

Verfassungstreue bei der Anerkennung von Erziehungsleistung

**Informationen
zum Jahresschwerpunktthema 2006**

Deutscher Familienverband
Bundesgeschäftsstelle
Luisenstraße 48
10117 Berlin
Telefon: 030 / 30 88 29 60
Telefax: 030 / 30 88 29 61
E-Mail: post@deutscher-familienverband.de
Homepage: www.deutscher-familienverband.de
Erarbeitung: Iris Emmelmann
Stand: Januar 2006

Inhalt

Einleitung	3
I. Informationen	4
1. Verfassung und Familie	4
2. Die Familienurteile des Bundesverfassungsgerichts	6
2.1 Das Urteil zum steuerfreien Existenzminimum: Steuergerechtigkeit für Familien	8
2.2 Das Trümmerfrauenurteil: Rente für Eltern	10
2.3 Das Kinderbetreuungsurteil: Wahlfreiheit ermöglichen	12
2.4 Das Pflegeversicherungsurteil: Beitragsleistung Kindererziehung	14
3. Bausteine für eine verfassungstreue Familienpolitik	16
4. Praktische Tipps für Veranstaltungen	17
II. Materialien	20
1. Albin Nees: Das Bundesverfassungsgericht und die Familienpolitik in Deutschland	21
2. Zeitungsartikel von Udo Di Fabio: Am demographischen Abgrund – Der Schutz von Ehe und Familie: Eine Wertentscheidung für die vitale Gesellschaft	28

Einleitung

Die vorliegende Informationsschrift eröffnet die verbandsweite Beschäftigung mit dem diesjährigen Jahresschwerpunktthema, mit dem Ihnen der Bundesverband wie bereits in den Vorjahren ein thematisches Angebot machen möchte, das auf allen Verbandsebenen aufgegriffen werden kann und soll. Für das Jahr 2006 haben Präsidium und Bundesverbandsrat dafür das Thema „Verfassungstreue bei der Anerkennung von Erziehungsleistung“ ausgewählt.

Der im Grundgesetz garantierte Schutz der Familie und die daraus abgeleiteten Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts legen das Fundament für die Familienpolitik in Deutschland. Ernst genommen und konsequent umgesetzt, enthalten die Verfassung und die Familienurteile des Bundesverfassungsgerichts ein komplettes familienpolitisches Programm, das aufzeigt, wie Staat und Gesellschaft die Leistung Kindererziehung ideell und finanziell anerkennen und honorieren können. Kenntnisse über den Familienartikel des Grundgesetzes und die Familienentscheidungen des Bundesverfassungsgerichts geben der familienpolitischen Lobbyarbeit wichtige Argumente an die Hand und gehören deshalb ins „familienpolitische Handgepäck“ für jeden, der sich für Familienbelange einsetzt.

Der Bundesverband hat bereits im vergangenen Jahr das Thema in seiner politischen Öffentlichkeitsarbeit eingeführt und wird es weiter begleiten. Aber eine wirklich verfassungstreue Familienpolitik kann sich nicht nur auf die Bundesebene beziehen. Sie fordert auch die Länder und Kommunen, die Arbeitgeber und weitere gesellschaftliche Akteure. Gerade mit Blick auf die lebhaft aktuelle Debatte bietet das diesjährige Schwerpunktthema die Chance, familienpolitische Versprechungen und Konzepte an den Normen der Verfassung zu messen und über die Tagespolitik hinaus familienpolitische Forderungen verfassungsrechtlich zu begründen.

Zur Unterstützung Ihrer familienpolitischen Arbeit vor Ort möchte Sie die vorliegende Handreichung in knapper und verständlicher Form mit den wichtigsten verfassungsrechtlichen Vorgaben und den daraus abgeleiteten Handlungsanforderungen an eine verfassungstreue Familienpolitik vertraut machen. Sie finden dafür auf den folgenden Seiten einen Überblick über den Familienartikel im Grundgesetz, die wichtigsten Familienurteile des Bundesverfassungsgerichts, die zentralen Bausteine einer verfassungstreuen Familienpolitik sowie einige praktische Tipps zur Durchführung von Veranstaltungen im Rahmen des Jahresschwerpunktthemas. Ergänzt werden die Informationen durch Materialien fürs weitere Einlesen.

I. Informationen

1. Verfassung und Familie

Der verfassungsrechtliche Schutz von Familien ist in Artikel 6 des Grundgesetzes verankert, das Ehe und Familien unter den besonderen Schutz der staatlichen Ordnung stellt:

Artikel 6

- (1) Ehe und Familie stehen unter dem besonderen Schutze der staatlichen Ordnung.
- (2) Pflege und Erziehung der Kinder sind das natürliche Recht der Eltern und die zuvörderst ihnen obliegende Pflicht. Über ihre Betätigung wacht die staatliche Gemeinschaft.
- (3) Gegen den Willen des Erziehungsberechtigten dürfen Kinder nur auf Grund eines Gesetzes von der Familie getrennt werden, wenn die Erziehungsberechtigten versagen oder wenn die Kinder aus anderen Gründen zu verwahrlosen drohen.
- (4) Jede Mutter hat Anspruch auf den Schutz und die Fürsorge der Gemeinschaft.
- (5) Den unehelichen Kindern sind durch die Gesetzgebung die gleichen Bedingungen für ihre leibliche und seelische Entwicklung und ihre Stellung in der Gesellschaft zu schaffen wie den ehelichen Kindern.

Als sogenannte Grundsatznorm setzt Artikel 6 Grundgesetz den Maßstab für alle die Familie in ihrem grundrechtlichen Wesensgehalt betreffenden Gesetze und Ordnungsentscheidungen. Das heißt: Er ist der oberste Maßstab, an dem sich familienpolitische Entscheidungen messen lassen müssen.

Dieser „Familienartikel“ ist ein unantastbares und unabänderliches Grundrecht. Und er ist das einzige der Grundrechte im Grundgesetz, das sich nicht auf ein Individuum, sondern mit dem Schutz der Institute „Ehe“ und „Familie“ auf eine Gruppe von Menschen bezieht, denen besonderer staatlicher Schutz zukommt. Dass ein so hoher Familienschutz in die Verfassung aufgenommen wurde, geschah nicht nur aus Fürsorglichkeit den Familien gegenüber, sondern auch aus der Überzeugung, dass eine demokratische Gesellschaft ein Gerüst gemeinsamer Überzeugungen, Ziele und Normen, ein gemeinsames Verständnis von Pflichten und Rechten braucht, die an die Kinder vermittelt werden müssen. Weil der Staat diese Voraussetzungen nicht selbst schaffen kann, ist er darauf angewiesen, dass sie in den Familien geschaffen werden, in denen Kinder zu freiheits- und demokratiefähigen Erwachsenen erzogen werden.

Für den Staat ergibt sich daraus die Pflicht und der Auftrag, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die Familie befähigt wird, ihre Funktionen zu erfüllen und dass sie in ihrer freien Entfaltung und Eigenständigkeit nicht gehindert wird.

Dafür enthält Artikel 6 Grundgesetz ein **Eingriffsverbot** und ein **Fördergebot**:

Das **Eingriffsverbot** garantiert der Familie als Lebensgemeinschaft mit der Erziehungsverantwortung für Kinder Autonomie gegenüber staatlichen Eingriffen und schützt sie vor Benachteiligung und Belastung. Das heißt: Familien sind erstverantwortlich für ihre Kinder, nicht der Staat. Aber der Staat darf ihnen dabei keine Steine in den Weg legen, zum Beispiel indem er sie durch unangemessene Heranziehung zu Steuern und Sozialabgaben finanziell schwächt.

Das **Fördergebot** verpflichtet darüber hinaus den Staat dazu, Familien aktiv zu fördern und ändernd in Rahmenbedingungen einzugreifen, die die Übernahme der Erziehungsaufgabe erschweren und die Entscheidung für Kinder gegenüber Lebensentwürfen ohne Kinder benachteiligen. Das heißt: Alle staatlichen Ebenen, vom Bund über die Länder bis zu den Kommunen, werden durch Artikel 6 verpflichtet, familiengerechte Rahmenbedingungen zu schaffen und Familien durch entsprechende familienpolitische Leistungen zu fördern.

2. Die Familienurteile des Bundesverfassungsgerichts

Der Artikel 6 des Grundgesetzes (siehe Kapitel 1) legt das Fundament für eine gute Familienpolitik. Allerdings enthält das Grundgesetz keine konkreten gesetzlichen Regelungen, es sagt nicht, wie hoch der Kinderfreibetrag in der Steuer sein muss oder ob die Erziehungszeiten im Rentenrecht ausreichen, um die Erziehungsleistung von Eltern angemessen anzuerkennen. Ob die vom Gesetzgeber erlassenen Gesetze der Verfassung entsprechen, wird vom Bundesverfassungsgericht geprüft. Ihm obliegt es, immer wieder den Verfassungsauftrag mit der Verfassungswirklichkeit abzugleichen, also zum Beispiel zu prüfen, ob die Steuer- und Sozialgesetzgebung für Familien der Verfassung entspricht.

Seit Beginn der 1990er Jahre waren es vor allem vier große Familienentscheidungen, mit denen das Bundesverfassungsgericht auf grundgesetzwidrige Benachteiligungen von Familien hingewiesen hat und in denen es die Grundsatznorm des Artikels 6 Grundgesetz in Handlungsvorgaben für den Gesetzgeber übersetzt hat:

- Das Urteil zum steuerfreien Existenzminimum vom 29. Mai 1990
- Das Trümmerfrauenurteil vom 7. Juli 1992
- Das Kinderbetreuungsurteil vom 10. November 1998
- Das Pflegeversicherungsurteil vom 3. April 2001

Diesen Familienentscheidungen des Bundesverfassungsgerichts liegen Verfassungsbeschwerden von Familien zugrunde, die sich durch die geltenden Gesetze ungerecht – das heißt nicht verfassungsgerecht – behandelt fühlen und die sich mit viel Engagement über viele Jahre und durch viele Instanzen hindurch „hochgeklagt“ haben. Auch Mitgliedsfamilien des Deutschen Familienverbandes sind diesen Weg gegangen. In diesen und anderen Entscheidungen hat der Deutsche Familienverband mit Expertisen und Stellungnahmen die Verfahren begleitet und die Anliegen unterstützt.

Aus diesen vier großen Familienurteilen lassen sich die „Bausteine“ für eine verfassungstreue Familienpolitik ablesen: die Berücksichtigung der elterlichen Leistungsfähigkeit im Steuerrecht, die Gestaltung eines familiengerechten Sozialsystems und die Verwirklichung echter Wahlfreiheit für Eltern im Spannungsfeld zwischen Familie, Kinderbetreuung und Beruf.

