

Arbeitspapier/Dokumentation

herausgegeben von der
Konrad-Adenauer-Stiftung

Nr. 133/2004

Jürgen Borchert und Axel Reimann

Die Umsetzung des Pflegeurteils

Sankt Augustin, Juni 2004

Ansprechpartner: Christine Henry-Huthmacher
Koordinatorin
Frauen- und Familienpolitik
Telefon: 0 22 41/246-293
E-Mail: christine.henry-huthmacher@kas.de

Postanschrift: Konrad-Adenauer-Stiftung, Rathausallee 12, 53757 Sankt Augustin

Inhalt

Zusammenfassung	3
Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Pflegeversicherung vom 3. April 2001	5
Umsetzung des Pflegeurteils aus Steuermitteln	
Pro-Standpunkt	9
<i>Dr. Axel Reimann</i>	
Contra-Standpunkt	13
<i>Dr. Jürgen Borchert</i>	
Die Autoren	19

Zusammenfassung

Die Frage nach Berücksichtigung von Familienleistungen in der Alterssicherung wird seit vielen Jahren kontrovers diskutiert. Aktuelle Brisanz erhält diese Debatte durch ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 3. April 2001, in dem eine verfassungswidrige Benachteiligung von Familien in der Pflegeversicherung festgestellt wurde. Zur Behebung dieser Verfassungswidrigkeit fordert das Gericht eine Besserstellung der Familien und zwar „im System“ der gesetzlichen Pflegeversicherung, auf der Beitragsseite und während der Phase der Kindererziehung. In dieser Entscheidung hat das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber aufgetragen „die Bedeutung des vorliegenden Urteils auch für andere Zweige der Sozialversicherung zu prüfen“.

In dem so genannten „Pflegeurteil“ hat das Gericht festgestellt, dass die Kindererziehung in umlagefinanzierten Systemen der Alterssicherung von Altersrisiken konstitutive Bedeutung für die Funktionsfähigkeit des Systems hat. 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 Artikel 3 Absatz 1 GG in Verbindung mit dem Gebot der Familienförderung aus Artikel 6 Absatz 1 GG. 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 bis zum 31.12.2004 abgeschlossen sein. Wie die Lösung konkret aussehen soll, hat das Gericht offen gelassen.

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Pflegeversicherung vom 3. April 2001

Das Verfahren 1 BvR 1629/94 betrifft die Beitragshöhe in der sozialen Pflegeversicherung. Der Beschwerdeführer, ein verheirateter Vater von zehn Kindern, hat sich dagegen gewandt, dass Betreuung und Erziehung von Kindern bei der Bemessung des Beitrags zur sozialen Pflegeversicherung nicht berücksichtigt werden. Dies verletze insbesondere Art. 3 und 6 GG sowie das Rechts- und Sozialstaatsprinzip.

Nach dem heutigen Urteil ist es mit Art. 3 Abs. 1 i.V.m. Art. 6 Abs. 1 GG nicht zu vereinbaren, dass Mitglieder der sozialen Pflegeversicherung, die Kinder betreuen oder erziehen, mit einem gleich hohen Pflegeversicherungsbeitrag wie Mitglieder ohne Kinder belastet werden. Die entsprechenden Regelungen des SGB XI (§ 54 Abs. 1 und 2, § 55 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2, § 57 SGB XI) sind mit dem GG nicht vereinbar. Sie können bis zu einer Neuregelung, längstens bis zum 31. Dezember 2004, weiter angewendet werden.

1. Der Senat stellt zunächst klar, dass die Pflicht zur Förderung der Familie aus Art. 6 Abs. 1 GG nicht bereits dadurch verletzt wird, dass überhaupt Beiträge zur sozialen Pflegeversicherung von Eltern, die Kinder betreuen oder erziehen, verlangt werden. Zwar werden Familien von finanziellen Belastungen, die der Staat seinen Bürgern auferlegt, regelmäßig stärker betroffen als Kinderlose. Sie haben den Unterhaltsanspruch ihrer Kinder zu finanzieren, können jedoch andererseits durch die Kinderbetreuung nicht in gleichem Umfang erwerbstätig sein wie Kinderlose oder müssen die Fremdbetreuung ihrer Kinder bezahlen. Aus Art. 6 Abs. 1 GG folgt aber nicht, dass der Staat jede zusätzliche finanzielle Belastung von Familien vermeiden muss. Es ist daher nicht verfassungswidrig, dass der Erzieler des Familieneinkommens beitragspflichtig ist; der Staat muss diese Beitragslast auch nicht ausgleichen. Ob die staatliche Familienförderung offensichtlich unangemessen ist und dem Förderungsgebot aus Art. 6 Abs. 1 GG nicht mehr genügt, ist eine Frage der Gesamtabwägung. Art. 6 i. V. m. dem Sozialstaatsgebot gibt lediglich eine allgemeine Pflicht zum Familienausgleich vor. Es liegt innerhalb des Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers, wie er dieser Pflicht nachkommt. Mit einer Regelung, nach der auch Familien Beiträge zur sozialen Pflegeversicherung zahlen müssen, sind die Grenzen des Gestaltungsspielraums nicht überschritten.

