

Kirche und Gesellschaft

Herausgegeben von der
Katholischen Sozialwissenschaftlichen
Zentralstelle Mönchengladbach

Nr. 237

Gerhard D. Kleinhenz

Kinderarbeit

Eine sozialpolitische Herausforderung
in der einen Welt

J.P. BACHEM VERLAG

Die Reihe „Kirche und Gesellschaft“ will der Information und Orientierung dienen. Sie behandelt aktuelle Fragen aus folgenden Bereichen:

Kirche, Politik und Gesellschaft

Staat, Recht und Demokratie

Wirtschaft und soziale Ordnung

Familie

Schöpfungsverantwortung und Ökologie

Europa und Dritte Welt

Die Hefte eignen sich als Material für Schule und Bildungszwecke.

Bestellungen

sind zu richten an:

**Katholische Sozialwissenschaftliche Zentralstelle
Brandenberger Straße 33
41065 Mönchengladbach
Tel. 0 21 61 / 20 70 96 · Fax 0 21 61 / 20 89 37**

Ein Prospekt der lieferbaren Titel kann angefordert werden

Redaktion:

**Katholische Sozialwissenschaftliche Zentralstelle
Mönchengladbach**

Erscheinungsweise: Jährlich 10 Hefte, 160 Seiten

1997

© J. P. Bachem Verlag GmbH, Köln
ISBN 3-7616-1269-9

In vielen Bereichen der politischen Gestaltung des menschlichen Daseins versucht man in der Gegenwart die der Kirche von ihrem Auftrag her immer vertraute *Perspektive der einen Welt* zu entwickeln. Nachdem die globale Dimension vieler Umweltprobleme und der Umweltpolitik deutlich wurde, erfahren wir nun, verstärkt seit dem Fall des eisernen Vorhangs und der Transformation der ehemals sozialistischen Systeme, die zunehmende Globalisierung der Wirtschaft. Die weltweite Verfügbarkeit von Informationen und die Möglichkeiten der weltweiten Kommunikation sind in den Industrieländern schon Kindern weitgehend zur Selbstverständlichkeit geworden.

Versucht man eine solche globale Perspektive auf soziale Probleme dieser Welt und auf Sozialpolitik zu übertragen, dann stößt man sehr schnell auf die Problematik der Kinderarbeit in der Welt, an der sich exemplarisch der Stand bzw. die Probleme der Menschheit verdeutlichen lassen, ihre heutigen technischen und wirtschaftlichen Möglichkeiten auch wirklich zur Überwindung der dringlichen Menschheitsprobleme und zur Verwirklichung uralter Menschheitsträume einzusetzen.

Wer als engagierter Bürger und gar als Christ in der Bundesrepublik Deutschland unter Bezug auf humanitäre Ziele, grundlegende Menschenrechte oder soziale Grundrechte über "soziale Probleme" und ihre Lösung nachdenkt und dabei die sonst immer betonte zunehmende globale Interdependenz in der einen Welt berücksichtigt, müßte gerade von der Existenz und Verbreitung von ausbeuterischer gewerblicher Kinderarbeit insbesondere in vielen Entwicklungs- und Schwellenländern besonders betroffen sein.

- Da müßte die Not der Kinder in vielen Entwicklungsländern angesichts des erreichten Wohlstandsniveaus in den hochentwickelten Ländern als Schande für die Menschheit empfunden werden, wenn "Soziale Menschenrechte" nicht nur den Menschen in den reichen Staaten vorbehalten bleiben, sondern universell verstanden werden sollen.
- Da müßten das in der gesellschaftlichen Öffentlichkeit gepflegte "Bewußtsein sozialer Probleme" und die moralischen und politischen Forderungen nach einer Politik zum Schutze der "sozial Schwachen" auch die Notlage arbeitender Kinder in Entwicklungsländern gleichmäßig ("gerecht") berücksichtigen und wohl mit weitem Abstand vor anderen Problemlagen an die erste Stelle der Welt-Sozialprobleme setzen.
- Da müßten manche Debatten hierzulande über die Bedeutung von verminderten Lohnzuwächsen oder Realeinkommensrückgängen, über die Bewertung bestimmter Lebenslagen als "Armut" und über die Einstufung aller Versuche einer Einschränkung von "sozialen Errungenschaften" in der Bundesrepublik Deutschland "als Rückkehr zum Kapitalismus pur" doch so dramatisch relativiert werden, daß wir (verschämt) von unseren

ideologischen Übertreibungen befreit und erleichtert an die Anpassung unseres Sozialstaates an die veränderten Gesellschaftsverhältnisse und weltwirtschaftlichen Bedingungen herangehen könnten.

