

Dynamische Theorie der Sozialpolitik

Herausgegeben von Philipp Herder-Dorneich



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Schriften des Vereins für Socialpolitik
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 123

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 123

Dynamische
Theorie der Sozialpolitik



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Dynamische Theorie der Sozialpolitik

Herausgegeben von Philipp Herder-Dorneich



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

**Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der photomechanischen
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten
© 1981 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1981 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH., Berlin 61
Printed in Germany**

ISBN 3 428 05029 0

Vorwort

Die Beschäftigung mit dynamischen Prozessen stand seit den Anfängen der Sozialpolitik im Zentrum der wissenschaftlichen Überlegungen. Der mit den Bismarckschen Reformen einsetzende Expansionsprozeß der sozialpolitischen Institutionen machte augenfällig, wie eng Expansion und Systemveränderung gerade in der Sozialpolitik miteinander verknüpft sind. Sicherlich war dieser Entwicklungsprozeß auch durch den gesamtgesellschaftlichen Wandel bedingt. Die Eigendynamik der sozialpolitischen Systeme bleibt aber daneben unübersehbar. Heute scheint die Phase des stürmischen Wachstums abgeschlossen, aber dennoch wird die Beschäftigung mit der Eigendynamik der sozialpolitischen Systeme nicht weniger aktuell sondern sogar noch dringlicher, da eine Reihe von Entwicklungsprozessen bereits zu „Kostenexplosionen“ entartet sind und unbeherrschbar zu werden drohen.

Die Sozialpolitiklehre der frühen Jahre war gewohnt, die Entwicklungsdynamik mit den Augen der historischen Schule zu sehen und begnügte sich weithin mit Beschreibungen. Wir finden überhaupt nur sehr sporadisch Ansätze zu einer theoretischen Betrachtungsweise, noch weniger zu einer dynamischen Theorie der Sozialpolitik.

Der Wandel von der historischen zur theoretischen Betrachtungsweise, der in der Volkswirtschaftslehre bereits mehrere Jahrzehnte früher begonnen hatte, setzte in der Sozialpolitiklehre erst Ende der 50er Jahre ein. Elisabeth Liefmann-Keil gab diesen Bemühungen um Theorie ein Fundament, indem sie ihre „Ökonomische Theorie der Sozialpolitik“ (1961) auf die ökonomischen Modelle der Neoklassik gründete. Dies bedeutete den wohl wichtigsten Schritt zu einer theoretischen Sozialpolitiklehre, wobei allerdings der dynamische Aspekt entsprechend dem damaligen Stand der Ökonomik noch wenig ausgeprägt war. Der Boom der dynamischen Theorie in der Ökonomik setzt erst in den Folgejahren ein.

Ein erster Ansatz in Richtung einer dynamischen Theorie der Sozialpolitik wurde von Wilfrid Schreiber (1955) eingebracht. Im Mittelpunkt der Schreiberschen Überlegungen zum Generationenvertrag stand der dynamische Prozeß der intertemporären Einkommensumschichtung. Dieser Grundgedanke einer Systemdynamik ist sicher heute noch von entscheidender Bedeutung, seine Ausweitung in eine allgemeine dynamische Theorie der Sozialpolitik steht allerdings noch aus.

Inzwischen sind eine Vielzahl und eine Vielfalt von Entwicklungsprozessen der Sozialpolitik drängend geworden. Der Ausschuß für Sozialpolitik machte es sich auf seiner Jahrestagung 1978 in Bad Honnef zur Aufgabe, Ansatzpunkte zu einer dynamischen Theorie der Sozialpolitik zusammenzutragen und miteinander zu vergleichen. Die folgenden Jahrestagungen des Ausschusses in Passau (1979) und Wien (1980) waren diesem Thema gewidmet. Als dem derzeitigen Vorsitzenden des Ausschusses fiel mir die Aufgabe zu, die dort referierten und diskutierten Beiträge herauszugeben.

Die Beiträge sind auf den Gebieten Familie und Jugend, Arbeitsmarkt, Lebens- und Alterssicherung angesiedelt. Sie reichen von der normativen bis zur analytischen Betrachtungsweise und spiegeln damit die Breite des sozialpolitischen Arbeitsfeldes und seiner wissenschaftlichen Methoden wider.

Denjenigen, die mir bei der Drucklegung dieser Schrift behilflich waren, möchte ich herzlich danken. Insbesondere dem Verlag Duncker & Humblot für die gute Zusammenarbeit bei der Drucklegung und meinem Mitarbeiter, Herrn Dr. Lothar Feige, der die Manuskriptkoordination und den Korrekturgang betreute.

Köln, im Mai 1981

Philipp Herder-Dorneich

Inhaltsverzeichnis

A. Normative Ansatzpunkte

Intertemporale (intergenerationale) Gerechtigkeit und Chancengerechtigkeit Von <i>Hans-Günther Schlotter</i> , Göttingen	3
Selbstverantwortung, Solidarität, Subsidiarität und andere Sinnstrukturen der industriellen Gesellschaft Von <i>Werner Wilhelm Engelhardt</i> , Köln	55

B. Familie und Jugend

Die Familie als Träger intertemporaler Ausgleichsprozesse Von <i>Anton Rauscher</i> , Augsburg	81
Sicherung des intertemporalen Einkommensausgleichs durch Geburtenförderung? Sozialpolitische Zweckmäßigkeit und ordnungspolitische Problematik Von <i>Ulrich Pagenstecher</i> , Nürnberg	113

C. Arbeitsmarkt

Überlegungen zum intertemporalen Ausgleich in der Arbeitsmarktpolitik unter besonderer Berücksichtigung der Entwicklung in Österreich Von <i>Alfred Klose</i> , Wien	167
---	-----

D. Lebenseinkommen und Alterssicherung

Möglichkeiten eines intertemporalen Belastungsausgleichs im Rahmen des Generationenvertrags der gesetzlichen Rentenversicherung Von <i>Heinz A. Allekotte</i> , Köln	203
Lebenseinkommens- und Längsschnittanalysen — Methodische und empirische Fragen sowie ihre verteilungs- und sozialpolitische Bedeutung Von <i>Winfried Schmähl</i> , Berlin	225

Beitragsäquivalenz oder interpersonelle Umverteilung in der gesetzlichen Rentenversicherung? Eine Analyse auf der Grundlage von Lebenseinkommen

Von *Christof Helberger*, Berlin, und *Gert Wagner*, Berlin 331

E. Theoretische Ansatzpunkte

Ansatzpunkte einer dynamischen Theorie der Sozialpolitik

Von *Philipp Herder-Dorneich*, Köln 395

Die Familie als Träger intertemporaler Ausgleichsprozesse

Von Anton Rauscher, Augsburg

Schon im Jahre 1952 hat Gerhard Mackenroth den Familienlastenausgleich als „die sozialpolitische Großaufgabe des 20. Jahrhunderts“ bezeichnet¹. Er ging offenbar davon aus, daß die Familie im Zuge der weiteren wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung mehr und mehr an den Rand geraten und zu einem Fall der Sozialpolitik würde, die im Interesse des Ausgleichs zwischen wirtschaftlich und sozial Starken und Schwachen steht². Diese Forderung war um so erstaunlicher, als damals weder die Öffentlichkeit noch die Regierung und die sie tragenden Parteien familienpolitische Initiativen nennenswerten Ausmaßes entwickelten. Im Unterschied zu anderen europäischen Ländern, in denen die Familienpolitik zu einem integralen Bestandteil der Sozialpolitik nach dem Weltkrieg wurde, war für die Bundesrepublik Deutschland auf diesem Gebiet weithin Fehlanzeige zu konstatieren³. Dies hing auch damit zusammen, daß kriegsbedingte Aufgaben und die Beseitigung von anderen sozialen Notständen vordringlich waren. In erster Linie aber war dies auf die Abkehr von den Praktiken des Nationalsozialismus auf dem Gebiet der Bevölkerungspolitik zurückzuführen. Die Familie war wieder als „privater Raum“ gedacht, in den sich der Staat nicht einzumischen habe, auch nicht in Form von familienfördernden Maßnahmen.

Das, was man Familienlastenausgleich zu nennen pflegt, ist nur tröpfchenweise und aufs Ganze gesehen in sehr bescheidenem Rahmen entstanden. Erinnerung sei daran, daß erst im Jahre 1954 ein Kindergeld in Höhe von 25 DM für das dritte und weitere Kinder eingeführt wurde.

¹ Mackenroth, Gerhard: Die Reform der Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialplan, in: Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Bd. 4, Berlin 1952, S. 58.

² Vgl. Lampert, Heinz: Sozialpolitik, Berlin - Heidelberg - New York 1980, S. 7.

³ Osterloh, Edo, Schwab, Helmut: Familienpolitik. Wirtschaftliche Stützungsmaßnahmen als internationales Phänomen, in: Ehe und Familie. Grundsätze, Bestand und fördernde Maßnahmen, hrsg. v. Scherer, Alice und Robert, und Dorneich, Julius (Wörterbuch der Politik VII), Freiburg i. Br. 1956, Sp. 209 - 226. Während in den meisten fortgeschrittenen Ländern familienfördernde Maßnahmen stark ausgebaut wurden, kam es in der Bundesrepublik Deutschland nach 1945 zunächst zu einem weitgehenden Abbau.

1961 wurden dann die mehr als bescheidenen Leistungen auf das zweite Kind ausgedehnt. Insgesamt wird man feststellen dürfen, daß in den fünfziger und sechziger Jahren, als das Wirtschaftswunder die Kassen des Staates füllte und ein in Struktur und Umfang imponierendes Sozialleistungssystem geschaffen wurde, die Familienpolitik nicht als sozialpolitische Großaufgabe erkannt wurde⁴.

Auch in der ersten Hälfte der siebziger Jahre, als die Sozialleistungen regelrecht explodierten, blieb die Familienpolitik unterentwickelt. Damals glaubten viele, Deutschland solle sozusagen zum Ausgleich für die Bevölkerungsexplosion in vielen Entwicklungsländern immer weniger Kinder haben. Darüber hinaus geriet die Familie in die ideologische Zwickmühle. Der heftig diskutierte Zweite Familienbericht der Bundesregierung, der im Jahre 1975 erschien, markierte den Höhepunkt und auch den Abschluß dieser Periode⁵. Erst in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre nahm das Interesse der Öffentlichkeit und der Wissenschaft an der Lage der Familie wieder zu. Vor allem geschah dies im Zusammenhang mit der Frage, wie das System der „dynamischen Rente“ angesichts des eingetretenen enormen Geburtenrückgangs langfristig gesichert werden könne. In keinem anderen Land war die Geburtenrate so stark abgesunken wie in der Bundesrepublik Deutschland⁶.

⁴ Mitte der fünfziger Jahre gab es erstmals ein breiteres Schrifttum zu den Erfordernissen und zur Begründung eines modernen Familienlastenausgleichs. — *Höffner, Joseph*: Ausgleich der Familienlasten (Schriftenreihe der Arbeitsgemeinschaft katholisch-sozialer Bildungswerke, hrsg. vom Sozialreferat des Zentralkomitees der deutschen Katholiken), Paderborn o. J. (1954); *Oeter, Ferdinand*: Familienpolitik, Stuttgart 1954; *Schreiber, Wilfried*: Existenzsicherheit in der industriellen Gesellschaft (Schriftenreihe des Bundes katholischer Unternehmer, N. F. 3), Köln 1955; auf den Grundgedanken Schreibers von der Solidarität der drei Generationen wird noch zurückzukommen sein; Bundesminister für Familienfragen: Der Familienlastenausgleich (Erwägungen zur gesetzgeberischen Verwirklichung), Denkschrift, Bonn 1955; *Willgerodt, Hans*: Der Familienlastenausgleich im Rahmen der Sozialreform, in: *Ordo* (Jahrbücher für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft), Bd. 8 (1956); *Ehe und Familie* (Wörterbuch der Politik VII und VIII); vgl. Anm. 3 (mit Literaturverzeichnis). — Zu Beginn der sechziger Jahre sind nur noch vereinzelt Vorstöße, und zwar hauptsächlich von katholischer Seite, zu verzeichnen. Das Buch von *Wingen, Max*: Familienpolitik. Ziele, Wege und Wirkungen, Paderborn 1964, faßte die Bemühungen zusammen.

⁵ Dieser Familienbericht stand unter dem Thema: Familie und Sozialisation. Leistungen und Leistungsgrenzen der Familie hinsichtlich des Erziehungs- und Bildungsprozesses der jungen Generation.

⁶ Während bis zum Jahre 1965 ein erheblicher Geburtenüberschuß zu verzeichnen war und in den folgenden Jahren bis 1973 der Wanderungsgewinn infolge des Zuzugs von Ausländern das Ausmaß der Änderung des generativen Verhaltens der Bevölkerung verdeckte, wurde das Geburtendefizit erst seit 1975 reflektiert, vor allem auch im Zusammenhang mit den Prognosen über die weitere langfristige Entwicklung der Bevölkerungsgröße. Vgl.: *Buttler, Günter*: Bevölkerungsrückgang in der Bundesrepublik. Ausmaß und Konsequenzen (hrsg. vom Inst. d. dt. Wirtschaft), Köln 1979, S. 38. — Die Nettoproduktionsrate war 1975 auf 0,68 gefallen, die niedrigste unter den westlichen Industrieländern: S. 163.

