

Eine familienpolitische  
Strukturreform der  
Sozialversicherung  
ist unausweichlich

## Nach dem Pflegerurteil

Jürgen Borchert

Mit Urteil vom 3. April 2001 hat das Bundesverfassungsgericht die Beitragsgestaltung der sozialen Pflegeversicherung beanstandet. Der Gesetzgeber des Jahres 1994 hätte die zunehmende Kinderlosigkeit nicht ignorieren dürfen und die Kindererziehung bei der Beitragsbemessung berücksichtigen müssen.

In umlagefinanzierten Systemen der Absicherung von Altersrisiken habe Kindererziehung konstitutive Bedeutung für die Funktionsfähigkeit des Systems. Die in ihrer großen Mehrheit hochaltrigen Pflegebedürftigen seien nämlich auf die Beiträge der Nachwuchsgeneration angewiesen. Während Eltern wegen der Kinder Konsumverzicht übten, erwachsen Kinderlosen entsprechende Einkommensvorteile. Dies verstoße gegen das Gleichbehandlungsgebot des Artikels 3 Absatz 1 Grundgesetz in Verbindung mit dem Gebot der Familienförderung aus Artikel 6 Absatz 1 Grundgesetz. Der zwischen Eltern und Kinderlosen vorzunehmende Ausgleich müsse durch Regelungen erfolgen, welche die Elterngeneration während der Erziehungs- und Erwerbsphase entlasteten. Die Korrektur habe deshalb auf der Beitragsseite stattzufinden und müsse zum 31. Dezember 2004 abgeschlossen sein. Bei der Bemessung dieses Zeitraumes habe der Senat berücksichtigt, dass die Bedeutung der Entscheidung auch für andere Zweige der Sozialversicherung zu prüfen sei.

Spätestens damit hat das Bundesverfassungsgericht klargestellt, dass das Urteil auch für die Rentenversicherung

Konsequenzen haben muss. Wie Lösungen konkret aussehen sollen, hat das Gericht – wie immer – offen gelassen. Die Festlegung auf die Beitragsseite und die Verwendung steuertypischer Begriffe legt jedoch für die Pflegeversicherung den Abzug von Kinderfreibeträgen vom Bemessungsentgelt nahe.

Bei zwei Kindern und einem Einkommen von 60 000 D-Mark würde dies beispielsweise bedeuten, dass der 1,7-prozentige Beitrag abzüglich der Kinderfreibeträge von rund 10 000 D-Mark je Kind nur von 40 000 D-Mark erhoben würde – mithin eine Entlastung von 340 D-Mark per anno oder 33 Prozent. Ob man darin eine angemessene Berücksichtigung der Erziehungsleistung für die Pflegeversicherung sehen kann, erscheint allerdings sehr fraglich. Ausgeschlossen erscheint eine hierauf beschränkte Lösung jedenfalls für die Rentenversicherung.

### Beitragsstrukturen familienfeindlich

Familienpolitisch hat die Entscheidung deshalb eine außerordentlich große Bedeutung, weil sie den Blick auf die Defizite der Beitragsstrukturen der Sozialversicherung lenkt und die Beachtung der demographischen Entwicklung erzwingt. Im Vergleich zur Einkommenssteuer mit ihrer Schonung der Existenzminima, der Progression und dem Fehlen der Bemessungsgrenzen ist die Belastungswirkung der parafiskalischen Abgaben alles andere als familiengerecht; sie ist primitiv und brutal. Dass die nur dem

Gebot der Belastungsgerechtigkeit unterworfenen Einkommenssteuer im Ergebnis fairer wirkt als die ausdrücklich dem sozialen Ausgleich, auch im Sinne einer Einkommensumverteilung von oben nach unten, verpflichteten Solidarsysteme, erscheint verfassungsrechtlich unerträglich.

