

Wie die Sozialversicherung Kinderarmut produziert

Die grassierende Kinderarmut ist einer der größten Schandflecken Deutschlands. Viele machen die Hartz-Reformen dafür verantwortlich, nicht ganz zu Unrecht. Aber der Hauptverantwortliche wird selten genannt: das System der Sozialversicherungen, das entscheidend zur Verarmung von Familien mit Kindern beiträgt. Sozialrichter a.D. Jürgen Borchert erklärt in diesem Gastbeitrag* worin der eklatante Konstruktionsfehler besteht.

Jürgen Borchert**, Berlin. Der Abbau von Existenzängsten war von Anfang an das Ziel des deutschen Sozialstaats. Erst recht war man bei seiner Neuordnung nach dem Zweiten Weltkrieg genauestens darüber im Bilde, was dem Extremismus Tür und Tor geöffnet hatte, dem diese Menschheitskatastrophe zu verdanken war. Heute ist seine Neuordnung erneut überfällig. Denn die Zeit des Sozialstaats alter Konstruktion ist unwiderruflich abgelaufen. Statt von oben nach unten umzuverteilen, wie die verfassungsrechtlichen Weisungen des Gleichheits-, Sozialstaats- und Rechtsstaatsprinzips gebieten, bewirkt sein zentrales Aggregat „Sozialversicherung“ zunehmend das Gegenteil. Die Risiken und Notlagen, vor denen sie schützen soll, produziert die Sozialversicherung zunehmend selbst. Die daraus erwachsenden Existenzängste stellen heute eine tödliche Bedrohung für Demokratie, Frieden und Freiheit dar.

1881-89 ins Leben gerufen, war die Sozialversicherung anfangs als Unterstützungssystem für die Kleinfamilien der Industriearbeiter gedacht, die mit der Unterstützung ihrer Mitglieder überfordert waren. Die Risiken waren begrenzt, die Beiträge niedrig und der Reichszuschuss hoch. Dazu ging der paritätische „Arbeitgeberbeitrag“ in den Jahren nach seiner Einführung unmittelbar zu Lasten der Betriebsgewinne. Dicht auf dem Fuße folgte dieser Reform die 1891 eingeführte progressive Einheits-Einkommensteuer. Die durch diese Maßnahmen in Gang gesetzte Umverteilung von oben nach unten verbesserte die Kaufkraftverteilung und führte zu einem selbsttragenden Aufschwung mit weiteren Lohnerhöhungen und befriedete die sozialen Konflikte. Aus der 10-Prozent-Minderheit der Industrie-Arbeitnehmer an den Erwerbspersonen wurde bis zur Jahrhundertwende schon ein gutes Drittel, hinzu kamen rund 20 Jahre nach der Gründung der Sozialversicherung die Angestellten. Nach dem Zweiten Weltkrieg war die Arbeitnehmerschaft dann zum dominanten sozialen Typus mit einem Anteil von rund 80 Prozent der Gesellschaft geworden. Der „Arbeitgeberbeitrag“ war seit langem in der Lohnfindung verschwunden und fortan nichts anderes mehr als vorenthaltener Lohn, den Reichszuschuss finanzierten die Arbeitnehmer über die indirekten Steuern und die Lohnsteuern zunehmend selbst.

