Deutscher
Familienverband

Gemeinsame Stellungnahme

des Deutschen Familienverbandes und des Familienbundes der Katholiken

zur Verfassungsbeschwerde

1 BvR 2257/16

Deutscher Familienverband e.V.

Seelingstraße 58
14059 Berlin

Tel. 030 - 30 88 29 60

post@deutscher-familienverband.de
www.deutscher-familienverband.de

Familienbund der Katholiken (Bundesverband) e.V.

Littenstraße 108
10179 Berlin

Tel. 030 - 326756-0
Fax 030 - 326756-20

info@familienbund.org
www.familienbund.org

Der Deutsche Familienverband (DFV) und der Familienbund der Katholiken (FDK) danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme. Als größte von Mitgliedern getragene und überparteiliche Interessenvertretungen aller Familienformen in Deutschland werden der DFV und FDK seit Jahrzehnten von Familien um Unterstützung gebeten, wenn es darum geht, familien- und kindbedingte Nachteile abzubauen. In den vergangenen Jahren waren mehrere Tausend Anfragen zum generativen Beitrag in der Gesetzlichen Rentenversicherung zu beantworten. Aus diesen Praxiserfahrungen heraus wissen wir, dass nicht nur (Ehe-) Paarfamilien, sondern auch Alleinerziehende durch familienblinde Sozialversicherungsbeiträge an den Rand des Existenzminimums und darunter gedrängt werden.[1]

Das Unverständnis darüber, dass die Politik seit der Entscheidung im sog. Pflegeversicherungsurteil des Bundesverfassungsgerichts vom April 2001 keine spürbaren Veränderungen zur Umsetzung des Urteils vorgenommen hat, wächst. Dies umso mehr, als die CDU als damalige (und heutige) Regierungspartei auf ihrem Parteitag am 14./15.12.2015 beschlossen hat:

„Die CDU will, den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts entsprechend, den generativen Beitrag von Familien in den Sozialversicherungssystemen berücksichtigen und Eltern insbesondere in der Renten- und Pflegeversicherung auf der Beitragsseite entlasten – mit Wirkung zu einem Zeitpunkt, wenn sie auf finanzielle Spielräume am meisten angewiesen sind."[2]

Immer mehr Familien, nach unserer Kenntnis mindestens 2.000, fordern daher auf dem Rechtsweg die Berücksichtigung des generativen Beitrags in der Gesetzlichen Renten- und Krankenversicherung und der sozialen Pflegeversicherung. Sie jammern nicht, sie klagen.

I. Zusammenfassung

Der Deutsche Familienverband und der Familienbund der Katholiken schließen sich der Kritik der Verfassungsbeschwerde an, dass die Vorgaben des Pflegeversicherungsurteils in der sozialen Pflegeversicherung vom Gesetzgeber nur unzureichend und in der Gesetzlichen Renten- und Krankenversicherung überhaupt nicht umgesetzt wurden, obwohl der generative Beitrag der Kindererziehung für alle drei Sozialversicherungszweige gleichermaßen bestandssichernd ist.

Entgegen der Auffassung des BSG halten unsere Verbände daher eine Beitragsentlastung in Abhängigkeit von der Kinderzahl in der sozialen Pflegeversicherung, der Gesetzlichen Renten- und der Gesetzlichen Krankenversicherung für verfassungsrechtlich zwingend geboten. Das Klagebegehren der Einführung eines Kinderfreibetrags

[1] Deutscher Familienverband/Familienbund der Katholiken: Horizontaler Vergleich 2020. Siehe Anlage.

[2] „Zusammenhalt stärken – Zukunft der Bürgergesellschaft gestalten.", Beschluss des 28. Parteitags der CDU. Deutschlands, 14.-15.12.2015, S. 16.

analog zu § 32 Abs. 6 EStG, der von der Beitragsbemessungsgrundlage abgezogen wird, richtet sich auf eine familienformneutrale, geschlechtergerechte und – aufgrund der nicht-progressiven Beitragserhebung – alle Familien gleichermaßen entlastende Lösung.

Der DFV und FDK regen außerdem dringend an, die anstehende Entscheidung dafür zu nutzen, die Finanzierungsstruktur sozialstaatlicher Leistungen insgesamt auf den Prüfstand der Familien- und Belastungsgerechtigkeit zu stellen. Dass die Sozialversicherung als mit Abstand größtes Transfersystem den Maßstab der Belastung der Beitragsbelastung nach Leistungsfähigkeit strukturell verletzt, stellt das Sozialstaatsprinzip ebenso wie das Schutz- und Fördergebot des Art. 6 Abs. 1 GG auf den Kopf.

II. Zum Streitgegenstand

Die Verfassungsbeschwerde wendet sich unmittelbar gegen das Urteil des BSG vom 30.9.2015 (B 12 KR 15/12 R) sowie weitere vorinstanzliche Entscheidungen und mittelbar gegen die Vorschriften zur Beitragsgestaltung in der Gesetzlichen Krankenversicherung, der Gesetzlichen Rentenversicherung und der sozialen Pflegeversicherung.

In der Sache spricht sich die Verfassungsbeschwerde gegen die unzureichende Umsetzung der Vorgaben aus dem Pflegeversicherungsurteil des Bundesverfassungsgerichts vom 3. April 2001[3] in der Pflegeversicherung und die Nichtübertragung des Urteils auf die Gesetzliche Renten- und Krankenversicherung aus. Die Beschwerdeführer sehen in den angegriffenen Beitragsnormen einen Verstoß gegen das Gleichheitsgebot des Art. 3 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Familienschutz in Art. 6 Abs. 1 GG, weil diese entgegen der Vorgaben des Pflegeversicherungsurteils, welches voll auch auf die Gesetzliche Renten- und Krankenversicherung übertragbar ist, die Erziehungsleistung nicht nach der Kinderzahl bzw. überhaupt nicht berücksichtigen.

Der DFV und FDK teilen die Auffassung der Kläger und Beschwerdeführer vollinhaltlich, dass der Gesetzgeber es in verfassungswidriger Weise unterlassen hat, den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zu folgen. Vor dem Hintergrund der Tatsache, dass der Sachverständige Prof. Dr. Herwig Birg in seinem für das Bundesverfassungsgericht zu den für das 2001 entschiedenen Verfahren zur Pflegeversicherung erstatteten Gutachten[4] keinen Zweifel an der konstitutiven Bedeutung der Kindererziehung für alle drei hier streitgegenständlichen Systeme gelassen hatte, lag die Übertragbarkeit der Grundsätze des Pflegeurteils auf die GRV und GKV von Anfang an auf der Hand. Dass das Bundesverfassungsgericht im Urteil zur sozialen Pflegeversicherung ausdrücklich darauf hingewiesen hatte, dass „die Bedeutung

[3] 1 BvR 1629/94 vom 3.4.2001.

[4] Birg, Herwig: Perspektiven der Bevölkerungsentwicklung in Deutschland und Europa – Konsequenzen für die sozialen Sicherungssysteme, 2000; abrufbar unter: https://elternklagen.de/wp-content/uploads/2018/01/Birg_BVerfG_2000.pdf

des vorliegenden Urteils auch für andere Zweige der Sozialversicherung zu prüfen sein wird“[5] war ein unmissverständlicher „Wink mit dem Zaunpfahl“.

Dass verantwortliche politische Exponenten die Übertragbarkeit des Pflegeurteils nur wenige Tage nach der Verkündung öffentlich in Abrede stellten, war für den DFV und FDK hingegen ein Tiefpunkt verfassungsrechtlicher und familienpolitischer Ignoranz, die sich bereits zuvor generell in der Bewertung der Familienpolitik als „Gedöns“ manifestiert hatte. Der DFV und FDK erinnern in diesem Zusammenhang auch an die ganz und gar ungewöhnliche explanatorische Intervention von Richtern des Bundesverfassungsgerichts[6], nachdem sich die legislative Passivität gegenüber dem Prüfauftrag abzuzeichnen begann. Dass die Politik dem Karlsruher Prüfungsauftrag verfassungstreu nachgekommen wäre, vermögen der DFV und FDK nirgendwo zu erkennen. Dies hätte nach hiesiger Überzeugung notwendig eine Auseinandersetzung sowohl mit dem wissenschaftlichen Gutachten des Sachverständigen Birg, wie mit den wissenschaftlichen Beiträgen des Berichterstatters des Ersten Senats RBVerfG Prof. Dr. Udo Steiner (NZS 2004, S. 505 ff.,) sowie des als Vorberichterstatters tätigen RLSG Martin Estelmann (SGb 2002, S. 245 ff.) erfordert, die aber weder in der Stellungnahme des Sozialbeirats vom 8.5.2001[7] noch im Bericht der Bundesregierung vom 4.11.2004[8] stattgefunden hat. Erst recht vermissen wir diese Auseinandersetzung im Urteil des BSG vom 5.7.2006 (B 12 KR 20/04 R), nachdem dort mehrere Literaturen zitiert werden, die von sachferneren Autoren verfasst wurden.

Hinsichtlich der Gesetzlichen Rentenversicherung hat das BSG seine frühere Ablehnung, welche es als Revisionsinstanz entgegen fachwissenschaftlicher Expertise (z.B. Werding, Familien in der gesetzlichen Rentenversicherung, Das Umlageverfahren auf dem Prüfstand, Gütersloh 2013) auf eigene (!) Tatsachenfeststellungen und -interpretationen stützte, mit Urteil vom 20.7.2017 (B 12 KR 14/15 R) insoweit revidiert, als es seine sozialstatistische Exegese nicht mehr ins Feld führt, sondern sich nunmehr (nur) noch auf das Argument allein pekuniär determinierter Beitragsäquivalenz sowie die Behauptungen eines systemexternen wie -internen Ausgleichs der elterlichen Leistungen zurückzieht – freilich konträr zu den Maßstäben aus dem Pflegeurteil von 2001.

Dazu wurde bereits in der Stellungnahme des DFV und FDK vom 29.11.2018 zum Verfahren 2 BvR 2824/17 erwidert, auf die wir uns ausdrücklich noch einmal beziehen. Die im Folgenden vorgenommene Analyse belegt zudem, dass auch die immer wieder vorgetragene Behauptung familienpolitischer Verbesserungen unzutreffend ist; alles, was dort aufgeführt ist, ist nicht geeignet, die in der Verfassungsbeschwerde angegriffenen Schieflagen geradezurücken – im Gegenteil haben Familien für etliche dieser „Verbesserungen“ selber einen hohen Preis bezahlt, angesichts dessen von „Verbesserungen“ keine Rede sein kann.

---

[5] 1 BvR 1629/94, Rn. 69.

[6] Lenze, Anne: Staatsbürgerversicherung und Verfassung, 2005, S. 288 Fn. 148 mwN.

[7] BT-Drs. 14/6099.

[8] BT-Drs. 15/4375.

III. Stellungnahme zu den einzelnen Aspekten

1. Zur Umsetzung des Pflegeversicherungsurteils in der sozialen Pflegeversicherung

Der Gesetzgeber hat mit dem Kinder-Berücksichtigungsgesetz vom 15.12.2004 zur Umsetzung des Pflegeversicherungsurteils lediglich einen Beitragszuschlag für Kinderlose im Alter von 23 Jahren und älter in Höhe von 0,25 Beitragspunkten in der sozialen Pflegeversicherung eingeführt. Die Beiträge von Eltern und ihren Kindern wurden nicht reduziert. Weiterhin wird in der Beitragsbelastung zudem nicht nach der Kinderzahl unterschieden. Schließlich werden auch die Eltern vom Beitragszuschlag verschont, die gar keine Kosten mehr für Kinder tragen müssen und daher wirtschaftlich (bzw. unterhaltsrechtlich) kinderlos sind.

Das BSG hat im Urteil vom 30.9.2015 entschieden, dass der Gesetzgeber seinen Pflichten aus dem Pflegeversicherungsurteil mit der Einführung eines Kinderlosenzuschlags nach § 55 Abs. 3 S. 1 SGB XI trotzdem verfassungskonform nachgekommen sei. Das BSG räumt zwar ein, dass der Verzicht auf Konsum und Vermögensbildung, der Eltern durch die Erziehungsleistung entsteht, auch von der Kinderzahl abhängig ist. Das Grundgesetz verpflichte den Gesetzgeber aber lediglich dazu, beitragspflichtige Versicherte mit einem oder mehreren Kindern gegenüber kinderlosen Mitgliedern der sozialen Pflegeversicherung bei der Bemessung der Beiträge relativ zu entlasten. Der Gesetzgeber habe bei der Einführung des Kinderlosenzuschlags die ihm von Verfassungs wegen im Sozialrecht gezogenen Grenzen für generalisierende bzw. typisierende Regelungen eingehalten. Der Gesetzgeber sei bei der Ausgestaltung des Beitragsrechts in der Pflegeversicherung vom „Regelfall“ (Rn. 89) ausgegangen, als er die vom Bundesverfassungsgericht geforderte relative Entlastung von Eltern gegenüber Kinderlosen an das bloße Vorhandensein bereits eines Kindes knüpfte. Vor dem Hintergrund der geringeren Zahl von Mehr-Kind-Familien reiche die gewählte Berücksichtigung des generativen Beitrags aus, um typisierend an die Stellung als Eltern als solche, d.h. die Elterneigenschaft anzuknüpfen.

Diese Einschätzung ist aus Sicht des DFV und FDK nicht nachvollziehbar und verkennt vollkommen die Bedeutung des generativen Beitrags Kindererziehung für die Funktionsfähigkeit eines umlagefinanzierten Sozialversicherungssystems, die im Pflegeversicherungsurteil ausdrücklich und vollkommen zu Recht bestätigt wird.[9] Es macht für die künftige Funktionsfähigkeit eines Generationenvertrages einen entscheidenden Unterschied, ob in einer Familie ein Kind, zwei Kinder oder vier Kinder erzogen werden – und es wäre für seine Bestandserhaltung durchaus besorgniserregend, wenn bereits die Erziehung nur eines Kindes den „Regelfall“ darstellen soll.

Faktisch hat der Gesetzgeber mit der Einführung des Kinderlosenzuschlags nicht die Eltern, sondern die Pflegefinanzen entlastet. Denn der Kinderlosenzuschlag wird nicht gezielt zur Beitragsentlastung von Familien während der aktiven Familienphase eingesetzt, sondern fließt direkt in die Umlagefinanzierung der Pflegeleistungen. Insoweit stand hinter der Einfüh-

[9] 1 BvR 1629/94 – vgl. bereits den Leitsatz.

rung des Kinderlosenzuschlags auch weniger eine vertiefte Auseinandersetzung mit der Bedeutung des generativen Beitrags als vielmehr eine kalkulatorische Erwägung.

Die weiterhin bestehenden Nachteile von Eltern bei der Beitragsbelastung können auch nicht durch familien- und kinderbedingte Leistungen in der sozialen Pflegeversicherung ausgeglichen werden. Im Pflegeversicherungsurteil wird klar begründet, dass und warum die Benachteiligung von Eltern nicht auf der Leistungsseite erfolgen kann[10] und dass auch die sogenannte beitragsfreie Mitversicherung von Ehegatten und Kindern den Vorteil der kinderlosen Versicherten zu Lasten derjenigen nicht aufwiegt, die zur Abdeckung des Pflegerisikos aller für die zukünftigen Beitragszahler sorgen.[11]

Aber auch die Annahme, möglicherweise hätten sich die Leistungen für Familien in der Pflegeversicherung seit dem Urteilsspruch so grundlegend verbessert, dass sie bereits die Nachteile der Erziehenden aufwiegen würden, ist angesichts der weiterhin unzureichenden Unterstützung für Familien, die ihre Angehörigen selbst pflegen, nicht haltbar. Das gilt vor allem für die weiter klaffende Schere zwischen dem kleinen Pflegegeld[12] bei häuslicher Pflege durch Angehörige und den ambulanten Pflegesachleistungen bzw. den Leistungen bei stationärer Pflege im Heim. Auch die in den vergangenen Jahren für Erwerbstätige, die ihre Angehörigen pflegen, neu eingeführten Pflegezeiten nach dem Pflegezeitgesetz und nach dem Familienpflegezeitgesetz sind aufgrund ihrer fehlenden finanziellen Flankierung[13] letztlich ein finanzielles Danaer-Geschenk für Familien, die ihre Angehörigen selbst pflegen wollen und werden auch deshalb nur von einem kleinen Teil der pflegenden Angehörigen genutzt.[14]

Weitgehend zu vernachlässigen sind auch die Pflegeleistungen für Kinder. Die Pflegequote bei Kindern und Jugendlichen liegt nach Angaben des Statistischen Bundesamtes nur bei 0,8 bis 1 %[15]. Wie vom Bundesverfassungsgericht ausgeführt, ist die Pflegeversicherung ein System der Solidarität von Jung für Alt.

---

[10] 1 BvR 1629/64, Rn. 71.

[11] 1 BvR 1629/64, Rn. 58.

[12] Siehe § 37 Abs. 1 SGB XI.

[13] Ein Pflegeunterstützungsgeld als Lohnersatzleistung gibt es lediglich für die Pflegetage nach § 21 Pflegezeitgesetz zur Organisation häuslicher Pflege. Für Familien, die längere Pflegezeiten zur Unterstützung ihrer Angehörigen in Anspruch nehmen wollen, gibt es lediglich ein Darlehen, das nach der Pflegephase zurückgezahlt werden muss.

[14] Da die Freistellungen nach dem Pflegezeitgesetz und dem Familienpflegezeitgesetz nicht meldepflichtig sind, liegen keine amtlichen Zahlen darüber vor, in welchem Umfang sie in Anspruch genommen werden. Das Statistische Bundesamt geht für 2017 von einem Schätzwert von ca. 82.000 Personen aus, die eine Pflegezeit oder Familienpflegezeit in Anspruch genommen haben – im Vergleich zu 2,37 Mio. pflegenden Angehörigen im erwerbsfähigen Alter bzw. ca. 1,6 bis 1,9 Mio. sozialversicherungspflichtigen Pflegenden. Das Darlehen gemäß § 3 Familienpflegezeitgesetz wurde nur 1093 mal beantragt und 867 mal bewilligt. Vgl. Erster Bericht des unabhängigen Beirats für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf, Juni 2019. Siehe hierzu auch BT-Drs. 19/11550, S. 4.

[15] Vgl. Institut Arbeit und Qualifikation der Universität Duisburg Essen: Pflegebedürftige und Pflegequoten nach Altersgruppen 2017, auf: www.sozialpolitik-aktuell.de (abgerufen am 24.3.2020).

Die Wahrscheinlichkeit, pflegebedürftig zu werden, wächst sehr stark mit dem Alter. Aus der „Gesundheitsberichterstattung des Bundes“ ergibt sich, dass im Jahr 2017 nur 1,4 % der Bevölkerung unter 75 Jahren pflegebedürftig war. In der Altersgruppe von 75 bis unter 85 Jahren stieg die Wahrscheinlichkeit auf 16,3 % und erreichte in der Altersgruppe ab 90 Jahren mit 70,7 % eine deutliche Mehrheit der Wohnbevölkerung in dieser Altersgruppe.[16]

Pflegebedürftige (Anzahl und Quote). Gliederungsmerkmale: Jahre, Region, Alter, Geschlecht

Merkmale wurden erfolgreich ausgetauscht.

Diese Tabelle bezieht sich auf:
Jahr: 2017, **Region:** Deutschland Info

Geschlecht, Alter		Pflegebedürftige		
		Pflegebedürftige absolut	Pflegequote Info	Anteil der Altersgruppen in % Info
Alle Geschlechter	Alle Altersgruppen	3.414.378	4,1	100,0
	Unter 75 Jahre	1.048.075	1,4	30,7
	75 bis unter 85 Jahre	1.157.240	16,3	33,9
	85 bis unter 90 Jahre	664.772	44,5	19,5
	90 Jahre und älter	544.291	70,7	15,9
Männlich	Alle Altersgruppen	1.267.918	3,1	100,0
	Unter 75 Jahre	543.179	1,5	42,8
	75 bis unter 85 Jahre	426.214	13,9	33,6
	85 bis unter 90 Jahre	187.907	35,6	14,8
	90 Jahre und älter	110.618	57,8	8,7
weiblich (ab 2017: einschließlich "ohne Angabe") Info	Alle Altersgruppen	2.146.460	5,1	100,0
	Unter 75 Jahre	504.896	1,4	23,5
	75 bis unter 85 Jahre	731.026	18,1	34,1
	85 bis unter 90 Jahre	476.865	49,3	22,2
	90 Jahre und älter	433.673	74,9	20,2

Die Tabelle wurde am 07.04.2020 22:04 Uhr unter www.gbe-bund.de erstellt.
(Siehe auch Informationen zu Datenquelle(n)/Ansprechpartner, Anmerkung(en), Aktualität der Daten, Links auf andere Fundstellen.) Zu den interaktiven Grafiken

Tabelle 1: Pflegequoten nach Altersgruppen und Geschlecht

Nur verwiesen wird an dieser Stelle darauf, dass Familien noch immer die „Pflegestation Nr. 1“ sind: Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes waren 2017 ca. 3,4 Mio. Menschen pflegebedürftig im Sinne des SGB XI. Ungefähr drei Viertel aller Pflegebedürftigen wurden zu Hause versorgt, davon der größte Teil allein oder überwiegend durch Familienangehörige[17] – auch damit trägt die Familie wesentlich zur Überlebensfähigkeit der Pflegeversicherung bei. An dieser Stelle regen DFV und FDK an, durch Sachverständige klären zu lassen, wie die Pflegekosten aussähen, wenn für alle Pflegebedürftigen marktexterne Pflege internalisiert werden müsste und wie Millionen zusätzlicher Pflegekräfte rekrutiert werden sollen.

Schließlich ist der Beitragssatz in der sozialen Pflegeversicherung in den letzten Jahren stark gestiegen (seit 2008 von 1,7 % auf 3,05 %). Diese Beitragserhöhungen trafen alle gleichermaßen – unabhängig davon, ob ein generativer Beitrag vorlag oder nicht. Besonders evident ist diese Ungerechtigkeit beim „Pflegevorsorgefonds“. Dass der „Pflegevorsorgefonds“, in dem derzeit Geld für die Zeit angespart wird, wenn die „Baby-Boomer“ in Rente gehen und sich das demografische Problem verschärft, auch von den Familien finanziert wird, ist

[16] http://www.gbe-bund.de, Stichwort „Pflegequote“ (abgerufen am 7.4.2020).

[17] Vgl. Erster Bericht des Unabhängigen Beirats für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf.

schlechterdings nicht gerecht. Denn Familien sind für das demografische Problem nicht verantwortlich und haben durch die Erziehung ihrer Kinder bereits ihren Anteil für die Zukunftssicherung des Sozialsystems erbracht.

Aus Sicht des DFV und FDK entspricht daher die Beitragsgestaltung in der sozialen Pflegeversicherung weiterhin nicht den Vorgaben aus dem Pflegeversicherungsurteil zur Berücksichtigung des generativen Beitrags durch die Kindererziehung. Gefordert bleibt damit die reale Beitragsentlastung von Versicherten mit Unterhaltsverpflichtung für Kinder in Abhängigkeit von der Kinderzahl.

2. Zur Umsetzung des Pflegeversicherungsurteils in der Gesetzlichen Rentenversicherung

Das Bundesverfassungsgericht hat im Pflegeversicherungsurteil dem Gesetzgeber vorgegeben, auch die Familiengerechtigkeit der weiteren umlagefinanzierten, auf dem Generationenvertrag basierenden Sozialversicherungen auf den Prüfstand zu stellen. Weiterhin zahlen Versicherte mit Kindern im sozialen Generationenvertrag der Rentenversicherung die gleichen Beiträge wie Versicherte mit gleichem Einkommen, aber ohne Unterhaltspflichten für Kinder.

Das angegriffene Urteil des BSG vom 30.9.2015 sieht darin keinen Verstoß gegen die Verfassung und geht davon aus, dass sich aus dem Pflegeversicherungsurteil kein verfassungsrechtlicher Änderungsbedarf für andere Sozialversicherungszweige ableitet. Der Gesetzgeber habe sich wegen der strukturellen Besonderheiten und der gewachsenen Prinzipien der Gesetzlichen Rentenversicherung im Rahmen seines Gestaltungsspielraums gehalten. Zudem fehle es in der Rentenversicherung an der vom Pflegeversicherungsurteil geforderten Mindestgeschlossenheit, weil nicht angenommen werden könne, dass ein wesentlicher Anteil aller Kinder in Zukunft Rentenbeitragszahler würde und dadurch zum Fortbestand des Systems beitrage. Das BSG versucht dies durch Zahlen zum Verhältnis von aktiven zu passiven Versicherten in den Jahren 2006 und 2012 zu belegen.

Das BSG verweist außerdem darauf, der Gesetzgeber habe die Grenzen seiner Gestaltungsfreiheit auch deshalb gewahrt, weil er die durch die Kindererziehung entstehenden Nachteile bereits im Leistungsrecht der Gesetzlichen Rentenversicherung ausgeglichen habe. Denn er habe seit Ergehen des Trümmerfrauen-Urteils bereits in erheblichem Umfang familienfördernde Elemente in das Leistungsspektrum der Rentenversicherung eingefügt. Ein Ausgleich auf der Beitragsseite sei auch deshalb sinnvoller, weil anders als in der sozialen Pflegeversicherung in der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV), die ihre Leistungen im Kern an die Erwerbsbiografie bindet, der Familie auch Nachteile auf der Leistungsseite entstehen.

Laut Rentenatlas 2019 sind 55,1 Mio. Menschen in der Gesetzlichen Rentenversicherung aktiv und passiv versichert.[18] Bei den passiv Versicherten (etwa 31 % der Wohnbevölkerung) handelt es sich um Personen, die derzeit keine Beiträge entrichten, weil sie beispielsweise keine versicherungspflichtige Beschäftigung mehr ausüben oder weil sie ins Ausland verzogen sind. Sie haben aber Leistungsansprüche gegenüber der GRV und dürfen daher als Mitglieder der GRV nicht außer Acht gelassen werden. Auch geringfügig Beschäftigte erwerben Rentenansprüche und sind daher Mitglieder der GRV. Für sie teilt der Arbeitgeber jeweils nach Jahresende in der sog. Jahresmeldung das Einkommen mit; auf die laufenden Entgeltzahlungen wird monatlich ein Pauschalbeitrag von 15 % an die Deutsche Rentenversicherung abgeführt.

Betrachtet man nur die aktiv Versicherten, ergibt sich bereits eine Versicherungsquote von 70,5 %, in Bezug auf die Altersgruppe der potentiell Erwerbstätigen:

	Frauen und Männer	**Frauen**	**Männer**
Aktiv Versicherte	38.173.354	18.336.168	19.837.186
darunter			
Versicherungspflichtig Beschäftigte	31.106.210	14.455.496	16.650.714
Selbständige	305.695	147.114	158.581
Bezieher von Arbeitslosengeld (SGB III)	668.484	282.764	385.720
versicherungsfreie geringfügig Beschäftigte	4.216.911	2.563.654	1.653.257
Ausschließlich Anrechnungszeitversicherte	2.964.518	1.489.197	1.475.321
Passiv Versicherte	16.933.798	7.939.369	8.994.429
Versicherte insg.	55.107.152	26.275.537	28.831.615

Tabelle 2: Versicherte ohne Rentenbezug am 31.12.2017[19]

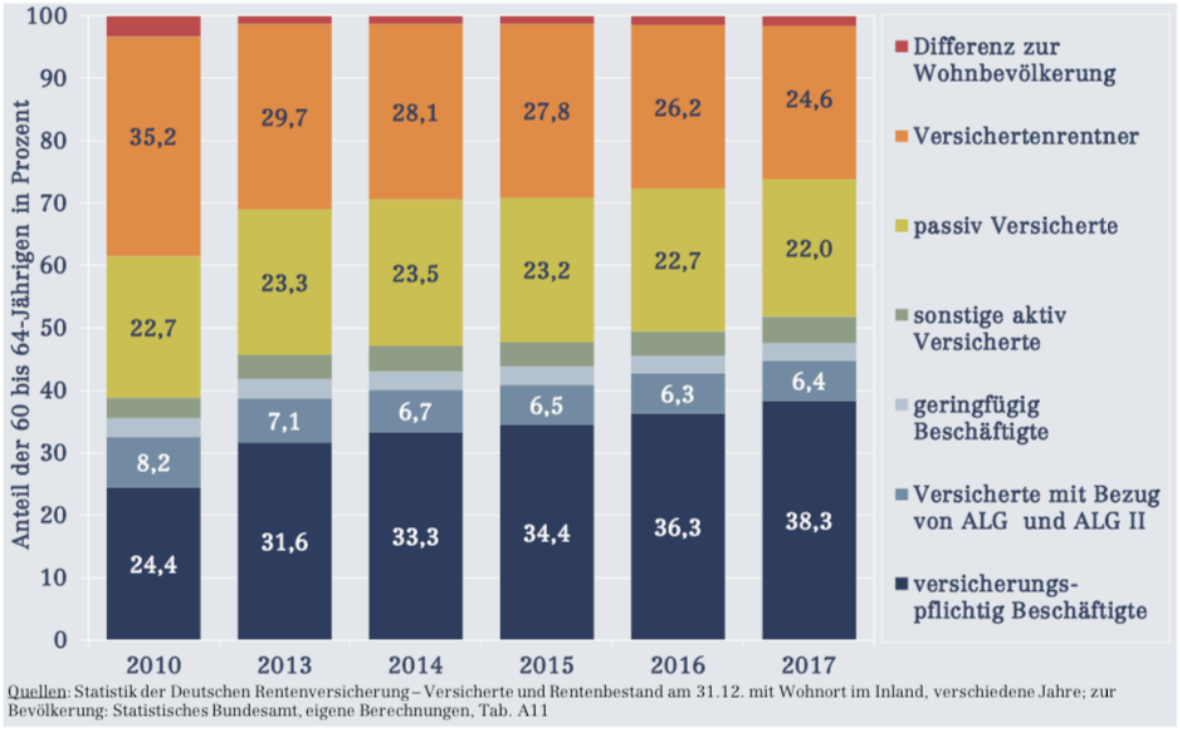
[18] Deutsche Rentenversicherung: Rentenatlas 2019, S. 8-9 sowie Deutsche Rentenversicherung, Rentenversicherung in Zeitreihen, DRV-Schriften Band 22, Oktober 2019, S. 14.