Kinderarbeit als historischer Auslöser staatlicher Sozialpolitik

Aus der Entstehungsgeschichte der modernen staatlichen Sozialpolitik als Reaktion auf die Arbeiterfrage der Frühindustrialisierung in Europa und aus der Tradition der Wissenschaft von der Sozialpolitik ist bekannt, daß das *Problem der Kinderarbeit* geradezu idealtypisch geeignet ist, *Sozialpolitik* in einer freien Gesellschaft zu erklären und verständlich zu machen.¹

- In bezug auf den Schutz von Leben und Gesundheit von Kindern scheint sich (zu allen Zeiten) am ehesten und in größter Allgemeingültigkeit das menschliche "Gewissen" zu regen und Gefahren für Leben, Gesundheit und Entfaltungsmöglichkeiten von Kindern übereinstimmend als "Problem" zu empfinden ("Problemsensibilität und -bewußtsein").
- Die Mechanismen der öffentlichen Meinungsbildung und der sozialpolitischen Willensbildung in den Nationalstaaten folgten aber - auch in den westlich-abendländischen Demokratien - durchaus nicht zwingend diesem individuellen und gesellschaftlich verbreiteten Problembewußtsein, sondern führten zu einer durch diverse "Sachzwänge" verzerrten politischen Problemlösungsdringlichkeit, Problemlösungsfähigkeit und -bereitschaft. Es kann also immer wieder der Fall sein, daß Sozialpolitik sich nicht vorrangig auf die dringlichsten Probleme sozialer Schwäche ausrichtet und den Bedürftigsten am ehesten hilft, sondern vorhandene Problemlösungsmöglichkeiten nur nach "politischer Opportunität" nutzt.
- Die staatliche Intervention gegen Kinderarbeit in der Frühindustrialisierung erfolgte nicht nur aus humanitären Motiven und mußte in paternalistischer Wahrnehmung der wohlverstandenen Interessen sowohl gegen die historisch gehegten Interessen der Arbeiterfamilien an einem existenzsichernden "Auskommen" als auch gegen die kurzfristigen Gewinninteressen der Kapitalisten (Arbeitgeber) durchgesetzt werden.
- Mit dem gesetzlichen Verbot der Kinderarbeit war eigentlich noch überhaupt kein Schutz der Kinder erreicht, weil die faktische Notlage der Arbeiterfamilien, die fehlende Möglichkeit der Fabrikspektion und die realen Machtverhältnisse in der Gesellschaft eine Umsetzung dieses Verbotes weitgehend ausschlossen ("Implementationsprobleme").

Von der historisch-deskriptiven wissenschaftlichen Analyse und der literarischen Verarbeitung der Arbeiterfrage des 19. Jahrhunderts in Europa wissen wir genug, um uns ein auch heute noch Schauer auslösendes Bild von den

Formen, Umständen und Folgen der damaligen Kinderarbeit zu machen, die wie Erwachsene einen oft mehr als 14-stündigen Arbeitstag hatten und selbst unter Tage eingesetzt wurden. Auch nachdem die Entwicklung der industriellen Arbeit und die Ausbeutung des Proletariats zunehmend als gesellschaftliches Problem empfunden wurde ("Arbeiterfrage des 19. Jahrhunderts"), gelang in Deutschland erst über die Auswirkungen auf die Wehrtauglichkeit der jungen Männer aus der wachsenden Arbeiterklasse der Schritt zum Verbot der Kinderarbeit im sog. "Preußischen Regulativ" zur Gewerbeordnung von 1839.² Es dauerte jedoch bis zur Jahrhundertwende, bis der Staat - der ja gerade erst die Liberalisierung der Wirtschaft vollzogen hatte - schrittweise über die fakultative zur obligatorischen Fabrikaufsicht auch eine wirksame Kontrolle des Verbots der Kinderarbeit einführte und die Umsetzung des rechtlichen Kinder- und Jugendarbeitsschutzes vollzog.

Problematische Entwicklungen in der Kinderarbeit

Wenn die Arbeit eines der Kennzeichen ist, die den Menschen von den anderen Geschöpfen unterscheiden³, dann kann auch die Arbeit von Kindern nicht generell als Problem empfunden werden. Eine werteschaftende, nutzenstiftende und zur Überwindung der Knappheit beitragende (also insofern auch ökonomische) menschliche Tätigkeit kann und muß dann - auch insoweit sie in gewissem Maße mit Mühe, körperlicher und geistiger Anstrengung, also mit "Arbeitsleid", verbunden ist - mit zu den Erfahrungsbereichen von Kindern und Jugendlichen gehören, in denen sie ihre wachsenden Möglichkeiten und Fähigkeiten zur Entwicklung und Entfaltung ihrer Persönlichkeit erproben können. Im früheren Wirtschaften des "ganzen Hauses" und im bäuerlichen Familienbetrieb bis in die Gegenwart ist der Erfahrungsbereich der Arbeit für die Kinder durch die Einheit der Lebenszusammenhänge gegeben und die bei kindlicher Arbeit immer bestehende Gefahr der Überlastung der jeweiligen entwicklungsbestimmten Möglichkeiten vorwiegend ein innerfamiliäres Problem der Förderung, Erziehung und des Verhältnisses von (Großeltern) Eltern und Kindern. Durch die Industrialisierung und die mit ihr einhergehende Trennung von häuslicher Arbeit ("Familienarbeit") und Erwerbsarbeit, von "Produktion" und "Konsum", von "Arbeit" und "Wohnen", "Arbeitswelt" und "Freizeit"⁴ wurde die Arbeit von Kindern in doppelter Hinsicht zu einem gesellschaftlichen Problem:

- Zum einen ergab sich die massenhafte Ausbeutung von Kindern in der Frühindustrialisierung, die Kinderarbeit als Spitze des Eisbergs der Arbeiterfrage des 19. Jahrhunderts.