Im Zweiten Weltkrieg fielen schätzungsweise vier Millionen Söhne und Ernährer, hunderttausende von Häusern und Wohnungen wurden zerbombt, Millionen von Haus und Hof vertrieben, die Kapitaldeckung der Rentenversicherung weitgehend vernichtet. In dieser Situation war das 1955 veröffentlichte Konzept „Existenzsicherheit in der industriellen Gesellschaft“ des Mathematikers und Volkswirts Wilfried Schreiber genial, anstelle der Millionen zerbrochenen Kleinfamilien eine soziale Großfamilie zu formen. In dieser sollten sowohl die Altenversorgung als auch die Kinderversorgung per Umlagefinanzierung „sozialisiert“ erfolgen, durch „Generationenverträge zwischen den jeweils zwei Generationen der Erwerbstätigen einerseits und Kindern bzw. Alten andererseits“. In diese umfassende soziale Großfamilie sollten nicht nur Arbeitnehmer, sondern alle Erwerbstätigen einbezogen und mit der ungeteilten Verantwortung aller gesellschaftlichen Gruppen für den Sozialstaat jeder Rest von Klassengesellschaft abgeschafft werden. Zusammen mit dem Soziologen und Volkswirt Gerhard Mackenroth sah er das große neue Verteilungsproblem nicht mehr in der sozialen Schichtung, sondern innerhalb jeder Schicht bei den Familien: Weil nämlich die Löhne als Markteinkommen unweigerlich individualistisch verengt und blind für die Frage seien, wie viele Haushaltsangehörige zu versorgen sind, müsse der neue Umverteilungsfokus auf Familien einerseits und die „familienmäßig Ungebundenen“ andererseits gerichtet werden. Hier bedürfe es einer ganz großen Einkommensumschichtung.

Rentenreform für die Rentner und gegen die Familien

Gegen den erbitterten Widerstand Schreibers und seiner Mitstreiter setzten Bundeskanzler Konrad Adenauer und die CDU im Wahljahr 1957 jedoch eine Rentenreform in Kraft, bei welcher die Ruheständler die großen Gewinner, und Familien die großen Verlierer wurden. Erstere erlebten ein wahres „Sternalermärchen“, weil sie über Nacht lohnersetzen und lebensstandardsichernde Renten erhielten, ohne jemals auch nur einen Beitrag in das neue System gezahlt zu haben. Leidtragende wurden die Familien: Um die Überlastung der Beitragszahler zu vermeiden, amputierte Adenauer die „Kinder- und Jugendrente“. Die Beschränkung auf die unselbstständige Arbeitnehmerschaft, die Lohnbasierung, der Bundeszuschuss, der Arbeitgeberbeitrag und die Versicherungsterminologie blieben entgegen Schreiber beibehalten, der vollkommene Transparenz für entscheidend hielt.

Während die Versorgung der Arbeitnehmer im Ruhestand damit vollständig sozialisiert war, mussten die Lasten der Kindererziehung weiter privat getragen werden. Weil aber im neuen System die einzige Vorsorge jedweder Alterssicherung – ob in der gesetzlichen Renten –, Kranken – oder Pflegeversicherung – im Aufziehen der Kindergeneration besteht, war die Konsequenz der Reform die Etablierung eines Systems der „Transferausbeutung der Familien“: Eltern wurden auf Privatkosten gezwungen, durch das Aufziehen ihrer Kinder zugleich die Altersvorsorge für ihre kinderlosen Generationsteilnehmer, für diese als positive externe Effekte kostenlos, auf die Beine zu stellen. Vergebens warnten Schreiber und seine Mitstreiter, dass diese asymmetrische Verteilungsordnung Familien überfordern, die Geburtenrate einbrechen und über kurz oder lang das gesamte System zusammenbrechen lassen werde.

Die schweren Mängel des Systems blieben lange Zeit verborgen, denn noch war der Anteil der Familien hoch, derjenige der Rentner wie der Kinderlosen (einschließlich der Eltern erwachsener Kinder) klein und die Beitragslasten niedrig. Der atemberaubende Erfolg der Sozialen Marktwirtschaft mit dem legendären „Wirtschaftswunder“ überstrahlte alles. Es wurde zugleich zum Beweis der wirtschaftlichen Dynamik, welche die Begrenzung der Einkommens- und Vermögenskonzentration freisetzt: Zwischen 1948 und 1953 lag der Spitzensteuersatz der Einkommensteuer bei sagenhaften 95 Prozent, ab 1953 bei 80 Prozent! Im Nachkriegsdeutschland war die Lektion angekommen, dass Einkommensungleichheiten Existenzängste schüren und diese dem Extremismus Tür und Tor öffnen.

