

Die familienpolitische Strukturreform der Sozialversicherung*

Dr. Jürgen Borchert

*„Remota itaque justitia quid sunt regna nisi magna latrimonia?“
(Augustinus)***

Einleitung

Wie im „Wiesbadener Entwurf“ ausführlich erörtert, ergibt sich die Notwendigkeit einer familienpolitischen Strukturreform der Sozialversicherung aus verteilungs- und wirtschaftspolitischen sowie verfassungsrechtlichen Gründen. Das Bundesverfassungsgericht betrachtet diese Aufgabe zu Recht als dringlich, wie die Fristsetzung zum Jahresende 2004 im „Pflegerurteil“ vom 3. April 2001 zeigt, mit welchem dem Gesetzgeber die familiengerechte Gestaltung der Beiträge zur Pflegeversicherung aufgegeben und zugleich der Auftrag erteilt wurde, die übrigen umlagefinanzierten Systeme der Alterssicherung auf ihre Familiengerechtigkeit zu überprüfen. Dass damit die gesetzliche Rentenversicherung gemeint ist, ist offensichtlich. Der Auftrag betrifft aber ebenso die gesetzliche Krankenversicherung, denn sie ist ebenfalls umlagefinanziert und hier erfolgen heute bereits etwa die Hälfte aller Ausgaben für Ruheständler; zudem wird dieser Anteil im Zuge der fortschreitenden Alterung der Bevölkerung rasch steigen. Weil der Grund dafür insbesondere in der rasch ansteigenden Kinderlosigkeit der heutigen Aktivengeneration zu finden ist, sind deshalb die Grundsätze des Pflegerurteils auch hier anzuwenden.

Offen gelassen hat das Bundesverfassungsgericht die Frage, wie der Gesetzgeber die Korrektur vorzunehmen hat. Drei Ebenen der Benachteiligung sind zu unterscheiden. Zum einen nämlich die synchron und horizontal erfolgende Benachteiligung, welche aus der Tatsache resultiert, dass die Sozialversicherung von Eltern und Nichteltern dieselben Geldbeiträge vom Bruttolohn abführt, obwohl Eltern mit ihrer Kindererziehung schon die bestandssichernden Beiträge für das System erbringen und weniger leistungsfähig sind. Zum anderen führt der lineare-proportionale Beitragstarif in (synchron-) vertikaler Richtung zwi-

* Das Referat wurde im Hinblick auf die fortgeschrittene Diskussion im Dezember 2002 aktualisiert.

** „Wenn die Gerechtigkeit fehlt, was sind Staaten dann anderes als große Räuberbanden?“

schen „Oben“ und „Unten“ zu einer regressiven Belastungswirkung, welche ebenfalls mit dem Gleichheits- wie dem Solidarprinzip unvereinbar ist. Schließlich ist – drittens – der diachrone Nachteil auszugleichen, der aus der Tatsache resultiert, dass die Eltern im Rentensystem sowie teilweise auch in der Pflege- und Krankenversicherung um die Früchte ihrer Investitionen in das Humanvermögen geprellt werden.

Eine Betrachtung der Probleme aus diesen verschiedenen Blickwinkeln führt zu der Einsicht, dass zur Lösung der synchronen Ungleichheiten letztlich nur ein universales System der sozialen Sicherung unter Einbeziehung der gesamten Wohnbevölkerung und aller personengebundenen Einkommen geeignet ist, bei welchen die Beitragsgestaltung dem Muster des Solidaritätszuschlags bei der Einkommenssteuer folgt. Auf der Leistungsseite des Rentensystems ist dem „bestandssichernden Beitrag“, welcher durch Kindererziehung erbracht wird, diachron durch die Einrichtung von Elternrenten nach dem Dualen Modell Rechnung zu tragen. Wegen der Einzelheiten wird auf den „Wiesbadener Entwurf“ Bezug genommen. In diesem Referat sollen einige Aspekte vertieft und dazu die Standpunkte diskutiert werden, die zu den einschlägigen Fragen vertreten werden.

I. Diskussion des Streitstandes zur Strukturreform

1. Contra: Bert Rürup, Franz Ruland, VDR und Sachverständigenrat

Die Notwendigkeit einer derartigen Strukturreform wird mit einer Fülle von Behauptungen und Argumenten bestritten, die allerdings nicht überzeugen können.

1.1. Die Kritik von Bert Rürup¹

In seinem Kommentar kritisiert Bert Rürup am „Wiesbadener Entwurf“ einen „ausgeprägt antiindividualistischen und damit in Teilen auch antidemokratischen Fundamentalismus“, eine „exzessive Zunahme der staatlichen Umverteilungsaktivitäten“, ohne dass deren Legitimation und die allokativen sowie die gesamtwirtschaftliche Entwicklungsdynamik beeinflussenden Konsequenzen diskutiert würden. Der „Wiesbadener Entwurf“ ignoriere den Unterschied zwischen Steuern und Beiträgen. Die Ablehnung der Kapitaldeckung übersehe, dass ein mischfinanziertes Alterssicherungssystem stabiler und effizienter sei als ein nur aus dem Lohn- oder Erwerbseinkommen finanziertes System. Nicht einmal ansatzweise erwogen werde, „ob das vorgeschlagene familienpolitische Umverteilungsprogramm nicht einen „brain drain“ von kinderlosen „high-potentials“ aus Deutschland heraus akzeleriert“. Auch Kinderlosigkeit sei ein legitimer

¹ Vgl. unten – Teil B – Dokumentation.

Lebensentwurf und Eltern seien sich bei der Erfüllung ihres Kinderwunsches der Belastungen bewusst. Es fehlten jegliche Überlegungen zu einem möglichen Zusammenhang zwischen Kinderarmut und Frauenerwerbstätigkeit, auch werde nicht auf die zahlreichen internationalen Befunde eingegangen, dass – sofern die infrastrukturellen Bedingungen erfüllt seien – Frauenerwerbstätigkeit und Geburtenrate positiv miteinander korrelierten.

1.2. Die Einwände Franz Rulands gegen BVerfG vom 3. April 2001²

Scharfe Kritik am Pflegeurteil hat Franz Ruland geäußert: Das Bundesverfassungsgericht verhalte sich wie „ein nicht-legitimierter Ersatzgesetzgeber“. Das Gericht habe zudem den Umstand nicht erkannt, dass die Bevölkerung vor allem wegen der zurückgehenden Kinderzahlen in den Familien schrumpfe. Eine Umstrukturierung der Beiträge würde zu einem Ausgleich von einem Fünftel Kinderloser zu vier Fünfteln Eltern führen. Ruland kritisiert ferner, dass das Gericht nicht geprüft habe, ob trotz der enormen Verbesserungen der letzten Jahre noch von einem unzulänglichen Familienlastenausgleich ausgegangen werden könne. Der Kinderlastenausgleich könne sachgerecht im Übrigen nur von der gesamtgesellschaftlichen Solidargemeinschaft wahrgenommen werden. Die Beschränkung auf Versicherte benachteilige nichtversicherte Eltern. Ein Binnenausgleich innerhalb der Pflegeversicherung treffe zudem nur die Kinderlosen, deren Einkommen die Versicherungspflichtgrenze nicht übersteige. Eine Beitragsstaffel begünstige die Besserverdienenden; ohnehin komme nur der Arbeitnehmerbeitrag für einen Ausgleich in Betracht. Schließlich meint Ruland, in der Rentenversicherung finde bereits ein effektiver FLA statt; das System der beitragsbezogenen Rente werde gesprengt und die Berücksichtigung der Kindererziehung führe zu negativen Renditen Kinderloser, weil deren Beiträge um ca. 6 v.H. steigen müssten.

1.3. Die Sicht des Verbandes deutscher Rentenversicherungsträger (VDR)³

Der Verband deutscher Rentenversicherungsträger bestreitet die Prognose rasant steigender Beitragssätze ebenso wie die Behauptung unzureichender Leistungen. Der Beitragssatz steige bis 2020 nicht über 19,8 %; die Rentenreform 2001 habe auch zu mehr Generationengerechtigkeit geführt. Eine Reform nach dem „Wiesbadener Entwurf“ sei mit dem Eigentumsschutz der Rentenanwartschaften sowie dem Äquivalenzprinzip der GRV unvereinbar. Im Übrigen berücksichtige das

² Ruland, Franz, Familie und Rentenversicherung, Mittlg. LVA Ober- und Mittelfranken, 12/2001, S. 699 ff.; Ruland, Franz, Das BVerfG und der Familienlastenausgleich in der Pflegeversicherung, NJW 23/2001, S. 1673 ff.; ähnlich Eichenhofer, Eberhard, Beitragsvergünstigung für Eltern in der Rentenversicherung?, Mitteilungen der LVA Ober- und Mittelfranken, S. 719; ders., Empfiehlt es sich, die rechtliche Ordnung finanzieller Solidarität zwischen Verwandten in den Bereichen des Unterhaltsrechts, des Sozialhilferechts und des Sozialversicherungsrechts neu zu gestalten? In: Verhandlungen des 64. DJT, Berlin 2002, S. B3 ff. (B 40 ff.).

³ Vgl. unten – Teil B – Dokumentation.

Rentenrecht die Kindererziehung bereits in ausreichendem Maße und der Familienlastenausgleich sei eine Aufgabe der gesamtgesellschaftlichen Solidarität. Bei steigender Geburtenzahl müssten langfristig immer weniger Kinderlose und Kinderarme für immer mehr Elternrenten aufkommen. Das „duale System aus Eltern- und Geldbeitragsrenten“ führe zu einer extremen Überbewertung der Kindererziehung. Die Arbeitsproduktivität sei von weit größerer Bedeutung als der generative Faktor des Humankapitals.

1.4. Argumente des Sachverständigenrates⁴

Der Sachverständigenrat geht in seinem Jahresgutachten 2001/2002 für das Jahr 2020 sogar von einem Rentenbeitragssatz von nur 19,4 % aus und beschäftigt sich unter der Überschrift „Lösungen und Scheinlösungen“ ausführlich mit der Frage einer personellen und finanziellen Erweiterung der Sozialversicherung. Der Entlastung durch Einbeziehung der Selbständigen stünden langfristig wegen deren längerer Lebenserwartung höhere Ausgaben gegenüber. Zudem würde der Rückkoppelungsfaktor der GRV bei sinkenden Beiträgen in den Folgejahren den Anpassungssatz erhöhen. Auch die Einbeziehung der Beamten wäre wegen deren höherer Lebenserwartung für die GRV ein riesiges Verlustgeschäft. Weil zudem die in der Beamtenbesoldung implizit (u.a. durch geringere BruttoBezüge im Vergleich zu sozialversicherten Arbeitnehmern in vergleichbarer Position) versteckten Abzüge entfielen, würden sich für die Dienstherren Mehrbelastungen ergeben. Soweit berufsständische Versorgungswerke betroffen seien, müssten Kompensationszahlungen durch die GRV erfolgen. Zielführender sei deshalb eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit durch Erhöhung des Renteneintrittsalters. Gegen die Gleichsetzung von Kindererziehungsaufwand und staatlichen Zwangsabgaben sprächen die Freiwilligkeit der und die Lebensbereicherung durch Elternschaft. In einem Land mit einer zunehmenden Unstetigkeit der Erwerbsformen und Erwerbsbiografien, einer zunehmend arbeitsmarktorientierten Zuwanderung und nicht zuletzt mit einem kostenlosen Bildungssystem sei eine Differenzierung der positiven Externalitäten nicht sinnvoll und praktisch unmöglich. Insoweit verweist der Sachverständigenrat noch auf die Bilanzierung der staatlichen Leistungen für Familien in Höhe von 290.994 Mrd. DM, dabei das Ehegattensplitting und die Familienhilfe in der GKV nicht einmal mitgerechnet.

