

Der Open-Access-Publikationsserver der ZBW – Leibniz-Informationzentrum Wirtschaft  
*The Open Access Publication Server of the ZBW – Leibniz Information Centre for Economics*

Borchert, Jürgen; Rürup, Bert; Ott, Notburga

**Article**

## Welche Folgen hat das Pflegeurteil für die Rentenversicherung?

Wirtschaftsdienst

Suggested citation: Borchert, Jürgen; Rürup, Bert; Ott, Notburga (2001) : Welche Folgen hat das Pflegeurteil für die Rentenversicherung?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Vol. 81, Iss. 5, pp. 255-265, <http://hdl.handle.net/10419/40847>

**Nutzungsbedingungen:**

Die ZBW räumt Ihnen als Nutzerin/Nutzer das unentgeltliche, räumlich unbeschränkte und zeitlich auf die Dauer des Schutzrechts beschränkte einfache Recht ein, das ausgewählte Werk im Rahmen der unter

→ <http://www.econstor.eu/dspace/Nutzungsbedingungen> nachzulesenden vollständigen Nutzungsbedingungen zu vervielfältigen, mit denen die Nutzerin/der Nutzer sich durch die erste Nutzung einverstanden erklärt.

**Terms of use:**

*The ZBW grants you, the user, the non-exclusive right to use the selected work free of charge, territorially unrestricted and within the time limit of the term of the property rights according to the terms specified at*

→ <http://www.econstor.eu/dspace/Nutzungsbedingungen>  
*By the first use of the selected work the user agrees and declares to comply with these terms of use.*

# Welche Folgen hat das Pflegeurteil für die Rentenversicherung?

*Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil zur Pflegeversicherung eine Berücksichtigung der Kindererziehung auf der Beitragsseite gefordert. Welche Konsequenzen hat das Pflegeurteil für die Rentenversicherung?*

Jürgen Borchert

## Nach dem Pflegeurteil: Familienpolitische Strukturreform auch bei der Rentenversicherung unausweichlich

Mit Urteil vom 3.4.2001 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 eine 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 üben, erwachsen Kinderlosen entsprechende Einkommensvorteile. Dies verstoße gegen das Gleichbehandlungsgebot des Art. 3 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Gebot der Familienförderung aus Art. 6 Abs. 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 zum 31.12.2004 abgeschlossen sein. Bei der Bemessung dieses Zeitraums 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 DM würde dies beispielsweise bedeuten, dass der 1,7prozentige Beitrag abzüglich der Kinderfreibeträge von rund 10 000 DM je Kind nur von 40 000

DM erhoben würde – mithin eine Entlastung von 340 DM p.a. oder 33%. Ob man darin eine angemessene Berücksichtigung der Erziehungsleistung für die Pflegeversicherung sehen kann, erscheint denn doch 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 Einkommensteuer 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

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

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, „konstitutive“ Bedeutung hat, kamen die Karlsruher Richter hier unverständlicherweise zu einer anderen Schlussfolgerung.

Es fragt sich in diesem Zusammenhang weiter, weshalb das Gericht nicht an seinen Hinweis im Beschluss vom 15.3.2000 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 BVerfG deutlich unterstreicht, wegen ihrer fehlenden Unterhaltslasten in ungleich größerem Umfang als Familien Vermögen bilden.

### Kontext zum Trümmerfrauenurteil

Um das Urteil in Intention und Reichweite verstehen zu können, muss es im Kontext des Trümmerfrauenurteils vom 7.7.1992 gesehen werden. Dort hat das BVerfG 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. Von dieser Position ist das Gericht nunmehr abgerückt und hat sich offenbar der in der mündlichen Verhandlung vom 4.7.2000 begründeten Sichtweise der ökonomischen Identität von Geld- und Kinderbeiträgen angeschlossen;

Die Autoren  
unseres Zeitgesprächs:

*Dr. Jürgen Borchert, 51, ist Richter am hessischen Landessozialgericht in Darmstadt. Er war als Sachverständiger des Deutschen Familienverbandes an dem Verfahren beteiligt.*

*Prof. Dr. Bert Rürup, 57, lehrt Finanz- und Wirtschaftspolitik an der Technischen Universität Darmstadt. Er ist Mitglied des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und Vorsitzender des Sozialbeirates der Bundesregierung.*

*Prof. Dr. Notburga Ott, 47, lehrt Sozialpolitik und öffentliche Wirtschaft an der Ruhr-Universität Bochum und ist Mitglied des wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen beim Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.*

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 Weg von „Babyjahren“ 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% des Rentendurchschnitts angerechnet würden. Dass das Gericht sie gleichwohl akzeptierte, hatte seinen Grund in der gemeinsamen Absichtserklärung des Deutschen Bundestags und des Bundesrats vom 21.6.1991<sup>1</sup>. Diese wurde in der Folgezeit jedoch „vergessen“, stattdessen nahm der Gesetzgeber 1996 empfindliche Einschnitte in die Rentensubstanz insbesondere der 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 7.7.1992 erteilten Verfassungsauftrags.

### Vier Mindestmaßstäbe

Fasst man nun den familienpolitischen Ertrag aus dem Pflegeversicherungsurteil vom 3.4.2001 und

<sup>1</sup> Anlässlich der Verabschiedung des Rentenüberleitungsgesetzes (RÜG) hatten sie angekündigt, bis zum Jahresende 1996 die Alterssicherung vor allem von Müttern grundlegend neu zu gestalten: „Eine solche Reform der Alterssicherung der Frauen soll vor allem a) die Anerkennung von Zeiten der Kindererziehung und Pflege verbessern und dabei die Tatsache berücksichtigen, dass Familienarbeit oft auch gleichzeitig mit Erwerbsarbeit geleistet wird, b) eigenständige Anwartschaften der Frauen ausbauen und c) einen wichtigen Beitrag zur Lösung des Problems der Altersarmut leisten“ (BT-Drucks. 12/837; dazu ausführlich die Stellungnahme der Kommission „Verbesserung der sozialen Sicherung der Frauen“ in: DRV-Schriften, Band 1, September 1993).

dem Trümmerfrauenurteil vom 7.7.1992 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 unterschied-

lich honoriert wird<sup>2</sup>, 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- bis vierhundert DM weniger Rente (dies ist nicht nur verfassungswidrig, sondern, weil es Millionen Mütter trifft, auch politisch töricht!).