Diese Sachlage hat dazu geführt daß die Bundesregierung, nicht zuletzt im Blick auf die Bundestagswahlen 1980, die Kindergeldleistungen beträchtlich an hob.

Die Besinnung auf die Familie und die Bemühungen um eine verstärkte Familienpolitik fallen nunmehr in eine Zeit, in der die finanziellen Spielräume der Sozialpolitik außerordentlich beschränkt sind. Die Steigerung von Leistungen für die Familie, vor allem die Einführung neuer Leistungen, wie z. B. eines „Erziehungsgeldes“, auch wenn sie als noch so berechtigt erscheinen mögen, werden im wesentlichen nicht mehr aus wachsenden Steuereinnahmen, sondern nur durch die Streichung und Einsparung von Leistungen an anderer Stelle im Sozialhaushalt möglich werden⁷. Um allerdings neue Prioritäten durchzusetzen und die Barriere dieser zum „sozialen Besitzstand“ gewordenen Leistungen zu durchbrechen, dazu wird es außerordentlicher Anstrengungen und auch neuer Begründungen bedürfen, um derartige Entscheidungen der Mehrheit der Bevölkerung plausibel zu machen. Solange die Familie sozusagen nur als Kostgänger der modernen Gesellschaft bzw. als eine Art Relikt einer im Grunde schon überholten Gesellschaftsordnung erscheint, nicht aber als eine für Gesellschaft und Staat unersetzbare Einrichtung und als ein möglicher institutioneller Ansatz für die Bewältigung intertemporaler Ausgleichsprozesse in der Zukunft, die der Sozialstaat als solcher nicht mehr bewerkstelligen und auf die auch die Wirtschaft nicht verzichten kann, wird diese sozialpolitische Wende kaum möglich werden.

Im Folgenden geht es darum, zunächst den Stellenwert der Familienpolitik im Gefüge der Sozialleistungen zu ermitteln. Sodann sollen die Unterschiede zwischen Bevölkerungspolitik und Familienpolitik herausgestellt werden, auch was gemeinsame Berührungsfelder betrifft. Die Untersuchung wird sich dann konzentrieren auf die Notwendigkeit und Bedeutung der Familie als institutioneller Träger intertemporaler Ausgleichsprozesse und die sich daraus ergebende Rolle der Familienpolitik innerhalb einer zukunftsorientierten Sozialpolitik.

1. Die Familie im Sozialleistungssystem

Wer sich eingehend mit dem in regelmäßigen Abständen erscheinenden Sozial-Bericht der Bundesregierung befaßt, der wird geneigt sein, das dort jeweils nachgewiesene Zahlenwerk als einen Erweis sowohl der Leistungsfähigkeit der Wirtschaft als auch der Durchsetzungskraft

⁷ Die Regierungserklärung (1980) von Bundeskanzler Schmidt hat zwar an den gesetzlich schon beschlossenen Maßnahmen festgehalten, aber sie hat sich weder zur Frage der Dynamisierung der Kindergeldleistungen noch etwa zu den Möglichkeiten eines Erziehungsgeldes geäußert.

des Sozialstaates anzuerkennen. Dabei sind zwei Bereiche schon traditionsgemäß von großem Gewicht: die Versorgung der Alten und Hinterbliebenen, die für das Jahr 1979 38,4 Prozent des Sozialbudgets ausmacht, und die Aufwendungen für die Erhaltung und Wiederherstellung der Gesundheit, die sich auf 33,5 Prozent belaufen. Neben diesen klassischen Bereichen der Sozialpolitik umfaßt der nächst größere die Maßnahmen zum Schutze der Familie, die mit 14,1 Prozent angegeben werden⁸. Die weiteren Leistungen entfallen auf die Sicherung der Beschäftigung, auf die Sparförderung, auf die Ausgaben für die Folgen politischer Ereignisse, für Wohnungszwecke und für allgemeine Lebenshilfen.

Für die Beurteilung des Stellenwertes, den die einzelnen Sozialleistungen einnehmen, sind die Entwicklung der Aufwendungen und die über einen längeren Zeitraum hinweg zu beobachtenden Verschiebungen aufschlußreich. Bezogen jeweils auf das Bruttosozialprodukt beliefen sich die Aufwendungen für die Alten und Hinterbliebenen im Jahre 1970 auf 9,8 Prozent; sie stiegen im Jahre 1978 auf 12,1 Prozent und gingen 1979 auf 11,7 Prozent zurück. Etwas anders ist die Entwicklung im Bereich der Ausgaben für Gesundheit verlaufen. In demselben Zeitraum stiegen sie von 7,7 auf 9,9 Prozent und weiter auf 10,2 Prozent. Einen Sprung nach oben machten die Aufwendungen für Beschäftigung, die von 0,7 um mehr als das Doppelte auf 1,6 Prozent anstiegen. Diese Zahl ist natürlich im Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Entwicklung seit der Ölkrise 1973 zu sehen, insbesondere mit der seither bestehenden Arbeitslosigkeit. Was nun die Aufwendungen für die Familie betrifft, so haben sie sich in dem genannten Zeitraum, immer bezogen auf das Bruttosozialprodukt, von 4,8 über 4,4 auf 4,3 Prozent ermäßigt. Dabei ist zu bemerken, daß diese Ausgaben bis zur Reform des Familienlastenausgleichs im Jahre 1975, bei der die steuerlich wirksamen Kinderfreibeträge abgeschafft wurden, auf fast 4 Prozent abgesunken waren⁹.

Bei dem Anwachsen der Aufwendungen für die Altersversorgung macht sich natürlich auch die Veränderung der Altersstruktur der Bevölkerung bemerkbar, wie umgekehrt, worauf die Bundesregierung ausdrücklich hinweist, bei den Leistungen für die Familie die Auswirkungen des Geburtenrückganges zu Buche schlagen. Trotzdem vermögen diese Änderungen im Altersaufbau der Bevölkerung nur zum geringeren Teil die Verschiebungen zu erklären. Im wesentlichen sind

⁸ Sozialbericht 1980, hrsg. Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Bonn 1980, S. 81. — Bezogen auf das Bruttosozialprodukt erreichte das Sozialbudget 1978 insgesamt 30,5 Prozent oder gut 425 Mrd. DM.

⁹ Die Angaben für 1970 sind dem Sozial-Bericht '78 entnommen: S. 74 f., die Angaben für 1978 und 1979 dem Sozialbericht 1980.

nämlich das Ansteigen und das Absinken oder jedenfalls das Nicht-Steigen der Anteile der einzelnen Sozialleistungsarten am Bruttosozialprodukt auf andere Faktoren zurückzuführen. Einerseits ist hier vor allem das vom Bundestag 1972 beschlossene Rentenanpassungsgesetz zu nennen, das eine ganze Reihe sicherlich wünschenswerter Verbesserungen brachte. Dabei wäre die Steigerung noch deutlicher ausgefallen, hätten nicht einige dieser Änderungen nach der Bundestagswahl von 1976 wieder zurückgenommen werden müssen. Ähnlich muß bei den Aufwendungen für Gesundheit die ständige Erweiterung der Leistungskataloge der gesetzlichen Krankenkassen in Anschlag gebracht werden. Demgegenüber hängt die Tatsache, daß die Leistungen für die Familie nicht anstiegen, ja sogar zurückgingen, in erster Linie mit fehlenden Initiativen zusammen, die vor Wahlen von allen demokratischen Parteien bekundete Sorge um die Familie nachher in konkrete Politik umzusetzen.

Noch eine andere Zahlenrelation ist bemerkenswert, nämlich die Anteile der einzelnen Sozialleistungsarten im Sozialbudget und ihre Veränderung. Dabei ist zu beachten, daß das Sozialbudget seit 1961 erheblich stärker gewachsen ist als das Bruttosozialprodukt. Während der Anteil der Aufwendungen für die Altersversorgung am Sozialbudget sich 1970 auf 38,1 Prozent belief und sich bis 1979 auf 38,4 erhöhte und die Ausgaben für Gesundheit von 29 auf 33,5 Prozent anstiegen, fiel der Anteil der Aufwendungen für die Familie von 18,5 auf 14,1 Prozent¹⁰. Die absoluten Zahlen können über diese Entwicklung nicht hinwegtäuschen.

Um ein möglichst zutreffendes Bild darüber zu erhalten, welchen Stellenwert die Familienpolitik einnimmt, ist es notwendig, die Leistungen für die Familie näher unter die Lupe zu nehmen. Sie enthalten drei Leistungsarten: für Kinder, für Ehegatten und für Mutterschaft. Die Leistungen für Kinder umfassen die zu zwei Dritteln auf das Kindergeld und die Familienzuschläge im öffentlichen Dienst und die zu einem Drittel für Jugendhilfe und für Waisenrenten entfallenden Maßnahmen. Der Anteil dieser Leistungen am Sozialbudget betrug im Jahre 1970 rd. 16 Mrd. DM = 9,2 Prozent; im Jahre 1978 veränderten sich diese Zahlen auf rd. 27,5 Mrd. DM = 6,8 Prozent¹¹. Für die Zukunft sind sinkende Ausgaben prognostiziert.

Was die im Sozial-Bericht unter den familienpolitischen Maßnahmen ausgewiesenen Leistungen für Ehegatten betrifft, so handelt es sich vor allem um die durch das steuerrechtlich relevante Splitting-System begründeten Vergünstigungen. Diese kommen natürlich in erster Linie auch Eltern zugute, jedoch sind diese Leistungen im Prinzip nicht

¹⁰ Vgl. Sozial-Bericht '78, S. 167; Sozialbericht 1980, S. 81.

eigentlich familien-, sondern ehегattenbezogene Leistungen, die als solche kinderlos verheirateten Ehepaaren in gleicher Weise wie Eltern von Kindern nützen. Die Leistungen für Ehegatten betragen im Jahre 1970 rd. 14,7 Mrd. DM = 8,4 Prozent, im Jahre 1978 rd. 30,5 Mrd. DM = 7,6 Prozent. Für die Zukunft sind ansteigende Ausgaben prognostiziert¹¹.

Die Gründe, welche die Bundesregierung für die unterschiedliche Entwicklung dieser Leistungsarten angibt, hängen einerseits mit dem schon erwähnten Geburtenrückgang zusammen, andererseits mit dem Umstand, daß bei steigenden Einkommen die durchschnittliche Belastung aus der Lohn- und Einkommenssteuer progressiv zunimmt und deshalb auch der Entlastungseffekt beim Ehegatten-Splitting entsprechend steigt.

Dennoch wirft die unterschiedliche Entwicklung der Leistungen für Kinder und für Ehegatten unwillkürlich die Frage nach den Prioritäten im gesamten Sozialleistungssystem auf. Ralf Zeppernick gelangte kürzlich zu der Feststellung, daß heute die Familienpolitik weitgehend an letzter Stelle der politischen Prioritäten-Skala rangiere¹². Von einer ganz anderen Perspektive her hat Oswald von Nell-Breuning in einem Aufsehen erregenden Referat über die Strukturkrise der Rentenversicherung gewarnt: So wie sie 1957 konstruiert wurde, „ist unsere soziale Rentenversicherung eine ungeheuerliche Prämierung der Kinderlosigkeit. Sie kann gar nicht höher prämiert werden, als es hier geschehen ist“¹³. Prämierung der Ehegatten, Prämierung des Alters — auf Kosten der Kinder und der Familie?

An dem niederen Stellenwert der Aufwendungen für die Familie im Sozialleistungssystem ändert die Tatsache nur wenig, daß unter der Rubrik „Familie“ nur direkte Förderungsleistungen zusammengefaßt sind — allerdings mit den genannten Einschränkungen im Hinblick auf die Leistungen für Ehegatten —, daneben aber noch andere Leistungen der Familie zugute kommen, die im Sozialbudget anderen Funktionen zugeordnet sind. Hierher gehören vor allem die Leistungen der Kran-

¹¹ Vgl. Sozial-Bericht '78, S. 167. Die Zahlen für das Jahr 1978 sind die Annätze; die tatsächlichen Ausgaben liegen nach dem Sozialbericht 1980 bei den Leistungen für Ehegatten erheblich niedriger, nämlich nur 27 Mrd. DM (S. 79). Leider enthält der Sozialbericht 1980 nicht mehr die Angaben in Prozent des Sozialbudgets, sondern nur noch des Bruttosozialprodukts. Bemerkenswert ist jedoch auch hier die Projektion für das Jahr 1984: Die Aufwendungen für Kinder gehen von 2,1 auf 2 Prozent zurück, diejenigen für Ehegatten hingegen steigen von 2 auf 2,2 Prozent an.

¹² Zeppernick, Ralf: Kritische Bemerkungen zum Zusammenhang zwischen Alterslastenausgleich und Kinderlastenausgleich, in: Finanzarchiv, Bd. 37 (Tübingen 1979), H. 2.