[19] Deutsche Rentenversicherung: Versichertenbericht 2019, S. 6.

	Aktiv Versicherte	Bevölkerung	Versichertenquote
Im Alter zw. 15 und 64 Jahren			
Frauen und Männer	37.999.151	53.910.881	70,5 %
Frauen	18.256.684	26.534.455	68,8 %
Männer	19.742.467	27.376.426	72,1 %
Im Alter zw. 60 und 64 Jahren			
Frauen und Männer	2.828.250	5.375.053	52,6 %
Frauen	1.407.075	2.747.063	51,2 %
Männer	1.421.175	2.627.990	54,1 %

Tabelle 3: Versichertenquote am 31.12.2017[20]

Einen Überblick über den Anteil der GRV-Mitglieder an der Gesamtbevölkerung liefert die Aufgliederung nach dem Status, die von der Deutschen Rentenversicherung vorgelegt wurde:



Grafik 1: Versichertenstatus der 60-bis 64-Jährigen im Zeitverlauf als Anteil der Bevölkerung im gleichen Alter[21]

[20] Deutsche Rentenversicherung: Versichertenbericht 2019, S. 6.

[21] Deutsche Rentenversicherung: Versichertenbericht 2019, S. 47.

Zur Kritik an der These der **Mindestgeschlossenheit der Gesetzlichen Rentenversicherung** teilen der DFV und FDK im Übrigen die Einschätzung der Verfassungsbeschwerde, dass es sich bei den hierzu vom BSG herangezogenen Zahlen lediglich um Augenblicksaufnahmen handelt, die gerade dem langfristigen und lebensphasenübergreifenden Charakter der Gesetzlichen Rentenversicherung nicht gerecht werden.

Dass ausgerechnet das BSG hier die Tatsache zu leugnen versucht, dass der Anspruch auf Rentenleistungen ausnahmslos mehrjährige Anwartschaftszeiten erfordert, halten der DFV und FDK für bemerkenswert. In der einzig sachgerechten Längsschnittperspektive, die auch Wechsel im Erwerbsstatus im Lebensverlauf erfasst, zeigt sich, dass die Gesetzliche Rentenversicherung als größtes Regelalterssicherungssystem nahezu die gesamte Wohnbevölkerung erfasst.[22] Bereits im Pflegeversicherungsurteil ist zudem klar festgestellt, dass der Vorteil kinderloser Beitragspflichtiger aus der Kindererziehung nicht dadurch in Frage gestellt wird, dass ein Teil der Kinder in der Zukunft vielleicht überhaupt nicht oder nur vorübergehend versicherungspflichtige Beitragszahler sein werden.[23]

Die Behauptung, dass die fehlende Beitragsgerechtigkeit in der Rentenversicherung durch gute Rentenleistungen für Familien ausgeglichen würde, widerspricht den Tatsachen:

Bereits im Grundsatz sind Kindererziehungszeiten kein Ersatz für Beitragsgerechtigkeit. Das Bundesverfassungsgericht hat im Pflegeversicherungsurteil eindeutig darauf hingewiesen, dass der vom Grundgesetz geforderte Ausgleich zwischen erziehenden und nicht erziehenden Mitgliedern nicht auf der Leistungsseite erfolge könne, sondern die Erziehungsleistungen in der Erwerbsphase der Erziehenden erbracht werden und deshalb auch in diesem Zeitraum auszugleichen seien.[24] Auch die Hochrechnung von Rentenleistungen in Beitragsentlastungen, wie sie z.B. vom Sozialbeirat in seiner Stellungnahme zur ähnlich gelagerten Verfassungsbeschwerde 1 BvR 2824/17 vorgenommen wird, hilft den überlasteten Familien nicht in der aktiven Familienphase, obwohl sie gerade in dieser Phase wegen der Erziehung der Kinder auf Konsum und Vermögensbildung verzichten.

Gegen die im Rentenrecht vorhandenen Berücksichtigungen der Kindererziehung sprechen zwei grundsätzliche Einwände: Zum einen handelt es sich bei den erziehungsbedingten Leistungen der GRV allein um solche, welche „einen Familienlastenausgleich zum Ziel haben und damit verteilungspolitisch begründet sind“. Das hat mit den „fiskalischen externen Effekten“, auf welche das Bundesverfassungsgericht im Pflegeurteil von 2001 abgestellt hat, aber

[22] Vgl. dazu auch die der Beschwerde beigefügte gutachterliche Stellungnahme von Martin Werding vom 9.3.2016.

[23] 1 BvR 1629/94, Rn. 59.

[24] 1 BvR 1629/94, Rn. 71.

nichts zu tun[25]. Außerdem erfolgt die Honorierung der Kindererziehung je nach den Verhältnissen des Einzelfalls höchst unterschiedlich („Kinder nicht gleich viel wert").[26]

Ohnehin ist der Nachteilsausgleich für Eltern auf der Leistungsseite der Gesetzlichen Rentenversicherung bei weitem nicht so ausgestattet, dass er auch noch als Ersatz für fehlende Beitragsgerechtigkeit dienen könnte. Aus den rentenrechtlichen Kindererziehungszeiten entsteht Eltern derzeit pro Kind maximal ein monatlicher Rentenanspruch von nicht einmal 100 Euro. Das ist sehr weit weg von einer echten Honorierung von mindestens 18 Jahren Erziehungs- und Lebensleistung. Weiterhin zeigt die Rentenhöhe aus Kindererziehungszeiten, dass im Hinblick auf die Gleichbehandlung der Geschlechter in der GRV großer Nachholbedarf besteht. Die Frauen, die den weit überwiegenden Anteil der Kindererziehung getragen haben, werden dafür mit einem großen Rückstand in den Anspruchsgrundlagen bei der Rentenberechnung bestraft.

Eine Bewertung der ökonomischen Benachteiligung von Kindererziehung in der Rentenversicherung lässt sich anhand des Vergleichs der Rentenansprüche von Frauen und Männern abschätzen. Aus den Daten der DRV Bund ergibt sich bereits bei den für die Versichertenrenten relevanten Versicherungsjahren ein deutlicher Unterschied zwischen Frauen und Männern. Nach den aktuellsten Zahlen beträgt für 2018 die durchschnittliche Differenz zwischen den Versicherungsjahren von Frauen (36,1) und Männern (41,4) 7,3 Jahre, trotz aller Erziehungsjahre. Männer weisen also im Durchschnitt 14,7 % mehr Versicherungsjahre auf als Frauen.[27]

Auch beim anderen wichtigen Faktor für die Rentenberechnung, den durchschnittlichen Entgeltpunkten, haben die Männer einen deutlichen Vorsprung. Im Jahr 2018 lag das "Plus" für die Männer (0,949 Entgeltpunkte) gegenüber den Frauen (0,748 Entgeltpunkte) bei 0,201 Punkten bzw. relativ bei 26,9 %.[28]

Kumuliert mit dem Unterschied bei den Versicherungsjahren ergibt sich dadurch für die Männer eine durchschnittliche Besserstellung in Höhe von 45,6 %.

Dies zeigt, dass im Hinblick auf die Gleichbehandlung der Geschlechter in der GRV großer Nachholbedarf besteht. Die Frauen, die den weit überwiegenden Anteil der Kindererziehung getragen haben, werden dafür mit einem großen Rückstand in den Anspruchsgrundlagen bei der Rentenberechnung bestraft.

---

[25] Siehe Schmähl, Winfried /Rothgang, Heinz /Viebrok, Holger: Berücksichtigung von Familienleistungen in der Alterssicherung. Analyse und Folgerungen aus ökonomischer Sicht, Band 65 der Schriften der DRV, April 2006, S. 52 ff.

[26] Dieselben, a.a.O. S. 47 ff: „Die Bandbreite an möglichen Entgeltpunkten für die angeführten Zeiten ist außerordentlich groß." Dazu beeindruckend SG Neubrandenburg , Vorlagebeschluss vom 12.1.2012 - S 4 RA 152/03.

[27] Rentenversicherung in Zeitreihen, DRV-Schriften Band 22, Oktober 2019, S. 126 f.

[28] Rentenversicherung in Zeitreihen, DRV-Schriften Band 22, Oktober 2019, S. 129 f.

Das Existenzminimum einer 75-jährigen Frau liegt (ohne etwaige Mehrbedarfszuschläge nach § 30 SGB XII) derzeit bei etwa 1.027 Euro pro Monat, bestehend aus 432 Euro Regelsatz nach SGB XII und 594,80 Euro für die angemessenen Kosten der Unterkunft (KdU)[29]. Um nur durch Beitragsleistungen aus Erwerbstätigkeit dieses Grundsicherungsniveau zu erreichen, müssen beim aktuellen Rentenwert von 33,05 Euro brutto bzw. 29,46 Euro insgesamt 34,6 Entgeltpunkte erreicht werden, unter Berücksichtigung von 10,85 % eigenen Beiträgen der Rentnerin zu Krankenversicherung und zur Pflegeversicherung und in der (günstigen) Annahme, dass keine Einkommensteuer zu entrichten ist. Das aktuelle Durchschnittseinkommen aller Versicherten liegt im Jahr 2020 bei 3.379,25 Euro. Dies entspricht bei einer Arbeitszeit von 38 Stunden pro Woche bzw. 164,5 Stunden pro Monat einem „Stundenlohn" von 20,54 Euro. Eine Mutter von 3 Kindern erhält aus Kindererziehungszeiten nach den aktuellen Werten 3 x 3 = 9 Entgeltpunkte. Dies entspricht einer monatlichen Rente von 9 x 33,05 Euro = 297,45 Euro brutto bzw. 265,18 Euro netto, also etwa einem Viertel des Grundsicherungsbedarfs. Als Fazit ergibt sich, dass es bei längeren Phasen der Kindererziehung auch bei Erhalt des Tariflohns für viele Eltern nicht möglich sein wird, das Grundsicherungsniveau zu erreichen.

Der gesetzliche Mindestlohn liegt im Jahr 2020 bei 9,35 Euro pro Stunde, laut Mindestlohnverordnung der Bundesregierung vom 31.10.2018. Bei einer Wochenarbeitszeit von 38 Stunden ergibt sich daraus ein Bruttoeinkommen von 1.538,45 Euro im Monat (4,33 x 38 x 9,35) bzw. 18.461,39 Euro im Jahr. Das durchschnittliche Jahreseinkommen aller Versicherten beträgt im Jahr 2020 40.551 Euro[30]. Somit werden durch ein Jahr Vollzeittätigkeit mit Mindestlohn 0,455 Entgeltpunkte erreicht. Bei einem „aktuellen Rentenwert" von 33,05 Euro entspricht dies einem Rentenanspruch von 15,05 Euro brutto bzw. 13,42 Euro netto. Nach 40 Jahren Vollzeiterwerbstätigkeit mit Mindestlohn betrüge die Bruttorente 601,86 Euro. Abzüglich der von der Rentnerin bzw. vom Rentner selbst zu tragenden Pflichtbeiträge an die Gesetzliche Krankenversicherung (7,8 %, bei einem kassenspezifischen Zusatzbeitragssatz von 1,0 %) und an die Gesetzliche Pflegeversicherung (3,05 %) verbleiben netto 536,56 Euro, falls keine Einkommensteuer anfällt.

Das Sicherungsniveau der Gesetzlichen Rente wird laut Rentenversicherungsbericht 2019 in den nächsten Jahren weiter sinken, für sog. Standardrentner mit 45 Versicherungsjahren und Durchschnittsverdienst von 48,2 % im Jahr 2019 auf 44,6 % im Jahr 2033, dem Ende des Berichtszeitraums.[31] Der relative Rückgang beträgt somit 7,5 %. Gleichzeitig wird der Beitragssatz zur GRV weiter steigen, in der mittleren Variante von 18,6 % auf 22,0 %.[32] Dies bedeutet einen relativen Anstieg um 18,3 %.

[29] KdU als Beispiel bezogen auf die Stadt Oldenburg (Niedersachsen); vgl. Jobcenter Oldenburg, Wohnen und Arbeitslosengeld II, Kosten für Unterkunft und Heizung, Januar 2020.

[30] Deutsche Rentenversicherung: Aktuelle Daten 2020.

[31] Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Rentenversicherungsbericht 2019, S. 39.

[32] Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Rentenversicherungsbericht 2019, S. 38.

Das monatliche Tarifgehalt z.B. für eine Verkäuferin mit abgeschlossener kaufmännischer Berufsausbildung im Einzelhandel in NRW ab dem 6. Berufsjahr beträgt 2.656 Euro, also 78,6 % des Durchschnittsverdienstes aller Versicherten. Daraus entsteht – berechnet mit dem derzeitigen Wert eines Entgeltpunktes – pro Jahr ein Rentenanspruch von 25,98 Euro brutto bzw. 23,18 Euro netto (vor direkten Steuern).

Dies bedeutet im Ergebnis, dass nur bei gut bezahlter und nicht unterbrochener Vollzeittätigkeit beider Partner die Renten das Grundsicherungsniveau erreichen werden. Kindererziehung führt häufig zum Ausfall von Erwerbstätigkeitszeiten, zu reduzierter Arbeitsstundenzahl und zu geringeren Aufstiegschancen und damit geringerer Vergütung je Arbeitsstunde. Die derzeitigen Instrumente reichen bei weitem nicht aus, diese Nachteile auszugleichen.

Die übrigen Leistungen, wie die Höherbewertung von Rentenansprüchen während der Kinderberücksichtigungszeiten, wirken – wenn überhaupt – nicht verlässlich pro Kind, sondern nur per Zufall, zum Beispiel abhängig vom „Timing“ der Geburten. Und ihre Bewertung ist vor allem abhängig vom Elterneinkommen und führt zu unterschiedlichen Bewertungen der Kindererziehungsleistung, was aus Sicht des DFV und FDK keinesfalls verfassungskonform ist. Alle Anrechnungen unterliegen in ihrem Rentenwert zudem den Kürzungen des Rentenniveaus, die aufgrund von demografischen Entwicklungen vorgenommen wurden, für die Mehr-Kind-Familien am allerwenigsten verantwortlich sind.

Zu berücksichtigen ist dabei außerdem die zunehmende Steuerfinanzierung von Rentenleistungen. Im Jahr 2018 setzten sich die Einnahmen der GRV wie folgt zusammen:[33]

Art der Einnahme	**Betrag (in Mrd. Euro)**
Beiträge aus Erwerbstätigkeit und freiwillige Beiträge	213,8
Zahlungen von anderen Sozialversicherungen	8,3
Zahlungen aus Steuermitteln (einschl. fiktiver Beiträge für Kindererziehungsjahre)	90,2
Summe	**312,3**

Tabelle 4: Einnahmen der GRV im Jahr 2018

Die hier eingesetzten Bundeszuschüsse stammen aber zu einem wesentlichen Teil aus indirekten Steuern auf den Verbrauch, namentlich aus der Mehrwertsteuer und der Ökosteuer. Dies gilt insbesondere für die Beiträge, die der Bund für die Kindererziehungsjahre leistet. Indirekte Steuern auf den Verbrauch belasten aber aufgrund ihrer regressiven Wirkung Familien mit geringerem Einkommen (und entsprechend hoher Konsumquote) überdurchschnitt-

[33] Deutsche Rentenversicherung, Rentenatlas 2019, S. 4.

lich stark. Besonders belastet sind auch Familien mit mehreren Kindern, weil ihr Verbrauch automatisch höher ist als in kleinen Haushalten. Die Steuerfinanzierung der Rentenleistungen trägt damit weiter zur Überlastung von Familien bei. Im Übrigen halten der DFV und FDK auch die Konsequenz, dass diese Steuermittel als Beitragssurrogate naturgemäß den Einkommen in der Nähe der oberen Bemessungsgrundlage besonders zugutekommen, für unvereinbar mit dem Sozialstaatsprinzip, welches bekanntlich gebietet, die nicht unbegrenzt verfügbaren Mittel bedarfsbezogen einzusetzen.

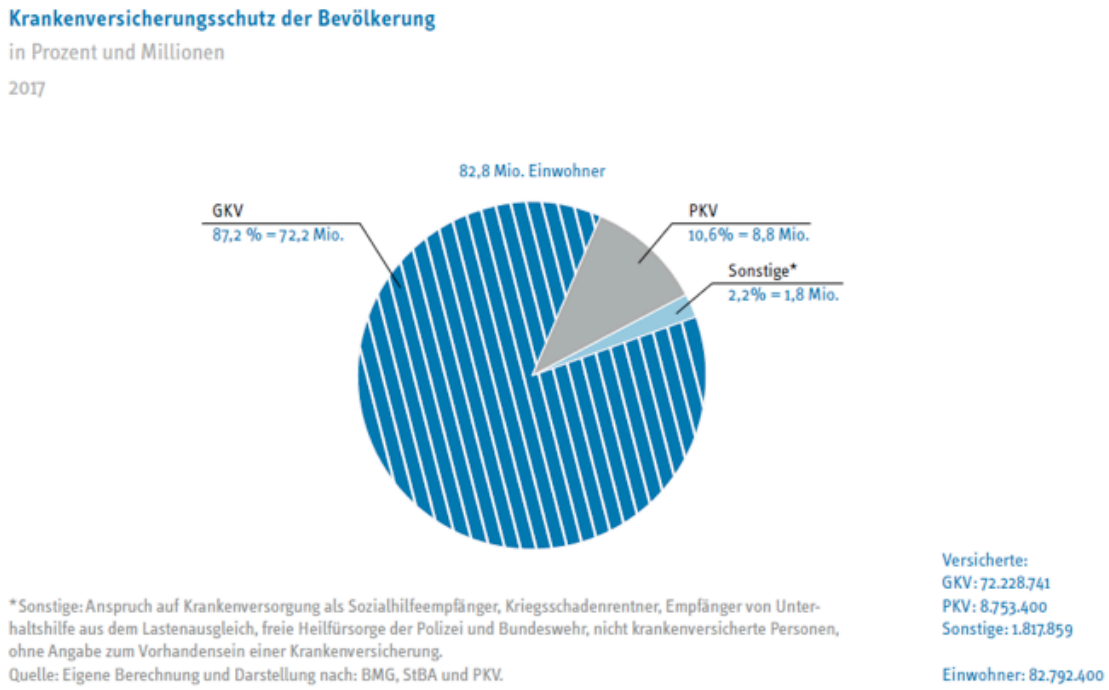
Ganz unabhängig von der Art der Finanzierung, ob aus Beiträgen oder aus Steuern, gilt zudem: Der Ausgleich bleibt in der Familie. Valutiert bzw. bezahlt werden müssen die Anwartschaften auf „Elternrenten“ später von den eigenen Kindern, sei es als Beitrags- oder Steuerzahler. Es handelt sich also nicht um den im Pflegeversicherungsurteil geforderten intragenerationellen Ausgleich zwischen Eltern und aktuell Kinderlosen oder – anders formuliert – zwischen Versicherten mit mehr oder weniger Kindern innerhalb der gleichen Generation, sondern lediglich um eine weitere, zusätzliche Belastung der Kindergeneration.

Insgesamt bestehen für den Deutschen Familienverband und den Familienbund der Katholiken keinerlei Zweifel, dass sich die Vorgaben des Pflegeversicherungsurteils auch auf die Gesetzliche Rentenversicherung als größten umlagefinanzierten Generationenvertrag beziehen. Art. 3 Abs. 1 i.V.m. Art. 6 Abs. 1 GG verbietet jegliche Benachteiligung von Familien im Transferrecht. Das gilt ungeachtet aller angeführten strukturellen Besonderheiten und gewachsenen Prinzipien auch für die Gesetzliche Rentenversicherung.

Auch im Beitragsrecht der Gesetzlichen Rentenversicherung ist daher die Berücksichtigung der Erziehungsleistung gemäß der Kinderzahl durch die Einführung eines Kinderfreibetrags nach dem Vorbild der einkommensteuerlichen Kinderfreibeträge gefordert. Hierbei ist sicherzustellen, dass die Berücksichtigung der Erziehungsleistung auf der Beitragsseite unter dem Strich nicht zu einer Absenkung der monetär determinierten Rentenansprüche von Eltern führt. Denn dies widerspräche dem Gedanken des generativen Beitrags. Auf die gemeinsame Stellungnahme des Deutschen Familienverbandes und des Familienbundes der Katholiken vom 29.11.2018 zum Verfahren 2 BvR 2824/17 wird Bezug genommen.

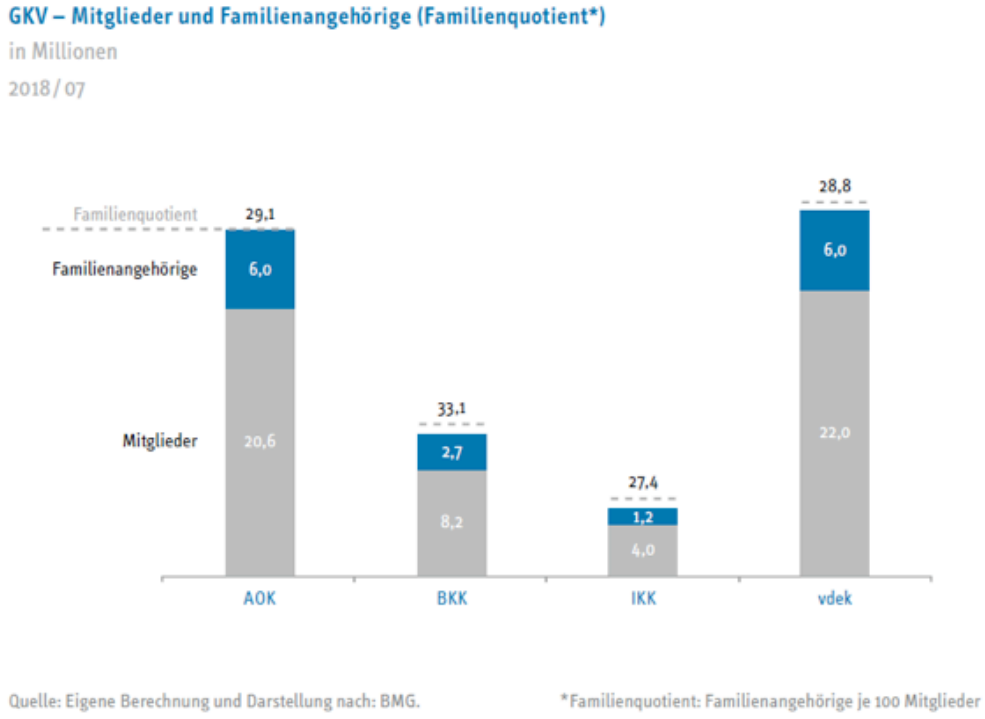
3. Zur Umsetzung des Pflegeversicherungsurteils in der Gesetzlichen Krankenversicherung

87 % der Bevölkerung sind bei einer statischen Betrachtung (bezogen auf das Kalenderjahr 2017) gesetzlich krankenversichert. Bei einer Betrachtung des Lebensverlaufs ist der Anteil noch deutlich höher, weil ein großer Teil der nicht-beamteten Privatversicherten zunächst der GKV angehört bevor diese Personen nach dem Überschreiten der Pflichtversicherungsgrenze von der Wechseloption Gebrauch machen. Damit erfüllt die GKV den Tatbestand eines geschlossenen intragenerationellen Systems.



Grafik 2: Krankenversicherungsschutz der Bevölkerung[34]

Der Anteil der Familienversicherten (ohne Beitragszahlung aus eigener sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung) an allen Versicherten (Mitglieder und Familienangehörige) liegt bei nur 22,5 % (15,9 Mio. von 70,7 Mio. Versicherten der AOK, BKK, IKK und vdek).

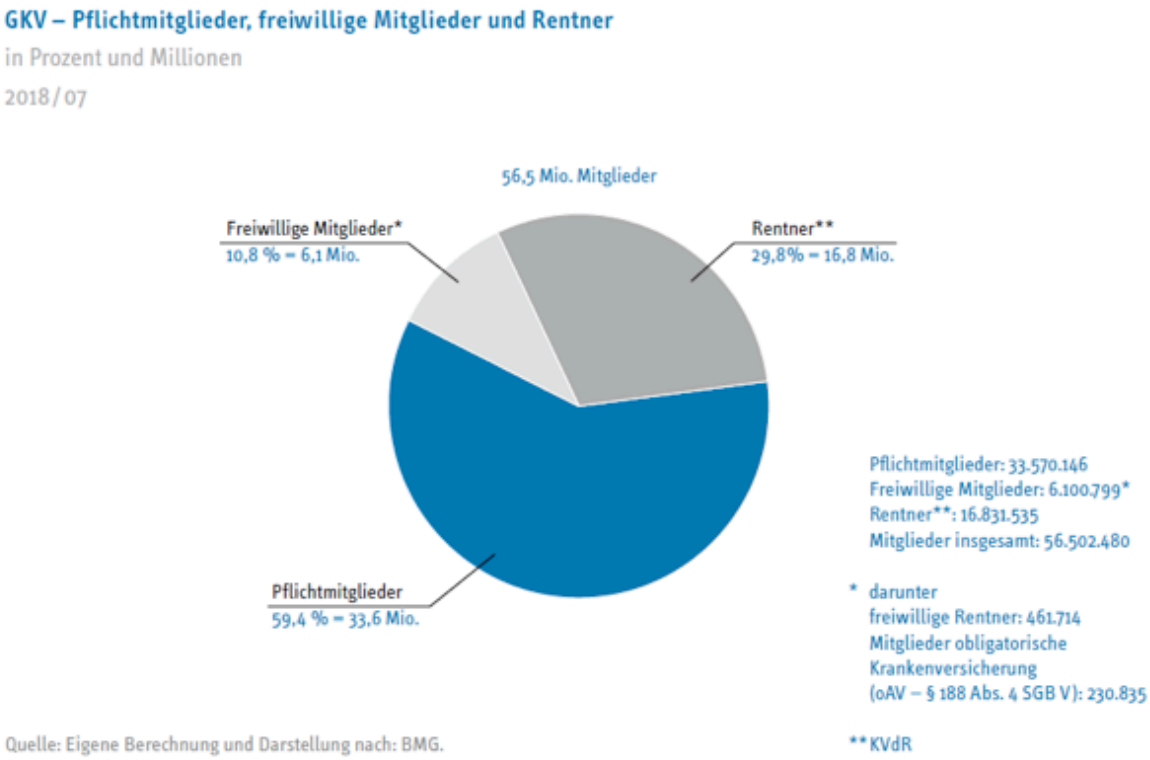


Grafik 3: Familienquotient[35]

[34] Siehe hierzu: vdek-Basisdaten des Gesundheitswesens in Deutschland 2018/2019, S. 12.

[35] Siehe hierzu: vdek-Basisdaten des Gesundheitswesens in Deutschland 2018/2019, S. 13.

Der Anteil der Rentner an allen GKV-Mitgliedern (also ohne Familienversicherte) beträgt knapp 30 %. Von 2018 bis 2040 steigt der sog. Altenquotient um ca. 46 %. Folglich wird der Anteil der Rentner an allen GKV-Mitgliedern bis 2040 auf etwa 38 % und bis 2060 auf etwa 45 % steigen. Die GKV wird dadurch zu einer "zweiten Rentenversicherung", weil dann ein wesentlicher Teil der Ausgaben für die ältere Generation über die GKV abgewickelt wird; dafür könnte dann etwa der halbe Beitrag der Erwerbstätigen benötigt werden.



Grafik 4: GKV-Pflichtmitglieder, freiwillige Mitglieder und Rentner[36]

In der Gesetzlichen Krankenversicherung, die wie die soziale Pflegeversicherung und die Gesetzliche Rentenversicherung als umlagefinanzierte Sozialversicherung auf dem Generationenvertrag basiert, sind die Vorgaben des Pflegeversicherungsurteils bislang nicht nachvollzogen worden.

Der BSG sieht in seinem Urteil vom 30.9.2015 hierin keinen Verstoß gegen die Verfassung und keine Bindungswirkung durch das Pflegeversicherungsurteil. Die dafür aufgeführten Argumente halten der DFV und FDK allerdings nicht für überzeugend, zumal sie teilweise sogar einfache mathematische Regeln der Verhältnisrechnung verletzen.