Sozialversicherung als Grenzlinie der Zwei-Klassen-Gesellschaft

Diese Lektion wurde mit der Zeit vergessen und verdrängt. Während der Spitzensteuersatz zwischen 1960 bis heute von 80 Prozent auf 45 Prozent gesenkt wurde und die veranlagte Einkommensteuer Ende der 1990er-Jahre schließlich zur Marginalsteuer verkam, avancierten die Lohn- und Umsatzsteuern umgekehrt zu den Haupteinnahmequellen des Fiskus mit einem Anteil von annähernd 70 Prozent. Gleichzeitig verdoppelten sich die Sätze der Sozialbeiträge (einschließlich der „Arbeitgeberbeiträge“) von rund 20 auf 40 Prozent und überholte das Volumen der Sozialbeiträge bald schon das der Steuern. Rechnet man die Einnahmen aus den indirekten Steuern und das Aufkommen aus Sozialbeiträgen zusammen, finanzieren sich die öffentlichen Hände in Deutschland zu deutlich über 70 Prozent aus Abgaben mit „regressiver“ Wirkung, d.h. vor allem zulasten der Einkommensschwächeren. Oder anders gesagt: Die staatlich gesteuerte Umverteilung von unten nach oben ist fast dreimal so stark wie die von oben nach unten.

Infolge dieser Veränderungen wächst die soziale Kluft nicht nur zwischen den zwangsversicherten Beitragszahlern und den Sozialversicherungsfreien, sondern infolge der Beitragsbemessungsgrenzen zugleich innerhalb der Sozialversicherten zwischen denen mit unterdurchschnittlichem und jenen mit überdurchschnittlichem Verdienst. Gewerkschafter und sogar Spitzenfunktionäre der Sozialversicherung warnten schon früh vor den fatalen Folgen der linear-proportionalen und durch Beitragsbemessungsgrenzen limitierten Sozialbeiträge, die mit ihrer „regressiven Wirkung“ dem Sozialstaatsgebot Hohn sprächen. Ebenfalls schon vor Jahrzehnten wies der bedeutende Soziologe Franz-Xaver Kaufmann auf das durch die regressive Lohnbelastung der Sozialversicherung induzierte Problem der Freisetzung „suboptimaler Arbeitskräfte“ hin.

Dessen Folgen sind in Gestalt der Langzeitarbeitslosigkeit vor allem im Niedriglohnsektor zu besichtigen. Wer dort angekommen ist, erlebt heute, dass er vom Hartz IV-System regelrecht eingesperrt ist, weil jeder Mehrverdienst jenseits der Freibeträge mit Transferentzugsraten von 80 bis 100 Prozent mit der Folge bestraft wird, „dass Arbeit sich nicht lohnt“.

Wie sozialstaatlich geradezu pervers die Lastenverteilung in den „Normalfällen“ erfolgt, beweist die Tatsache, dass die Grenzbelastung aus Steuern und Sozialabgaben mit steigenden Einkommen vor allem wegen der Beitragsbemessungsgrenzen der Sozialversicherung sogar abnimmt. Deshalb ist die Spreizung zwischen Oben und Unten wegen des überwältigenden Volumens der Sozialbeiträge zwangsläufig stark. Beispielsweise liegt die effektive Grenzbelastung eines Ehepaares mit zwei Kindern, bei dem nur ein Ehepartner verdient, bei einem Bruttoeinkommen von 40.000 Euro bei ca. 45 Prozent, während sie bei einem Bruttoeinkommen von 90.000 Euro und ansonsten gleicher Haushaltskonstellation nur bei etwas mehr als 35 Prozent endet! Es lässt sich nicht länger leugnen, dass sich in der Bundesrepublik Deutschland eine Zwei-Klassengesellschaft etabliert hat, deren Grenzen entlang der Sozialversicherungspflicht und -freiheit verlaufen.