Fünftens 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 dermaleinst geradestehen: zu dem intragenerationellen Gerechtigkeitsverstoß tritt der intergenerationelle!

Die Hinterbliebenenrente, das im überkommenen Rentenrecht einzig übrig gebliebene Relikt der (verdeckten) Anerkennung der Erziehungslleistung, 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 Mrd. DM) – 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 70 – 80 Mrd. DM zu schätzen ist.

Da schließlich 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 besserverdienender Kinderloser erleichtern müssen: Genau andersherum wollen es die Richter in Karlsruhe.

Endlich 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, wel-

<sup>2</sup> Die SPD hat hier eklatant gegen ihr Credo, die „Kinder reicher Leute“ nicht zu bevorzugen, verstoßen!

ches den Eigentumsschutz der Rentenanwartschaften gem. Art. 14 GG 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<sup>3</sup>.

Im Prinzip waren sämtliche Argumente auch schon im Rahmen des Trümmerfrauenverfahrens ausführlich erörtert<sup>4</sup> 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 Art. 14 GG 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 Art. 14 GG einer „maßvollen“ Renterminderung Kinderloser 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 Art. 14 GG 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<sup>5</sup>. Oder anders herum: Solange es ein gegliedertes System gibt, müssen die entsprechenden Korrekturen in jedem System vorgenom-

men werden. Für eine leistungsgerechte Rente unter Berücksichtigung des Beitrags „Kindererziehung“ ist dabei die Rentenversicherung der richtige Adressat, nicht die Kindergeldkasse.

### Fazit

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% des Leistungsvolumens an Senioren geht, 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 Elterntenenmodells<sup>6</sup> – zu setzen sein, ergänzt freilich um Korrekturen auf der Beitragsseite, z.B. durch Abzug von Kinderfrei-

<sup>3</sup> Alterssicherung und Familie, in: Die Angestelltenversicherung (BfA) 1988, S. 477 ff.

<sup>4</sup> ausführlich hierzu Jürgen Borchert: Das Jahrhundertunrecht an den Müttern. Plädoyers für Familiengerechtigkeit vor dem Bundesverfassungsgericht am 28.4.1992, Schriftenreihe der Deutschen Liga für das Kind e.V. Nr.24, Neuwied 1992, S. 35 ff.

<sup>5</sup> Hierfür prägte Dieter Suhr den Begriff der Transferausbeutung, in: Der Staat 1990, S. 70 ff.

<sup>6</sup> Dazu Jürgen Borchert: Die Berücksichtigung der familiären Kindererziehung im Recht der gesetzlichen Rentenversicherung, Berlin 1981.

Gaby Wunderlich/Frank Reize

## Frauen in kleinen und mittleren Unternehmen

**Empirische Analysen zu Mittätigkeit und Selbstständigkeit**

2001, 92 S., brosch., 38,- DM, 34,- sFr, ISBN 3-7890-7136-6  
(ZEW Wirtschaftsanalysen – Schriftenreihe des ZEW, Bd. 53)

 **NOMOS Verlagsgesellschaft · 76520 Baden-Baden**

betragen vom Bemessungsentgelt oder – besser noch – einer Beitragsgestaltung nach dem Muster des „Soli“ (als Zuschlag zur Einkommensteuer).

Darüber hinaus lässt sich der Ertrag der jüngeren Karlsruher Rechtsprechung dahingehend zu-

sammenfassen, 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.

Bert Rürup

## Ein Urteil mit begrenztem Gebrauchswert

Im Urteil – besser Urteilspaket – vom 3.4. dieses Jahres zur Verfassungsmäßigkeit der sozialen Pflegeversicherung hat das Bundesverfassungsgericht die Tradition seiner familien- bzw. kinderfreundlichen Urteile fortgesetzt. Der Tenor dieses Urteils lautet: Da erziehende Pflichtversicherte in der sozialen Pflegeversicherung zusätzlich zu ihren monetären Beiträgen auch noch durch die Erziehung (zukünftiger Beitragszahler) „generative Beiträge“ zur Zukunftssicherung umlagefinanzierter Systeme leisten, sind sie im Vergleich zu Kinderlosen zu entlasten. In der sozialen Pflegeversicherung – nicht in der obligatorischen privaten Pflegeversicherung – muss diese Entlastung von Versicherten mit Kindern – vom ersten Kind an – innerhalb dieses Systems auf der Beitragsseite erfolgen. Und konsequent ist auch der Auftrag, „die Bedeutung des vorliegenden Urteils auch für andere Zweige der Sozialversicherung zu prüfen“, sprich alle Sozialversicherungszweige hinsichtlich einer Honorierung der „generativen Beiträge“ zu evaluieren.

Überraschen konnte dieses Urteil insofern nicht, da bereits im sogenannten „Trümmerfrauenurteil“ vom 7. Juli 1992 dezidiert vor-

gegeben wurde, dass Kinderbetreuungslleistung in einer umlagefinanzierten Sozialversicherung – in diesem Fall der gesetzlichen Rentenversicherung – zu honorieren seien. Da aber in der gesetzlichen Rentenversicherung das Prinzip der Vorleistungsabhängigkeit der Rentenansprüche gilt, hat das Verfassungsgericht damals eine Honorierung der „generativen Beiträge“ auf der Leistungsseite als diesem System entsprechend ausdrücklich anerkannt<sup>1</sup>.