Das gilt zum einen für die Aussage, die durch Kinderbetreuung und -erziehung entstehenden Nachteile von Eltern würden bereits im Beitrags- und Leistungsrecht der Gesetzlichen Krankenversicherung ausgeglichen, insbesondere durch die sogenannte beitragsfreie Familienmitversicherung nach § 10 SGB V.

[36] Siehe hierzu: vdek-Basisdaten des Gesundheitswesens in Deutschland 2018/2019, S. 13.

Dies trifft bereits systematisch nicht zu. Denn das Bundesverfassungsgericht hat im Pflegeversicherungsurteil bereits für die soziale Pflegeversicherung eindeutig festgestellt, dass die – parallel gestaltete – Familienmitversicherung keinen Ersatz für die Nicht-Berücksichtigung der Erziehung von Kindern auf der Beitragsseite darstellt.[37]

Wie zutreffend in der Verfassungsbeschwerde dargestellt, ist die Mitversicherung von Kindern zudem keineswegs beitragsfrei. Denn Eltern zahlen auf ihr vollständiges Bruttoeinkommen Krankenversicherungsbeiträge, auch auf den Unterhalt bzw. das Existenzminimum für ihre Kinder.[38] Ihr Bruttoeinkommen steht Mutter oder Vater nicht alleine zu, ihre/seine Kinder haben gemäß §§ 1602 f. BGB zivilrechtliche Unterhaltsansprüche gegenüber ihren Eltern. Die Beiträge zur Krankenversicherung werden also auch aus dem Teil des Erwerbseinkommens erzielt, den die Kinder für ihren Bedarf beanspruchen können.

Selbstverständlich haben Kinder Anspruch auf Leistungen aus der Gesetzlichen Krankenversicherung. Der größte Teil der Gesundheitsausgaben entsteht aber nicht für Kinder, sondern für ältere Menschen. Dies ergibt auch die Studie von Frank Niehaus, der im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung die tatsächlichen Leistungsströme der Gesetzlichen Krankenversicherung untersucht hat.[39] Seine Analyse kommt zu dem Ergebnis, dass Familien mit bis zu drei Kindern während der aktiven Familienphase im Durchschnitt höhere Beiträge in die Gesetzliche Krankenversicherung einzahlen, als sie und ihre Kinder an Kosten im Gesundheitssystem verursachen. Sie sind also Nettozahler, die mit ihren Beiträgen – zusätzlich zum generativen Beitrag Kindererziehung – die Gesundheitskosten der älteren Generation mitfinanzieren. In der Zusammenschau kommt die Studie zu dem Ergebnis, dass Familien in der Gesetzlichen Krankenversicherung nicht nur nicht bevorzugt werden, sondern tatsächlich auch hier über ihre Leistungsfähigkeit hinaus verbeitragt werden, weil sie ohne Berücksichtigung von Unterhaltspflichten mit dem gleichen Beitrag belastet werden wie ein Versicherter mit gleich hohem Einkommen ohne Kinder.

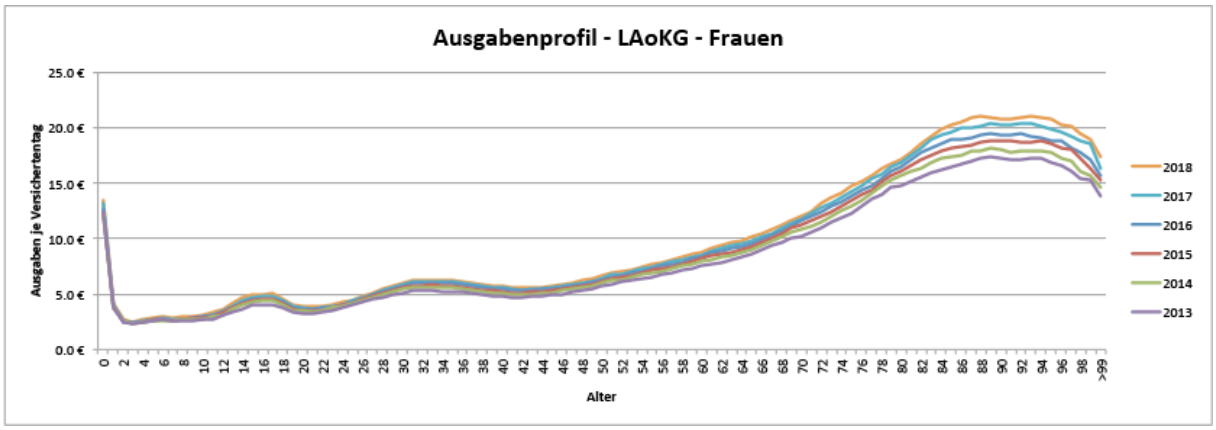
Diese Ergebnisse zeigen zugleich auch, dass anders als vom BSG angenommen auch die Gesetzliche Krankenversicherung ein Generationenvertrag ist, in dem Jung für Alt sorgt. Auch die vom BSG aufgeführten Zahlen belegen im Grundsatz, dass die Krankheitskosten im Alter deutlich ansteigen. Die aktuellen Pro-Kopf-Leistungsausgaben (ohne Krankengeld) je Versichertentag liegen ab Alter Mitte 80 bei den Frauen achtmal und bei den Männern zehnmal so hoch wie in den „günstigsten“ Altersjahrgängen.

---

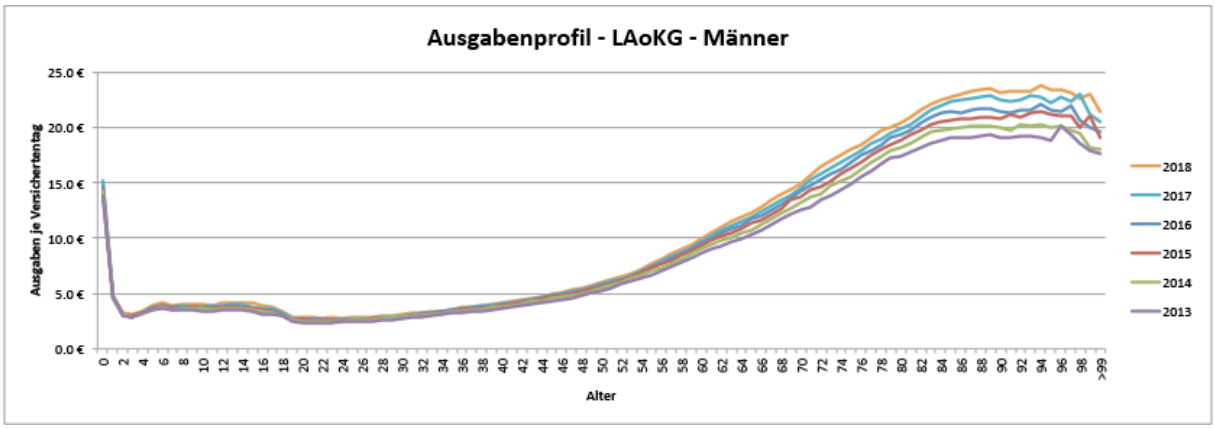
[37] 1 BvR 1629/94, Rn. 67.

[38] Hierauf wurde bereits 2006 in der Ausgangsklage vor dem SG Freiburg (S 5 KR 3636/06) mit detaillierter Begründung hingewiesen (abrufbar unter: https://elternklagen.de/wp-content/uploads/2015/01/2006_Sozialgericht_Freiburg.pdf), danach in sämtlichen Folgeverfahren der „Elternklagen“-Initiative, ohne dass jemals ein Sozialgericht bis hin zum BSG sich mit dieser Rechtstatsache auseinandergesetzt hätte.

[39] Niehaus, Frank: Familienlastenausgleich in der Gesetzlichen Krankenversicherung? Die „beitragsfreie Mitversicherung“ auf dem Prüfstand, Bertelsmann-Stiftung, 2013.



Grafik 5: Leistungsausgaben ohne Krankengeld bei Frauen[40]



Grafik 6: Leistungsausgaben ohne Krankengeld bei Männern[41]

Für einen 87-jährigen Mann liegen die Leistungsausgaben beispielsweise bei 23,25 Euro je Versichertentag. Das sind in einem Kalendermonat mit durchschnittlich 30,4 Tagen etwa 707 Euro. Der durchschnittliche Zahlbetrag für Renten wegen Alters betrug am 31.12.2018 905,66 Euro[42]. Davon wird aber bei einem Beitragssatz in Höhe von 15,6 % ein Beitrag in Höhe von 141,28 Euro gezahlt. Dieser Beitrag kommt zur einen Hälfte direkt von der GRV, die andere Hälfte wird von der Rentenzahlung abgezogen. Der gesamte Beitrag zur Krankenversicherung der Rentner ist somit Teil des Alterseinkommens, welches komplett von der nachwachsenden Generation, also den heutigen Kindern aufzubringen ist.

Selbst wenn man diesen Beitrag dem Rentner zurechnen würde, bestünde alleine für die Leistungsausgaben (ohne die sonstigen Ausgaben der GKV, z.B. für Verwaltung) bei diesem Rentner immer noch eine Differenz von etwa 566 Euro pro Monat bzw. 6.792 Euro pro Jahr. Diese Differenz muss aus den Beiträgen der erwerbstätigen Versicherten (direkt und indirekt, z.B. über den Risikostrukturausgleich) ausgeglichen werden. Sie entspricht einem „zu verbeitragenden“ Bruttojahreseinkommen von 43.538 Euro. Nimmt man eine Aufteilung auf drei

[40] Bundesamt für Soziale Sicherung: GKV-Ausgabenprofile nach Alter, Geschlecht, Hauptleistungsbereichen, 1996-2018.

[41] Ebd.

[42] Deutsche Rentenversicherung: Rente 2018, Statistik Band 215, S. 111.

GKV-Versicherte mit jeweils Durchschnittseinkommen von 40.551 Euro vor, ergibt sich ein fiktiver Beitragsanteil von 5,6 Punkten für die nicht durch eigene Beiträge gedeckten Ausgaben der GKV für diesen Rentner, also mehr als ein Drittel der Beiträge dieser drei Versicherten. Das tatsächliche Verhältnis zwischen Rentnern und anderen Beitragszahlern beträgt sogar 2,36:1, denn der GKV gehören einerseits 39,7 Mio. Pflichtversicherte und freiwillige Mitglieder, andererseits 16,8 Mio. Rentner an.[43] Allerdings sind die Ausgaben für Rentner im Alter zwischen Mitte 60 und Ende 70 durchschnittlich etwa ein Viertel niedriger als für Rentner im Alter von Mitte 80, so dass die Relation von 3:1 eine gute Näherung darstellt. Dieser erhebliche generationenübergreifende Ausgleich zwischen den Generationen auch innerhalb der GKV ist sozialpolitisch notwendig. Aber er funktioniert nur dann, wenn eine nachwachsende erwerbstätige Generation vorhanden ist, die zahlungswillig und -fähig ist.

Das Urteil kommt nur deshalb zu einer anderen Einschätzung, weil es mit den Krankheitskosten von 65-Jährigen und älteren einerseits und der zahlenmäßig etwa dreimal so starken Gruppe der unter 65-Jährigen Personen zwei irreführende Vergleichsgruppen bildet. Tatsächlich hat das Bundesverfassungsgericht im Pflegeversicherungsurteil die Altersgrenze auch nicht bei 65, sondern bei 60 Jahren gezogen, weshalb das BSG unter Zugrundelegung dieser Altersgrenze zum Ergebnis hätte kommen müssen, dass die Kosten der Senioren die Gesundheitskosten der Jüngeren bereits zum Entscheidungszeitpunkt übertroffen hatten. Auch hier schließen sich der DFV und FDK im Übrigen der Kritik der Verfassungsbeschwerde und den Ausführungen in der der Beschwerde beigefügten gutachterlichen Stellungnahme[44] von Martin Werding an.

Auch für die Gesetzliche Krankenversicherung ist damit aus Sicht des Deutschen Familienverbandes und des Familienbundes der Katholiken die Beitragsentlastung von Erziehenden während der aktiven Familienphase gemäß der Kinderzahl aus verfassungsrechtlich zwingenden Gründen erforderlich.

IV. Ersetzt der Familienlastenausgleich die Umsetzung des Pflegeversicherungsurteils?

Ein weiteres Argument, das gegen die kinderzahlabhängige Berücksichtigung der Erziehungsleistung in der Sozialversicherung ins Feld geführt wird, ist die Annahme, der Ausgleich der durch die Sozialversicherungsbeiträge verursachten Nachteile für Kindererziehung gehöre in den allgemeinen steuerfinanzierten Familienlastenausgleich, den der Gesetzgeber durch zahlreiche Vorschriften und Leistungen bereits gut ausgebaut habe.[45]

Der Deutsche Familienverband und der Familienbund der Katholiken weisen bereits grundsätzlich darauf hin, dass sich das Pflegeversicherungsurteil, wie in der Verfas-

[43] Siehe Grafik 4.

[44] Anlage 2 der Verfassungsbeschwerde vom 24.03.2016 (Prof. Dr. Thorsten Kingreen).

[45] Vgl. Urteil des BSG vom 30.9.2015 – B 12 KR 15/12 R.

sungsbeschwerde auch herausgearbeitet, bewusst nicht zur Familienförderung, sondern zur Beitrags- und Belastungsgerechtigkeit geäußert hat.[46] Durch die für das System bestandserhaltende Leistung Kindererziehung entstehen Familien Nachteile, die nur auf der Beitragsseite innerhalb des Systems ausgeglichen werden können, dessen Funktionsfähigkeit sie sichern helfen. Zudem gilt, dass nur die Sozialversicherungen Eltern zur Entrichtung von Beiträgen auf den gesetzlichen Kindesunterhalt und das Existenzminimum der Kinder zwingen.

1. Aus Sicht des DFV und FDK ist zu der Argumentation mit dem steuerfinanzierten Familienlastenausgleich vorweg darauf hinzuweisen, dass der Tatsache keine Rechnung getragen wird, dass die Steuerzahlungen ganz überwiegend von den Familien selbst geleistet werden; Martin Werding nennt hier beispielsweise eine wissenschaftlich fundierte Selbstfinanzierungsquote von fast 70 %.[47] Die Argumentation ist aber auch deshalb verfehlt, weil ihre Grundannahme nicht zutrifft. Denn unterstellt wird dabei eine großzügige Familienförderung, die gleichsam die Nachteile von Erziehenden gegenüber Menschen ohne Kinder bereits ausgleicht.

2. Gestützt wird diese Annahme zum Beispiel auf Angaben zur Familienförderung, die das BMFSFJ in seinem Familienreport 2012 vorgelegt hat und die 156 ehe- und familienbezogene Leistungen mit einem Gesamtvolumen von über 200 Mrd. Euro auflisten. Zur Anzahl der Leistungen führt die Gesamtevaluation an einer oft übersehenen Stelle aus, dass sich die hohe Anzahl der Leistungen aus der Verankerung derselben in unterschiedlichen Gesetzen ergebe, was z.B. dazu führe, dass „das Kindergeld und die Kinderfreibeträge, die als eine einzige Leistung in der Öffentlichkeit wahrgenommen werden, sich in sechs Positionen (also sechs „Leistungen“) aufgliedert.“[48] Obwohl das BMFSFJ selbst – leider weniger öffentlichkeitswirksam – die Familienförderung i.e.S. nur auf 55,4 Mrd. Euro bezifferte[49], dominieren die aufgelisteten Leistungen und Volumina seither die Diskussion über die Leistungen für Familien. Der Deutsche Familienverband hat zu dieser Auflistung eine Analyse erstellt,[50] die dieser Stellungnahme beigefügt ist.

3. Für die Quantifizierung und Einordnung der familien- und kinderbezogenen Leistungen wird im Einzelnen auf die beigefügte Ausarbeitung[51] verwiesen. Im Folgenden seien mit Blick auf die Argumentation des BSG nur einige Aspekte hervorgehoben:

---

[46] Hierauf hat Martin Estelmann, SGb 2002, S. 245 ff. deutlich hingewiesen.

[47] Vgl. die gutachterliche Stellungnahme von Martin Werding vom 7.12.2017 zum BSG-Urteil vom 20.7.2017 – B 12 KR 14/15 R. Als Anlage dieser Stellungnahme beigefügt.

[48] Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen, S. 4.

[49] Vgl. BMFSFJ: Familienreport 2012: Leistungen, Wirkungen, Trends, Dezember 2012, S. 44.

[50] Deutscher Familienverband: Was steckt hinter den „Fördermilliarden für Familien“, Fachinformation, 24.05.2013, abrufbar unter www.deutscher-familienverband.de > Presse > Publikationen.

[51] Ebd.

a) Die wichtigste spezifisch familienpolitische Leistung, die tatsächlich bei allen Familien mit Kindern ankommt und sich nicht auf spezielle Personenkreise, bestimmte Lebensphasen oder bestimmte Lebenslagen bzw. bedürftigkeitsorientierte Sozialleistungen gemäß dem Sozialstaatsprinzip bezieht, ist das Kindergeld. Gerade hier sind die Fehlannahmen und Missverständnisse aber besonders groß. Das Kindergeld dient keineswegs in Gänze der Familienförderung. Es dient gemeinsam als Vorauszahlung auf die Entlastungswirkung des Kinderfreibetrags der Steuerfreistellung des Kindesexistenzminimums und ist gemäß § 31 Abs. 2 EStG (Familienleistungsausgleich) zunächst einmal die Rückerstattung von Steuern, die auf das Existenzminimum von Kindern erhoben werden, und wird am Ende des Jahres mit der Entlastungswirkung des Kinderfreibetrags verrechnet. Nur der dafür nicht notwendige Teil ist tatsächlich Familienförderung und das auch nur, sofern es sich nicht um Grundsicherung gemäß der Ansprüche aus SGB II oder aus SGB XII handelt.

b) Tatsächlich verdeutlicht das Urteil des BSG vom 20.7.2017,[52] dass das BSG sich über diese Doppelfunktion des Kindergeldes überhaupt nicht im Klaren war und ist, denn es ordnet das Kindergeld erstaunlicherweise dem Bundeskindergeldgesetz (BKGG) zu,[53] obwohl das Kindergeld seine Rechtsgrundlage seit vielen Jahren im Einkommensteuergesetz hat.[54] Kindergeld wird nach § 1 BKKG nur noch für einen kleinen Teil der Familien gewährt, z.B. bei Wohnsitz im Ausland.

4. Eine andere Leistung, die gegen eine Beitragsentlastung für Familien ins Feld geführt wird, ist die Kinderzulage im Rahmen der Riester-Rente. Die Riester-Rente dient jedoch nicht der zusätzlichen, sondern der ersetzenden Altersvorsorge. Denn zeitgleich wurde mit dem Altersvermögensgesetz aus dem Jahre 2001 ein Altersvorsorgeanteil in die Rentenanpassungsformel eingefügt („Riester-Treppe“), mit dem das Rentenniveau und damit auch der Wert der rentenrechtlichen Kindererziehungszeiten aus demografischen Gründen schrittweise abgesenkt wird.[55] Dass die Grundvoraussetzung die Teilnahme am „Riestern“ ist und Familien aufgrund ihrer finanziellen Bedrängnis diese oft nicht erfüllen können, kommt noch hinzu.

5. Nennenswert sind tatsächlich die staatlichen Subventionen für die Kindertagesbetreuung, die sich seit 2001 deutlich erhöht haben, nach Lage der Dinge aber auch überwiegend von den Familien selbst finanziert werden. Sie kommen auch nicht in bar bei den Familien als verfügbares Einkommen an. Zugleich haben sie keine Wirkung bei Eltern von Kleinkindern, die ihre Kinder selbst betreuen. Dies trifft in beson-

[52] B 12 KR 14/15 R.

[53] a.a.O., Rn. 56.

[54] §§ 31 f., 62 ff. EStG.

[55] Vgl. Gesetz zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines kapitalgedeckten Altersvorsorgevermögens (Altersvermögensgesetz – AVmG) vom 26.6.2001 (BGBl. I S. 1310) sowie: Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines kapitalgedeckten Altersvorsorgevermögens (Altersvermögensergänzungsgesetz – AVmEG) vom 21.3.2001 (BGBl. I S. 403).

derem Maße Familien mit mehreren Kindern, die in überdurchschnittlicher Weise zur Rentenversicherung beitragen und zugleich in besonderem Maße bei den Rentenleistungen benachteiligt sind.

6. Auch das Elterngeld, das an die Lohnhöhe vor der Geburt anknüpft, verweist einen Großteil der Eltern mit mehreren Kindern auf den Sockelbetrag von nur 300 Euro, der seit 1986 (Erziehungsgeld i.H.v. 600 DM) und damit seit 34 Jahren in seinem Umfang nicht erhöht wurde und aufgrund der Inflation in seiner Kaufkraft deutlich gesunken ist. Hier setzen sich die beitragsrechtlichen Benachteiligungen von Mehr-Kind-Familien auch im Leistungsrecht des Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetzes (BEEG) fort. Insgesamt brachte das 2007 eingeführte Elterngeld per Saldo gerade für bedürftige Familien gegenüber dem vorangegangenen Erziehungsgeld erhebliche Nachteile. Insbesondere wurde der Zeitraum, über den die Leistung fließt, im Vergleich zum zweijährigen Erziehungsgeld auf im Kern 12 bis 14 Monate verkürzt. Das Elterngeld ist damit ein besonders anschauliches Beispiel dafür, zu welchem Preis etliche der immer wieder genannten „Verbesserungen“ bei familienpolitischen Leistungen erkauft wurden. Der Systemwechsel vom Erziehungsgeld zum umgekehrt sozial gestaffelten Elterngeld war eine Umverteilung „von unten nach oben“.

7. Beim Verweis auf verbesserte familienpolitische Leistungen wird immer wieder auch das 2018 eingeführte Baukindergeld erwähnt, die 2005 erfolgte Abschaffung der umfangreicheren (und stark familienorientierten) Eigenheimzulage aber verschwiegen. Zudem ist das Baukindergeld gleichsam eine Leistung mit eingebautem Verfallsdatum, denn es wird bislang nur für Immobilien gewährt, die bis Ende 2020 erworben bzw. gebaut werden. Auch Familien, die bereits Wohneigentum besitzen, sind unabhängig von dessen Größe von der Förderung ausgeschlossen. Wer nach Abschaffung der Eigenheimzulage wenigstens für seine Alterssicherung etwas vorsorgen wollte und sich eine kleine vermietete Eigentumswohnung gekauft hat, erhält kein Baukindergeld für ein familiengerechtes Eigenheim.

8. Einen Blick auf die aktuelle finanzielle Situation von Familien im Vergleich zu kinderlosen bzw. kinderärmeren Haushalten ermöglicht auch der vom Deutschen Familienverband und Familienbund der Katholiken regelmäßig erstellte horizontale Einkommensvergleich („Horizontaler Vergleich“), der dieser Stellungnahme beigefügt ist. Berechnet wird, wie viel verfügbares Nettoeinkommen erwerbstätigen Familienhaushalten abhängig von der Kinderzahl nach Abzug von Steuern und Sozialabgaben bleibt. Das Kindergeld wird dabei berücksichtigt. Dieser Betrag wird verglichen mit dem steuerrechtlichen Existenzminimum, das als Mindestgrenze für die Teilhabe an der Gesellschaft definiert ist. Für einen Haushalt mit zwei Kindern und einem Bruttojahreseinkommen von 35.000 Euro liegt im Ergebnis das Nettoeinkommen um 3.237 Euro/Jahr unter dem steuerrechtlichen Existenzminimum aller Familienmitglieder. Mit jedem weiteren Kind verschärft sich die Armutsgefährdung der Familie und damit der Kinder: Eine Familie mit 3 Kindern liegt um 8.529 Euro/Jahr unter dem steuerrechtli-

chen Existenzminimum, eine Familie mit 4 Kindern um 13.521 Euro. Im Vergleich dazu überschreitet das Einkommen eines kinderlosen Paarhaushaltes das Existenzminimum um 7.287 Euro im Jahr, ein Alleinstehender ohne Kinder liegt um 13.311 Euro darüber.

a) An dieser Stelle halten es der DFV und FDK für geboten, auf die nicht haltbare Kritik an den Berechnungen zum Horizontalen Vergleich in einer Stellungnahme der Bundesregierung vom 11.6.2019 zur Steuer- und Abgabenbelastung von Familien einzugehen.[56] Dem Nettoeinkommen für verschiedene Haushaltskonstellationen die steuerlichen Freibeträge für die Existenzminima gegenüberzustellen und das danach als Residualgröße verbleibende Einkommen als frei verfügbar zu bezeichnen, sei nicht sachgerecht, da das Nettoeinkommen bereits das verfügbare Einkommen nach erfolgter Freistellung der Existenzminima darstelle. Die Bundesregierung verkennt dabei, dass von steuerlichen Freibeträgen kein einziger Lebensbereich finanziert werden kann. Es kommt immer darauf an, für wie viele Personen die Bedarfe von dem verbleibenden Nettoeinkommen gedeckt werden müssen. Ein Single verfügt nach Deckung seines Existenzminimums noch über erhebliche freie Mittel, die er zur freien Verfügung einsetzen kann. Familien aber können oftmals nicht einmal das abdecken, was zur Teilhabe an dieser Gesellschaft unabdingbar ist.

b) Dass in etlichen Konstellationen gar keine (direkte) Steuer anfällt, wie die Bundesregierung feststellt, ist zwar zutreffend. Dies aber wird im Horizontalen Vergleich berücksichtigt. Selbstverständlich könnte zunächst das Kindergeld als Zurückzahlung zu viel einbehaltener Steuern berücksichtigt werden, um dann den Förderanteil des Kindergeldes zu berechnen. Am Nettoeinkommen, und damit an der konkreten Situation, würde sich aber nichts ändern.

9. Besonders fragwürdig wird es, wenn die Bundesregierung auf „weitere Leistungen des Steuer- und Transfersystems“ verweist. Als Beispiel werden das Wohngeld, der Kinderzuschlag oder die Grundsicherung für Arbeitssuchende genannt. Mit familienblinden Sozialversicherungsbeiträgen in die Existenzminima einzugreifen, um dann auf Transferleistungen zu verweisen, die z.T. auch Kinderlosen zustehen, können wir nicht als Familienförderung bezeichnen.

10. Verwundert nehmen wir zur Kenntnis, dass der Bundesregierung keine Angaben darüber vorliegen, wie viele Familien mit zwei Kindern ein Bruttojahreseinkommen von weniger als 35.000 Euro haben. **Allerdings ist den Tabellen in der Bundestagsdrucksache[57] zu entnehmen, dass 1999 bis 2018 bei jeweils gleichem Jahresdurchschnittsbrutto das Nettoeinkommen bei einem Single um 50 %, bei einem Ehepaar mit 2 Kindern aber – trotz Kindergeld – lediglich um 43 % stieg.** Dennoch spricht die Bundesregierung von einer „besonderen Förderung der

[56] BT-Drs. 19/10809.

[57] BT-Drs. 19/10809.

Familie“ und verweist auf das „Familienentlastungsgesetz“ und die Anhebung des Kindergeldes, das aber beim Nettoeinkommen bereits berücksichtigt wird.

Die Ergebnisse des Horizontalen Vergleichs zeigen, wie stark die Nicht-Berücksichtigung der Erziehungsleistung bei den Sozialbeiträgen zur Verarmung von Familien beiträgt. Über die aufgezeigten Paarfamilien mit mehreren Kindern hinaus betrifft dies in hohem Maße auch die Alleinerziehenden.[58] Zugleich hat die Überlastung durch Sozialbeiträge negative Auswirkungen auf die (Frauen-) Erwerbstätigkeit und setzt Anreize gegen die Aufnahme oder Ausweitung einer sozialversicherungspflichtigen Tätigkeit.[59] Ein Kinderfreibetrag in der Sozialversicherung analog zu § 32 Abs. 6 EStG wäre hingegen eine geschlechtergerechte Berücksichtigung der Erziehungsleistung, durch die Mütter mehr Netto vom Brutto hätten und zur Aufnahme oder Ausweitung ihrer Erwerbstätigkeit motiviert würden.

Orientiert man sich, wie erforderlich, am Bedarf eines Kindes bzw. am steuerrechtlichen Existenzminimum, gehen Familien durch die Verbeitragung des Kindesexistenzminimums in der Pflege-, Kranken- und Rentenversicherung schon beim geltenden jährlichen Kinderfreibetrag von 7.812 Euro Entlastungen von über 230 Euro pro Kind und Monat verloren[60] – das allein zehrt schon das ganze Kindergeld auf.

V. Entwicklung der Einkommenssituation von Familien

Ebenso ist festzustellen, dass der Mindestlohn für die Einkommenssituation von Familien nicht auskömmlich ist. Der gesetzliche Mindestlohn liegt im Jahr 2020 bei 9,35 Euro pro Stunde laut Mindestlohnverordnung der Bundesregierung vom 31.10.2018. Bei einer Wochenarbeitszeit von 38 Stunden ergibt sich daraus ein Bruttomonatseinkommen von 1.538,45 Euro (4,33 x 38 x 9,35) bzw. 18.461,39 Euro im Jahr. Davon bleiben nach dem Gehaltsrechner der AOK[61] monatlich netto 1.160,72 Euro bei Lohnsteuerklasse I oder IV und 1.243,64 Euro bei Lohnsteuerklasse III mit 2 Kindern. Zusammen mit 408 Euro Kindergeld verfügt die vierköpfige Familie dann über ca. 1.651 Euro an verfügbarem Einkommen. Die Regelsätze der Grundsicherung nach SGB II oder SGB XII für eine Familie, die aus 2 Erwachsenen und 2 Kindern im Alter von 14 und 10 Jahren besteht, summieren sich auf 1.414

[58] Vgl. Lenze, Anne & Funcke, Antje: Alleinerziehende unter Druck. Rechte, Rahmenbedingungen und Reformbedarf, Bertelsmann Stiftung, 2016.