2. Eine Verletzung von Art. 3 Abs. 1 i. V. m. Art. 6 Abs. 1 GG lässt sich auf der Leistungsseite der sozialen Pflegeversicherung ebenfalls nicht feststellen. Kinderlose erhalten im Durchschnitt nicht mehr Leistungen aus der sozialen Pflegeversicherung als Eltern.

Der Senat setzt sich in diesem Zusammenhang insbesondere mit der Frage auseinander, ob der Aufwand der Pflegeversicherung bei Pflegebedürftigen, die Kinder erzogen haben, geringer ist als bei Kinderlosen. Unterschiede sind insofern bei der stationären Pflege nicht nachweisbar. Es liegen keine Daten vor, die dafür sprechen, dass Kinderlose häufiger stationäre Pflege in Anspruch nehmen als Pflegebedürftige mit Kindern.

Allerdings bestehen bei der ambulanten Pflege Unterschiede. Die Gesamtausgaben für kinderlose Pflegebedürftige ab 60 liegen rund 10 Prozent höher als die Ausgaben für die gleiche Altersgruppe mit Kindern. Dies kann darin begründet sein, dass Pflegebedürftige für pflegende Töchter und Schwiegertöchter nur das niedrigere Pflegegeld nach der Pflegeversicherung beziehen, während Kinderlose häufiger die Sachleistungen durch professionelle Pflegedienste in Anspruch nehmen.

Insgesamt sind die Mehrausgaben für Kinderlose in den höheren Altersgruppen jedoch maßvoll. Es ist gerade Ausdruck des solidarischen Ausgleichs durch die Pflegeversicherung, Pflegeleistungen für solche Menschen zur Verfügung zu stellen, die nicht auf pflegende Familienangehörige zurückgreifen können. Außerdem kann für die Zukunft nicht zuverlässig angenommen werden, dass Pflegebedürftige von ihren Kindern gepflegt werden.

3. Der Erste Senat stellt jedoch eine verfassungswidrige Benachteiligung von Eltern auf der Beitragsseite der sozialen Pflegeversicherung fest. Er geht dabei davon aus, dass das Risiko, pflegebedürftig zu werden, jenseits der 60 deutlich und jenseits der 80 sprunghaft ansteigt. Pflegebedürftige sind deshalb auf die Pflegeversicherungsbeiträge der nachwachsenden Generation angewiesen.

Auf Grund dieses Umlagesystems profitieren die Kinderlosen von der Erziehungsleistung der Eltern. Beide sind darauf angewiesen, dass genug Kinder nachwachsen, die in der Zukunft Beiträge zahlen und ihre Pflege finanzieren. Dies ist unabhängig davon, ob sie selbst Kinder erzogen und damit zum Erhalt des Beitragsbestandes beigetragen haben oder nicht. Kinderlosen, die lediglich Beiträge gezahlt, zum Erhalt des Beitragszahlerbestandes aber nichts beigetragen haben, erwächst daher ein Vorteil. Zwar finanzieren sie mit ihren Beiträgen auch die Abdeckung des Pflegerisi-

kos der beitragsfrei versicherten Ehegatten und Kinder mit. Insgesamt wird der Vorteil, den Kinderlose durch das Aufziehen der nächsten Generation erlangen, durch die Umlage für die Familienversicherten aber nicht aufgezehrt.

Dieser systemspezifische Vorteil für Kinderlose in der sozialen Pflegeversicherung unterscheidet sich von dem Wohl, das aus der Erziehung und Betreuung von Kindern für die Gesellschaft im Allgemeinen erwächst. Kindererziehung liegt im gesellschaftlichen Interesse. Das allein gebietet noch nicht, sie in einem bestimmten sozialen Leistungssystem von Verfassungen wegen zu berücksichtigen. Wenn aber das Leistungssystem ein altersspezifisches Risiko abdeckt und so finanziert wird, dass die jeweils erwerbstätige Generation die Kosten für vorangegangene Generationen mittragen muss, ist für das System nicht nur die Beitragszahlung, sondern auch die Kindererziehung konstitutiv. Wird die zweite Komponente nicht mehr regelmäßig von allen geleistet, werden Eltern spezifisch in diesem System belastet, was deshalb auch innerhalb des Systems ausgeglichen werden muss.

Allerdings kann der Gesetzgeber die Benachteiligung von Eltern solange vernachlässigen, wie eine deutliche Mehrheit der Versicherten Kinder bekommt und betreut. Dies folgt aus dem Recht des Gesetzgebers zur Generalisierung. Trägt die große Mehrheit der Beitragszahler daneben durch Erziehung und Betreuung von Kindern zum System bei, ist das System im Großen und Ganzen im generativen Gleichgewicht. Solange liegt es auch innerhalb des gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums, die Beiträge nicht danach zu differenzieren, ob Kinder erzogen werden oder nicht.