- Zum anderen wurde - wenn auch mit erheblicher Verzögerung - das Problem der Gestaltung von Erziehungs- und Bildungsprozessen erkannt, in denen Kinder und Jugendliche ihrer Entwicklung entsprechend die erforderliche Erfahrung für die Arbeit als überwiegende (meist einzige) Grundlage ihrer Existenzsicherung sammeln können.

In der Gegenwart dürften im westeuropäischen Raum die gesellschaftlichen Probleme der Kinderarbeit weitgehend gelöst sein.

- Leben- und gesundheitsgefährdende Kinderarbeit wird durch Arbeitsverbote bzw. Jugendarbeitsschutz ausgeschlossen;
- die gesellschaftlichen und staatlichen Rahmenbedingungen für eine angemessene (wenn auch vielfach verbesserungsfähige) Schul- und Berufsausbildung sind gegeben;
- ein Zwang, daß Kinder zum Lebensunterhalt ihrer Familien beitragen müssen, kann angesichts der erreichten Einkommensniveaus sowie sozialer Sicherung und mindestbedarfssichernder Transfers kaum mehr angenommen werden;
- die Möglichkeit von Kindern und Jugendlichen, sich durch vorübergehende und geringfügige Erwerbsarbeit ihr Taschengeld aufzubessern, kann - ohne die mit solcher Kinderarbeit verbundenen Gefahren unterschätzen zu wollen - auch als Chance zum Erwerb persönlicher und gesellschaftlicher Kompetenz verstanden werden.

In Übereinstimmung mit dem Bericht der Bundesregierung "Kinderarbeit in der Welt"⁵ wird hier nicht auf die Kinderarbeit in Form gelegentlicher Mithilfe im elterlichen, (meist) bäuerlichen oder handwerklichen Familienbetrieb oder zur Aufbesserung des Taschengeldes in den westlichen Industrie- und Wohlfahrtsstaaten abgestellt. Die Betrachtung soll vornehmlich ausgerichtet sein auf die überwiegend in Entwicklungs- (oder auch Schwellen-)ländern anzutreffende gewerbliche Kinderarbeit, die unter lebens- und gesundheitsgefährdenden, entwicklungshemmenden und ausbeuterischen Bedingungen erfolgt und ohne rechtlichen Schutz vielfach am Rande, überwiegend außerhalb der Legalität stattfindet. Da es hier nicht um die Weckung von Emotionen geht, sollen die extremen Probleme totaler Versklavung von Kindern und krimineller Formen sexuellen Mißbrauchs von Kindern nur am Rande erwähnt, im übrigen aber ausgeklammert werden.

Die in Entwicklungsländern, Schwellenländern oder neu industrialisierten Ländern (NIC) sowie in gewissem Umfang in den ehemals sozialistischen Transformationsländern anzutreffende Kinderarbeit dürfte dabei durchaus unterschiedliche Merkmale und unterschiedliche Ursachen aufweisen. Auf diese Unterschiede von Kinderarbeit, die teilweise eher als Aspekt einer Armutproblematik und der extremen Ungleichheit der Verteilung der Lebens-

lagen, oder aber überwiegend als ein Bestandteil der allgemeinen Entwicklungsproblematik erscheinen, soll aber hier nicht näher eingegangen werden. In einer durchaus extremtypischen Vorgehensweise soll gewerbliche Kinderarbeit als Problem in Ländern mit einem ausgeprägten Entwicklungsrückstand in den Mittelpunkt der Betrachtung gestellt werden.

Nach dem World Labour Report der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) kann Kinderarbeit dann durch den im folgenden dargestellten Merkmalskatalog näher umrissen werden. *Kinderarbeit als soziales Problem* umfaßt im wesentlichen die folgenden Erscheinungsformen der gewerblichen Arbeit von Kindern (vgl. Bericht der Bundesregierung, S. 8):

- Arbeit in Fabriken von zu jungen Kindern: (in Entwicklungsländern häufig bereits im Alter von 6 oder 7 Jahren);
- lange Arbeitszeiten (von 12 bis 16 Stunden am Tag);
- Arbeit unter körperlicher oder auch psychischer Überanstrengung (z.B. in engen Minenwerken);
- Arbeit auf der Straße: unter ungesunden und gefährlichen Bedingungen;
- Arbeit für eine sehr geringe Bezahlung;
- Arbeit, die die soziale und seelische Entwicklung des Kindes hemmt;
- Arbeit von Kindern unter Einschüchterung, Drohung oder in Abhängigkeit bis zu Schuldknechtschaft.