[59] Vgl. ebd. sowie die Gemeinsame Stellungnahme des Familienbundes der Katholiken und des Deutschen Familienverbandes vom 29.11.2018 zur Verfassungsbeschwerde 1 BvR 2824/17 und zum Vorlagebeschluss 1 BvL 3/18.

[60] Zur Berechnung der Beitragsüberlast wurde der Arbeitgeberbeitrag als Teil des Lohnes einbezogen. Diese Standardannahme entspricht dem Bilanzrecht und wird auch in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung getroffen. Vgl. dazu Bach, Stefan et.al.: Wer trägt die Steuerlast in Deutschland? Steuerbelastung nur schwach progressiv, DIW Wochenbericht Nr. 51 + 52, 2016, S. 1207-1216.

[61] AOK-Gehaltsrechner: https://www.aok.de/fk/tools/rechner/gehaltsrechner

Euro.[62] Hinzu kommen die Leistungen aus dem Bildungs- und Teilhabepaket[63] mit ca. 20 Euro pro Monat und Kind und die kompletten Kosten der Unterkunft. Bei 900 Euro monatlichen Kosten für ihre Unterkunft hat die vierköpfige Familie einen Grundsicherungsbedarf von monatlich 2.350 Euro. Trotz einer Vollzeiterwerbstätigkeit mit Mindestlohn verbleibt somit ein weiterer Bedarf von ca. 700 Euro, um den Lebensunterhalt der Familie sicherzustellen. Auch nach der Berücksichtigung von 294 Euro zu erwartendem Wohngeld[64] fehlen der Familie damit noch mehr als 400 Euro. Eine Vollzeittätigkeit mit Mindestlohn ist trotz Kindergeld und Wohngeld bei weitem nicht auskömmlich für den Grundsicherungsbedarf einer Familie mit zwei Kindern.

Des Weiteren hat die Bertelsmann Stiftung im Jahr 2018 eine Studie[65] zur Familienarmut mit einem neuen methodischen Ansatz vorgelegt, da die Überprüfung anhand der OECD-Skala fundamentale Schwächten zutage förderte. Gerechnet wurde mit Äquivalenzeinkommen. Ein Vergleich der Entwicklung von 2005 bis 2015 zwischen einem Paar ohne Kinder („AA“) und einem Paar mit 3 Kindern („AACCC“) zeigt**, dass das monatliche Einkommen für das kinderlose Paar um mehr als 200 Euro angestiegen ist, für die Familie mit Kindern dagegen um etwa 100 Euro gesunken.** Dies gilt sowohl bei der Bewertung mit der von der Ruhr-Uni Bochum entwickelten Äquivalenzskala als auch bei Anwendung der OECD-Skala.

Über die Folgen der Familienarmut wird in einem aktuellen Gutachten für das Niedersächsische Sozialministerium festgestellt:[66]

„Im Bereich der Finanzen stellten Behandlungskosten für 29,6 % der Familien im Leistungsbezug ein Problem dar (in gesicherten Verhältnissen 5,6 %), für die die Krankenversicherung die Kosten nicht erstattet. 51,7 % können unerwartete Ausgaben nicht selbst bezahlten (8,2 %) und 67,6 % können im Monat keinen festen Betrag sparen (17,6 %). Die größten Einschränkungen bestehen allerdings im Bereich der sozialen Teilhabe. So können sich 76,4 % der leistungsbeziehenden Familien keine einwöchige Urlaubsreise im Jahr leisten (in gesicherten Verhältnissen 21,1 %). 30,8 % können nicht einmal im Monat Freunde zum Essen einladen (3,3 %). 54,3 % können nicht einmal im Monat ins Kino, Theater oder Konzert gehen (9,8 %).“

---

[62] Siehe hierzu: Grundsicherung und Sozialhilfe. Höhere Regelsätze ab 2020: https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/regelsaetze-1666914 (abgerufen am 7.04.2020).

[63] Gemäß § 28 SGB, § 34 SGB XII und § 6b BKGG.

[64] Modellrechnung für die Stadt Oldenburg (Niedersachsen), Mietenstufe IV, Kaltmiete 690 Euro; vgl. Wohngeldrechner des BMI, https://www.bmi.bund.de/DE/themen/bauen-wohnen/stadt-wohnen/ wohnraumfoerderung/wohngeld/ wohngeldrechner-2020-artikel.html

[65] Bertelsmann Stiftung: Wie hat sich die Einkommenssituation von Familien entwickelt? Ein neues Messkonzept, 2018. Abrufbar unter: https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/wie-hat-sich-die-einkommenssituation-von-familien-entwickelt/

[66] Lenze, Anne: Rechtsgutachten. Die Ermittlung der Bedarfe von Kindern – Probleme, Herausforderungen, Vorschläge, S. 33. Abzurufen unter: https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV17-3037.pdf

Grundsätzlich bestehen für einen erheblichen Teil der Familien aus finanziellen Gründen erhebliche Einschränkungen der Lebensführung, die sich auf die Bildungsfähigkeit von Kindern negativ auswirken.[67]

Insgesamt macht auch die Betrachtung der steuerfinanzierten Familienleistungen deutlich, dass von einem Ausgleich der finanziellen Benachteiligungen von Menschen mit Unterhaltsverpflichtungen für Kinder gegenüber solchen ohne nicht die Rede sein kann.

VI. Zur demografischen Notwendigkeit: Generationenverträge ohne Kinder?

Die Kritik des BSG an der von den Klägern eingeforderten Beitragsgerechtigkeit für Erziehungsleistung lässt teilweise vermuten, dass die demografische Dringlichkeit, vor der die Sozialsysteme stehen, nicht wirklich ernstgenommen wird. So formuliert es im angegriffenen Urteil vom 30.9.2015 z.B. in Rn. 53: „Im (einfachrechtlichen) Rentenrecht gibt es keine dokumentierte und fixierte Sonderbeziehung zwischen aktiv erwerbstätiger Generation und nachwachsender Generation“ – daraus spricht fast schon die Hoffnung: Rente geht auch ohne Kinder.

Der Blick auf die demografischen Daten entzieht dieser Annahme leider den Boden. Zwar ist die absolute Geburten**zahl** in den letzten Jahren angestiegen, von 673.399 in 2012 um etwa 119.000 auf 791.695 in 2016. Allerdings lässt sich aus dem Anstieg der Geburtenzahl nicht auf einen nachhaltigen Anstieg der Geburten**rate** schließen, sondern die Einflüsse sind näher zu betrachten. Nur ein dauerhafter Anstieg der Geburtenrate (also der sog. zusammengefassten Geburtenziffer) wäre nachhaltig. Von der Zunahme der Geburtenzahl von 2012 bis 2016 entfallen jedoch nur etwa 50.400 auf einen Anstieg der Geburtenhäufigkeit bei deutschen Müttern.[68] Die zusammengefasste Geburtenziffer liegt mit 1,57 Kindern je Frau deutlich unter dem sogenannten Bestandserhaltungsniveau von 2,08 Geburten. Und sie liegt weit unter den Geburtenraten von 2,49 Kindern pro Frau Mitte der 1960er Jahre. Bei der Geburtenrate der Frauen mit deutscher Staatsangehörigkeit gab es in den letzten Jahren nur eine marginale Erhöhung (um ca. 0,04 Prozentpunkte).

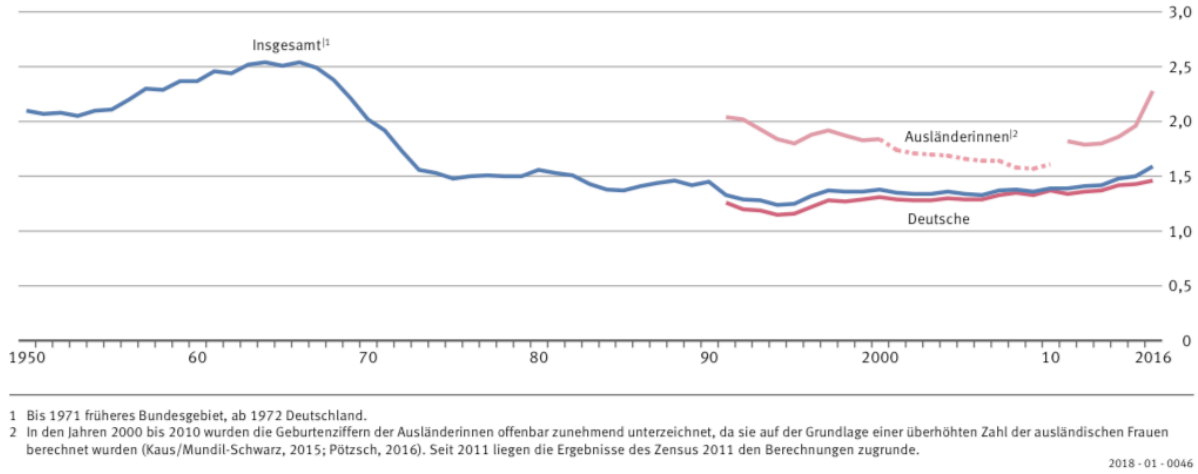
„Bei den deutschen Frauen war die zusammengefasste Geburtenziffer nach der deutschen Vereinigung lange Zeit sehr niedrig. Zwischen 1991 und 2006 lag sie unter 1,3 Kindern je Frau und stieg erst im Jahr 2007 auf 1,33 Kinder je Frau. Anschließend schwankte sie zwi-

---

[67] Siehe hierzu grundlegend: Bertelsmann Stiftung: Armutsfolgen für Kinder und Jugendliche. Erkenntnisse aus empirischen Studien in Deutschland, 2016, sowie Bertelsmann Stiftung: Kinder- und Familienarmut. Lebensumstände von Kindern in der Grundsicherung, 2015.

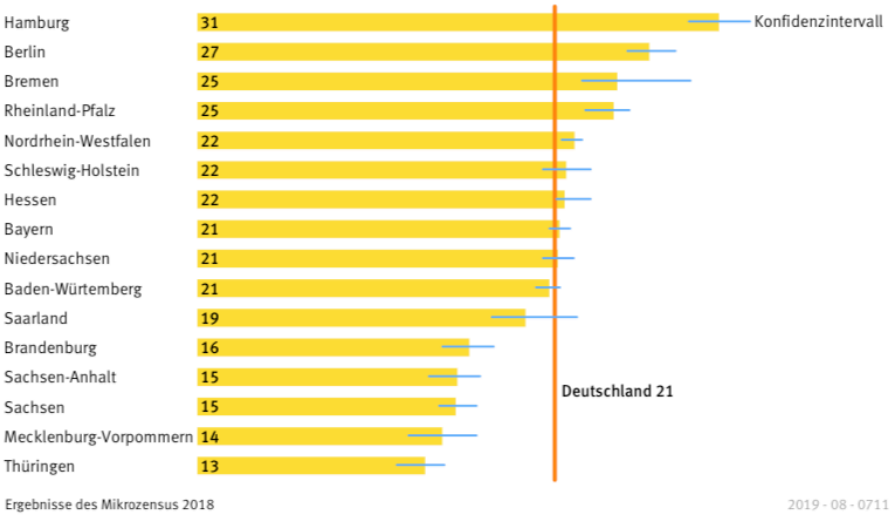
[68] Siehe hierzu: Pötzsch, Olga: Aktueller Geburtenanstieg und seine Potentiale. Statisches Bundesamt. Tabelle 1: Geburtenentwicklung in Deutschland nach verschiedenen Einflussfaktoren, S. 75: https://www.destatis.de/DE/Methoden/WISTA-Wirtschaft-und-Statistik/2018/03/aktueller-geburtenanstieg-032018.pdf?__blob=publicationFile (abgerufen am 7.04.2020).

schen 1,33 und 1,37 Kindern je Frau, bis im Jahr 2014 ein Sprung auf 1,42 Kinder je Frau und eine weitere Zunahme im Jahr 2016 auf 1,46 Kinder je Frau folgten.“[69] Der relevante Anstieg der Geburtenrate konzentrierte sich auf Frauen mit ausländischer Staatsangehörigkeit. Hier ist nicht abzusehen, in welchem Umfang sie dauerhaft in Deutschland verbleiben können und werden.



Grafik 7: Zusammengefasste Geburtenziffer nach der Staatsangehörigkeit der Frau[70]

In diesem Kontext ist relevant, dass der Anteil dauerhaft kinderloser Frauen weiterhin nicht sinkt. Auch ab dem Geburtsjahrgang 1981 werden mehr als 20 % aller Frauen dauerhaft kinderlos sein.[71] In den Bundesländern des „alten“ Bundesgebiets liegt der Anteil der kinderlosen Frauen deutlich höher als im Beitrittsgebiet, am höchsten in den Stadtstaaten.



Grafik 8: Kinderlosenquote der Frauen im Alter zwischen 45 und 49 Jahren nach Bundesländern[72]

[69] Pötzsch, S. 74.

[70] Pötzsch, S. 74.

[71] Pötzsch, S. 85.

[72] Statistisches Bundesamt: Kinderlosigkeit, Geburten und Familien – Ergebnisse des Mikrozensus 2018, S. 17: https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Haushalte-

Die Kohortenfertilität, also die Gesamtzahl der Kinder, die eine Frau im Laufe ihres Lebens zur Welt bringt, liegt für Frauen mit deutscher Staatsangehörigkeit für die Geburtsjahrgänge 1965 bis 1975 fast konstant bei etwa 1,5 und damit weiterhin deutlich unter dem bestandserhaltenden Niveau von 2,08. Eine Kohortenfertilität von 1,5 ergibt sich mathematisch betrachtet z.B. dann, wenn 22 % der Frauen dauerhaft kinderlos bleiben und die anderen 78 % der Frauen im arithmetischen Mittel etwa 1,9 Kinder bekommen.

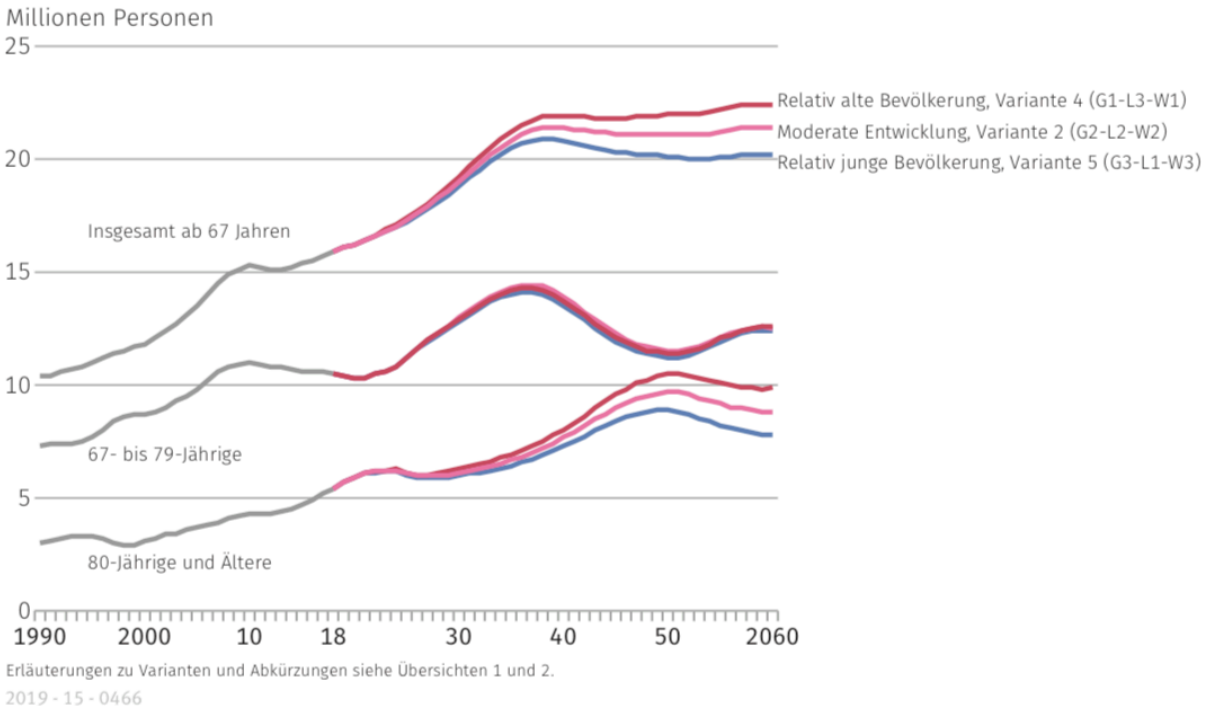
Grafik 9: Kohortenfertilität insgesamt sowie im Alter unter beziehungsweise ab 30 Jahren (Kinder je Frau)[73]

Für die intergenerationellen gesetzlichen Sozialversicherungen bedeutet dies insgesamt, dass in den nächsten Jahrzehnten in zunehmenden Maße kinderlose ältere Menschen von den Kindern, die von anderen Frauen und Männern erzogen wurden, mitversorgt werden müssen. Dies wirkt sich besonders drastisch aus, weil der Anteil der „Senioren“ an der Bevölkerung in Deutschland deutlich steigen wird und die Anzahl der potentiell erwerbstätigen Personen abnimmt: Die Anzahl der Personen im sog. Erwerbsalter von 20 bis 66 Jahren wird nach der mittleren Variante (Variante 2) der 14. Koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes von 2018 bis 2035 um 10,4 % zurückgehen und um 17,6 % bis zum Jahr 2060. Gleichzeitig wird die Anzahl der Personen ab 67 Jahre um ca. 26 % bzw. um ca. 32 % ansteigen. Dabei wird der steile Anstieg vor allem bis zum Jahr 2040 stattfinden.[74]

Familien/Publikationen/Downloads-Haushalte/geburtentrends-tabellenband-5122203189014.pdf?__blob=publicationFile (abgerufen am 7.04.2020).

[73] Pötzsch, S. 81.

[74] Siehe hierzu: Statistisches Bundesamt: Bevölkerung im Wandel. Annahmen und Ergebnisse der 14. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung. S. 24-25, S. 54: https://www.demografie-portal.de/SharedDocs/Downloads/DE/BerichteKonzepte/Bund/Bevoelkerungsvorausberechnung-2019.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (abgerufen am 7.04.2020).



Grafik 10: Bevölkerung im Alter ab 67 Jahren[75]

Dadurch verändert sich der sog. Altenquotient, der die Relation der ab 65-Jährigen zu den 20- bis 64-Jährigen angibt, von 35,7 im Jahr 2018 auf 52,6 im Jahr 2040 und auf 57,5 im Jahr 2060 (jeweils auf 100 Jüngere). Daraus ergibt sich eine Erhöhung der relativen Alterslasten je potentiell Erwerbstätigen um 47 % im Jahr 2040 und um 61 % im Jahr 2060 (unter der Annahme, dass sich die Relation der Kosten pro Kopf nach Alter nicht verändert), mit steigender Tendenz.[76] Dies unterstreicht die hohe Bedeutung der nachwachsenden Generation für die Generationensolidarität: Fast die Hälfte der Personen, die sich im Jahr 2060 im „Erwerbsalter" befinden werden, sind noch nicht geboren.

An der im Pflegeversicherungsurteil beschriebenen massiven Alterung der Bevölkerung[77] hat sich damit nichts geändert; sie ist ganz wesentlich durch den seit über zwei Generationen fehlenden Nachwuchs bedingt, während die Verlängerung der Lebenserwartung („Mortalität") nur ein untergeordnete Rolle spielt. Weiterhin zutreffend ist auch der hier enthaltene warnende Hinweis auf die nicht mehr aufhaltbare „Abwärtsspirale", weil es mit jeder gering besetzten Generation immer weniger Personen gibt, die selber Kinder bekommen. Diese Abwärtsspirale belastet nicht nur die soziale Pflegeversicherung, sondern auch die beiden anderen großen Generationenverträge in der Gesetzlichen Rentenversicherung und der Gesetzlichen Krankenversicherung, wenn dagegen nicht mit einer gerechten Berücksichtigung und Honorierung der Erziehungsleistung gegengesteuert wird, die auch die existentielle Abhängigkeit der Systeme von der Nachwuchsgeneration für jeden erkennbar macht.

[75] a.a.O., S. 25.

[76] a.a.O., S. 27-28.

[77] 1 BvR 1629/94, Rn. 65-66.

Dabei geht es nicht um „Gebärpolitik“, sondern darum, es Menschen zu ermöglichen, vorhandene Kinderwünsche ohne Ängste vor sozialer und ökonomischer Deklassierung zu realisieren. Denn Kinderwünsche alleine ändern die demografische Entwicklung nicht. Sie ändern sie erst, wenn sie auch in die Wirklichkeit umgesetzt werden können. Und die Verwirklichung von Kinderwünschen ist eben auch davon abhängig, mit welchen finanziellen Aussichten Eltern rechnen können und welche Belastungen auf sie zukommen. Und da können die oben aufgezeigten verfassungswidrigen Belastungen durch Sozialbeiträge gerade für Familien mit niedrigerem Einkommen durchaus mitentscheidend sein.

Die geforderte Beitragsgerechtigkeit stellt deshalb auch keine unzulässige Bevorzugung von Eltern oder gar eine Bestrafung von Kinderlosen dar. Es geht allein um eine angemessene Berücksichtigung der unterschiedlichen ökonomischen Leistungsfähigkeit. Es geht bei einem solchen Freibetrag nicht um eine Besserstellung von Familien gegenüber Kinderlosen (die Entlastungswirkung wäre deutlich unter den tatsächlichen Kinderkosten!), sondern um die Vermeidung einer Schlechterstellung von Familien. Zudem wird nicht nur zwischen Familien und Kinderlosen differenziert, sondern auch zwischen kinderarmen und kinderreichen Familien. Der Unterschied in der Entlastung wäre beim Vergleich eines kinderlosen Paares mit einer 1-Kind-Familie genauso groß wie beim Vergleich einer 1-Kind-Familie mit einer 2-Kind-Familie. Es geht auch der Verfassungsbeschwerde aus Sicht des Deutschen Familienverbandes und des Familienbundes der Katholiken nicht um biologistische oder gar moralische Wertungen von Kinderlosigkeit; biologistisch ist vielmehr die von den Klägern bekämpfte Lösung des Kinderberücksichtigungsgesetzes Eltern den Beitragsnachlass lebenslang auch dann zu gewähren, wenn die Kinder längst aus dem Haus sind. Es geht ausschließlich um den ökonomischen Sachverhalt der Abwesenheit von Unterhaltspflichten gegenüber Kindern, durch den Einkommensüberhänge entstehen, die Familien auf verschiedenen Gütermärkten, namentlich dem Wohnungsmarkt, an die Ränder verdrängen und die in Konsum und Vermögensbildung fließen können, die normal verdienenden Menschen mit Unterhaltsverpflichtungen für Kinder nicht möglich sind.

VII. Erwägungen zur praktischen Umsetzung

Die quantitative Frage nach den Kostenfolgen darf nach Überzeugung des Deutschen Familienverbandes und des Familienbundes der Katholiken die qualitative Gerechtigkeitsfrage nicht verstellen.

Zur Abschätzung von Kosten und den von den Instanzgerichten und dem BSG mehrfach erwähnten, aber nicht bezifferten „neuen Verwerfungen“ sei jedoch darauf hingewiesen, dass die **Beschwerdeführer sich nicht für eine Beitragsstaffel** oder gar pauschal für eine vollständige Freistellung von Beiträgen einsetzen. Sie wünschen vielmehr eine Beitragsreduktion hinsichtlich der Unterhaltskosten von Kindern und schlagen dafür verschiedene Anknüpfungspunkte vor, vor allem den **Abzug eines Kinderfreibetrages nach § 32 Abs. 6 EStG je**

Kind von der Beitragsbemessungsgrundlage in der Gesetzlichen Renten- und Krankenversicherung sowie in der sozialen Pflegeversicherung, wie er auch seit Jahren vom DFV und FDK gefordert wird.

Der geforderte Kinderfreibetrag bewirkt – aufgrund der nicht-progressiven Beitragserhebung – pro Kind eine einheitliche Beitragsentlastung.[78] Damit wird auch der Vorwurf hinfällig, die Berücksichtigung von Kindererziehung bei der Beitragsberechnung würde Familien mit höherem Einkommen stärker begünstigen. Tatsächlich wirkt die Beitragsentlastung dort am stärksten, wo gleichzeitig die stärksten Einkommensrisiken bestehen, also bei Familien mit geringerem Einkommen, bei Mehr-Kind-Familien sowie bei Alleinerziehenden.[79] Alleinerziehende, die keinen Kindesunterhalt erhalten, könnten den ganzen Kinderfreibetrag geltend machen. Bei zwei berufstätigen Eltern würde der Kinderfreibetrag je zur Hälfte von deren Einkommen abgezogen. Der geforderte Kinderfreibetrag wäre somit nicht nur sozial gerecht, sondern auch familienformneutral.

Zu berücksichtigen ist außerdem, dass eine Beitragsentlastung lediglich dort greift und gefordert ist, wo konkrete Unterhaltspflichten für Kinder entstehen, also während der aktiven Familienphase. Die Kosten einer erforderlichen Beitragsentlastung sind also auf die Erziehungsphase begrenzt. Wie in der Verfassungsbeschwerde ausgeführt, ist daher damit zu rechnen, dass ein großer Teil der Versicherten über lange Zeiträume des Lebens im beitragsrechtlichen Sinne „kinderlos“ ist.

Mit Blick auf die erbetene Abschätzung von Kostenfolgen ist es für den DFV und FDK unverständlich, dass sie zu finanziellen Auswirkungen gefragt werden, aber die Deutsche Rentenversicherung hierzu keine Angaben machen kann (zumindest für ihren Bereich). Im Gegensatz zur Längsschnittperspektive bei den Leistungen würde hier bereits eine Augenblicksaufnahme Licht in das Dunkel bringen: Mindereinnahmen wegen „x“ Kinderfreibeträgen für derzeit aktiv Versicherte sind aufzubringen durch „y“ kinderlose aktiv Versicherte (auch solche nach der aktiven Kindererziehung).

Im Übrigen halten der DFV und FDK es darüber hinaus für erforderlich, perspektivisch eine Verbreiterung der Finanzierungsgrundlage und eine Ausweitung des versicherten Personenkreises anzustreben. Dies erhöht den Spielraum für die von Verfassungs wegen notwendigen Beitragsumschichtungen.[80]

Die praktische Durchführung des Abzugs von Freibeträgen für die Erhebung der Sozialversicherungsbeiträge ist für Familien sowie Arbeitgeber und Arbeitnehmer ohne wesentlichen

---

[78] Bei Familien mit geringem Einkommen ist aus sozialpolitischen Gründen die Auszahlung des sich ergebenden Betrages zu erwägen.

[79] Vgl. Lenze, Anne & Funcke, Antje: Alleinerziehende unter Druck. Rechte, Rahmenbedingungen und Reformbedarf, Bertelsmann Stiftung, 2016.

[80] Zu den verfassungsrechtlichen Fragen, die sie anhand des Beispiels der Schweizer AHV untersucht, siehe Lenze, Anne: Staatsbürgerversicherung und Verfassung, 2005.

Aufwand durchführbar. Denn die Arbeitgeber erhalten bereits jetzt von der Finanzverwaltung mit den "Elstam"-Daten die Informationen über die Anzahl der Kinderfreibeträge ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und könnten diese Informationen auch auf die Berechnung der Beiträge zu den gesetzlichen Sozialversicherungen anwenden.

VIII. Verwirklichung von Belastungsgerechtigkeit

An der fehlenden Belastungsgerechtigkeit der Sozialversicherung gegenüber Familien, die im Mittelpunkt der Verfassungsbeschwerde steht, wird schlaglichtartig eine sozialstaatliche Schieflage deutlich, die über die fehlende Berücksichtigung der Erziehungsleistung noch hinausgeht. Dies gilt zunächst einmal wie aufgezeigt für die Sozialversicherungen, die sich bei ihrer Beitragsbemessung anders als die Einkommensteuer nicht am Prinzip der Leistungsfähigkeit orientieren und auch das Existenzminimum der Versicherten in voller Höhe verbeitragen. Das führt zu dem Teufelskreis, dass erwerbstätige Familien mit geringen Einkommen zunächst Beiträge auf das Existenzminimum zahlen und unter die Grundsicherungsschwelle gedrückt werden, um sodann vom Staat als „milde Gabe“ SGB-II-Leistungen beantragen zu müssen – mit allen Folgen für ein menschenwürdiges Dasein und für die Entwicklung der Kinder.[81]

Wie weit diese Schieflagen reichen, erschließt sich aber erst in Gänze, wenn nicht nur die Leistungen für Familien analysiert werden, sondern auch die Tatsache in Rechnung gestellt wird, dass die zur Familienförderung ebenso wie zur Staatsfinanzierung überhaupt eingesetzten Mittel zu überwiegenden Teilen aus dem Steueraufkommen der Familien stammen. Daraus ergibt sich der naheliegende Schluss, dass auch die Besteuerung der Familien selbst bei genauerer Betrachtung Strukturen aufweist, die hinsichtlich ihrer Belastungswirkung zu hinterfragen sind und massive verfassungsrechtliche Zweifel wecken.[82]

Wie oben aufgezeigt, wird bereits jetzt nahezu ein Drittel der Rentenausgaben durch einen Bundeszuschuss getragen, der zu einem wesentlichen Teil aus der Mehrwertsteuer und der Ökosteuer stammt. Auch das Sozialbudget 2018 insgesamt stammt zu einem Drittel aus Steuermitteln, die sich wiederum zu großen Teilen aus indirekten Steuern speisen, die seit Jahren einen wachsenden Anteil an den Einnahmen des Staates ausmachen.