Die Einführung des SGB XI im Jahr 1994 ohne Kindererziehungskomponente überschreitet jedoch den gesetzgeberischen Gestaltungsspielraum. Denn schon 1994 war bekannt, dass die Zahl der Kinderlosen in der Gesellschaft drastisch ansteigt. Der Gesetzgeber konnte nicht davon ausgehen, dass die große Mehrheit der Versicherten sowohl Beiträge zahlen als auch Kinder erziehen würde.

Der Senat setzt sich mit den von den Sachverständigen vorgelegten Statistiken über die Bevölkerungsentwicklung auseinander, die ein deutliches Absinken der Bevölkerung und eine Veränderung der Altersstruktur prognostizieren. Bereits 1989 ging das Statistische Bundesamt davon aus, dass die Bevölkerung der Bundesrepublik Deutschland bis zum Jahr 2030 um 10 Prozent zurückgehen und ein Drittel der Bewohner 60 Jahre und älter sein würde. Es war abzusehen, dass die Relation zwischen jüngeren Beitragszahlern und älteren Pflegebedürftigen sich stetig verschlech-

tert. Andererseits ist nicht zu erwarten, dass das Pflegerisiko älterer Menschen wesentlich sinken wird.

Insgesamt müssen weniger Beitragszahler die Pflege der älteren Generation finanzieren und die Kosten der Kindererziehung tragen. Ein gleicher Versicherungsbeitrag führt damit zu einem erkennbaren Unleichgewicht zwischen dem Gesamtbeitrag der Eltern (Kindererziehung und Geldbeitrag) und dem Geldbeitrag der Kinderlosen. Die hieraus resultierende Benachteiligung von Eltern ist im Beitragsrecht auszugleichen.

4. Da dem Gesetzgeber mehrere Möglichkeiten zur Beseitigung der Verfassungswidrigkeit der bestehenden Regelung offen stehen, sind die einschlägigen Normen nur als unvereinbar mit dem GG zu erklären. Sie können ausnahmsweise bis zum 31. Dezember 2004 weiter angewendet werden. Dies resultiert aus dem Gesichtspunkt der Rechtssicherheit und dem Umstand, dass der Gesetzgeber prüfen muss, welche Wege einer verfassungsgemäßen Gestaltung der Pflegeversicherung in Betracht kommen. Bei der Bemessung der Frist hat der Senat berücksichtigt, dass die Bedeutung der Entscheidung auch für andere Zweige der Sozialversicherung zu prüfen ist.

Wie der Gesetzgeber die erforderliche relative Entlastung der kindererziehenden Beitragszahler vornimmt, kann er im Rahmen seines Spielraums selbst entscheiden. Sie muss aber den Eltern während der Zeit zugute kommen, in der sie Kinder betreuen und erziehen. Der Ausgleich kann nicht durch unterschiedliche Leistungen im Falle der Pflegebedürftigkeit erfolgen. Es ist geboten, bereits die Unterhaltspflicht gegenüber einem Kind zu berücksichtigen.

Umsetzung des Pflegeurteils aus Steuermitteln Pro-Standpunkt

Dr. Axel Reimann

Thesen zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 3. April 2001 zur sozialen Pflegeversicherung (1 BvR 1629/94, BVerfGE 103, 242)

1. Der Familienleistungsausgleich ist keine Aufgabe allein der sozialen bzw. gesetzlichen Pflege- oder Rentenversicherung, sondern eine der gesamten Gesellschaft.

Der Ausgleich erziehungsbedingter Lasten ist nicht allein eine Aufgabe der Solidargemeinschaft der gesetzlich Pflege- oder Rentenversicherten, sondern eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, da die Gesellschaft in all ihren Bereichen auf nachwachsende Generationen angewiesen ist. Alle Sozialleistungen an die Altengeneration (z. B. Beamtenversorgung, berufsständische Versorgung, betriebliche oder private Vorsorge, aber auch Sozialhilfe oder Wohngeld) müssen von der jeweils erwerbstätigen Generation erwirtschaftet werden. Dies gilt auch für kapitalgedeckte Versorgungssysteme. Ohne Kinder kann angespartes Kapital nicht „entspart“ und z. B. als private Rente oder Pflegeleistung ausgezahlt werden. Im Übrigen sind steigende Lebenserwartung und sinkende Geburtenraten in entwickelten Ländern ein weltweites Phänomen.

2. Als gesamtgesellschaftliche Aufgabe ist der Familienleistungsausgleich aus Steuermitteln und nicht aus Beiträgen der Versicherten zu finanzieren.