Von diesen endogenen Verteilungsfehlern werden, wovor schon Mackenroth und Schreiber warnten, sozialversicherte Arbeitnehmerfamilien besonders hart getroffen. Pro Kopf gerechnet sind sie in allen Einkommensschichten und Jahrgängen ohnehin ärmer als die ihre nicht-unterhaltsbelasteten Zeitgenossen. Die als Markteinkommen „individualistisch verengten“ Löhne und die nicht nach Unterhaltslasten differenzierenden, ebenfalls derart verengten Beiträge sorgen für eine relative oder gar absolute Verarmung von Familien, wie ein [horizontaler Vergleich](#) zeigt. Nach Steuern, Beiträgen und Deckung des steuerlichen Existenzminimums hat ein Single mit einem Haushaltseinkommen von 35.000 Euro noch 13.307 Euro zur freien Verfügung. Bei einem Ehepaar ohne Kinder stehen bei gleichem Haushaltseinkommen noch 7703 Euro frei zur Verfügung, bei einem Kind noch 2744 Euro. Bei zwei Kindern fehlen schon 2319 Euro zur Deckung des Existenzminimums aller Haushaltsmitglieder, bei drei Kindern 7347 Euro usw.

Diese fatale Wirkung der Sozialversicherung löst das scheinbare Rätsel, warum trotz einer Halbierung der jährlichen Geburtenzahl von 1,35 Mio. in 1964 auf heute nur noch rund 700 000 Geburten der Anteil armer Kinder seitdem von nur jedem 75. auf mittlerweile mehr als jedes vierte und damit auf mehr als das Sechszehnfache gesteigert wurde. Hieraus resultieren massive Beschädigungen der Bildungsfähigkeit und der Gesundheit des Nachwuchses- mit vielen weiteren Folgen wie z.B. Produktivitätseinbußen und Facharbeitermangel. Gleichzeitig setzt die „Unterjüngung“ infolge der Geburtenarmut weitere Wechselwirkungen wie das kollektive Altern in Gang, das weitere Beitrags- und/oder äquivalente Steuererhöhungen erforderlich macht-da capo al fine.

Statt vor Notlagen zu schützen, produziert die Sozialversicherung sie!

Neben der Kinderarmut im doppelten Sinne - trotz seit 1964 abnehmenden Geburtenzahlen steigen die Quoten armer Kinder -, die wesentlich auf ihr Konto geht, produziert die Sozialversicherung eine Fülle weiterer Risiken, Armut- und Notlagen, vor denen der Sozialstaat eigentlich schützen soll. Eine unmittelbare Folge ist v.a. die wachsende Altersarmut. So findet man in der Verteilungswirkung der Sozialversicherung nicht zuletzt die kardinale Ursache der vielbeklagten Wohnungsnot: Denn v.a. die Belastung mit Sozialabgaben führt dort, wo der große ungedeckte Bedarf besteht, bei sozialversicherten Familien, zur relativen Einkommensarmut, während für Singles und Senioren meist das Gegenteil, nämlich Einkommensüberschüsse bei geringerem oder gar gedecktem Bedarf, zu konstatieren sind. Diese Verteilung führt zwangsläufig zur Verdrängung insbesondere von Familien auf allen Marktbereichen, vor allem aber auf dem Wohnungsmarkt. Denn dieser reagiert als nicht-flexibler Gütermarkt auf die steigenden Anteile von einkommensmäßig überlegenen, konkurrierenden kinderlosen Haushalten (auch der Millionen Eltern erwachsener Kinder!) mit Preissteigerungen. Angesichts der Tatsache, dass der Wohnraumkonsum pro Kopf in den letzten Jahrzehnten stark zugenommen hat, ist auch das Wohnungsproblem in erster Linie also offensichtlich kein Mangel-, sondern ein Verteilungsproblem, für welches

die Sozialversicherung mit ihrer Umverteilung von Unten nach Oben und von Jung zu Alt die mit Abstand wirksamste Ursache setzt. Denn die Gründe dieser (auch umweltpolitisch äußerst nachteiligen) Entwicklung sieht (nicht zuletzt) auch das Umweltbundesamt vor allem in der zunehmenden Zahl der Single-Haushalte und dem Anstieg der Wohnfläche mit zunehmendem Alter.