Wie die Sozialabgaben belasten indirekte Steuern die Haushalte jedoch regressiv, das heißt kleine Einkommen werden relativ stärker belastet als hohe Einkommen, weil sie einen größeren Teil ihres Einkommens für die Lebenshaltung ausgeben müssen und weil Verbrauchsteuern auch das Existenzminimum belasten (und allenfalls mit starker Verzögerung durch die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) erfasst werden). Gleichzeitig werden

[81] Dazu siehe die Ausführungen von Astrid Wallrabenstein in der Stellungnahme des Bundesministeriums für Gesundheit zum Verfahren 1 BvL 3/18 und zur VB 1 BvR 717/15, die dies quasi als sozialtypischen Kollateralschaden ohne verfassungsrechtliche Bedeutung beschreibt.

[82] Vgl. hierzu insgesamt Borchert, Jürgen: Sozialstaatsdämmerung, 2014.

größere Familienhaushalte mit mehr Köpfen und Verbrauch stärker belastet als kleine Haushalte ohne Kinder.

Die zunehmend regressive Wirkung der Besteuerung als Einnahmequelle des Staates belegt auch eine Studie im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung.[83] Untersucht wurde dabei die Belastung von Haushalten durch direkte Steuern auf das Einkommen und indirekte Steuern auf den Verbrauch (insbesondere die Mehrwertsteuer, die Energiesteuern einschließlich der EEG-Umlage und sonstige Verbrauchsteuern).

Insgesamt zeigt sich danach seit Ende der 1990er Jahre eine spürbare Verlagerung von den direkten Einkommensteuern hin zu den indirekten Steuern. Während einerseits mehrere Unternehmens- und Einkommensteuerreformen im oberen Einkommensbereich zu deutlichen Entlastungen geführt haben, hat die Belastung der unteren und mittleren Einkommen durch indirekte Steuern wie durch die Erhöhung der Mehrwertsteuern und der Einführung und Ausweitung weiterer Verbrauchsteuern, vor allem im Bereich der Familien überproportional belastenden Energiebesteuerung, zugenommen. Im Ergebnis hat damit die Progressions- und Umverteilungswirkung des deutschen Steuer- und Transfersystems seit Ende der 1990er Jahre deutlich abgenommen. Die durchschnittliche Steuerbelastung von Haushalten mit niedrigerem Einkommen durch Konsumsteuern hat sich deutlich erhöht, während sie im oberen Einkommensbereich weitgehend konstant blieb und bei sehr hohen Einkommen sogar spürbar sank. Man könnte auch sagen: Die Schwachen tragen die Starken.

Die verfassungswidrige Überlastung von Familien im Beitragsrecht ist somit gleichsam nur die „Spitze des Eisbergs“ und Teil einer fundamentalen Verschiebung der Lasten des Gemeinwesens. Dass die Pflichtbeiträge und damit die Einnahmen des mit Abstand größten Transfersystems flächendeckend unter Verstoß gegen das Gebot der Belastung der Bürger nach Leistungsfähigkeit (Art. 3 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG) erhoben werden, widerspricht nach Überzeugung des DFV und FDK eklatant dem Sozialstaatsprinzip. Für das durch Art. 6 Abs. 1 scharfgestellte Gleichheitsgebot des Art. 3 Abs. 1 GG gilt das erst recht. Der DFV und FDK appellieren daher abschließend an das Bundesverfassungsgericht, die Chance zu nutzen, Weichen hin zu einer familien- und sozial gerechten Belastungsstruktur im deutschen Sozialstaat zu stellen. Die „Solidarität“, die er bewirken soll, wird durch seine Intransparenz verhindert. Denn Solidarität beinhaltet im Kern nichts Anderes als „Verantwortung füreinander“. Verantwortung muss man aber erkennen können: Die Bürger müssen in der Lage sein, wahrzunehmen, wer durch wen warum und nach welchen Maßstäben Unterstützung braucht. Das Neben- und Durcheinander von direkten und indirekten Steuern, Sozialbeiträgen und Unterhalt versperrt diesen Durchblick systematisch. Nichts unterstreicht diese Beurteilung mehr als die Tatsache, dass mit dem BSG das höchste Fachgericht für Soziales in Deutschland mit der Einordnung des Kindergeldes in das BKGG (statt richtig in das Einkommensteuergesetz) und dessen Funktion im

[83] Bach, Stefan et. al., a.a.O. sowie ausführlich: ders., Wer trägt die Steuerlast? Verteilungswirkungen des deutschen Steuer- und Abgabensystems, Hans-Böckler-Stiftung Study Nr. 347, Januar 2017, 2016.

„Familienleistungsausgleich“ glatt gescheitert ist.[84] Auch insofern ist ein weiterer Familien betreffender Verfassungsauftrag seit langem unerfüllt. [85]

IX. Nachtrag: Rechtswegerschöpfung

Als im Jahr 2005 schließlich klar war, dass der Gesetzgeber aus dem Pflegeurteil des Bundesverfassungsgerichtes vom 3.4.2001 nicht die zu erwartenden Konsequenzen ziehen würde, häuften sich die Anfragen beim DFV und FDK. Seit Jahrzehnten erleben Familien, dass letztlich nur der Weg zum Bundesverfassungsgericht Abhilfe gegen das ihnen widerfahrende Unrecht verspricht. So kam es, dass sich seit 2006 mehr als 2000 Familien wieder auf den Rechtsweg machten, weil sie sich von der Politik erneut im Stich gelassen fühlten. Angesichts der Tatsache, dass sie die Klärung von Fragen erwarteten, welche das Bundesverfassungsgericht selbst aufgeworfen hatte, vertrauten sie der Justiz.

Die Fachgerichte wandten sich aber immer wieder gegen die vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Maßstäbe, die sie allenfalls selektiv rezipierten, und muteten den Familien immer wieder „intellektuelle Unredlichkeiten“ (Anne Lenze) zu. Statt die eindeutig formulierten Maßstäbe des Bundesverfassungsgerichts anzuwenden und das Beitragsrecht der Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung diesem gem. Art. 100 Abs. 1 GG zur Prüfung vorzulegen, setzten sie ihre eigene Argumentation an die Stelle der Karlsruher Vorgaben. Allen voran das BSG, das mit Urteil vom 5.7.2006 (B 12 KR 20/04 R) Kindererziehung mit ehrenamtlichen Tätigkeiten gleichsetzte, ohne dem Zusammenhang von umlagefinanzierter Sozialversicherung und kostenaufwendiger Erziehungsleistung der Familien auch nur nahe zu kommen. Höhepunkt war die abwegige These, Kindererziehung schade der Rentenversicherung wegen der häufig mit ihr verbundenen Erwerbsabstinenz sogar. Im Hinblick auf das vorliegende Urteil des BSG vom 30.9.2015, das sich erneut im Kern gegen die bundesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung wandte, sprach der Tübinger Staatsrechtler Christian Seiler von „richterlichem Eigensinn“[86]: Eine höfliche Umschreibung dafür, dass das Revisionsgericht selbst Tatsachenermittlungen und -feststellungen vornahm, Maßstäbe des Bundesver-

---

[84] „Im Übrigen ist festzustellen, dass das Gesetz zahlreiche derartige Leistungen vorsieht. Zu nennen sind u.a. familienfördernde und familienentlastende Leistungen in anderen Bereichen des Sozialversicherungsrechts, des Sozialrechts und in anderen Rechtsbereichen, z.B. [...] die Gewährung von Kindergeld (Bundeskindergeldgesetz) oder bzw. Kinderfreibeträgen im Steuerrecht (Einkommensteuergesetz)“ (BSG, Urteil vom 20. Juli 2017 – B 12 KR 14/15 R –, BSGE 124, 26-37, SozR 4-1100 Art 3 Nr 84, Rn. 56).

[85] „Das Rechtsstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 3 GG gebietet dem Gesetzgeber, bei der von ihm gewählten Ausgestaltung eines Familienleistungsausgleichs Normen zu schaffen, die auch in ihrem Zusammenwirken dem Grundsatz der Normenklarheit entsprechen. Dem genügen die das Kindergeld betreffenden Regelungen in ihrer sozial-, steuer- und familienrechtlichen Verflechtung immer weniger“ (BVerfG, Beschluss vom 09. April 2003 – 1 BvL 1/01 –, BVerfGE 108, 52-82).

[86] Seiler, Christian: Richterlicher Eigensinn im Sozialversicherungsrecht, NZS 2016.

fassungsgerichts „passgenau“ veränderte[87] und schließlich Summen ohne die dazu gehörenden Mengen verglich[88].

Dem standen die Instanzgerichte kaum nach. So ist im Urteil des SG Freiburg vom 11.5.2010 (S 14 KR 3338/07), welches im hiesigen Instanzenzug erging, zu lesen, dass die Bedeutung der Kindererziehung und damit die Notwendigkeit eines Nachteilsausgleichs kontinuierlich abnehme – wörtlich:

„Andersherum bedeutet es auch, dass dem Beitrag zur gesetzlichen Rentenversicherung in der heutigen Form, der durch Kindererziehung geleistet wird, in der Zukunft, d.h. in dem Moment in dem er nach heutigem Stand für die Rentenversicherung Relevanz entfaltet, eine abnehmende Rolle spielt. Mit anderen Worten schwindet der der Kindererziehung zuzumessende Anteil an der Finanzierung durch die abnehmende Zahl der Kinder in der Bundesrepublik Deutschland, die später einen Beitrag zur Rentenversicherung leisten werden. Das bedeutet, dass der Gesetzgeber entweder das System der Absicherung im Alter an die neuen Gegebenheiten anpassen muss oder die Zuwanderung junger arbeitender und Sozialversicherungsbeitrage zahlender Menschen in die Bundesrepublik Deutschland erleichtern muss, für die die Betreuung und Erziehung außerhalb des Anwendungsbereichs des deutschen Sozialversicherungsrechts geleistet wurde. In letzterem Fall hat der Beitrag, den die Kläger durch die Betreuung und Erziehung ihrer Kinder leisten, weiterhin Bedeutung. Bisher hat sich der Gesetzgeber aber für den ersten Weg entschieden. Schon heute wird z.B. ein Teil der Rentenversicherung durch Steuern finanziert, die teilweise verbrauchs- teilweise einkommensabhängig sind. Die Rentenerhöhungen werden durch die neue an die Lohnentwicklung angepasste Rentenformel ausgesetzt oder zumindest verringert. Der kapitalgedeckten privaten Rentenversicherung wird zunehmende Bedeutung beigemessen. Durch die abnehmende Bedeutung der Erziehungs- und Betreuungsleistung für das System sinkt auch Notwendigkeit des Ausgleichs der Benachteiligung innerhalb des Systems.“

Die Parallelkammer, deren Urteil Gegenstand der Verfassungsbeschwerde zum Az. 1 BvR 2824/17 ist, kam unter Hinweis auf das vorzugswürdige Einwanderungsgesetz Kanadas zum gleichen Ergebnis. Trotz der vom Landessozialgericht Baden-Württemberg zugelassenen Revisionen gab es für die Instanzgerichte kein Halten mehr und es folgte Gerichtsbescheid auf Gerichtsbescheid. Wer sein Anliegen in mündlicher Verhandlung vorzutragen versuchte, stieß nicht selten auf Gerichte, welche ultimativ unter Androhung von Missbrauchskosten Klagerücknahmen verlangten. Tatsächlich scheute sich das Sozialgericht Heilbronn im Urteil vom 3.12.2015 (Aktenzeichen S9 KR 2978/15) nicht vor deren Verhängung in Höhe von 800

[87] Indem es das Vergleichsalter für die Frage des alterspezifischen Risikos bei der GKV von 60 (so BVerfG v. 3.4.2001 -1 BvR 1629/94 für die sPflV) auf 65 Jahre anhob.

[88] Indem es die Gesamtaufwendungen der zwei unterschiedlich großen Gruppen der unter und der über 65-jährigen Personen verglich und daraus folgerte, die GKV sichere kein Risiko ab, das überproportional im Alter auftrete.

Euro. Vorangegangen war eine Verhandlungsführung, die einer Nötigung zumindest sehr nahe kam.[89]

Juristisch skurril wirkt dagegen, dass das LSG Hessen im Urteil vom 15.11.2018 (L 8 KR 35/16) einen Beweisantrag ablehnte, weil er (nur) darauf abziele, die Tatsachenfeststellungen des BSG zu widerlegen,[90] dem Senat aber nicht einmal dämmerte, dass eine streitige und revisionserhebliche Tatsachen selbst ermittelnde und feststellende Revisionsinstanz nicht der „gesetzliche Richter" im Sinne des Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG ist.

Insgesamt blieb bei den Familien, die in erster Linie nicht für sich selbst, sondern für Millionen anderer Beitragszahler mit Kindern den Klageweg beschritten, viel Enttäuschung zurück: Darüber, dass die Gerichte Grundsätze des Prozessrechts wie des materiellen Rechts in vielen Fällen über Bord warfen und Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts – und damit des Grundgesetzes selbst – unausgesprochen ablehnten.[91]

Berlin, den 8. April 2020

Dr. Klaus Zeh
Präsident

Deutscher Familienverband e.V.

Ulrich Hoffmann
Präsident

Familienbund der Katholiken e.V.

Anhänge:
Horizontaler Vergleich 2020
Fachinformation: Was steckt hinter den Fördermilliarden für Familien?
Stellungnahme Prof. Dr. Werding vom 7.12.2017 und 9.3.2016

---

[89] Aktuell hat ein weiteres Sozialgericht (SG Koblenz, S 13 KR 844/16) den Klägern mit Verfügung vom 25.03.2020 geraten, ihre Klagen zurückzunehmen. Aufgrund der Entscheidungen des BSG 20.07.2017 (B12 KR 14/15 R) und vom 28.06.2018 (B 5 R 12/17 R) stehe „zwischenzeitlich fest, dass Ihrem Begehren, bei der Beitragserhebung zur Kranken-, Pflege- und Rentenversicherung Kindererziehungszeiten beitragsmindernd zu berücksichtigen, nicht entsprochen werden kann. Eine Verfassungsbeschwerde hierzu wurde vom Bundesverfassungsgericht nicht zur Entscheidung angenommen, so dass der Instanzenzug durchschritten ist [...]. Vor diesem Hintergrund kann die von Ihnen erhobene Klage keinen Erfolg haben, ein Festhalten hieran wäre vermutlich als rechtsmissbräuchlich einzustufen".

[90] „Der Senat war auch nicht gehalten, dem hilfsweise gestellten Beweisantrag des Klägers zu folgen. Dieser stellt im Ergebnis darauf ab, die vom BSG seiner Entscheidung vom 30. September 2015 - B 12 KR 15/12 R zugrunde gelegten Tatsachenfeststellungen in Abrede zu stellen. Der „Beweisantrag" des Klägers, dass Eltern „per Saldo gezwungen werden, ihre kinderlosen sozialversicherten Jahrgangsteilnehmer im Ruhestand mit Leistungen in Höhe eines Vielfachen des vom BSG als Nachteilsausgleich angeführten Regelungen zu unterstützen, zielt auf eine Widerlegung" der Auffassung des BSG, dass der Gesetzgeber für einen ausreichenden Familienlastenausgleich gesorgt hat."

[91] Vgl. Seiler, a.a.O., S. 641 ff.

Deutscher Familienverband

Fachinformation

Was steckt hinter den „Fördermilliarden“ für Familien?

Inhaltsverzeichnis

1. Was steckt hinter den „Fördermilliarden“ für Familien? Seite 2

2. Der Deutsche Familienverband – eine starke Gemeinschaft Seite 9

3. So einfach können Sie Gutes für Familien tun! Seite 10

Bildnachweis (Cover): Fotolia/Christian Schwier + Fotolia/dkimages

Deutscher Familienverband

Was steckt hinter den „Fördermilliarden“ für Familien?

Das Bundesfamilienministerium hat in seinem gerade vorgestellten Familienreport 2012 erneut das Tableau der staatlichen Leistungen für Familien in der bekannten „Tortenform“ veröffentlicht. Und erneut ist deren Umfang gewachsen: Satte 200,3 Milliarden Euro Gesamtvolumen weist die Bestandsaufnahme des Bundesfamilienministeriums für das Jahr 2010 aus. In der ausführlichen Bestandsaufnahme werden insgesamt 148 familienbezogene Einzelmaßnahmen und Leistungen mit einem Gesamtvolumen von 125,5 Milliarden Euro aufgelistet, dazu noch einmal 8 ehebezogene Maßnahmen – macht insgesamt 156 Leistungen rund um Familie und Ehe.

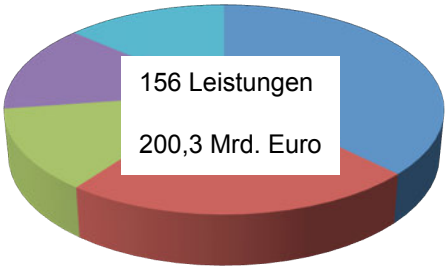
Was verbirgt sich hinter diesen enormen Summen und der großen Zahl an Leistungen – und warum merken die Familien davon so wenig im Portemonnaie?

Wer genau liest, muss dem Bundesfamilienministerium zu Gute halten, dass es diese Zahl differenziert: Nur 55,4 Milliarden Euro und damit nur ein gutes Viertel des Gesamtpakets sind laut Ministeriumsrechnung „Familienförderung im engeren Sinne“. Auch bei diesem Betrag ist genaues Hinschauen erforderlich – aber er kommt der Wahrheit doch schon näher. Nur: Diese Differenzierung schafft es eben meist nicht in die Medien. Auch die 200 Milliarden Euro haben es als magische Zahl in die Presse geschafft und vermitteln den Eindruck, dass der Staat die Familien mit Geld und Infrastrukturangeboten geradezu überschüttet.

Zu dem Verwirrspiel trägt aber auch die Auflistung selbst bei: Denn hier werden echte Familienförderung, die Umsetzung verfassungsrechtlicher Vorgaben sowie staatliche Leistungen und Maßnahmen, die anderen wichtigen staatlichen Aufgaben wie der Bildungspolitik oder dem Sozialstaatsprinzip dienen, völlig vermischt.

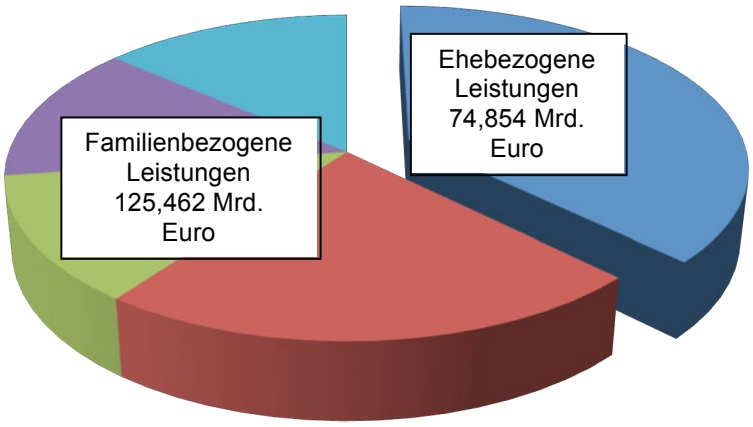
Es ist deshalb wichtig für die familienpolitische Argumentation, Klarheit in das Verwirrspiel zu bringen. Nur dann lässt sich erkennen, wie es um die echte Familienförderung bestellt ist.

Wir werden auf den folgenden Seiten die Zusammensetzung der großen Summe untersuchen und die wichtigsten oder besonders verwirrenden Posten analysieren.



Stimmt das?

Dafür haben wir die Torte angeschnitten und werden die fünf Stücke nach ihrer Größe einmal genauer anschauen: Was steckt drin im Kuchen für die Familien?

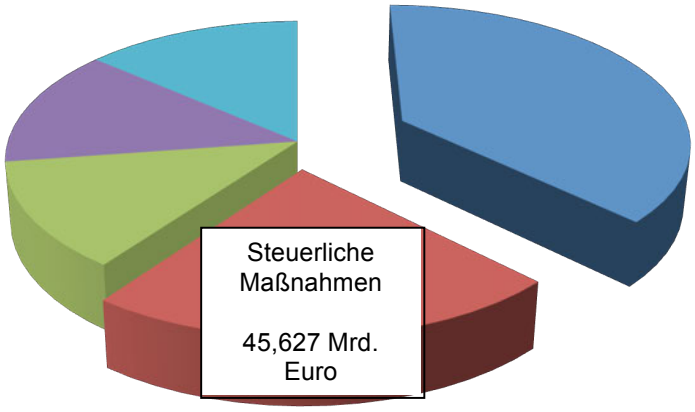


Fast 75 Milliarden Euro, also das größte Tortenstück, sind überhaupt keine familienbezogenen Leistungen, sondern sogenannte ehebezogene Leistungen:

- Den größten Anteil an den ehebezogenen Maßnahmen haben z.B. die Witwen- und Witwerrenten mit 38 Mrd. Euro plus 2,7 Mrd. Witwengeld für Beamtenwitwen. Auf eine besonders großzügige Förderung junger Familien lässt sich daraus also nicht schließen.

- Der zweite große Posten der ehebezogenen Maßnahmen, das Ehegattensplitting mit 19,8 Mrd. Euro, dient der verfassungsmäßigen Besteuerung der Ehe als Erwerbs- und Wirtschaftsgemeinschaft und gilt (zu Recht) auch für Ehepartner ohne Kinder.

Die weiteren vier Tortenstücke, also 125,5 Mrd. Euro, weist das Bundesfamilienministerium als sogenannte „familienbezogene Maßnahmen“ aus. Welche Leistungen verbergen sich dahinter vor allem?



Das größte „Familien-Tortenstück“ sind mit 45,6 Mrd. Euro die „steuerlichen Maßnahmen“:

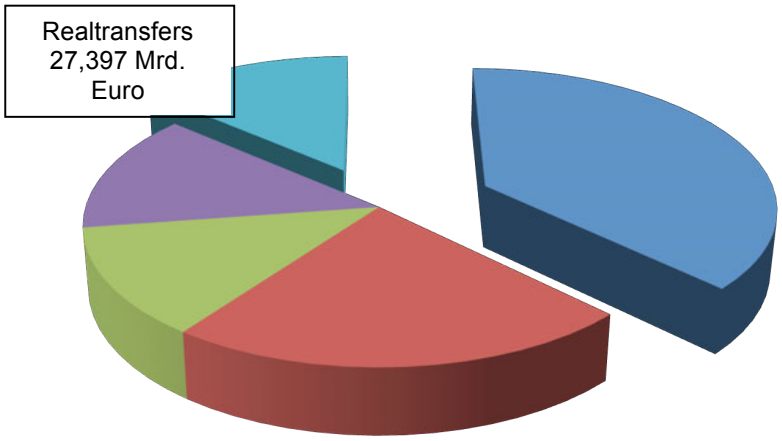
- Den größten Teil davon macht das Kindergeld mit 38,8 Mrd. Euro aus. Davon sind allerdings rund 19,5 Mrd. Euro, also mehr als die Hälfte, reine Steuerrückerstattung. Sie dienen der Rückzahlung von „Strafsteuern“ auf das Existenzminimum der Kinder und werden mit dem Kinderfreibetrag verrechnet. Die Steuerfreistellung des Existenzminimums von Kindern ist eine Verfassungsvorgabe und genau so wenig eine Familienförderung wie der Grundfreibetrag eine „Bürgerförderung“ ist. Das BMFSFJ weist darauf auch deutlich hin. Weil das Wechselspiel zwischen Kindergeld und Kinderfreibetrag so schwierig zu verstehen ist, sind hier Missverständnisse aber besonders häufig.

- In die Rechnung eingehen darf also nur der Teil des Kindergeldes, der für die Steuerrückerstattung nicht erforderlich ist und wirklich der Familienförderung dient. Das waren im Jahr 2010 19,3 Mrd. Euro.

- Während die steuerliche Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten (620 Mio. Euro) sich direkt an Familien wendet, sind die 425 Millionen Euro für die steuerliche Förderung von Haushaltshilfen nicht familienspezifisch. Denn in diesem Posten wird nicht danach unterschieden, ob es sich dabei wirklich um familienunterstützende Leistungen wie z.B. die Kinderbetreuung handelt.

- Mit 470 Millionen Euro geht die Kinderzulage im Rahmen der Altersvorsorgezulage, also bei der Riesterrente in die Rechnung ein. Das ist eine sinnvolle Leistung. Aber sie dient nicht etwa der zusätzlichen Altersvorsorge für Familien, sondern wurde ebenso wie die gesamte Riester-Rente eingeführt, weil das Rentenniveau und damit auch der Rentenwert der rentenrechtlichen Kindererziehungszeiten abgesenkt wurden.

- Als steuerliche Familienförderung wird auch immer noch die Kinderkomponente in der Eigenheimzulage mit 1,2 Mrd. aufgeführt. Das war tatsächlich eine richtig gute Leistung für Familien – leider wurde sie schon 2006 abgeschafft und hat für Familien, die jetzt bauen wollen, gar keine Bedeutung mehr.



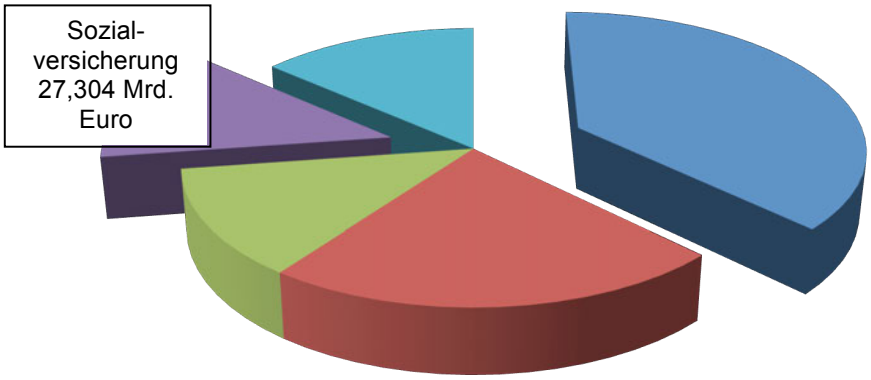
Das nächstgroße Stück des „Kuchens“ sind die Realtransfers, die mit insgesamt 27,4 Mrd. Euro zu Buche schlagen:

- Der größte Posten sind hier die 16,2 Mrd. Euro für die Kindertagesbetreuung. Krippe, Kindertagespflege, Kindergarten, Hort und Co. sind tatsächlich ein wichtiges Infrastrukturangebot für Familien, weil sie erwerbstätige Eltern entlasten und die Vereinbarkeit von Familie und Beruf erleichtern. Aber wer den Anspruch an frühe Bildung ernst nimmt, muss auch zugeben: Kita ist vor allem Bildung, und Bildung ist für ein Land ohne natürliche Rohstoffe überlebenswichtig. Zumindest ein großer Teil dieses Betrages gehört deshalb nicht in den „Familientopf“. Dieser Betrag gehört ins Bildungsbudget – wie die Schulen, die das BMFSFJ zu Recht nicht in die Aufrechnung aufgenommen hat. Das gilt übrigens auch für die Schülerbeförderung (1 Mrd. Euro).

- Die Ausgaben für die allgemeine Förderung der Erziehung in der Familie – Familienbildung, Erziehungsberatung, Angebote der Familienfreizeit und der Familienerholung - lassen wir gerne als wichtige präventive familienpolitische Leistung stehen – und beklagen nur, dass sie nicht höher sind und gar nicht mehr klar ausgewiesen werden. Sie verschwinden nämlich schamhaft hinter einem ganzen Bündel von diversen Jugendhilfemaßnahmen, die insgesamt mit 396 Millionen Euro zu Buche schlagen.

- Keine allgemeine Familienförderung sind dagegen die Hilfen zur Erziehung, die mit insgesamt fast 6,3 Milliarden Euro in dieses Tortenstück eingehen. Sie umfassen vor allem die Heimunterbringung sowie teilstationäre und ambulante Hilfen wie Erziehungsbeistandschaft, Betreuungshelfer, sozialpädagogische Familienhelfer etc. Der Großteil der hier aufgeführten Maßnahmen dient nämlich, wie das BMFSFJ auch ausführt, der Wahrnehmung des staatlichen Wächteramtes, wenn bei Überforderung der elterlichen Erziehung schon ein Schaden für das Kind eingetreten ist oder droht.

- Als weiterer Posten wird die Eingliederungshilfe für Kinder und Jugendliche mit seelischer, körperlicher oder geistiger Behinderung (rd. 3,5 Milliarden Euro) aufgelistet. Hier handelt es sich allerdings nicht um spezifische familienpolitische Leistungen, sondern um sozialpolitische Leistungen in ganz besonderen Lebenssituationen.