¹³ von Nell-Breuning, Oswald: Appell an die Solidarität, abgedruckt in: Süddeutsche Zeitung, Nr. 193, vom 22. August 1980, S. 8.

kenversicherung für mitversicherte Familienangehörige, Leistungen der Ausbildungsförderung, für Wohngeld und die an die Familiengröße geknüpfte Sparförderung, die inzwischen entweder gestrichen oder, wie die Bausparförderung, eingeschränkt wurde. Im einzelnen müßte hier allerdings geprüft werden, inwieweit diese Leistungen wirklich der Familie zugute kommen, oder inwieweit etwa Leistungen der Krankenkasse dem mitversicherten, aber kinderlosen Ehegatten oder, im Falle des Wohngeldes, überwiegend anderen Personengruppen, nämlich den Rentnern, zugerechnet werden müssen.

Die bisher genannten Daten und die Zahlenrelationen geben noch keinen hinreichenden Aufschluß über die Förderungsleistungen, welche die Größe der Familie betreffen. In Frage kommen hierfür die Kindergeldleistungen, die im Unterschied zu den Rentenleistungen nicht dynamisiert sind und deren wirkliches Gewicht nur ermessen werden kann, wenn man in einem gegebenen Zeitraum sowohl die Geldentwertungsrate als auch etwaige Anhebungen des Mehrwertsteuersatzes mitberücksichtigt. Wie aus dem Sozial-Bericht '78 hervorging, ist in den Jahren 1975 bis 1978 der Realwert des verfügbaren Einkommens eines verheirateten Arbeitnehmers ohne Kinder stärker gestiegen als derjenige eines Arbeitnehmers mit einem bis zu vier Kindern. Erst bei fünf Kindern und dem in diesem Fall gezahlten Kindergeld wurde dieselbe Steigerungsrate von 7,5 Prozent erreicht. In gleicher Weise hat sich auch der Anteil des Kindergeldes am verfügbaren Einkommen verringert, wenn auch nur geringfügig¹⁴. Erst die seither vorgenommenen Erhöhungen des Kindergeldes für das zweite und vor allem für das dritte und die weiteren Kinder haben die Situation verbessert¹⁵, wobei freilich auch die Inflationsraten und die Anhebung des Mehrwertsteuersatzes einzukalkulieren sind, die die Familien mit Kindern stärker belasten als Ledige oder kinderlos Verheiratete.

Gewiß: Der für Zwecke der Familie für das Jahr 1979 ausgewiesene absolute Betrag von rd. 60 Mrd. DM scheint auf den ersten Blick eine recht stattliche Summe zu sein. Aber nur die Kenntnis der Struktur der Familienleistungen, die Verteilungsquote, die auf kinderreiche Familien entfällt, und insbesondere der Vergleich mit anderen Sozialleistungen und deren Veränderungen in den letzten Jahren geben Auskunft über den Stellenwert, den die Familienpolitik im Sozialleistungssystem der Bundesrepublik Deutschland einnimmt. Damit ist noch keinerlei Werturteil darüber gefällt, ob die Entwicklung richtig ist oder problematisch, ob man sich mit dieser Situation zufrieden geben soll oder

¹⁴ Sozial-Bericht '78, S. 82 f.

¹⁵ Sozial-Bericht 1980, S. 83 f.

nicht, ob man die jetzt erreichte Struktur und das Niveau der Aufwendungen für die Familie als ausreichend oder als unzureichend ansieht.

2. Die Problematik eines bevölkerungspolitischen Ansatzes

Im Zusammenhang mit der langfristigen sozialen Alterssicherung hat sich die Diskussion in den letzten Jahren in verstärktem Maße der Altersstruktur der Bevölkerung zugewandt. Der Geburtenrückgang und die dadurch ausgelösten Überlegungen über die langfristige Entwicklung der deutschen Bevölkerung und ihre Auswirkungen auf den intertemporalen Einkommensausgleich haben das Bewußtsein um die Zusammenhänge und um die wechselseitigen Abhängigkeiten der Generationen wieder geschärft¹⁶. Waren es zunächst nur vereinzelte Untersuchungen, so stieg ihre Zahl seit dem Jahre 1975 rasch an¹⁷. Die Bevölkerungswissenschaft hatte, zumindest was ihre politische Relevanz betrifft, einen 20jährigen Dornröschenschlaf hinter sich¹⁸. Nunmehr tauchte neben dem Begriff der Familienpolitik auch wieder der Begriff der „Bevölkerungspolitik“ auf.

Daß im Nachkriegsdeutschland alles, was mit „Volk“ oder „Bevölkerung“ zu tun hat, aus der öffentlichen Diskussion weithin verdrängt wurde, hing mit der Fehlentwicklung zusammen, die der Nationalsozialismus im Gefolge seiner Rassenpolitik verschuldet hatte. Es waren nicht familienfreundliche Rücksichten, sondern bevölkerungspolitische Absichten, die eine massive staatliche Geburtenförderung auslösten. Um seine Expansionsziele durchsetzen zu können und um der Ideologie der germanischen Rasse eine politisch verwertbare Basis zu verschaffen, wurde der Kinderreichtum in jeder Hinsicht begünstigt.

Nun hat es natürlich auch früher schon Verfechter einer gezielten Bevölkerungspolitik gegeben. Wilfrid Schreiber hat einmal Bevölke-

¹⁶ *Buttler*, Günter S. 166 ff. — Unter Zugrundelegung verschiedener Annahmen über die Fruchtbarkeit wird hier die Entwicklung der Wohnbevölkerung der Bundesrepublik Deutschland bis ins Jahr 2070 projiziert und nach den jeweils zu erwartenden Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum, auf den Arbeitsmarkt, auch auf die soziale Sicherung und Einkommensverteilung gefragt (S. 114 ff.).

¹⁷ Vgl. *Detting*, Warnfried (Hrsg.): *Schrumpfende Bevölkerung — Wachsende Probleme? Ursachen — Folgen — Strategien*, München - Wien 1978, Literaturverzeichnis (S. 247 - 254); *Wingen*, Max: *Bevölkerungsentwicklung — eine politische Herausforderung* (hrsg. von der Bayerischen Landeszentrale für politische Bildung), München 1980.

¹⁸ Dies trifft vor allem die Erforschung der Zusammenhänge zwischen der Größe und der Struktur einer Bevölkerung und den wirtschaftlichen und sozialen Verhältnissen. Während diese Fragen in der internationalen, besonders in der angelsächsischen Literatur eine Rolle spielte, konzentrierte sich das demographische Interesse in Deutschland nur auf die Probleme der Bevölkerungsexplosion in den Entwicklungsländern und der Gefahr einer Überbevölkerung der Erde.

runbspolitik definiert als „die Gesamtheit aller bewußten Einwirkungen auf die quantitative und qualitative Entwicklung einer Bevölkerung“¹⁹. Gustav Feichtinger differenziert behutsam, wenn er formuliert: „Eine Maßnahme wird als bevölkerungspolitisch gezählt, sobald sie beabsichtigt, demographische Variable direkt zu beeinflussen. Die zahlreichen politischen Maßnahmen, die indirekt Nebenwirkungen auf die demographische Landschaft haben, sollte man nicht zur Bevölkerungspolitik rechnen“²⁰. Diese Unterscheidung ist von großer Bedeutung. Bevölkerungspolitik umfaßt alle jene Maßnahmen, die — ob es sich nun um direkte staatliche Einwirkung auf das generative Verhalten der Menschen oder um indirekte Einwirkung durch die Setzung von entsprechenden Rahmenbedingungen handelt — die Größe und Struktur der Bevölkerung beeinflussen und gegebenenfalls verändern sollen. Dagegen sind politische Maßnahmen, die nicht eine direkte Steuerung und Regulierung der Bevölkerung beinhalten und die nur in ihren Nebenwirkungen mittelbar das generative Verhalten und damit die Bevölkerungsgröße beeinflussen, nicht als bevölkerungspolitische Maßnahmen anzusehen.

Bevölkerungspolitische Absichten stoßen auf Zurückhaltung und Skepsis, wenn und soweit dadurch die Größe einer Bevölkerung zur abhängigen Variablen irgendwelcher politischer Ziele gemacht würde. Die Ablehnung gilt in gleicher Weise für Vorstellungen und Praktiken, ob sie nun eine Vermehrung oder eine Verringerung der Bevölkerung zum Zwecke haben, ob eine solche Politik im Dienste rassistischer oder imperialistischer Ziele steht oder ob sie auf wirtschaftliche und soziale Zwecke ausgerichtet ist und zum Beispiel die Entwicklung der Bevölkerung lediglich als eine manipulierbare Größe für wirtschaftliches Wachstum oder für die Erhaltung des erreichten Wohlstandes einsetzen möchte.

Der Grund für die kritische Einstellung zur Bevölkerungspolitik ist in der Einsicht zu suchen, daß nicht der Mensch für die Gesellschaft und den Staat da ist, sondern Gesellschaft und Staat um des Menschen willen da sind. Der Gedanke hat sich allgemein durchgesetzt, daß Staat und Gesellschaft grundsätzlich subsidiär tätig werden sollen, daß sie die allseitige Entfaltung der Menschen ermöglichen, nicht aber von sich aus die individuellen und sozialen Lebensziele bestimmen und vorschreiben können²¹. Dieser Grundsatz hat sich in den freiheitlichen

¹⁹ *Schreiber*, Wilfried: Art. Bevölkerungspolitik, in: Staatslexikon, 6. Aufl., I. Bd., Freiburg 1957, Sp. 1229.

²⁰ *Feichtinger*, Gustav: Art. Bevölkerung, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, hrsg. v. *Albers*, Willi, Stuttgart, New York, Tübingen, Göttingen, Zürich 1977, S. 628.

²¹ Es handelt sich hier um den Grundsatz der Subsidiarität der Gesellschaft und besonders des Staates, wie er in der Moderne in der katholischen

Gesellschaften wenigstens insofern durchgesetzt, als direkte staatliche Eingriffe in das generative Verhalten der Menschen, vor allem Zwangsmaßnahmen, die eine bestimmte Familiengröße festlegen, als mit der Menschenwürde unvereinbar abgelehnt werden.

Leider reicht die Anerkennung dieses Grundsatzes nicht so weit, daß auch direkte staatliche Eingriffe in das generative Verhalten als untaugliches Mittel zurückgewiesen werden, mit der Bevölkerungsexplosion in den Entwicklungsländern fertig zu werden. Alle Bemühungen, die Armut und den Hunger in diesen Ländern zu steuern und das Pro-Kopf-Einkommen allmählich zu heben, sind zum Scheitern verurteilt, wenn das Bevölkerungswachstum nicht abgebremst wird. In diesen Fällen ist man geneigt, die staatliche Regulierung und Reglementierung der Bevölkerung als einen Weg anzusehen, der verhältnismäßig einfach und schnell zum Ziel führen könnte. Ohne die ungeheure Problematik des Bevölkerungswachstums in den Ländern der Dritten Welt irgendwie bagatellisieren zu wollen, muß man jedoch die Frage stellen, ob es sich hierbei nicht um die Kehrseite derselben Medaille handelt. Ist die staatliche bzw. kollektive Manipulation des Menschen und der Weitergabe des Lebens dann weniger gefährlich, wenn es darum geht, die Bevölkerungsentwicklung in Entwicklungsländern zu steuern? Und man wundert sich dann, daß die Menschen so ganz anders, als man es erwartet hat, reagieren, indem sie eine Regierung wie die indische, die die Zwangssterilisierung verhängte, abwählten, indem sie „passiven Widerstand“ den von den Industriestaaten und geschäftstüchtigen Multis propagierten Praktiken entgegensetzen und darin eine neue Art der Ausbeutung durch die reichen Länder erblicken²². Durch obrigkeitliche Eingriffe und Zwang ist das Problem der Bevölkerungsexplosion in den Entwicklungsländern nicht zu lösen.

Wenig Übereinstimmung besteht auch im Hinblick auf die Bevölkerungspolitik, soweit sie auf indirektem Wege, nämlich durch Setzung entsprechender Rahmenbedingungen, die Bevölkerungsentwicklung steuern soll. Hier entfällt zwar die unmittelbare Manipulation der Menschen, aber es ist zu fragen: Soll und darf der Staat eine aktive Bevölkerungspolitik machen, sei es, um ein als ungünstig erachtetes Bevöl-

Soziallehre entwickelt worden ist: *Pius XI., Sozialzyklika Quadragesimo anno* (1931), Nr. 79, abgedruckt in: *Texte zur katholischen Soziallehre*, hrsg. vom Bundesverband der Katholischen Arbeitnehmer-Bewegung (KAB) Deutschlands, 1975, S. 120 f.

²² Der Standpunkt der katholischen Kirche in Fragen der Geburtenregelung wird meist heftig kritisiert. In den Entwicklungsländern dagegen wird dieser Standpunkt von den Menschen durchaus verstanden und auch begrüßt. Der Schwerpunkt kann nicht bei der staatlichen Manipulation und Reglementierung, sondern nur bei der Verantwortung der Eltern liegen. Auch wohlfahrtstheoretische Überlegungen sollten dies berücksichtigen.

kerungswachstum zu bremsen, sei es, um eine ebenfalls als problematisch empfundene Schrumpfung einer Bevölkerung zum Stillstand zu bringen bzw. diesen Trend wieder umzukehren? Es geht um den Zusammenhang und die Wechselbeziehung zwischen der Größe und Struktur einer Bevölkerung auf der einen und den wirtschaftlichen und sozialen Möglichkeiten und Zielen auf der anderen Seite.