### Auch Beitragsentlastungen in der Rentenversicherung?

Überraschend ist allerdings, wenn auch von Juristen aus dem Urteil zur Pflichtversicherung und dem oben angegebenen Prüfauftrag abgeleitet wird, dass nunmehr nicht nur in der sozialen Pflegeversicherung, sondern auch in der gesetzlichen Rentenversicherung bei den Beiträgen die Kinderzahl zu berücksichtigen sei. Eine solche Interpretation ist möglich, aber keineswegs geboten, denn im Pflegeversicherungsurteil wird – vor dem Hintergrund des „Trümmerfrauenurteil“ – ausgeführt, dass „verheiratete Eltern, die wegen der Betreuung und Erziehung ihrer Kinder gänzlich oder weitgehend auf Erwerbsarbeit verzichten, ... anders als in der durch Lohn- und Bei-

tragsbezogenheit geprägten gesetzlichen Rentenversicherung gegenüber kinderlosen Versicherten, die erwerbstätig sind, keine Nachteile bei der Inanspruchnahme der durch die soziale Pflegeversicherung gewährten Leistungen (erleiden)“. Und an anderer Stelle heißt es sogar unter ausdrücklicher Bezugnahme auf das „Trümmerfrauenurteil“, dass „aus dem Verfassungsauftrag, einen wirksamen Familienlastenausgleich zu schaffen, ...sich konkrete Folgerungen

<sup>1</sup> Im übrigen führte das Gericht 1992 aus: „Insbesondere ergibt sich aus Art. 3 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 6 Abs. 1 GG keine Pflicht des Gesetzgebers, hinsichtlich der Begründung von Rentenanwartschaften die Kindererziehung der Beitragszahlung gleichzustellen. Angesichts des in der Rentenversicherung seit 1957 geltenden Umlageverfahrens, das verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden ist, sind Kindererziehung und Beitragszahlung nicht gleichartig. Der Beitrag zur Aufrechterhaltung der Rentenversicherung, der in Form von Kindererziehung geleistet wird, kann im Unterschied zu den monetären Beiträgen der Erwerbstätigen nicht sogleich wieder in Form von Rentenzahlungen an die ältere Generation ausgeschüttet werden. Die unterschiedliche Funktion der beiden Leistungen für das Rentensystem rechtfertigt auch ihre Ungleichbehandlung bei der Begründung von Rentenanwartschaften“ (BVerGE 87, 1, 39 f.). Das Bundesverfassungsgericht hat die damalige Bundesregierung gerügt, weil die Berücksichtigung von Kindern und Kindererziehung im Rentenrecht unzureichend war. Auch mit seinem Urteil von 1996 blieb das BVerfG bei seiner Linie, die stärkere Berücksichtigung der Kindererziehung im Rentenrecht auf der Leistungsseite zu fordern (additive Bewertung von Kindererziehungszeiten und Erwerbszeiten).

für die einzelnen Rechtsgebiete und Teilsysteme (nicht ableiten lassen). Insoweit besteht vielmehr grundsätzlich Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers“.

Wenngleich daher der Schluss, dass nunmehr auch und gerade in der gesetzlichen Rentenversicherung kinderzahlabhängige Entlastungen<sup>2</sup> auf der Beitragsseite vorzunehmen seien, keineswegs zwingend ist, ist festzuhalten, dass eine derartige beitragsseitige Übertragung des Pflegeversicherungsurteils ohne große Probleme auf die gesetzliche Rentenversicherung möglich wäre, allerdings verbunden mit nicht unerheblichen abrechnungs- bzw. abführungspflichtigen Problemen.

Weit wichtiger aber als die Frage, wie eine beitragsseitige Honorierung der „generativen Beiträge“ in der gesetzlichen Rentenversicherung umgesetzt werden könnte, ist die Frage nach dem „Ob“ bzw. den Folgen, wenn man ein solches Vorgehen aus dem Pflegeversicherungsanteil ableiten würde. Und hier sind Bedenken und Probleme anzumelden.

<sup>2</sup> Die mehrfachen Hinweise im Pflegeversicherungsurteil auf eine gebotene Entlastung während der Zeit der Kindererziehung legen nahe, dass vom Gericht – wenngleich an keiner Stelle eindeutig formuliert – eine verringerte Beitragsbelastung der Eltern bzw. Erziehenden nur für die Dauer der Erziehungsphase gegebenenfalls die Zeit der Unterhaltungspflichtigkeit intendiert ist. Und da auch nur von einer „Entlastung“ während dieser Zeit die Rede ist und nicht auch von einer Verbesserung der Arbeitsmarktchancen der Erziehenden gesprochen wird, kann – auch wenn sich dazu eine klare Aussage nicht findet – nur eine Reduzierung des Arbeitnehmeranteils gemeint sein. Von den beiden technischen Möglichkeiten einer Umsetzung innerhalb des Systems – nämlich gestaffelte Beitragsätze oder Freibeträge nach Maßgabe der Kinder – sind zweifellos Freibeträge die sinnvollere Alternative, da gestaffelte Beitragsätze zu Entlastungen führen, die nicht nur von der Zahl der Kinder, sondern im gleichen Maße von der Höhe des beitragspflichtigen Einkommens abhängen und mithin Besserverdienende begünstigen. Bei Freibeträgen dagegen wäre die Entlastung nicht vom Einkommen des Erziehenden abhängig; jedes Kind würde zu einer absolut gleichen und damit regressiven Entlastung führen.

### Typisierende Betrachtung jedes Kindes

Das von den „Verteidigern des Status quo“ oft bemühte Argument, dass es gar nicht sehr sicher ist, dass die Kinder eines Sozialversicherungspflichtigen während ihres späteren Erwerbslebens Mitglieder dieser Solidargemeinschaft werden, kann mit dem Hinweis einer typisierenden Betrachtung entkräftet werden. Denn mit der gleichen Wahrscheinlichkeit, dass ein Kind eines Sozialversicherungspflichtigen später Beamter oder Selbständiger wird, dürfte das Kind eines Beamten oder Selbständigen ein sozialversicherungspflichtiger Arbeitnehmer werden.