Auch wenn das Bundesverfassungsgericht keinen Gerichtsvollzieher hat, haben diese Vorgaben bindende Wirkung für den Gesetzgeber. Aber obwohl das Bundesverfassungsgericht

seine Vorgaben von Urteil zu Urteil schärfer formuliert hat, hat der Gesetzgeber die zentralen Vorgaben der Familienurteile bisher nicht konsequent umgesetzt. Immer wieder haben sich deshalb Verfassungsexperten, darunter auch amtierende oder ehemalige Richter am Bundesverfassungsgericht wie der Alt-Bundespräsident und ehemalige Präsident des Bundesverfassungsgerichts Roman Herzog, der Ex-Verfassungsrichter Paul Kirchhof und aktuell der Verfassungsrichter Udo Di Fabio, mahmend auf die ausstehenden Verbesserungen hingewiesen. Deshalb beinhalten diese vier großen Familienurteile noch immer einen Fahrplan für die Familienpolitik der nächsten Jahre.

Auf den folgenden Seiten finden Sie jeweils eine kurze Zusammenfassung der Urteile und wichtige Zitate aus dem Urteilstext.

Den Volltext der Urteile und weitere für Familien wichtige Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts finden Sie auf der Internet-Seite des Bundesverfassungsgerichts: www.bverfg.de.

2.1 Das Urteil zum steuerfreien Existenzminimum: Steuergerechtigkeit für Familien

Dieses Urteil vom 29. Mai 1990 betrifft die verfassungsgemäße Besteuerung von Familien im Einkommensteuerrecht. Es stellt klar, dass der steuerrechtliche Grundsatz der Leistungsfähigkeit auch für die Erziehung von Kindern gilt und dass daher das Existenzminimum sämtlicher Familienmitglieder steuerfrei sein muss, damit der Staat dem Bürger nicht mit der Steuerschraube das Geld nimmt, das er zum Leben braucht.

Das Bundesverfassungsgericht gab dem Gesetzgeber deshalb die Vorgabe, das Existenzminimum, also den Mindestbedarf von Kindern, in realitätsgerechter Höhe von der Einkommensteuer freizustellen, entweder durch einen ausreichend hohen steuerlichen Kinderfreibetrag oder durch ein ausreichend hohes Kindergeld oder durch eine Kombination aus beiden. In seinen Vorgaben hat das Bundesverfassungsgericht außerdem klar formuliert, dass auch eine schwierige Haushaltsslage eine verfassungswidrige Besteuerung von Familien nicht rechtfertigen kann.

Gleichzeitig enthält das Urteil eine wichtige Unterscheidung zwischen dem Prinzip der horizontalen Steuergerechtigkeit einerseits und Maßnahmen der Familienförderung andererseits. Horizontale Steuergerechtigkeit bedeutet eine gerechte Besteuerung von Steuerpflichtigen mit Kindern im Vergleich zu Steuerpflichtigen, die genau so viel Einkommen haben, aber keine Kinder unterhalten müssen. Familienförderung beginnt erst, wenn die horizontale Steuergerechtigkeit verwirklicht ist. Deshalb sind Kinderfreibeträge keine Familienförderung. Das Gleiche gilt auch für das Kindergeld, wenn es wie im geltenden System der Rückzahlung zuviel gezahlter Steuern auf das Existenzminimum des Kindes dient.

Zitate aus dem Urteil zum steuerfreien Existenzminimum:

„Bei der Einkommensbesteuerung muss ein Betrag in Höhe des Existenzminimums der Familie steuerfrei bleiben; nur das darüber hinausgehende Einkommen darf der Besteuerung unterworfen werden.“

„Ausgangspunkt der verfassungsrechtlichen Beurteilung ist der Grundsatz, dass der Staat dem Steuerpflichtigen sein Einkommen insoweit steuerfrei belassen muss, als es zur Schaffung der Mindestvoraussetzungen für ein menschenwürdiges Dasein benötigt wird. Dieses verfassungsrechtliche Gebot folgt aus Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsgrundsatz des Art. 20 Abs. 1 GG. Ebenso wie der Staat nach diesen Verfassungsnormen verpflichtet ist, dem mittellosen Bürger diese Mindestvoraussetzungen erforderlichenfalls durch Sozialleistungen zu sichern, darf er dem Bürger das selbst erzielte Einkommen bis zu diesem Betrag - der im folgenden als Existenzminimum bezeichnet wird – nicht entziehen.“

„Das Existenzminimum muss dem Steuerpflichtigen nicht nur nach Abzug der Steuern erhalten bleiben. Der Gesetzgeber darf auch nur das darüber hinausgehende Einkommen der Besteuerung unterwerfen, weil andernfalls Familien mit unterhaltsbedürftigen Kindern gegenüber den sonstigen Familien, gegenüber kinderlosen Ehepaaren und gegenüber kinderlosen Alleinstehenden benachteiligt werden würden.“

„Der Staat, der die Würde des Menschen als höchsten Rechtswert anerkennt und Ehe und Familie dem besonderen Schutz des Staates anheim gegeben hat, darf Kinder und private Bedürfnisbefriedigung nicht auf eine Stufe stellen und danach auf die Mittel, die für den Lebensunterhalt von Kindern unerlässlich sind, nicht in gleicher Weise zugreifen wie auf finanzielle Mittel, die zur Befriedigung beliebiger Bedürfnisse eingesetzt werden.“

„Die Dringlichkeit einer Haushaltssanierung kommt als Rechtfertigung nicht in Betracht. Der Finanzbedarf des Staates ist nicht geeignet, eine verfassungswidrige Steuer zu rechtfertigen. Auch wenn der Staat auf Einsparungsmaßnahmen angewiesen ist, muss er auf die gerechte Verteilung der Lasten achten.“

(BVerfGE 82, 60 – 1 BvL 20/84 u.a. vom 29.05.1990)

2.2 Das Trümmerfrauenurteil: Rente für Eltern

In diesem am 7. Juli 1992 ergangenen Familienurteil finden sich die wichtigsten Vorgaben für die Berücksichtigung der Kindererziehung in der Rente. Der Deutsche Familienverband hat dieses wichtige Urteil mit initiiert: Die Beschwerdeführerinnen kamen aus Mitgliedsfamilien des Verbandes. Sie waren kinderreiche Mütter im Rentenalter, bei denen die Schieflage der Rentenversicherung besonders deutlich wurde. Denn sie erhielten nur eine Minirente für ihre Erziehungsleistung, obwohl ihre erwachsenen Kinder durch hohe Rentenbeiträge zur Bestandssicherung der Rentenversicherung beitrugen. Das Bundesverfassungsgericht nutzte diese Verfassungsbeschwerde, um die grundsätzliche Benachteiligung von Familien und vor allem von Familien mit mehreren Kindern in der Gesetzlichen Rentenversicherung klarzumachen, die darin liegt, dass das durch die Kindererziehung bedingte Ausscheiden aus der Erwerbstätigkeit mit Einbußen bei der späteren Rente bezahlt wird, obwohl Kinder die Voraussetzung dafür sind, dass der Generationenvertrag Rente überhaupt überlebt.

Im Trümmerfrauenurteil gab das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber deshalb einen umfassenden Reformauftrag: Es verpflichtete ihn, sicherzustellen, dass sich mit jedem Reformschritt die Benachteiligung der Familie in der gesetzlichen Rentenversicherung tatsächlich verringert. Auch auf die Frage nach der Finanzierung von besseren Rentenleistungen für Eltern gab das Urteil bereits die Antwort: Es enthält nämlich den wichtigen Hinweis, dass auch eine maßvolle Umverteilung der Rentenansprüche zu Lasten „kinderloser und kinderarmer Personen“ mit dem Eigentumsschutz der Verfassung vereinbar ist, ebenso wie die Differenzierung der Hinterbliebenenrente nach Ehedauer und Kinderzahl.

Auch über zehn Jahre später sind diese umfassenden Reformvorgaben nicht konsequent umgesetzt worden. Nach wie vor hängt die Rentenhöhe im Alter vor allem von der Erwerbstätigkeit ab. Und die letzte große Rentenreform ging im Jahr 2004 ohne jede Verbesserung für Familien an den Start. Die Vorgaben des Trümmerfrauenurteils bleiben damit aktuell für eine familienorientierte und grundsätzliche Neuausrichtung des Alterssicherungssystems, die auch den aufgezeigten Spielraum einer Umverteilung von Rentenansprüchen von Nicht-Familien hin zu Familien nutzt.

Zitate aus dem Trümmerfrauenurteil:

„Die bisherige Ausgestaltung der Rentenversicherung führt im Ergebnis zu einer Benachteiligung der Familie, namentlich der Familie mit mehreren Kindern. Die Familie, in der ein Elternteil zugunsten der Kindererziehung aus dem Erwerbsleben ausscheidet, nimmt im Vergleich zu Kinderlosen nicht nur Einkommenseinbußen hin, sie muss das gesunkene Einkommen vielmehr auch auf mehrere Köpfe verteilen. Wenn die Kinder in das Erwerbsleben eingetreten sind und durch ihre Beiträge die Alterssicherung der Elterngeneration mittragen, haben die Eltern selbst eine geringere Rente zu erwarten.“

„Im Unterscheid zu den Gründen, die sonst für die Erwerbslosigkeit und damit den Ausfall von Beitragszahlungen ursächlich sein mögen, hat die Kindererziehung allerdings bestandsichernde Bedeutung für das System der Altersversorgung. Denn die als Generationenvertrag ausgestaltete Rentenversicherung lässt sich ohne die nachrückende Generation nicht aufrecht erhalten. Diese bringt die Mittel für die Alterssicherung der jetzt erwerbstätigen Generation auf. Ohne nachrückende Generation hätte sie zwar Beiträge zur Rentenversicherung gezahlt, könnte aber keine Leistungen aus den Rentenversicherung erwarten. Dabei kann angesichts der Breitenwirkung der Rentenversicherung vernachlässigt werden, dass nicht jedes Kind später zum Beitragszahler wird.“

„Der Schutz der Rentenanwartschaften durch Art. 14 Abs. 1 GG steht einer maßvollen Umverteilung innerhalb der gesetzlichen Rentenversicherung zu Lasten kinderloser und kinderarmer Personen nicht entgegen. Ebenso lässt das Grundgesetz Raum für eine Änderung der Hinterbliebenenversorgung mit dem Ziel, bei Witwen- und Witwerrenten stärker auf die Dauer der Ehe sowie darauf abzustellen, ob der überlebende Ehepartner durch Kindererziehung oder Pflegeleistungen in der Familie am Erwerb einer eigenen Altersversorgung gehindert war.“

„Unabhängig davon, auf welche Weise die Mittel für den Ausgleich aufgebracht werden, ist jedenfalls sicherzustellen, dass sich mit jedem Reformschritt die Benachteiligung der Familie tatsächlich verringert. Dem muss der an den Verfassungsauftrag gebundene Gesetzgeber erkennbar Rechnung tragen.“

(BVerfGE 87, 1 – 1 BvL 51/86 u.a. vom 07.07.1992)

2.3 Das Kinderbetreuungsurteil: Wahlfreiheit ermöglichen

Eine weitere große Familienentscheidung des Bundesverfassungsgerichts fiel am 10. November 1998. Sie enthielt erneut wichtige Vorgaben zur steuerlichen Freistellung des Kindesexistenzminimums und zur Gestaltung des Familienleistungsausgleichs und eine weitere Vorgabe, die über das Steuerrecht weit hinaus weist: Das Bundesverfassungsgericht bekräftigte in dieser Entscheidung nämlich, dass Eltern das Grundrecht auf Wahlfreiheit darüber haben, in welcher Form sie ihre Kinder betreuen wollen und wie sie Beruf und Familie miteinander vereinbaren wollen. Daraus leiteten die Richter konkrete Handlungsvorgaben für die Politik ab: Der Gesetzgeber muss tatsächlich die Voraussetzungen dafür schaffen, dass Eltern dieses Recht auch ausüben können. Das heißt: Eltern brauchen mehr und bessere Betreuungsangebote für ihre Kinder, aber sie brauchen auch Regelungen, die ihnen die Entscheidung für eine Erziehungsphase finanziell besser ermöglichen und sie vor beruflichen Nachteilen schützen.

