrid, Vereinbarkeit von Berufs- und Familienleben in Schweden, WSI-Mitteilungen 03/2002, S. 176 ff.
- John, Birgit/Schmidt, Heike, in: Sozialministerium Baden-Württemberg (Hrsg.), Erziehungsurlaub-Regelungen, Inanspruchnahme und Evaluation, Stuttgart 2001.
- Kapp, William, Soziale Kosten der Marktwirtschaft, Frankfurt am Main 1988.
- Kaufmann, Franz-Xaver, Die Familie als Lastesel der Nation. in: Eichholz-Brief 1/95, S. 26 ff.
- Kaufmann, Franz-Xaver, Für einen kinderfreundlichen Generationenvertrag, Referat auf dem Kongress „Zukunftsmotor Hessen: Muss die Familienpolitik neue Wege gehen? Der „Wiesbadener Entwurf“ am 31.1. und 1.2.2002, abgedruckt in diesem Buch.
- Kirchhof, Paul, Verfassungsrechtliche Notwendigkeiten und Spielräume einer familienpolitischen Neuordnung, Referat auf dem Kongress „Zukunftsmotor Hessen: Muss die Familienpolitik neue Wege gehen? Der „Wiesbadener Entwurf“ am 31.1. und 1.2.2002, abgedruckt in diesem Buch.
- Kirchhof, Paul et al., Karlsruher Entwurf, Heidelberg 2001.
- Kirner, Ellen/Schwarze, Johannes, Zur Einkommenssituation und Einkommensverwendung von Familien mit jüngeren Kindern, in: DIW-Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, 2/1996, S. 190ff.
- Kiy, Manfred/Clement, Reiner, Makroökonomische Simulation eines zusätzlichen Erziehungseinkommens, Bonn 2002.
- Klingholz, Reiner, Maßloser Alltag, in: GEO 1/1991.
- Koch, Roland, Kinderfreundliche Gesellschaft: Familienförderung ist die beste Wirtschaftsförderung; in: Soziale Ordnung 1/2002, S. 12 ff.
- Köbl, Ursula, Familienleistungen in der Alterssicherung, DRV 2002, S. 686 ff.
- Köhler-Rama, Tim, Kinderzahlabhängige Beiträge in der gesetzlichen Rentenversicherung: Rückschritt statt Fortschritt, DAngVers 11/2002, S. 449 ff.
- Krebs, Angelika, Arbeit und Liebe. Die philosophischen Grundlagen sozialer Gerechtigkeit, Frankfurt am Main 2002.
- Kreikebohm, Ralf, Zukunft des Arbeitslebens und Soziale Sicherheit, in: Boecken/ Ruland / Steinmeyer, Sozialrecht und Sozialpolitik in Deutschland und Europa. Festschrift für Bernd Baron von Maydell, Neuwied 2002.
- Kruhl, Alfred, Betriebsberater (BB), 1999 und 2000.
- Krüsselberg, Hans-Günter, Der „Wiesbadener Entwurf“ aus Sicht der Familienökonomik, Referat auf dem Kongress „Zukunftsmotor Hessen: Muss die Familienpolitik neue Wege gehen? Der „Wiesbadener Entwurf“ am 31.1. und 1.2.2002, abgedruckt in diesem Buch.
- Krüsselberg, Hans-Günter, Ökonomische Analyse der wertschaffenden Leistungen von Familien im Kontext von Wirtschaft und Gesellschaft, in: Krüsselberg/Reichmann, Zukunftsperspektive Familie und Wirtschaft, Vektor 2002, S. 87 ff.
- Krüsselberg, Hans-Günter/Auge, M./Hilzenbecher, M., Verhaltenshypothesen und Familienzeitbudgets, aus: Schriftenreihe des BMfJFFG, Bd. 182, Stuttgart 1986.
- Lampert, Heinz, Priorität für die Familie, Berlin 1996.
- Lamping, Wolfram, „Versicherungsfremde Leistungen“ – Historisch-systematisierende Anmerkung zu einem sozialpolitischen Schlüsselbegriff, in: Zeitschrift für Sozialreform 1997, S. 52 ff.



- Lang, Joachim, Familienpolitische Strukturreform des Steuersystems, Referat auf dem Kongress „Zukunftsmotor Hessen: Muss die Familienpolitik neue Wege gehen? Der „Wiesbadener Entwurf“ am 31.1. und 1.2.2002, abgedruckt in diesem Buch.