Mit diesem Argument der typisierenden Betrachtung kann allerdings nicht die mit einer Entlastung von erziehenden Mitgliedern der Sozialversicherung verbundene Diskriminierung von kinderauf- und erziehenden Beamten, Richtern, Freiberuflern, Selbständigen, Arbeitslosen oder Sozialhilfeempfängern wegargumentiert werden. Denn die von diesen Personengruppen geleisteten individuellen „generativen Beiträge“ zur Zukunftssicherung der umlagefinanzierten Sozialsysteme unterscheiden sich in nichts von den generativen Beiträgen der Pflichtversicherten.

Da gerade bei einer typisierenden Betrachtung jedes Kind einen potenziellen Beitrag zur Zukunftsfähigkeit der umlagefinanzierten Systeme darstellt, macht eine so begründete Beitragsdifferenzierung konzeptionell nur bei einer Volksversicherung Sinn. Solange die deutschen Sozialversicherungen aber Arbeitnehmersicherungen sind, impliziert eine kinderzahlorientierte finanzielle Begünstigung der Pflichtversicherten – und dies gilt letztlich auch für leis-

tungsseitige Begünstigungen – eine Diskriminierung aller der Bürger, die Erziehungsleistungen erbringen, aber nicht Mitglied der Sozialversicherung sind. Auf der anderen Seite käme es aufgrund der Lohnzentrierung der Arbeitnehmersicherung zur „Schonung“ aller gewerblichen Einkünfte sowie der Kapital Einkommen bei der Finanzierung dieser Begünstigung.

### Instrumentalisierung der Beitragsseite

Eine Instrumentalisierung der Beitragsseite der Sozialversicherungen zum Familienleistungsausgleich würde mithin konzeptionell die Ausweitung der Versicherungspflicht auf alle Erwerbstätigen, ja letztlich aller Bürger nahe legen<sup>3</sup>. Nur, auch wenn eine Ausweitung des umlagefinanzierten Alterssicherungssystem im Lichte dieses Urteils konsequent wäre, darf bezweifelt werden, ob dies – beim derzeitigen Leistungsniveau – in unserer alternden Gesellschaft auch ökonomisch sinnvoll wäre.

Sozialversicherungen sind parafiskalische Einrichtungen, die nicht nur durch Zwangsbeiträge bei gleichzeitiger Korrespondenz mit einer definierten Gegenleistung gekennzeichnet sind, sondern auch durch das Element des solidarischen Ausgleichs. Um diesen solidarischen Ausgleich zu begrenzen, gibt es in der gesetzlichen Rentenversicherung das Institut der Beitragsbemessungsgrenze, die in der Kranken- und Pflegeversicherung gleichzeitig eine Versicherungspflichtgrenze darstellt, bei deren Überschreiten einem Versicherten eine Exit-Opti-

<sup>3</sup> In diesem Zusammenhang ist allerdings darauf hinzuweisen, dass die berufsständischen Versorgungssysteme der freien Berufe als obligatorische Systeme der „ersten Schicht“ einen verfassungsrechtlichen Bestandsschutz in Anspruch nehmen könnten.

on in eine private Versicherung eröffnet wird - mit der Folge, dass in diesem Fall auch die unter der Versicherungspflichtgrenze liegenden Einkommen der Finanzierung des solidarischen Ausgleichs entzogen werden. Da mit der gesetzlichen Rentenversicherung, anders als bei der gesetzlichen Krankenversicherung, weniger eine interpersonale als mehr eine intertemporale Einkommensumverteilung angestrebt wird, hat die Funktion der Beitragsbemessungsgrenze in der gesetzlichen Rentenversicherung gleichzeitig eine Begrenzung der Beitragspflicht und eine Begrenzung der beitrags erworbenen Ansprüche zur Folge.

Konstitutiv für eine Sozialversicherung im Allgemeinen und die gesetzliche Arbeitslosen- und Rentenversicherung im Besonderen ist, dass jede Verbeitragung von versicherungspflichtigem Einkommen zu Leistungsansprüchen führen muss. Dies wurde zuletzt vom Bundesverfassungsgericht im Zusammenhang mit der Verfassungswidrigkeit einer nicht zu zusätzlichen Ansprüchen führenden Verbeitragung von Einmalzahlungen zur gesetzlichen Krankenversicherung (beim Krankengeld) und Arbeitslosenversicherung bestätigt.

### **Vorzüge eines steuerfinanzierten Transfersystems**

Demnach wäre z.B. eine Bürgerversicherung nach Vorbild der Schweizer Rentenversicherung (AHV), in der es keine Beitragsbemessungsgrenze gibt, in der aber nur die Beiträge bis zu einem Einkommen von etwa 75 000 Schweizer Franken p.a. zu Ansprüchen führen, während alle Beiträge auf Einkommen oberhalb dieser Grenze eine 100%ige Umverteilungsabgabe darstellen, verfassungswidrig. Aus dem Umstand, dass in

Deutschland Steuern, d.h. Zwangsabgaben ohne Anspruch auf Gegenleistung, nur von den Gebietskörperschaften erhoben werden dürfen, folgt, dass mit einer Ausweitung der Versicherungspflicht in Deutschland keine Abschaffung der Beitragsbemessungsgrenze bzw. Versicherungspflichtgrenze verbunden wäre und alle Einkommen oberhalb dieser Grenze nicht zu der gesellschaftspolitischen entscheidenden Aufgabe des Familienlastenausgleichs herangezogen würden.

Nicht zuletzt aus diesem Grunde erscheint es sehr viel sinnvoller, den Familienlastenausgleich bzw. die Honorierung von Erziehungsleistungen statt aus dem nach Einkommensart und Einkommenshöhe begrenzten Beitragsaufkommen unserer Arbeitnehmersicherungen (oder einem durch die Beitragsbemessungsgrenze nur in der Höhe begrenzten Einkommen im Falle einer Volksversicherung) über eine dem Leistungsfähigkeitsprinzip verpflichtete Einkommensteuer und einem steuerfinanzierten staatlichen Transfersystem abzuwickeln.