1.5 Die Einwände von Ribhegge, Ebsen, Köhler-Rama und Eichenhofer

Im Zusammenhang mit der durch das Pflegeurteil des Bundesverfassungsgerichts ausgelösten Reformdiskussion sind im Verlauf des Jahres 2002 zahlreiche Stellungnahmen erschienen, welche die vorgenannten Einwände teilweise wiederholen, teilweise sie aber auch ergänzen. Ihr gemeinsamer Nenner besteht

⁴ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Für Stetigkeit – gegen Aktionismus, Jahresgutachten 2001/2002, Stuttgart 2001, S. 159 ff.

darin, dass sie das zu lösende Problem als ein solches der „Vereinbarkeit“ und des Familienlastenausgleichs sehen und letzteres dem Steuersystem überantworten wollen.

Für Ribhegge ist das Kernproblem der unzureichenden Amortisation elterlicher Vorleistungen in der unzureichenden innerfamiliären Solidarität zu suchen. Entscheidende Gründe für die Entstehung der sozialen Sicherungssysteme lägen in den Defiziten der zu kleinen Risikogemeinschaften. Die gesellschaftlichen externen Effekte durch die Besteuerung der Arbeitseinkommen seien aber ein steuerrechtliches, kein sozialversicherungsrechtliches Problem. Im Generationenvertrag dürfe man nicht allein die Belastung der Eltern sehen, sondern müsse auch die Versorgungsansprüche der Kinder berücksichtigen, welche diese durch Beitragszahlung erwürben. Eine funktionale Zuordnung der familialen Leistungen auf einzelne Subsysteme sei weder sinnvoll noch machbar.⁵

Für Köhler-Rama⁶ wäre die Berücksichtigung der Kindererziehung im Rentenrecht eine Individualisierung des Risikos der Kindererziehung, gleichbedeutend mit einer ex-post risikobezogenen Prämiendifferenzierung, zudem mit einer bevölkerungspolitischen Ideologie und Stoßrichtung behaftet. Die wirkungsvollste Maßnahme zur Lösung der vielfältigen Probleme sei allemal die Steigerung der Erwerbsbeteiligung von Frauen. Dies sehen Ebsen⁷ und Eichenhofer⁸ genauso.

2. Diskussion

2.1. Zu Ribhegge, Köhler-Rama, Eichenhofer und Ebsen

Auffallend ist an allen Stellungnahmen, dass die umfassende Diskussion der einschlägigen Fragen im Rahmen des „Trümmerfrauenverfahrens“, die auch in der Literatur ihren Niederschlag fand,⁹ komplett ignoriert wird. Dabei ist alles Wesentliche bereits damals nahezu erschöpfend behandelt worden:

- Dass es nicht um Fragen der Entlastung geschweige denn der „Besserstellung“, sondern um „Leistungsgerechtigkeit“ geht (kein Kindergeld für die Oma, sondern eine leistungsgerechte Rente);
- dass – wenn Kindererziehung eine Leistung nicht nur für das Alterssicherungssystem, sondern für Staat und Gesellschaft insgesamt ist – nach den

⁵ Ribhegge, Hermann, Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Pflegeversicherung, in: Kritische Justiz, 3/2002, S. 358 ff.

⁶ Köhler-Rama, Tim, Kinderzahlabhängige Beiträge in der gesetzlichen Rentenversicherung: Rückschritt statt Fortschritt, DAngVers 11/2002, S. 449 ff

⁷ Ebsen, Ingwer, Verfassungsanforderungen an den Familienleistungsausgleich in den Alterssicherungssystemen – einige Überlegungen zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, DRV 12/2002, S. 697 ff

⁸ Eichenhofer, Eberhard, Familien und soziale Sicherheit in internationaler Perspektive, DRV 12/2002, S. 725 ff; ders., Beitragsvergünstigung für Eltern in der Rentenversicherung?, Mitteilungen der LVA Oberfranken und Mittelfranken 12/2001, S. 722 ff.

⁹ Vergleiche Borchert, Plädoyers (1992) sowie ders., Man muß kein Extremist sein..., in: Familie und Recht 2/1992, S. 88ff.

Gesetzen der Proportionalität nicht einzusehen ist, dass Eltern für dieses „Mehr“ in der Alterssicherung „weniger“ erhalten sollen;

- dass es die Sozialversicherung, vor allem die Rentenversicherung, ist, welche die „ungeheure Begünstigung der Kinderlosen und kinderarmen Familien und die entsprechenden Benachteiligungen der kinderreichen Familien herbeiführt“ und deshalb „nach dem Verursacherprinzip auch sie es ist, und nicht die im Staat zusammengefasste Volksgemeinschaft, die das wieder in Ordnung zu bringen hat. Sie kann es also nicht auf die Steuergesetzgebung abschieben“ (von Nell-Breuning),
- dass „Sondersysteme“ keine Rechtfertigung für Transferausbeutung sind;
- dass schon das schiere Ausmaß der externen Effekte im „Generationenvertrag“ (derzeit etwa 120 Mrd. €) eine Korrektur lediglich durch Steuern ausschließt,
- dass der so genannte Familienlastenausgleich bei genauer Betrachtung ein „Etikettenschwindel“, „Schildbürgerstreich“, „Leerlaufmaschinerie“, „einlullende Harmoniehypothese“ usw. ist.¹⁰

Deshalb ist diese neuerliche Diskussion nicht nur mit wissenschaftlichen Grundsätzen kaum vereinbar, sondern es liegt auch eine gehörige Portion „contempt of court“ in ihr, denn es wird der Eindruck erweckt, als habe das Bundesverfassungsgericht in seiner bahnbrechenden Trümmerfrauenentscheidung alle diese Aspekte überhaupt nicht erkannt. Tatsächlich wurde das Urteil damals aber vor dem Hintergrund einer intensiven Debatte gefällt, die nahezu alle heutigen Argumente bereits kannte; diese waren mit einigen hundert Seiten zum Gegenstand des Rechtsstreits gemacht worden.

Die Autoren gehen im übrigen zu Unrecht davon aus, dass die Probleme, welche die falsche Konstruktion der Sozialversicherung verursacht, durch „Verinbarkeit“ oder durch den steuerlichen „Familienleistungsausgleich“ lösbar seien; solange die Quellursachen der Deklassierung der Familien, die familienfeindlichen Revenuestrukturen und die positiven externen Effekte im Generationenvertrag, weiterwirken, wird vielmehr nur das fatale Hase/Igel-Rennen weitergehen. Ohne eine durchgreifende familienpolitische Strukturreform können diese Instrumente nicht funktionieren; das käme dem Versuch gleich, Wasser mit einem Sieb zu schöpfen.

Dass Köhler-Rama von „ideologischer Grundrichtung“ schreibt, davon spricht, dass Altersarmut aufgrund von Kinderlosigkeit der Vergangenheit angehöre und dabei Altersarmut aufgrund von Kindererziehung auslöst, dass er von rückwirkender Prämendifferenzierung und einer erheblich verschlechterten Rendite Kinderloser im Falle einer Beitragsdifferenzierung zwischen Eltern und Kinderlosen spricht, zeigt nur, dass er die zentrale Frage der „Beitragsäquivalenz“ der Kindererziehung offenbar immer noch nicht versteht: Wer nur Geld-

¹⁰ So Suhr, Dieter, Transferrechtliche Ausbeutung und verfassungsrechtlicher Schutz von Familien, Müttern und Kindern, Der Staat, 1/1990, S. 70 ff.

beiträge erbringt, leistet nur die Hälfte des zur Aufrechterhaltung des Systems nötigen Beitrags. Deshalb – und das ist das tatsächlich Neue in seinem Beitrag! – muss er auch voraussetzen, dass „Kinderlosigkeit von dem bislang versicherten Risiko zu einem individuell rentenschädlichen Tatbestand umdefiniert“ würde. Dass das System niemals „Kinderlosigkeit“ versichert hat, sondern dem System im Gegenteil die stillschweigende, inzwischen jedoch widerlegte Vorstellung der „Kontinuität des Volksganzen“ bei vernachlässigbar geringer Kinderlosigkeit zugrunde lag, scheint ihm unbekannt zu sein. Und dass Mütter durch das System um ihre genuinen, originär erworbenen Ansprüche auf Altersunterhalt geprellt werden, weil das familiäre durch das soziale System verdrängt wurde, sieht er ebenfalls nicht.

Wenn Ribhegge die „Sozialisierung“ des Kindernutzens nur im Falle der steuerlichen Abschöpfung zu erkennen vermag, jedoch die ungleich stärkere im Bereich der Sozialversicherung nicht, gilt ähnliches. Wenn er dabei auf die Ansprüche abstellt, welche Kinder durch ihre Beiträge ja selbst erwürben, übersieht er, dass diese Ansprüche nur dann valuiert werden können, wenn sie ihrerseits durch „Humankapital“ gedeckt sind. Letztlich handelt es sich deshalb um eine chrematistische Betrachtung, welche dem Gegenstand der Untersuchung nicht gerecht wird.¹¹

Auch Ebsen ist bei seiner Interpretation der einschlägigen Entscheidungen offenbar davon ausgegangen, das Bundesverfassungsgericht habe sich mit den Voraussetzungen und Implikationen seiner Rechtsprechung, insbesondere der „gesamtgesellschaftlichen Dimension“ des Kinderlastenausgleichs und der „Förderung erziehungsfreundlicher Rahmenbedingungen“ nicht auseinander gesetzt, obwohl das Gegenteil richtig ist. Seine zur Stützung seines Standpunktes vorgenommene Literaturauswahl wirkt dementsprechend recht einseitig, eine kritische Auseinandersetzung mit dem Begriff¹² und erst recht den Realitäten des „Familienleistungsausgleichs“ unterbleibt. Ähnliches gilt für die Beiträge Eichenhofers, der „die rentenrechtlichen Kompensationen nicht auf die Frauen konzentrieren, sondern stattdessen jeden die Familienarbeit leistenden Elternteil in seiner konkreten Stellung als Erwerbstätiger schützen“ will. Wie er aber die asymmetrischen Belastungswirkungen für Familien im Transfersystem und die externen Effekte bei Kinderlosen eliminieren will, für welche er hier Eltern wie selbstverständlich Doppelleistungen in Gestalt von Erwerb und Kindererziehung zumutet, diese entscheidende Frage lässt er offen.