Was die Bundesrepublik Deutschland betrifft, so sind sowohl in der Politik als auch in der Wissenschaft zwei entgegengesetzte Richtungen zu beobachten. Der Ansatz bei beiden Richtungen ist die Überlegung, daß der heute vorhandene wirtschaftliche Wohlstand und das System der sozialen Sicherheit um der Menschen willen erhalten werden müsse. Die Frage jedoch, ob bei anhaltendem Bevölkerungsrückgang der intertemporale Einkommensausgleich gefährdet ist, wird unterschiedlich beantwortet. Die eine Richtung, die bisher in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften deutlich überwog, sieht keine Notwendigkeit für eine Politik der Geburtenförderung, weil die zunehmende Automatisierung in den Betrieben und die dadurch ermöglichten wirtschaftlichen Wachstumsraten die Erhaltung des erreichten sozialen Standards gewährleisten²³. Solange man keine Beeinträchtigung des wirtschaftlichen Wachstums und der Funktionsfähigkeit der sozialen Sicherung befürchtet, ist man geneigt, alles, was nach Bevölkerungspolitik ausschauen könnte, zurückzuweisen. Sogar familienpolitische Maßnahmen geraten in dieser Perspektive leicht in den Verdacht, bevölkerungspolitische Irrläufer zu sein. Die andere Richtung sieht die Sicherung des Systems der sozialen Sicherheit, insbesondere der „dynamischen Rente“ als gefährdet an, wenn es nicht gelingt, den Bevölkerungsrückgang zu stoppen²⁴. Max Wingen, der seit langem zu den Verfechtern einer wirksamen Familienpolitik gehört, hat sich immer stärker dem bevölkerungspolitischen Argument geöffnet. Er geht davon aus, daß die

²³ Mit den verschiedenen Aspekten dieser Fragestellung beschäftigt sich in diesem Band der Beitrag von *Pagenstecher*, Ulrich: Intertemporaler Einkommensausgleich durch Geburtenförderung? — Sozialpolitische Zweckmäßigkeit und ordnungspolitische Problematik. Vgl. auch *Buttler*, Günter, S. 69 ff.

²⁴ Dies wird vor allem relevant im Zusammenhang mit der Frage, ob der Anstieg der finanziellen Alterslastquote die Erwerbs- und Abgabebereitschaft mindere. Während auf der einen Seite argumentiert wird, daß die Grenzen der Belastbarkeit relativ flexibel sind und deshalb auch bei höheren Beiträgen keine soziale Leistungsverweigerung befürchtet werden müsse (*Schmühl*, Winfried: Zur weiteren Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung, in: *Müller*, Heinz J. [Hrsg.]: Fortentwicklung der sozialen Sicherung. Limburg 1978, S. 65), plädiert man auf der anderen Seite eher für eine Neuordnung der Rentenversicherung, insofern die Ausgaben den Einnahmen angepaßt werden sollen; (*Schmidt-Kahler*, Theodor: Wie sicher sind unsere Renten? Fehler der Rentengesetzgebung — Plädoyer für eine Neuordnung, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, Bd. 29/1979, S. 3 ff.).

„natürliche“ Bevölkerungsbewegung prinzipiell keine „Naturkonstante“ ist, die unbeeinflussbar wäre. Die einzelhelichen Entscheidungen im generativen Bereich hängen nämlich auch von den gesellschaftlichen Lebensumständen ab, die ihrerseits in erheblichem Umfang der politisch-gestaltenden Beeinflussung zugänglich sind. „Gerade für eine Bevölkerungspolitik in einem freiheitlich-demokratischen Gemeinwesen liegen hier die entscheidenden Ansatzpunkte: Nicht um Praktiken, die die individuelle Entscheidungsfreiheit außer Kraft setzen, kann es gehen, sondern nur darum, auf den äußeren Handlungsrahmen der einzelnen Familien mit dem Ziel einzuwirken, daß das generative Verhalten des Einzelnen bei grundsätzlich freier Entscheidung im Ergebnis zu einer gesamtgesellschaftlich als vertretbar und vernünftig angesehenen quantitativen Bevölkerungsentwicklung führt²⁵.“

Rahmensteuerung der Bevölkerungsentwicklung als gesellschaftspolitische Aufgabe? Wenn es nur darum ginge, die bisher sträflich vernachlässigten Faktoren der Größe und Struktur einer Bevölkerung in ihren Auswirkungen auf Wirtschaft und Gesellschaft, auf Kultur und Politik wieder zur Geltung zu bringen, so könnte niemand etwas dagegen einwenden. Auch sozialetische Überlegungen können sehr schnell ihre Glaubwürdigkeit verlieren, wenn sie an unveräußerliche Werte und Normen erinnern, aber die wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen des Lebens praktisch außer acht lassen und so tun, als ob es Sache der Wirtschaft und der Gesellschaft eines Landes ist, für die Lebensmöglichkeiten der Bevölkerung, wie groß oder wie klein auch immer diese sei, Sorge zu tragen. Es wäre naiv und unverantwortlich, einer Politik im Interesse der Menschen das Wort reden zu wollen, ohne die vielfältigen Zusammenhänge zwischen der Größe und der Struktur einer Bevölkerung auf gegebenem Raum und den Lebensmöglichkeiten der Menschen zu sehen.

Dies bedeutet, daß sich die Politik Gedanken machen muß über die mittel- und langfristigen Entwicklungstendenzen der Bevölkerung und über ihre Auswirkungen auf Wirtschaft und Gesellschaft. Sowohl die ausreichende Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen als auch die Maßnahmen der sozialen Sicherung kommen hier in Betracht. Es muß auch geprüft werden, ob schwerwiegende soziale Konflikte und womöglich Notsituationen zu erwarten sind, falls sich das generative Verhalten der Menschen nicht ändert.

Auch dem christlichen Mittelalter waren die Zusammenhänge zwischen der Bevölkerungsentwicklung und den Subsistenzmöglichkeiten nicht unbekannt, worauf die zum Teil recht einschneidenden Heirats-

²⁵ *Wingen*, Max: Rahmensteuerung der Bevölkerungsbewegung als gesellschaftspolitische Aufgabe, in: *Aus Politik und Zeitgeschehen*, Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“, Bd. 52, 1977.

vorschriften hinweisen. Indem man die Gründung einer Familie an handfeste materielle Voraussetzungen knüpfte, wollte man einer Bevölkerungsentwicklung entgegenwirken, die unter den damaligen Verhältnissen mit aller Wahrscheinlichkeit zu unlösbaren wirtschaftlichen und sozialen Spannungen und Elendszuständen hätte führen können. Allerdings waren die Ziele weder politischer noch ideologischer Natur, und auch die ergriffenen Maßnahmen schränkten zwar die persönliche Freiheit ein, hatten aber keinen direkten Zwangscharakter.

Auch heute kann die Größe einer Bevölkerung nicht einfach ein Datum sein. In Ländern wie Indien, Ägypten oder Mexiko sind alle Bemühungen, den Menschen zu einem menschenwürdigen Auskommen zu verhelfen, vergebens, wenn nicht das explosive Bevölkerungswachstum eingedämmt werden kann. Allerdings kann dieses Ziel nicht durch staatliche Zwangsmaßnahmen erreicht werden, sondern nur durch einen Prozeß der Erziehung und durch die allmähliche Änderung der wirtschaftlichen und sozialen Lebensverhältnisse, die dann ihrerseits zu einer Änderung des generativen Verhaltens der Menschen führen werden. Die Industrienationen sollten die Prozesse fördern, nicht aber die Bevölkerungsentwicklung zum Alibi für eine halbherzige Entwicklungspolitik nehmen.

In ähnlicher Weise, wenngleich mit entgegengesetzten Vorzeichen, müssen die Schwierigkeiten gesehen werden, die von dem Geburtenrückgang in der Bundesrepublik Deutschland auf vielen Gebieten des Zusammenlebens verursacht werden. Eine erste Folgerung wird darin bestehen, daß man versuchen muß, über die kontroverse wissenschaftliche Diskussion hinaus verlässliche Daten über die mit der Bevölkerungsentwicklung verbundenen Konsequenzen für die Wirtschaft, für die soziale Sicherheit und die Generationensolidarität, für das Schulsystem und die soziale Infrastruktur zu erhalten. Und man wird Mittel und Wege finden müssen, einerseits um den Bürgern die Zusammenhänge zwischen dem generativen Verhalten der Einzelnen und den dadurch bedingten sozioökonomischen Strukturen aufzuzeigen; und andererseits müssen die Bürger lernen, daß durch ihre generativen Entscheidungen die Lebens- und Zukunftssituation, letzten Endes ihre eigenen Zukunftserwartungen mitbestimmt werden, daß Kinder nicht nur eine private Angelegenheit sind, daß sich in ihnen vielmehr auch die Verantwortung für den Mitmenschen und für das Volk niederschlägt. Es handelt sich um eine, wenn man so will, demographische Information und um die Stärkung des Verantwortungsbewußtseins der Einzelnen für die Zukunft des Volkes.

Eine andere Frage ist es jedoch, ob der Staat darüber hinaus eine aktive Bevölkerungspolitik betreiben soll, ob er also das Ziel verfolgen soll, durch die Setzung entsprechender Rahmenbedingungen die Ge-

burtenrate zu erhöhen. Die Begründung eines solchen Vorgehens stößt auf erhebliche Schwierigkeiten. Dies gilt insbesondere für den Aufweis, welche Nettoproduktionsrate und welche Bevölkerungsentwicklung angestrebt werden sollen. Im allgemeinen wird von den Anhängern einer Bevölkerungspolitik das „Null-Wachstum“ als in wirtschaftlicher und sozialer Beziehung wünschenswert erachtet²⁶. Dies ist natürlich nicht als eine mathematische Größe gemeint. Es gibt auch gute Gründe dafür, die für die Bundesrepublik Deutschland weder ein unbegrenztes weiteres Wachstum der Bevölkerung noch einen radikalen Schrumpfungsprozeß als erstrebenswert erscheinen lassen.

Dennoch kommt die Bevölkerungspolitik nicht daran vorbei, eine bestimmte Ziellinie zu legitimieren. Aber welche? Herman Josef Wallraff hat zurecht darauf aufmerksam gemacht, daß jene Idealformen der Bevölkerungsgröße und der Bevölkerungsgestalt, welche die Bevölkerungspolitik als Richtmaß voraussetzen muß, konkret kaum bestimmbar sind²⁷. Wie sollte darüber entschieden werden, wo die „optimale Bevölkerungsgröße“ für ein Land liegt? An diesem Problem scheitert eine „rationale Bevölkerungspolitik“, der Versuch, die Bevölkerungsentwicklung gesellschaftlichen Zielen wie der Wohlfahrt oder der sozialen Sicherheit unterzuordnen. Gewiß können Gleichgewichtsüberlegungen manchen hilfreichen Anstoß bieten, aber sie vermögen nicht, eine Bevölkerungspolitik wirklich zu legitimieren.

3. Zur Begründung einer Familienpolitik

Ganz anders ist die Familienpolitik gelagert. Allerdings darf sie nicht einfach parallel zur Bevölkerungspolitik definiert werden als „bewußtes und planvoll-ordnendes, zielgerichtetes öffentliches Einwirken auf Struktur und Funktionen der Familien . . . , sei dies direkt, oder mehr noch — entsprechend einer freiheitlichen Grundordnung — indirekt über die Gestaltung der Lebensbedingungen der Familien“²⁸. Diese Definition ist unbefriedigend, weil sie nicht auf „die Schaffung und dauernde Sicherung der Voraussetzung für eine optimale Funktions-

²⁶ *Wingen*, Max: Die Notwendigkeit von bevölkerungspolitischen Zielvorstellungen für eine rationelle Gesellschaftspolitik, in: *Kaufmann*, Franz-Xaver (Hrsg.): Bevölkerungsbewegung zwischen Quantität und Qualität, Stuttgart 1975. *Ders.*: Bevölkerungspolitische Leitvorstellungen in der gegenwärtigen wissenschaftlichen und politischen Diskussion, in: *Külz*, B. / *Haas*, H.-D. (Hrsg.): Soziale Probleme der modernen Industriegesellschaft, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 92, Berlin 1977.

²⁷ *Wallraff*, Hermann J.: Art. Bevölkerungspolitik, in: *Staatslexikon*, Sp. 1234.

²⁸ *Wingen*, Max: Art. Familienpolitik, in: *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften*, Bd. 2, 1980, S. 589.

²⁹ *Ebd.*, S. 590.

tüchtigkeit der Familien“ abstellt²⁹ — die Vorstellung von der „Funktionstüchtigkeit“ wäre ebenfalls kritisch zu hinterfragen —, sondern auf die Einwirkung des Staates auf die Familie. Familienpolitik wäre hier im Grunde bestenfalls eine Unterabteilung der Bevölkerungspolitik.