Zur Besteuerung von Familien stellte das Bundesverfassungsgericht klar, dass für verheiratete Eltern nicht einmal das verfassungsrechtliche Minimum der Steuergerechtigkeit eingehalten worden war, weil sie anders als nicht verheiratete Eltern keinen Haushaltsfreibetrag und keine Kinderbetreuungskosten von der Steuer absetzen konnten. Die Richter rechneten dem Gesetzgeber vor, was unter dem Existenzminimum eines Kindes zu verstehen ist: nicht nur Nahrung, Kleidung, Wohnen, sondern auch der Erziehungsbedarf (zum Beispiel Kosten für die Ferien- und Freizeitgestaltung oder den Zugang zu modernen Kommunikationstechniken) und der Betreuungsbedarf, der auch entsteht, wenn Eltern ihre Kinder zu Hause betreuen und dafür auf Erwerbseinkommen verzichten.

Das Bundesverfassungsgericht gab dem Gesetzgeber mit verbindlichen Daten und Orientierungsgrößen vor, den Familienleistungsausgleich, also Kinderfreibetrag bzw. Kindergeld, so zu verbessern, dass für alle Familien der Erziehungsbedarf und der Betreuungsbedarf zusätzlich zum sächlichen Kinderfreibetrag von der Steuer freigestellt werden. Der Gesetzgeber konnte daraufhin nicht untätig bleiben, aber er setzte die Vorgaben auf minimalem Niveau um. Der heutige Gesamtkinderfreibetrag für das sächliche Existenzminimum, den Betreuungs-, Erziehungs- und Ausbildungsbedarf von 5.808 Euro liegt noch immer weit unter den durchschnittlichen Kosten allein für die kindbezogenen Konsumausgaben, die das Statistische Bundesamt auf 8.000 Euro pro Kind und Jahr errechnete. Außerdem zog das Kindergeld nicht mit der Erhöhung der Freibeträge mit. Für dritte und weitere Kinder gab es zudem gar keine Erhöhung des Kindergeldes.

Zitate aus dem Kinderbetreuungsurteil:

„Art. 6 Abs. 1 GG enthält einen besonderen Gleichheitssatz. Er verbietet, Ehe und Familie gegenüber anderen Lebens- und Erziehungsgemeinschaften schlechter zu stellen.“

„Die Eltern schulden den Kindern Sachleistungen, die den wirtschaftlichen Bedarf der Kinder decken, ebenso aber Betreuungs- und Erziehungsleistungen, die dem kindlichen Bedürfnis nach Unterstützung, Anleitung sowie Vermittlung praktischer und kultureller Erfahrungen genügen.“

„Art. 6 Abs. 1 GG garantiert als Abwehrrecht die Freiheit, über die Art und Weise der Gestaltung des ehelichen und familiären Zusammenlebens selbst zu entscheiden. Deshalb hat der Staat die Familiengemeinschaft sowohl im immateriell-persönlichen als auch im materiell-wirtschaftlichen Bereich in ihrer jeweiligen eigenständigen und selbstverantwortlichen Ausgestaltung zu respektieren. Demgemäß dürfen die Eltern ihr familiäres Leben nach ihren Vorstellungen planen und verwirklichen und insbesondere in ihrer Erziehungsverantwortung entscheiden, ob und in welchem Entwicklungsstadium das Kind überwiegend von einem Elternteil allein, von beiden Eltern in wechselseitiger Ergänzung oder von einem Dritten betreut werden soll.“

„Neben der Pflicht, die von den Eltern im Dienst des Kindeswohls getroffenen Entscheidungen anzuerkennen und daran keine benachteiligenden Rechtsfolgen zu knüpfen, ergibt sich aus der Schutzpflicht des Art. 6 Abs. 1 GG auch die Aufgabe des Staates, die Kinderbetreuung in der jeweils von ihnen gewählten Form in ihren tatsächlichen Voraussetzungen zu ermöglichen und zu fördern.“

„Der Staat hat dementsprechend dafür Sorge zu sorgen, dass es Eltern gleichermaßen möglich ist, teilweise und zeitweise auf eine eigene Erwerbstätigkeit zugunsten der persönlichen Betreuung ihrer Kinder zu verzichten wie auch Familientätigkeit und Erwerbstätigkeit miteinander zu verbinden. Der Staat muss auch die Voraussetzungen schaffen, dass die Wahrnehmung der familiären Erziehungsaufgabe nicht zu beruflichen Nachteilen führt, dass eine Rückkehr in eine Berufstätigkeit ebenso wie ein Nebeneinander von Erziehung und Erwerbstätigkeit für beide Elternteile einschließlich eines beruflichen Aufstiegs während und nach Zeiten der Kindererziehung ermöglicht und dass die Angebote der institutionellen Kinderbetreuung verbessert werden.“

(BVerfGE 99, 216 – 2 BvR 1057/91 u.a. vom 10.11.1998)

2.4 Das Pflegeversicherungsurteil: Beitragsleistung Kindererziehung

Wie bereits das Trümmerfrauenurteil von 1992 enthält das am 3. April 2001 ergangene Pflegeversicherungsurteil wichtige Vorgaben zur Anerkennung von Erziehungsleistung in der Sozialversicherung. Diesmal beziehen sich die Vorgaben erstmals auf die Höhe der Sozialabgaben, die Eltern jeden Monat zahlen müssen: Das Bundesverfassungsgericht entschied in diesem Urteil, dass die Berechnung der Beiträge zur Pflegeversicherung gegen das Grundgesetz verstößt, weil Eltern mit Kindern den gleichen Beitrag zahlen wie Menschen ohne Kinder, obwohl sie durch die Erziehung ihrer Kinder neben dem Geldbeitrag einen sogenannten „generativen“ Beitrag zur Funktionsfähigkeit eines umlagefinanzierten Sozialversicherungssystems leisten. Denn ein solches System baut darauf auf, dass junge Erwerbstätige für ältere Menschen zahlen – es hängt also von den Kindern und damit der nächsten Generation ab.

Deshalb verpflichtete das Bundesverfassungsgericht den Gesetzgeber dazu, bis spätestens Ende 2004 Eltern bei den Beiträgen zur Pflegeversicherung zu entlasten. Zugleich enthält das Urteil die wichtige Vorgabe, dass der Gesetzgeber bis dahin auch die Bedeutung der Entscheidung für andere Zweige der Sozialversicherung prüfen sollte, die auf dem Generationenvertrag zwischen Jung für Alt aufbauen und deshalb von der Erziehungsleistung der Familien abhängig sind – und das gilt ganz bestimmt für die gesetzliche Rentenversicherung. Trotz seines Namens beziehen sich die Vorgaben des Pflegeversicherungsurteils also nicht nur auf die Pflegeversicherung.

Die Umsetzung dieser Vorgaben im Bereich der Pflegeversicherung blieb – wie schon nach den vorherigen Urteilen – deutlich hinter dem verfassungsrechtlich Erforderlichen zurück: Seit Anfang 2005 zahlen Kinderlose zwar einen etwas höheren Pflegeversicherungsbeitrag als Familien. Nur: Diese Einnahmen werden nicht zur geforderten Entlastung von Familien verwendet, sondern fließen direkt in die Pflegekassen und sollen hier finanzielle Lücken ausgleichen. Dass diese Lösung gegen Wortlaut und Geist des Urteils verstößt, wird bereits daran deutlich, dass bei dieser „Entlastung“ überhaupt nicht nach der Kinderzahl unterschieden wird: Eine Familie mit fünf Kindern zahlt noch immer den gleichen Pflegeversicherungsbeitrag wie eine Familie mit einem Kind. Und der große Auftrag des Bundesverfassungsgerichts, auch die Familiengerechtigkeit der anderen Sozialversicherungen auf den Prüfstand zu stellen, hatte bislang noch gar keine Konsequenzen.

Zitate aus dem Pflegeversicherungsurteil:

„Es ist mit Art. 3 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 6 Abs. 1 GG nicht zu vereinbaren, dass Mitglieder der sozialen Pflegeversicherung, die Kinder betreuen und erziehen und damit neben dem Geldbeitrag einen generativen Beitrag zur Funktionsfähigkeit eines umlagefinanzierten Sozialversicherungssystems leisten, mit einem gleich hohen Pflegeversicherungsbeitrag wie Mitglieder ohne Kinder belastet werden.“

„Wird ein solches allgemeines, regelmäßig erst in höherem Alter auftretendes Lebensrisiko durch ein Umlageverfahren finanziert, so hat die Erziehungsleistung konstitutive Bedeutung für die Funktionsfähigkeit dieses Systems.“

„Damit erwächst Versicherten ohne Kinder im Versicherungsfall ein Vorteil aus der Erziehungsleistung anderer beitragspflichtiger Versicherter, die wegen der Erziehung zu ihrem Nachteil auf Konsum und Vermögensbildung verzichten.“

„Die gleiche Belastung mit Versicherungsbeiträgen führt zu einem erkennbaren Ungleichgewicht zwischen dem Gesamtbeitrag, den Kindererziehende in die Versicherung einbringen, und dem Geldbeitrag von Kinderlosen. Hierin liegt eine Benachteiligung von erziehenden Versicherten, die im Beitragsrecht auszugleichen ist.“

„Der danach zwischen Eltern und kinderlosen Personen vorzunehmende Ausgleich muss allerdings durch Regelungen erfolgen, die die Elterngeneration während der Zeit der Betreuung und Erziehung entlasten.“

„Spätestens bis zu diesem Zeitpunkt (d.h. dem 31. Dezember 2004) hat der Gesetzgeber eine verfassungsgemäße Neuregelung zu treffen. Bei der Bemessung der Frist hat der Senat berücksichtigt, dass die Bedeutung des vorliegenden Urteils auch für andere Zweige der Sozialversicherung zu prüfen sein wird.“