### **Unerwünschte Effekte**

So plausibel die Begründung einer Entlastung bzw. beitragsseitigen Honorierung der generativen Beiträge in den Sozialversicherungen klingen mag, sie greift in mehrfacher Hinsicht zu kurz und kann zu auch vom Verfassungsgericht nicht erwünschten Effekten führen.

Im Gegensatz zur Pflegeversicherung, in der die Leistungsansprüche ausschließlich vom medizinischen und pflegerischen Bedarf und in keiner Weise von der Beitragsleistung abhängen, gilt in der Rentenversicherung vom Grundsatz her das Prinzip der Vorleistungsabhängigkeit der Renten-

ansprüche, und zwar nach Maßgabe der Teilhabeäquivalenz. Allerdings wird die darin begründete Korrespondenz von Rentenansprüchen und monetären Beitragsleistungen an verschiedenen Stellen im Interesse eines sozialen Ausgleichs durchbrochen. Dies gilt insbesondere auch im Hinblick auf Kindererziehende.

Dessen ungeachtet führen in der gesetzlichen Rentenversicherung individuelle Beiträge zwingend zu individuellen Rentenansprüchen. Diese aus den Beitragsleistungen erwachsenen Ansprüche des Einzelnen gegen die gesetzliche Rentenversicherung unterliegen nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dem starken eigentumsrechtlichen Schutz des Artikel 14 des Grundgesetzes. Wenn die Beitragsleistung zur Rentenversicherung für Personen mit Kindern abgesenkt würde, hätte dies - um den finanzwirtschaftlichen Status der Rentenversicherung nicht zu gefährden - eine Erhöhung der Beitragsleistung für Kinderlose zur Folge. Je nach Umfang der Erhöhung bestünde dann die Gefahr, dass eine von einem Kinderlosen zu erwartende Rentenleistung nicht mehr in einem angemessenen Verhältnis zu den dafür aufgewendeten Beiträgen stünde. Auch wenn die gesetzliche Rentenversicherung keine Garantie der Beitragsrückgewährung kennt, könnte eine Erhöhung der Beitragsleistungen insbesondere für unverheiratete kinderlose Männer zu einer strukturell deutlich unter Null liegenden Beitragsrendite führen.

In ständiger Rechtsprechung zum Eigentumsschutz für Anwartschaften und Ansprüche aus der gesetzlichen Rentenversicherung wurde bislang vom Bundesverfassungsgericht regelmäßig festge-

stellt, dass der Eigentumsschutz umso bedeutender ist, je höher der einem Anspruch zugrundeliegende Anteil eigener Beitragsleistung ist. Dies bedeutet, dass die personale Beziehung zwischen Beitrag und Leistungsanspruch der tragende Grund des verfassungsrechtlichen Eigentumsschutzes ist. Eine zu einer negativen Beitragsrendite führende Beitragsstaffelung dürfte aus verfassungsrechtlicher Sicht zudem insofern problematisch sein, da sich die Verpflichtung zur Zahlung einer solchen „Sondersteuer“, d.h. einer Zwangsabgabe ohne Anspruch auf Gegenleistung, nur auf einen Teil der Bevölkerung beschränkte und z.B. von Beamten, Selbständigen, Abgeordneten und auch Richtern nicht erhoben würde. Schließlich und endlich ist infolge der damit verbundenen Anreizwirkungen zu erwarten, dass die von einer solchen Sonderbelastung Betroffenen zunehmend intensiv versuchen werden, sich der Versicherungspflicht in der gesetzlichen Rentenversicherung zu entziehen.

#### **Nachteile einer Beitragsdifferenzierung**

Weiterhin ist für die gesetzliche Rentenversicherung eine geringe, möglicherweise dysfunktionale Zielgenauigkeit einer systeminternen finanzierungsseitigen Entlastung zur Kompensation der Erziehungsleistungen zu konstatieren.

Das Leistungsniveau der gesetzlichen Rentenversicherung ist aufgrund der vielfältigen Reformmaßnahmen der vergangenen 25 Jahre spürbar reduziert worden. Und niemand kann garantieren, dass die im verabschiedeten „Altersvermögensergänzungsgesetz“ festgeschriebenen Sparmaßnahmen die letzten waren. Insbesondere bei Frauen begründen die

kinderspezifischen Leistungen derzeit und mehr noch in Zukunft einen nicht unerheblichen Teil der individuellen Rentenanwartschaften. Würde man auf diesen Teil der Rentenanwartschaften verzichten oder sie in ihrem Wert einfrieren und stattdessen die Beiträge in der Erwerbsphase absenken, hätte dies erhebliche geschlechtsspezifische Verteilungseffekte zur Folge. Denn die Beitragsentlastung für die Kindererziehenden via steigenden Haushaltseinkommen käme beiden Elternteilen zugute, ein Verzicht auf die familienzusammenhangsspezifischen Leistungen des Rentenrechts würde aber fast ausschließlich Frauen betreffen, weil Männer diese Leistungen faktisch nicht in Anspruch nehmen:

Eine Honorierung des generativen Beitrags auf der Finanzierungsseite und nicht bei den Leistungen würde somit letztlich eine Umverteilung zu Lasten von Frauen mit Kindern und zu Gunsten von Männern mit Kindern implizieren. Dies zeigt, dass die Berücksichtigung der Kindererziehung auf der Leistungsseite deutlich zielgenauer ausgerichtet werden kann als die sehr viel weniger differenziert wirkende Entlastung von Eltern auf der Beitragsseite.