Sind alle Bereiche von Staat und Gesellschaft auf das Heranwachsen von Kindern angewiesen, dann muss sich auch die gesamte Bevölkerung an der Finanzierung des Familienleistungsausgleichs beteiligen. Dies ist nur möglich, wenn der Ausgleich aus dem Steueraufkommen finanziert wird. Nur das Steuerrecht erfasst alle Einkommen und stellt wegen der Progression sicher, dass Personen mit höheren Einkommen entsprechend ihrer größeren Leistungsfähigkeit stärker herangezogen werden. Das Beitragsrecht der Sozialversicherung, das auf die individuelle Leistungsfähigkeit keine Rücksicht nehmen kann, ist für den notwendigen Ausgleich erziehungsbedingter Lasten der falsche Ansatz.

3. Ein über Beiträge finanzierter Familienleistungsausgleich verstößt gegen das Prinzip der Lastengleichheit.

Ein beitragsfinanzierter Familienleistungsausgleich würde sozialversicherte Kinderlose gegenüber nicht sozialversicherten Kinderlosen benachteiligen und damit gegen das Prinzip der Lastengleichheit verstoßen. Im Bereich der Rentenversicherung ist zu beachten, dass kinderlose Beamte, Richter, Abgeordnete, Selbstständige u. a. an einem beitragsfinanzierten Ausgleich nicht beteiligt wären, obwohl auch sie von den aufgezogenen Kindern profitieren. Ebenfalls nicht betroffen wären Einkommen oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze (derzeit 5.150 EUR in den alten bzw. 4.350 EUR/Monat in den neuen Bundesländern).

4. Nicht sozialversicherte Eltern werden von einem sozialversicherungsinternen Ausgleich gleichheitswidrig nicht erfasst.

Die gesetzliche Rentenversicherung ist ebenso wie die soziale Pflegeversicherung in der Generationenabfolge kein geschlossenes System. Genauso wie Kinder versicherter Personen später versicherungsfrei sein können, können Kinder nicht versicherter Eltern später der Sozialversicherung angehören. Nicht gesetzlich renten- oder pflegeversicherte Eltern wären vom Ausgleich erziehungsbedingter Lasten in der Sozialversicherung jedoch ausgeschlossen. Beitragsermäßigungen kämen ihnen nicht zugute, obwohl auch sie – im Sinne der Ausführungen des Gerichts – „generative“ Beiträge erbringen und ihre Kinder später mit der gleichen Wahrscheinlichkeit wie die Kinder der gesetzlich Renten- oder Pflegeversicherten Beitragszahler werden. Auch dieser Umstand spricht zwingend dafür, familienbezogene Transferleistungen im Steuerrecht zu verankern.

5. Kinderbezogene Rentenbeiträge sind mit den Grundprinzipien der Rentenversicherung nicht vereinbar.

Die vom Bundesverfassungsgericht für die soziale Pflegeversicherung geforderte Entlastung der Eltern bei den Pflegebeiträgen wirft im Bereich der Rentenversicherung weitere Fragen auf. Nach der Kinderzahl gestaffelte Rentenbeiträge oder systemintern finanzierte Beitragsnachlässe bzw. -zuschüsse wären mit der Lohn- und Beitragsbezogenheit der Renten und dem Prinzip der Teilhabeäquivalenz nicht vereinbar. Stehen den Beiträgen kinderloser Versicherter keine gleichwertigen Renten-

leistungen gegenüber, sind sowohl der eigentumsrechtliche Schutz der Rentenanwartschaften als auch die Akzeptanz des Pflichtversicherungssystems gefährdet. Ein gestaffelter Rentenversicherungsbeitrag dürfte wegen der Arbeitsmarkteffekte zudem nur den Arbeitnehmer- und nicht den Arbeitgeberanteil erfassen. Schließlich würde ein gestaffelter Beitragssatz Eltern mit höheren Einkommen stärker entlasten als Durchschnitts- oder Geringverdiener, da der Beitragssatz für alle Versicherten gleich ist. Eine solche überproportionale Entlastung höherer Einkommen würde durch einen für alle Eltern einheitlichen Beitragsnachlass bzw. -zuschuss zwar vermieden. Aber auch hier gilt: Will man Kindererziehende bei den Rentenbeiträgen entlasten, so müssen hierfür Steuermittel eingesetzt werden.

6. Zwischen Pflege- und Rentenversicherung bestehen strukturelle Unterschiede.

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur sozialen Pflegeversicherung ist auf die Rentenversicherung auch wegen struktureller Unterschiede nicht übertragbar. Während sich in der Pflegeversicherung die Leistungen unabhängig von der Höhe der gezahlten Beiträge allein nach dem Grad der individuellen Pflegebedürftigkeit richten, hängt die Höhe der Leistung in der Rentenversicherung vom Umfang der Vorleistung – also von den eingezahlten Beiträgen – ab. Wegen dieses Strukturunterschieds kann die Betreuung und Erziehung von Kindern im System der sozialen Pflegeversicherung nur auf der Beitragsseite berücksichtigt werden. In der gesetzlichen Rentenversicherung findet jedoch bereits auf der Leistungsseite ein umfangreicher Ausgleich statt. Die Honorierung der Kindererziehung auf der Leistungsseite hat auch den Vorteil, dass eine Begünstigung zielgenauer auf Mütter und damit auf diejenigen Elternteile ausgerichtet werden kann, die die Erziehungsleistung in der Regel erbringen. Kinderbezogene Rentenbeiträge kämen demgegenüber Müttern, die wegen der Erziehung der Kinder nicht erwerbstätig sind, allenfalls indirekt über das erhöhte Nettoeinkommen des Partners zugute.