11 Zum Chrematismus siehe Wiesbadener Entwurf zu Fußnote 82. Ribhegges Argumentation in weiteren Einzelaspekten, z.B. in seiner Kritik an der Entscheidung zur privaten Pflegeversicherung und der irrigen Vorstellung des Senats betreffend die Kapitaldeckung, ist hingegen überzeugend; allerdings übernimmt er andererseits die Zahlen des Sachverständigenrates zum Ausmaß des Familienlastenausgleichs, ohne sich über die tatsächlichen Verteilungswirkungen Rechenschaft abzulegen.

12 Dazu beispielsweise Estelmann, Martin, SGB 2002, S. 246.

2.2. Erwiderung auf Bert Rürup

Naturgemäß kommt den Einwänden Bert Rürups, der sowohl Vorsitzender des Sozialbeirates als auch Mitglied des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ist und zudem in zahlreichen einschlägigen Kommissionen mitwirkt(e), besonderes Gewicht zu. Sein Kommentar zeigt jedoch, dass er die Vorentscheidungen des Grundgesetzes für jedwede Sozialpolitik einschließlich der mittlerweile gefestigten einschlägigen Verfassungsjudikatur ignoriert.

- (1) Von seinem Standpunkt muss nämlich die gesamte Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu familienpolitischen Fragen als „ausgeprägt anti-individualistisch und damit auch letztlich anti-demokratischer Fundamentalismus“ angesehen werden, denn diese Rechtsprechung ist an Art. 3 Abs. 1 GG ausgerichtet und bereits deswegen „egalitätsorientiert“. Die Tatsache, dass zudem Art 6 Abs. 1 GG nicht nur zusätzlich einen besonderen Gleichheitssatz, sondern obendrein ein Fördergebot enthält, scheint Rürup ebenso unbekannt zu sein, denn schon aus dieser normativen Grundorientierung unserer Gesellschaft folgt, dass die von ihm eingeforderte „valide Begründung“ für die „egalitätsorientierte“ Politik zu Gunsten der Familien bereits besteht. Rechtfertigen muss sich nicht eine Politik, die Familien zu ihrem Recht verhilft, sondern genau umgekehrt die von ihm so vehement befürwortete „individualistische“, sobald sie zu Lasten der Familien geht.
- (2) Rürup befürchtet weiter eine „exzessive Zunahme der staatlichen Umverteilungsaktivitäten“, ohne sich jedoch mit der im „Wiesbadener Entwurf“ detailliert belegten Tatsache auseinander zu setzen, dass genau eine solche in der Sozialversicherung stattfindet und hart kritisiert wird – allerdings eine zu Lasten der Familien und Kleinverdiener. Der „Wiesbadener Entwurf“ will die Umverteilung im Gegenteil genau dadurch eliminieren, dass der maßlose staatliche Eingriff in die Familienökonomie zurückgenommen wird. Familien, die infolge einer nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip bemessenen Steuer- und Sozialabgabenlast ihre Kinder aus dem selbst erwirtschafteten Einkommen großziehen können, benötigen keine Umverteilungsgeschenke mit zusätzlichem Verwaltungsaufwand.
- (3) Nirgendwo im Wiesbadener Entwurf wird die Legitimität eines kinderlosen Lebensentwurfs in Frage gestellt oder „die Sicherung der eigenen Altersversorgung, die Stabilisierung der staatlichen Sicherungssysteme oder eine Erhöhung des zukünftigen Produktionspotenzials der Gesellschaft als relevante Geburtsmotive“ angeführt, noch wird eine „volle Kompensation des kinderbedingten Konsumverzichts“ verlangt. Worum es geht, ist stattdessen die hier nur noch von Rürup bestrittene „Transferausbeutung“ der Familien, die zu astronomischen Umverteilungen von

Familien zu Kinderlosen führt, wie vom Bundesverfassungsgericht seit dem Trümmerfrauenurteil vom 7. Juli 1992 auch erkannt.¹³

- (4) Wenn Rürup in diesem Zusammenhang behauptet, dass Eltern sich heute in aller Regel der mit Kindererziehung verbundenen Verpflichtungen und Belastungen bewusst seien, so muss dem schon deshalb widersprochen werden, weil die Transferausbeutung selbst der Verfassungsjudikatur lange Zeit verborgen blieb. Zudem beweisen nicht zuletzt die Daten des Statistischen Landesamts Baden-Württemberg, dass sich die ökonomische Situation der Familien über Jahrzehnte verschlechterte und sich sogar entgegen den erteilten unmissverständlichen Verfassungsaufträgen fortlaufend noch weiter verschlechtert. Konnten die Eltern heute minderjähriger oder studierender Kinder mit einer solchen, mit Art. 6 GG schlechthin nicht zu vereinbarenden Entwicklung rechnen? Weshalb also sollten Eltern es besser wissen, wenn selbst der Vorsitzende des Sozialbeirats offenkundig über die Entwicklung der Verteilungsverhältnisse zu Lasten der Familien nicht ganz im Bilde ist?
- (5) Steuern/Beiträge: Diese Problematik spielt, wie an vielen Stellen nachzulesen, eine zentrale Rolle im „Wiesbadener Entwurf“. Rürup vergisst einerseits allerdings, dass auch Kindererziehung nach der zutreffenden Verfassungsjudikatur ausdrücklich „Beitrag“ ist, weshalb der Verfasser/Referent auch zur Frage der „genau definierten Ansprüche“ eine dezidiert andere Auffassung hat, als Rürup mit seinem letztlich judikativ längst überholten „Weltbild“ der Sozialversicherung. Andererseits hätte Rürup von seinem Standpunkt aus dann auch thematisieren müssen, in welchem Umfang die Leistungen der Beitragssysteme derzeit aus Steuern finanziert werden, im Rentensystem zum Beispiel zu rund 40 %. Entgegen seiner Behauptung werden die Grenzen zwischen Steuern und Beiträgen im „Wiesbadener Entwurf“ sehr wohl beachtet, aber die bestehenden Realitäten vor allem auch kritisch hinterfragt.
- (6) Entgegen der Behauptung Rürups enthält der „Wiesbadener Entwurf“ keineswegs eine „Zentralhypothese“ eines kausalen Zusammenhangs der sozialstaatlichen Abgabenstruktur mit der Geburtenentwicklung, sondern geht auf diesen Aspekt nur quasi der Vollständigkeit halber am Rande ein. Auch der Einwand, dass die Verminderung der Erwerbstätigkeit die dominante Armutsursache sei und diese im „Wiesbadener Entwurf“ nicht behandelt werde, geht fehl, denn diese Frage wird mehrfach erörtert – mit dem Ergebnis, dass dies so nicht stimmt.¹⁴ Seine Annahme, dass bei verbesserten Vereinbarkeitsbedingungen steigende Erwerbs- und Geburtenraten international korrelierten, lässt sich ebenfalls, wie im Wiesbadener Entwurf am Beispiel Schwedens diskutiert, so nicht halten und wird schon durch die Verhältnisse in den neuen Bundesländern mit einer aus-

¹³ Vgl. BVerfG v. 7. Juli 1992 E 87, 1 (36 ff.): „Transferleistungen von Familien mit mehreren Kindern an die ohnehin schon bessergestellten Familien mit einem Kind und die Kinderlosen“.

¹⁴ Vgl. oben, S. 50 f und 92 f.

gebauten Kinderbetreuung widerlegt. Im Übrigen verkennt Rürup, dass vermehrte Frauenerwerbstätigkeit kein Ersatz für eine den Verfassungsmaßstäben genügende Sozial- und Abgabenordnung ist.

- (7) „Brain-drain“: Die nahe liegende Frage, dass gerade die üblicherweise im Alter der Familiengründung stehenden „high-potentials“ Deutschland auch wegen der extrem hohen Sozialabgaben und der einem Nachwuchswunsch extrem hinderlichen Bedingungen den Rücken kehren könnten, scheint sich für Rürup nicht zu stellen. Derzeit sollen bereits 15 % der promovierten Hochschulabsolventen dem Land den Rücken kehren, von den Jungmedizinerinnen sogar über 30 %. 1999 sind nach einer Meldung des Statistischen Bundesamtes 116.000 Menschen ausgewandert, vorwiegend junge „High Potentials“; von 1990 bis 1999 waren es 1,1 Millionen. Dass die überkommene Sozial- und Familienpolitik¹⁵ jedenfalls verheerende Folgen zeitigt, bedarf demgegenüber keines Beweises mehr.
- (8) Kapitaldeckung: Hier übersieht Rürup, dass die Ausweitung der Beitragspflicht auf alle personengebundenen Einkommen gerade die Abhängigkeit von der Lohnbasierung überwinden will. Interessant ist in diesem Zusammenhang ferner seine Bemerkung an anderer Stelle, dass es nicht möglich sei, die intertemporalen Verteilungswirkungen von Sachinvestitionen zu erfassen. Bei der Frage der Kapitaldeckung scheint Rürup im Übrigen innerhalb kurzer Zeit eine rasante Kehrtwendung vollzogen zu haben, denn noch als Mitglied der so genannten Blüm-Kommission war er 1997 in prominenter Rolle für die entschiedene Ablehnung der (Teil-) Kapitaldeckung verantwortlich. Anders als Rürup es darstellt, sind die mit einer (Teil-) Kapitaldeckung verbundenen Fragen unter Ökonomen auch nach wie vor hoch umstritten.¹⁶

2.3. Auseinandersetzung mit Franz Ruland

Ruland wiederholt viele seiner Argumentationen, mit denen er bereits im „Trümmerfrauenverfahren“ nicht überzeugen konnte.¹⁷ Im Übrigen handelt es sich überwiegend um Überlegungen, welche zwar zur Abwehr von Angriffen auf das gegliederte System der Alterssicherung gedacht sind, implizit jedoch für eine Lösung im hier vorgeschlagenen Sinne einer Universalsicherung unter Ein-

¹⁵ Zu der Rürup ja nicht ganz untergeordnete Beiträge geleistet hat!

¹⁶ Vgl. z.B. nur die Zusammenfassung der Enquete-Kommission „Demographischer Wandel“ in: Zur Sache 8/98, S. 376 f. (Mitglied: Prof. Rürup). Dezierten Widerspruch ertete Rürup auch in der Diskussion seines Beitrags namentlich durch Professor Hankel – vgl. dort. Wegen der von ihm eingeforderten „Regale füllenden Literatur“ wird schließlich auf den als Quelle mit weiterführenden Literaturhinweisen angegebenen Aufsatz Borchert, Jürgen, Finanzierung der Gesetzlichen Rentenversicherung, in: Boecken et al. (Hg.), Öffentliche und private Sicherung gegen soziale Risiken, Colloquium zum 65. Geburtstag Bernd Baron von Maydells, Baden-Baden 2000, S.133 f. sowie auf Borchert, Jürgen, „Renten vor dem Absturz“, Frankfurt am Main 1993 (Herausgeber: Prof. Rürup), S. 118 ff., 130 ff. verwiesen (jeweils mit vielen weiteren Nachweisen).