#### **Vorteile einer Rentendifferenzierung**

Durch monetäre Beiträge zu umlagefinanzierten Sozialversicherungen erwachsen immer auch Ansprüche an zukünftige Generationen; diese Ansprüche stellen eine implizite Staatsschuld dar. Diejenigen, die keine Kinder aufziehen, d.h. keine generativen Beiträge leisten, erhöhen dadurch notwendigerweise die Pro-Kopf-Belastung der zukünftigen schwächer besetzten Generationen bei der Bedienung dieser impliziten Staatsschuld. Diejenigen, die kei-

ne Kinder groß ziehen, erhöhen aber ebenfalls auch die Pro-Kopf-Belastung der nachwachsenden Generationen, die aus der Bedienung der expliziten Staatsschuld, sprich der ausgewiesenen Staatsverschuldung erwachsen. Wenn ein fehlender „generativer Beitrag“ ein Argument für höhere Sozialversicherungsbeiträge ist, müssen der ökonomischen Logik nach Kinderlose – im Hinblick auf die explizite Staatsverschuldung – über einen „Kinderlosenzuschlag“ zusätzlich zur Besteuerung nach ihrer jeweilig aktuellen Leistungsfähigkeit im Vergleich zu Steuerbürgern mit Kindern besteuert werden.

Wenn man akzeptiert, dass erstens „Arbeit“ und „Kapital“ Produktionsfaktoren sind, die in einem begrenzten Substitutionsverhältnis zueinander stehen und zweitens beitrags erworbene Rentenansprüche immer Ansprüche an eine das zukünftige Sozialprodukt erstellende Erwerbsbevölkerung sind, dann folgt daraus, dass eine Gesellschaft – in Grenzen – über zwei Wege Altersvorsorge treiben kann, nämlich über die Bildung von Humankapital, d.h. neben einer gesteuerten Zuwanderung durch das Aufziehen, Erziehen und Ausbilden der zukünftigen Erwerbstätigen und/oder über die Bildung von Sachkapital zum Zwecke einer produktivitätssteigernden Kapitalintensivierung, einer Erhöhung des Produktionspotentials. Akzeptiert man dies, dann folgt daraus weniger eine Beitragsdifferenzierung, sondern weit eher eine Rentendifferenzierung zu Lasten der Kinderlosen, um diese so zu verstärkten Sparanstrengungen anzuregen. Im Ergebnis wird dieser Weg über die Berücksichtigung rentenanspruchs begründeter Erziehungsleistungen von der Politik seit 1986 beschritten.

**Fazit**

Würde man aus diesem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes die Verpflichtung von nach der Kinderzahl gestaffelten Beitragsleistungen auch in der gesetzlichen Rentenversicherung ableiten,

würde dies den Einstieg in einen rentenpolitischen Entwicklungspfad bedeuten, auf dem die derzeitigen Arbeitgeberbeiträge abgeschafft würden und an dessen Ende ein die Gesamtbevölkerung umfassendes umlagefinanziertes,

stark nivelliertes Basisversorgungssystem stünde.

Für ein solches System mag es Gründe geben, nur sollte ein solcher Regimewechsel nicht Folge eines Verfassungsgerichtsurteils sein.

Notburga Ott

## Der Konstruktionsfehler im Sozialversicherungssystem bedarf einer Korrektur

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil zur Pflegeversicherung eine gerechtere Behandlung von Familien gefordert und gleichzeitig eine Überprüfung anderer Zweige der Sozialversicherung angemahnt. Während ein heftiger Streit in der öffentlichen Diskussion entbrannt ist, ob Familien überhaupt einer stärkeren Förderung bedürfen, herrscht relativ große Einigkeit darüber, dass dies nicht innerhalb der Sozialversicherungen erfolgen sollte. Insbesondere hinsichtlich der Rentenversicherung wird ein Handlungsbedarf negiert. Damit wird die Bedeutung des Urteils jedoch unterschätzt.

Indem das Verfassungsgericht seine Entscheidung mit der "konstitutiven Bedeutung" der Erziehungsleistung für die Funktionsfähigkeit des Systems begründet, weist es auf einen gravierenden Konstruktionsfehler in unseren sozialen Sicherungssystemen hin. Nach dem Umlageverfahren finanzierte Sicherungssysteme, bei denen der Leistungsbezug typischerweise erst nach der wirtschaftlich aktiven Phase eintritt, wie dies für die Renten- und die Pflegeversicherung kennzeichnend ist, erfordern einen Generationenvertrag. Es muss eine nächste Generation mit entsprechender wirtschaftli-

cher Leistungsfähigkeit existieren, die in der Lage und willens ist, die Leistungsansprüche der Älteren an das System auch einzulösen.

Dies ist vergleichsweise unproblematisch in Gesellschaften mit wachsender Wirtschaft und wachsender oder stationärer Bevölkerung, wie dies in der Nachkriegszeit der Fall war. Sinken jedoch die Geburtenziffern, so verteilen sich die Leistungsansprüche der Älteren auf weniger Beitragszahler, die entsprechend stärker als die vorherige Generation belastet sind – zumindest wenn diese zusätzliche Belastung nicht durch einen höheren Anteil am künftigen Wirtschaftswachstum kompensiert wird. Diese Frage der intergenerationalen Gerechtigkeit, der Aufteilung der Belastung zwischen älterer und jüngerer Generation, stand im Mittelpunkt der bisherigen Rentendiskussion. Insofern berührt das Urteil in der Tat die bisherige Rentenreform nicht.

### Besondere Belastung der Eltern

Doch die Frage, die das Verfassungsgericht nun gestellt hat, ist die nach der intragenerationellen Gerechtigkeit, d.h. inwieweit die Lasten auf die Mitglieder innerhalb einer Generation gerecht verteilt sind. Denn der starke Geburten-

rückgang der jüngeren Vergangenheit ist nicht nur dadurch gekennzeichnet, dass im Durchschnitt jede Frau nur noch 1,3 Kinder bekommt, sondern auch – und das ist hier das relevante Problem – durch eine starke Ungleichverteilung der Kinderzahlen. Mittlerweile muss man davon ausgehen, dass etwa ein Drittel der 1970 und später geborenen Frauen und etwa ein gleich großer Anteil der Männer kinderlos bleiben werden. Damit beteiligt sich ein nicht zu vernachlässigender Teil der Bevölkerung nur mittels Steuern und Sozialabgaben – vor allem für das Bildungssystem und den Familienlastenausgleich – an der Humanvermögensbildung der nächsten Generation. Die privaten Aufwendungen von Eltern, die sich ja mit ihren Steuerzahlungen an der Finanzierung der öffentlichen Ausgaben ebenfalls beteiligen, sind damit deutlich größer, auch wenn ihre Steuern und Sozialabgaben niedriger ausfallen<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Der wissenschaftliche Beirat für Familienfragen schätzt den privaten Anteil, den Eltern an den Aufwendungen für ihre Kinder tragen, je nach Familientyp auf etwa 50 bis 65%; vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: Gerechtigkeit für Familien – Zur Begründung und Weiterentwicklung des Familienlasten- und Familienleistungsausgleichs, Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Stuttgart 2001 (im Druck).

