

RUHR-UNIVERSITÄT BOCHUM | 44780 Bochum | Germany

Herrn  
Prof. Dr. Thorsten Kingreen  
Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Sozialrecht  
und Gesundheitsrecht  
Universität Regensburg  
Universitätsstraße 31  
93053 Regensburg

FAKULTÄT FÜR  
SOZIALWISSENSCHAFT

Lehrstuhl für Sozialpolitik  
und öffentliche Finanzen  
GebäudeGC 04/311-312  
Universitätsstraße 150, 44801 Bochum

PROF. DR. MARTIN WERDING  
Fon +49 (0)234 32-28971  
Fax +49 (0)234 32-14247  
martin.werding@ruhr-uni-bochum.de  
www.sowi.rub.de/sozialpolitik

7. Dezember 2017

Ihre Fragen zum Urteil des Bundessozialgerichts vom 20.07.2017,  
Az.: B 12 KR 14/15 R

Sehr geehrter Herr Kollege, lieber Herr Kingreen,

Ihrer Bitte, einige der Ausführungen des BSG in seinem Urteil vom 20. Juli 2017 aus ökonomischer Sicht zu würdigen, komme ich gern nach. Wie erbeten konzentriere ich mich dabei auf Verweise des Gerichts, nach denen die „generativen Beiträge“, durch die Eltern zur langfristigen Leistungsfähigkeit und fiskalischen Tragfähigkeit der GRV beitragen, nicht nur innerhalb der GRV im Leistungsrecht, sondern darüber hinaus auch in anderen Zweigen der Sozialversicherung, in anderen Bereichen des Sozialrechts sowie in weiteren Rechtsgebieten wie dem Steuerrecht oder im Rahmen der öffentlichen Bildungsfinanzierung berücksichtigt werden (Rn. 45–55).

1. Umlagefinanzierte Sozialversicherungen, deren Leistungen ganz oder weit überproportional von jüngeren Versicherten („der nächsten Generation“) finanziert werden, erzeugen Verteilungseffekte zwischen Generationen und zugleich auch innerhalb einer Generation – nämlich zwischen Eltern, namentlich Müttern, v.a. in Abhängigkeit von ihrer Kinderzahl, und Kinderlosen. Kritik an den daraus resultierenden Verteilungs- und Anreizeffekten wird oft – vom BSG also keinesfalls zum ersten Mal – mit dem Verweis begegnet, dass Familien bzw. Kinder im Rahmen des gesamtstaatlichen Haushalts auf andere Weise entlastet oder gefördert werden. Wenn man diesem Einwand nachgehen will, kommt es nicht nur darauf an, dass es politische Instrumente gibt, die ganz oder überproportional zu Geld- oder Sachleistungen an Familien oder Kinder führen. Es muss erstens auch geprüft werden, in welchem Verhältnis die verschiedenen Finanzströme – mindestens in ihrer groben Größenordnung – quantitativ zueinander stehen. Zweitens muss auch noch genauer auf die Verwendung bzw. Herkunft der jeweiligen Mittel geachtet werden, da der Staat Belastungen und Begünstigungen ja nie selbst übernimmt, sondern nur zuweist.

Um diesen Fragen nachzugehen, habe ich im Lauf der Jahre zweimal – zuletzt im Jahr 2014 im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung<sup>1</sup> – den Versuch gemacht, die durch die Geburt eines Kindes über dessen gesamten, weiteren Lebenszyklus' ausgelösten Zahlungs- und Leistungsströme gegenüber dem gesamtstaatlichen Haushalt im Sinne belastbarer Erwartungswerte bei fortgesetzter Anwendung des geltenden Rechts möglichst vollständig zu erfassen, korrekt zu periodisieren und zu bilanzieren („fiskalische Bilanz eines Kindes“). Berücksichtigt wurden dabei neben Beiträgen und Leistungen der gesetzlichen Sozialversicherungen auch alle anderen, im Regelfall beanspruchten staatlichen Ausgaben (inkl. derer in den Feldern Familien- und Bildungspolitik) sowie die wichtigsten, von privaten Haushalten erhobenen Steuern (ESt, MwSt und andere Verbrauchsteuern). Das Ergebnis war in seiner Richtung eindeutig: Ein durchschnittliches Kind wird lebenslang *per Saldo* belastet, zu Gunsten der nächstälteren Generation, v.a. von Personen mit unterdurchschnittlicher Kinderzahl. Die ermittelte Nettobelastung i.H.v. rund 77.000 € (über den Lebenslauf des Kindes) bzw. rund 158.000 € (unter Berücksichtigung einer durchschnittlichen Zahl von Kindeskindern), jeweils berechnet als Barwerte für das Jahr 2010, ist aus verschiedenen Gründen nicht als exakte Quantifikation zu verstehen. Sie ist aber durchaus geeignet, eine Vorstellung von der Größenordnung der Nettoeffekte zu ergeben, die die öffentlichen Haushalte in dieser Perspektive erzeugen.