(BVerfGE 103, 242 – 1 BvR 1629/94 vom 03.04.2001)

3. Bausteine für eine verfassungstreue Familienpolitik

- Verfassungstreue Familienpolitik heißt Steuergerechtigkeit für Familien: Bei der nächsten Steuerreform muss die eingeschränkte Leistungsfähigkeit von Eltern, die die Kosten für Unterhalt, Betreuung und Erziehung ihrer Kinder aufbringen müssen, durch einen Kinderfreibetrag von 8.000 Euro pro Kind und Jahr in der Einkommensteuer berücksichtigt werden.
- Weil Kindergeld und Kinderfreibetrag im Familienleistungsausgleich miteinander verrechnet werden, muss auch das Kindergeld entsprechend angehoben werden. Zur Steuergerechtigkeit gehört außerdem eine Familienkomponente bei Mehrwertsteuer, Ökosteuern und Co., bei denen es keinen Kinderfreibetrag gibt. Der Weg dahin: Eltern erhalten zusammen mit dem Kindergeld eine pauschale Rückerstattung der Verbrauchsteuern, die auf den Kindesunterhalt entfallen. Insgesamt muss dafür das Kindergeld zur Rückerstattung von Einkommensteuer und Verbrauchsteuer und zur Förderung von Familien in den nächsten Jahren auf 330 Euro angehoben werden.
- Verfassungstreue Familienpolitik heißt Wahlfreiheit bei der Gestaltung von Erziehungs- und Erwerbsarbeit: Dafür brauchen Eltern ein bedarfsgerechtes und finanzierbares Angebot an Betreuungsangeboten für ihre Kinder und eine gleichwertige finanzielle Leistung, wenn sie ihre Kinder in den ersten Lebensjahren selbst betreuen. Dafür ist das Elterngeld ein erster Schritt – aber nur wenn es nicht auf ein Jahr begrenzt ist. Damit die Erziehung von Kindern nicht zu Nachteilen im Beruf führt, müssen Staat und Wirtschaft außerdem dafür sorgen, dass Eltern auch Arbeitsplätze finden, die auf die Zeitbedürfnisse ihrer Kinder Rücksicht nehmen und dass sie auch nach einer Erziehungsphase ohne berufliche Nachteile wieder einsteigen können.
- Verfassungstreue bei der gleichwertigen Anerkennung von Erziehungsleistung erfordert eine Reform der sozialen Sicherungssysteme, die sich an Familien ausrichtet. Konkret heißt das: eine der Erziehungsleistung angemessene Elternrente als zweite Säule der gesetzlichen Alterssicherung und eine an der Zahl der Kinder orientierte, echte Entlastung der Eltern bei den Sozialversicherungsbeiträgen.
- Verfassungstreue heißt aber auch Haushaltsdisziplin: Gerade für Familien ist es wichtig, dass der Staat keine Schuldenberge anhäuft, die später die Kinder bezahlen müssen. Die Vorgaben der Verfassung geben darauf eine Antwort: Die knapper werdenden Mittel müssen jedenfalls für diejenigen reichen, die in die Zukunft von Menschen investieren.

4. Praktische Tipps für Veranstaltungen

Der Nutzen des diesjährigen Schwerpunktthemas liegt vor allem darin, Ihnen Argumente und „Munition“ für die eigene familienpolitische Lobbyarbeit an die Hand zu geben. Daneben eignet sich die Diskussion über die Vorgaben der Verfassung und die Umsetzung dieser Vorgaben im eigenen Bundesland und der eigenen Kommune auch als „Aufhänger“ für familienpolitische Veranstaltungen, mit denen Sie den Deutschen Familienverband ins Gespräch bringen und unseren Bekanntheitsgrad steigern können. So können Sie beispielsweise im Rahmen einer Mitgliederversammlung oder Mitarbeitertagung eine Diskussion darüber einplanen, welche kommunalpolitischen Forderungen sich aus dem Kinderbetreuungsurteil ergeben. Eine weitere Möglichkeit ist eine Fachveranstaltung, die Experten und Teilnehmer von außen einbezieht – zum Beispiel eine Podiumsdiskussion vor einer anstehenden Kommunal- oder Landtagswahl.

Vor allem für diejenigen, die noch nicht viel Erfahrung mit der Durchführung von Veranstaltungen mitbringen, sind deshalb auf den folgenden Seiten einige generelle Tipps für die Planung und Durchführung von Veranstaltungen zusammengestellt:

- Wenn Sie einen **Fachvortrag mit anschließender Diskussion** planen, können Sie als Referenten zum Beispiel verfassungsrechtlich versierte Rechtsanwälte oder Richter ansprechen. Eine weitere Möglichkeit ist, einen ehemaligen Verfassungsrichter einzuladen. Die Gewinnung eines bekannten Experten bietet die Chance, mehr Teilnehmer anzulocken und eine größere Resonanz in der Presse zu finden. Denken Sie aber daran, dass es sich dabei um hochrangige und gefragte Experten handelt, die enge Terminpläne haben. Sie müssen auch damit rechnen, dass ein entsprechendes Honorar fällig wird.
- Eine andere Möglichkeit ist die Durchführung einer **politischen Podiumsdiskussion**. Auf ein solches Podium können Sie zum Beispiel Kommunalpolitiker einladen, die sich in Ihrer Kommune für Familien engagieren. Auch Vertreter ortsansässiger Familienverbände und familienpolitisch engagierte Bundestags- oder Landtagsabgeordnete mit Bezug zu Ihrer Region können Ansprechpartner sein. Auch hier gilt: Bekannte Namen steigern die Attraktivität Ihrer Veranstaltung. Eine Kombination der beiden Formen Fachvortrag und Podiumsdiskussion sollten Sie nur anstreben, wenn Sie wirklich viel Zeit einplanen, also nicht nur eine Abendveranstaltung, sondern zum Beispiel einen ganztägigen Workshop durchführen wollen.

- Auf jeden Fall ist es wichtig, dass **genug Zeit für Nachfragen und die Diskussion mit dem Publikum** bleibt. Der Fachvortrag sollte deshalb nicht länger als 45 Minuten dauern. Bei der Podiumsdiskussion sollte die Zahl der Teilnehmer auf höchstens fünf bis sechs beschränkt sein.
- Zu Beginn der Veranstaltung sollte der Vorsitzende Ihres Ortsverbandes die Gäste begrüßen und dabei **kurz über den Deutschen Familienverband informieren**. Halten Sie dafür auch Informationen über Ihren Orts- und Kreisverband und einige Exemplare der Verbandszeitschrift DFV-Familie bereit und lassen Sie eine Teilnehmerliste herumgehen, damit Sie die Teilnehmer bei weiteren Veranstaltungen einladen können.
- Gebraucht wird auch ein **Moderator, der die Diskussion strukturiert und auf die Einhaltung des Zeitplans achtet**.
- Bei der Podiumsdiskussion ist außerdem eine **kurze Einführung ins Thema** erforderlich. Dafür können Sie die Informationen dieser Handreichung nutzen. Natürlich hilft Ihnen auch die Bundesgeschäftsstelle gerne, wenn Sie Fragen zum Thema haben.
- **Vorbereitung der Veranstaltung:** Wenn Sie – auch in Absprache mit Referenten oder Podiumsteilnehmern – den **Termin** festgelegt haben, muss die Frage nach einem geeigneten und bezahlbaren Raum geklärt werden. Gerade wenn Sie nicht über eigene Räumlichkeiten verfügen, ist das ein zentraler Teil der Vorbereitung, den Sie so frühzeitig wie möglich angehen müssen. Dafür müssen Sie einschätzen, wie viele Personen Sie einbeziehen wollen und welchen zeitlichen Rahmen Ihre Veranstaltung haben soll.

Der **Raum** sollte zentral gelegen und gut mit öffentlichen Verkehrsmitteln erreichbar sein. Falls Sie gute Kontakte haben und es für Sie kostenfrei oder kostengünstig bleibt, sind die Räume eines Gemeindezentrums, der Volkshochschule oder einer Bildungsstätte gut geeignet. Auch viele Lokale bieten ein ruhiger gelegenes Konferenzzimmer an.

Wenn Termin und Raum „stehen“, geht es an die **Einladungen**. Stellen Sie eine Einladungsliste zusammen, die neben den Mitgliedsfamilien Ihres Verbandes auch Interessierte von außen berücksichtigt. Legen Sie Einladungen an zentralen Stellen aus, an denen Sie Familien erreichen können, zum Beispiel in Kindergärten, Familienbildungsstätten, Schulen oder Geschäften. Bei persönlichen Einladungen zum Beispiel an Kommunalpolitiker ist es sinnvoll, einige Tage vor der Veranstaltung noch einmal telefonisch nachzufassen.

- **Bekanntmachen in Presse und Öffentlichkeit:** Denken Sie an eine **Ankündigung in der regionalen Presse**. Nehmen Sie auch zu den Anzeigenblättern Kontakt auf, die als kostenlose Wurfsendung nahezu alle Haushalte erreichen. Vielleicht gibt es an Ihrem Ort außerdem einen regionalen Rundfunksender mit Veranstaltungstipps.

Dafür brauchen Sie eine **schriftliche Terminankündigung** der Veranstaltung für die Presse. Sie muss sehr knapp formuliert sein und auf einen Blick alle wichtigen Informationen enthalten, d.h. Datum, Zeit und Ort, Anlass und Thema, die bedeutendsten Gesprächspartner sowie einen Ansprechpartner für Rückfragen nennen. Die Ankündigung sollte nicht wesentlich früher als ein bis zwei Wochen vor dem Termin bei den Journalisten eingehen. Sie sollte wenn möglich immer zu Händen einer bestimmten Person abgesandt werden. Am besten, Sie laden den zuständigen Redakteur auch persönlich zu Ihrer Veranstaltung ein.

- Auch nachher gilt: Senden Sie eine **Pressemeldung über die Ergebnisse der Veranstaltung** an die örtlichen Medien. Benutzen Sie dazu möglichst einen DFV-Briefbogen, der Ansprechpartner und Telefonnummer enthält. Die Meldung muss knapp gehalten sein (nicht mehr als eine DIN-A-4-Seite) und so formuliert sein, dass sie von hinten nach vorne gekürzt werden kann, ohne dass die Aussage verloren geht. Weisen Sie in der Überschrift auf die wichtigste Aussage hin und nennen Sie den DFV. Beginnen Sie den Text mit einem Zitat Ihres Ortsverbandsvorsitzenden, um einen „O-Ton“ zu schaffen. Weisen Sie auf wichtige Referenten und bekannte Teilnehmer Ihrer Veranstaltung hin.