Der Ansatz für die Familienpolitik kann jedoch nur in der Anerkennung des Eigenwertes der Familie durch den Staat als einer unabhängigen Variablen liegen³⁰. Und sie kann sich nur darauf erstrecken, daß der Staat seine Dienstfunktion erfüllt und dafür sorgt, daß die Familien sich entfalten können, indem er das, was die Familie beeinträchtigt, wegräumt, und das, was ihr hilft und sie fördert, tut. In diesem Sinne ist Familienpolitik gerade nicht Bevölkerungspolitik mit anderen Mitteln.

Die Familienpolitik kann nicht den Zweck haben, die Geburtenrate entweder zu erhöhen oder zu vermindern und auf diese Weise „indirekt“ die Bevölkerungsentwicklung zu steuern. Die Entscheidung, ob sie Kinder haben und wieviele Kinder sie haben wollen, muß allein den Eltern vorbehalten bleiben, die freilich auch ihre Verantwortung gegenüber der Zukunft des Volkes ernstnehmen müssen. Auf der anderen Seite wird natürlich eine Familienpolitik de facto zurückwirken auf die Einstellung der Eltern, Kinder zu haben, weil sie davon ausgehen können, daß ihr generatives Verhalten von der Gesellschaft und vom Staat nicht „bestraft“ wird und sie deshalb, weil sie Kinder haben, zu Wohlfühlbürgern zweiter Klasse degradiert werden.

In welcher Form der Staat seiner Aufgabe nachzukommen hat, die Familie subsidiär zu stützen und zu fördern, hängt natürlich von den jeweils gegebenen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen, auch von den rechtlichen und kulturellen Verhältnissen ab. In der vorindustriellen Gesellschaft — und noch hineinreichend bis in unser Jahrhundert — beinhaltete „Familienpolitik“ in erster Linie die rechtliche Sicherung ihres Lebensraumes, mehr nicht. Das, was heute unter dem Begriff der Familienpolitik hauptsächlich verstanden wird, nämlich die geistig-kulturell-gesellschaftliche und die materielle Förderung der Familie, hängt mit der Entwicklung der modernen Gesellschaft aufs engste zusammen.

Von diesem spezifischen Ansatz her ist Familienpolitik auch im Rahmen der Sozialpolitik zu sehen³¹. Mit anderen Worten: Die Frage der

³⁰ Vgl. *Höffner*, Joseph: Christliche Gesellschaftslehre, Kevelaer 1975, S. 108 ff.; den Eigenwert der Familie hat auch herausgearbeitet *Klose*, Alfred: Die Katholische Soziallehre. Ihr Anspruch. Ihre Aktualität, Graz - Wien - Köln 1979, S. 79 f.

³¹ *Lampert*, Heinz, ordnet daher die Familienpolitik der staatlichen Sozialpolitik zu, insofern die Familie unter den heutigen Verhältnissen des besonderen Schutzes bedarf: Art. Sozialpolitik I, staatliche, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, Bd. 7, S. 69.

Familienpolitik stellt sich dort, wo die Familie zu den wirtschaftlich und sozial Schwachen in einer Gesellschaft gehört, wo deshalb der Staat für notwendige Ausgleichsmaßnahmen Vorsorge zu treffen hat. Gegebenenfalls müssen in Zuge einer Sozialreform die Voraussetzungen und Funktionsbedingungen einer Gesellschaft so geändert werden, daß die Familie ihre gesellschaftlichen Aufgaben wieder oder wieder besser zu erfüllen in der Lage ist. In beiden Fällen wird vorausgesetzt, daß die Familie einen Eigenwert hat und in der Gesellschaft nicht auf andere Institutionen übertragbare Aufgaben erfüllt.

Der enge Bezug der Familienpolitik zur Sozialpolitik heute darf freilich, um dies nochmals zu betonen, nicht verdecken, daß die Familienpolitik im weiteren Sinne auch alle jene Felder umfaßt, welche die Familie mehr oder minder stark berühren: die verschiedenen Rechtsebenen, Erziehung, Schule und Bildung, soziale Sicherungssysteme, Massenmedien, Besteuerungssysteme, Wohnverhältnisse, um nur die wichtigeren zu nennen. Alle diese Faktoren wirken auf die Familie ein und müßten bei einer systematischen Darstellung der familienpolitisch relevanten Tatbestände und Bereiche berücksichtigt werden.

Die Familienpolitik, vor allem im engeren Sinne, ist nur sinnvoll, wenn die Familie als eine für die Gesellschaft, letzten Endes für die Entfaltung der Menschen unersetzbare Einrichtung angesehen wird. Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland stellt in Art. 6 Ehe und Familie unter den besonderen Schutz des States. Es unterstellt, daß die Familie nicht nur für die Menschen, die den totalen Zusammenbruch erlebt haben, von fundamentaler Bedeutung war und ist, sondern daß die Familie auch für die künftigen Generationen von bleibendem Wert und Gewicht sein wird, ebenso wie die Menschenwürde oder die übrigen Freiheitsrechte nicht periodengebunden sind.

Das Grundgesetz mit seiner auch von qualifizierten Mehrheiten nicht aufhebbaren Entscheidung für die Familie beruht auf einer bestimmten Anthropologie³². Diese ist Voraussetzung, jedoch noch nicht die erforderliche Begründung der Familienpolitik.

³² Es gibt natürlich Bestrebungen, welche die Familie für eine überholte, „mittelalterliche“ Institution halten und die nach „neuen“ Formen des Zusammenlebens Ausschau halten. Oft sind diese Vorstellungen verquickt mit ideologischen Positionen, etwa derjenigen, daß die Familie dem Grundwert der Gleichheit entgegenwirke, was schon der griechische Philosoph Plato und in der Moderne liberale und sozialistische Strömungen bewegt. Dies bildeten auch die Angelpunkte der Auseinandersetzung um den Zweiten Familienbericht der Bundesregierung, der inzwischen durch den ideologisch weniger aufgeladenen Dritten Familienbericht überholt ist. Vgl. *Willeke, Clemens und Rudolf: Versagen unsere Familien? Zum Zweiten Familienbericht der Bundesregierung*, in: *Kirche und Gesellschaft*, hrsg. v. d. Katholischen Sozialwissenschaftlichen Zentralstelle Mönchengladbach, Nr. 26 (1976).

Auch kann die Familienpolitik nicht schon gerechtfertigt werden mit den Veränderungen, welche die Stellung und Aufgabe der Familie beim Übergang von der ständischen zur Industriegesellschaft erfahren haben. Es würde hier zu weit führen, diese von der Familiensoziologie untersuchten Wandlungsprozesse im einzelnen darzulegen³³. Sie betreffen die Auflösung der sogenannten Großfamilie, die in aller Regel drei Generationen unter einem Dach vereinigte und die den intertemporalen Ausgleich materiell und gesellschaftlich-kulturell besorgte, die Trennung von Wohn- und Arbeitsstätte, die neue Organisation der industriellen Produktion, die leistungsbezogene Entlohnung, die immer weiter fortschreitende Differenzierung der gesellschaftlichen Subsysteme, die neuen sozialen Sicherungssysteme, die auf dem allgemeinen Prinzip der Solidarität der Menschen beruhen. Man spricht von Funktionsverlusten und von Funktionsverlagerungen, welche das Gesicht der Familie gewandelt haben. Aber sie bilden als solche nicht den Grund für eine Familienpolitik, die ja nicht das Rad der Geschichte zurückdrehen soll und auch nicht kann, die auch nicht dazu da ist, bestimmte Zustände zu konservieren, auch wenn sie längst überlebt sind.

Leider scheinen derartige Motive immer noch mit im Spiel zu sein, wenn über Familienpolitik diskutiert wird. Initiativen aus dem christlichen Raum, die heute auf eine verstärkte Familienpolitik drängen, werden nicht selten als „ideologisch“ eingestuft, weil eben die Familie zur christlichen Anthropologie und Gesellschaftsauffassung gehöre. Nun ist sicherlich richtig, daß im christlichen Verstehenshorizont nur die Familie die menschenwürdige Weitergabe des Lebens garantiert und für die personale Entfaltung des Menschen unverzichtbar ist. Aber von dieser Position her wird keineswegs die Familienpolitik begründet. Im Gegenteil: Die Sorge, der Staat könnte in die Familie hineinregieren, ist gelegentlich auch heute in manchen Vorbehalten gegen eine Intensivierung der Familienpolitik spürbar. Gerade im Zeitalter einer fast uferlosen Ausweitung der Staatstätigkeit und einer die ganze Gesellschaft erfassenden „Gesellschaftspolitik“ ist durchaus Vorsicht am Platz³⁴.

In diesem Zusammenhang ist es bemerkenswert, daß im christlich-sozialen Denken lange Zeit der Gedanke der Familienpolitik keine dominante Rolle spielte, sondern vielmehr die Frage des Familien-

³³ Vgl. Glatzel, Norbert: Der Funktionsverlust der Familie. Die These und ihre Implikationen, in: Jahrbuch für Christliche Sozialwissenschaften, begründet von Höffner, Joseph, hrsg. von Weber, Wilhelm, 20. Bd., Münster 1979, S. 111 ff.

³⁴ Die Sorge, eine Verstärkung der Familienpolitik könne zu einer „Sozialisierung der Familie“ führen, brachte zum Ausdruck Molitor, Bruno: Neue Belastungen, in: Rheinischer Merkur, Nr. 21, vom 25. Mai 1979.

lohnes³⁵. Darunter verstand man denjenigen Lohn, der es dem Arbeiter ermöglichte, für sich und seine Familie ausreichend zu sorgen und vorzusorgen. Es gab Bestrebungen, den Lohn nicht nur nach der persönlichen Arbeitsleistung, sondern auch nach dem sozialen Status des Arbeiters zu bemessen. Man ging von der traditionellen Vorstellung aus, daß die Familie ein natürliches Recht auf standesgemäßen Unterhalt habe. Diesen müsse der Arbeiter aus seinem Lohneinkommen bestreiten können. Da aber einerseits die Arbeit des Familienvaters nicht mehr wert sei als jene der ledigen oder kinderlos Verheirateten und da andererseits die Arbeit der erbrachten Leistung gemäß zu entlohnen sei, habe jeder Arbeiter Anspruch auf einen Lohn, der ausreicht, eine Familie zu erhalten. Dies war der „absolute Familienlohn“. Abgesehen von der wirtschaftlichen Unmöglichkeit, einen solchen Lohn zu zahlen, konnte diese Konstruktion keine Antwort geben auf die Frage, an welcher Kinderzahl dieser Familienlohn orientiert sein sollte. Im übrigen hätte ein solches System zu einer sozialen Deklassierung der Familie geführt, da die Ledigen und kinderlos Verheirateten sich einen Lebensstandard hätten leisten können, demgegenüber die kinderreichen Familien völlig zurückgefallen wären mit allen Konsequenzen für den Willen zum Kind.

Als Reaktion entstand die Theorie vom „relativen Familienlohn“. Danach sollten je nach Zahl der Kinder Familienzulagen gezahlt werden. Dabei setzte sich mehr und mehr der Gedanke durch, daß diese Zulagen nicht Lohnbestandteile sein können. Würde man die Unternehmen dazu verpflichten, so würde dies nur dazu führen, daß der Familienvater — und je größer die Familie, um so mehr — am Arbeitsmarkt benachteiligt wäre.

Die Idee des Familienlohnes konnte sich unter den soziologischen Bedingungen der Industriegesellschaft anfangs noch halten. Sie ließ sich nämlich nur vertreten, wenn die familiären Belastungen einigermaßen gleichmäßig über die Mitglieder der Gesellschaft verteilt waren. Zu den Voraussetzungen gehörte einmal, daß nur ein marginaler Teil der Erwachsenen ledig blieb und dann gewöhnlich in der Familie von Geschwistern lebte oder kinderlos verheiratet war. Die damit verbundenen „Vorteile“ gegenüber den Familien waren gering. Des weiteren verfügten die Familien, ebenso die kinderlosen Ehepaare, in der Regel über nur eine Einkommensquelle. Der Mann und Vater erarbeitete den Lebensunterhalt. Schon von den beschränkt zur Verfügung stehenden

³⁵ *David*, Jakob: Der Ausgleich der Familienlasten als Forderung der Sozialgerechtigkeit, in: *Ehe und Familie. Grundsätze, Bestand und fördernde Maßnahmen*, hrsg. von *Scherer*, Alice, und *Dorneich*, Julius, Freiburg 1956, Sp. 205 ff. In diesem Sinne sprach sich auch Pius XI. in der Enzyklika „*Quadragesimo anno*“ aus: Nr. 71, a.a.O., S. 117.

Arbeitsplätzen her, aber auch von den geltenden gesellschaftlichen Standards her galten ganz andere Regeln als heute. Schließlich waren auch die Belastungen in den Familien im großen und ganzen dieselben, da Familien mit nur einem oder mit zwei Kindern eher die Ausnahme bildeten. Unter diesen Umständen bedeutete der Familienlohn nichts anderes als die Erkenntnis, daß jede Arbeit ihren Mann ernähren müsse, die Familie immer eingeschlossen.