Das Ausmaß der Kinderarbeit in der Welt

Wenn auch die Datenlage und die statistische Erfassung eine exakte Darstellung der Erscheinungsformen und des Umfangs der Kinderarbeit in der Welt nicht zulassen, so erlauben die verfügbaren empirischen Befunde doch, sich ein grobes Bild von Art und Ausmaß gewerblicher Kinderarbeit in der Gegenwart zu machen.

Zum Umfang der Kinderarbeit kann aufgrund von Schätzungen und statistischen Erhebungen, die allerdings den zuvor dargestellten Merkmalen nicht voll gerecht werden, für die Welt insgesamt folgender Überblick gegeben werden (vgl. Bericht der Bundesregierung, S. 15-17).

- Für die Welt insgesamt kann die Kinderarbeit auf 100 bis 200 Mio. geschätzt werden (ILO: World Labour Report, Genf 1992, S. 13),
- d.h., daß weltweit ca. 20-30 % der Kinder zwischen 6 und 15 Jahren als Kinderarbeiter anzusehen sind, oder daß
- ca. 4 bis 8 % aller Erwerbstätigen Kinder sind.
- Nur ca. 38 % der Kinderarbeiter (davon sind 60 % Jungen, 40 % Mädchen) werden überhaupt entlohnt.

beitslosigkeit herrscht, also Arbeitskräftereserven unter den Erwachsenen unausgeschöpft bleiben.

Zudem ist hier auf die Informationsmängel bei den Kindern selbst und ihren Familien sowie der Länder zu verweisen, die erwarten lassen, daß die tatsächlich geäußerten Interessen an Kinderarbeit nicht mit den Präferenzen und Zielen übereinstimmen, die bei annähernd zutreffenden Informationen über die Lebens- und Gesundheitsrisiken der Kinderarbeit einerseits und über die Chancen der Entwicklung und der Humankapitalbildung bei den Kindern unter einem Kinderarbeitsverbot andererseits zustandekommen würden.

(5) Mit einem Verbot der Kinderarbeit und der Einschränkung der Jugendarbeit allein ist es - wie die Sozialpolitikgeschichte in den Industriestaaten zeigt - noch nicht getan. Es bedarf der komplementären Durchsetzung einer allgemeinen Basis-Schulpflicht und des Aufbaus eines Systems der Berufsausbildung. Im Rahmen einer dualistischen Form der beruflichen Qualifizierung lassen sich in den Entwicklungsländern (zumindest für Übergangsphasen) bei Jugendlichen auch Verbindungen der Interessen an Ausbildung, gewerblicher Produktionstätigkeit und Einkommenserwerb vorstellen.

(6) Die Schaffung von sozialen Rechtsnormen und internationalen Abkommen in bezug auf Kinder- und Jugendarbeit kann - wie ebenfalls die Geschichte in den Industriestaaten belegt - ohne wirksame Kontrolle deren konsequente Umsetzung und Einhaltung und damit die Sicherung von Leben und Gesundheit der Kinder noch nicht gewährleisten. Eine wirksame Kontrolle solcher sozialpolitischer humanitärer Mindestnormen fairen Unternehmensverhaltens in der globalisierten Wirtschaft verlangt neben den Handlungsmöglichkeiten der Organe der Vereinten Nationen, der Welthandelsorganisation (WTO) und der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) eine aufmerksame *Weltöffentlichkeit*, die das Problembewußtsein verstärken und moralischen Druck auf globale Unternehmen und auf Nationalstaaten ausüben kann.

(7) Schaffung, Einhaltung, Umsetzung und Kontrolle von Normen einer Weltsozialpolitik gegen Kinderarbeit wären umso wahrscheinlicher, wenn eine *weltweite soziale Bewegung* und wirksame Organisationen der Interessen der Betroffenen in den Entwicklungsländern zustandekämen. In der Hilfe zur Entwicklung solcher Initiativen und Organisationen könnte die vornehmste, nicht protektionistische und langfristig zuverlässigste Form des Schutzes von grundlegenden "sozialen Errungenschaften" in den hochentwickelten Ländern im Zuge der Globalisierung bestehen. Eine solche Hilfe für den Aufbau und die Entfaltung sozialer Interessenverbände in den Entwicklungsländern würde gerade den starken Arbeitnehmerorganisationen in den Industrieländern gut anstehen.

Anmerkungen

- 1 Von besonderem Lehrwert erscheinen die Ausführungen von Eduard Heimann zur produktionspolitischen Notwendigkeit und zum gesamtwirtschaftlichen Wert einer gesetzlichen Beschränkung der Kinderarbeit im Kapitalismus sowie zur lohnpolitischen Auswirkung und zum Einfluß auf das gesamte Arbeitseinkommen. Vgl. Heimann, Eduard: Soziale Theorie des Kapitalismus - Theorie der Sozialpolitik. Tübingen 1929, insbes. S. 157ff. - Die folgende Betrachtung orientiert sich an der Analyse Heinz Lamperts, der als Determinanten der Entwicklung staatlicher Sozialpolitik Problemlösungsdringlichkeit, Problemlösungsfähigkeit und Problemlösungsbereitschaft unterscheidet. Vgl. Lampert, Heinz: Lehrbuch der Sozialpolitik. 4. Aufl., Berlin u.a. 1996, insbes. S. 131ff.
- 2 Das Regulativ vom 9. März 1839 über die Beschäftigung jugendlicher Arbeiter in Fabriken hat folgenden Wortlaut:

§ 1. Vor zurückgelegtem neunten Lebensjahre darf niemand in einer Fabrik oder bei Berg-, Hütten- und Pochwerken zu einer regelmäßigen Beschäftigung angenommen werden.