7. Erziehungsleistungen der Eltern werden in der Rentenversicherung schon heute in erheblichem Umfang honoriert.

Das Bundesverfassungsgericht hat 1992 in seinem „Trümmerfrauen“-Urteil (BVerfGE 87, 1) ausgeführt, dass ein weiterer Ausbau der Kindererziehungszeiten und damit

die Berücksichtigung der Kindererziehung auf der Leistungsseite ein geeignetes und systemgerechtes Mittel sei, die Benachteiligung von Kindererziehenden in der Alterssicherung zu verringern. Der Gesetzgeber hat seither die familienbezogenen Leistungen der Rentenversicherung erheblich ausgebaut. Allein aus der Anrechnung von drei Jahren Kindererziehungszeiten, der neu eingeführten Aufwertung von Pflichtbeiträgen während der Kinderberücksichtigungszeit und dem Kinderzuschlag zur Witwenrente können sich nach heutigen Werten für das erste Kind zusätzliche Rentenansprüche in Höhe von bis zu 192 EUR im Monat ergeben, die einem Beitragswert von rund 42.000 EUR entsprechen. Da Eltern die Rentenleistungen für Kindererziehung ohne eigene Beitragszahlung erwerben, werden sie damit bereits in der Erziehungsphase in erheblichem Umfang von eigenen Vorsorgeaufwendungen freigestellt.

Umsetzung des Pflegeurteils aus Steuermitteln Contra-Standpunkt

Dr. Jürgen Borchert

1. BVerfG: Kindererziehung „konstitutiv“ für das System und Geldbeiträgen äquivalent

Implizit wendet sich das Bundesverfassungsgericht damit zugleich gegen Auffassungen, die Kindererziehung in der Sozialversicherung als „versicherungsfremd“ und ihre Berücksichtigung als Aufgabe der Allgemeinheit (Steuer) sehen. Die familienspezifischen Nachteile resultieren ursächlich aus der Einrichtung der Sozialversicherung und können auch nur dort, innerhalb der Systeme, sachgerecht korrigiert werden. Diese Diskussion war bereits im Rahmen des „Trümmerfrauen-Verfahrens“ erschöpfend geführt (vgl. BVerfGE 97, 1 (28-30) und auch entschieden worden (aaO, S. 36 ff.: „Soweit sich die Benachteiligung gerade in der Alterssicherung der kindererziehenden Familienmitglieder niederschlägt, ist sie vornehmlich durch rentenrechtliche Regelungen auszugleichen“). Sämtliche heute noch vorgebrachten Argumente für die Steuerfinanzierung waren auch damals schon vorgetragen und im Ergebnis zu Recht verworfen worden. Die Ausweitung der Steuerfinanzierung unter der Etikette „Kindererziehungsbeiträge des Staates“, insbesondere durch die Ökosteuer, ist deshalb nicht verfassungskonform – ganz abgesehen davon, dass Eltern über ihr relativ viel höheres Verbrauchsteuernaufkommen für ihre konstitutive Beitragsleistung noch zu weiteren Beitragsleistungen für dieselben herangezogen werden.

2. „Handlungsbedarf aus demographischen Gründen“

In seiner Bezugnahme auf die demographische Entwicklung stellt das Bundesverfassungsgericht selbst klar, dass das Problem aus der unterschiedlichen Kinderverteilung bzw. der zunehmenden Kinderlosigkeit entsteht; die Verlängerung der Lebenserwartung spielt nur eine untergeordnete Rolle. Waren vom Geburtsjahrgang 1935 noch weniger als 10 vH lebenslang kinderlos und betrug der Anteil der Ein-Kind-Elternpaare damals ca. 30 vH, so sind es im Geburtsjahrgang 1965 mittlerweile fast 35 vH, die lebenslang kinderlos bleiben, und rund 20 vH, die als Paare nur ein Kind haben. Daraus folgt, dass der durch Kinderlosigkeit bedingte Lastenzuwachs von etwa 25 vH der Versorgungslast beim Alterszugang 2000 auf rund 45 vH in 2030 an-