### Umfassende Volksversicherung

Darüber hinaus ist höchst bemerkenswert, dass das Gericht dem Gesetzgeber die Befugnis zugesprochen hat, eine umfassende Volksversicherung einzurichten; von namhaften Verfassungsjuristen ist dies bisher verneint worden. Gerade darum ist das Urteil aber auch ein Stück weit enttäuschend. Denn mit einer echten Volksversicherung könnte der Gesetzgeber mit dem Unsinn des gegliederten Systems aufräumen und eine transparente, einheitliche Beitragsgestaltung durchsetzen. Obwohl die Kindererziehung selbstverständlich für alle Systeme, auch die kapitalgedeckten, „konstitutiven“, Bedeutung hat, kamen die Karlsruher Richter hier unverständlichlicherweise zu einer anderen Schlussfolgerung.

Es fragt sich in diesem Zusammenhang weiter, weshalb das Gericht nicht an seinen Hinweis im Beschluss vom 15. März 2000 zur Krankenversicherung der Rentner erinnert hat, dass auch Kapitaleinkünfte und Vermögen dem Beitragszugriff offen stehen. Immerhin lässt sich nicht leugnen, dass die Lohnquote gerade aus demographischen Gründen absinkt. Ebenso hätte eine diesbezügliche Verbreiterung der Finanzierungsbasis neben der Stabilisierung des Systems einen Gleichheitszuwachs zwischen Familien und Kinderlosen zur Folge. Denn Kinderlose können, was das BVG deutlich unterstreicht, wegen ihrer fehlenden Unterhaltslasten in ungleich größerem Umfang als Familien Vermögen bilden. Um das Urteil in Intention und Reich-

weite verstehen zu können, muss es im Kontext des Trümmerfrauenurteils vom 7. Juli 1992 gesehen werden. Dort hat das Bundesverfassungsgericht die „bestandserhaltende Bedeutung“ der Kindererziehung für die umlagefinanzierten Systeme zwar erkannt, ihre minderwertige Behandlung jedoch mit ihrer „Ungleichartigkeit“ gerechtfertigt; Geldbeiträge könnten sofort wieder ausgeschüttet werden.

### Kontext zum Trümmerfrauenurteil

Von dieser Position ist das Gericht nunmehr abgerückt und hat sich offenbar der in der mündlichen Verhandlung vom 4. Juli 2000 begründeten Sichtweise der ökonomischen Identität von Geld- und Kinderbeiträgen angeschlossen; das herausragende ökonomische Kriterium beider Beiträge sei der Konsumverzicht.

Gleichwohl hatte das Gericht im Trümmerfrauenurteil dem Gesetzgeber einen Verfassungsauftrag erteilt, die Lage der Familien mit jedem Reformschritt vorrangig zu behandeln und zu verbessern. Dabei sah das Gericht den Lösungsweg über die „Babyjahre“ als gangbar an, kritisierte jedoch, dass die Berücksichtigung von drei Babyjahren für Geburten ab 1992 allerdings erst in fernerer Zukunft wirksam werde und sie im Übrigen nur zu 75 vom Hundert des Rentendurchschnitts angerechnet würden. Dass das Gericht sie gleichwohl akzeptierte, hatte seinen Grund in der gemeinsamen Absichtserklärung des Deutschen Bundestages und des Bundesrates vom 21. Juni 1991. Diese wurde in der Folgezeit jedoch „vergessen“, stattdessen nahm der Gesetzgeber 1996 empfindliche Einschnitte in die Rentensubstanz, insbesondere bei den Renten von Frauen, vor. Die Forderung eines sofort wirksam werdenden Ausgleichs zwischen Familien und Kinderlosen in der neuen Entscheidung ist also auch eine Reaktion auf die Verletzung des

am 7. Juli 1992 erteilten Verfassungsauftrages.