§ 2. Wer noch nicht einen dreijährigen regelmäßigen Schulunterricht genossen hat, oder durch ein Zeugniß des Schulvorstandes nachweist, daß er seine Muttersprache geläufig lesen kann und einen Anfang im Schreiben gemacht hat, darf vor zurückgelegtem sechzehnten Jahre zu einer solchen Beschäftigung in den genannten Anstalten nicht angenommen werden.

Eine Ausnahme hiervon ist nur da gestattet, wo die Fabrikherren durch Errichtung und Unterhaltung von Fabrikschulen den Unterricht der jungen Arbeiter sichern. Die Beurtheilung, ob eine solche Schule genüge, gebührt den Regierungen, welche in diesem Falle auch das Verhältniß zwischen Lern- und Arbeitszeit zu bestimmen haben.

§ 3. Junge Leute, welche das sechzehnte Lebensjahr noch nicht zurückgelegt haben, dürfen in diesen Anstalten nicht über zehn Stunden täglich beschäftigt werden. Die Orts-Polizei-Behörde ist befugt, eine vorübergehende Verlängerung dieser Arbeitszeit zu gestatten, wenn durch Naturereignisse oder Unglücksfälle der regelmäßige Geschäftsbetrieb in den genannten Anstalten unterbrochen und ein vermehrtes Arbeitsbedürfniß dadurch herbeigeführt worden ist. Die Verlängerung darf täglich nur eine Stunde betragen und darf höchstens für die Dauer von vier Wochen gestattet werden.

§ 4. Zwischen den im vorigen Paragraphen bestimmten Arbeitsstunden ist den genannten Arbeitern Vor- und Nachmittags eine Muße von einer Viertelstunde und Mittags eine ganze Freistunde und zwar jedesmal auch Bewegung in freier Luft zu gewähren.

§ 5. Die Beschäftigung solcher jungen Leute vor 5 Uhr Morgens und nach 9 Uhr Abends, so wie an den Sonn- und Feiertagen ist gänzlich untersagt.

§ 9. Durch vorstehende Verordnung werden die gesetzlichen Bestimmungen über die Verpflichtung zum Schulbesuch nicht geändert. Jedoch werden die Regierungen da, wo die Verhältnisse die Beschäftigung schulpflichtiger Kinder in den Fabriken

nöthig machen, solche Einrichtungen treffen, daß die Wahl der Unterrichtsstunden den Betrieb derselben so wenig als möglich störe.

§ 10. Den Ministern der Medizinal-Angelegenheiten, der Polizei und der Finanzen bleibt es vorbehalten, diejenigen besondern sanitäts-, bau- und sittenpolizeilichen Anordnungen zu erlassen, welche sie zur Erhaltung der Gesundheit und Moralität der Fabrikarbeiter für erforderlich halten. Die hierbei anzudrohenden Strafen dürfen 50 Thaler Geld- oder eine diesem Betrag entsprechende Gefängnißstrafe nicht übersteigen."

- 3 Vgl. Papst Johannes Paul II.: Enzyklika "Über die menschliche Arbeit" (mit einem Kommentar von Oswald von Nell-Breuning). Freiburg 1981.
- 4 In solchen verbreiteten Gegenüberstellungen wird vielfach der Eindruck erweckt, nur die gesellschaftliche, außerhäusliche Arbeit gegen Entgelt sei Arbeit. Dieser im allgemeinen Sprachgebrauch verbreiteten Vorstellung soll hier jedoch keinesfalls gefolgt werden.
- 5 Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.): Kinderarbeit in der Welt, Bericht der Bundesregierung. Bonn 1995. - Auf diesem Bericht der Bundesregierung basieren im wesentlichen die im folgenden referierten statistischen Angaben und die Hinweise auf die internationalen Rechtsnormen zur Kinderarbeit. Vgl. auch UNICEF (Hrsg.): Zur Situation der Kinder in der Welt. Kinderarbeit 1997 (Originaltitel: The State of the World's Children 1997). Frankfurt 1996.
- 6 Vgl. UNICEF (Hrsg.): Zur Situation der Kinder in der Welt 1993. New York 1992.
- 7 Die tatsächliche Begrenzung der Empfindung und des Handelns aus Solidarität auf überschaubare Gruppen läßt vermuten, daß auch für die "Versichertengemeinschaften" im Sozialstaat der Gegenwart kaum mehr von der Solidarität ausgegangen werden kann, die in den Anfängen der Arbeiterbewegung gegeben war. Die Annahme einer Beschränkung der Solidarität auf die Angehörigen eines Nationalstaates kann zwar Auswahlentscheidungen in der Forschung und bei wissenschaftlicher Politikberatung rechtfertigen (Wertbasisproblem), aber keine eingeschränkte Gültigkeit der in allgemeinen Menschenrechten enthaltenen Normen begründen (dies wäre ein sog. naturalistischer Fehlschluß).
- 8 Vgl. Feld, Lars P.: Sozialstandards und die Welthandelsordnung, in: Außenwirtschaft, Jg. 51 (1996), S. 51ff. S. 54f.
- 9 Vgl. ebenda, S. 59.