steigt. Da der Anteil der durch Unfruchtbarkeit bedingten Kinderlosigkeit weit unter 10 vH veranschlagt wird, ist Kinderlosigkeit somit primär die Folge einer freien Lebensplanung und -gestaltung. Es gibt nun keinerlei Grund, die Freiheit für eine bestimmte Lebensgestaltung von der Verantwortung für die Folgen zu entkoppeln. Mit hin bleibt nur eine Lösung, welche Eltern bei den Geldbeiträgen entlastet und Kinderlose (einschließlich der so genannten Kinderarmen = Ein-Kind-Paare) komplementär belastet. Eine Steuerfinanzierung würde den Freiheits-/Verantwortungsbezug auf den Kopf stellen, denn „die Allgemeinheit“ ist nicht kinderlos, sondern zu ihr gehören auch die Eltern mehrerer Kinder; sie würden so über ihr indirektes, relativ sogar höheres Steueraufkommen dazu gezwungen, den Kinderlosen einen großen Teil ihrer demographischen Verantwortlichkeit abzunehmen.

3. Pflegeversicherung: Entlastung auf der Beitragsseite

Systembedingt kommt bei der Pflegeversicherung nur eine Entlastung auf der Beitragsseite in Frage. Wie die Anklänge an die Steuerterminologie vermuten lassen, schwebte dem Bundesverfassungsgericht offenbar eine Art Freibetragslösung vor, dass der Gesetzgeber also das Kinderexistenzminimum von der Bemessungsgrundlage für die Geldbeiträge abzieht. Die Gewährung des Kinderexistenzminimums durch die Eltern stellt jedoch nur einen Teil der „Leistung Kindererziehung“ dar – und zwar, wie spätestens seit dem 5. Familienbericht der Bundesregierung (1994) und den detaillierten Berechnungen Heinz Lamperts bekannt, den bei monetärer Betrachtung deutlich geringerwertigen. Die Karlsruher Rechtsprechung ist hier inkonsistent und letztlich widersprüchlich. Im Zuge des weiteren Rechtsfortschritts in diesen Fragen ist deshalb zu erwarten, dass hier noch Präzisierungen erfolgen, sofern der Gesetzgeber sich zu „billigen“ Lösungen versteigt. Der Gesetzgeber wäre nach hier vertretener Auffassung also nur dann gut beraten und verfassungsrechtlich auf der sicheren Seite, wenn er den Freibetragsabzug des Kinderexistenzminimums (= 2004: 5.808 €) mindestens verdoppelt. Daraus errechnet sich nur für die Pflegeversicherung somit je Kind und Jahr eine Beitragsentlastung von knapp 200 € ($5.808 \times 2 \times 1,7$ Prozent = 197,47). Der Arbeitgeberbeitrag ist allen „Gaukelspielen“ zum Trotz unbestritten vorenthaltener Lohn (vgl. § 275 Abs. 2 Ziff. 6 HGB) und deshalb – ungeachtet der Feiertagskompensation bei der PflV – auf jeden Fall mit einzubeziehen. Eine mit Blick auf den Arbeitsmarkt problematische Differenzierung zwischen Eltern und Nichteltern lässt sich deshalb auch am besten dadurch vermeiden, dass die Ar-

beitgeberanteile insgesamt den Bruttoentgelten zugerechnet und dann nur die Nettoentgelte zu differenzieren sind. Diese Frage berührt zugleich die Regelungsmaterie des Rentenbesteuerungsurteils, in welchem ebenfalls eine Frist zum Jahresende 2004 gesetzt wurde. Natürlich wird es für die Arbeitnehmer ein Schock, wenn ihre Gesamtbelastung durch LSt und SV-Beiträge transparent wird. Aber diese Belastung ist da. Wer sie verschweigen und bemänteln will, verhindert – frei nach Lassalle – die notwendigen politischen Veränderungen. Denn Aufgabe der Politik ist es nun einmal, aus Fakten Meinungen zu machen.

4. Prüfauftrag für die weiteren Systeme

Das Bundesverfassungsgericht hat nicht klar gesagt, an welche Systeme es bei dieser Formulierung konkret dachte. Dass der Prüfauftrag jedoch für die GRV gilt, ist selbstverständlich und verschiedene Mitglieder des Ersten Senats haben dies auch, teils sogar unter Bezugnahme auf Äußerungen politisch Verantwortlicher (Riester, Rürup) eigens unterstrichen, die einen Regelungsbedarf unter Hinweis auf die großzügige Berücksichtigung der Familienleistungen im Rentenrecht bestritten hatten. Tatsächlich ist dies, wie zuletzt ein Gutachten des ifo-Instituts (Dr. Werding) unter Anwendung der sog. Barwertmethode zutage gefördert hat, keineswegs der Fall, denn selbst unter Anrechnung aller „Begünstigungen“ für nach 1992 geborene Kinder ergibt sich ein Rentensaldo zulasten der Eltern von rund 180.000 € pro Kind im Vergleich zu Kinderlosen. Dieses Gutachten ist Gegenstand weiterer Verfassungsbeschwerden, welche dem BVerfG nach Erschöpfung des Rechtswegs (BSG v. 23.9.03) inzwischen vorliegen.