In einer früheren Arbeit habe ich 2005 im Auftrag der Robert-Bosch-Stiftung<sup>2</sup> – parallel zu gleichartigen Berechnungen mit vergleichbarem Resultat – außerdem ermittelt, welche (Geld- und Zeit-)Kosten den Eltern selbst im Durchschnitt für den Lebensunterhalt und die Erziehung eines Kindes entstehen und wie sich die Finanzierung der resultierenden Gesamtkosten, einschließlich der vom betrachteten Kind in Anspruch genommenen, öffentlichen Ausgaben, typischerweise auf Eltern und Kinderlose aufteilt. Nach den dazu angestellten Berechnungen finanziert eine durchschnittliche Familie direkt rund 52,6% dieser Gesamtkosten; unter Berücksichtigung ihrer Beteiligung an den öffentlichen Ausgaben werden daraus rund 84,6%. Rund 67,5% der dem Kind zufließenden, „öffentlichen“ Ausgaben stellen somit nur einen staatlich organisierten, letztlich aber innerfamiliären „In-sich-Transfer“ dar.

Aus ökonomischer Sicht erscheinen solche Berechnungen, speziell zur „fiskalischen Bilanz“ des Kindes, immer als leicht unbefriedigend. Zum einen blenden sie evtl. systemische Zusammenhänge zwischen den erfassten Zahlungsströmen aus – abgesehen von der Unterteilung in Beiträge und Leistungen innerhalb der einzelnen Sozialversicherungszweige, Steuerzahlungen sowie steuerfinanzierte Ausgaben. Zum anderen erfassen sie nur die Verteilung von Zahllasten („formale Inzidenz“), nicht die tatsächliche Lastverteilung („materielle Inzidenz“, unter Berücksichtigung möglicher Verhaltensänderungen bei Fertilität, Erwerbsbetei-

---

<sup>1</sup> M. Werding (2014), *Familien in der gesetzlichen Rentenversicherung: Das Umlageverfahren auf dem Prüfstand*, Bertelsmann-Stiftung: Gütersloh.

<sup>2</sup> M. Werding und H. Hofmann (2005), *Die fiskalische Bilanz eines Kindes im deutschen Steuer- und Sozialsystem*, ifo Forschungsbericht Nr. 27, ifo Institut: München.

ligung, Konsum etc.). Wer die Ergebnisse deshalb nicht für hinreichend aussagekräftig hält, sei auf weitere, konzeptionelle Überlegungen unter Ziffer 2 verwiesen.

2. Im Hinblick auf ihre ökonomische – und wohl auch ihre juristische – Rechtfertigung sind Sozialversicherungen zunächst als geschlossene Regelungskreise anzusehen, innerhalb derer (finanzielle und generative) Beiträge und (aus finanziellen Beiträgen gedeckte) Leistungen ausgetauscht werden. Sowohl gewünschte Grade an Äquivalenz als auch intendierte Umverteilungen lassen sich innerhalb dieser Systeme relativ leicht nachvollziehen oder überprüfen. Soweit dabei nicht-intendierte Formen der Umverteilung zu Tage treten, stellt sich zuallererst die Frage nach der Stimmigkeit der Ausgestaltung der Systeme selbst.