Die siamesischen Zwillinge „Sozialstaat“ und „Demokratie“ und das Doppelgrab

Die Politik hat seit mindestens drei Jahrzehnten die Anpassung des Sozialversicherungssystems an die völlig veränderten Bedingungen versäumt. Sie hat die harten Lektionen der deutschen Geschichte offenbar vergessen. Der Niedergang der Volksparteien und das Erstarken des Extremismus hat keineswegs irrationale Ursachen, sondern gründet in politischem Opportunismus, für welchen Konrad Adenauer mit Blick auf die Wählerschaft der Senioren erstmals 1957 die Weichen stellte. Solange die „Volksparteien“ einschließlich der Grünen diese Sozialversicherung und mit ihr die Zweiklassengesellschaft nicht beseitigen und durch ein die Gesellschaft wieder vereinigendes Universalsystem ersetzen, ist der Niedergang des Sozialstaats vorprogrammiert- und damit auch das Ende der Demokratie besiegelt. Denn der Sozialstaat und die Demokratie sind „siamesische Zwillinge. Stirbt einer, brauchen wir ein Doppelgrab!“ (Heribert Prantl)

Nach Lage der Dinge kann somit nur noch das Bundesverfassungsgericht zur „Rettung in letzter Sekunde“ einschreiten. Allerdings sind seine Möglichkeiten begrenzt, weil weder das Gleichheits-, das Sozialstaats-, noch das Rechtsstaatsprinzip eine ausreichende Handhabe gegenüber dem Gesetzgeber bieten. Einzig sozialversicherte Familien können dem BVerfG noch den Hebel des durch Art. 6 Abs. 1 GG scharf gestellten Gleichheitssatz verschaffen, der jegliche Benachteiligung von Familien durch staatliche Eingriffe verbietet. Die Sozialversicherung ist hierfür das Paradebeispielprinzip. Mit dem Urteil zur Gesetzlichen Rentenversicherung vom 7.7.1992 und zur sozialen Pflegeversicherung vom 3.4.2001 hat das BVerfG bereits Bekanntschaft mit den Problemen gemacht, welche die Verteilungswirkung der Sozialversicherung speziell für Familien mit sich bringt. Was noch nicht erkannt wurde, ist die Tatsache, dass die Probleme bei den Familien nur die Kumulation und Kulminierung der allgemeinen Verteilungsprobleme dieses Systems sind. Weil der Gesetzgeber die Verfassungsaufträge aus 1992 und 2001 nicht erfüllt hat, haben Familienverbände zum „Elternaufstand“ auf dem Rechtsweg nach Karlsruhe aufgerufen, dem tausende sozialversicherte Familien gefolgt sind. Zu drei Verfassungsbeschwerden und einem Vorlagebeschluss des Sozialgerichts Freiburg sind die Legislative und die Exekutive inzwischen angehört worden. Wenn nicht alles täuscht, wird im Jahr 2019 also eine weitreichende Entscheidung für den Sozialstaat wie für die Demokratie gleichermaßen fallen.

Hinweis (28.11.2018): Ein kritischer Kommentar aus dem Gewerkschaftslager mit Replik des Autors folgt in Bälde.

***Dieser Text** ist die Kurzfassung eines Papiers, das in wissenschaftlicher Langfassung (mit Quellenverweisen) zur Veröffentlichung in der *Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht* (ZIAS) vorgesehen ist.

****Dr. Jürgen Borchert** ist Vorsitzender Richter am Hessischen Landessozialgericht i.R. und Rechtsanwalt. Letzte Buchveröffentlichung: "Sozialstaatsdämmerung", München 2014.

[26.11.2018]