II. Materialien

Zum Weiterlesen sind im folgenden Materialteil einige Grundsatzartikel zum Thema Verfassung und Familie zusammengestellt: Sie finden eine Veröffentlichung des Präsidenten des Deutschen Familienverbandes Dr. Albin Nees zum Thema „Bundesverfassungsgericht und Familienpolitik“ sowie einen in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung erschienenen Artikel des Richters am Bundesverfassungsgericht Prof. Dr. Udo di Fabio, der die Bedeutung des verfassungsrechtlichen Schutzes von Familien beschreibt.

Das Bundesverfassungsgericht und die Familienpolitik in Deutschland

Dr. Albin Nees
Präsident des Deutschen Familienverbandes

„Ehe und Familie stehen unter dem besonderen Schutze der staatlichen Ordnung“ – so lautet Artikel 6 Absatz 1 des Grundgesetzes. Ein solch starkes Schutzversprechen findet sich mit Ausnahme von Artikel 1 Absatz 1 Satz 2 an keiner Stelle der Verfassung. Dieser Familienartikel verpflichtet den Staat nicht nur, die Familie als Keimzelle jeder staatlichen Gemeinschaft zu achten und sie vor staatlichem Eingriff, vor Benachteiligungen und Belastungen zu schützen. Er enthält darüber hinaus das Gebot, die Familien aktiv zu fördern. Die Verfassung ist damit das Fundament aller Familienpolitik und der Maßstab, an dem sich familienpolitische Entscheidungen messen lassen müssen.

Es war nicht nur die Fürsorge für die Familien, die den Verfassungsgeber veranlasst hat, diesen Familienartikel zu formulieren, sondern auch das Wissen darum, dass die Familie eine Grundvoraussetzung des freiheitlichen und solidarischen Verfassungsstaates ist. Sie ist der erste Lernort für das gedeihliche Zusammenleben im Staat. Nirgends sonst kann man besser lernen, dass Eigenverantwortung und Gemeinschaftsfähigkeit zusammenwirken müssen und wie dies gelingt. Der Staat baut somit auf die Bereitschaft der Menschen, Elternverantwortung zu übernehmen. Dies gilt nicht nur für die sozialen Sicherungssysteme, die auf eine leistungsfähige nächste Generation von Beitrags- und Steuerzahlern angewiesen sind. Dies gilt für alle Funktionsbereiche des Staates und für alle Ebenen.

Ein Blick auf die seit Jahren zu niedrige Geburtenrate zeigt, dass vor diesem Hintergrund für Staat und Gesellschaft Anlass zu großer Sorge besteht. Aber der schwindende Mut zu Kindern ist kein Naturgesetz. Er resultiert vor allem aus einer Schiefelage zu Lasten der Familien, die dazu führt, dass sich – entgegen den Vorgaben der Verfassung und jenseits des persönlichen Glücks, das Kinder bringen – die Entscheidung für Kinder ökonomisch als unklug erweist. In Abwandlung einer Formulierung des früheren Bundesverfassungsrichters Ernst-Wolfgang Böckenförde lässt sich dieses Auseinanderklaffen von Verfassungsvorgabe und Realität so beschreiben: „Der Staat lebt von Voraussetzungen, für deren Vorhandensein er viel zu wenig tut.“

Als Hüter der Verfassung hat das Bundesverfassungsgericht daher immer wieder die Worte des Artikels 6 für den Gesetzgeber übersetzt und mit klaren Vorgaben für die Politik verbunden. In den letzten fünfzehn Jahren waren es vor allem vier richtungweisende Entscheidungen, die Maßstäbe für die Bewältigung der zentralen familienpolitischen Herausforderungen

setzen: die Berücksichtigung der elterlichen Leistungsfähigkeit im Steuer- und Abgabensystem, die Gestaltung eines familiengerechten Sozialsystems und die Verwirklichung von Wahlfreiheit für Eltern im Spannungsfeld zwischen Familien- und Erwerbsarbeit. Diese vier großen Familienurteile sind damit die Ecksteine einer zukunftsfähigen und verfassungstreuen Familienpolitik.

1. Das Urteil zum steuerfreien Existenzminimum vom 29. Mai 1990 (BVerfGE 82, 60)

Das erste hier anzuführende Familienurteil betraf die verfassungsgemäße Besteuerung von Familien. Es beschrieb erstmals klare Leitlinien für eine familiengerechte Ausgestaltung des Einkommensteuerrechts. In seiner Entscheidung stellte das Bundesverfassungsgericht klar, dass der steuerrechtliche Grundsatz der Leistungsfähigkeit auch für die Erziehung von Kindern gilt und dass daher das Existenzminimum sämtlicher Familienmitglieder steuerfrei sein muss. Das Gericht machte dem Gesetzgeber die Vorgabe, den Unterhaltsbedarf im Einkommensteuerrecht realitätsgerecht zu berücksichtigen, um endlich horizontale Steuergerechtigkeit herzustellen, also eine gerechte Besteuerung von Einkommensbeziehern mit Kindern gegenüber kinderlosen Steuerpflichtigen mit gleich hohem Einkommen zu erreichen. Die Richter machten dabei deutlich, dass auch schwierige Haushaltslagen eine verfassungswidrige Besteuerung von Familien nicht rechtfertigen. Das heißt: Wenn sich das Geld dafür nicht findet, ist es notfalls erforderlich, den Steuersatz zu erhöhen oder die Progression zu verschärfen.

Zugleich enthält das Urteil eine klare Unterscheidung zwischen den Prinzipien der horizontalen Steuergerechtigkeit einerseits und sozialpolitischen Maßnahmen andererseits: Familienförderung beginnt erst, wenn die horizontale Steuergerechtigkeit verwirklicht ist. Deshalb sind Kinderfreibeträge keine Familienförderung. Das Gleiche gilt für das Kindergeld, wenn und solange es der Rückzahlung zuviel gezahlter Steuern auf das Existenzminimum des Kindes dient. Diese Unterscheidung ist äußerst bedeutsam für die Transferehrlichkeit: Denn sie soll Familien davor bewahren, dass der Staat ihnen mit der Steuerschraube das Geld nimmt, das sie für ihr Existenzminimum brauchen, um es ihnen dann mit milder Hand als staatliche Gabe zurückzuerstatten.

2. Das Trümmerfrauenurteil vom 7. Juli 1992 (BVerfGE 87, 1)

Als zweites richtungweisendes Urteil bezog sich das sogenannte Trümmerfrauenurteil auf die familienorientierte Gestaltung der Sozialpolitik im Hinblick auf die leistungsbegründende und angemessene Berücksichtigung der Kindererziehung in der gesetzlichen Rentenversi-

cherung. Der Entscheidung lagen Klagen von mehreren Mitgliedsfamilien des Deutschen Familienverbandes zugrunde. Es handelte sich um kinderreiche Mütter im Rentenalter, die für ihre Erziehungsleistung so gut wie keine Rente bekamen, obwohl die inzwischen erwachsenen Kinder in hohem Maße als Beitragszahler zur Bestandssicherung der Rentenversicherung beitrugen. Das Bundesverfassungsgericht stellte fest, dass die bisherige Ausgestaltung der Rentenversicherung im Ergebnis zu einer Benachteiligung der Familie, namentlich der Familie mit mehreren Kindern führt. Es sei als Mangel des Generationenvertrages, der dem Alterssicherungskonzept zugrunde liegt, anzusehen, „wenn das durch die Kindererziehung bedingte Ausscheiden aus dem Erwerbsleben mit Einbußen bei der späteren Rente bezahlt wird, obwohl Kinder die Voraussetzung dafür sind, dass die Rentenversicherung überlebt.“

Um diese Schieflage zu beseitigen, gab das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber einen umfassenden Reformauftrag und verpflichtete ihn, sicherzustellen, dass sich mit jedem Reformschritt die Benachteiligung der Familie tatsächlich verringert. Auch auf die Frage der Finanzierung gab das Trümmerfrauenurteil bereits die entscheidende Antwort und führte aus, dass dafür auch eine maßvolle Umverteilung der Rentenansprüche zu Lasten kinderloser und kinderarmer Personen in der Rentenversicherung verfassungsgemäß ist, ebenso wie die Differenzierung der Hinterbliebenenrente nach Ehedauer und Kinderzahl. Der Eigentumsschutz von Rentenanwartschaften steht damit, richtig verstanden, der notwendigen familienorientierten Neugestaltung des Rentensystems nicht im Wege.

Bis heute ist dieser höchstrichterliche Reformauftrag nicht in seiner ganzen Konsequenz umgesetzt und – wie es die Rentenreform des Jahres 2004 zeigt, die keinerlei familienpolitische Komponenten enthielt - teilweise nicht einmal ernst genommen worden. Die Vorgaben des Trümmerfrauenurteils bleiben damit handlungsleitend für eine familienorientierte Neuausrichtung des Alterssicherungssystems, die über das Instrument der Kindererziehungszeiten und Kinderberücksichtigungszeiten weit hinaus gehen muss und deren Ziel die gleichwertige Anerkennung von Erziehungsleistung und Geldbeiträgen ist.

3. Das „Kinderbetreuungsurteil“ vom 10. November 1998 (BVerfGE 99, 216)

Mit dem „Kinderbetreuungsurteil“ folgte 1998 die nächste große Familienentscheidung des Bundesverfassungsgerichtes. In seiner aufsehenerregenden Entscheidung stellte das Gericht zum einen klar, dass für verheiratete Eltern bis dato nicht einmal das verfassungsrechtliche Minimum der Steuergerechtigkeit eingehalten worden war. Zugleich bekräftigten die Richter eindrücklich das Grundrecht der Familie auf Wahlfreiheit bei der Art der Kinderbetreuung und leiteten daraus Handlungsvorgaben für die Politik ab.

Dem Steuergesetzgeber rechnete das höchste Gericht vor, was unter dem Existenzminimum eines Kindes zu verstehen ist: keinesfalls nur Nahrung, Kleidung, Wohnung, sondern auch der Bedarf für die Erziehung und die Betreuung – und zwar für alle Familien unabhängig vom Familienstand. Als Reaktion auf diese Vorgabe erhöhte der Gesetzgeber in den Folgejahren den Gesamtkinderfreibetrag, zusammengesetzt aus dem sächlichen Existenzminimum und dem neu eingeführten Freibetrag für den Betreuungs- und Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf, auf heute 5.808 Euro pro Jahr. Nach wie vor liegt dieser Freibetrag weit unter den tatsächlichen Kosten allein für die kindbezogenen privaten Konsumausgaben, für die eine Studie des Statistischen Bundesamtes („Zeit für Kinder – Betreuung und Ausbildung von Kindern und Jugendlichen“) bereits für das Jahr 2002 einen Betrag von durchschnittlich 8.000 Euro jährlich ermittelte. Vollends unbefriedigend blieb die geringfügige Erhöhung des mit dem Kinderfreibetrag verrechneten Kindergeldes, die zudem nur für erste und zweite Kinder vorgenommen wurde. Der Gesetzgeber setzte damit die auf den Familienleistungsausgleich bezogenen Vorgaben des Verfassungsgerichts auf denkbar minimalem Niveau um.