Die offene Formulierung des Prüfauftrages bezüglich der in Frage kommenden Systeme bedeutet angesichts der Tatsache, dass das Rentensystem selbstverständlich einzubeziehen ist, richtiger Weise, dass auch die GKV vom Prüfungsauftrag erfasst ist. Denn bei ihr handelt es sich ebenfalls um ein System der Altenversorgung durch intergenerationelle Umlage und ein System, in welchem genauso eine „Transferausbeutung“ der Familien stattfindet, welche bei steigender Kinderlosigkeit ebenso wie im Fall der PflV aus der Umlagefinanzierung der Gesundheitsversorgung der Senioren folgt und sich zunehmend verstärkt. Die Gesundheitskosten der Senioren machen heute schon fast genau die Hälfte aller Gesundheitsausgaben aus. Die Beiträge der Senioren selbst tragen nur einen Bruchteil dieser Kosten und stammen überdies natürlich, genau wie die Renten selbst, zu 100 vH aus dem Sozialprodukt der Er-

werbstätigen. Auch die Gesundheitskosten der Senioren ohne Kinder müssen deshalb zu 100 vH von „den Kindern anderer Leute“ aufgebracht werden. Sie betragen heute schon ein Vielfaches der Kosten der sog. „Familienhilfe“ (§ 10 SGB V), die seriös auf ca. 5,6 Mrd. DM in 2000 berechnet wurden (dazu im Einzelnen Borchert, Der „Wiesbadener Entwurf“, in: Hess. Staatskanzlei, Die Familienpolitik muss neue Wege gehen!, Wiesbaden 2003, S. 47 f.). Schon in den 1980er Jahren beliefen sich die Gesundheitskosten eines Ruheständlers vom Eintritt in den Ruhestand bis zum Tode auf ca. das Siebenfache der Kosten, die Kinder von 0 bis 20 verursachten; diese Verhältnisse waren ebenfalls seinerzeit bereits ausführlich im „Trümmerfrauenverfahren“ erörtert worden. Dass sich diese Differenz dramatisch und im Ergebnis extrem zu Lasten der Familien vergrößert, folgt aus dem Vergleich zwischen den Kosten der „Allgemein Versicherten“ und der Senioren: Während sich die Kosten eines Rentners im Jahr 1980 auf 1.462 € und für einen Allgemein Versicherten auf 1.151 € beliefen (Differenz von 27 vH), lauteten die entsprechenden Zahlen für das Jahr 2000 3.688 € zu 1.936 € (= Differenz von 90,5 vH).

Bei zunehmender Kinderlosigkeit, zunehmender Lebenserwartung und wachsenden Kosten der Altersmedizin potenzieren sich also die Effekte der Transferausbeutung der Familien. Auch bei der GKV gibt es somit keinen FLA. Der Begriff der „beitragsfreien Mitversicherung“, der dies suggeriert, ist zudem semantisch falsch, weil er die Tatsache unterschlägt, dass der gesamte Kindesunterhalt im Bruttoeinkommen der Eltern voll verbeitragt ist. Mithin gehört auch das Projekt „Familiengerechtigkeit der GKV“ auf die verfassungsrechtliche „Agenda 2004 ff.“.

5. „Kopfpauschale“: Verstoß gegen Verfassungs- und Europarecht

Aus Vorstehendem folgt bereits die Unvereinbarkeit auch der sog. „Kopfpauschale“ als Modell einer Reform der GKV mit deutschem Verfassungsrecht. Hinzu kommt aber noch die Unvereinbarkeit mit europäischem Recht, wie dies in der Judikatur des EuGH konkretisiert ist. Sozialversicherungsmonopole sind im Grundsatz mit europäischem Wettbewerbsrecht nicht vereinbar, sondern nur als Ausnahme dann, wenn die Kriterien des EuGH zu den „Systemen der sozialen Sicherung“ erfüllt sind. Dabei wendet der EuGH bei der Auslegung dieses Begriffs tatsächlich eine im Unterschied zur deutschen Judikatur eher „inhaltlich“ orientierte Betrachtungsweise an (Jung, in: Callies/Ruffert, Kommentar zum EUV/EGV, Neuwied 1999, Art. 81 Anm. 36). Maßgeblich für die Befreiung von den Wettbewerbsvorschriften des EGV ist dabei die

Verwirklichung des „Grundsatzes der Solidarität“; die zu befreienden Systeme „erfüllen eine Aufgabe mit ausschließlich sozialem Charakter“. Diese Solidarität muss dabei eine innerhalb des Beitragssystems stattfindende Einkommensverteilung zwischen den Wohlhabenden und den sozial Schwachen beinhalten (vgl. EuGH, Rs. C-159/91 und C-160/91, Slg. 1993, S. 637 (668)). Ganz abgesehen also von der politischen Unattraktivität (und den extrem schlechten Schweizer Erfahrungen mit der KP!) würde die KP in die offenen Messer des Verfassungs- und Europarechts laufen.