### Vier Mindestmaßstäbe

Fasst man nun den familienpolitischen Ertrag aus dem Pflegeversicherungsurteil vom 3. April 2001 und dem Trümmerfrauenurteil vom 7. Juli 1992 zusammen, ergeben sich vier bindende Mindestmaßgaben der Verfassungsjudikatur für den Gesetzgeber, die für alle umlagefinanzierten Alterssicherungssysteme und Reformen der Transfersysteme gelten:

- Die Kindererziehung hat als Beitrag zu den Systemen konstitutive Bedeutung; dem hat der Gesetzgeber Rechnung zu tragen – bei der Pflegeversicherung wegen ihres einheitlichen Leistungskatalogs auf der Beitragsseite (im Umkehrschluss: bei der Rentenversicherung deshalb wohl eher auf der Leistungsseite).
- Der Ausgleich hat zwischen Eltern und Kinderlosen innerhalb der jeweiligen Generation stattzufinden.
- Der Ausgleich hat im Hier und Heute zu erfolgen, nicht erst „in fernerer Zukunft“.
- Der Gesetzgeber hat bei jedem Reformschritt zuallererst die Situation von Familien im Transferrecht allgemein (Steuer- und Sozialversicherungsrecht) wie die von Eltern im Rentenrecht im Besonderen relativ zu Kinderlosen zu verbessern.

### Rentenrecht mit Verfassungsjudikatur unvereinbar

Dass das gesamte Rentensystem nicht diesen vier Kriterien entspricht, lässt sich an mindestens elf Punkten feststellen:

- Die Regelungen zur Höherbewertung der Kindererziehung in der soeben verabschiedeten Rentenreform 2001 beinhalten schon deshalb keine Berücksichtigung der konstitutiven Bedeutung der Kindererziehung für das Rentensystem, weil sie überwiegend

erwerbsabhängig und damit koeffizient statt konstitutiv ausgestaltet sind.

- Weil die Kindererziehung dabei je nach Einkommen unterschiedlich honoriert wird, ist insoweit auch der Gleichheitssatz verletzt.
- Auch die neue Höherbewertung ist, genauso wie die Berücksichtigung der drei „Babyjahre“, auf Geburten ab 1992 beschränkt, wird also in nennenswertem Umfang erst ab 2030, „in fernerer Zukunft“ also, wirksam: Das reicht nicht.
- Diese Stichtagsregelung führt zudem zu einer extremen Benachteiligung der Frauen, die ihre Kinder vor 1992 bekommen haben. Bei gleichen Erziehungssachverhalten erhalten sie schon in Normalfällen drei-, vierhundert Mark weniger Rente. (Dies ist nicht nur verfassungswidrig, sondern, weil es Millionen Mütter trifft, auch politisch töricht!)
- Sodann findet der Ausgleich durch „Anrechnung“ der Kindererziehungszeiten nicht zwischen den begünstigten Kinderlosen und benachteiligten Eltern der jeweiligen Generation statt, sondern dafür müssen ausgerechnet die Kinder der bedachten Mütter einmal geradestehen: Zu dem intragenerationellen Gerechtigkeitsverstoß tritt der intergenerationelle!
- Die Hinterbliebenenrente, das im überkommenen Rentenrecht einzig übrig gebliebene Relikt der (verdeckten) Anerkennung der Erziehungsleistung, wird innerhalb der nächsten Jahrzehnte ohne Ersatzregelung faktisch abgeschafft: eine drastische Verschlechterung!
- Vollends absurd wird das ganze Rentenrecht, wenn nun für den „konstitutiven Beitrag Kindererziehung“ Bundesbeiträge (derzeit rund 22 Milliarden D-Mark) und diese sogar noch aus dem Ertrag der Verbrauchs- und Ökosteuern gezahlt werden, denn hier werden