Zur Person des Verfassers

Dr. rer. pol., Dipl. Volkswirt Gerhard D. Kleinhenz, Universitätsprofessor für Volkswirtschaftslehre mit Schwerpunkt Wirtschafts- und Sozialpolitik an der Universität Passau.

Kirche und Gesellschaft

Herausgegeben von der
Katholischen Sozialwissenschaftlichen
Zentralstelle Mönchengladbach

Nr. 238

Norbert Feldhoff

Kirchensteuer – ohne gleichwertige Alternative

J.P. BACHEM VERLAG

Die Reihe „Kirche und Gesellschaft“ will der Information und Orientierung dienen. Sie behandelt aktuelle Fragen aus folgenden Bereichen:

Kirche, Politik und Gesellschaft

Staat, Recht und Demokratie

Wirtschaft und soziale Ordnung

Familie

Schöpfungsverantwortung und Ökologie

Europa und Dritte Welt

Die Hefte eignen sich als Material für Schule und Bildungszwecke.

Bestellungen

sind zu richten an:

Katholische Sozialwissenschaftliche Zentralstelle

Brandenberger Straße 33

41065 Mönchengladbach

Tel. 0 21 61 / 20 70 96 · Fax 0 21 61 / 20 89 37

Ein Prospekt der lieferbaren Titel kann angefordert werden

Redaktion:

Katholische Sozialwissenschaftliche Zentralstelle

Mönchengladbach

Erscheinungsweise: Jährlich 10 Hefte, 160 Seiten

1997

© J. P. Bachem Verlag GmbH, Köln

ISBN 3-7616-1268-0

Mit der deutschen Wiedervereinigung erhielt die Diskussion über Abschaffung oder Beibehaltung des Kirchensteuersystems neue Nahrung. Da viele Diskussionsbeiträge emotional gefärbt und häufig eher von grundsätzlicher Kirchenkritik als von Sachkenntnis im Bereich der Kirchensteuer geprägt sind, ist weithin eine ziemliche Verwirrung entstanden. Gibt es echte, vielleicht sogar bessere Alternativen zum Kirchensteuersystem?

In einem Gesetzentwurf zur Verfassungsreform (Art. 9a) und in einer Informationsschrift zum Bundestagswahlkampf 1994 sprachen sich die Bündnisgrünen für eine Trennung von Staat und Kirche und eine schrittweise Abschaffung der Kirchensteuer aus. Im November 1996 erklärte die kirchenpolitische Sprecherin der Bündnisgrünen, Christa Nickels, auf einer Tagung des Instituts für Gesellschaftswissenschaften Walberberg, ihre Partei wolle die Kirchensteuer nicht abschaffen. Bei den Grünen gebe es "ein breites Spektrum", das an dem bestehenden System festhalten wolle. Allerdings müsse darüber nachgedacht werden, ob künftig das italienische Modell der Kirchenfinanzierung nicht auch in Deutschland praktiziert werden solle (KNA-Inland 224 vom 21. November 1996). Der Hinweis auf das sogenannte "Italienische Modell" gewinnt auch dadurch an Bedeutung, daß namhafte Vertreter der Katholischen Kirche in ihm eine mögliche Alternative zum deutschen Kirchensteuersystem sehen. Ist es dies wirklich?

In dieser Schrift sollen in einem ersten Abschnitt die derzeit diskutierten Alternativen zum deutschen Kirchensteuersystem dargestellt und beurteilt werden. Im zweiten Abschnitt wird dann der Versuch gemacht, die Folgen zu schildern, die der Wegfall der Kirchensteuer für die Kirchen, für Staat und Gesellschaft und auch weltweit hätte.