Das drittgrößte Stück der „Familien-Torte“ besteht mit 27,3 Mrd. Euro aus „Maßnahmen der Sozialversicherung“:

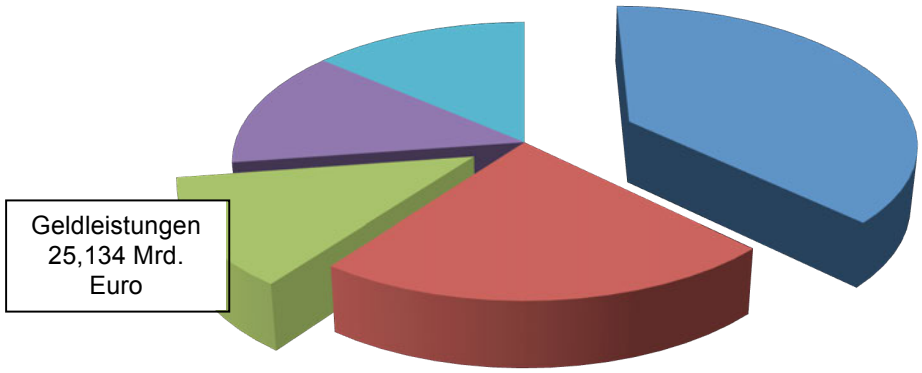
- Den größten Teil macht mit 16,1 Mrd. Euro die sogenannte „beitragsfreie Mitversicherung“ von Kindern und Jugendlichen in der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) aus. An diesem großen Posten wird das Verwirrspiel um die Leistungen für Familien besonders deutlich. Beitragsfrei ist hier nämlich gar nichts. Denn weil es wie überall in den Sozialversicherungen auch in der GKV keinen Kinderfreibetrag gibt, zahlen Eltern natürlich auch aufs Existenzminimum ihrer Kinder Sozialbeiträge. Natürlich haben damit die Kinder Anspruch auf Leistungen der GKV – wobei sie sicher nicht die teuersten Krankenversicherten sind. Der größte Teil der Gesundheitsausgaben entsteht nicht für Kinder, sondern für ältere Menschen. Die GKV ist (zu Recht) ein Solidarsystem zwischen Jung und Alt – und keine Familienförderung. Rechnet man genau nach, dann sind Familien mit minderjährigen Kindern sogar Nettozahler in der GKV. Und dabei sind die vielen unbezahlten und unbezahlbaren Leistungen, die Familien für die Gesunderhaltung ihrer Mitglieder und die Versorgung im Krankheitsfall erbringen, noch gar nicht berücksichtigt. Das Gleiche gilt natürlich auch für die 1 Mrd. Euro, die für die „beitragsfreie Mitversicherung“ von Kindern in der Pflegeversicherung ausgewiesen sind. Auch das Bundesverfassungsgericht hat übrigens 2001 klargestellt, dass die Mit-versicherung kein Ersatz für echte Familiengerechtigkeit in der Sozialversicherung ist.

- Enthalten sind in der Aufstellung auch die Leistungen der GKV rund um Schwangerschaft und Mutterschaft mit einem Volumen von 3,4 Mrd. Euro und eine Reihe weiterer Einzelleistungen wie Kinderkrankengeld, Reha für Mütter und Väter, Haushaltshilfe bei Krankheit der Mutter. Das alles sind wichtige Leistungen des Gesundheitswesens für seine Versicherten. Es verfälscht aber das Bild der eigentlichen Familienförderung, wenn hier die Leistungen für eine Gruppe von Versicherten besonders herausgegriffen werden. Das gilt auch für die Beitragsbefreiung von der Kranken- und Pflegeversicherung: Während des Bezugs von Elterngeld geht die Förderrechnung noch auf. Bei der Beitragsbefreiung während Bezugs von Mutterschaftsgeld liegt der Vergleich mit der Beitragsbefreiung während des Bezugs von Krankengeld aber sehr nahe.

- Bei den Leistungen der Arbeitslosenversicherung findet sich mit 807 Mio. Euro die kindbedingte Erhöhung des Arbeitslosengeldes und des Kurzarbeitergeldes – tatsächlich sinnvoll und ein Zeichen dafür, dass hier der Gesetzgeber dafür sorgt, dass Familienpflichten Anerkennung finden.

- Familienunspezifisch sind dagegen die 1,4 Mrd. Euro für die große Witwenrente in der Unfallversicherung, die laut BMFSFJ auch kinderunabhängige Fälle der Witwenrente umfassen.

- Als familienbezogene Leistung der Rentenversicherung finden sich schließlich 258 Millionen Euro als Leistungen für Kindererziehungszeiten an die sogenannten „Trümmerfrauen", also Mütter, die vor 1921 geboren wurden. Die eigentlichen „Leistungserbringer" sind hier allerdings nicht die Sozialkassen, sondern die Mütter: Diese Zeiten sollen der verfassungsrechtlich geforderten Anerkennung der Erziehungsleistung als generativer Beitrag zur Zukunftssicherung der Gesetzlichen Rentenversicherung dienen und sind dafür bitter niedrig.



Das kleinste Tortenstück schließlich sind die Geldleistungen für Familien, die mit 25,1 Mrd. Euro in den Kuchen eingehen:

- Leider ist auch in diesem Tortenstück fast die Hälfte keine Familienförderung, sondern eine „Fehlbuchung": nämlich die 11,6 Mrd. Euro, die als Beiträge des Bundes für die Kindererziehungszeiten an die Gesetzliche Rentenversicherung zu Buche schlagen. Denn davon gehen nur rund 6 Mrd. Euro tatsächlich als Rente an Mütter. Der Rest geht wie alle Beiträge in die Umlage und damit auch an kinderlose Versicherte. Und auch diese 6 Milliarden dienen nicht der Familienförderung, sondern der verfassungsrechtlich gebotenen Anerkennung der Erziehungsleistung im Rentenrecht. Das BMFSFJ weist darauf auch hin, trägt aber selbst zur Verwirrung bei, wenn es die Aufnahme dieses Betrags in sein „Leistungstableau" mit den Worten kommentiert, ohne sie „müssten die Familien entsprechende Vorsorgebeiträge leisten". Das stellt die Zusammenhänge im Generationenvertrag Rente tatsächlich auf den Kopf: Denn diese Vorsorge leisten die Familien mit ihrem generativen Beitrag Kindererziehung schon jetzt, und zwar nicht nur für sich, sondern auch für Rentenversicherte ohne Kinder.

- Familienförderung ist dagegen das Elterngeld mit knapp 4,6 Mrd. Euro

- Wichtige finanzielle Hilfe, wenn auch nur für eine kleine Zahl von Familien in bestimmten Einkommenssituationen, sind auch die 399 Mio. Euro für den Kinderzuschlag für Geringverdiener und die 97 Mio. Euro Zahlungen des Bundes an die Bundesstiftung „Mutter und Kind“. Eher dem klassischen Sozialstaatsprinzip als der allgemeinen Familienförderung zuzuordnen ist dagegen der Unterhaltsvorschuss (brutto 911 Mio. Euro), der Alleinerziehenden bei Zahlungsunfähigkeit (und bei Zahlungsunwilligkeit) des Unterhaltspflichtigen hilft. Hier greift der Staat den Einzelnen unter die Arme und hilft ihnen dabei, ihre Rechte einzufordern.

- Mit insgesamt knapp 4,2 Mrd. Euro und 21 verschiedenen Maßnahmen werden die Leistungen der Grundsicherung (Hartz IV und Sozialhilfe) in die Familien-Liste aufgenommen, dazu kommen weitere Transferleistungen wie das Wohngeld. Diese Ausgaben dienen der Sicherstellung einer menschenwürdigen Existenz jedes Menschen, natürlich auch von Kindern. Sie sind ein Kernstück sozialstaatlichen Handelns, aber sie sind keine spezifischen familienbezogenen Leistungen – so wie auch die Grundsicherung für Frauen oder für Männer keine spezifische Frauenförderung oder Männerförderung ist. Anders als z.B. das Kindergeld richten sie sich auch nicht an alle Familien - die Mehrheit der Familien wird diese Leistungen (hoffentlich) niemals erhalten.

- Aufgelistet wird außerdem das Bafög, das mit knapp 2 Mrd. Euro und 14 sehr detaillierten Einzelmaßnahmen in die Geldleistungen für Familien eingeht. Wir akzeptieren das als Familienförderung – aber nur wenn umgekehrt klar gesagt wird: In Deutschland sind Eltern, anders als in manch anderem Industrieland, auch für ihre volljährigen Kinder unterhaltspflichtig und stehen finanziell dafür ein, dass ihre Kinder eine gute Ausbildung bekommen – und in den meisten Fällen leisten Eltern diesen Unterhalt selbst und sorgen damit auch für die Zukunft unseres Wirtschaftsstandortes.

- Künstlich aufgebläht wird dieses Tortenstück aber durch die zahlreichen Leistungen, die es nur für Beamte gibt, z.B. Kinderzuschläge oder Familienkomponenten bei der Beihilfe Denn diese Leistungen sind auch laut BMFSFJ Folge des verfassungsrechtlichen Alimentationsprinzips für Staatsbedienstete. Sie beschreiben die Beamtenversorgung in Deutschland. Über die allgemeine Situation von Familien sagen sie nichts aus.

Insgesamt richtig ärgerlich:

Manche Leistungen sind nichts als Spiegelstriche: Sie werden mit 0 Euro Ausgaben bewertet oder ihr Leistungsvolumen ist schon in anderen Posten enthalten. Dafür gibt es keinen Cent mehr Familienförderung – aber es treibt die Zahl der ausgewiesenen Maßnahmen hoch. Auch die Einzelaufzählung kleinster Maßnahmen im letzten Detail verlängert die Liste. Bei aller Anerkennung dafür, dass das Bundesfamilienministerium sich bemüht, den Leistungs-„Dschungel“ zu differenzieren: Hier wird auch der Versuch deutlich, mit einer Vielzahl von aufgezählten Maßnahmen davon abzulenken, dass es bei Licht betrachtet nur wenige eigenständige familienspezifische, das heißt wirklich und ausschließlich für Familien konzipierte Leistungen gibt.

Erarbeitung: Iris Emmelmann (Deutscher Familienverband) – Stand: 28. Januar 2013

Der Deutsche Familienverband – eine starke Gemeinschaft

Deutscher Familienverband

Der Deutsche Familienverband e.V. (DFV) engagiert sich seit 90 Jahren für die Belange der Familien in Deutschland auf lokaler, regionaler und bundesweiter Ebene.

Mit unserem gemeinnützigen Engagement verstehen wir uns als Sprecher aller Familien und setzen uns für eine Politik ein, in der die Familien in den Mittelpunkt des gesellschaftlichen Handelns gestellt und ihre Leistungen anerkannt werden.

Der Deutsche Familienverband ist parteipolitisch und konfessionell ungebunden und steht allen Familien in Deutschland und allen am Wohl der Familie Interessierten offen.

Mit seinen heute mehr als 15.500 Mitgliedern versteht sich der DFV als Lobby für Familien. Durch seine politische Arbeit hat der Bundesverband an der Durchsetzung vieler familienpolitischer Leistungen wie bspw. des Erziehungsgeldes, des Erziehungsurlaubs mit Beschäftigungsgarantie (Vorläufer der Elternzeit), der Anrechnung von Erziehungsjahren in der Rente sowie im Bereich der Wohnungsbaupolitik maßgeblich mitgewirkt.

In 16 Landesverbänden und vielen Orts- und Kreisverbänden wird aktive und engagierte Arbeit vor Ort geleistet. Dazu gehört politische "Einmischung" ebenso wie ein reiches Programm an Aktionen, Beratungs- und Hilfsangeboten sowie die Durchführung von Familienerholungen und Familienbildungsseminaren, zum Teil in eigenen Häusern.

Über sein Magazin „DFV-Familie“, seine Webseite und über seinen DFV-Newsletter informiert der Deutsche Familienverband Mitglieder und Interessierte zu Fragen der Familienpolitik und des Familienalltags. Damit betreibt der DFV über den Kreis der Mitglieder hinaus eine öffentliche Bewusstseinsbildung für Familieninteressen.

„Wenn Menschen den Wunsch haben, mit Kindern zu leben, sollen sie ihn sich erfüllen können. Sie brauchen Begleitung und Unterstützung in den verschiedenen Lebensphasen. Menschen, die mit Kindern leben, brauchen in unserer Gesellschaft Mutmacher. Was wir ihnen schuldig sind, sind Verlässlichkeit und finanzielle Sicherheit.“

Dr. Klaus Zeh

Präsident des Deutschen Familienverbandes

Familienminister von Thüringen a.D.

So einfach können Sie Gutes für Familien tun!

„Einen einzelnen Ast kann man brechen, ein ganzes Bündel nicht!“, lautet eine bekannte Lebensweisheit. Nur wenn zwei Partner ein gemeinsames Ziel verfolgen, werden sie Erfolg haben. Daher möchten wir Sie an unserer Seite wissen, weil wir ein Ziel haben, dass es sich zu unterstützen lohnt: die Familie.

Ihr Engagement für die gute Sache ist nicht schwer. Hier stellen wir Ihnen kurz & prägnant verschiedene Unterstützungsmöglichkeiten vor. Wir sorgen dafür, dass Ihre Unterstützung an der richtigen Stelle ankommt – schnell, unbürokratisch und nachhaltig eingesetzt.

Engagiert im Ortsverband

Sie möchten vor Ort aktiv werden? In zahlreichen Orts- und Landesverbänden setzen sich viele Menschen mit großem Engagement für Familien und eine Politik für Familien ein. Machen Sie mit! Ist bei Ihnen kein Ortsverband in der Nähe? Wir helfen Ihnen bei der Gründung!

Privat- und Unternehmensspenden – Helfen Sie uns helfen!

Sie sind von der Wichtigkeit des Deutschen Familienverbandes überzeugt und wollen etwas Gutes tun? Dann ist Ihre abzugsfähige Spende bei uns in sicheren Händen. Als Unternehmen können Sie auch offizielles Fördermitglied des Deutschen Familienverbandes werden.

Projektförderung

Ihnen liegt ein besonderes Familienprojekt am Herzen? Wir helfen Ihnen bei der Umsetzung und erläutern Ihnen, wie Sie Ihre Unterstützung am besten einsetzen können.

Rest-Cent-Aktionen/Spendendosen

Jeder kleine Cent kann gesammelt zu einer großen Summe anwachsen. Das hilft!

Spendenaufruf

Machen Sie auf die gemeinnützige Arbeit des DFV aufmerksam: Unter Freunden und Kollegen, in Newslettern, in Ihrem Blog und auf Ihrer Webseite oder in Ihrer (Unternehmens-) Zeitung.

Ansprechpartner – Wir freuen uns auf Ihre Kontaktaufnahme!

Deutscher Familienverband e.V. Luisenstraße 48 10117 Berlin E-Mail: post@deutscher-familienverband.de www.deutscher-familienverband.de Tel. 030 / 30 88 29 60 Fax. 030 / 30 88 29 61	**Siegfried Stresing** Bundesgeschäftsführer **Iris Emmelmann** Grundlagenreferentin **Sebastian Heimann** Fundraiser & Projektmanager

Spendenkonto: Deutscher Familienverband – Konto: 111 765 62 00 BLZ: 430 609 67 Bank: GLS Bank

DER FAMILIE VERPFLICHTET

Familienbund

Deutscher Familienverband

Horizontaler Vergleich 2020 – Was am Monatsende „übrig" bleibt

Einkommen/Abzüge 2020 in €	Ledig ohne Kind	Verheiratet ohne Kind	Verheiratet 1 Kind	Verheiratet 2 Kinder	Verheiratet 3 Kinder	Verheiratet 4 Kinder	Verheiratet 5 Kinder
Jahresbrutto	**30.000**	**30.000**	**30.000**	**30.000**	**30.000**	**30.000**	**30.000**
Lohnsteuer	-3.413	-804	-804	-804	-804	-804	-804
Kirchensteuer (8 %)	-273	-64	0	0	0	0	0
Solidaritätszuschlag	-188	0	0	0	0	0	0
Krankenversicherung (AN 7,85 % inkl. 0,55 % Zusatzbeitrag)	-2.355	-2.355	-2.355	-2.355	-2.355	-2.355	-2.355
Rentenversicherung (AN 9,3 %)	-2.790	-2.790	-2.790	-2.790	-2.790	-2.790	-2.790
Arbeitslosenversicherung (AN 1,2 %)	-360	-360	-360	-360	-360	-360	-360
Pflegevers. (AN 1,525 % / Kinderlose 1,775 %)	-533	-533	-458	-458	-458	-458	-458
Kindergeld (Stand 01/2020)	0	0	+2.448	+4.896	+7.416	+10.236	+13.056
Netto	**20.088**	**23.094**	**25.681**	**28.129**	**30.649**	**33.469**	**36.289**
Steuerliches Existenzminimum							
Erwachsener	9.408	18.816	18.816	18.816	18.816	18.816	18.816
Kinder	0	0	7.812	15.624	23.436	31.248	39.060
Frei verfügbares Einkommen/Haushalt im Jahr	**10.680**	**4.278**	**-947**	**-6.311**	**-11.603**	**-16.595**	**-21.587**
Frei verfügbares Einkommen/Haushalt im Monat	**890**	**357**	**-79**	**-526**	**-967**	**-1.383**	**-1.799**

© Deutscher Familienverband und Familienbund der Katholiken Freiburg

Familienbund

Deutscher Familienverband

Horizontaler Vergleich 2020 – Was am Monatsende „übrig" bleibt

Einkommen/Abzüge 2020 in €	Ledig ohne Kind	Verheiratet ohne Kind	Verheiratet 1 Kind	Verheiratet 2 Kinder	Verheiratet 3 Kinder	Verheiratet 4 Kinder	Verheiratet 5 Kinder
Jahresbrutto	**35.000**	**35.000**	**35.000**	**35.000**	**35.000**	**35.000**	**35.000**
Lohnsteuer	-4.614	-1.716	-1.736	-1.736	-1.736	-1.736	-1.736
Kirchensteuer (8 %)	-369	-137	-18	0	0	0	0
Solidaritätszuschlag	-254	0	0	0	0	0	0
Krankenversicherung (AN 7,85 % inkl. 0,55 % Zusatzbeitrag)	-2.748	-2.748	-2.748	-2.748	-2.748	-2.748	-2.748
Rentenversicherung (AN 9,3 %)	-3.255	-3.255	-3.255	-3.255	-3.255	-3.255	-3.255
Arbeitslosenversicherung (AN 1,2 %)	-420	-420	-420	-420	-420	-420	-420
Pflegevers. (AN 1,525% / Kinderlose 1,775 %)	-621	- 621	-534	-534	-534	-534	-534
Kindergeld (Stand 01/2020)	0	0	+2.448	+4.896	+7.416	+10.236	+13.056
Netto	**22.719**	**26.103**	**28.737**	**31.203**	**33.723**	**36.543**	**39.363**
Steuerliches Existenzminimum							
Erwachsener	9.408	18.816	18.816	18.816	18.816	18.816	18.816
Kinder	0	0	7.821	15.624	23.436	31.248	39.060
Frei verfügbares Einkommen/Haushalt im Jahr	**13.311**	**7.287**	**2.109**	**-3.237**	**-8.529**	**-13.521**	**-18.513**
Frei verfügbares Einkommen/Haushalt im Monat	**1.109**	**607**	**176**	**-270**	**-711**	**-1.127**	**-1.543**

© Deutscher Familienverband und Familienbund der Katholiken Freiburg

1.) Für unsere Berechnungen gehen wir vom gerundeten Durchschnittsgehalt pro Jahr aller Arbeitnehmer in Deutschland aus.
2.) Die erhöhte Abzugsfähigkeit von Vorsorgeaufwendungen kann dazu führen, dass bei höheren Einkommen (hier 35.000 €) der Kinderlosen-Zuschlag in der Pflegeversicherung (Ehepaar ohne Kind) zu einer geringeren Lohnsteuer führt.

Familienbund

Deutscher Familienverband

Horizontaler Vergleich 2020 – Was am Monatsende „übrig" bleibt

Einkommen/Abzüge 2020 in €	ledig ohne Kind	Verheiratet ohne Kind	Verheiratet 1 Kind	Verheiratet 2 Kinder	Verheiratet 3 Kinder	Verheiratet 4 Kinder	Verheiratet 5 Kinder
Jahresbrutto	**50.000**	**50.000**	**50.000**	**50.000**	**50.000**	**50.000**	**50.000**
Lohnsteuer	-8.655	-4.846	-4.878	-4.878	-4.878	-4.878	-4.878
Kirchensteuer (8 %)	-692	-388	-230	-85	0	0	0
Solidaritätszuschlag	-476	-267	-158	0	0	0	0
Krankenversicherung (AN 7,85 % inkl. 0,55 % Zusatzbeitrag)	-3.925	-3.925	-3.925	-3.925	-3.925	-3.925	-3.925
Rentenversicherung (AN 9,3 %)	-4.650	-4.650	-4.650	-4.650	-4.650	-4.650	-4.650
Arbeitslosenversicherung (AN 1,2 %)	-600	-600	-600	-600	-600	-600	-600
Pflegevers. (AN 1,525% / Kinderlose 1,775 %)	-888	-888	-763	-763	-763	-763	-763
Kindergeld (Stand 01/2020)	0	0	+2.448	+4.896	+7.416	+10.236	+13.056
Netto	**30.114**	**34.436**	**37.244**	**39.995**	**42.600**	**45.420**	**48.240**
Steuerliches Existenzminimum							
Erwachsener	9.408	18.816	18.816	18.816	18.816	18.816	18.816
Kinder	0	0	7.812	15.624	23.436	31.248	39.060
Frei verfügbares Einkommen/Haushalt im Jahr	**20.706**	**15.620**	**10.616**	**5.555**	**348**	**-4.644**	**-9.636**
Frei verfügbares Einkommen/Haushalt im Monat	**1.726**	**1.302**	**885**	**463**	**29**	**-387**	**-803**

© Deutscher Familienverband und Familienbund der Katholiken Freiburg

1.) Die erhöhte Abzugsfähigkeit von Vorsorgeaufwendungen kann dazu führen, dass bei höheren Einkommen (hier 50.000 €) der Kinderlosen-Zuschlag in der Pflegeversicherung (Ehepaar ohne Kind) zu einer geringeren Lohnsteuer führt.

Horizontaler Vergleich 2020 – Was am Monatsende „übrig" bleibt

Einkommen/Abzüge 2020 in €	Ledig ohne Kind	Verheiratet ohne Kind	Verheiratet 1 Kind	Verheiratet 2 Kinder	Verheiratet 3 Kinder	Verheiratet 4 Kinder	Verheiratet 5 Kinder
Jahresbrutto	**30.000**	**30.000**	**30.000**	**30.000**	**30.000**	**30.000**	**30.000**
Lohnsteuer	-3.413	-804	-804	-804	-804	-804	-804
Kirchensteuer (8 %)	-273	-64	0	0	0	0	0
Solidaritätszuschlag	-188	0	0	0	0	0	0
Krankenversicherung (AN 7,85 % inkl. 0,55 % Zusatzbeitrag)	-2.355	-2.355	-2.355	-2.355	-2.355	-2.355	-2.355
Rentenversicherung (AN 9,3 %)	-2.790	-2.790	-2.790	-2.790	-2.790	-2.790	-2.790
Arbeitslosenversicherung (AN 1,2 %)	-360	-360	-360	-360	-360	-360	-360
Pflegevers. (AN 1,525% / Kinderlose 1,775 %)	-533	-533	-458	-458	-458	-458	-458
Kindergeld (Stand 01/2020)	0	0	+2.448	+4.896	+7.416	+10.236	+13.056
Netto	**20.088**	**23.094**	**25.681**	**28.129**	**30.649**	**33.469**	**36.289**
Steuerliches Existenzminimum							
Erwachsener	9.408	18.816	18.816	18.816	18.816	18.816	18.816
Kinder	0	0	7.812	15.624	23.436	31.248	39.060
Frei verfügbares Einkommen/Haushalt im Monat	**890**	**357**	**-79**	**-526**	**-967**	**-1.383**	**-1.799**
Frei verfügbares Einkommen/Haushalt 2020 (Existenzminimum Erw. 9.408 €)	**10.680**	**4.278**	**-947**	**-6.311**	**-11.603**	**-16.595**	**-21.587**

Seit Jahren erstellen wir jährlich den Vergleich bei einem "Facharbeiterlohn" von 30.000 Euro/Jahr um Veränderungen zu erkennen.

Frei verfügbares Einkommen/Haushalt 2019 (Existenzminimum Erw. 9.168 €)	**10.784**	**4.620**	**-524**	**-5.816**	**-11.036**	**-15.956**	**-20.876**
Frei verfügbares Einkommen/Haushalt 2018 (Existenzminimum Erw. 9.000 €)	**10.733**	**4.722**	**-223**	**-5.323**	**-10.351**	**-15.079**	**-19.807**
Frei verfügbares Einkommen/Haushalt 2017 (Existenzminimum Erw. 8.820 €)	**10.777**	**4.935**	**46**	**-5.006**	**-9.986**	**-14.666**	**-19.346**
Frei verfügbares Einkommen/Haushalt 2016 (Existenzminimum Erw. 8.652 €)	**10.879**	**5.203**	**406**	**-4.562**	**-9.458**	**-14.054**	**-18.650**
Frei verfügbares Einkommen/Haushalt 2015 (Existenzminimum Erw. 8.472 €)	**10.972**	**5.468**	**700**	**-4.238**	**-9.110**	**-13.682**	**-18.254**
Frei verfügbares Einkommen/Haushalt 2014 (Existenzminimum Erw. 8.354 €)	**11.059**	**5.695**	**1.071**	**-3.721**	**-8.449**	**-12.877**	**-17.305**
Frei verfügbares Einkommen/Haushalt 2013 (Existenzminimum Erw. 8.130 €)	**11.169**	**5.977**	**1.356**	**-3.427**	**-8.155**	**-12.583**	**-17.011**
Frei verfügbares Einkommen/Haushalt 2012 (Existenzminimum Erw. 8.004 €)	**11.179**	**6.124**	**1.504**	**-3.279**	**-8.007**	**-12.435**	**-16.863**
Frei verfügbares Einkommen/Haushalt 2011 (Existenzminimum Erw. 8.004 €)	**11.076**	**6.036**	**1.416**	**-3.364**	**-8.092**	**-12.520**	**-16.948**
Frei verfügbares Einkommen/Haushalt 2010 (Existenzminimum Erw. 8.004 €)	**11.126**	**6.127**	**1.508**	**-3.271**	**-7.999**	**-12.427**	**-16.855**
Frei verfügbares Einkommen/Haushalt 2009 (Existenzminimum Erw. 7.834 €)	**10.703**	**6.488**	**2.699**	**-1.230**	**-5.114**	**-8.698**	**-12.282**

© Deutscher Familienverband und Familienbund der Katholiken Freiburg

Familienbund

Deutscher Familienverband

Horizontaler Vergleich 2020 – Was am Monatsende „übrig" bleibt

Einkommen/Abzüge 2020 in €	Ledig ohne Kind	Verheiratet ohne Kind	Verheiratet 1 Kind	Verheiratet 2 Kinder	Verheiratet 3 Kinder	Verheiratet 4 Kinder	Verheiratet 5 Kinder
Jahresbrutto	**35.000**	**35.000**	**35.000**	**35.000**	**35.000**	**35.000**	**35.000**
Lohnsteuer	-4.736	-1.716	-1.736	-1.736	-1.736	-1.736	-1.736
Kirchensteuer (8 %)	-369	-137	-18	0	0	0	0
Solidaritätszuschlag	-254	0	0	0	0	0	0
Krankenversicherung (AN 7,85 % inkl. 0,55 % Zusatzbeitrag	-2.748	-2.748	-2.748	-2.748	-2.748	-2.748	-2.748
Rentenversicherung (AN 9,3 %)	-3.255	-3.255	-3.255	-3.255	-3.255	-3.255	-3.255
Arbeitslosenversicherung (AN 1,2 %)	-420	-420	-420	-420	-420	-420	-420
Pflegevers. (AN 1,525% / Kinderlose 1,775 %)	-621	-621	-534	-534	-534	-534	-534
Kindergeld (Stand 01/2020)	0	0	+2.448	+4.896	+7.416	+10.236	+13.056
Netto	**22.719**	**26.103**	**28.737**	**31.203**	**33.723**	**36.543**	**39.363**
Steuerliches Existenzminimum							
Erwachsener	9.408	18.816	18.816	18.336	18.816	18.816	18.816
Kinder	0	0	7.821	15.624	23.436	31.248	39.060
Frei verfügbares Einkommen/Haushalt im Monat	**1.109**	**607**	**176**	**-270**	**-711**	**-1.127**	**-1.543**
Frei verfügbares Einkommen/Haushalt 2020 (Existenzminimum Erw. 9.408 €)	**13.311**	**7.287**	**2.109**	**-3.237**	**-8.529**	**-13.521**	**-18.513**

Seit Jahren erstellen wir jährlich den Vergleich beim Einkommen von 35.000 Euro/Jahr um Veränderungen zu erkennen.