- nicht nur „Beiträge für Beiträge“ entrichtet, sondern diese werden zudem über die indirekte Besteuerung noch überproportional von den Eltern selbst aufgebracht!
- Unvermeidlich steht damit die Rentenfinanzierung durch Verbrauchssteuern insgesamt am Pranger, deren Volumen ohne weiteres auf siebzig bis achtzig Milliarden D-Mark zu schätzen ist.
  - Da die Rentenkürzung aus demographischen Gründen auch auf die Honorierung der Kindererziehung durchschlägt, werden Eltern für die Kinderlosigkeit anderer mitverantwortlich gemacht – ebenfalls ein klarer Verfassungsverstoß!
  - Schließlich ist die Ungeheuerlichkeit zu korrigieren, dass Millionen geringfügig beschäftigte und seit 1999 dem Beitragszwang ohne gleichzeitige Ansprüche unterworfenen Mütter mit ihren Zahlungen die Beitragslast besser verdienender Kinderloser erleichtern müssen: Genau andersherum wollen es die Richter in Karlsruhe.
  - Außerdem sind Kinderlose – auch darauf hat das Gericht soeben deutlich hingewiesen! – in ungleich größerem Maße als Familien auf der jeweils gleichen Einkommensstufe zur Privatvorsorge fähig: Der Altersversorgungsabstand wird so unvermeidlich größer statt kleiner!

### **Sozialbeirat: Verkürzte Argumentationen**

Allen vorgenannten Evidenzen zum Trotz hat der Sozialbeirat soeben erklärt, er sehe keine Notwendigkeit, das Rentenrecht zu ändern. Anders als bei der Pflegeversicherung gelte bei der Rente das Prinzip der Vorleistungsabhängigkeit nach Maßgabe des Prinzips der Teilhabeäquivalenz, und bei einer Erhöhung der Beiträge für Kinderlose werde deren Beitragsrendite möglicherweise in einem Ausmaß beeinträchtigt, welches den Ei-

gentumsschutz der Rentenanwartschaften gemäß Artikel 14 Grundgesetz verletze. Außerdem gebe es im Rentenrecht bereits vielfältige und großzügige Regelungen der Berücksichtigung der Kindererziehung. Wegen des gegliederten Systems der Alterssicherung und wegen der im Ergebnis familienfeindlichen Belastungswirkung der Beitragsfinanzierung sei letztlich eine Honorierung der Kindererziehungsleistung als zentrale gesellschaftliche Aufgabe über das Steuer- und Transfersystem vorzuziehen.

Die Argumentation des Sozialbeirats ist weder neu noch überzeugend. Schon der ehemalige VDR-Vorsitzende Alfred Schmidt hat – mit Blick auf die Rentenreform 1992 – die Tatsache hart kritisiert, dass die Gilde der Sozialpolitiker dringenden familienpolitischen Reformbedarf insbesondere bei der Rentenversicherung mit „verkürzten Argumentationen vom Versicherungsprinzip her abzuwehren versucht“ und dabei „virtuos auf dem Klavier der Argumentationskunststückchen“ klimpere.

Im Prinzip waren sämtliche Argumente auch schon im Rahmen des Trümmerfrauenverfahrens ausführlich erörtert und vom Bundesverfassungsgericht verworfen worden. Man kann es deshalb kurz machen: Eine wie auch immer zu definierende Äquivalenz ist jedenfalls einfachgesetzlicher Natur und kann deshalb niemals Maßstab für das höherrangige Verfassungsrecht sein, sondern muss sich selbst an diesem messen lassen. Soweit das Bundesverfassungsgericht im Übrigen Rentenanwartschaften unter den Schutz des Artikels 14 Grundgesetz gestellt hat, geschah dies unter anderem unter Hinweis auf den Gesamtzusammenhang des Generationenvertrages.