I. Alternativen zum Kirchensteuersystem

Es ist an dieser Stelle nicht möglich, alle Modelle der Kirchenfinanzierung darzustellen und zu bewerten.¹ Ebenfalls lassen sich in diesem Zusammenhang höchst interessante Reformvorschläge am Kirchensteuersystem nicht erörtern. Allerdings scheinen sie auch kaum realisierbar zu sein.²

1. Kultur- und Sozialsteuer

Die Einführung einer Kultur- oder Sozialsteuer wird schon seit mehr als zwei Jahrzehnten diskutiert, in den neunziger Jahren aber mit besonderer Heftigkeit und größerem öffentlichen Interesse. 1992 machte der CDU-Sozialexperte Franz Rohmer den Vorschlag: "Die Abschaffung der Kirchensteuer muß ernsthaft geprüft werden. Die Kirchensteuer könnte in eine allgemeine Kultur- und Sozialsteuer umgewandelt werden, die alle Steuerzahler entrich-

ten müßten." Seine Begründung: Die ständig steigende Zahl von Kirchenaustritten führe beim heutigen System zu Steuerungerechtigkeit. "Konfessionslose zahlen zwar keine Kirchensteuer, profitieren aber trotzdem von Einrichtungen, die durch Kirchengelder mitfinanziert werden, wie zum Beispiel Kindergärten." Dieser Vorschlag wurde zwar von der CDU/CSU-Bundestagsfraktion umgehend abgelehnt, dennoch taucht er später immer wieder in verschiedenen Varianten auf.

Ein so radikaler Vorschlag wie der von Franz Rohmer wäre ohne Verfassungsänderung nicht umsetzbar. Jedenfalls müßten die Kirchen auf ihr Recht, Mitgliedsbeiträge in Form von Kirchensteuern zu erheben und deren Höhe am Bedarf der seelsorglichen und kirchlichen Aufgaben zu orientieren, verzichten. Stattdessen wäre die Kirchenfinanzierung von einer staatlichen Steuer dem Grunde und der Höhe nach abhängig.

Eine Variante dieses Vorschlags lautet, daß alle die, die keine Kirchensteuer zahlen, zu einer sogenannten Kultur- und Sozialsteuer herangezogen werden sollen, damit alle Bürger, ob sie nun Kirchensteuer zahlen oder nicht, in gleichem Maße belastet werden. Die Bundesregierung hält eine Kultursteuer oder eine entsprechende Abgabe für Personen, die keine Kirchensteuer zahlen, für verfassungswidrig. Eine Steuerpflicht, die an einen Austritt aus einer Kirche anknüpfte, wäre verfassungsrechtlich nicht möglich, erklärte der parlamentarische Staatssekretär beim Bundesfinanzminister Hansgeorg Hauser (CSU) in einer im Oktober 1996 in Bonn veröffentlichten Antwort an die CSU-Bundestagsabgeordnete Renate Blank.

Der Internationale Bund der Konfessionslosen und Atheisten (IBKA) kann also beruhigt sein, daß seine Mitglieder nicht durch eine Kultur- und Sozialsteuer zur Kasse gebeten werden. Zum Vorschlag Rohmers hatte er vor Jahren bemerkt, es sei CDU-Kreisen offensichtlich ein Greuel, daß Konfessionslose die Kirchensteuer sparen. Deshalb wolle man sie mit einer "Sondersteuer" zur Kasse bitten.

Auch aus kirchlicher Sicht wäre es falsch, eine allgemeine Kultur- und Sozialsteuer zu fordern, um dadurch zu verhindern, daß Nicht-Kirchenmitglieder kirchliche Einrichtungen in Anspruch nehmen können, ohne dazu einen finanziellen Beitrag zu leisten. Die Kirche hat sich zu allen Zeiten mit ihren Einrichtungen dem Gemeinwohl verpflichtet gefühlt und somit erhebliche Mittel aufgewendet, um unter missionarischen und caritativen Aspekten auch für jene Menschen da zu sein, die nicht zur Kirche gehören. Dieses Angebot darf für die Kirche kein Grund sein, heute von allen Bürgern der Bundesrepublik einen Beitrag in Höhe der Kirchensteuer zu fordern. Es wirkt beschämend, wenn kirchliche Kreise überlegen, sich "Serviceleistungen" von

Nichtmitgliedern zusätzlich bezahlen zu lassen - im exakt berechneten Proportio zur nicht gezahlten Kirchensteuer.

Kirchlicherseits eine Kultur- und Sozialsteuer von denen zu fordern, die nicht der Kirche angehören, um dem Kirchenaustritt damit den Anreiz zu nehmen, von der Steuer entlastet zu werden, halte ich für eines der schlimmsten Armutszuzeugnisse, das man sich selbst ausstellen würde. Auf diese Art und Weise die Menschen in der Kirche zu halten, wäre fatal. Im übrigen nimmt diese Argumentation nicht ernst, was bei demoskopischen Untersuchungen wiederholt festgestellt wurde: Wer zur Kirche keinen Kontakt mehr hat, am religiösen Leben nicht mehr teilnimmt und dem Glauben keine existenzielle Bedeutung beimißt, für den kann die Kirchensteuer zum zentralen Entscheidungskriterium werden. Religiöse Konfessionslose, die ihren Austritt aus der Kirche allein mit der Kirchensteuer begründen, sind eine kleine Minderheit.³

2. Das italienische Modell

Es wurde bereits erwähnt, daß in der Diskussion um Kirchensteuer-Alternativen das italienische Modell in den letzten Jahren eine große Rolle spielt. Worum handelt es sich bei diesem Modell, und wie ist es zu bewerten?