Frei verfügbares Einkommen/Haushalt 2019 (Existenzminimum Erw. 9.168 €)	**13.395**	**7.591**	**2.485**	**-2.779**	**-7.999**	**-12.919**	**-17.839**
Frei verfügbares Einkommen/Haushalt 2018 (Existenzminimum Erw. 9.000 €)	**13.307**	**7.703**	**2.744**	**-2.319**	**-7.347**	**-12.075**	**-16.803**
Frei verfügbares Einkommen/Haushalt 2017 (Existenzminimum Erw. 8.820 €)	**13.329**	**7.817**	**2.980**	**-2.028**	**-7.008**	**-11.688**	**-16.368**
Frei verfügbares Einkommen/Haushalt 2016 (Existenzminimum Erw. 8.652 €)	**13.421**	**8.042**	**3.313**	**-1.603**	**-6.499**	**-11.095**	**-15.691**
Frei verfügbares Einkommen/Haushalt 2015 (Existenzminimum Erw. 8.472 €)	**13.501**	**8.327**	**3.616**	**-1.213**	**-6.037**	**-10.561**	**-15.085**
Frei verfügbares Einkommen/Haushalt 2014 (Existenzminimum Erw. 8.354 €)	**13.580**	**8.441**	**3.923**	**-807**	**-5.535**	**-9.963**	**-14.391**

© Deutscher Familienverband und Familienbund der Katholiken Freiburg

Familienbund

Deutscher Familienverband

Horizontaler Vergleich 2020 – Was am Monatsende „übrig" bleibt

Einkommen/Abzüge 2020 in €	Ledig ohne Kind	Verheiratet ohne Kind	Verheiratet 1 Kind	Verheiratet 2 Kinder	Verheiratet 3 Kinder	Verheiratet 4 Kinder	Verheiratet 5 Kinder
Jahresbrutto	**50.000**	**50.000**	**50.000**	**50.000**	**50.000**	**50.000**	**50.000**
Lohnsteuer	-8.655	-4.846	-4.878	-4.878	-4.878	-4.878	-4.878
Kirchensteuer (8 %)	-692	-388	-230	-85	0	0	0
Solidaritätszuschlag	-476	-267	-158	0	0	0	0
Krankenversicherung (AN 7,85 % inkl. 0,55 % Zusatzbeitrag)	-3.925	-3.925	-3.925	-3.925	-3.925	-3.925	-3.925
Rentenversicherung (AN 9,3 %)	-4.650	-4.650	-4.650	-4.650	-4.650	-4.650	-4.650
Arbeitslosenversicherung (AN 1,2 %)	-600	-600	-600	-600	-600	-600	-600
Pflegevers. (AN 1,525 % / Kinderlose 1,775 %)	-888	-888	-763	-763	-763	-763	-763
Kindergeld (Stand 01/2020)	0	0	+2.448	+4.896	+7.416	+10.236	+13.056
Netto	**30.114**	**34.436**	**37.244**	**39.995**	**42.600**	**45.420**	**48.240**
Steuerliches Existenzminimum							
Erwachsener	9.408	18.816	18.816	18.816	18.816	18.816	18.816
Kinder	0	0	7.812	15.624	23.436	31.248	39.060
Frei verfügbares Einkommen/Haushalt im Monat	**1.726**	**1.302**	**885**	**463**	**29**	**-387**	**-803**
Frei verfügbares Einkommen/Haushalt 2020 (Existenzminimum Erw. 9.408 €)	**20.706**	**15.620**	**10.616**	**5.555**	**348**	**-4.644**	**-9.636**

Seit Jahren erstellen wir jährlich den Vergleich bei höheren Einkommen (hier 50.000 Euro/Jahr) um Veränderungen zu erkennen.

Frei verfügbares Einkommen/Haushalt 2019 (Existenzminimum Erw. 9.168 €)	**20.711**	**15.867**	**10.928**	**5.951**	**834**	**-4.086**	**-9.006**
Frei verfügbares Einkommen/Haushalt 2018 (Existenzminimum Erw. 9.000 €)	**20.503**	**15.831**	**11.078**	**6.301**	**1.383**	**-3.338**	**-8.066**
Frei verfügbares Einkommen/Haushalt 2017 (Existenzminimum Erw. 8.820 €)	**20.447**	**15.956**	**11.251**	**6.530**	**1.663**	**-3.001**	**-7.681**
Frei verfügbares Einkommen/Haushalt 2016 (Existenzminimum Erw. 8.652 €)	**20.497**	**16.176**	**11.553**	**6.924**	**2.143**	**-2.425**	**-7.021**
Frei verfügbares Einkommen/Haushalt 2015 (Existenzminimum Erw. 8.472 €)	**20.553**	**16.413**	**11.853**	**7.275**	**2.604**	**-1.870**	**-6.394**
Frei verfügbares Einkommen/Haushalt 2014 (Existenzminimum Erw. 8.354 €)	**20.648**	**16.661**	**12.196**	**7.704**	**3.145**	**-1.228**	**-5.656**
Frei verfügbares Einkommen/Haushalt 2013 (Existenzminimum Erw. 8.130 €)	**20.793**	**16.987**	**12.522**	**7.999**	**3.485**	**-874**	**-5.302**

© Deutscher Familienverband und Familienbund der Katholiken Freiburg

Familienbund

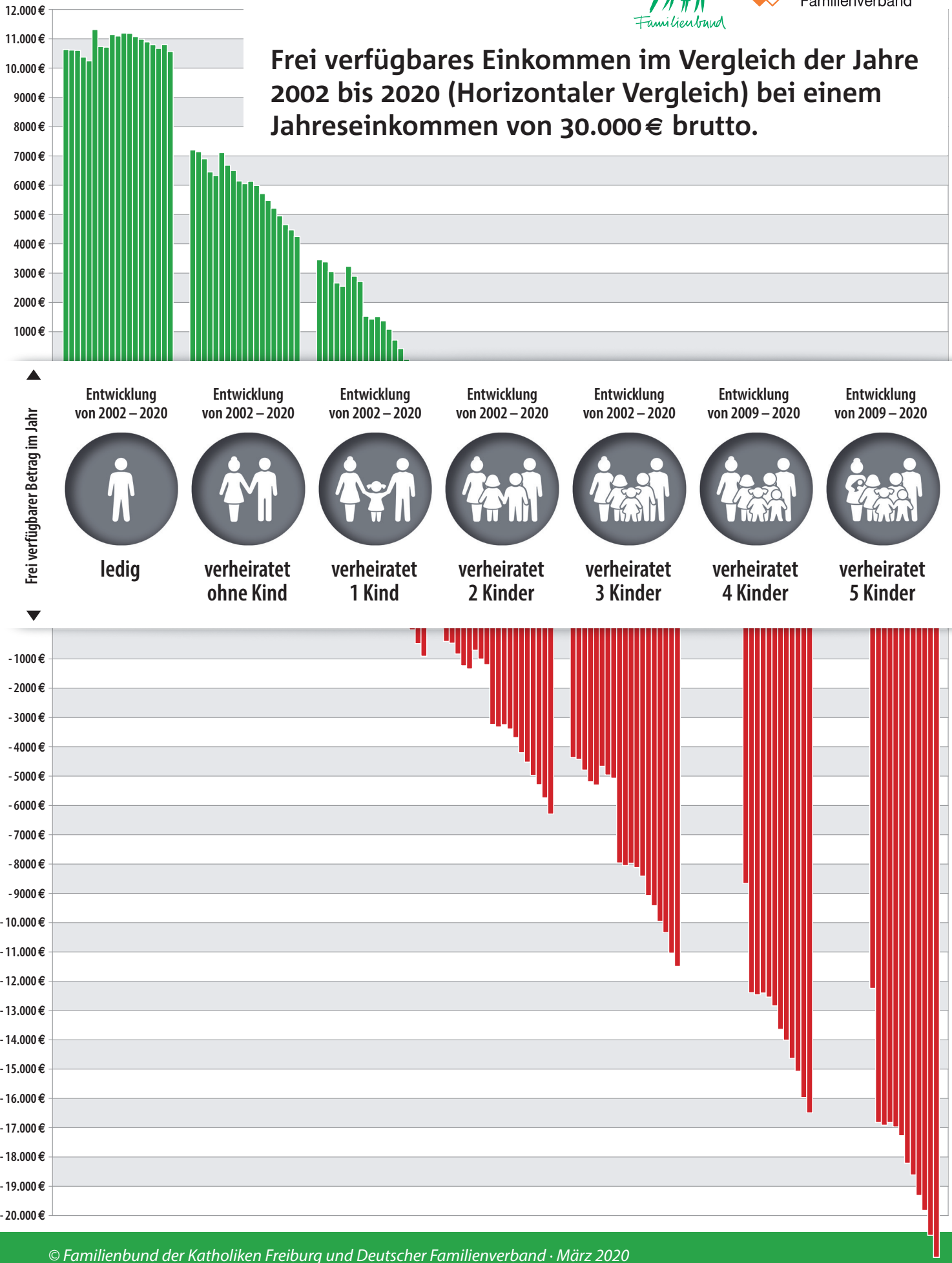
Deutscher Familienverband

Was Familien im Geldbeutel bleibt

Familienbund

Deutscher Familienverband

Frei verfügbares Einkommen im Vergleich der Jahre 2002 bis 2020 (Horizontaler Vergleich) bei einem Jahreseinkommen von 30.000 € brutto.



© Familienbund der Katholiken Freiburg und Deutscher Familienverband · März 2020

RUHR UNIVERSITÄT BOCHUM

RUB

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[1] – 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[2] – 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-

[1] M. Werding (2014), *Familien in der gesetzlichen Rentenversicherung: Das Umlageverfahren auf dem Prüfstand*, Bertelsmann-Stiftung: Gütersloh.
[2] 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 Steuerminderungen darstellt, mit der eine ungebührliche *Über*belastung von Familien vermieden wird.[3] 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-

[3] 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 vorgezeichnet hat[4] – 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,[5] 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.[6] Sie führen also nicht zu einem Ausgleich zwischen Eltern und den Nutznießern ihrer Leistungen, sondern definitiv nur zu innerfamiliären „In-sich-Transfers“.

---

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

[5] Vgl. M. Werding (1998), *Zur Rekonstruktion des Generationenvertrages*, Mohr–Siebeck: Tübingen, insbes. Abschnitt. 6.2.

[6] 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 intragenerationellen 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,

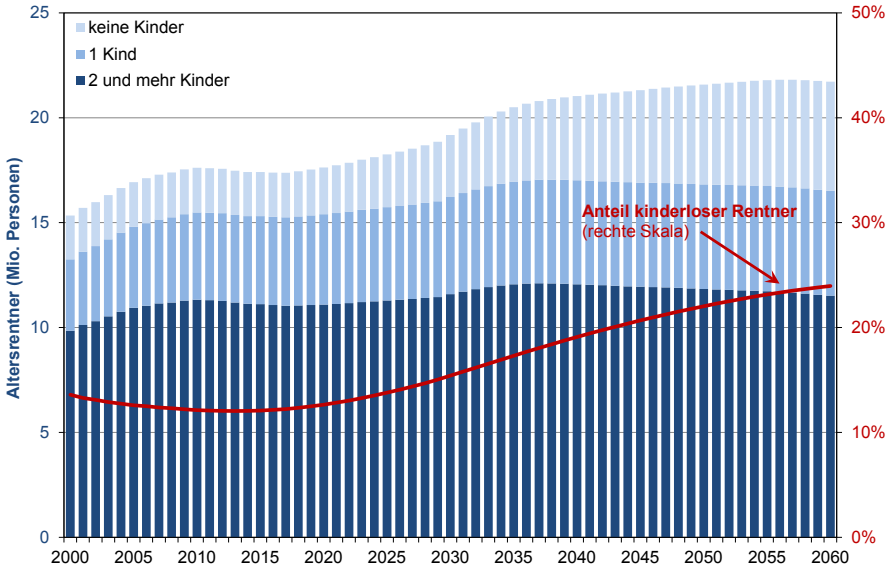
Martin Werding

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[7] 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.[8]

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%).

[7] 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.
[8] 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.

RUHR UNIVERSITÄT BOCHUM

RUB

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

9. März 2016

Ihre Fragen im Zusammenhang mit dem Urteil im Verfahren B 12 KR 15/12 R

Sehr geehrter Herr Kollege, lieber Herr Kingreen,

Sie haben mich um eine fachliche Einschätzung der im Urteil zum o.a. Verfahren ausgeführten Argumente

- zur fehlenden Mindestgeschlossenheit der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) – insbesondere zu den in Tz. 41f. genannten Zahlen – sowie
- zur Frage, ob die gesetzliche Krankenversicherung (GKV) ein versichertes Risiko abdeckt, das überproportional im Alter auftritt und durch Beiträge der nachwachsenden Generation finanziert wird – insbesondere zu den in Tz. 67f. genannten Zahlen –,

aus ökonomischer Sicht gebeten. Gerne komme ich Ihrer Bitte entsprechend meiner wissenschaftlichen Beurteilung der Datenlage und der für eine schlüssige Argumentation zu klärenden konzeptionellen Fragen nach.

Gemeinsam ist den vom Gericht als entscheidungserheblich gewerteten Daten in beiden Fällen, dass sie eine reine „Querschnittsperspektive“ mit dem Blick auf einzelne Jahre einnehmen. Dabei werden intertemporale und intergenerationelle Zusammenhänge ausgeblendet, die für ein angemessenes Verständnis und für die praktische Funktionsweise der beiden, hier zu betrachtenden Systeme prägend sind. Im Falle umlagefinanzierter Sozialversicherungen, die prinzipiell am gesamten Erwerbsverlauf orientierte oder lebenslange Sicherungszusagen machen, sollten diese Zusammenhänge für eine abschließende Beantwortung der jeweils zentralen Rechtsfragen m.E. im Vordergrund stehen. Zumindest aber müssen sie ergänzend in Betracht gezogen werden.

Im Einzelnen ergeben sich aus meiner Sicht folgende Anmerkungen:

1. Mindestgeschlossenheit der GRV

a) Im traditionell stark gegliederten System staatlicher Alterssicherung, das aus mehreren Zweigen besteht, die durch gesetzliche Mitgliedschaftspflichten oder sonstige gesetzliche Zwangsvorschriften getragen werden, stellt die GRV das mit weitem Abstand größte „Regelalterssicherungssystem" dar. Ihr die „Mindestgeschlossenheit" i.S.d. Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 9.12.2003 (1 BvR 558/99) abzusprechen, erscheint als nicht nachvollziehbare Würdigung, die das Bundessozialgericht durch Zahlen stützt, die für diese Zwecke nicht geeignet sind.

Ansprüche auf Altersrenten (oder Leistungen mit vergleichbarer Funktion) werden in der GRV (bzw. in anderen Systemen) ganz überwiegend durch Erwerbstätigkeit oder im Falle von Arbeitslosigkeit ggfs. im Zusammenhang mit der Gewährung von Entgeltersatzleistungen erworben. Sucht man in einem einzelnen Jahr eine sinnvolle Bezugsgröße, um die Breitenwirkung der GRV zu bestimmen, ist die Zahl der „(ohne Rentenbezug) Versicherten" der GRV (inkl. „passiv Versicherter", die i.d.R. zu irgendeinem Zeitpunkt der Vergangenheit Anwartschaften erworben haben) aufgrund ihrer Definition, die im Urteil des Bundessozialgerichts zutreffend erläutert wird, ungeeignet. In einer Querschnittsperspektive hier Personen einzubeziehen, die sich aktuell gar nicht am Erwerbsleben beteiligen, ergibt keinen Sinn. Vielmehr bietet sich dazu die vom Statistischen Bundesamt im Kontext der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) ermittelte Zahl der „Erwerbspersonen" an. Dieser Zahl können gegenübergestellt werden:

- Aktiv Versicherte der GRV (inkl. Pflichtversicherter, freiwillig Versicherter und ausschließlich geringfügig Beschäftigter) ohne reine Anrechnungszeit-Versicherte oder
- Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, ausschließlich geringfügig Beschäftigte und registrierte Arbeitslose mit Bezug von Arbeitslosengeld (2005 bis 2011: sowie als arbeitslos gemeldete, erwerbsfähige Leistungsberechtigte nach dem SGB III)

Entsprechende Zahlen für die im Urteil betrachteten Jahre 2006 und 2012 weist Tabelle 1 aus.

Anders als vom Bundessozialgericht in seinem Urteil erwogen sind ausschließlich geringfügig Beschäftigte hier einzubeziehen, weil auf ihre (geringen) Entgelte in den betrachteten Jahren von den Arbeitgebern (nicht unbeträchtliche) pauschale Beiträge an die GRV (i.H.v. 15%) erhoben wurden. Diese konnten von den Arbeitnehmern freiwillig auf den jeweiligen gesetzlichen Beitragssatz der allgemeinen Rentenversicherung aufgestockt werden; nur dann konnten Sie aufgrund ihrer Beschäftigung auch Rentenanwartschaften zu erwerben.[1]

Abweichend von den Ausführungen des Gerichts sind außerdem auch Empfänger von Leistungen nach dem SGB III und dem SGB II einzubeziehen, zumindest soweit für sie Beiträge an die GRV abgeführt wurden (so dass sie nicht als reine „Anrechnungszeit-Versicherte" geführt wer-

[1] Die Rechtsänderung zum 1.01.2013, mit der Einführung einer Versicherungspflicht für alle ab diesem Zeitpunkt neu begründeten geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse, kann hier außer Betracht bleiben.

den[2]). Durch die Abführung solcher Beiträge werden von anderen Zweigen des sozialen Sicherungssystems, die das Risiko der Arbeitslosigkeit betreffen, ersatzweise Zahlungen vorgenommen, die aus Sicht der GRV den gleichen Zwecken dienen wie reguläre Beiträge, nämlich der Finanzierung laufender Rentenleistungen.

Tab. 1: Beitragszahler der GRV im Querschnitt (2006 und 2012)

	2006	2012
(1) Erwerbspersonen lt. VGR	43.663.000	44.231.000
(2) aktiv Versicherte der GRV	35.018.830	35.713.808
(3) davon: Anrechnungszeit-Versicherte	294.365	2.501.576
((2) – (3)) / (1)	79,5%	75,1%
(4) sozialversicherungspflichtig Beschäftigte	26.811.551	29.527.929
(5) ausschl. geringfügig Beschäftigte	5.237.729	5.214.895
(6) Arbeitslose mit Beiträgen an die GRV	4.269.829	884.843
((4) + (5) + (6)) / (1)	83,2%	80,5%

Datenquellen: (1): Statistisches Bundesamt, Fachserie 18, Reihe 1.5, 2015, S. 44; (2) und (3): Deutsche Rentenversicherung, Rentenversicherung in Zeitreihen 2015, S. 15; (4) und (5): Bundesagentur für Arbeit, Beschäftigungsstatistik: Sozialversicherungspflichtig und geringfügig Beschäftigte nach ausgewählten Merkmalen, Zeitreihe, Tab. 1 und 6; (6): Bundesagentur für Arbeit, Arbeitsmarktstatistik: Bestand an Empfängern von Arbeitslosengeld bei Arbeitslosigkeit nach ausgewählten Merkmalen, Zeitreihe, Tab. 2006 und 2012; dies., Arbeitsmarktstatistik: Bestand an Arbeitslosen nach Rechtskreis, Zeitreihe, Tab. 1.

Die Argumentation des Bundessozialgerichts zu Empfängern von Leistungen nach dem SGB III und dem SGB II („die ihre Beiträge nicht selbst tragen“, Tz. 41) ist im Übrigen inkonsistent mit der Berücksichtigung des Gerichts der GKV-Beiträge von Rentnern (in Tz. 68; dazu: s.u.). Rechnet man die für Arbeitslose entrichteten Beiträge an die GRV nicht den Arbeitslosen selbst zu, so ist für die hier relevante Fragestellung zu beachten, dass sie in intergenerationeller Perspektive ganz (bei Empfängern von Leistungen nach dem SGB III) oder überwiegend (bei Empfängern von Leistungen nach dem SGB II) Mitgliedern der jeweils aktiven Generation zuzurechnen sind, die die nötigen Mittel erwirtschaften.

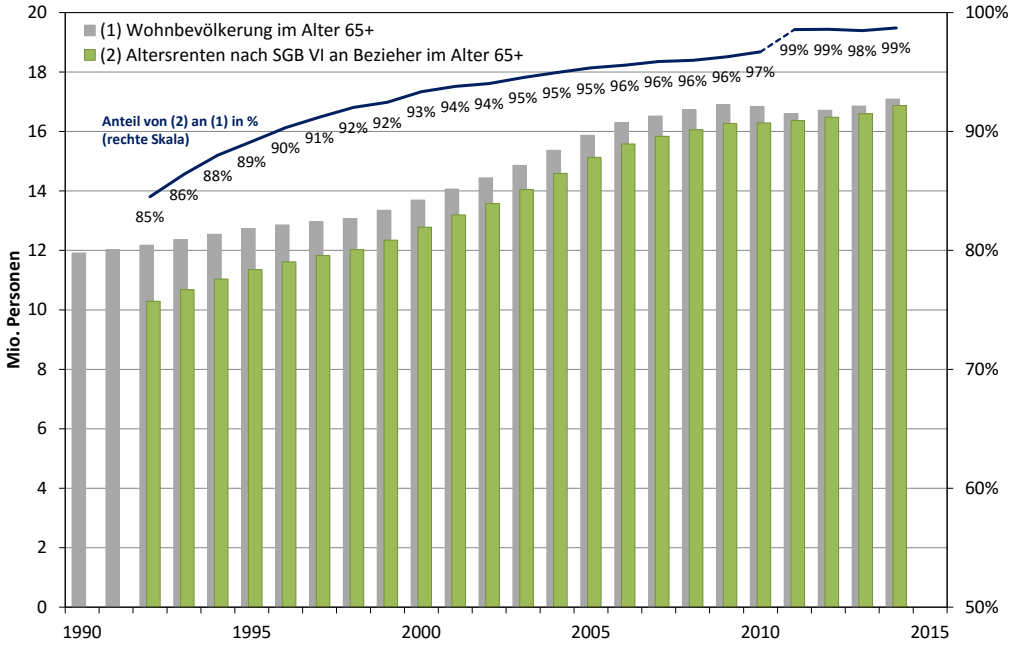
Ob die auf dieser geänderten Basis ermittelbaren Anteile von Angehörigen der aktiven Generation, die zur Finanzierung der GRV beitragen, an allen Erwerbspersonen – zwischen 75% und 80%[3] – als ausreichend erscheinen würden, um die geforderte Mindestgeschlossenheit des Systems zu begründen, ist eine juristische Würdigung, die hier nicht abgegeben werden kann. Die den korrigierten Berechnungen weiterhin zugrunde liegende Querschnittsbetrachtung erscheint jedoch auch in konzeptioneller Hinsicht als unangemessen.

[2] In dieser Hinsicht schlägt sich in Tab. 1 eine Rechtsänderung nieder, aufgrund derer seit dem 1.01.2011 für Empfänger von Leistungen nach dem SGB II keine Beiträge an die GRV mehr entrichtet werden.
[3] Es ist denkbar, dass die in zweite, in Tab. 1 ausgewiesene Berechnung Doppelzählungen enthält, weil registrierte Arbeitslose zugleich geringfügig beschäftigt sein können.

b) Ein zutreffendes Bild von der tatsächlichen Breitenwirkung der GRV lässt sich aufgrund der Charakteristika des Systems, das den Erwerb von Anwartschaften ganz überwiegend an Höhe und zeitlichen Verlauf entrichteter Beiträge knüpft, letztlich nur in einer Längsschnittperspektive gewinnen. Aufgrund von (ggfs. mehrfachen) Wechseln im Erwerbsstatus und in der beruflichen Stellung im Lebenszyklus trägt effektiv ein weit höherer Anteil der Erwerbs- und letztlich der Gesamtbevölkerung – mindestens phasenweise – zur Finanzierung der GRV bei als sich in einer reinen Querschnittsperspektive, d.h. an Daten für einzelne Jahre, ablesen lässt.

Ein Bild davon, wie groß der Anteil der Beitragszahler der GRV an der Gesamtbevölkerung ist, lässt sich erst im „Rückblick", nämlich ab dem Rentenzugang gewinnen. Exakte Zahlen dazu lassen sich den öffentlich zugänglichen Statistiken der Deutschen Rentenversicherung zwar nicht entnehmen. Eine Vorstellung von der Größenordnung kann – unter Berücksichtigung einiger qualifizierender Bemerkungen – aber gegeben werden, wenn man die Zahlen der Bezieher von Altersrenten der GRV und der Bevölkerung, jeweils im Alter ab 65 Jahren, betrachtet. Eine direkte Gegenüberstellung, die also solche allerdings nicht ganz zulässig ist, bietet Abbildung 1.

Abb. 1: Altersrentner und Bevölkerung ab 65 Jahren (1992–2014)
– Beitragszahler der GRV im Längsschnitt –



Datenquellen: (1): Statistisches Bundesamt: Datenbank Genesis-Online, „Fortschreibung des Bevölkerungsstandes" (Download 4.03.2016); (2): 1992–1999: Verband Deutscher Rentenversicherungsträger, Statistikbände Rentenbestand, Tabelle 301.00; 2000–2014: Deutsche Rentenversicherung: Forschungsportal (Statistiken, Rente, Rentenbestand), „Renten nach SGB VI wegen Alters: Verteilung nach Rentenarten sowie nach Alter" (Download 4.03.2016).

Es zeigt sich, dass bei gleichartiger Altersabgrenzung die Zahl der Bezieher von Altersrenten der GRV in den letzten Jahren annähernd diejenige der gesamten Wohnbevölkerung in Deutschland

erreicht. Der Anstieg der Zahl der Altersrentner relativ zur Bevölkerungszahl in den Jahren von 1992 bis 2010 ist dabei praktisch vollständig mit der langjährigen Zunahme der Frauenerwerbsbeteiligung zu erklären, der in diesem Zeitraum den Rentenbestand der GRV erreicht und offenbar weitestgehend durchdrungen hat.[4]

Die in Abb. 1 vorgenommene Gegenüberstellung weist allerdings in mehrerlei Hinsicht Unschärfen auf, die sich insgesamt nicht völlig beseitigen lassen:

- Die amtliche Bevölkerungsfortschreibung weist für die Wohnbevölkerung der Jahre bis einschließlich 2010 überhöhte Werte aus (v.a. aufgrund einer anhaltenden Untererfassung von Auswanderern in den zugrunde liegenden amtlichen Registerdaten).[5] Korrigiert wurde dies erst auf der Basis der Resultate des „Zensus 2011".[6] Als verlässlich sind in dieser Hinsicht daher nur die hier berücksichtigten Angaben für 2011 bis 2014 einzuschätzen. Für die Jahre davor ist bis auf weiteres keine offizielle Korrektur geplant.
- Die GRV gewährt auch Altersrenten an Personen, die nicht zur Wohnbevölkerung Deutschlands gehören (z.B. zugewanderte Personen, die beim Eintritt in den Ruhestand zurückgewandert sind, oder Personen ohne Migrationshintergrund, die ihren Ruhestand im Ausland verbringen). In öffentlich zugänglichen Daten der Deutschen Rentenversicherung werden Altersrenten auch nach dem Wohnort der Empfänger differenziert ausgewiesen. Allerdings wird dort nur die zusammengefasste Kategorie „[Wohnort im] Ausland und unbekannt" betrachtet, und es wird keine Abgrenzung nach dem Alter der Empfänger vorgenommen (d.h. unter-65-Jährige werden miterfasst).
- Das Vorliegen von Anrechnungszeiten spielt – anders als bei einer Querschnittsbetrachtung – bei der hier angestrebten Gegenüberstellung keine Rolle, da solche Zeiten ggfs. nur die Höhe der erworbenen Anwartschaften beeinflussen. Begründet werden können Anwartschaften dagegen nur durch Beitragszeiten. Unberücksichtigt bleiben hier somit jedoch solche (ehemaligen) Beitragszahler, die mit ihren Beitragszeiten die allgemeine Wartezeit der GRV nicht erfüllt haben.
- Diskutieren lässt sich schließlich, ob hier auch solche Altersrenten einzubeziehen sind, die nur auf Entgeltpunkten aus der Anrechnung von Kindererziehungszeiten resultieren. Dafür spricht, dass für diese Zeiten ebenfalls Beiträge entrichtet wurden, wenn auch nicht von den Versicherten selbst, wobei die dafür erforderlichen Mittel überwiegend von der jeweils aktiven Generation erwirtschaftet werden. Angaben zur Zahl solcher Renten sind ebenfalls verfügbar, allerdings wiederum nur ohne Altersabgrenzung.

[4] Dies lässt sich mit Hilfe eines Abgleichs mit der jeweiligen Anzahl der als Einzelrenten (und nicht als Mehrfach-Renten, d.h. v.a. neben eigenen Altersrenten der Empfänger) gewährten Witwen- und Witwerrenten leicht aufzeigen; für Angaben dazu vgl. Deutsche Rentenversicherung, Rentenversicherung in Zeitreihen 2015, S. 309.
[5] Vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Zensus 2011: Bevölkerung nach Geschlecht, Alter, Staatsangehörigkeit, Familienstand und Religionszugehörigkeit (endgültige Ergebnisse), S. 29.
[6] Die Effekte sind bei den in Abb. 1 verwendeten Daten beim Übergang von 2010 nach 2011 zu erkennen.