Folgt man im Falle solcher Ungleichgewichte dem Verweis auf entgegengerichtete Effekte außerhalb der Sozialversicherungen, betritt man dagegen ein Feld mit weitaus geringerer Transparenz. Hauptsächliche Finanzierungsinstrumente sind dort Steuern, ggfs. aber auch öffentliche Kreditaufnahme, die in unbestimmter Weise auf zukünftige Steuerzahler weiter gewälzt wird. Verschiedene Steuern werden von unterschiedlichen Personenkreisen, anknüpfend an unterschiedliche Tatbestände und mit sehr unterschiedlicher Ausgestaltung von Bemessungsgrundlagen und Tarifen erhoben. Ähnliches gilt für die verschiedenen, auf dieser Basis finanzierten Ausgaben. Einer direkten Zurechnung von steuerfinanzierten Ausgaben zu Steuern steht dabei das Non-Affektationsprinzip entgegen.

Zudem gehören fiskalische Instrumente außerhalb der Sozialversicherungen ggfs. anderen Regelkreisen an, Sie sollten zunächst deren eigener Logik entsprechen, innerhalb derer ihre Ausgestaltung auf Stimmigkeit zu prüfen ist. Von den im BSG-Urteil aufgeführten Maßnahmen ist z.B. die Gewährung von einkommensteuerlichen Kinderfreibeträgen und – wegen ihrer engen Anbindung daran – auch des Kindergelds in erster Linie Teil einer vertikal gerechten und daher progressiven, gleichzeitig aber horizontal gleichmäßigen Besteuerung von Einkommen nach Maßgabe der steuerlichen Leistungsfähigkeit der Steuerpflichtigen. Lediglich ein kleiner („Förder“-)Anteil des Kindergeldes kann daher überhaupt als „Leistung“ für Familien bezeichnet werden. Sie richtet sich an bestimmte Familien, bei denen das Kindergeld nicht (größtenteils) auf Leistungen der Grundsicherung angerechnet wird und auch nicht (größtenteils) eine Vorauszahlung auf Steuererminderungen darstellt, mit der eine ungebührliche Überbelastung von Familien vermieden wird.<sup>3</sup> Eine ausreichende Breitenwirkung, die für die Kompensation von Lasten aus dem Sozialversicherungssystem erforderlich wäre, ist dafür nicht mehr ohne weiteres gegeben.

Das Elterngeld in seiner heutigen Form ist v.a. eine Lohnersatzleistung, die systematisch eher einer Sozialversicherung zugeordnet sein sollte. Dann wäre es – ganz im Sinne des „Drei-

---

<sup>3</sup> Vgl. dazu etwa N. Ott, H. Schürmann und M. Werding (2012), *Schnittstellen im Sozial-, Steuer- und Unterhaltsrecht*, Nomos: Baden-Baden, insbes. S. 115–125.

Generationen-Vertrages“, den Wilfrid Schreiber im Vorfeld der Rentenreform von 1957 vor-gezeichnet hat<sup>4</sup> – auch wesentlich besser in eine Gesamtkonzeption einzuordnen, in dem es das Umlagesystem der GRV stimmig ergänzen könnte. Auch bei der öffentlichen Bildungsfinanzierung wäre eine Abstimmung auf das Sozialversicherungssystem denkbar,<sup>5</sup> die tatsächlichen Regelungen sind davon aber weit entfernt. Jenseits der Pflichtschulphase wird sie in sehr unterschiedlichem Maße in Anspruch genommen. Um sie vor diesem Hintergrund wirtschafts- und verteilungspolitisch zu rechtfertigen, ist sie in erster Linie als implizite Kreditfinanzierung von Bildung – anstelle der Erhebung vorab oder nachgelagert erhobener Gebühren – zu deuten, bei der erwartet wird, dass die in Anspruch genommenen Mittel von den Bildungsbeteiligten als Hauptnutznießern später durch entsprechend höhere Steuerzahlungen gedeckt werden. Soweit diese Rechnung im Einzelfall nicht aufgeht – etwa im Falle teurer Ausbildungsgänge, wegen Misserfolgs in Ausbildung oder Erwerbsleben, wegen Verzichts auf eine Erwerbstätigkeit etc. – ist keine systematische Verbindung zu (zusätzlichen oder kompensierenden) Belastungen der Betroffenen mit Sozialversicherungsbeiträgen erkennbar.