Nun sind ungleiche private Ausgaben und Aufwendungen an sich kein sozialer Ausgleichstatbestand – was grundsätzlich auch für die Aufwendungen von Eltern gilt, sofern nicht gravierende Gründe dagegen sprechen. Die sind hier jedoch gegeben. Die Leistungen von Eltern für ihre Kinder kommen Investitionen gleich, die auch mit entsprechenden „Renditeerwartungen“ in Form von Unterstützung im Alter verbunden sind. Während jedoch private Investitionen in Sach- und Finanzkapital auch überwiegend zu privaten Erträgen führen (abgesehen von Steuern und gelegentlichen Einschränkungen durch die Sozialbindung), werden die Erträge dieser privaten Investitionen von Eltern in Human „kapital“ zu einem Großteil kollektiviert. Unser soziales Sicherungssystem verpflichtet die nächste Generation, aus den Erträgen dieser Humanvermögensinvestitionen nicht die jeweiligen Investoren, d.h. einerseits die Eltern und andererseits die öffentliche Hand, anteilmäßig zu befriedigen, sondern die jeweils gerade Versicherten, unabhängig davon, wie stark diese zur Humanvermögensbildung beigetragen haben.

Eltern tragen damit im Vergleich zu Kinderlosen in deutlich höherem Maße zur langfristigen Sicherstellung des Generationenvertrages und der darauf basierenden Sicherungssysteme bei. Der kostenlose Versicherungsschutz von beitragsfrei versicherten Familienangehörigen gleicht dies nur zu einem geringen Teil aus. Die Beitragsfreiheit nicht erwerbstätiger Ehepartner dürfte dabei sogar überhaupt nicht gegengerechnet werden, da diese auch kinderlosen nichterwerbstätigen Ehepartnern zugestanden wird, während Eltern, sofern beide erwerbstätig sind,

auch zweifach Sozialbeiträge zu zahlen haben. Das Verfassungsgericht mahnt somit zu Recht eine Entlastung der Eltern an. Dabei ist es durchaus noch offen, wie diese umzusetzen ist<sup>2</sup>.

Das Verfassungsgericht macht deutlich, dass es hinsichtlich der Pflegeversicherung eine Entlastung bei den Beiträgen erwartet. Dies muss nun keineswegs durch nach der Kinderzahl gestaffelte Beiträge realisiert werden. Genauso denkbar wäre z.B. die Übernahme eines Teiles der Beiträge durch die öffentliche Hand. Hinsichtlich der Rentenversicherung hat das Verfassungsgericht 1992 auch eine Berücksichtigung bei der Leistungsseite als zulässig erachtet. Wie der Arbeitsminister, die Rentenversicherer und der Sozialbeirat betonen, wurde dieser Weg mit der Einführung von Kindererziehungszeiten eingeschlagen, weshalb es in der Rentenversicherung keinen grundsätzlichen Änderungsbedarf gebe<sup>3</sup>.

Abgesehen von der Frage, ob Umfang und Bewertung der Kindererziehungszeiten in der heutigen Form angemessen sind oder vor dem Hintergrund des Urteils noch einmal neu überdacht werden sollten, ist diese Argumentation in sich schlüssig und richtig. Trotzdem ist zu fragen, ob es klug war, diesen Weg zu beschreiten. Eine Berücksichtigung bei der Leistungsseite führt nämlich zu etlichen Folgeproblemen, die weitere

Verfassungsbeschwerden nach sich ziehen werden. Denn in einem System mit zwei solch unterschiedlichen rentenbegründenden Tatbeständen entwertet jede Maßnahme, die der Entlastung der Beitragszahlungen dient, die Kindererziehungszeiten und führt damit zu neuen Ungerechtigkeiten gegenüber Familien, die ein permanentes Nachbessern erfordern. So profitieren z.B. nicht erwerbstätige Eltern nicht von der Reduzierung der Beiträge aufgrund der Ökosteuer, von der sie aber auf der Kostenseite wegen der Kinder tendenziell stärker betroffen sind – eine entsprechende Verfassungsbeschwerde ist bereits anhängig.

#### **Unglücklicher Reparaturversuch**

Ähnliche Probleme werden auch bei gestaffelten Beiträgen in der Pflegeversicherung zu erwarten sein. Denn derartige Maßnahmen müssen als ein unglücklicher Reparaturversuch an einem System angesehen werden, das einen grundsätzlichen Konstruktionsfehler enthält. Renten- wie Pflegeversicherung beziehen letztlich nur zwei Generationen ein – die jüngere der Beitragszahler und die ältere der Leistungsempfänger. Investitionen in das Humanvermögen der nächsten Generation, die in diesen Generationenvertrag einsteigen soll, sobald sie wirtschaftlich aktiv ist, erfolgen nicht systemimmanent. Die Berücksichtigung von Kindererziehungszeiten in der Rentenversicherung gleicht in den meisten Fällen noch nicht einmal den Verlust an Rentenansparungen durch die kindbedingte Einschränkung der Erwerbstätigkeit aus. Eine insgesamt höhere „Rendite“ für die höheren Investitionen von Eltern in die nachwachsende Generation wird damit nicht geschaffen, so dass vom Rentensystem eher ein negativer Anreiz ausgeht. Doch kein System kann

<sup>2</sup> Vgl. hierzu H.-J. Krupp: Was bedeutet das Pflegeurteil für die Rentenversicherung?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 81.Jg. (2001), Heft 4, S. 203-205.