¹⁷ Vgl. Ruland, Rentenversicherung und Kinderlastenausgleich, DRV 1992, S. 327 ff.

beziehung aller personengebundenen Einkommen und einer Beitragsgestaltung nach dem Muster des „Soli“ sprechen.

- (1) Soweit Franz Ruland die Auffassung des Bundesverfassungsgerichts angreift, dass Kindererziehung bei kapitalgedeckten Vorsorgesystemen nicht berücksichtigt werden müsse, wird diese Meinung hier geteilt.
- (2) Soweit er die Beschränkung auf den Versichertenkreis und die damit einhergehende Umverteilung von unten nach oben kritisiert, ist ihm ebenfalls recht zu geben, jedoch ist seine Schlussfolgerung falsch, dass nur eine Lösung über die gesamtgesellschaftliche Solidarität sachgerecht wäre. Dies ist genau nicht der Fall, weil auf diesem Weg der Freiheits-/Verantwortungsbezug in der Achse Kinderlose/Eltern verloren ginge, wie Bernd Wegmann zur Lösung der „Kindererziehungszeiten“ zutreffend herausgearbeitet hat. Ruland selbst hat zur „Lösung“ durch steuerfinanzierte Kindererziehungsjahre ja schon gesagt, dies sei „in doppelter Weise verkehrt“.¹⁸ Ruland übersieht zudem, dass die Sozialversicherung die wirksamste Quelle der Benachteiligung ist und deshalb eine steuerfinanzierte Korrektur – unter Einschluss der Eltern – erneut ein intransparentes Kurieren am Symptom und angesichts der Größenordnung der notwendigen Korrekturen aussichtsloses Unterfangen beinhalten würde. Solange die Transfersysteme so asymmetrisch zulasten der Familie wirken, generiert jede „Wohltat“ nur zwangsläufig neue Ungerechtigkeiten. Entgegen seiner Absicht sprechen diese Überlegungen Rulands aber unmittelbar für das Universalsystem mit dem „Solibeitrag“ sowie das „Duale System“ aus Geldbeitrags- und Elternrenten.
- (3) Seine Kritik am Bundesverfassungsgericht als „nicht legitimiertem Ersatzgesetzgeber“ ist unzutreffend. Denn Tatsache ist, dass der Gesetzgeber nicht nur den alle Transfersysteme betreffenden Verfassungsauftrag aus dem „Trümmerfrauenurteil“ vom 7. Juli 1992 nicht erfüllt, sondern ihm – und sogar seinem eigenen Versprechen einer umfassenden Rentenreform in der gemeinsamen Entschließung von Bundesrat und Bundestag vom 21. Juni 1991 – grob zuwider gehandelt hat. Das zwingt das Gericht zu deutlich präziseren Vorgaben, an deren Legitimität in Anbetracht der Befugnis des Gerichts zu Vollstreckungsanordnungen gem. § 35 Bundesverfassungsgerichts-Gesetz auch kein Zweifel besteht.
- (4) Der Einwand, dass die Bevölkerung vor allem wegen der zurückgehenden Kinderzahlen in den Familien schrumpfe, ist teilweise zutreffend, verfängt aber nicht, denn das Problem resultiert aus der Tatsache, dass entgegen Ruland der Anteil der lebenslang Kinderlosen inzwischen die 30-Prozent-Marke deutlich überschritten hat und auf 40 % zu geht. Stellt

¹⁸ In einem Diskussionsbeitrag beim 7. Speyerer Sozialrechtsgespräch, siehe dort S. 130: „Worum es doch letztlich geht im Bereich der Familienpolitik, ist der Ausgleich zwischen denen, die Kinder haben, und denen, die keine Kinder haben. Wegen des Umlageverfahrens zahlen für die Kindererziehungszeiten die Kinder und nicht die Kinderlosen. Insofern ist dieser Ansatz in doppelter Weise verkehrt. Es ist allen bekannt! Aber die Familienpolitik muß Erfolge erzielen und deshalb geht man diesen Weg weiter.“

man auf die Haushalte mit und ohne Kinder ab, ist sogar von einem Verhältnis von rund 23/77 auszugehen,¹⁹ was für eine Reform nach dem „Wiesbadener Entwurf“ zur Folge hätte, dass für jeden Euro, welchen man den Familien lässt, von kinderlosen Haushalten etwa 30 Cents mehr aufzubringen wären.

- (5) Auch die Einwände bezüglich der Beitragsstaffel bzw. der Differenzierung des Arbeitgeberanteils greifen nicht: Da der Arbeitgeberanteil nach unbestrittener Auffassung vorenthaltener Lohn ist, kommt auch die Lösung einer Koppelung an die Einkommenssteuer nach dem Muster des Solidaritätszuschlags in Betracht. Der Arbeitgeber hätte dann, bei für ihn gleichen Bruttokosten, je nach Kinderzahl verschieden hohe Nettoeinkommen ausbezahlen.
- (6) Die von Ruland geforderte Bestandsaufnahme der familienpolitischen Leistungen haben die Bundesbank, der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesfamilienministerium, der Sachverständigenrat zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und das Kieler Institut für Weltwirtschaft (Astrid Rosenschon) längst erarbeitet und sind übereinstimmend zu astronomischen Summen gekommen.²⁰ Allerdings besagen sie nichts zur Nettoförderung der Familien, weil die Zuordnung vieler Rechnungsposten (z.B. Bildungsausgaben oder Bundesbeiträge für Kindererziehung) zum Familienlastenausgleich schlicht absurd ist und zudem das so genannte Inzidenzproblem nicht erkannt wird: Wie viel Familien selber zahlen und erhalten, lässt sich nicht ausmachen.²¹
- (7) Wenn Ruland schließlich meint, in der Rentenversicherung finde bereits ein effektiver FLA statt, ist ihm entgegen zu halten, dass dies zum einen nicht der Fall ist, zum anderen geht es dem Bundesverfassungsgericht im Pflegeurteil überhaupt nicht um einen FLA in der Sozialversicherung, sondern um die Frage der Beitragsäquivalenz der Kindererziehung.²² Bei der Umrechnung der elterlichen Humaninvestitionen in monetäre Werte errechnen sich Summen, die bei einem Kind bis zu 250.000 € und zwei Kindern bis zu 450.000 € reichen und damit ohne weiteres dem Äquivalent für ein Einfamilienhaus in gehobener großstädtischer Lage entsprechen.²³ Während dieser „investiven“ Erziehungsleistung der Eltern im familiären Synallagma früher die Gegenleistung der Kinder in Gestalt von

19 Vgl. Grabka, Markus/Kirner, Ellen, Einkommen von Haushalten mit Kindern, DIW-Wochenbericht Nr. 32/ 2002, 527 ff. (528).

20 Vgl. Wiesbadener Entwurf zu Fn. 287.

21 Vgl. zum Beispiel Willeke, Franz-Ulrich; Onken, Ralph, Allgemeiner Familienlastenausgleich in der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt/New York 1990, S. 338 ff. Vgl. dazu auch Lampert, Priorität für die Familie, Berlin 1996, S. 181 ff.

22 So zutreffend auch Estelmann, Martin, Das „Beitragskinderurteil“ des Bundesverfassungsgerichts, Die Sozialgerichtsbarkeit 5/2002, S. 245 ff.

23 Zur Problematik derartiger Berechnungen Lampert, Heinz, Priorität für die Familie, Berlin 1996, S. 25 ff. Unberücksichtigt in den üblichen Rechenwerken zu dieser Frage blieben bisher – soweit ersichtlich – die Nachteile, welche sich für Familien aus ihrer deutlich geringeren Sparquote ergeben, dazu Lampert, Heinz 1996, S. 104 ff.

Mitarbeit in Haus und Hof sowie als Alters- und Pflegeunterhalt gegenüber stand, hat vor allem die Rentenversicherung dieses familiäre Austauschband zerschnitten; für die heute in den Ruhestand tretenden Eltern hält das Rentensystem nach wie vor nur das Almosen eines „Babyjahres“ im Wert von rund 25 € bereit. Nur in der Kranken- und Pflegeversicherung erhalten Eltern immerhin dieselben Sachleistungen wie Kinderlose. Erst ab etwa dem Jahr 2020 kommen in der GRV in größerem Umfang die erweiterten „Anrechnungen“ zur Valutierung, die für Geburten ab 1992 gelten.²⁴

- (8) Mit seiner Auffassung, das System der beitragsbezogenen Rente werde gesprengt und die Berücksichtigung der Kindererziehung führe zu negativen Renditen Kinderloser, weil deren Beiträge um ca. 6 v.H. steigen müssten, stellt Ruland die realen Verhältnisse und die Verfassungsfragen auf den Kopf: In den Renditen Kinderloser verstecken sich nämlich gerade die verfassungswidrig enteigneten genuinen Ansprüche der Eltern! Weil die Geldbeiträge realökonomisch nichts anders als der der Elterngeneration geschuldete Altersunterhalt, keinesfalls aber Vorsorgebeiträge sind, erhalten Kinderlose ihre Renten quasi ohne Vorleistungen. Weil diese „Rendite“ deshalb der harte Kern der Verfassungsverstöße des Rentensystems ist, ist ihre Schmälerung aus verfassungsrechtlichen Gründen also gerade geboten.²⁵
- (9) Zur Klarstellung: Die Hauptachse der Argumentation von Ruland, Eichenhofer u.a. dreht sich um die Frage des FLA in der Sozialversicherung. Mit dieser Blickrichtung wird das eigentliche Problem der „Beitragäquivalenz der Kindererziehung“ aber verfehlt: Dass es nicht um „Förderung“²⁶, sondern um den Ausgleich von Nachteilen der Eltern geht, welche sich komplementär dazu intertemporär als „positive externe Effekte“ bei den kinderlosen Rentnern der Elterngeneration niederschlagen. Wenn also die „gesamtgesellschaftliche Solidargemeinschaft“ (unter Einschluss der Eltern selbst!) die Nachteile der Eltern verringert, die „positiven externen Effekte“ jedoch – zu Lasten der Kinder – nicht antastet, bleibt das Problem im Prinzip ungelöst.
- (10) Fazit: Ruland ist insoweit zuzustimmen, als er die Begrenzung der Ausgleichspflichtigen im Pflegeurteil und dessen ökonomisch unhaltbare Wertung der Kapitaldeckung in diesem Zusammenhang kritisiert. Die meisten der Argumente Rulands beinhalten implizit jedoch ein Votum für

²⁴ Dass in dieser „Stichtagsregelung“ selbst verfassungsrechtlicher Sprengstoff steckt, ist evident, dazu Haase, Friedhelm, Familienbezogene Neuregelungen in der Rentenreform, Mittlg. LVA Ober- und Mittel-franken, 12/2001, S. 728 ff. sowie Rust, Ursula, Geschlechtsspezifische Neuregelungen der Rentenreform, ebenda, S. 737 ff.