- Lang, Oliver, Steuervermeidung und -hinterziehung bei der Einkommenssteuer: Eine Schätzung von Ausmaß und Gründen. Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Newsletter Nr. 1, April 1993, S. 1 ff.
- Langendonck, Jef van, Der Unsinn des Arbeitgeberbeitrags, in: Boecken/ Ruland / Steinmeyer, Sozialrecht und Sozialpolitik in Deutschland und Europa. Festschrift für Bernd Baron von Maydell, Neuwied 2002, S.787 ff.
- Leipert, 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. (Hg.): Arbeit ist der Schlüssel zur sozialen Frage, S. 132 ff., Blieskastel 2000.
- Mackenroth, Gerhard, Die Reform der Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialplan, Kiel 1952, in: Böttcher (Hg.): Sozialpolitik und Sozialreform, Tübingen 1957, S. 43 ff.
- Manow, Philippe, Individuelle Zeit, institutionelle Zeit, soziale Zeit, in: Zeitschrift für Soziologie, Jg. 27, Heft 3, Juni 1998, S. 193 ff.
- Maydell, Bernd Baron v., Der Wandel des Sozialversicherungssystems im allgemeinen Rechtssystem in den letzten 100 Jahren, in: Die Sozialgerichtsbarkeit (SGB), 1981.
- Maydell, Bernd Baron v., Familie im Spannungsfeld von staatlicher Alterssicherungspolitik und Eigenvorsorge, DRV 12/2002, S. 706 ff.
- Mayer, Susanne, Deutschland –Armes Kinderland, Frankfurt am Main 2002.
- 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.
- Meinhardt/Kirner/Grabka/Lohmann/Schulz, Finanzielle Konsequenzen eines universellen Systems der gesetzlichen Alterssicherung, Düsseldorf 2002.
- Merk, Kurt-Peter, Die Dritte Generation: Generationenvertrag und Demokratie- Mythos und Begriff, Aachen 2002.
- Merkel, Wolfgang, Soziale Gerechtigkeit und die drei Welten des Wohlfahrtskapitalismus; in: Berliner Journal für Soziologie 2/2001.
- Mill, John Stuart, On Liberty – and other essays, Oxford University Press 1991.
- Mitterauer, Michael, Grundtypen alteuropäischer Sozialformen, Stuttgart 1979.
- Müller-Matysiak, Christina: Die Beitragsbemessungsgrenze – Schongrenze für Besserverdienende, in: „Die Sozialversicherung“, Oktober 1997, S. 253 ff.
- Nachtkamp, Hans H., Für ein Erziehungsentgelt, in: Die neue Ordnung 6/2001, S. 437 ff.
- Nell-Breuning, Oswald v., Gleichstellung der Frau in der sozialen Rentenversicherung, in: Schweitzer, Rosemarie v.: Leitbilder für Familie und Familienpolitik. Festschrift für Helga Schmucker, Beiträge zur Ökonomie von Haushalt und Verbrauch, Heft 16, Berlin 1981.
- Nell-Breuning, Oswald v., Die Produktivitätsrente, in: Zeitschrift für Sozialreform 4/1956, S. 97 ff.
- Nell-Breuning, Oswald v., Baugesetze der Gesellschaft, Freiburg 1980.
- Nullmeier, Frank/Rüb Friedbert W., Die Transformation der Sozialpolitik. Vom Sozialstaat zum Sicherungsstaat. Campus 1993.
- Oeter, Ferdinand, Frondienstplicht der Familie?, in: Frankfurter Heft 6/1953, S. 438 ff.
- Oeter, Ferdinand, Die Überwindung des Fürsorgestaates durch soziale Strukturpolitik, 5. Folge der Aufsatzreihe, in: Ärztliche Mitteilungen 8/1956.
- Ohsmann, Sabine/Stolz, Ulrich, Beitragszahlungen haben sich gelohnt, in: DAngVers 3/1997, S. 119 ff.
- Orth, Eva/Weskamp, Hannelore, Familien leben – Mütterzentren: Generationsübergreifendes Miteinander. Referat auf dem Kongress „Zukunftsmotor Hessen: Muss die Familienpolitik neue Wege gehen? Der „Wiesbadener Entwurf“ am 31.1. und 1.2.2002, abgedruckt in diesem Buch.