<sup>3</sup> Vgl. Stellungnahme von Franz Ruland, Bert Rürup, in: VDR-aktuell vom 5.4.2001; und Stellungnahme des Sozialbeirats zu Urteilen des Bundesverfassungsgerichts zur Pflegeversicherung vom 3. April 2001 hinsichtlich ihrer Bedeutung für die gesetzliche Rentenversicherung, Berlin, 2.5.2001.

auf Dauer funktionieren, ohne in die eigene Basis zu investieren.

Die Lösung des Problems lag schon in den 50er Jahren auf dem Tisch des Gesetzgebers. Die Väter unseres Rentensystems hatten die Notwendigkeit der kollektiven Verantwortung für die nächste Generation als konstitutiven Bestandteil eines Alterssicherungssystems sehr wohl erkannt und entsprechende Vorschläge unterbreitet. Das von Wilfrid Schreiber empfohlene System umfasst einen vollständigen Drei-Generationen-Vertrag: Sämtliche Aufwendungen für die Humanvermögensbildung der nächsten Generation werden systemimmanent von allen getragen und über Beiträge finanziert. Für die Kindergeneration stellen sie einen Kredit dar, den diese in der Erwachsenenphase in Form von Rentenzahlungen an ihre Eltern generation zurückzahlen. Die Finanzierung von Investitionen in Human„kapital“ wie auch die Verteilung der Erträge – sowohl zwischen den Generationen als auch innerhalb – ist in einem solchen System transparent und sachgerecht.

#### **Undurchschaubare Finanzierungsströme**

Im Gegensatz dazu ist unser heutiges System von undurchschaubaren Finanzierungsströmen zwischen Eltern und Kindern, zwischen Kinderlosen und Kindererziehenden und zwischen den Generationen geprägt. Eltern erhalten in Zeiten der Kindererziehung aus Steuermitteln Familienleistungen und tragen gleichzeitig, aber vor allem auch in anderen Zeiten mit ihren Steuerzahlungen zur Finanzierung dieser Leistungen für andere Eltern bei. Kinder werden von der Eltern generation teils privat (von den eigenen Eltern), teils

durch die öffentliche Hand (vor allem im Bildungssystem) mit Humanvermögen ausgestattet, das die Basis ihrer wirtschaftlichen Aktivitäten bildet. Im Erwachsenenalter tragen sie mit privaten Leistungen, Sozialabgaben und Steuerzahlungen wiederum dazu bei, dass sowohl die Eltern generation abgesichert ist als auch in die nächste Generation investiert wird.

Zumindest bei den kollektiv organisierten Zahlungsströmen ist dieser Zusammenhang von Leistung und Gegenleistung – obwohl für das Gesamtsystem konstitutiv – auf individueller Ebene weder transparent noch verpflichtend, da hinreichend viele Möglichkeiten existieren, sich sowohl der Versicherungspflicht als auch der Steuerzahlung (und sei es durch Auswanderung) zu entziehen. Diese im Lebensverlauf der Individuen gegenläufigen Zahlungsströme erfüllen vielfach eine Kreditfunktion, verursachen bei einer Ausgestaltung als zweimalige Umverteilung jedoch entsprechende Ausweichreaktionen und Verteilungskonflikte.

Dass seinerzeit das Modell von Schreiber nicht umgesetzt wurde, lag an der naiven Vorstellung, Kinder würden die Menschen sowieso bekommen. Dass dem nicht so ist, müssen wir heute zur Kenntnis nehmen. Zumindest ist dadurch eine erhebliche Gerechtigkeitslücke entstanden. Die Folgen spüren wir alle, indem die Sozialsysteme brüchig werden und der soziale Friede gefährdet ist. Eine grundsätzliche Korrektur der Sicherungssysteme und der Familienpolitik ist daher dringend notwendig. Dies wird nach den Versäumnissen der letzten Jahrzehnte nicht einfach sein, da die bereits entstandenen Rechtsansprüche an die bestehenden Systeme gewahrt bleiben müssen.

#### **Ansatzpunkte einer Umsteuerung**

Ansatzpunkte zu einer schrittweisen Umsteuerung der Politik hin zu einer in sich konsistenten und transparenten Familienpolitik zeigt der Wissenschaftliche Beirat für Familienfragen beim Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend in seinem gerade vorgelegten Gutachten „Gerechtigkeit für Familien“ auf. Die Ergänzung des bestehenden Zwei-Generationen-Vertrages zu einem vollständigen Drei-Generationen-Vertrag mit Zahlungsströmen, die dem Äquivalenzprinzip entsprechen, erscheint unumgänglich, will man eine langfristig tragfähige Lösung erreichen, die auch bei unterschiedlichen demographischen Entwicklungen standhält. Dies muss allerdings keineswegs innerhalb der Pflege- und Rentenversicherung geschehen.

Der Aufbau eines Familienfonds, über den alle bisherigen im Steuer- und Sozialversicherungssystem verstreuten Leistungen der Familien- und Ausbildungsförderung abgewickelt werden, würde die Möglichkeit einer systematischen Verknüpfung der Leitungsbeziehungen zwischen und innerhalb der Generationen schaffen. Die einzelnen Zweige der Sozialversicherung könnten in ihrer Systemlogik unverwässert weiterbestehen, indem statt nach Kinderzahl gestaffelter Beiträge oder Berücksichtigung von Kindererziehungszeiten aus dem Familienfonds monetäre Beiträge für die kindererziehenden Personen in die anderen Systeme gezahlt würden. Die höhere Transparenz und Zielgenauigkeit eines solchen sozialen Sicherungssystems dürfte dann auch zu einer höheren Akzeptanz in der Bevölkerung führen.

<sup>4</sup> Vgl. z.B. Wilfrid Schreiber: Existenzsicherheit in der industriellen Gesellschaft, Köln 1955.