Der Sozialbeirat vergisst auch zu erwähnen, dass das Gericht schon im Trümmerfrauenurteil ausdrücklich betont hat, dass Artikel 14 Grundgesetz einer „maßvollen“ Rentenminderung Kin-

derloser oder Kinderarmer nicht entgegensteht. Deshalb und weil es sich prinzipiell um ein Solidarsystem handelt, sind Renditeerwägungen abwegig, ganz abgesehen davon, dass die Subsumtion von Rentenanwartschaften unter Artikel 14 Grundgesetz ohnehin grundsätzlichen Bedenken begegnet. Denn es gehört zum Wesen des Eigentums, dass es der Nachkommenschaft vererbt werden kann. Rentenansprüche richten sich aber, genau umgekehrt, gegen die Nachwuchsgeneration. Die Abwehrargumente vom gegliederten System her („Sankt Florian“) hat das Gericht schließlich bereits durch den Hinweis entkräftet, dass gerade die Existenz des jeweiligen Systems zu dem spezifischen Nachteil der Eltern führt. Oder andersherum: Solange es ein gegliedertes System gibt, müssen die entsprechenden Korrekturen in jedem System vorgenommen werden. Für eine leistungsgerechte Rente unter Berücksichtigung des Beitrages „Kindererziehung“ ist dabei die Rentenversicherung der richtige Adressat, nicht die Kindergeldkasse.

Für die Sozialversicherung ist eine tiefgreifende familienpolitische Strukturreform unausweichlich. Offensichtlich ist dies für die Pflege und die Rente. Streiten lässt sich darüber, ob das Gericht auch die Gesetzliche Krankenversicherung in den

Reformauftrag einbeziehen wollte. Da rund 50 vom Hundert des Leistungsvolumens an Senioren gehen, ist diese Interpretation aber sachlich geboten. Während für die Kranken- und Pflegeversicherung die Lösung dabei auf der Beitragsseite zu suchen sein dürfte, wird im Rentenrecht der Schwerpunkt eher auf der Leistungsseite – etwa im Sinne des Elternrentenmodells – zu setzen sein, ergänzt freilich um Korrekturen auf der Beitragsseite, zum Beispiel durch Abzug von Kinderfreibeträgen vom Bemessungsentgelt oder – besser noch – einer Beitragsgestaltung nach dem Muster des „Soli“ (als Zuschlag zur Einkommenssteuer).

Darüber hinaus lässt sich der Ertrag der jüngeren Karlsruhe Rechtsprechung dahin gehend zusammenfassen, dass einer Volksversicherung für alle unter Einbeziehung aller Einkünfte und unter Aufhebung der Beitragsbemessungsgrenzen keine ernsthaften verfassungsrechtlichen Hindernisse mehr im Wege stehen. Nur so lassen sich aber die dramatisch ansteigenden Lasten der alternden Bevölkerung bei gleichzeitig nachlassender wirtschaftlicher Dynamik tragbar und familiengerecht verteilen. Dass eine ausgewogenere und bedarfsgerechtere Verteilung der Einkommen darüber hinaus auch viele wirtschaftspolitische Vorteile bietet, liegt auf der Hand.

### Hausfrau und Mutter

*Auf irgendeinem Stehempfang mit wichtigen Menschen. „Und was machen Sie beruflich?“ – „Ich bin Mutter und Hausfrau.“ Kurzes Schweigen, die Befragte kennt das. [...] Unser Tipp: Liebe Hausfrauen und Mütter, sollte Sie nochmals jemand nach Ihrem Beruf fragen, so antworten Sie doch: „Ich bin selbstständig und betreibe gemeinsam mit meinem Mann eine Firma. Wir investieren zurzeit primär in Humankapital und haben klar umrissene Verantwortungsbereiche. Ich kümmere mich vor allem um Personalführung, Food, Hygiene und Betriebsästhetik sowie um die Terminkoordination des fünfköpfigen Teams und die Organisation von Events. Mein Mann übernimmt die Kapitalbeschaffung, Buchführung, Kundenakquisition, Auftragsbearbeitung und, als eine Art Hobby, die Wartung der Firmenwagen.“*

(Aus: Komma, Januar 2001)