Zum 1.1.1990 liefen in Italien die Staatsleistungen für die Besoldung und Versorgung des Klerus (sowie für einige weitere Zwecke wie den Bau und die Unterhaltung von Kirchen, Pfarrheimen u.ä.) aus. Seither hat der italienische Steuerzahler die Möglichkeit, einen Teil seiner Einkommensteuerschuld (genau 0,8 %) mit einer Zweckbindung zu versehen. Dabei hat er folgende Wahlmöglichkeiten: die katholische Kirche und zwei weitere kleinere Religionsgemeinschaften. Überdies kann der Betrag auch dem Staat zugewiesen werden, der das Geld dann aufgrund gesetzlicher Bindung für soziale und humanitäre Zwecke wie Katastrophenhilfe, Flüchtlingshilfe, Armutsbekämpfung oder Erhaltung von Kunstgütern zu verausgaben hat. Das Geld der Steuerzahler, die sich für keinen der vier Verwendungszwecke entschließen, wird in Italien im Verhältnis der Beträge, für die eine Zweckbindung vorgenommen wurde, aufgeteilt.

Aus meiner Sicht sprechen vier Gründe gegen die Einführung eines solchen Systems bei uns als Ersatz für die Kirchensteuer:

Unsere Kirchensteuer ist ein Mitgliedsbeitrag, der in Form von Steuern erhoben wird, verfassungsrechtlich garantiert durch Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 6 WRV. Das "italienische Modell" ist kein Kirchensteuersystem, kein Mitgliedsbeitrag, sondern eine Staatsleistung, über deren Höhe die Bürger, unabhängig von der Kirchenzugehörigkeit, abstimmen (im Rahmen des gesetzlich vorgegebenen Hebesatzes). Niemals könnte die Einführung eines solchen Gesetzes als Erfüllung der verfassungsrechtlich garantierten Kir-

chensteuer angesehen werden. Wichtiger als diese verfassungsrechtliche Überlegung ist allerdings der Hinweis, daß die Kirche nicht mehr von den Beiträgen ihrer Mitglieder, sondern von Staatsleistungen finanziell abhängig wäre.

Einen Vorteil sehen die Befürworter des "italienischen Modells" darin, daß die Steuerzahler selbst entscheiden können, wer ihr Geld bekommen soll. In keinem Bereich der Steuer gibt es sonst solch eine Entscheidungsfreiheit, wenn man einmal von der indirekten Möglichkeit absieht, die durch die Steuerabzugsfähigkeit von Spenden gegeben ist. Freiheit klingt immer gut, und deshalb muß dieses Argument besonders sorgfältig unter die Lupe genommen werden. Nach dem italienischen Recht dürfen die Empfangsberechtigten ihrerseits bei den Steuerzahlern um Zuwendungen werben. In Italien wirbt die katholische Kirche zum Beispiel auch durch Spots im Fernsehen. Man stelle sich einmal vor, ein Bischof würde mit Kindern an der Hand über Engagement und Aufwendung in seinem Bistum für Kindergärten informieren und an die Steuerzahler appellieren, ihren Beitrag deshalb der katholischen Kirche zuzuwenden. Solch ein Gedanke stimmt nachdenklich. Fachleute weisen darauf hin, daß bei der allgemeinen Kultursteuer anstelle der Kirchensteuer das Marketing in Richtung auf die Gesamtgesellschaft zunehmen würde, um die Zuwendungen aus der Kultursteuer gegenüber dieser Gesamtgesellschaft zu rechtfertigen. "Die Kirche würde sich damit womöglich in erster Linie um ihre soziale Erwünschtheit kümmern und danach um ihre Mitglieder. Eine fatale Folge für die Kirche, die nach ihrem Selbstverständnis die Botschaft Gottes verkünden will und die caritative Betätigung als Folge ihres Dienstes an Menschen ansieht, jedoch nicht als Hauptzweck." Die Kirchen "würden sich damit zu einer - bildhaft gesprochen - Caritas (bzw. Diakonischem Werk) mit religiösem Anhang entwickeln".⁴ Sehr bedenklich ist auch, daß der Staat als möglicher Empfänger dieser Sondersteuer in unmittelbare Konkurrenz zu den Kirchen tritt.

Im übrigen ist es mit der vielgerühmten Freiheit nicht so weit her. Heute kann man sich der Kirchensteuerzahlung wenigstens ganz entziehen, wenn man aus der Kirche austritt, und in der Regel treten nur die aus, die ohnehin im Hinblick auf ihre Glaubensüberzeugung der Kirche schon sehr fernstehen. Würde das "italienische Modell" eingeführt, könnte sich dieser Steuer niemand mehr entziehen. Diese Freiheit wäre nicht mehr gegeben. Es bleibt nur die Wahlfreiheit, wem man das Geld gibt.

Ein letzter Grund kommt hinzu. Die meisten übersehen, daß ein wesentlicher Unterschied in der Höhe dieser Steuern besteht. Während in Deutschland die Kirchensteuern in Höhe von 8 % oder 9 % der Einkommensteuerschuld erhoben werden, kostet die italienische Steuer 0,8 % derselben Basis. Selbst