Zahlen zu allen hier als potenziell relevant angesprochenen Personengruppen weist Tabelle 2 aus. Wegen der zuvor erläuterten Verzerrung der Daten zur Wohnbevölkerung in den Jahren bis einschließlich 2010 konzentrieren sich die Angaben hier auf das Jahr 2012.

Tab. 2: Beitragszahler der GRV im Längsschnitt (2012)

	2012
(1) Wohnbevölkerung im Alter 65+	16.715.155
(2) Altersrenten nach SGB VI an Bezieher im Alter 65+	16.479.853
(2) / (1)	98,6%
(3) Altersrenten nach SGB VI (ohne Altersbeschränkung)	17.716.624
davon:	
(4) Rentenbezieher im Ausland oder Wohnort unbekannt	1.207.904
((2) – (4)) / (1)	91,4%
(5) Renten, bei denen alle Entgeltpunkte aus Beitragszeiten auf Zeiten der Kindererziehung beruhen	35.433
((2) – (4) – (5)) / (1)	91,2%

Datenquellen: (1): Statistisches Bundesamt: Datenbank Genesis-Online, „Fortschreibung des Bevölkerungsstandes“ (Download 4.03.2016); (2) und (3): Deutsche Rentenversicherung: Forschungsportal (Statistiken, Rente, Rentenbestand), „Renten nach SGB VI wegen Alters: Verteilung nach Rentenarten sowie nach Alter“ (Download 4.03.2016); (4): Deutsche Rentenversicherung, Rentenversicherung in Zeitreihen 2015, S. 180; (5): Deutsche Rentenversicherung: Forschungsportal (Statistiken, Rente, Rentenbestand), „Renten nach SGB VI insgesamt (einschl. Kindererziehungsleistungen): Anzahl sowie durchschnittliche Zahl der berücksichtigten Kinder und durchschnittliche Höhe der auf die Kindererziehung entfallenden Leistung“ (Download 4.03.2016).

Die direkte Gegenüberstellung der Zahl der Altersrenten an Bezieher im Alter ab 65 Jahren und der Wohnbevölkerung gleichen Alters führt, wie schon in Abb. 1 ausgewiesen, zu einer rechnerischen Relation von fast 99%. Zieht man korrigierend die verfügbaren Angaben zu Altersrenten ab, deren Bezieher im Ausland leben, ergibt sich eine Relation i.H.v. gut 91%. Da bei dieser Korrektur eine Altersbeschränkung auf über-65-Jährige fehlt und Personen mit unbekanntem Wohnort miterfasst werden, ist dieser Wert als Untergrenze für den tatsächlichen Bevölkerungsanteil von Personen im Alter ab 65 Jahren einzustufen, die in Deutschland leben und im Laufe ihres Lebens für insgesamt mindestens 60 Kalendermonate Beiträge an die GRV entrichtet haben.

Die Frage der Einbeziehung von Altersrenten, die allein aus der Anrechnung von Erziehungszeiten resultieren, erweist sich als quantitativ unbedeutsam.[7] Wiederum liegen Angaben dazu nur ohne Altersabgrenzung vor. Ein unter Vernachlässigung solcher Renten errechneter Anteil i.H.v. weiterhin rund 91% behält daher ggfs. den Charakter als Untergrenze.

[7] Dies gilt auch im Lichte von Rechtsänderungen aus jüngerer Zeit. Durch die sogenannte „Mütterrente“ ist die Zahl solcher Renten 2014 auf 55.879 gestiegen, wobei sich auch die Zahl der Altersrenten entsprechend erhöht hat. Vergleichswerte zu den in Tab. 2 explizit ausgewiesenen Relationen lauten auf der Basis von Daten für 2014: 98,7%, 91,5% bzw. 91,2%.

Ob dieser in einer Längsschnittperspektive ermittelte (Mindest-)Anteil der Bevölkerung, der im Laufe des Erwerbslebens für mindestens 60 Monate zur Finanzierung der GRV beigetragen hat, die geforderte Mindestgeschlossenheit des Systems belegt, ist erneut eine Frage der juristischen Würdigung. Aus ökonomischer Sicht spricht sicherlich nichts dagegen, dies zu bejahen.

2. Altersverteilung der in der GKV versicherten Risiken

a) Um zu klären, ob das in der GKV versicherte Risiko überproportional im fortgeschrittenen Lebensalter auftritt (vgl. Tz. 64), zieht das Bundessozialgericht in seinem Urteil sachlich unpassende Daten heran. Außerdem gibt es keinerlei Maßstab an, der Schlussfolgerungen in Bezug auf die Über-/Proportionalität erlauben würde.

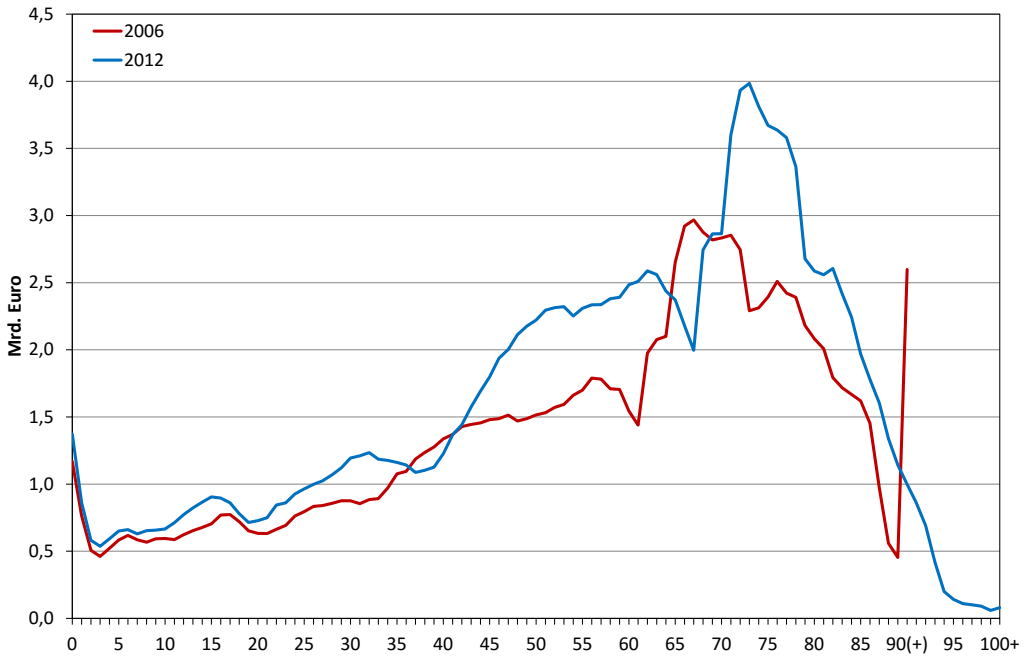
Die vom Gericht in Tz. 67 verwendeten Daten entstammen der sogenannten „Krankheitskostenrechnung" des Statistischen Bundesamtes. Diese bezieht sich nicht allein auf Ausgaben der GKV, sondern soll auf der Basis diverser Datenquellen „die ökonomischen Konsequenzen von Krankheit für die deutsche Volkswirtschaft" ausweisen, wobei als direkte Krankheitskosten „sämtliche Gesundheitsausgaben, die unmittelbar mit einer medizinischen Heilbehandlung, einer Präventions-, Rehabilitations- oder Pflegemaßnahme verbunden sind", gezählt werden.[8] Die in dieser Statistik erfassten Krankheitskosten belaufen sich für das Jahr 2006 auf rund 236,5 Mrd. Euro. Darin enthalten sind – neben Ausgaben, die von der GKV gedeckt werden – auch Ausgaben, die von der Privaten Kranken(-kostenvoll-)versicherung, von privaten Zusatzversicherungen und wohl auch von der Pflegeversicherung gedeckt werden, im Bereich der GKV ferner Zuzahlungen Versicherter zu deren Leistungen oder krankheitsbedingte Ausgaben, die vom Leistungskatalog der GKV nicht erfasst werden. Zum Vergleich: Die Gesamtausgaben der GKV lagen im Jahr 2006 bei rund 148,0 Mrd. Euro.[9]

Unabhängig davon begnügt sich das Gericht in Tz. 67 außerdem damit, zwei Zahlen aus dieser Statistik zu nennen, an denen sich ablesen lässt, dass von den erfassten Krankheitskosten weniger als die Hälfte (im Jahre 2006 exakt: 47,3%) auf Personen im Alter ab 65 Jahren entfallen. Ob dieser Anteil überproportional ist oder nicht, kann aber nur im Vergleich zu einer zugrunde liegenden Verteilung – hier: der Altersstruktur – beurteilt werden. So wäre der Anteil der erfassten Krankheitskosten leicht unterproportional, wenn 65-Jährige und Ältere einen Bevölkerungsanteil von 50% hätten; er wäre (leicht) überproportional, wenn sie einen Bevölkerungsanteil von 40% hätten. Tatsächlich hatte diese Altersgruppe Ende 2006 einen Bevölkerungsanteil von 19,8%.[10]

[8] Vgl. „Information zu Statistik ‚Krankheitskostenrechnung'"; diese kann von der vom Gericht zitierten Internetseite (https://www-genesis.destatis.de/genesis/online/link/tabelleErgebnis/23631-0002) aus per Hyperlink direkt aufgerufen werden.
[9] Vgl. Bundesministerium für Gesundheit: Kennzahlen der Gesetzlichen Krankenversicherung 2002 bis 2014, S. 1.
[10] Statistisches Bundesamt: Fachserie 1, Reihe 1.3, 2006, Tab. 2.1.

b) Die beste Datengrundlage zur Ermittlung der Altersverteilung der Leistungen der GKV an ihre Versicherten, auf die hier abzustellen ist, liefern Berechnungen, die das Bundesversicherungsamt (BVA) von 1996 bis 2008 als Grundlage für den Risikostrukturausgleich zwischen den gesetzlichen Krankenkassen auf der Basis einer Vollerhebung der relevanten Daten erstellt hat und seit 2009 auf Stichprobenbasis weiterführt (vgl. dazu den Anhang dieses Schreibens).[11] Das Gericht stellt mit Blick auf Daten dieser Art fest, dass es nicht allein auf die Höhe altersspezifischer pro-Kopf-Ausgaben ankommt, sondern auch auf die aggregierten Leistungsausgaben, die sich für verschiedene Altersgruppen ergeben. Diese lassen sich aus den vom BVA veröffentlichten Daten ohne weiteres bestimmen.[12] Entsprechende Ergebnisse für das Jahr 2006 und das aktuellere Jahr 2012[13] veranschaulicht Abbildung 2.

Abb. 2: Leistungsausgaben der GKV nach dem Alter (2006 und 2012)



Datenquelle: Bundesversicherungsamt: Risikostrukturausgleich, Info-Dateien und Auswertungen, GKV-Ausgabenprofile nach Alter, Geschlecht und Hauptleistungsbereichen, 1996-2013 (Stand: 10.02.2015; Download 4.03.2016).

[11] Diese Berechnungen werden im Urteil des Bundessozialgerichts erwähnt (Tz. 67) und können hier daher als bekannt gelten. Im Anhang werden die daraus ermittelbaren Profile altersspezifischer Pro-Kopf-Leistungsausgaben gleichwohl als Hintergrundinformationen dokumentiert (Abb. A.1). Dabei wird auch gezeigt, dass sich die Profile für die Jahre 1996 bis 2013 v.a. durch allgemeine Ausgabensteigerungen voneinander unterscheiden: Teilt man sie durch das jährliche Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf der Wohnbevölkerung, erweisen sie sich – unabhängig von der Art der Erhebung – als annähernd gleichförmig und zeigen jedenfalls keine trendmäßigen Veränderungen (Abb. A.2).

[12] Durch Multiplikation der für jedes Einzelalter ausgewiesenen pro-Tag-Werte der Leistungsausgaben mit der entsprechenden Zahl der Versichertentage.

[13] In seinem Urteil beschränkt sich das Bundessozialgericht auf Angaben für 2006 und ergänzend für 2008, weil Resultate der „Krankheitskostenrechnung“ des Statistischen Bundesamtes (s. dazu Abschnitt 2 a) für spätere Jahre nicht vorliegen.

Den tendenziell stark zunehmenden altersspezifischen pro-Kopf-Ausgaben der GKV (vgl. Anhang) steht dabei die rückläufige Besetzung der höheren Altersgruppen aufgrund wachsender Sterblichkeit gegenüber, die die aggregierten Leistungsausgaben für Über-80-Jährige stark zurückgehen lässt (der Wiederanstieg für 90-Jährige und Ältere bei den Daten für 2006 ist ein Artefakt der Altersabgrenzung).[14] Um ersehen zu können, ob und ggfs. inwieweit die Verteilung der aggregierten Leistungsausgaben als überproportional erscheint, können die Anteile verschiedener Altersgruppen ihren Anteilen an der Versichertenpopulation gegenübergestellt werden. Deren Altersstruktur lässt sich aus den Daten des BVA ebenfalls hinreichend genau rekonstruieren.[15]

Tabelle 3 weist die so errechneten Anteile verschiedener Altersgruppen an den Versicherten einerseits und an den Leistungsausgaben der GKV andererseits aus. Betrachtet wird dabei, wie im Urteil des Bundessozialgerichts, die Gruppe der 65-Jährigen und Älteren. Bei den jüngeren Versicherten werden – korrespondierend dazu – Personen im Alter unter 32,5 Jahren sowie Personen im Alter von 32,5 bis unter 65 Jahren unterschieden. Diese Einteilung entspricht näherungsweise dem mittleren Altersabstand jeweils zweier aufeinander folgender Generationen und ergibt ein umfassenderes Bild der Strukturen von Versichertenpopulation und Leistungsausgaben, einschließlich ihrer zeitlichen Dynamik.

Die Tabelle zeigt, dass in den Jahren 2006 und 2012 Personen im Alter von 65 Jahren und darüber jeweils etwas über 20% der Versicherten ausmachten, während auf sie jeweils rund 44% der gesamten Leistungsausgaben der GKV entfielen. Der leichte Anstieg des Anteils an den Versicherten zwischen diesen beiden Jahren schlägt sich dabei nur in einem unterproportionalen Anstieg der Ausgaben nieder. Dies wird nicht durch Änderungen der Altersprofile der pro-Kopf-Ausgaben verursacht (vgl. Abb. A.2 im Anhang). Die Gründe werden vielmehr in Abb. 2 erkennbar. Zum einen haben zwischen 2006 und 2012 die aus historischen Gründen besonders geburtenschwachen Jahrgänge 1944 bis 1949 die hier gezogene Altersgrenze von 65 Jahren mehrheitlich überschritten, was den Anstieg der Leistungsausgaben für diese Altersgruppe gedämpft hat. Zum anderen sind in der Altersgruppe der 32,5- bis 65-Jährigen in beiden Jahren die geburtenstarken Jahrgänge von 1957 bis 1969 enthalten, die von 2006 bis 2012 allesamt in ein Alter mit immer stärker steigenden, altersspezifischen pro-Kopf-Ausgaben vorgerückt sind, die Altersgrenze bei 65 Jahren jedoch noch nicht überschritten haben. Dies hat die Leistungsausgaben für die mittlere Altersgruppe temporär erhöht. Die Altersstruktur der Versicherten ist damit jedoch – gemessen an der Struktur einer Bevölkerung mit konstanten, bestandserhaltenden Geburtenzahlen – verzerrt, und zwar derzeit noch zugunsten der Altersgruppen der unter-65-Jährigen.

[14] Die offene Altersgruppe „90 und älter“, die als solche relativ stark besetzt ist, fasst Angaben zusammen, die in den differenzierteren Angaben für 2012 für alle Gruppen höheren Alters einzeln erfasst werden. Für die weit kleinere, offene Altersgruppe „100 und älter“ zeigt sich dort kein ähnlich starker Effekt mehr.
[15] Durch Division der Zahl der Versichertentage für jede Altersgruppe durch 365 (in Schaltjahren: 366). Bei der Altersgruppe der unter-1-Jährigen ist das Resultat dieser Rechnung zu verdoppeln, unter der vereinfachenden Annahme, dass sich die Geburten gleichmäßig über das Jahr verteilen, so dass die Neugeborenen im Mittel jeweils nur ein halbes Jahr lang Leistungen der GKV in Anspruch nehmen.

Tab. 3: Altersstruktur von Versicherten und Leistungsausgaben der GKV (2006, 2012 und 2045)

Anteile an…	Altersgruppen 0 – 32,5	32,5 – 65	65+
	2006		
… Versicherten (1)	35,9%	43,3%	20,8%
… Leistungsausgaben der GKV (1)	18,7%	37,3%	44,1%
	2012		
… Versicherten (1)	35,1%	43,5%	21,4%
… Leistungsausgaben der GKV (1)	17,9%	37,7%	44,4%
	2045 (Variante 1)		
… Versicherten (2)	30,2%	37,6%	32,2%
… Leistungsausgaben der GKV (2)	13,0%	29,9%	57,1%
	2045 (Variante 2)		
… Versicherten (2)	30,7%	38,2%	31,1%
… Leistungsausgaben der GKV (2)	13,4%	30,6%	55,9%

Datenquellen: (1): Bundesversicherungsamt: Risikostrukturausgleich, Info-Dateien und Auswertungen, GKV-Ausgabenprofile nach Alter, Geschlecht und Hauptleistungsbereichen, 1996-2014 (Stand: 19.02.2016; Download 4.03.2016); (2): Statistisches Bundesamt: Bevölkerung Deutschlands bis 2060 – Ergebnisse der 13. koordinierten Bevölkerungsvorausschätzung, Varianten 1 („Kontinuität bei schwächerer Zuwanderung“) und 2 („Kontinuität bei stärkerer Zuwanderung“); eigene Simulationen.

Die in den Ist-Daten und in Abbildung 2 klar zu beobachtenden Anzeichen zeitlicher und intergenerationeller Dynamik der auf ältere Versicherte entfallenden Leistungsausgaben der GKV weisen darauf hin, dass sich im Zuge des aus heutiger Sicht absehbaren demographischen Alterungsprozesses weitere Verschiebungen der Strukturen von Versichertenpopulation und Leistungsausgaben ergeben werden. Das Bundessozialgericht hätte diese Verschiebungen in seiner Entscheidung zumindest perspektivisch berücksichtigen können, auch wenn sie sich angesichts der Ungewissheit über zukünftige Entwicklungen vorab nicht exakt quantifizieren lassen.

Zu diesem Zweck werden in Tabelle 3 zusätzlich zwei simulierte Szenarien betrachtet, die sich beide auf das Jahr 2045 – von 2012 aus wiederum ungefähr einen Generationenabstand in die Zukunft versetzt – beziehen. Die Simulationen basieren auf den Varianten 1 und 2 der jüngsten, amtlichen Bevölkerungsvorausberechnungen.[16] Darüber hinaus wird vereinfachend unterstellt, dass die altersspezifischen Anteile Versicherter an der Gesamtbevölkerung und die Struktur der

[16] Beide Varianten beruhen auf den Annahmen einer „annähernd konstanten“ Geburtenhäufigkeit und eines „moderaten Anstiegs“ der Lebenserwartung. Sie unterscheiden sich durch unterschiedlich hohe Wanderungssalden (i.H.v. 100.000 bzw. 200.000 Personen *p.a.*) ab 2021. In früheren Versionen der amtlichen Bevölkerungsvorausberechnungen wurden entsprechende Varianten auch als „Unter-“ bzw. „Obergrenze“ für eine „mittlere“ Bevölkerungsentwicklung bezeichnet.

altersspezifischen pro-Kopf-Leistungsausgaben der GKV gegenüber 2012 unverändert bleiben. Unter diesen Annahmen steigt der Anteil der Personen im Alter von 65 Jahren und darüber an den gesamten Leistungsausgaben der GKV im Zuge der demographischen Alterung bis 2045 auf Werte von rund 56% bis 57%, die dann auf 31% bis 32% der Versicherten entfallen.

Eine juristische Würdigung der hier dargelegten Fakten und Perspektiven kann an dieser Stelle erneut nicht vorgenommen werden. Hinzuweisen ist aber darauf, dass Ausgaben- und Versichertenanteile der 65-Jährigen und Älteren, die 2006 und 2012 jeweils in einer Relation von mehr als 2:1 stehen, gemeinhin als stark überproportionales Verhältnis gewertet werden. Der hier für den Zeitraum bis 2045 simulierte Anstieg des Ausgabenanteils auf über 55% ergibt sich ggfs. allein durch die weitere Entfaltung eines derzeit schon recht fortgeschrittenen, demographischen Alterungsprozesses. Bei der rechtlichen Wertung der aktuellen Gegebenheiten ist dieser Prozess in seinen grundlegenden Tendenzen daher bereits heute ergänzend mit einzubeziehen.

c) Im Kontext der Frage nach der Altersverteilung des in der GKV versicherten Risikos kommt es außerdem darauf an, inwieweit dieses Risiko gegebenenfalls durch Beiträge der nachwachsenden Generation finanziert wird. Hierzu weist das Gericht darauf hin (vgl. erneut Tz. 64), dass der „Eigenfinanzierungsanteil“ der Rentner in der GKV nach Angaben der Bundesregierung in ihrem Bericht zur Bedeutung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts zur sozialen Pflegeversicherung vom 3.04.2001 (1 BvR 1629/94) für andere Zweige der Sozialversicherung immerhin 46% der auf sie entfallenden Leistungsausgaben betrage (vgl. BT-Drs. 15/4375, S. 8).

Herkunft und Zusammensetzung dieser Zahl werden im Urteil und auch im genannten Bericht nicht näher erläutert. Sie kann hier daher nicht überprüft werden. Es ist aber davon auszugehen, dass damit die Beiträge gemeint sind, die die Rentner auf ihre beitragspflichtigen Einnahmen – u.a. ihre gesetzlichen Renten, mit einem Beitragszuschuss der GRV in Höhe des hälftigen allgemeinen Beitragssatzes der GKV – an die Krankenversicherung der Rentner (KVdR) entrichten müssen. Falls das so ist, dürfte die ursprünglich auf das Jahr 2003 bezogene Zahl mittlerweile stark veraltet sein. Seit 2003 ist das Niveau gesetzlicher Renten – gemessen an einer Bruttostandardrente mit 45 Versicherungsjahren im Vergleich zu den durchschnittlichen, beitragspflichtigen Bruttoentgelten aktiver Versicherter – bis 2012 um rund 5,5% (bis 2014 sogar um rund 8,5%) gesunken.[17] Der Rentnerquotient ist dagegen, mit gewissen zwischenzeitlichen Schwankungen, tendenziell konstant geblieben, v.a. weil neben der Zahl der Rentner auch die Erwerbsbeteiligung und die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung trendmäßig gestiegen sind.

Gravierender ist jedoch, dass eine Zurechnung der für die Rentner abgeführten Beiträge zu den Rentnern selbst nicht der tatsächlichen intergenerationellen Verteilung der damit verbundenen Finanzierungslasten entspricht. Soweit die finanzielle „Beteiligung“ der Rentner auf ihrerseits im Umlageverfahren finanzierten Leistungen der GRV beruht, sind die daraus resultierenden Bei-

[17] Vgl. Deutsche Rentenversicherung, Rentenversicherung in Zeitreihen 2015, S. 258.

träge zur KVdR letztlich ebenfalls den Mitgliedern der jeweils aktiven Generation zuzurechnen, die durch ihre Beiträge an die GRV die dafür nötigen Mittel erwirtschaften. Dies gilt völlig unabhängig davon, ob und in welchem Umfang ein Teil der KVdR-Beiträge von der GRV direkt bezuschusst wird bzw. ob und inwieweit die Bruttorenten dadurch rechnerisch vermindert werden. Der Verweis auf einen substantiellen „Eigenfinanzierungsanteil“ der Rentner oder der 65-Jährigen und Älteren an den auf sie entfallenden Ausgaben der GKV erweist sich damit nicht nur als vermutlich überhöht, sondern v.a. als sachlich verfehlt.

Ich danke Ihnen für Ihre Fragen und hoffe, dass meine Hinweise und Überlegungen im Rahmen der verbleibenden Rechtsmittel gegen das Urteil des Bundessozialgerichts zur Klärung dienen.

Mit freundlichen Grüßen,

Martin Werding

Anhang:

Abb. A.1: Pro-Kopf-Leistungsausgaben der GKV nach dem Alter (1996 bis 2013)

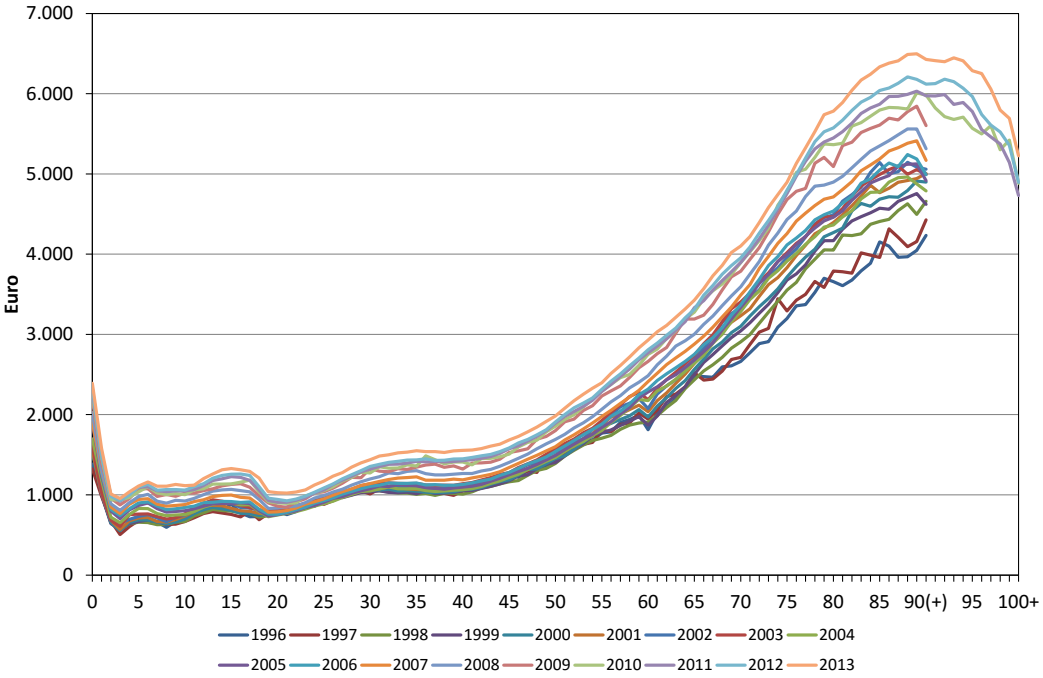
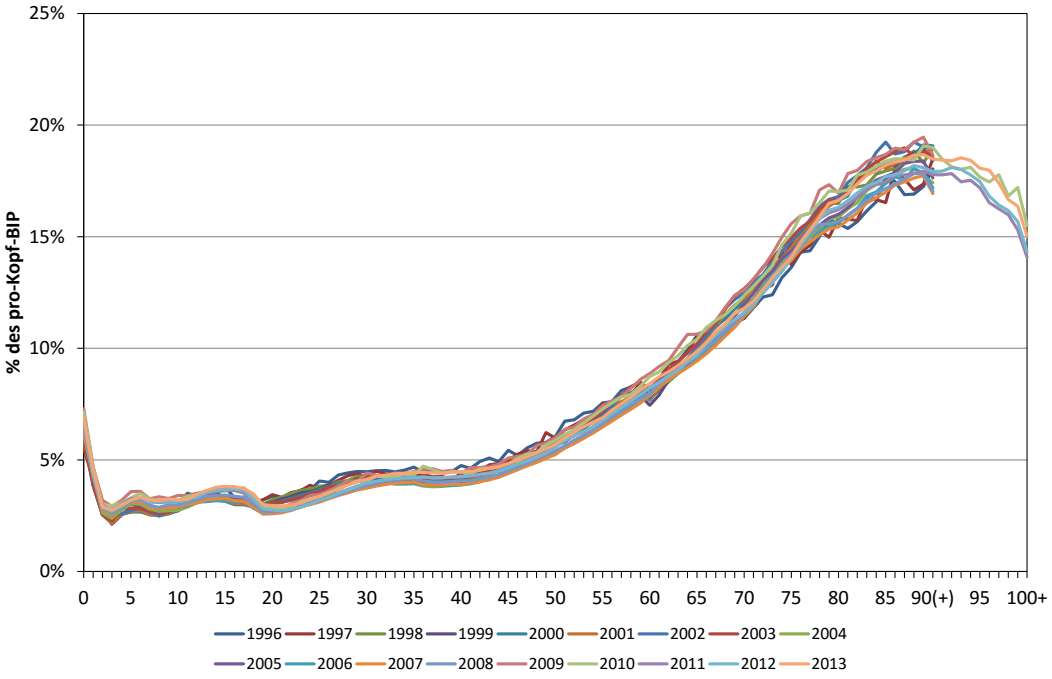


Abb. A.2: Pro-Kopf-Leistungsausgaben der GKV nach dem Alter (1996 bis 2013)



Datenquelle: Bundesversicherungsamt: Risikostrukturausgleich, Info-Dateien und Auswertungen, GKV-Ausgabenprofile nach Alter, Geschlecht und Hauptleistungsbereichen, 1996-2013 (Stand: 10.02.2015; Download 4.03.2016).