- Ott, Notburga, Reiche Alte – Arme Junge? Verteilungskonflikte zwischen und innerhalb der Generationen. Referat auf dem Kongress „Zukunftsmotor Hessen: Muss die Familienpolitik neue Wege gehen? Der „Wiesbadener Entwurf“ am 31.1. und 1.2.2002, abgedruckt in diesem Buch.
- Papier, Hans-Jürgen, Das Rentenversicherungsgesetz vor dem Grundgesetz. Eigentum, Gleichheit und Schutz der Familie; in: FAZ v. 11.06.2001.
- Pechstein, Matthias, 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.
- Persson, Thorsten/Tabellini Guido, Is inequality harmful for growth?, in: American Economic Review, 1994, S. 600 ff.
- Platzer, Helmut, Zur Notwendigkeit und Architektur einer Neuorientierung der Beitragsgrundlagen in der Sozialversicherung, in: Deutsche Rentenversicherung 7/2000, S. 439 ff.
- Pross, Helge, Die Wirklichkeit der Hausfrau, Hamburg 1976.
- Radermacher, Franz Josef, Balance oder Zerstörung, Wien 2002.
- Raffelhüschen, Bernd, Familienpolitik in der Zwickmühle: Nachhaltigkeit in der Sozialpolitik, Referat auf dem Kongress „Zukunftsmotor Hessen: Muss die Familienpolitik neue Wege gehen? Der „Wiesbadener Entwurf“ am 31.1. und 1.2.2002, abgedruckt in diesem Buch.
- Raffelhüschen, Bernd/Walliser, Jan, Generational Accounting. Eine Alternative zur Messung intergenerativer Umverteilungspolitik, in: WiSta 4/96, S. 181 ff.
- Richter, Max, Die Sozialreform – Dokumente und Stellungnahmen, Losenblattsammlung, 2. Band, 36. Lieferung, Bonn-Bad Godesberg 1970, S. 516 ff.
- Rische, Herbert, Deutsche Angestelltenversicherung (DAnGVers) 1994, S. 1.
- Rosenschon, Astrid, Familienförderung in Deutschland – eine Bestandsaufnahme, in: Institut für Weltwirtschaft: Kieler Arbeitspapier Nr. 1071, August 2001, S. 10-14.
- Ruland, Franz, Familiärer Unterhalt und Leistungen der sozialen Sicherheit. Berlin 1973.
- Ruland, Franz, Deutsche Rentenversicherung 1/1995 S. 28 ff.
- Ruland, Franz, Die Rentenversicherung zwischen Beitrags- und Steuerfinanzierung, in: Landesversicherungsanstalt Rheinland-Pfalz (Hrsg.), 7. Speyerer Sozialrechtsgespräch, „Sozialversicherung im Spannungsfeld von Beitrags- und Steuerfinanzierung, 1997, S. 17 ff.
- Ruland, Franz, Die Rentenreform unter besonderer Berücksichtigung der staatlich geförderten Altersvorsorge, Neue Zeitschrift für Sozialrecht (NZS) 10/2002, S. 505 ff.
- Rürup, Bert, Bevölkerungsalterung: Nicht nur eine sozialpolitische Herausforderung, Rede auf der Tagung der Programmkommission der SPD (12.02.2001).
- Rürup, Bert, Der Entwurf einer familienpolitischen Strukturreform des Sozialstaates aus ökonomischer Sicht, Referat auf dem Kongress „Zukunftsmotor Hessen: Muss die Familienpolitik neue Wege gehen? Der „Wiesbadener Entwurf“ am 31.1. und 1.2.2002, abgedruckt in diesem Buch.
- Rust, Ursula, Geschlechtsspezifische Neuregelungen der Rentenreform, Mittlg. LVA Oberfranken und Mittelfranken, 12/2001, S. 737 ff.
- Schäfer, B., Entlastungs- und Verteilungswirkungen alternativer Lastenausgleichsmodelle, in: Petersen u. a. (Hg.): Wirkungsanalysen alternativer Steuer- und Transfersysteme, Frankfurt am Main / New York 1992, S. 117 f.