Wer aus den Budgetzusammenhängen der Sozialversicherungen heraus in die Sphäre der Steuern und steuerfinanzierten Ausgaben verweist, muss sich mit den hier angesprochenen konzeptionellen Fragen auseinandersetzen und die für einen Ausgleich von bestehenden Ungleichgewichten zu berücksichtigenden Leistungen genau benennen. Der Nachweis eines quantitativ exakten Ausgleichs ist dabei aus ökonomischer Sicht zwar weder möglich noch erforderlich. Auf eine Auseinandersetzung mit den relevanten Größenordnungen kann aber ebenfalls nicht verzichtet werden, um offenkundige Missverhältnisse zu vermeiden. Anderenfalls ist ein solcher Verweis nicht substantiiert und kaum überprüfbar, so dass er eher als ablenkender Hinweis erscheint.

3. Unter Berücksichtigung des bereits weit fortgeschrittenen demographischen Wandels lassen sich schließlich noch einige klare Feststellungen zu weiteren Ausführungen treffen, die das BSG in seinem Urteil gemacht hat.
  - Alle vom Gericht aufgeführten Maßnahmen, die innerhalb der Sozialversicherungen für einen Ausgleich der generativen Beiträge von Eltern zur langfristigen Finanzierbarkeit der Systeme sorgen sollen, indem sie den Eltern im Alter besondere Ansprüche gewähren (insbes. Anrechnung von Erziehungs- und Berücksichtigungszeiten in der GRV, Ausgestaltung von Witwen- und Witwerrenten), werden ausnahmslos von der nächsten Generation getragen.<sup>6</sup> Sie führen also nicht zu einem Ausgleich zwischen Eltern und den Nutznießern ihrer Leistungen, sondern definitiv nur zu innerfamiliären „In-sich-Transfers“.

<sup>4</sup> W. Schreiber (1955), *Existenzsicherheit in der industriellen Gesellschaft*, Schriftenreihe des Bundes Katholischer Unternehmer, Bd. 3, J.P. Bachem: Köln.

<sup>5</sup> Vgl. M. Werding (1998), *Zur Rekonstruktion des Generationenvertrages*, Mohr-Siebeck: Tübingen, insbes. Abschnitt. 6.2.

<sup>6</sup> Die Mitversicherung von Kindern in GKV und SPV basiert auf intergenerationellen Strömen in umge-

- Damit geraten alle diese Leistungen – zusammen mit den gesamten Rentenfinanzen – unter Druck, wenn der demographische Wandel ab etwa 2025 akut wird, weil die geburtenstarken Jahrgänge 1957–66 das Rentenalter erreichen. Der Gegenwert der Leistungen sinkt mit der durch das geltende Recht bewirkten Senkung des Rentenniveaus immer weiter ab. Um die Generation der Kinder durch steigende Beiträge nicht noch stärker zu belasten, wird der „Ausgleich“, den solche Regelungen Eltern – gerade Eltern mit überdurchschnittlicher Kinderzahl – in Aussicht stellen, also immer stärker gekürzt.
- Mit dem demographischen Wandel verschärfen sich zugleich und v.a. die inter- und intra-generationellen Verteilungseffekte der umlagefinanzierten Sozialversicherungen, die einen solchen Ausgleich überhaupt erst erforderlich machen. Ausgehend von Daten zur Verteilung von Kinderzahlen und ihren Veränderungen in den vergangenen Jahrzehnten lässt sich abschätzen, dass der Anteil von Beziehern einer gesetzlichen Altersrente, die selbst keine Kinder haben, der aktuell bei ca. 12% liegt, ab 2025 merklich ansteigt und bis 2060 rund 24% erreicht (vgl. dazu den Anhang zu diesem Schreiben). Nimmt man den Anteil derer hinzu, die ein Kind erzogen haben, beziehen 2060 voraussichtlich knapp die Hälfte aller Rentner ihre Altersrente ganz oder teilweise aus den Beiträgen der Kinder anderer. Dasselbe gilt für die von ihnen bezogenen, altersbedingt erhöhten Leistungen der GKV und der SPV.

Ich hoffe, meine Ausführungen tragen im Kontext Ihrer Verfassungsbeschwerde zur Klärung bei.