Weitgehend uneingelöst und nur zum Teil überhaupt politisch thematisiert bleibt dagegen die weit über das Steuerrecht hinausweisende Einforderung der Wahlfreiheit für Familien. Ausgehend von der Erwägung, dass die Interessen des Kindes in aller Regel am besten von den Eltern wahrgenommen werden und dass die Kinderbetreuung eine gesellschaftlich wichtige Leistung ist, die gesellschaftliche Anerkennung verlangt, formulierte das Bundesverfassungsgericht im Kinderbetreuungsurteil dafür folgende Vorgabe an den Gesetzgeber: „Neben der Pflicht, die von den Eltern im Dienst des Kindeswohls getroffenen Entscheidungen anzuerkennen und daran keine benachteiligenden Rechtsfolgen zu knüpfen, ergibt sich aus der Schutzpflicht des Art. 6 Abs. 1 GG auch die Aufgabe des Staates, die Kinderbetreuung in der jeweils von den Eltern gewählten Form in ihren tatsächlichen Voraussetzungen zu ermöglichen und zu fördern.“

Die Politik ist somit gefordert, in der Förderung junger Familien nicht danach zu unterscheiden, ob sie ihre Kinder zu Hause betreuen und dafür Erwerbseinbußen in Kauf nehmen oder ob sie sich für eine außerhäusliche Betreuung entscheiden. Für beide Entscheidungen müssen die „tatsächlichen Voraussetzungen“ geschaffen werden. Eine zu einseitige Ausrichtung der Familienpolitik auf eine Integration der Eltern in den Arbeitsmarkt, wie sie sich in der gegenwärtigen Schwerpunktsetzung beim Ausbau von Betreuungseinrichtungen bei gleichzeitiger Verschlechterung des Bundeserziehungsgeldes andeutet, bliebe damit klar hinter dem Auftrag des Bundesverfassungsgerichts zurück.

4. Das Pflegeversicherungsurteil vom 3. April 2001 (BVerfGE 103, 242)

Inhalt des Pflegeversicherungsurteils war erneut die konstitutive Bedeutung der generativen Leistung Kindererziehung für die Bestandssicherung der sozialen Sicherungssysteme – und diesmal richtete das Urteil den Blick auf die Beitragsgestaltung der Sozialsysteme. Das Bundesverfassungsgericht erklärte die Beitragsbemessung der Pflegeversicherung für unvereinbar mit dem Grundgesetz, weil Versicherte, die Kinder erziehen und damit neben dem Geldbeitrag einen generativen Beitrag zur Funktionsfähigkeit eines umlagefinanzierten Sozialversicherungssystems leisten, mit einem gleich hohen Beitrag belastet werden wie Mitglieder ohne Kinder. Das Gericht sah darin nicht nur einen Verstoß gegen Artikel 6 des Grundgesetzes, sondern auch gegen den Gleichheitsgrundsatz in Artikel 3 Absatz 1, der es gebietet, Gleiches gleich, Ungleiches seiner Eigenart entsprechend verschieden zu behandeln. Mit anderen Worten: Wenn ein Vater von fünf Kindern die gleichen Sozialabgaben zahlt wie sein kinderloser Kollege, dann ist das keine Gerechtigkeit für Eltern. Das Bundesverfassungsgericht gab dem Gesetzgeber vor, bis Ende 2004 eine Neuregelung zu schaffen, die eine Entlastung der Familien bei den Beiträgen zur Pflegeversicherung sicherstellt. Es verknüpfte diese Vorgabe mit dem Auftrag, auch die übrigen Zweige der Sozialversicherung auf ihre Familiengerechtigkeit hin zu überprüfen.

Die Umsetzung dieser Vorgaben im Bereich der Pflegeversicherung blieb erneut deutlich hinter dem verfassungsrechtlich Erforderlichen zurück: Seit Anfang 2005 werden zwar Kinderlose mit einem höheren Pflegeversicherungsbeitrag belastet. Diese Einnahmen werden jedoch nicht zur geforderten Entlastung von Familien verwendet, sondern fließen direkt in die Pflegekassen. Dass diese Lösung gegen Wortlaut und Geist des Pflegeversicherungsurteils verstößt, wird bereits daran deutlich, dass eine Familie mit fünf Kindern noch immer den gleichen Pflegeversicherungsbeitrag zahlt wie eine Familie mit einem Kind – nach wie vor wird also Ungleiches, nämlich ein ungleich höherer generativer Beitrag, gleich behandelt. Keinerlei Berücksichtigung hat bisher die Bedeutung des Urteils für die Beitragsgestaltung in den anderen Zweigen der Sozialversicherung gefunden.

5. Anforderungen an eine verfassungstreue Familienpolitik

Zusammenfassend ergeben sich aus den dargestellten Familienurteilen weitreichende Anforderungen an die künftige Gestaltung einer verfassungstreuen Familienpolitik:

Gefordert ist zunächst Verfassungstreue bei der gleichwertigen Anerkennung von Erziehungsleistung – verwirklicht beispielsweise durch eine der Erziehungsleistung angemessene Elternrente und eine an der Zahl der Kinder orientierte, echte Entlastung der Eltern bei den Beiträgen zu (den) sozialen Sicherungssystemen.

Verfassungstreue im Sinne der grundgesetzlich garantierten Wahlfreiheit für Eltern bei der Gestaltung von Erziehungs- und Erwerbsarbeit wäre weiterhin ein ausreichendes Angebot an Kinderbetreuung und eine gleichwertige finanzielle Leistung für Eltern, die ihre Kinder in den ersten Lebensjahren selbst betreuen.

Verfassungstreue im Sinne der horizontalen Steuergerechtigkeit wäre schließlich eine Steuerreform, die die eingeschränkte Leistungsfähigkeit von Eltern realitätsgerecht berücksichtigt. Die bereits in der Steuerreformdebatte vorgeschlagene Erhöhung des Kinderfreibetrages auf 8.000 Euro pro Kind und Jahr gibt dafür eine sinnvolle Größe vor. Entsprechendes gilt im Rahmen des staatlichen Förderauftrages für das Kindergeld, das die Höhe der steuerlichen Wirkung der Freibeträge erreichen muss. Zwar ist es noch nicht verfassungsgerichtliche Vorgabe, aber es wäre eine notwendige Weiterentwicklung der von der Verfassung vorgegebenen Steuergerechtigkeit, darüber hinaus einen Familienausgleich für die Verbrauchsteuern vorzusehen, die ja anders als die Einkommensteuer keinen Kinderfreibetrag kennen und einen stetig steigenden Teil des Steueraufkommens ausmachen. Verwirklichen könnte man dies etwa durch die pauschale Rückerstattung der auf den Kindesunterhalt entfallenden indirekten Steuern an die Familien.

Verfassungstreue bedeutet aber auch Haushaltsdisziplin auf allen staatlichen Ebenen. Wer Prioritäten fordert, muss auch Posterioritäten benennen und muss klarstellen, zu wessen Lasten die Umsetzung seiner Forderungen gehen wird. Die Familienurteile des Bundesverfassungsgerichts geben auch hierfür Maßstab und Richtung. Sie sagen klar: Die knapper werdenden Mittel müssen jedenfalls für diejenigen reichen, die in die Zukunft von Menschen investieren. Wäre dies bei den zurückliegenden Schritten zur Senkung des Spitzensteuersatzes bedacht worden, hätte man sich mit der gebotenen Differenzierung nach Kinderhabenden und Kinderlosen für die Zukunft einen größeren Handlungsspielraum bewahren können.

Das Bundesverfassungsgericht und seine verbindlichen, aus der Verfassung abgeleiteten Vorgaben verpflichten Staat und Gesellschaft zu einer nachhaltigen und übergreifenden Politik für Familien. Deshalb sind die Familienurteile des Bundesverfassungsgerichts nicht nur eine spannende Lektüre für Juristen. Sie bleiben Pflichtlektüre und Orientierung für alle, de-

ren Amtes es ist, die Zukunft unseres Gemeinwesens zu gestalten. Und sie sind zugleich Rückenstärkung für diejenigen, die sich – wie die Jubilarin – im privaten Bereich und auf allen politischen Ebenen für die Sache der Familien einsetzen.

Am demographischen Abgrund

Der Schutz von Ehe und Familie: Eine Wertentscheidung für die vitale Gesellschaft Von Professor Dr. Dr. Udo Di Fabio, Richter am Bundesverfassungsgericht

Die demographische Frage wird drängender. Deutschland und viele andere westliche Staaten überaltern. Höhere Lebenserwartung und ein dramatischer Geburtenrückgang führen zu einer Erosion unserer gesellschaftlichen und sozialpolitischen Grundlagen. Seit etwa 25 Jahren liegt das Geburtenniveau um etwa ein Drittel unter dem Stand, der für den sogenannten Generationenersatz erforderlich ist. Für die Sozialversicherungssysteme öffnet sich die Schere zwischen der Anzahl leistungsfähiger Beitragszahler und derjenigen der Leistungsempfänger immer mehr. Das Umlageverfahren der Rentenversicherung stößt deutlich an seine Grenzen. Leistungssenkung und Beitragserhöhung werden zu einer tagtäglichen Vermittlungsleistung der Politik. Ein guter Teil der innenpolitischen Debatten ist schon längst nur noch Reaktion auf die demographische Schiefelage. Arbeitskräftemangel, Einwanderung, Bildungsmisere, Steuer- und Sozialpolitik - ohne den Problemdruck der rasch überalternden Bevölkerung hätten alle diese Diskussionen ein ganz anderes Gesicht.

Die Quelle dieser Probleme ist eindeutig zu bestimmen. Die Zahl der Geburten ist alarmierend niedrig, unser individueller Lebensstil scheint fehlprogrammiert. Kinder gelten überwiegend als Last, sie werfen die Eltern im Wohlstandswettlauf weit zurück, machen es schwer, die bunten Angebote einer Freizeit- und Selbstverwirklichungsgesellschaft auszukosten. Die Kraft kinderfreundlicher Leitbilder dagegen ist erlahmt. Kinder gelten weder als Segen Gottes noch als Quelle von emotionalem Reichtum, von schlichter Freude oder gar tieferem Lebenssinn.

Verfassungsrechtlicher Schutz für soziale Institutionen

Dieser klare Befund ist unangenehm. Unsere Reaktionen auf diesen Befund schwanken zwischen Verdrängung und symbolischen Debatten. Die gesellschaftliche Selbstwahrnehmung ignoriert die Tiefe des demographischen Problems, so gut es geht und solange es geht. Man kann dabei Fatalismus zeigen, das Problem einer aussterbenden Gesellschaft auch offensiv tabuisieren oder wegerklären, vage auf Zuwanderung aus anderen Kulturen hoffen, man kann ablenken oder mit schönen Gesten das Publikum beruhigen. Das Problem wird so allerdings nicht gelöst. Irgendwann könnte daher das Pendel in die andere Richtung ausschla-

gen, in die der dramatischen Alarmierung, der Überreaktion. Vom Staat und von seinen Bürgern würden dann womöglich energische Anstrengungen verlangt. Wer hielte noch fest an alten Freiheitsversprechen, wenn die Gesellschaft am demographischen Abgrund stünde?