- Schäfer, Claus, Über die Rastlosen und Ausgeschlossenen in der Gesellschaft, in: Frankfurter Rundschau, Dokumentation, 25.9.2001.
- Schellhorn, Walter, Sozialhilfe als Grundsicherung?, in: Boecken/Ruland/Steinmeyer, Sozialrecht und Sozialpolitik in Deutschland und Europa. Festschrift für Bernd Baron von Maydell, Neuwied 2002, S. 595 ff.
- Schewe, Dieter, Wirkung der Rentenformeln, Einkommensverteilung innerhalb der alten Generation und Generationenvertrag, in: Sozialer Fortschritt 11/1995, S. 263.
- Schmähl, Winfried, Familienleistungen und Alterssicherung, DRV 2002, S. 715 ff.
- Schmähl, Winfried, Familienorientierte Weiterentwicklung der staatlichen Alterssicherung in Deutschland, Zentrum für Sozialpolitik der Universität Bremen, Arbeitspapier Nr. 8/94, S. 19 ff.

- Schmidt-Kaler, Theodor, Aus Politik und Zeitgeschichte, in: Beilage zu „Das Parlament“ B 27/1979, S. 3 ff.
- Schnabel, H., Lieben wir Kinder? Bilanz der Familienpolitik der 80er Jahre, aus: Schriftenreihe der Liga für das Kind e.V. Nr. 13, Neuwied 21987.
- Schneider, Ulrich, Die volkswirtschaftlichen Kosten von Armut und Arbeitslosigkeit, in: Blätter für Wohlfahrtspflege 11-12/1989, S. 284 ff.
- Schreiber, Wilfried, Existenzsicherheit in der industriellen Gesellschaft, Köln 1955.
- Schulze, Hans-Joachim, Familien- und Bevölkerungspolitik in Europa, Referat auf dem Kongress „Zukunftsmotor Hessen: Muss die Familienpolitik neue Wege gehen? Der „Wiesbadener Entwurf“ am 31.1. und 1.2.2002. abgedruckt in diesem Buch.
- Schumpeter, Alois Joseph, Das Rentenprinzip in der Verteilungslehre, in: Aufsätze zur ökonomischen Theorie, Tübingen 1952.
- Schwarz, Karl, Zur Ungleichheit vor dem Tode, in: Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft (ZfBevWiss) 1/1982, S. 106 ff.
- Schwarz, Karl, Demographische Wirkungen der Familienpolitik in Bund und Ländern nach dem Zweiten Weltkrieg, in: Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft (ZfBevWiss) 4/1987, S. 409 ff.
- Schwarz, Karl, Perspektiven der Bevölkerungsentwicklung, in: Wiegand (Hg.): Sozialstaat am Ende?, Wiesbaden 1994, S. 45 ff.
- Schwarz, Karl, Rückblick auf eine demographische Revolution, in: Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft (ZfBevWiss), 3/1999, S. 229ff.
- Schwarz, Karl, Aufforderung an die Demographen zum Einstieg in die Bevölkerungspolitik, in: Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft (ZfBevWiss), 3-4/2000, S. 431ff.
- Schwarz, Karl, Kinderzahl der im vergangenen Jahrhundert geborenen Frauen in Frankreich und Deutschland, Manuskript, Wiesbaden 2001.
- Schweitzer, Rosemarie v., Leitbilder für Familie und Familienpolitik, in: Festschrift für Helga Schmucker. Beiträge zur Ökonomie von Haushalt und Verbrauch. Heft 16, Berlin 1981, S. 122 f.
- Simonis, Heide, Kinderpause für Väter, in: „DIE ZEIT“, Nr. 36, 30.08.2001.
- Sinn, Hans-Werner, A General Comment on the Old Age Pension Problem: A funded System for Those Who Caused the Crisis, in: Siebert, Horst (Hg.), Redesigning Social Security, Tübingen 1998, S. 197 ff.
- Sinn, Hans-Werner, „Für Kinderlose muss die Rente halbiert werden“, in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung vom 28.7.2002.
- Skarpelis-Sperk, Arbeit und Wirtschaft im demographischen Wandel, in: Klose: Altern der Gesellschaft, Bund 1994, S. 59 ff.
- Smith, Adam, Der Wohlstand der Nationen (London 1776), München 1974.