Mit freundlichen Grüßen,



**Martin Werding**

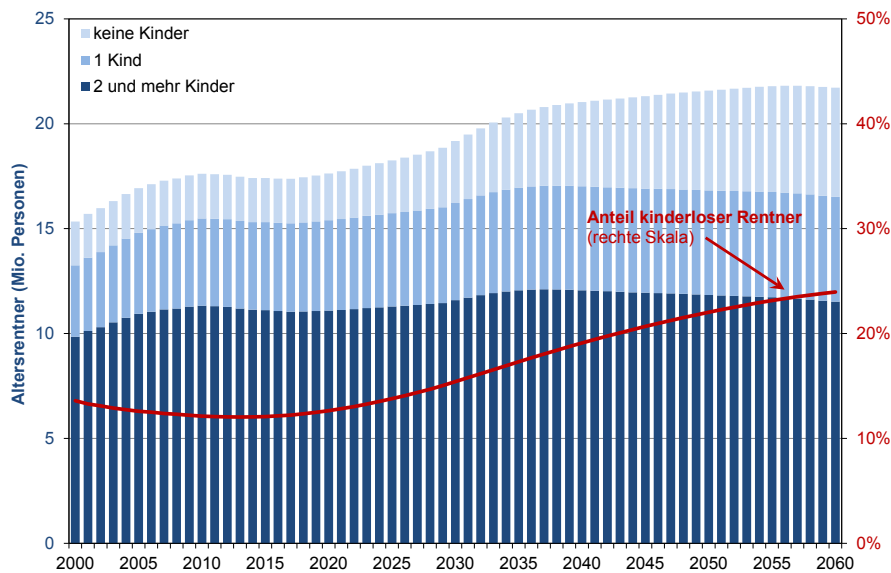
---

kehrter Richtung. Inwieweit auch hier faktisch v.a. eine Finanzierung aus Beiträgen von Eltern vorliegt, ist weniger leicht zu beurteilen. Ihre Effekte sind in den unter Ziffer 1 zitierten Berechnungen allerdings voll enthalten. Sie bewirken noch nicht einmal innerhalb der betreffenden Zweige der Sozialversicherung einen „systemimmanenten Ausgleich“ für die dort erzeugten Belastungen von Familien und Kindern, können also nicht auch noch für die GRV herangezogen werden.

## Anhang: Kinderlosigkeit und Sozialversicherung

Auf Basis der Mikrozensus-Erhebung des Statistischen Bundesamtes von 2012 haben Mitarbeiter des Bundesinstituts für Bevölkerungsforschung<sup>7</sup> untersucht, wie sich die Verteilung von Kinderlosigkeit und Kindern unterschiedlicher Anzahl auf Mütter in den vergangenen Jahrzehnten verändert hat. Unter den Geburtsjahrgängen von 1937 bis 1967 (deren Kinderzahl zum Befragungszeitpunkt als endgültig angesehen werden kann) ist der Anteil kinderloser Frauen dabei kontinuierlich gestiegen, von rund 10% auf zuletzt knapp 25%.

Abb. A-1: Bezieher/-innen gesetzlicher Altersrenten nach Kinderzahl (2000–2060)



Quelle: SIM.13.<sup>8</sup>

Nimmt man an,

- dass die Anteile kinderloser Frauen anschließend (bei 24,7%) konstant bleiben,
- dass Männer den gleichen Anteil Kinderloser aufweisen wie Frauen (die geringe Zahl empirischer Schätzungen deutet eher auf einen etwas höheren Anteil hin),
- dass Rentenbezieher den gleichen Anteil Kinderloser aufweisen wie die Gesamtbevölkerung im selben Alter (v.a. weil über 90% aller Über-65-Jährigen eine Rente beziehen),

dann entwickelt sich der Anteil von Beziehern einer gesetzlichen Altersrente, die selbst keine Kinder haben, wie in Abbildung A-1 ausgewiesen. Auf gleiche Weise lässt sich auch der Anteil von Frauen und Männern bzw. Rentenbeziehern abschätzen, die jeweils ein Kind haben (ihr Anteil lag in der Vergangenheit durchgängig bei Werten etwas über 20%).

<sup>7</sup> Vgl. J. Dorbritz, R. Panova und J. Passet-Wittig (2015), „Gewollt oder ungewollt? Der Forschungsstand zu Kinderlosigkeit“, *BiB Working Paper 2/2015*, Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung: Wiesbaden.

<sup>8</sup> M. Werding (2013), *Modell für flexible Simulationen zu den Effekten des demographischen Wandels für die öffentlichen Finanzen in Deutschland: Daten, Annahmen und Methoden*, Bertelsmann-Stiftung: Gütersloh.