Die Verfassung weist einen klügeren Mittelweg. Das Grundgesetz hat sehr weitsichtig das Freiheits- und das Gemeinschaftsprinzip miteinander verbunden. Gerade der Artikel 6 muß als Grundrecht gelesen werden, das die existentiellen Belange kleinster wie großer Gemeinschaften untereinander und mit dem Freiheitsprinzip zum Ausgleich bringt. Artikel 6 Absatz 1 des Grundgesetzes stellt Ehe und Familie unter den besonderen Schutz der staatlichen Ordnung: ein bemerkenswerter Verfassungssatz. In einem negativen Sinne ist es dem Staat untersagt, Ehe und Familie zu schädigen oder sonst zu beeinträchtigen; in einem positiven Sinne geht es um die Aufgabe des Staates, Ehe und Familie nicht nur vor Beeinträchtigungen Dritter, also durch gesellschaftliche Kräfte, zu bewahren, sondern soweit erforderlich auch durch geeignete Maßnahmen zu fördern.

Die Verfassung trifft eine objektive Wertentscheidung für die Ehe und die Familie; sie verkörpern wertvolle Gemeinschaften, auf die der freiheitliche Staat nicht verzichten kann. Beide Formen des Zusammenlebens werden eigenständig oder idealtypisch sich überschneidend als soziale Institution geschützt. Ihre Funktionsbelange und ihre kulturelle Substanz sind bei jeder Ausübung öffentlicher Gewalt zu achten, die Gesetzgebung hat ihren Wertgehalt positiv zu verwirklichen. Mit Institutsgarantien wie der des Artikel 6 Absatz 1 des Grundgesetzes gewährleistet die Verfassung bewußt den Fortbestand altbewährter, vom Rechtsbewußtsein des Volkes getragener Einrichtungen des sozialen und wirtschaftlichen Lebens. Etwas allgemeiner könnte man sagen: Institutionen sind im Alltag geprägte, feststehende, für die politische Gemeinschaft als wertvoll erkannte soziale Verhaltensmuster, die auf einer hergebrachten identitätsstiftenden Idee beruhen und die mit Geboten von Sitte und Moral oder solchen des Rechts stabil gehalten und gegenüber Abweichungen behauptet werden.

Institutsgarantien darf der Gesetzgeber zwar ausgestalten - und in gewissem Umfang muß er dies tun -, er darf sie aber weder abschaffen noch ihren Kernbereich verletzen, er darf auch nicht die bestimmenden Merkmale des Bildes von Ehe und Familie, das der Verfassung zugrunde liegt, mittelbar beeinträchtigen. Dabei ist institutioneller Schutz auch immer Schutz vor Nivellierung im Vergleich zu anderen Lebens- und Sozialformen; die Institution wird in ihrer Besonderheit, das heißt auch in ihrem Anderssein, hervorgehoben und geschützt, gegen gesetzliche Einebnung steht deshalb ein Differenzierungsgebot.

Die Vorstellung indes, daß hergebrachte kulturelle Einsichten und gesellschaftliche Funktionserfahrungen dem heutigen Gesetzgeber eine Grenze setzen sollen, ist dem egalitären Denken schwer zu vermitteln. Genau dies ist aber vom besonderen Institutsschutz in seiner defensiven Ausrichtung gefordert. Wer strikt progressiv denkt, den werden Einrichtungsgarantien wie Artikel 6 des Grundgesetzes mit ihrem Beharrungsvermögen ohnehin stören, und er wird dazu neigen, sie für überflüssig zu erklären. Aber man sollte nicht allzu eilig Einrichtungsgarantien verabschieden: Sie sind ein von der Verfassung gewolltes kulturelles Gedächtnis in schnelllebiger Zeit; sie mäßigen den gesellschaftsverändernden Gesetzgeber um der Freiheit erprobter Lebensformen willen; sie sind geltendes Verfassungsrecht.

Was ist der Kerngehalt des verfassungsrechtlichen Schutzes von Ehe und Familie? Wenn das Leitbild von Ehe und Familie zumindest bei tonangebenden Eliten erst in Fluß und dann in Streit gerät, wenn das sozial konstruierte überlieferte Bild seine Entsprechung in der Wirklichkeit, seinen Wiedererkennungswert teilweise verliert, so muß die Verfassungsinterpretation zurückgehen und nach dem grundlegenden Sinngehalt einer objektiven Wertentscheidung fragen, um von dort aus eine Verfassungsnorm neu bestimmen zu können, um aufzuschließen zu geänderten Lebensverhältnissen, ohne die verbindlich gemachte Wertentscheidung preiszugeben.

Artikel 6 des Grundgesetzes ist ein Fundamentalgrundrecht gesellschaftlicher Integration, und zwar auf der ersten, alles andere tragenden Stufe. Es stellt einen Systemzusammenhang her zwischen individuellem Freiheitsanspruch, dem Schutz einer Gruppe und dem Bestandswillen einer politischen und sozialen Gemeinschaft. Die Begriffe des Artikels 6 betreffen elementare Voraussetzungen jeder Gemeinschaftsbildung, sie betreffen und umzirkeln das Wohl der Kinder auch und gerade als die Zukunft der staatlichen Gemeinschaft. In Artikel 120 der Weimarer Reichsverfassung, die dem heutigen Artikel 6 des Grundgesetzes ein Vorbild gab, hieß es: "Die Erziehung des Nachwuchses zur leiblichen, seelischen und gesellschaftlichen Tüchtigkeit ist oberste Pflicht und natürliches Recht der Eltern, über deren Betätigung die staatliche Gemeinschaft wacht." Es geht bei der Institutsgarantie um nichts weniger als eine Wertentscheidung der Verfassung über die tatsächlichen Grundlagen der Bundesrepublik Deutschland. Damit auch in Zukunft freie Menschen sich in Solidarität beistehen und die Werte des Grundgesetzes bejahen, damit aus Kindern selbstbewußte und moralisch kompetente Bürger werden, braucht es die Lebensgemeinschaft der Ehe, da sie die konzeptionell und tatsächlich geordnete Grundlage für ihre Erweiterung zu der mit Kindern bereicherten Familie ist. Die Ehe ist ein Spezialfall der Familie, die typische Form der rechtlich anerkannten ursprünglichen Gemeinschaft zwischen Mann und Frau. Ihrer ideellen Ausrichtung auf die mit Kindern gesegnete Familie zum Trotz ist die Ehe schon bereits für sich, das

heißt auch im Falle der Kinderlosigkeit geschützt. Die kinderlose Ehe ist keine Ehe zweiter Klasse.

Die traditionelle Form des Zusammenlebens in Familien, die durch Ehe gestiftet und mit Kindern bereichert sind, entspricht dem Kernanliegen des Artikels 6. Diese historisch überlieferte, durch heute kaum noch nachvollziehbare Krisen und Herausforderungen erprobte Gemeinschaft hat Anspruch auf besondere Schutzmaßnahmen des Staates, ideeller und materieller Art. In den klassisch bürgerlich formulierten Sinngehalten der Familie ist das kulturelle Gedächtnis vieler Generationen und großer Traditionen gespeichert. In den christlich überlieferten Menschenbildern - der Würde des einzelnen, der Intimität der Ehe, der Geborgenheit familialer Lebensgemeinschaften, der Sorge um die Kinder - ist ein ursprüngliches Humanitätsprogramm angelegt, von dessen Tiefenbedeutung bis heute ausnahmslos unsere Chance auf Freiheit und auch jeder emanzipatorische Akt der Gleichstellung lebt.

Der Familienbegriff des Artikels 6 ist aber nicht allein an die Ehe gebunden, schon weil es dem Grundgesetz auch außerhalb des Regeltypus der Ehe um die Sicherung würdiger Lebensgemeinschaften für Kinder und mit Kindern geht. Dies wird besonders deutlich durch die Absätze 4 und 5 des Artikels, insofern es dort um die Gemeinschaft von Mutter und Kind und die Rechtsstellung des unehelichen Kindes geht. Familie in einem weiteren Sinne ist deshalb auch die Lebensgemeinschaft von Erwachsenen mit Kindern, also ein geeigneter sozialer Ort, an dem Kinder behütet wachsen und reifen können. Es geht in der Grundentscheidung um die Sicherung des gemeinschaftlichen Lebensraums für Kinder, für die nachwachsende Generation. Als Lebens- und Entfaltungsraum für die Einheit von Erwachsenen und Kindern ist Familie ein Refugium gesellschaftlicher Freiheit, abgesichert von der Macht der Kollektive, dabei selbst eine ursprüngliche, erste und sozial unabgeleitete Gemeinschaft.

Den gleichwohl bestehenden Trend zu weiterer Individualisierung der Lebensverhältnisse hat der freiheitliche Staat als Entscheidung seiner Bürger zu respektieren; es besteht aber keine Pflicht, ihn zu fördern, schon gar nicht zu Lasten bestehender Gemeinschaften. Artikel 6 verpflichtet vielmehr die öffentliche Gewalt, freiwillige Bindungen hin zu Ehe und Familiengründung zu ermöglichen und zu unterstützen, damit das Prinzip der Verantwortung immer wieder neue Wurzeln in der Wirklichkeit schlagen kann. Im Zentrum stehen die Kinder. Mit ihrem Schutz sichert das politische Gemeinwesen zugleich seine Existenz in der Zeit und seine kulturelle Identität. Die intakte Familie prägt wie keine zweite Instanz den freien Menschen als zur moralischen Einsicht fähigen Bürger. Erziehung aus der Gemeinschaft heraus ist die Aufforderung zur freien Selbsttätigkeit: deshalb der klare Schutzauftrag an die staatlich organisierte Gemeinschaft.

Je dichter das Netz der rechtlichen Erfassung der Familie wird und je weiter der Aufbau einer sozialpolitischen Infrastruktur der Kinderbetreuung reicht, desto mehr schrumpft der Raum für die staatlich unberührte familiäre Gemeinschaft. Die Gemeinschaft von Ehe und Familie ist ein Teil der Privatsphäre, das heißt mit dem Recht bewehrt, alles Öffentliche dort auszuschließen. Der Ruf nach dem Staat führt zu einem Eindringen der öffentlichen Gewalt in diese privat abgeschirmte Sphäre, führt à la longue zu einer Vergesellschaftung der familialen Gemeinschaft. Ein solcher Trend läßt sich verfassungsrechtlich nur beurteilen, wenn Gemeinschaft und Gesellschaft sinnvoll auseinandergehalten werden.