²⁵ Schon im „Trümmerfrauenurteil“ wies das Bundesverfassungsgericht darauf hin, dass „der Schutz der Rentenanwartschaften durch Art. 14 Abs. 1 GG einer maßvollen Umverteilung innerhalb der gesetzlichen Rentenversicherung zu Lasten kinderloser und kinderarmer Personen nicht entgegen steht“, BVerfGE 87, 1, 40.

²⁶ Eichenhofer, Eberhard /2001 spricht von „Begünstigung“.

das im „Wiesbadener Entwurf“ vorgeschlagene „Soli-Universalmodell“. Im Übrigen handelt es sich um altbekannte Abwehrargumente, welche den Kern des Problems verfehlen.

2.4. Diskussion der Einwände des VDR sowie des Sachverständigenrates

Die meisten dieser Argumente sind, wie auch die von Franz Ruland, nicht neu. Sie werden seit über einem Jahrzehnt gegen eine familienpolitische Strukturreform der GRV ins Feld geführt. Schon der im Jahr 1990 verstorbene ehemalige Vorsitzende des VDR Alfred Schmidt hatte dazu 1988 in bemerkenswerter Offenheit angemerkt, die „Gilde der Sozialpolitiker, vor allem der Rentenversicherungsexperten“, habe „sich allzu vordergründig darauf beschränkt, mit verkürzten Argumentationen vom Versicherungsprinzip her Korrekturen auch innerhalb der Alterssicherungssysteme abzuwehren“. Bei dieser Abwehrargumentation brauche es „vieler gedanklicher Kunststückchen – aber das ist ein Klavier, auf dem heute bravourös gespielt wird.“²⁷

- (1) Wenn der VDR ausführt, bei steigenden Geburtenzahlen würden weniger Kinderlose mehr Elternrenten zu finanzieren haben, wird übersehen, dass im dualen Elternrentenmodell die Erhöhung der Zahl der Beitragszahler wegen der sinkenden Beitragslasten auch zu sinkenden Elternrentenansprüchen führt. Hinsichtlich der Auffassung des VDR, die GRV berücksichtige Elternleistungen bereits in ausreichendem Maße und die Produktivität sei wichtiger als der „generative Faktor“, ist das Gegenteil im „Wiesbadener Entwurf“ ausführlich belegt. In der Auseinandersetzung mit Ruland wurden die Investitionsleistungen bei der Erziehung eines Kindes soeben mit einem Nettosaldo von rund 250.000 € beziffert. Dieser Betrag entspricht nahezu dem, was ein Beitragspflichtiger mit Durchschnittseinkommen während eines 45-jährigen Versichertenlebens an Geldbeiträgen erbringt. Während dieser zurzeit eine Rente von rund 1.150 € erhält, steht laut VDR diesen Erziehungsleistungen im Rentenrecht nur ein Rentenanspruch von maximal 185 € im Monat gegenüber, was einem Beitragwert von rund 38.700 € entspräche. Dabei wird freilich die Tatsache, dass diese „Anrechnung“ ausschließlich von den Kindern valuiert wird²⁸, genauso ausgeklammert wie die Steuerfinanzierung der „Erziehungsbeiträge des Bundes“. Auf die Diskussion dieser Fragen im „Wiesbadener Entwurf“ ist deshalb zur Vermeidung von Wiederholungen zu verweisen.
- (2) Gleiches gilt für die weiteren Argumente: Das Volumen der gegenwärtigen Leistungen des Familienlastenausgleichs besagt nichts zu dessen Wirksamkeit. Genau so verfehlt der Begriff der „versicherungsmäßigen Äquivalenz“ den realen Sachverhalt schon deshalb, weil die Kriterien des

²⁷ Familie und Alterssicherung, DAngVers 1988, S. 488 ff.

²⁸ „Doppelt falsch“ (Ruland), vgl. aber Fn. 18

Versicherungsbegriffs auf die soziale Alterssicherung nicht zutreffen. Auch die „Rangstellenhierarchie“ der sogenannten „Teilhabeäquivalenz“, welche durch Beiträge definiert werde, ist nach dem „Trümmerfrauen“- sowie dem „Pflegeranteil“ um den Kindererziehungsbeitrag zu erweitern. Zudem ist daran zu erinnern, dass der Zufluss von Bundesmitteln in den letzten Jahren auf nunmehr rund 40 % des Gesamtvolumens der Renten so stark zugenommen hat, dass selbst der Sozialbeirat von einer „schleichenden Konversion“ des Systems spricht.²⁹ Bis 2002 dürfte der in der Steuerfinanzierung enthaltene implizite Beitragssatz zur GRV auf rund 10 % der Bruttolöhne gestiegen sein.³⁰ Bei einer Steuerfinanzierung von rund 40 % der Rentenausgaben bleibt für das rentenrechtliche Äquivalenzprinzip jedenfalls nicht viel Raum (wie immer man dieses auch definieren mag), erst recht wenn man die ab 1. Januar 2003 geltende neue Grundsicherung in die Betrachtung einbezieht. Denn für dieses Prinzip ist nach herrschender Meinung jedenfalls die Beitragsfinanzierung konstitutiv.³¹ Zieht man beispielsweise von der Netto-Standardrente³² in Höhe von rund 1.070 € einen steuerfinanzierten Anteil von einem Drittel (rund 360 € ab, bleibt nur ein auf Beiträge zurückzuführender Rententeil von gerundet lediglich rund 710 € übrig, der damit rund 130 € unter der ab 2003 für Rentner geltenden Grundsicherung von bis zu 844 € liegt. Diese Proportionen sind angesichts eines Gesamtvolumens an Beiträgen über 45 Jahre (bezogen auf die Verhältnisse 2002) von rund 250.000 € dann allerdings in keine Richtung mehr vermittelbar.³³ Entgegen gängiger Ansicht, die in der Steuerfinanzierung eine Solidarbeteiligung aller Bürger sehen,³⁴ werden wegen der Struktur der Steuerrevenue, bei welcher die indirekten Steuern und die Lohnsteuer rund 80 % ausmachen,³⁵ hier im Ergebnis wiederum vor allem die Arbeitnehmer selbst und darunter insbesondere die Familien überproportional belastet, zumal mit der Mehrwertsteuererhöhung 1998 und vor allem der Ökosteuer seit 1999 gezielt Verbrauchssteuern zur Rentensubvention eingesetzt werden. Würde man

29 BT-Drucks.14/ 5394 v. 13.2.01, S. 4f.

30 Vgl. Börsch-Supan, Axel, Was lehrt uns die Empirie in Sachen Rentenreform?, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik 1(4)/2000, S. 431 ff., der für 1999 einen impliziten Beitragssatz von 9 Prozent ermittelt.

31 Vgl. Ruland, Franz, in GK – SGB VI – Einleitung (24.12.1995), Rdnr. 42.

32 Das ist die Rente eines Versicherten, der 45 Jahre stets ein Entgelt in Höhe des Durchschnittsverdienstes aller Versicherten bezogen hat (ab 1.7.2002 brutto 1.163,70 €, netto 1.072,35 € (ABL) bzw. 1021,50 und 941,32 € (NBL).

33 Soweit der VDR behauptet, die GRV leiste noch eine Lebensstandardsicherung und dies mit seiner Tabelle untermauern will, ist dazu anzumerken, dass hier unterschiedslos alle Alterseinkünfte zusammen gefasst sind; das ist methodisch zum einen nicht korrekt, zum anderen ist im zitierten Alterssicherungsbericht im Einzelnen darlegt, dass bei den Alterseinkommen die „sonstigen Einkünfte“ neben GRV-Renten immer größeren Anteil gewinnen.

34 Vgl. zum Beispiel Kirchhof, Ferdinand, Sozialversicherungsbeitrag und Finanzverfassung, NZS 4/1999, S. 166.

35 Vgl. Sachverständigen Gutachten 2001, S. 121 f.

diese impliziten Beiträge sowie die Arbeitgeberbeiträge und damit das Ausmaß der Gesamtbelastung der Arbeitnehmerschaft offen ausweisen, würden die zur Akzeptanzstärkung verwendete Versicherungsterminologie³⁶ und das Äquivalenzprinzip vermutlich den gegenteiligen Effekt erzielen. In Beiträge umgerechnet, liegt die Gesamtbelastung heute schon bei rund 30 Prozentpunkten. Wachsende Beitragslasten und sinkende Leistungen sind jedenfalls „nonäquivalent“.

- (3) Auf dem Äquivalenzprinzip basieren auch die Einwände des Sachverständigenrates, die deshalb ebenfalls nicht durchdringen. Soweit der Sachverständigenrat die Erhöhung des Renteneintrittsalters bzw. die Verlängerung der Lebensarbeitszeit vorschlägt, ist dem grundsätzlich zuzustimmen, jedoch setzt dies die Strukturreform der Sozialversicherung zur Bereinigung des Arbeitsmarktes voraus. Zudem scheidet eine Reformrichtung, welche bei den aus demographischen Gründen notwendigen Leistungseinschränkungen Eltern unterschiedslos in die Mithaftung einbezieht, aus verfassungsrechtlichen Gründen aus.
- (4) Die Wechselwirkungen, welche sich aus den demografischen, technologischen und globalwirtschaftlichen Strukturveränderungen für ein lohnbasiertes System ergeben, werden weder vom VDR noch vom Sachverständigenrat in voller Konsequenz in Rechnung gestellt. Dass schon die Ausgangsprognosen vollkommen unrealistisch sind, ist an der Beitragssatzentwicklung innerhalb weniger Monate bereits deutlich geworden. So steht der Gesamtsozialversicherungssatz, der nach den Schätzungen des Jahres 2000 bei „deutlich unter 40 %“ liegen sollte, im November 2002, je nach Krankenkasse, stattdessen bereits bei 42,5 %. Die Rentenbeiträge werden nach dem Stand November 2002 trotz eines zweimaligen Zugriffs auf die Schwankungsreserve sowie trotz der anschwellenden Mittelzuflüsse aus der Ökosteuer im Jahr 2003 bei 19,5 % liegen, wobei teilweise schon eine weitere Steigerung auf 19,9 % für 2003/2004 prognostiziert wird. Tatsächlich ist also ein Anstieg der Beitragssätze in schwindelerregende Höhen vorprogrammiert – auf womöglich sogar über 70 % der Bruttoeinkommen, wie die Referate von Herwig Birg³⁷ und Bernd Raffelhüschen³⁸ unterstreichen. Die anders lautenden Versprechen von Politik, Sozialversicherungsträgern und regierungsnaher Wissenschaft, mit einer Reihe von „Jahrhundertreformen“ weitere Beitragssprünge wirksam zu verhindern, entpuppen sich ein ums andere Mal als unseriöse Durchhalteparolen und untergraben das Vertrauen der Bürger.³⁹

36 Vgl. Niemeyer, Werner/van Almsick, Staffelung des Beitragssatzes nach Kinderzahl – mögliches Element der Strukturreform der gesetzlichen Rentenversicherung?, DRV 1988, S. 45.