Der Gedanke des Familienlohnes mußte allerdings zum Problem werden in dem Augenblick, als sich eine oder mehrere dieser soziologischen Voraussetzungen änderten. Ein solcher Wandel setzte sich nach dem Zweiten Weltkrieg in allen fortgeschrittenen Industrieländern durch³⁶. Die moderne Familienpolitik ist nicht das Ergebnis einer Besinnung auf den Wert Familie, sondern nur der Reflex auf eine veränderte soziale Situation.

An erster Stelle sei die enorme Erhöhung der Zahl der Arbeitsplätze in der modernen Wirtschaft genannt. In den fünfziger Jahren, nachdem die Millionen Flüchtlinge eingegliedert waren, wurden Arbeitskräfte gesucht vor allem unter den Frauen und Müttern, deren Kinder dem Säuglingsalter entwachsen waren. Damit fiel immer stärker ins Gewicht, ob die Familien nur einen oder mehrere Einkommensbezieher hatten. Die Familien, in denen nach wie vor nur der Vater ein Erwerbseinkommen erzielte, waren gegenüber den anderen Familien und erst recht gegenüber den kinderlosen doppelverdienenden Ehepaaren benachteiligt.

Zu einem ähnlichen Ergebnis führte die Änderung des generativen Verhaltens. In dem Maße, als die durchschnittliche Kinderzahl rückläufig war, mußten die Belastungen der kinderreichen Familie als Sonderfall hervortreten, zumal hier eine Berufstätigkeit beider Eltern am wenigsten möglich war. Dies war mit der Grund für die Einrichtung des Kindergeldes in den fünfziger Jahren, und zwar ab dem dritten Kind.

Eine weitere Verschiebung der soziologischen Voraussetzungen ist seit dem Ende der sechziger Jahre zu beobachten, nämlich das starke Anwachsen der Ledigen und der kinderlos Verheirateten³⁷. Solange der

³⁶ Allerdings dürfte die Vorstellung vom Familienlohn, die im Grunde nur eine theoretische ohne praktische Bedeutung war, mit dazu beigetragen haben, daß im Nachkriegsdeutschland der Gedanke des Familienlastenausgleichs verhältnismäßig spät diskutiert wurde. Vgl. *Rauscher*, Anton: Die Familienpolitik auf dem Prüfstand, in: *Hermann*, Ludolf; *ders.*: Die Familie — Partner des Staates. Eine Auseinandersetzung mit falschen Gesellschaftstheorien, Stuttgart 1978, S. 42 f.

³⁷ Leider fehlen hierzu exakte Untersuchungen. Anhaltspunkte ergeben sich aus der starken Zunahme der Haushalte mit einer und mit zwei Personen in dem Zeitraum von 1950 bis 1979 und aus der Abnahme der Haushalte

Anteil dieser Gruppe gesellschaftlich nicht sehr relevant war, wurde davon auch die Lage der Familien wenig berührt. Heute hingegen, wo diese Gruppe etwa zwei Fünftel der Erwachsenen umfaßt, zeigt sich bei einem Vergleich der Lebensmöglichkeiten die vielfältige Benachteiligung der Familie, insbesondere natürlich der kinderreichen Familie. Die Möglichkeiten der Lebensgestaltung der kinderlos Verheirateten, die beide einem Beruf nachgehen können, sind ungleich größer und anders als bei den Familien, sei es, was den Lebensunterhalt und die Wohnsituation, sei es, was die Bereiche des Sparens und der Vorsorge, des Urlaubs und der Freizeit oder auch der Altersvorsorge betrifft.

Diese Veränderungen der sozio-ökonomischen Struktur der Bevölkerung mußten die Frage nach einem Ausgleich der Lasten aufwerfen, die durch Kinder entstehen. Der Gedanke an einen „Familienlastenausgleich“ lag nahe, nämlich eine andere Verteilung der durch Kinder bedingten Lasten anzustreben, indem man einen „Ausgleich zwischen unverheirateten Einkommensempfängern bzw. kinderlos oder kinderarm verheirateten einerseits und kinderreichen Familien andererseits“ schafft³⁸. Als im Jahre 1954 in der Bundesrepublik Deutschland die ersten Schritte auf dem Gebiet einer neuen Familienpolitik gemacht wurden — es wurde damals ein bescheidenes Kindergeld ab dem dritten Kind eingeführt —, hatten wir noch keine schrumpfende Bevölkerungsentwicklung. Deshalb wäre es auch niemandem in den Sinn gekommen, im Familienlastenausgleich irgendwie ein Instrument der Steuerung der Bevölkerungsentwicklung zu sehen.

Allerdings war damals der Konsens über den unverzichtbaren Wert der Familie, auch über ihre Bedeutung für die Gesellschaft und den Staat noch unangefochten. Die Begründung des Familienlastenausgleichs lag in dem Tatbestand, daß ohne ihn die Familien immer stärker ins Hintertreffen und an den Rand der Gesellschaft geraten würden. Auch sorgte man sich darum, daß die Entscheidung für Kinder wegen der im Vergleich zu den anderen Erwachsenen damit verbundenen großen Einschränkungen und Belastungen aller Wahrscheinlichkeit nach in bedrohlicher Weise abnehmen würde. Im Vergleich zu den fünfziger und frü-

mit fünf Personen: Statistisches Jahrbuch 1980 für die Bundesrepublik Deutschland, hrsg. vom Statistischen Bundesamt, Stuttgart - Mainz 1980, S. 64. Ebenfalls Anhaltspunkte bietet der Dritte Familienbericht. Danach haben im Jahr 1976, als die Bevölkerung sich auf 61,5 Mill. belief, 32,2 Mill. Personen in vollständigen und unvollständigen Familien mit Kindern unter 18 Jahren gelebt: Die Lage der Familien in der Bundesrepublik Deutschland — Dritter Familienbericht — Deutscher Bundestag, 8. Wahlperiode, Drucksache 8/3121 vom 20. 8. 1979, S. 15.

³⁸ Höffner, Joseph: Ausgleich der Familienlasten, Paderborn o. J. (1954), S. 22. Zum heutigen Stand der Forschung vgl. Oberhauser, Alois: Art. Familienlastenausgleich in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, Bd. 2, S. 583 - 589.

hen sechziger Jahren haben wir inzwischen eine völlig veränderte Situation. Nun wäre es heute sicherlich abwegig, über die Familienpolitik etwas das generative Verhalten ändern und den Willen zum Kind wieder stärken zu wollen. Familienpolitik sollte niemals verkappte Bevölkerungspolitik sein. Man könnte sich mit dem Tatbestand einer schrumpfenden Bevölkerung abfinden — im Laufe der Geschichte wäre dies keineswegs eine Seltenheit und es sind schon viele Völker ausgestorben — und darin den Ausdruck einer völlig veränderten Einstellung des Menschen zum Leben und zur Zukunft erblicken. Anders liegen die Dinge jedoch, wenn bei den Eheleuten durchaus der Wille nach Kindern vorhanden ist, aber die mit den Kindern eintretenden Belastungen diesen Wunsch ersticken oder zurückdrängen und wenn kinderreiche Familien in eine soziale Deklassierung gegenüber den Ledigen, den kinderlos Verheirateten und den Ein- oder Zwei-Kind-Familien geraten³⁹. Hier setzen die Bemühungen um eine qualitative und quantitative Erweiterung des Familienlastenausgleichs ein⁴⁰.

Diese Begründung der Familienpolitik einmal vorausgesetzt, muß aber auch das Problem bedacht werden, ob die für die moderne Gesellschaft unentbehrlichen Einrichtungen der sozialen Sicherung und der vielfältigen sozialen Leistungsbereiche ohne die Familie und ihrer Fähigkeit, den intertemporalen Ausgleich zwischen den Generationen zu besorgen, überhaupt funktionsfähig sind. Mit anderen Worten: Da der Familienlastenausgleich nicht einfach dazu da ist, eine von den Menschen nicht mehr gewollte Einrichtung für eine immer kleiner werdende Gruppe am Leben zu erhalten, auch nicht, damit die Familie als bloße Kostgängerin des Staates oder der Gesellschaft „überwintere“, spitzt sich das Problem auf die Frage zu, ob die Familie auch heute noch in der Gesellschaft Leistungen erbringt, die auf andere Weise nicht oder nicht genügend ersetzt werden können, auf die aber die

³⁹ Die schwierige wirtschaftliche Lage der Familien, insbesondere der kinderreichen Familien, und ihre vielfältige Benachteiligung wurde auch von der Regierung anerkannt: Zweiter Familienbericht, Hrsg. Der Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit, Bonn - Bad Godesberg 1975, besonders S. 86 ff.

⁴⁰ Was die qualitative Erweiterung betrifft, so werden vor allem das Erziehungsgeld, die Anrechnung von Erziehungszeiten in der Rentenversicherung, die Dynamisierung des Kindergeldes und ein steuerlich wirksames „Familien-splitting“ diskutiert. Bemerkenswerte Vorschläge dazu kommen u. a. vom Bund Katholischer Unternehmer: *Jaschik*, Michael G.: Familie — Gesellschaft — Wirtschaft. Perspektiven einer menschlichen Entwicklung (Beiträge zur Gesellschaftspolitik 16, hrsg. vom Bund Katholischer Unternehmer), Köln 1979. — Vgl. auch die interessante Studie des rheinland-pfälzischen Sozialministers: *Gölter*, Georg: Erziehungsgeld. Wem hilft ein Erziehungsgeld und was kostet es?, Mainz 1980. Vorsichtige Berechnungen kommen zu dem Ergebnis, daß bei einem Erziehungsgeld von ca. 400 DM im Monat etwa 50 Prozent der bisher erwerbstätigen Mütter es in Anspruch nehmen und aus dem Erwerbsleben ausscheiden würden,

Menschen angewiesen sind und auf die sie auch nicht verzichten können.

An zwei Bereichen soll diese Fragestellung verdeutlicht werden. Zunächst geht es um die Funktionsfähigkeit der sozialen Alterssicherung, die heute nicht nur akademisch diskutiert, sondern von den Betroffenen existentiell empfunden wird.

4. Die Solidarität der Generationen und die Alterssicherung

Das Interesse an der Alterssicherung konzentriert sich im allgemeinen auf die Frage, ob auch bei schrumpfender Bevölkerung die Aussicht besteht, daß die heute erworbenen Rentenansprüche künftig eingelöst werden können. Dem System der „dynamischen Rente“ liegt einerseits das Prinzip der leistungsbezogenen Rente zugrunde, andererseits baut es auf der Solidarität der Generationen auf, indem die Rentenansprüche der aus dem Arbeitsleben Ausgeschiedenen von den aktiv Erwerbstätigen garantiert werden. Unter dieser Rücksicht sind die Überlegungen von großer Bedeutung, wie eine Wirtschaft sich verändern muß, damit sie in der Lage ist, die Erwartungen der Rentnerberechtigten zu erfüllen⁴¹. Dabei wird angenommen, daß das generative Verhalten der Bevölkerung insgesamt sich auf niedrigem Niveau wieder einpendeln wird und damit auch die durch die Änderung hervorgerufenen Schwankungen und Schwierigkeiten bei der Alterssicherung bewältigt werden können.

Es ist natürlich die Frage, ob in solchen Berechnungen neben den ökonomischen auch die sozialen und anthropologischen Komponenten hinreichend berücksichtigt werden, oder ob man sich in diesen Fällen, da sie ja weniger exakt ermittelbar sind, mit Andeutungen zufrieden gibt. Ist die Alterssicherung letzten Endes eine wenigstens primär ökonomische oder zugleich, jedenfalls gleichgewichtig, auch eine „soziale“ Frage, deren Funktionsbedingungen ihr eigenes Gewicht haben?

Nun gehören die Vorsorge und die Sicherung gegen die Wechselfälle des Lebens zu den Problemen, mit denen sich jeder Mensch konfrontiert weiß. Und er vermag sie nicht individuell anzugehen, sondern nur sozial, das heißt in Verbindung mit anderen Menschen. Die Risiken aus eigener Kraft abdecken zu wollen, scheitert an der sozialen Bedingtheit und Abhängigkeit jedes Menschen, die gerade an den neuralgischen

⁴¹ Die Überlegungen konzentrieren sich auf die ökonomischen Bedingungen eines „wohlstandsneutralen Bevölkerungsrückgangs“ für die Rentnerposition, mit denen sich der Beitrag von *Pagenstecher*, Ulrich, in diesem Band befaßt. Ob allerdings die offene oder stillschweigende Annahme eines verhältnismäßig starken wirtschaftlichen Wachstums, und zwar von der bisherigen Art und Struktur, noch aufrechterhalten werden kann, sei dahingestellt.

Punkten sichtbar werden. In der vorindustriellen Gesellschaft — und heute noch in den Entwicklungsländern — war die Großfamilie die Institution der sozialen Sicherung. Sie bot allen Mitgliedern, die krank oder invalide wurden oder die aus Altersgründen nicht mehr arbeiten konnten, Geborgenheit und Sicherheit.