6. Ausweitung der Frauenerwerbstätigkeit

So wünschenswert dieser Ansatz ist, bringt er den Frauen im Alter doch eher Steine als Brot. Verschwiegen wird nämlich, dass die GRV in der kritischen Zeit ab 2020 eine Vermehrung der Anwartschaften nicht überstehen würde. Denn es handelt sich insoweit um die Umkehrung der Entlastung, welche durch die Massenarbeitslosigkeit heute eintritt (dazu Borchert, in: Hess. Staatskanzlei, aaO, S. 87-Text Fn. 159).

7. Systemwechsel notwendig

Zieht man das Fazit, so zeigt sich, dass die Umsetzung der Verfassungsaufträge aus dem Trümmerfrauen-, Pflege- und Rentenbesteuerungsurteil sich nicht länger mit der üblichen Flickschusterei (z. B. mit „Babyjahren“ und dergleichen) bewerkstelligen lässt, sondern einen grundlegenden Systemwechsel erfordert, der unter der Überschrift „Bürgerversicherung“ vielleicht am besten beschrieben wird. Einzelheiten dazu finden Interessierte vor allem im „Wiesbadener Entwurf“.

8. Nachtrag

Als Nachtrag zum Hearing sei noch einmal daran erinnert, dass die im Vordringen befindliche (weil von politisch interessierter Seite beförderte) Meinung, in Deutschland wären die materiellen Leistungen für Familien überdurchschnittlich ausgestattet (so am 24.3.04 insbesondere auch Frau Dr. Veil), auf gravierenden methodischen Fehlern beruht und sachlich falsch ist. So werden beispielsweise im Vergleich zu Frankreich die scheinbar höheren Kindergeldzahlungen in der BRD als „best practice“ gewertet, obwohl sie überwiegend nur Freibetragsurrogate (§§ 31 f. EStG) und deshalb überhaupt keine Förderung sind. Tatsächlich schneidet die BRD hier im Vergleich zu Frankreich also deutlich schlechter ab, als dies die veröffentlichte Meinung

in Deutschland wahrhaben will. Des Weiteren findet bei den gängigen Darstellungen die Tatsache keine Berücksichtigung, dass das Ausmaß der extrem familienfeindlichen Abgaben – Sozialversicherungsbeiträge und Verbrauchssteuern – an den staatlichen Einnahmen insgesamt in Deutschland im weltweiten Vergleich am höchsten ist (vgl. Borchert, aaO, S. 65 ff.). Entsprechend höher ist deshalb der Kompensationsbedarf für diese staatlicherseits den Familien abverlangten Überlasten. Abwegig ist deshalb namentlich auch die Bilanzierung der aus der Ökosteuer stammenden „Bundesbeiträge für Kindererziehung“, weil hier Familien über ihr indirektes Steueraufkommen nach Münchhausenmanier den Löwenanteil ihrer „Förderung“ selbst bezahlen müssen und dabei Kinderlosen auf jeder Einkommensstufe wegen der Beitragssubstitution bei der Rente sogar noch deutliche relative Einkommensvorteile verschaffen müssen. Im Gegensatz zur öffentlich herrschenden Auffassung eines vergleichsweise wohldotierten FLA in Deutschland dürfte also genau die Antithese richtig sein, dass nämlich unter Berücksichtigung aller entscheidenden Faktoren, wie z. B. auch des Alterssicherungssystems, der Eigenheimquote, der Haushaltsstrukturen (Anteil Singlehaushalte/Marktkonkurrenzen?) u. ä., der Familienlastenausgleich in Deutschland am untersten Ende der weltweiten Skala rangieren dürfte.

Thema „Geburtenfördernde Politiken“: Auch hier versagen internationale Vergleiche, die zur Stützung der herrschenden Meinung üblicherweise herangezogen werden. Weder der Familienlastenausgleich noch die „Vereinbarkeit“ oder die bessere Altersversorgung für Mütter sind hier allein entscheidend. Für jedes vermeintliche ausländische Patentrezept finden sich Gegenbeispiele. Als gemeinsamer positiver Nenner aller Vorbildländer lässt sich nur etwas identifizieren, was vielleicht am besten als „harmonische Sozialordnung“ bezeichnet werden kann: Ein offener Arbeitsmarkt, mittelfristig verlässlich planbare Zukunften für junge Menschen, keine Privilegierung kinderloser Lebensentwürfe, keine relative Überversorgung der Älteren bei Unterversorgung der Jüngeren usw. Genau das waren übrigens die Bedingungen, die im Deutschland der Nachkriegszeit herrschten und dem Land gleichzeitig einen Babyboom und das Wirtschaftswunder bescherten!

Die Autoren

Dr. Jürgen Borchert ist Richter am hessischen Landessozialgericht in Darmstadt.

Dr. Axel Reimann ist stellv. Geschäftsführer beim Verband Deutscher Rentenversicherungsträger in Frankfurt.