37 Vgl. oben – B – Dokumentation.

38 Vgl. oben – B – Dokumentation.

39 Ähnliches gilt für die Zukunft vermutlich auch für die mit dem Altersvermögensgesetz eingeführte „Riester-Rente“, bei welcher mit Verzinsungsraten von über 5 Prozent gerechnet wird, denn schon im Ausgangsjahr wird diese Verzinsung weit unterschritten und dürfte in Zukunft mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit sogar noch weiter sinken, denn im Zuge „der demographischen Entwicklung wird

- (5) Mit den Kaskaden an wechselwirkenden Negativeinflüssen, welche aus Beitragssatzerhöhungen resultieren, setzen sich diese Meinungen ebenfalls nicht auseinander. Denn im Zuge dieser Entwicklung werden die Nettoealeinkommen immer weiter vom Lohnfortschritt abgekoppelt,⁴⁰ was die Arbeitsmotivation noch weiter sinken lässt und die Ausweichbewegung in die Schattenwirtschaft verstärkt.⁴¹ Weil der Parafiskus bei seinem Zugriff das Existenzminimum nicht verschont, geraten vor allem Familien auf breiter Front unter dasselbe, sogar bis in die mittleren Einkommenschichten hinein.⁴² Zugleich wächst für die Unternehmen der Rationalisierungsdruck bzw. der Druck zur Verlagerung von Unternehmensteilen ins Ausland, was zu zusätzlichen Belastungen für den Arbeitsmarkt mit der Folge weiterer Beitragssteigerungen führt. Nach einer Prognose des Kieler Instituts für Weltwirtschaft entspricht aber jeder Zehntelprozentpunkt an Beitragserhöhung einem Negativeffekt am Arbeitsmarkt von 30.000 Stellen.⁴³ Dass die Massenkaufkraft wegbricht, ist bei einer solchen Lastenverteilung die zwingende Folge. Angesichts der Tatsache, dass bei jungen Familien mit ihrem großen ungedeckten Bedarf die Einkommensarmut grassiert, während bei Singles und Senioren, bei denen der Bedarf entweder gedeckt oder geringer ist, relative Einkommensüberhänge anzutreffen sind, kann deshalb der Verfall der Konsumquote nicht überraschen; die Ursachen sind hausgemacht. Ohne diesen Hub aus dem Konsum kommt aber zwangsläufig auch kein Schub an Investitionen in Schwung. Schließlich wird wegen der wachsenden und auf die Haushalte der Kommunen durchschlagenden Sozialhilfeausgaben auch die Investitionskraft der Kommunen gebrochen, welche für rund 75 % der öffentlichen Investitionen zuständig sind, aber am Aufkommen der Gemeinschaftssteuern nur zu knapp 15 % beteiligt sind. Der Schwund an Risikobereitschaft, der in einer alternden Gesellschaft vorgezeichnet ist, wird ein Übriges tun. So werden also die volkswirtschaftlichen Aggregate Konsum, Investition und Staatsverbrauch gleichzeitig aus dem Takt gebracht.⁴⁴

der Produktionsfaktor Arbeit relativ knapp. Dies wiederum senkt den Realzins“, so das Sachverständigengutachten 2001, S. 210 (Ziffer 359).

40 Vgl. oben „Wiesbadener Entwurf“ insbesondere Tabelle 10: „Arbeitseinkommen vor und nach der Umverteilung“ die bei einer annähernden Verdoppelung des realen BSP eine Verminderung der Nettoealeinkommen um 6,5 Prozent ausweist, S. 74 (zu Fn. 136)

41 Funk, Lothar, Sozialer Fortschritt 11/2002, S. 270 ff. – oben, S. 76 (zu Fn. 137)

42 Vgl. oben „Wiesbadener Entwurf“ Tabelle 2, S. 36.

43 So ein Bericht in der Stuttgarter Zeitung vom 5.11.2002; anders lautenden Schätzungen zufolge soll jeder Zehntelprozentpunkt 10.000 Arbeitsplätze ausmachen, vgl. Rürup, SPIEGEL-Interview, in Nr. 47/02 v. 18.11.2002.

44 Dem Fazit Wilhelm Hankels ist deshalb zuzustimmen: „Das System selber degeneriert aufgrund seiner eingebauten Dynamik – Abkoppelung vom volkswirtschaftlichen Produktivitätsfortschritt und soziale Ungerechtigkeit gegenüber den Einzahlern – zum marktwirtschaftlichen Rohrkrepiere. Es sprengt Marktwirtschaft und Demokratie, die es beide schützen sollte“, in: Sozialstaat und Nationalismus, in: Sozialstaat am Ende? Dokumentation des Symposiums anlässlich des 40jährigen Bestehens der Hessischen Sozialgerichtsbarkeit, Wiesbaden 1994, S. 57 f.

- (6) Fazit: Problemangemessen können also nur Argumente und Vorschläge sein, welche auch „worst-case-Szenarien“ standhalten. Das aber trifft auf keine der hier erörterten Abwehrargumentationen zu, sondern sie setzen die Überlebensfähigkeit der überkommenen Systeme voraus und basieren, wie die schroffe Beitragssatzabweichung vom berechneten Verlauf binnen weniger Monate beweist, auf vollkommen unrealistischen Annahmen. Weil der Sozialstaat in seiner gegenwärtigen Konstruktion die Probleme, vor denen er schützen soll, in zunehmendem Ausmaß selbst generiert, ist seine familienpolitisch akzentuierte Strukturreform unausweichlich.

II. Verfassungsrechtliche Konsequenzen der sozialen und strukturellen Veränderungen auf synchroner und vertikaler Ebene

Wenn die Sozialversicherung unter den tiefgreifend veränderten Bedingungen ihre kohäsive Funktion im Sozialstaat jedoch offensichtlich nicht mehr zu erfüllen vermag und mehr Schaden anrichtet als Nutzen stiftet, dann steht, ganz unabhängig von der später zu erörternden Familienfrage, zugleich in mehrfacher Hinsicht auch ihre herkömmliche verfassungsrechtliche Einordnung in Frage: Sowohl im Hinblick auf die Kompetenz-Kompetenz des Bundesgesetzgebers gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG, wie im Verhältnis zur Finanzverfassung (Art. 104 a ff. GG) und zu den Grundrechten allgemein. Ausgangspunkt ist dabei das Postulat der Verfassungsrechtsprechung, dass der Gesetzgeber bei allem, was er tut, das „Gleichgewicht und die Funktionsfähigkeit des Ganzen“ zu beachten hat.⁴⁵ Er kann sich deshalb auch der Rückendeckung der Verfassungsjudikatur für alle Maßnahmen sicher sein, die diesem Ziel dienen.

1. Schranken für weitreichende Reformen bereits geöffnet

Tatsächlich hat das Bundesverfassungsgericht in den letzten Jahren in mehreren Entscheidungen bereits die Schranken für weitreichende Veränderungen der Sozialsysteme geöffnet. So wurde die Ungleichbehandlung freiwillig und gesetzlich versicherter Rentner mit Beschluss vom 15. März 2000 – 1 BvL 16/96⁴⁶ beanstandet und dem Gesetzgeber freigestellt, die erweiterte Bemessungsgrundlage auch für die gesetzlich versicherten Rentner anzuwenden. Im „Pflegerurteil“ vom 3. April 2001⁴⁷ wurde sodann neben der Feststellung der Gleichwertigkeit von Kindererziehung und Geldbeiträgen noch eine Volksversicherung

⁴⁵ Zuletzt im „Pflegerurteil“ (1 BvR 1629/94) v. 3. April 2001 unter C. II. 2. der Entscheidungsgründe.

⁴⁶ BVerfGE 102, 68 ff.

⁴⁷ BVerfGE 103, 242 ff.

für zulässig gehalten und im „Rentenbesteuerungsurteil“ vom 6. März 2002⁴⁸ schließlich der über fast zwei Jahrzehnte währende Versuch aufgegeben, relevante normative oder faktische Unterschiede zwischen der GRV und der Beamtenversorgung zur Rechtfertigung ihrer unterschiedlichen steuerlichen Behandlung zu finden; bei beiden Gruppen sei vielmehr die Übereinstimmung dominierend, dass sie nichtselbstständige Tätigkeiten ausübten.⁴⁹ Damit dürften die Zeiten, in denen sich fehlender sozialpolitischer Reformernst hinter verfassungsrechtlichen Beamtenprivilegien verstecken konnte, vorbei sein.⁵⁰ Ohnehin war bisher schon verfassungsgerichtlich geklärt, dass es Aufgabe des Gesetzgebers ist, den Mitgliederkreis einer Pflichtversicherung so abzugrenzen, wie es für eine leistungsfähige Solidargemeinschaft erforderlich ist.⁵¹ Der Staats- und Sozialrechtslehrer Harald Bogs, selbst seit über vierzig Jahren an der Diskussion über Sozialreformen beteiligt, entnimmt der jüngeren Verfassungsjudikatur „spekulativ“ sogar eine „ordnungspolitische Grundsympathie und vielleicht sogar Gesamttendenz auch zu abgabentatbestandlich einfach konstruierter, steuerfinanzierter Staatsbürger-Grundversorgung (in Zeiten neuer Demographietrends, hoher Arbeitslosigkeit und neuer Strukturen der nationalen und supranationalen Arbeitssysteme)“.⁵²

2. Beitragsstruktur und „sozialer Ausgleich“

Obwohl die Fälle dazu Anlass geboten hätten, hat das Gericht im Pflegeurteil aber die Frage der Bemessung der Sozialversicherungsbeiträge nach Leistungsfähigkeit, welche für die hier vertretene Reformkonzeption zentral ist, nicht erörtert, sondern hat die Notwendigkeit einer familiengerechten Korrektur der Beitragsseite aus einer „beitragsrechtlichen Inäquivalenz“ nur zwischen versicherten Eltern und versicherten Kinderlosen unter den Bedingungen eines gestörten generativen Gleichgewichts und dies nur für die umlagefinanzierten Systeme intergenerationeller Verteilung gefolgert.⁵³

Dieser Ansatz wird dem Problem jedoch nicht gerecht: Zum einen, weil die deklassierende Wirkung der Sozialversicherung sich nicht nur aus der biologi-

48 NJW 2002, S. 1103 ff.

49 BVerfG, 2 BvL 17/99 Nrn. 209 ff.

50 Vgl. auch Kaufmann, Franz-Xaver 2002, Teil B – Dokumentation: „Es sei abschließend betont, dass Art. 33 Abs. 5 GG [...] eines der bedeutendsten Hindernisse für eine Reform des deutschen Sozialstaates im Sinne einer gesellschaftsweiten Grundsicherung als Basis bürgerschaftlicher Solidarität im Zeitalter der Globalisierung darstellt“.

51 BVerfGE 44, 70, 90.

52 BVerfG-Durchbruch: Soziale Generationsumlage-Versicherungen, Familien(unterhalts)lastenausgleich und verfassungsrechtlicher Gleichheitssatz, in: Boecken; Ruland; Steinmeyer, Sozialrecht und Sozialpolitik in Deutschland und Europa. Festschrift für Bernd Baron von Maydell, Neuwied 2002, S. 91 ff.