Die Großfamilie erfüllte diese Aufgabe nicht dadurch, daß sie Vorräte anlegte oder ein Vermögen aufhäufte, aus dem dann die notwendigen Leistungen hätten bezahlt werden können. Dieser Weg, der privatwirtschaftlichem Denken naheliegt, war in einer Subsistenzwirtschaft gar nicht möglich. Auch der sogenannte Notgroschen hatte keine soziale Sicherungsfunktion. Infrage kam nur der „soziale“ Weg, insofern die Familie selbst als lebende Versicherung fungierte. Der erste und zugleich grundlegende Schritt für die Sicherung gegen die Lebensrisiken war die Sorge um die nachwachsende Generation. Die Kinder bildeten im buchstäblichen Sinne die eigene Altersversorgung, weil sie den Fortbestand der Familie und damit auch die Leistungen garantierten. Keine Kinder zu haben oder nicht zu einer Familie mehr zu gehören, war gleichbedeutend mit äußerster Ungesicherheit. Dieses System konnte funktionieren, weil es auf die familiären Bindungen, auf die besondere Solidarität in der Familie begründet war und notwendig drei Generationen umfaßte. Die Familie erwies sich als das Sozialgebäude, das nicht nur höchst flexibel auf innere und äußere Veränderungen reagierte, sondern auch in Katastrophen eine letzte Zufluchtsstätte war⁴². Darüberhinaus konnte die Familie die sozialen Leistungen je nach Bedarf ihren Mitgliedern zuteilen.

Mit der Auflösung der Großfamilie mußten neue Sicherungssysteme geschaffen werden. An die Stelle der durch familiäre Bindungen ausgezeichneten Solidarität trat eine andere Solidarität, nämlich die Versicherungsgemeinschaft, in der sich das Element der Eigenvorsorge auf die Zahlung von Beiträgen reduzierte und bei der der Staat die „soziale Qualität“ verbürgte.

Was die Alterssicherung angeht, so wurde erst mit der Einführung des Prinzips der „dynamischen Rente“ in besonderer Weise wieder an die Solidarität der Generationen angeknüpft. Allerdings umfaßt sie nur zwei Generationen, die Erwerbstätigen und die aus dem Arbeitsleben Ausgeschiedenen. Die Frage, ob ein soziales Sicherungssystem analog zu demjenigen der Großfamilie nicht eigentlich drei Generationen umfassen, ob nicht auch in diesem Fall der erste und grundlegende Schritt für die Sicherung die Sorge um die nachwachsende Generation sein

⁴² Daß die Familie auch heute noch ein letztes Refugium der sozialen Absicherung darstellt, hat sich im Zweiten Weltkrieg und in der äußerst schwierigen Zeit nach dem Zusammenbruch der NS-Diktatur erwiesen, als alle anderen Institutionen nicht mehr arbeiteten.

müßte, diese Frage wurde damals gestellt. Wilfried Schreiber wies auf die „Stagnation“ und „langsame Schrumpfung“ der Bevölkerung in den meisten Ländern Alteuropas sowie auf den Altersaufbau der deutschen Bevölkerung infolge der beiden Weltkriege hin und bezog den „Lebensanspruch der Kinder und Jugendlichen“ in die Neuordnung der sozialen Sicherheit mit ein. „Mit der Einrichtung der Altersrente . . . ist das Problem der Reportierung des Lebenseinkommens auch auf die ‚unproduktiven‘ Lebensphasen Alter und Kindheit erst zur Hälfte gelöst. Es verbleibt die Aufgabe, eine Lebenssicherung für das Kind und den noch nicht erwerbsfähigen Jugendlichen zu schaffen“⁴³. Sodann entwickelte er ein, wie man es nennen könnte, mit der „Kindheits- und Jugendrente“ integriertes System der sozialen Sicherung. Es ist im Grunde eine ähnliche Fragestellung, die heute unter dem Begriff des „Lebenseinkommens“ erörtert wird⁴⁴.

Leider wurde der zweite Pfeiler, auf dem die „Sozialreform“ aufzu ruhen sollte, nicht weiter verfolgt. Bereits in dem Professorengutachten ist von dem Schreiberschen Ansatz nichts mehr enthalten. Es erstreckt sich nur noch auf den Bereich, der mit „Jugendhilfe“ erfaßt werden kann⁴⁵. Man machte sich zu einer Zeit, als noch wenig Geburtenrückgang erkennbar war, gar keine Gedanken darüber, ob und in welcher Weise eine Änderung der Altersstruktur der Bevölkerung sich auf die soziale Alterssicherung auswirkt⁴⁶.

Der Rückgriff auf die allgemeine Solidarität der Generationen läßt die Frage: Wer bringt die Mittel auf? zurücktreten und man tröstet sich leicht darüber hinweg, daß „die Gesellschaft“ dafür geradestehen werde. Erst recht entschwindet diese Frage aus dem Gesichtskreis des Einzelnen, der seinen Beitrag entrichtet und meint, damit seine Pflicht

⁴³ Schreiber, Wilfried: Existenzsicherheit in der industriellen Gesellschaft. Vorschläge des Bundes Katholischer Unternehmer zur Reform der Sozialversicherungen, Köln 1955, S. 17 f., 31 ff. Die Schrift faßt die Ergebnisse der Beratungen zusammen, die im Jahre 1954 stattgefunden hatten.

⁴⁴ Schmähl, Winfried: Analyse von Lebenseinkommen. Methodische und empirische Fragen, Verteilungs- und sozialpolitische Relevanz, in diesem Band.

⁴⁵ Achinger, Hans, Höffner, Joseph, Muthesius, Hans, Neundörfer, Hans, Neundörfer, Ludwig: Neuordnung der sozialen Leistungen. Denkschrift auf Anregung des Herrn Bundeskanzlers. Köln 1955, S. 50 ff.

⁴⁶ Wenn sich der Gedanke der Drei-Generationen-Solidarität nicht durchsetzen konnte, dann wohl vor allem deshalb, weil Kinder und Jugendliche als im Haushalt der Eltern lebend betrachtet und nicht in den Einkommensausgleich einbezogen wurden, der nicht nur zwischen den Erwerbstätigen und den „Nicht-mehr-Erwerbstätigen“, sondern auch den „Noch-nicht-Erwerbstätigen“ stattfinden muß. Vgl.: Schmähl, Winfried: Intergenerationale Verteilungswirkungen der Rentenversicherung. Methodische und empirische Probleme ihrer Messung und Beurteilung, in: Problembereiche der Verteilungs- und Sozialpolitik (Schriften des Internationalen Instituts für Empirische Sozialökonomie (INIFES), Bd. 2, hrsg. von Pfaff, Martin, Berlin 1978, S. 140.

und Schuldigkeit getan zu haben. Was fehlt, ist der institutionell gesicherte intertemporale Lastenausgleich, wie ihn früher die Großfamilie zu leisten imstande war.

Sehr eindringlich hat Oswald von Nell-Breuning das Problem bezeichnet: „Diejenigen, die heute Beiträge zahlen, empfangen ja nicht ihre Beiträge zurück, wenn sie alt geworden sind. Durch ihre Beiträge haben sie nicht die Rente erdient, sondern durch ihre Beiträge haben sie erstattet, was die Generation vorher ihnen gegeben hat. Damit sind die quitt. Die Rente, die sie selber beziehen wollen, die erdienen sie sich durch die Aufzucht des Nachwuchses. Wer dazu nichts beiträgt, ist in einem ungeheuren Manko. Wer viel dazu beiträgt, der hat vielleicht soviel geleistet, daß er nicht nur keinen Beitrag mehr zu zahlen braucht, sondern daß ihm noch was herauszuzahlen wäre⁴⁷.“ Wäre die dynamische Rente in dieser Weise angelegt, so würde die Familie, die den Nachwuchs aufzieht, voll miteinbezogen sein, ja unter sozialer Rücksicht das Rückgrat des Lastenausgleichs bilden.

Ganz anders ist die Lage jetzt. Das System der dynamischen Rente beruht auf der Verbindung von zwei Generationen und hängt, was seine Leistungsfähigkeit in der Zukunft betrifft, irgendwie in der Luft. Die Frage danach, wer die Renten künftig aufbringen wird, ist leider völlig zurückgetreten hinter diejenige nach dem „System“. Gerade weil es sich nicht mehr um eine privatwirtschaftliche Einrichtung handelt, die nach dem Kapitaldeckungsprinzip arbeiten würde, müßte auch die Frage nach der Sicherheit der Renten nicht technisch, sondern sozial gesehen werden. Dies ist der Strukturfehler im System der sozialen Sicherung. Und daran ändern nichts Überlegungen, daß der Geburtenrückgang durch höhere Produktivität der Wirtschaft ausgeglichen und auf diese Weise die Renten im jetzigen Umfang gesichert erscheinen. So tröstlich derartige Prognosen auch sind, sie beinhalten keine langfristige Sanierung des Rentensystems, solange nicht der Nachwuchs als die lebende Garantie berücksichtigt wird.

Auch was die Solidarität der Generationen anlangt, so muß die Frage erlaubt sein, ob sie im gegenwärtigen System nicht offenkundig mißbraucht wird. Solidarität besagt ja wechselseitige Verpflichtung und Haftung füreinander. Worin besteht aber diese Wechselseitigkeit, wenn man die Beitragsleistung berücksichtigt, die der Ledige in gleicher Höhe zu zahlen hat wie der Familienvater, obwohl nur der letztere durch die Aufzucht von Kindern dafür sorgt, daß auch in Zukunft das Rentensystem überhaupt funktionsfähig bleibt? Nur wer rein kalkulatorisch, versicherungsmathematisch denkt, für den könnte eine gleichsam rationale Solidarität der Beitragszahlung genügen.

⁴⁷ von Nell-Breuning, Oswald: Appell an die Solidarität.

Es muß geprüft werden, ob die Familien, und zwar bezogen auf die Kinderzahl, nicht von der Beitragszahlung an die Sozialversicherung entlastet werden können. In einer Gesellschaft, in der die Gruppe der Ledigen und die kinderlos Verheirateten stark zugenommen hat, kann bei der Sorge um die soziale Sicherung in der Zukunft ein Ausgleichsmoment gerade in der sozialen Neugestaltung der Sozialbeiträge liegen. Dies wird um so mehr zu bedenken sein, als nicht wenige Arbeitnehmerfamilien mit nur einem Einkommensbezieher selbst bei einem durchschnittlichen Arbeitseinkommen bei größerer Kinderzahl ein geringeres verfügbares Einkommen als die Sozialhilfebedarfssätze haben⁴⁸. Bei diesen Familien fällt die noch zu zahlende Lohnsteuer nicht mehr so sehr ins Gewicht — die steuerliche Belastung bildet vor allem die Mehrwertsteuer —, sehr wohl aber die Sozialversicherungsbeiträge, die stark angestiegen sind und deren Belastung der Ledige und die kinderlos verheirateten Doppelverdiener sehr viel eher zu tragen vermögen als kinderreiche Familien mit nur einem Einkommensbezieher.

Noch aus einem anderen Grunde wird die Solidarität der Generationen arg strapaziert. Sicherlich wird die nachwachsende Generation nicht den Weg der großen Verweigerung gehen und ihre Verpflichtung, für die Alten aufzukommen, im Rahmen des Möglichen einlösen. Aber die Bereitschaft dazu wird in wachsendem Maße davon abhängen, ob diejenigen, die keine Kinder großziehen, in vergleichbarer Weise finanziell zur Kasse gebeten werden, nämlich zum Familienlastenausgleich beitragen müssen. Andernfalls wären die Familien die Dummen, weil sie erstens in der Lebensgestaltung auf Vieles verzichten, was den Ledigen und den kinderlosen, doppelverdienenden Eheleuten wohlfeil ist, und weil zweitens die Kinder aus diesen Familien nicht nur ihre Eltern, sondern auch noch die Altenlast der Kinderlosen tragen müssen. Dies ist auf die Dauer nicht zumutbar, auch wenn die Solidarität noch so ausgeprägt ist. Gewiß, man wird die abnehmende Bereitschaft durch gesellschaftlichen Druck und staatlichen Zwang noch eine ganze Weile aufrechterhalten können, aber es zeichnen sich soziale Spannungen und Konflikte ab. Ihnen kann am ehesten vorgebeugt werden, wenn die abstrakte allgemeine menschliche Solidarität an die konkrete Solidarität der Familie gebunden oder wenigstens auf diese bezogen bleibt. Soziale Sicherung, deren Solidarität nicht bei der nachwachsenden Generation beginnt, entpuppt sich als eine Schönwetterpflanze; das kann nicht genügen.