- Spieß/Schupp/Grabka/Haisken-DeNew/Jakobeit/Wagner, Abschätzung der (Brutto-) Einnahmeneffekte öffentlicher Haushalte und der Sozialversicherungsträger bei einem Ausbau von Kindertageseinrichtungen, Gutachten des DIW Berlin im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Bonn, August 2002
- Stillich, Klaus, Deutsche Angestelltenversicherung 1998 (249).
- Stutzer, Erich, Einkommensverhältnisse junger Ehepaare in Baden-Württemberg, in: Baden-Württemberg in Wort und Zahl, 4/2000.
- Stutzer, Erich, Die Einkommenslage von Familie und Kindern, Referat auf dem Kongress „Zukunftsmotor Hessen: Muss die Familienpolitik neue Wege gehen? Der „Wiesbadener Entwurf“ am 31.1. und 1.2.2002, abgedruckt in diesem Buch.
- Suhr, Dieter, Transferrechtliche Ausbeutung und verfassungsrechtlicher Schutz von Familien, Müttern und Kindern, in: Der Staat 1/1990.
- Tipke/Lang, Steuerrecht, Köln 161998.
- Tremmel, Jörg, Wie die gesetzliche Rentenversicherung nach dem Prinzip der Generationengerechtigkeit reformiert werden kann, Diplomarbeit an der European Business School (EBS), Frühjahr 1997.
- Troeger (Hg.), Diskussionsbeiträge des Arbeitsausschusses für die Große Steuerreform, Stuttgart 1954.

- Ver.di-Vorschläge zur Reform des Gesundheitswesens „Gesundheit solidarisch finanziert“, Soziale Sicherheit 1/ 2002, S. 1 ff.
- Vortmann, DIW-Wochenbericht 1978 (230), S. 210 ff.
- Wagner, Gert u. a., Einkommensarmut von Kindern – Ein deutsch-britischer Vergleich für die 90er Jahre, DIW-Wochenbericht 5/02.
- Wassermann, Rudolf, One man – one vote. Das Wahlrecht für Kinder – ein Irrweg, in: Verein für das Allgemeine Wahlrecht (Hg.), Haben wir schon ein allgemeines Wahlrecht?, München 2001.
- Wegmann, Bernd, Transferverfassungsrechtliche Probleme der Sozialversicherung, Frankfurt am Main/Bern/New York/Paris 1987.
- Wessig, Kerstin, Die Ganztagschule: Mehr Leben in der Schule – mehr Schule im Leben?, Referat auf dem Kongress „Zukunftsmotor Hessen: Muss die Familienpolitik neue Wege gehen? Der „Wiesbadener Entwurf“ am 31.1. und 1.2.2002, abgedruckt in diesem Buch.
- Wiesehügel, Klaus, Solidarität ist machbar, in: Soziale Sicherheit 7/2000, S. 230 ff.
- Wingen, Max, Die wirtschaftlichen Eigenverantwortung in der Familienpolitik, Paderborn 1961.
- Wingen, Max, Familienpolitik – Ziele, Wege und Wirkungen. Paderborn 21964.
- Wingen, Max, Drei Generationen-Solidarität in einer alternden Gesellschaft – Familienpolitische Anmerkungen zur Strukturreform der sozialen Altersversorgung. Neuwied 1988.
- Wingen, Max, Familienpolitische Denkanstöße, Vektor 2001.
- Wingen, Max, Auf der Suche nach tieferen Ursachen für die familienpolitischen Strukturfehler und Defizite der staatlichen und gesellschaftlichen Systeme, Referat auf dem Kongress „Zukunftsmotor Hessen: Muss die Familienpolitik neue Wege gehen? Der „Wiesbadener Entwurf“ am 31.1. und 1.2.2002, abgedruckt in diesem Buch.
- Wischet, Das Nettoentenniveau in der Krise?, in: Zeitschrift für Sozialreform 7/98, S. 485 ff.
- Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen. Die bildungspolitische Bedeutung der Familie – Folgerungen aus der PISA-Studie, in: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Schriftenreihe Band 224, Stuttgart 2002
- Zacher, Hans F., Die Dilemmata des Wohlfahrtsstaates, Stifterverband (Hrsg.), Forum 2/2001, S. 48 ff.
- Zinn, Karl-Georg, Wie Reichtum Armut schafft, Köln 2002.