53 Ausführlich Estelmann, Martin, Das „Beitragskinderurteil“ des Bundesverfassungsgerichts, Die Sozialgerichtsbarkeit 5/2002, S. 245 ff. Wenn Estelmann jedoch ausführt, das BVerfG habe explizit die unterschiedlichen Auswirkungen gleicher Beitragslasten gebilligt, so findet sich dazu in den Gründen des Urteils kein Hinweis, vielmehr wird dort die „Abwägung aller Belange“ für die Prüfung der Angemessenheit vorausgesetzt.

schen, sondern ebenso aus der „sozialen“ Kinderlosigkeit ergibt: Auch die – steuerprivilegierten! – Einkommensüberhänge der Senioren mit oder ohne erwachsene Kinder erschweren – synchron – durch ihre preissteigernden Wirkungen die Marktteilnahme der Familien. Zum anderen gilt das für alle Systeme. Drittens werden so die Spielräume einer Korrektur unnötig verengt: Im Unterschied zu den 1950er Jahren, in welchen zirka 70 v.H. aller Haushalte Mehrgenerationenhaushalte gewesen sein dürften, ist ihr Anteil heute auf unter 25 v.H. geschrumpft.⁵⁴ Jeder Euro, den man den Familien mehr lassen will, würde die Haushalte ohne Kinder somit in schematischer Gleichung nur etwa 30 Cent kosten. Will man den Ausgleich aber nur zwischen den vielleicht 50 % biologisch Kinderlosen (einschließlich der Jungen, die noch keine Kinder haben) und den ca. 50 % aktuellen Eltern in der Generation der Aktiven stattfinden lassen, dann müssten erstere jedoch für jeden Euro an Familien ebenfalls einen Euro zahlen. Viertens fehlen bei diesen synchronen und diachronen Korrekturparametern noch die in einkommensvertikaler Richtung. Während also mehrere Ebenen zu unterscheiden sind, hat sich das Bundesverfassungsgericht aber nur auf eine einzige beschränkt.

Deshalb sollen hier einige Aspekte angesprochen werden, die eine Generalrevision der überkommenen verfassungsrechtlichen Betrachtungsweise der Sozialversicherung erfordern und eine Öffnung in der hier vorgeschlagenen Richtung nahe legen. Der die Sozialversicherung als Abgabensystem privilegierende Rahmen⁵⁵ war im Grundgesetz einst für ein System geschaffen worden, was sowohl hinsichtlich seiner Größe wie seiner kohäsiven Funktion mit dem heutigen System nicht einmal entfernt vergleichbar war. Aber weder die Verfassungsrechtssprechung noch -lehre haben bisher den fundamentalen Wandel, den das System seit seinem Beginn erfahren hat, auch nur ansatzweise reflektiert. Wie vor allem einschlägige Urteile des Bundessozialgerichts aus den letzten Jahren zeigen,⁵⁶ werden die überkommenen Vorstellungen und Begrifflichkeiten, welche für die 1950er Jahre passten, weiterhin auf grundlegend veränderte Sachverhalte angewendet. Dabei ist allerdings der Bezug zur Realität zumindest teilweise verloren gegangen.

2.1. Die regressive Wirkung der Beiträge

In vielen Entscheidungen haben nämlich sowohl das Bundesverfassungsgericht als auch das Bundessozialgericht ihre Entscheidungen, insbesondere zu Fragen des sozialversicherungsrechtlichen Beitragswesens mit dem „sozialen Ausgleich“, der „Solidarität“ und „sozialen Fürsorge“ oder „sozialen Gerechtigkeit“ der gerechtfertigt, denen die Sozialversicherung diene.⁵⁷ Natürlich gibt es diese

⁵⁴ Grabka/Kirner, DIW-Wochenbericht 32/2002.

⁵⁵ Dazu ausführlich Kirchhof, Ferdinand 1999.

⁵⁶ Insbesondere BSG v. 11.10.2001 – B 12 KR 19/00 R – sowie v. 29.1.1998 – B 12 KR 35/95 R.

⁵⁷ Die Sozialversicherung „beruht wesentlich auf dem Gedanken der Solidarität ihrer Mitglieder“, BVerfG 76, 256, 301; E 17 1,9; 70, 101, 111; 79, 223, 236 f.; der Sache nach auf die Solidarität rekurrie-

Solidarelemente: So werden in der GKV und bei der Sozialen Pflegeversicherung unabhängig vom individuellen Risiko und von der Einkommens- und damit Beitragshöhe im Wesentlichen dieselben Leistungen gewährt. Auch die so genannten Unisex-Tarife wird man hier hinzuzählen müssen. Anders sieht es aber schon bei den beitragslosen Zeiten in der GRV aus, denn deren Anrechnung folgt seit dem RRG 1992 der Beitragsdichte und -höhe und damit den Einkommen.⁵⁸ Zu Unrecht wird auch die Familienhilfe in der GKV dem Solidarausgleich zugerechnet, denn es handelt sich hier bei genauer Betrachtung ja nicht um eine „beitragsfreie“ Mitversicherung⁵⁹, sondern um eine Beitragsgestaltung, bei welcher die Beitragsanteile entsprechend dem auf jedes Familienmitglied entfallenden Einkommensanteil proportional entrichtet werden. Von „Beitragsfreiheit“ könnte man richtigerweise also allenfalls dann sprechen, wenn die gesetzlich geschuldeten Unterhaltsbeträge von der Bemessungsgrundlage abgezogen sind.

Wenn die Obergerichte aber ihre einschlägigen, die Verfassungskonformität der Sozialversicherung bestätigenden Entscheidungen auf die Annahme stützen, dass in der Sozialversicherung Besserverdienende infolge eines sozialen Ausgleichs stärker herangezogen würden, dann irren sie fundamental.⁶⁰ Denn richtig ist das genaue Gegenteil, wie Franz Ruland zu Recht anmerkt: „Aus diesem Unterschied zwischen einheitlichem Beitragssatz und progressivem Steuersatz folgt, dass eine Beitragsfinanzierung sozialer Lasten vor allem die begünstigt, die hohe Einkommen haben und die daher bei einer Steuerfinanzierung mit einer höheren Belastung zu rechnen hätten. Doppelt begünstigt sind die, deren Einkommen oder dessen Spitzenbetrag überhaupt nicht beitragspflichtig ist. Daher ist die immer wieder anzutreffende Feststellung, dass Besserverdienende infolge eines sozialen Ausgleichs in der Rentenversicherung stärker herangezogen würden, unzutreffend [...] Das Prinzip der Lastengleichheit aller Bürger gilt nicht nur für das Steuerrecht. Es wäre sonst ein Formalprinzip ohne Schutzwirkung [...] Der Sozialversicherungsbeitrag unterliegt, wie alle anderen Abgaben auch, dem Prinzip der Lastengleichheit. Er kann insoweit keine Ausnahme machen. Das Sozialversicherungsrecht steht nicht außerhalb der Grundrechtsgeltung. Daher kann nicht schon die Qualifikation einer Abgabe als Sozialversicherungsbeitrag ausreichen, um die Durchbrechung des Prinzips der Lastengleichheit zu rechtfertigen.“⁶¹ „Dem Sozialstaatsprinzip, dessen Aufgabe es vor allem ist, Wohlstandsdifferenzen abzubauen, entspricht diese Art der Umverteilung sicher

rend E 39, 316, 330; 40, 121, 136; in BVerfG 11, 111 f. und 29, 233 benutzt das BVerfG auch die Formel vom „Bild der klassischen Sozialversicherung“.

58 Zudem bestimmt § 213 Abs. 3 SGB VI nunmehr, dass die „nicht beitragsgedeckten Leistungen“ vom Bund bezuschusst werden.

59 Entgegen der Auffassung des BVerfG in E 103, 242, 259 f. (bezugnehmend auf § 25 SGB XI).

60 Vgl. BSG und BVerfG in SozR 2200 § 1385 Nrn. 16 und 17 sowie BSG v. 29.1.1998 – B 12 KR 35/95 und vom 11.10.2001 – B 12 KR 19/00.

61 DRV 1/ 1995 S. 28 ff.; Ruland kritisiert damit implizit u.a. auch BVerfGE 75, 108, 148.

nicht.“⁶² Es wird also dringend notwendig, dass die höchstrichterliche Rechtsprechung sich auf Tatsachen statt auf Fiktionen gründet.

2.2 Quantitäten der parafiskalischen Revenue

Ganz entgegen den gängigen Ansichten belasten die parafiskalischen Abgaben also extrem „regressiv“ und stellen so die am Leistungsfähigkeitsprinzip orientierten Gerechtigkeitsvorstellungen auf den Kopf; mit einer solchen Belastungswirkung lässt sich prinzipiell kein solidarischer Ergebnis erzielen. Es ist deshalb wichtig, sich die Größenordnung klar zu machen, in welcher diese regressive Umverteilung heute im Vergleich zur Nachkriegszeit passiert. 1950 betrug das Beitragsaufkommen der Sozialversicherung trotz der enormen sozialen Kriegsfolgelasten dennoch nur 7,8 % des Bruttosozialprodukts. Heute dagegen ist das Beitragsaufkommen der Sozialversicherungen aber auf rund 19 % (2001) des BIP gestiegen. Es macht 43,1 % der staatlichen Einnahmen insgesamt aus und liegt damit anteilmäßig, bezogen auf das BSP, nur um ca. 5 % unter dem gesamten Steueraufkommen. Verglichen mit dem Bundeshaushalt liegt der beitragsfinanzierte des Parafiskus um nahezu 50 % darüber. Der Beitragssatz zur gesamten Sozialversicherung lag noch Anfang der 1960er Jahre bei etwa 20 %, in 2003 klettert er auf rund 43 % – mit weiter stark steigender Tendenz. Dabei weist Deutschland im internationalen Vergleich ausgewählter Industrienationen schon heute mit 43,1 % an den staatlichen Gesamteinnahmen bzw. mit 18,6 % des BIP den mit großem Abstand höchsten Anteil an Sozialbeiträgen auf.⁶³

2.3 Parafiskus und Steuersystem

Weil der linear gleiche Beitragssatz bei unterschiedlichen Einkommenshöhen damit gerechtfertigt wird, „die Leistungsfähigkeit des Bürgers sei bereits durch die Steuer erschöpft und dürfe nicht nochmals zur Rechtfertigung einer Belastung dienen“⁶⁴, bedarf auch diese Annahme der Überprüfung. Hier zeigt sich, dass diese Aussage für die frühen 1950er Jahre vollkommen zutreffend war, denn damals war die veranlagte Einkommenssteuer die primäre Revenuequelle der öffentlichen Hände. Ihre steile Progression mit einem Spitzensteuersatz von 95 % sorgte zudem dafür, dass finanzielle Leistungsfähigkeit fiskalisch abgeschöpft und für den ursprünglich breit ausgestatteten sozialen Ausgleich in der Sozialversicherung⁶⁵ fruchtbar gemacht wurde. Unter diesen Voraussetzungen stellte sich deshalb die Frage nach der Bemessung der parafiskalischen Beiträge nach Leistungsfähigkeit deshalb auch nicht, weil wenigstens im Steuersystem wirtschaftliche Freiheit und soziale Verantwortung noch kongruent waren. In 2002 liegt der Spitzensteuersatz jedoch bei nur noch 46 % und wird bis 2006