⁴⁸ *Scherl, Hermann: Absolute Armut in der Bundesrepublik Deutschland: Messung, Vorkommen und Ursachen, in: Zur Neuen Sozialen Frage, hrsg. von Widmaier, Hans Peter (Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Bd. 95), Berlin 1978, S. 112 ff. Den Anstoß zu diesen Überlegungen gab Geißler, Heiner: Die Neue Soziale Frage, Freiburg 1976.*

5. Die Familie als Institution dynamischen Ausgleichs

Für den Sozialpolitiker wird die Frage nach der Position und Rolle der Familie noch unter einem anderen Aspekt interessant. Die Bemühungen um eine dynamische Theorie, die heute allenthalben sichtbar werden, greifen einen Fragenbereich auf, der für den Sozialstaat lebenswichtig ist. Es ist die Frage nach der Fähigkeit, auf Veränderungen der Sozialstaatbestände zu reagieren. Um von vornherein mögliche Mißverständnisse auszuschließen, sei darauf hingewiesen, daß die folgenden Überlegungen nicht den klassischen Bereich der sozialen Sicherung betreffen, also die Risiken von Alter, Krankheit, Invalidität und Arbeitslosigkeit. Sie sind genereller Natur und die Entwicklung des Sozialversicherungswesens hat es ermöglicht, diesen Risiken wirksam zu begegnen. Sicherlich stellen sich auch in diesen Kernbereichen manche Fragen, etwa im Hinblick auf das Krankenversicherungswesen; es konnte bisher eigentlich nur deshalb so gut funktionieren, weil der Anteil derjenigen, die das System „ausgenutzt“ haben, gering war⁴⁹. Aber hier handelt es sich um die Beseitigung von Mißständen, auch um die Verbesserung von Gesetzen, welche zu „großzügig“ angelegt waren, nicht aber um einen wesentlichen Eingriff in das System selbst. Ein Ähnliches kann auch für den Bereich des Sozialhilferechts gesagt werden, wengleich auch hier eine Entwicklung zu vermeiden ist, die dazu führt, daß immer mehr arbeitsame Bürger und Familien zu Sozialhilfeempfängern werden, weil der Staat ihnen zunächst nimmt, was er ihnen dann wieder gewährt.

Es geht um einen anderen Bereich der öffentlichen Sozialleistungen, der in den zurückliegenden Jahren eine enorme Ausweitung erfahren hat. Es wurden nämlich immer mehr Tatbestände in das Sozialleistungssystem einbezogen, die nicht an die generellen Risiken des menschlichen Lebens, sondern die an spezifische Risiken und Lebenslagen anknüpfen⁵⁰.

Der Zuwachs neuer Sozialtatbestände, die dann durch Erweiterungen des bestehenden Leistungsangebotes oder durch neue gesetzliche Regelungen aufgefangen werden, war auf der anderen Seite nicht begleitet durch eine Rücknahme von Sozialleistungen, deren Notwendigkeit ganz oder teilweise entfallen ist. Das soziale „Besitzstanddenken“ steht einer solchen Korrektur entgegen und es gibt in der pluralistischen Gesellschaft genügend Gruppen, die die „sozialen Errungenschaften“ bis aufs

⁴⁹ Vgl. *Rauscher*, Anton: Grenzmoral im Sozialstaat, in: *ders.* (Hrsg.): *Krise des Sozialstaats?*, Köln 1977, S. 39 ff.

⁵⁰ Einen Überblick über den neuesten Stand bietet der: *Sozialbericht 1980*, hrsg. Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Bonn 1980.

Messer verteidigen, auch dann noch, wenn sie längst nur noch zu Privilegien erstarrt sind.

Diese Starrheit des Sozialleistungssystems als solchen ist noch gepaart mit einer relativ großen Statik auf den einzelnen Gebieten. Die Sozialtatbestände und die damit verbundenen Leistungen sind gesetzlich fixiert. Sie sind an allgemeine Kriterien gebunden und können den konkreten Fall höchstens auf dem Wege des „Ermessens“ berücksichtigen. Darüber hinaus müssen diejenigen, die zu den gesetzlich festgelegten anspruchsberechtigten Personen gehören und ihre Rechte geltend machen, entsprechende Nachweise über ihr Einkommen oder über die Größe ihrer Wohnung etc. erbringen. Auch wenn es nicht so beabsichtigt war, so versehen die „zuständigen“ Behörden doch die Aufgabe einer Art Kontrollinstanz gegen den Mißbrauch von Sozialleistungen. Kein Wunder, daß die Bürger, die sich an dem weit gefächerten Gefüge der sozialen Sicherung freuen könnten, zunehmend unzufriedener werden mit dem bürokratischen Apparat und daß sie verärgert reagieren, wenn sie merken, daß ihr „Fall“ gerade jenseits der festgelegten Anspruchskriterien liegt und in den Maschen der Gesetze hängenbleibt.

Die Ursache für die relative Starrheit des Systems und die relative Statik in den verschiedenen Bereichen⁵¹ ist auch darin zu suchen, daß der Träger des modernen Sozialleistungssystems die Gesellschaft bzw. der Staat ist, der sich eines bürokratischen Instanzenzuges zur Abwicklung bedient. Es gibt keine anderen Institutionen, die als solche den einzelnen Sozialtatbeständen näher stehen, die mit den konkreten Verhältnissen vertraut sind, sie über- und durchschauen und die auch flexibel und anpassungsfähig auf Veränderungen, welcher Art diese auch immer sein mögen, sofort reagieren könnten.

Es wurde schon darauf hingewiesen, daß früher die Großfamilie als Träger der damaligen Sozialleistungen einige dieser Vorzüge besaß. In der Familie übersehen z. B. die Eltern recht gut, welche Bedürfnisse die einzelnen Kinder haben und wie ihnen abgeholfen werden kann. Und sie wissen natürlich auch besser als Dritte oder gar Behörden dies vermöchten, wo ein Bedürfnis gar nicht vorliegt, wo Mißbrauch getrieben wird, wo Vorteile auf Kosten der übrigen Familienmitglieder herausgeschlagen werden sollen. Könnte unter den heutigen Umständen dadurch, daß man die Familie stärkt, auch das bestehende Sozialleistungssystem flexibler, effizienter und weniger bürokratisch werden?

Eine Reihe von Überlegungen, die diesen Gedanken stützen, können hier ins Feld geführt werden. Zuvor aber muß in Erinnerung gerufen

⁵¹ Vgl. hierzu auch die Überlegungen von *Winterstein*, Helmut: *Armut: Grundlage der Neuen Sozialen Frage*, in: *Zur Neuen Sozialen Frage*, S. 78 f.

werden, daß die Familie sowieso auch heute noch unter der Rücksicht des Ausgleichs eine Aufgabe erfüllt, die von keinem staatlichen Sozialleistungssystem übernommen werden könnte. Leider spielen in den Wirtschaftswissenschaften alle diejenigen Leistungen, die nicht über den Markt laufen, eine untergeordnete Rolle. Deshalb bleibt weitgehend außer acht, was die Familie, ohne irgendwelche Einrichtungen der sozialen Sicherung in Anspruch zu nehmen, bei der Verteilung der Güter und vieler Dienste leistet, und zwar je nach den Bedürfnissen der Kinder, bei der Pflege und Gesundheitsvorsorge, bei der Erziehung zu jenen Qualitäten der Verantwortung, der Leistungsbereitschaft, des Fleißes, der Bereitschaft zur Zusammenarbeit im Team, des sorgfältigen Umgangs mit Gütern usw., ohne die weder die moderne Wirtschaft noch die Gesellschaft existieren könnten.

Auch die Sozialpolitik wird darauf bedacht sein müssen, nicht nur die Sozialatbestände zu analysieren und die Notwendigkeiten sozialpolitischen Ausgleichs aufzuzeigen, sondern darüber hinaus darauf aufmerksam zu machen, in welchem Umfang sozialer Ausgleich, der nicht statistisch erfaßbar ist und auch nicht in die Berechnung des Brutto-sozialprodukts eingeht, in den Familien bewirkt wird.

Diese Besinnung auf die Realität wäre auch deshalb so wichtig, weil im öffentlichen Bewußtsein und auch bei vielen Bürgern die Meinung vorherrscht, für soziale Leistungen sei der Staat da, zumindest müsse jeder soziale Handgriff vom Staat bezahlt werden. Dabei würden die Gesellschaft und der Staat sehr schnell bankrott machen, wenn alle die Sozialleistungen, die nach wie vor von den Familien getragen werden, von öffentlichen Einrichtungen getätigt werden müßten. Sie wären schlechterdings unbezahlbar.

Hinzukommt noch ein weiteres Problem. Es wurde schon vermerkt, daß die anspruchsberechtigten Personen zur Erlangung der Sozialleistungen die entsprechenden Nachweise vorlegen müssen. Es ist jedoch die Frage, ob alle anspruchsberechtigten Personen in der Lage und willens sind, diesen zum Teil recht umständlichen und auch unangenehmen Weg zu beschreiten. Die Schwierigkeiten sind vom Sozialhilferecht her bekannt und alle auch noch so richtigen und gut gemeinten Hinweise auf die zustehenden „Rechte“ können daran wenig ändern. Erwähnt seien etwa die Wohngeldleistungen, die Förderungsmaßnahmen im „sozialen“ Wohnungsbau, die Heizkostenzuschüsse, die Leistungen der Ausbildungsförderung. Nicht alle Anspruchsberechtigten machen ihre Ansprüche auch geltend, in einigen Fällen wie beim Heizkostenzuschuß sogar nur der kleinere Teil. Was würde eigentlich passieren, wenn plötzlich alle diejenigen, denen das Gesetz einen Rechtsanspruch eingeräumt hat, diesen auch einlösen wollten. Anders ausgedrückt:

Kalkuliert der Sozialstaat zunehmend nicht bereits die Quote derer mit ein, welche die gebotenen Möglichkeiten nicht nutzen und so auf ihre Weise dazu beitragen, daß die Decke des Sozialleistungssystems nicht noch kürzer wird?

Diese Lage wirft jedoch Probleme der Gerechtigkeit auf, die für die Sozialpolitik und ihre innere Begründung von Gewicht sind. Sicherlich ist die Tendenz verständlich und an sich auch legitim, über die allgemeinen Risiken hinaus auch spezielle Tatbestände in das Sozialleistungssystem einzubeziehen. Sie wird aber problematisch, wenn es an Einrichtungen und an der Praxis fehlt, damit derartige Sozialleistungen ihre Adressaten überhaupt erreichen, und sie wird unverantwortlich, wenn sie mit der sozialpolitischen Enthaltensamkeit der Bürger rechnet und nur nach außen einen Schein von zusätzlicher Wohlfahrt produziert, in Wirklichkeit für immer kleinere Gruppen „Privilegien“ schafft. Ein typisches Beispiel dafür waren die inzwischen wieder zurückgestutzten Möglichkeiten, für Kinderbetreuungsleistungen durch die Oma öffentliche Gelder zu erhalten, was nur von einem Bruchteil der Anspruchsberechtigten ausgenutzt wurde. Inwieweit lebt eigentlich der moderne Sozialstaat davon, daß Bürger ihre Rechte nicht wahrnehmen?

Wäre nicht die Familie sehr viel eher in der Lage, speziellen Bedürfnissen Rechnung zu tragen, und zwar billiger, effizienter und flexibler? Billiger, weil ihre Leistungen nicht über den Markt laufen; effizienter, weil der Nachdruck nicht einfach bei der „Anspruchsberechtigung“, sondern bei der Bedürfnissituation liegt; flexibler, weil sie keine aufwendige Antrags- und Kontrollapparatur braucht und auf Veränderungen der Bedürfnissituation des Einzelnen reagieren kann.

Konkret würde dies bedeuten, daß die staatlichen Sozialleistungen für spezielle soziale Tatbestände nicht weiter ausgebaut werden. Darüber hinaus sollte geprüft werden, in welchen Bereichen sie auf die Familie verlagert werden könnten. Im übrigen sollten Leistungsarten wie z. B. die Wohngeldzuschüsse für bedürftige Rentner wieder dort angesiedelt werden, wo sie auch hingehören, nämlich zur Sozialhilfe. Denn man sollte davon ausgehen, daß der „normale“ Rentner nicht auf einen Wohngeldzuschuß angewiesen ist, vielmehr die Ausgaben für die Wohnung aus seinem Renteneinkommen bestreiten kann. Eine Umorientierung der Sozialpolitik hätte freilich auch zur Folge, daß Ledige und kinderlos Verheiratete, die nicht auf Sozialleistungen der Familie zurückgreifen können, die aber vom jetzigen System der vornehmlich auf den individuellen Fall zugeschnittenen öffentlichen Sozialleistungen profitieren, für die Vorsorge gegen spezielle Risiken selbst mehr auf-

bringen müssten. Dies würde aber nur zum Abbau des Ungleichgewichts in der Gesellschaft beitragen.

Eine dynamische Theorie der Sozialpolitik sollte prüfen, ob die Familie als Institution von sozialen Ausgleichsprozessen nicht stärker in die Überlegungen zur künftigen Gestaltung des Sozialleistungssystems einbezogen werden müsste. Dies würde keineswegs ein romantisches Zurück zur früheren Ordnung beinhalten, da die allgemeinen Lebensrisiken unter den Bedingungen der Industriegesellschaft nur durch ein System allgemeiner Solidarität getragen werden können. Auch wird man nicht auf jenen Regelungsbereich verzichten können, der heute das Sozialhilferecht umfaßt. Im breiten Zwischenfeld aber, das in den letzten Jahren eine enorme Ausdehnung erfahren hat, könnte die Familie institutionell eine gewichtigere Position einnehmen und für mehr Flexibilität und weniger bürokratische Starrheit bürgen.