Der Soziologe Ferdinand Tönnies hat in seinem aus dem späten 19. Jahrhundert stammenden Werk "Gemeinschaft und Gesellschaft" dieses Begriffspaar als analytische Grundkategorien entwickelt. Beide Sozialformen bringen Menschen miteinander in Kontakt, aber auf verschiedene Weise, entweder "organisch" (Gemeinschaft) oder "mechanisch" (Gesellschaft) - so der damalige Sprachgebrauch. In der Gemeinschaft entstehen und wachsen danach menschliche Beziehungen spontan und um ihrer selbst willen, zu denken ist an Familie, Nachbarschaft oder Freundschaft, aber auch an die Religionsgemeinschaft. Diese unmittelbaren Sozialbeziehungen sind geprägt durch das Gefühl von enger Zusammengehörigkeit und Solidarität. Ihr herrschendes Prinzip ist die Verbundenheit, auch wenn die in der Gemeinschaft lebenden Menschen zugleich als getrennte Individuen handeln und anerkannt werden. Diesen vitalen, gleichsam natürlichen Prozessen steht die auf individuellen Willensentscheidungen gegründete, voluntiv organisierte Gesellschaft gegenüber. Deren Grundprinzip ist die Trennung, auch wenn punktuelle Verbundenheit über förmliche Beziehungen entsteht und gerade auch wenn die Menschen in der Gesellschaftsbeziehung friedlich "nebeneinander" leben. Mit den Worten von Tönnies bleiben die Menschen in Gemeinschaften trotz aller Trennungen wesentlich verbunden, während sie in der Gesellschaftsformation trotz aller Verbundenheiten wesentlich getrennt bleiben: ein scharfsinniges Beschreiben des modernen Individualismus.

Die immer weiter vordringende "Gesellschaft" ist geprägt durch die Trennung von Zweck und Mittel, beruhend auf Kalkül und Rationalität und letztlich immer bezogen auf Interessen wie den Nutzen des Individuums. Hier herrscht der Einzelwille und bindet, hier wird der einzelne als Rechtssubjekt in formaler Gleichheit begriffen. Und hier schließlich paßt sich unser modernes Verständnis von Freiheit als dem einzelnen zugerechnete Entscheidung ein. Die Familie dagegen bleibt Gemeinschaft, für Tönnies "herzliche Verbundenheit und Einheit", ein gemeinschaftliches Leben, mit gegenseitigem Besitz und Genuß und gegenseitigem Beistand in der Not. Wenn die Rechtsordnung Gemeinschaften zu schützen hat, kann das in der

Tendenz gegen die in individueller Verantwortung getroffene freie Entscheidung gerichtet sein, Unterhaltspflichten und Trennungsjahre sind Beispiele dafür. Gemeinschaftsprinzip und gesellschaftliches Freiheitsprinzip müssen dabei immer wieder in Einklang gebracht werden.

Im Fall des Artikels 6 Absatz 1 des Grundgesetzes ist der Einfluß der Verfassung auf den Gesetzgeber beträchtlich, weil nicht nur die Institution geschützt wird, sondern ihre Verteidigung und - wo zu ihrem Schutz nötig - auch die Förderung durch die staatliche Rechtsordnung zu einer besonderen Pflicht gemacht wird. Die Verfassung will mit der Familie gerade eine für den gesellschaftlichen Zusammenhalt und die Möglichkeit der Freiheit unentbehrliche Einrichtung auch kontrafaktisch schützen, aber das Recht und der Staat wären wohl überfordert, wenn sie allein eine Einrichtung dauerhaft gegen den Willen oder doch die Gleichgültigkeit der Bürger verteidigen wollten. Es kam nach 1918 - durchaus folgerichtig - auch erst zu verfassungsrechtlichen Verbürgungen von Ehe und Familie, als ihr gesellschaftlicher Bestand durch Umwälzungen in der Gesellschaft erstmals in der Neuzeit wirklich bedroht war.

Der zum Schutz von Ehe und Familie aufgerufene, dazu verpflichtete Staat gerät gerade heute leicht in ein sachliches und zeitliches Dilemma zwischen Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft. Ein Grundrecht, das zugleich eine gesellschaftliche Institution achten und fördern will, muß womöglich eine Wertentscheidung aus der Vergangenheit in einer partiell anders denkenden Gegenwart durchsetzen oder gar im Blick auf die Zukunft "umgestaltend" wirken, um die Idee in der Wirklichkeit zu bewahren. Damit wird sichtbar, daß mit dem verfassungsrechtlichen Schutz einer gesellschaftlichen Institution ein Stück weit eine einmal getroffene objektive Freiheitsentscheidung prolongiert wird oder, anders ausgedrückt, die Vergangenheit mit ihrem Freiheits- und Gemeinschaftsverständnis auf die Gegenwart freiheitsbeschränkend einwirkt.

Die in ihren wirtschaftlichen Möglichkeiten hinter kinderlosen Lebensformen zurückbleibende Familie ruft nach staatlicher Aufmerksamkeit und nach sozialpolitischer Zuwendung. Manche bringen es sogar auf den Punkt: Ohne Lastenausgleich und staatliche Rundumbetreuung für Kinder, beginnend mit dem sogenannten Krippenalter, weigern sie sich, Kinder überhaupt in die Welt zu setzen. Hier wäre es leicht, empört zu sein, von Erpressung des Staates zu reden, doch die Verhältnisse sind vielschichtiger. Artikel 6 des Grundgesetzes will den Fortbestand unserer politischen Gemeinschaft sichern, weitgehend unabhängig davon, welche kulturellen Auffassungen zu Kindern und Familienleben gerade vorherrschen oder sich in Zukunft bilden. Wenn eine größer werdende Zahl von Menschen für ein gelockertes Familienleben optiert und die Sorgspflicht gegenüber den Kindern mit der Berufstätigkeit beider Eltern-

teile verbinden will, hat der Staat dies weder moralisch zu verurteilen noch zu glorifizieren, er hat insoweit schlicht Realitäten zu respektieren.

Die objektive Wertentscheidung für den Schutz von Ehe und Familie begründet eine Förderpflicht, auch wenn man dem einzelnen nicht ohne weiteres daraufhin subjektive Ansprüche auf bestimmte Förderungsmaßnahmen zugestehen wird. Förderung kann in der freiheitlichen Ordnung des Grundgesetzes nur in bestimmter Form erfolgen. Die individuelle Entscheidung für oder gegen Kinder ist als Ausdruck von Freiheit zu respektieren, aber diejenige für Kinder doch spürbar zu erleichtern. Der Staat muß den Familienzusammenhalt wirtschaftlich fördern, Familie prämiieren, auch wenn insgesamt damit der "wirtschaftliche Wohlstandsabstand" zu Kinderlosen nur vermindert wird. Die staatliche Gemeinschaft ist offen für die Vielfalt der Lebensentwürfe; sie hat sie als Realität zur Kenntnis zu nehmen, aber sie sollte nicht ihrerseits sich ideologisch auf neue Lebensformen fixieren und sozialpolitisch experimentieren. Die individuelle Förderung und die kollektiven Leistungen der Gemeinschaft müssen sinnvoll und vor allem freiheitsgerecht kombiniert werden. Die dem Grunde nach zur Förderung geeignete Infrastruktur einer ganztägigen Kinderbetreuung darf nicht zum Zwangskorsett für diejenigen werden, die sich für eine engere Gemeinschaft mit ihren Kindern entscheiden. Die wirtschaftsliberale Gesellschaft darf auch darauf vertrauen, daß ernsthafte finanzielle Anreize für das Eingehen der Ehe und vor allem die Erziehung von Kindern eine positive Wirkung entfalten.

Im Hinblick auf den Fortbestand der politischen Gemeinschaft kann das Grundgesetz schwerlich wertneutral interpretiert werden. Überspitzt: Die Verfassung optiert nicht für eine im Müßiggang aussterbende, sondern für die gedeihende, die Zukunft aktiv gestaltende, für die vitale Gemeinschaft. Diese in den demographischen Proportionen stimmige gesellschaftliche Vitalität ist eine Voraussetzung des freiheitlichen und solidarischen Verfassungsstaats. Deshalb ist eine Infrastruktur der Kinderfreundlichkeit grundsätzlich von der Verfassung gefordert. Die Befugnis, Familien besonders zu fördern, kann bei einer Veränderung der Lebensverhältnisse immer intensiver zu einer Pflicht werden.

Weg vom konsumorientierten Individualismus

Förderung wird zum gebotenen Schutz, wenn anders die Familie als tragende Institution der gesellschaftlichen Ordnung nicht mehr im notwendigen Umfang zu erhalten ist. Der Gesetzgeber verfügt dabei zwar über einen großen Gestaltungsspielraum - insbesondere Art und Maß der Förderung bestimmt er in seiner politischen Verantwortung -, aber der Spielraum verengt sich, wenn die demographische Entwicklung alarmierende Ausmaße annimmt oder

ein Funktionsverlust familialer Integration nicht durch andere Sozialformen abgefangen werden kann. Von einer anderen Seite her wird der Gestaltungsspielraum aber immer auch durch das Freiheitsprinzip des Grundgesetzes begrenzt: Der Gesetzgeber hat auf die Vielfalt der Lebensstile Rücksicht zu nehmen. Er muß die traditionellen Formen des Familienlebens pflegen und zugleich neue Formen ermöglichen. Eine institutionelle Verfassungsvorschrift wie Artikel 6 des Grundgesetzes stellt allerdings eine Rangfolge her: Die altbewährten Formen sozialer Gemeinschaftsbildung genießen einen Vorrang vor dem Neuen, das erst noch zur gemeinschaftsbildenden Bewährung ansteht.

So verstanden, zeigt das Grundgesetz einen Weg vorbei am demographischen Abgrund. Doch die Bürger müssen ihn gehen. Die westliche Welt hat ihre Ablehnung von Traditionen, ihren Individualismus und ihre Befreiungsthemen über Jahrzehnte gelebt, häufig auf Kosten tradierter Ordnungen - nun zeigen sich Risse im Fundament. Die große kritische Geste sollte sich heute auch gegen diejenigen Kritiker richten, die schon lange ihre verneinende Kraft aus den angeschlagenen sozialen Institutionen wie Ehe und Familie bezogen. Auf Dauer müssen wir wieder diejenigen Werte als Höchstwerte erkennen, die den Fortbestand einer jeden Gemeinschaft in Freiheit und Würde sichern. Es bedarf einer kulturellen Neuorientierung: Wir brauchen ein anderes Verhältnis zu Ehe, Familie und vor allem zu Kindern, als es das inzwischen eingeschliffene Muster konsumorientierten Individualismus geprägt hat. Wenn wir nicht noch gerade rechtzeitig begreifen, daß Kinder die entscheidende Zukunftsoption und vor allem eine Quelle erfüllten Lebens und wahrer Selbstverwirklichung sind, drohen wir als politische und soziale Gemeinschaft unsere Identität und Vitalität einzubüßen.