62 Ders., DRV 1992, S. 331.

63 Bach/Seidel/Teichmann, DIW-Wochenbericht 40/2002, 658 ff – vgl. oben, S. 67 f (Tabelle 7)

64 Kirchhof, Ferdinand, 1999, S. 166.

65 Zum Beispiel die bis 1957 in der GRV enthaltene Grundsicherung.

noch weiter auf 42 % abgesenkt, obwohl die indirekten Steuern, die ja ebenfalls – mit Ausnahme der Mehrwertsteuer – extrem regressiv belasten, deutlich angehoben wurden.⁶⁶ Das aber bedeutet, dass der auch von Kleinverdienern erhobene Beitrag zur Sozialversicherung höher ist als der Spitzensteuersatz! Von einer Abschöpfung der Leistungsfähigkeit durch die Steuer kann somit im Vergleich zu früher keine Rede mehr sein. Auch im internationalen Vergleich hat Deutschland mit 25,9 % der Staatseinnahmen einen auffallend niedrigen Revenueanteil der direkten Steuern (=11,2 des BIP), übertrifft aber viele vergleichbare Nationen bei den indirekten Steuern (27,7 % der Staatseinnahmen insgesamt). Weil die Sozialversicherungsbeiträge und die indirekten Steuern aber eine extrem regressive Belastungswirkung haben, bedeutet das, dass Familien und Niedrigeinkommensbezieher nirgendwo sonst so hart belastet werden wie in Deutschland und dies vor allem ausgerechnet durch die „Solidarsysteme“! Wenn die amtliche Berichterstattung zu „Armut und Reichtum“ eine eklatant gewachsene soziale Kluft zwischen Arm und Reich dokumentiert, so findet man wesentliche Ursachen hier.

Wenn die Verfassungsrechtsprechung und -lehre sich demgegenüber nur auf die Unterscheidungsmerkmale „Non-Affektation“ bei Steuern einerseits und „Gegenleistung“ bei Beiträgen andererseits zurückzieht, überzeugt das nach allem nicht.

3. Rentenversicherung: Spreizung auf der Leistungsseite

Mit der extrem regressiven Belastungswirkung ihrer Beiträge und einem derart wuchtigen Volumen schafft insbesondere die Rentenversicherung also schon lange keinen gesellschaftlichen Zusammenhalt mehr, sondern zerstört ihn. Dies gilt um so mehr, als die Rentenformel im Hauptssystem der Gesetzlichen Rentenversicherung eine Art Progressionswirkung entfaltet, welche zusätzlich zur regressiven Beitragswirkung auch auf der Leistungsseite noch zu einer weiteren Spreizung zwischen Oben und Unten führt.⁶⁷ Zudem wurden im zentralen System der Rentenversicherung, beginnend mit dem Haushaltbegleitgesetz 1984, unter der Parole „Stärkung des Versicherungsprinzips“ bis heute viele traditionelle Eckpfeiler des „sozialen Ausgleichs“ demontiert oder die Abdeckung klassischer Versicherungsrisiken – wie bei der Erwerbsunfähigkeit – massiv beschnitten. Zugleich wurden aber die Zuflüsse von Steuermitteln in das System verstärkt, welche jedoch ebenfalls überwiegend aus regressiv erhobenen Steuern stammen. Inzwischen ist man in § 213 Abs. 3 SGB VI sogar so weit gegangen, für die nicht beitragsgedeckten Leistungen die materielle Verantwortung des

⁶⁶ Eine Steuerpolitik mit einer solchen Kombinationswirkung wird in der Steuerrechtswissenschaft als „primitiv und brutal“ bezeichnet, vgl. Tipke, Klaus, Steuerrechtsordnung, 1974, S. 922.

⁶⁷ Dazu weist beispielsweise Wischet, Das Nettorentenniveau in der Krise?, ZSR 7/98, S. 485 ff, nach, dass die Nettoprozentsätze der Renten der Geringverdiener von 1990 auf 1995 von 63,7 auf 57,3 gesunken sind, während die der Besserverdienenden sogar von 83,1 auf 84,8 stiegen.

Bundes festzuschreiben. Das bedeutet aber nichts anderes, als dass der beitragsfinanzierte Solidarausgleich vom Gesetzgeber weitgehend abgeschafft wurde.

4. Konkordanz mit dem Europarecht

Dass die Sozialversicherung das Existenzminimum nicht, wohl aber durch die Bemessungsgrenzen die leistungsfähigsten Einkommen sowie durch die ausschließliche Lohnbasierung die wirtschaftlich starken anderen Personengruppen schont, dass sie ferner die pflichtigen Einkommen nicht entsprechend ihrer Leistungsfähigkeit durch einen progressiven Tarif heranzieht und auch auf der Leistungsseite keine sozial ausgleichende Verteilung vornimmt, macht sie auch europarechtlich fragwürdig. Die Monopole der Sozialversicherungsträger sind nach der Rechtsprechung des EuGH nämlich nur dann von den Anforderungen des Art. 86 EGV ausgenommen, wenn sie sowohl durch ihre Finanzierung wie durch ihre Leistungsgewährung sozial umverteilend tätig sind. „Gerade europarechtlich ist also die „soziale“, umverteilende Komponente der Sozialversicherung notwendig, um ihren Bestand gegenüber der Privatversicherung zu legitimieren. Je stärker die Sozialversicherung also „(privat-) versicherungsfremd“ ist, umso eher hat sie Bestand gegenüber der Privatversicherung“.⁶⁸

5. Rentenfinanzierung: Maximum an Intransparenz

Insbesondere die chaotische Rentenfinanzierung wirft dabei zahlreiche verfassungsrechtliche Fragen auf. Sie besteht heute aus Beiträgen der Versicherten (einschließlich der Arbeitgeberanteile), dem „normalen“ Bundeszuschuss, einem „zusätzlichen“ Bundeszuschuss aus dem Ertrag der Mehrwertsteuererhöhung,⁶⁹ dito aus der Ökosteuern, dazu kam dann noch ein „Extra“ – Bundeszuschuss von 2,1 Milliarden DM für 1999 zur Stabilisierung des Beitragssatzes sowie schließlich die „Bundesbeiträge“ für Kindererziehung, die mittlerweile 11,7 Mrd. € ausmachen.⁷⁰ Dieses Sammelsurium an Beiträgen, Steuerzuschüssen und Zwecksteuern schafft ein Maximum an Intransparenz, bei welchem vollkommen unklar bleibt, wer was aus welchem Grund und in welcher Höhe und mit welcher finalen Lastenallokation eigentlich genau trägt. Ein besonders aufschlussreiches Detail für die Willkür des Gesetzgebers speziell gegenüber den Familien sind dabei die „Bundesbeiträge für Kindererziehung“ in Höhe von mittlerweile 11,7 Mrd. € und dies gleich in mehrfacher Hinsicht: Erstens nämlich hat die Verfassungsjudikatur inzwischen hinreichend deutlich gemacht, dass Kindererziehung selbst „Beitrag“ ist. Im Lichte dieser Rechtsprechung bedeutet das also,

68 Bieback, ZSR 9/2000, S. 779 ff. (787); vgl. ferner Müller-Matysiak, Christina, Die Beitragsbemessungsgrenze – Schongrenze für Besserverdienende, in: Die Sozialversicherung, 10/97, S. 253 ff.

69 Aus der Gesetzesfassung wie seiner Begründung ergibt sich, dass der Bund diesen zusätzlichen Zuschuss leistet, damit der Beitragssatz niedriger festgesetzt werden kann, Art. 1 Ziff. 65 = § 213 Abs. 3 SGB 6 – BT-Drucks. 13/8011.

70 Vgl. DAngVers 8/2002, S. 307.

dass hier das systemfremde Novum der „Beiträge auf Beiträge“ eingeführt wurde. Zweitens zwingt der Gesetzgeber die Eltern, auf ihre bestandssichernden Beiträge noch einmal „Steuerbeiträge“ zu leisten – und so den vom Bundesverfassungsgericht durch seine Verfassungsaufträge angestrebten Ausgleich der Beitrags- und Leistungsverzerrungen gegenüber Kinderlosen zu Teilen wieder zu konterkarieren. Drittens fällt die Diskrepanz zwischen der Höhe dieser Bundesbeiträge für Kindererziehung von fast 12 Mrd. € und der aktuellen Belastung der GRV mit Ausgaben für die „Anrechnung“ der Kindererziehungszeiten in Höhe von nur etwa einem Viertel dieser Summe auf, weshalb der Verstoß gegen das gesetzlich vorgeschriebene Umlageverfahren (§ 153 SGB VI) auf der Hand liegt.

6. „Halbteilungsgrundsatz“ nur für Wohlhabende?

Ein weiteres verfassungsrechtliches Problem findet sich in der Höhe des Gesamtsozialversicherungssatzes, der einschließlich des so genannten Arbeitgeberanteils derzeit bei über 42 % und unter Berücksichtigung des impliziten „Steuerbeitrags“ von rund 10 % der Lohnsumme sogar bei über 52 % angelangt ist. Selbst wenn man den Arbeitgeberanteil dem Bruttoentgelt zurechnet, bleibt eine Belastung von deutlich über 42 %. Nach Ansicht der Zweiten Kammer des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts, geäußert in einer Randbemerkung (obiter dictum) in einem Beschluss vom 17. Februar 1997, indizierte jedoch bereits der Gesamtsozialversicherungsbeitrag des Jahres 1996 in Höhe von 40,55 % eine Verletzung der Dispositionsfreiheit und damit des Selbstbestimmungsrechts.⁷¹ Darüber hinaus stellt sich angesichts eines im Durchschnitt etwa 20- bis 30prozentigen Lohnsteuerzugriffs (zu welchem sogar die Verbrauchssteuern ebenfalls hinzu kommen) noch die Frage, wie diese Eingriffe unter weiterer Berücksichtigung des so genannten Halbteilungsgrundsatzes zu beurteilen sind, demzufolge der Staat sich beim Zugriff auf den Wirtschaftserfolg seiner Bürger mit einer annähernd hälftigen Teilung zufrieden geben muss.⁷² Dass der Staat im Bereich der veranlagten Einkommens-, Vermögens-, Schenkungs- und Erbschaftssteuern, also bei den in aller Regel eher wohlhabenden Bürger diese Halbteilungsgrundsatzziele zieht, nicht aber bei der Masse der Lohnempfänger, denen er Belastungen jenseits der 60-Prozent-Grenze zumutet (und vor allem Familien unter die Armutsschwelle drückt)⁷³, lässt sich zwar juristisch begründen, aber im Lichte des Gleichheitssatzes (Art. 3 Abs. 1 GG) gegenüber der Masse der Bürger nicht überzeugend rechtfertigen. Wenn das Bundesverfassungsgericht einerseits für das Steuerrecht formuliert, es sei das „grundsätzliche Gebot der Steuergerechtigkeit zu berücksichtigen, dass die Bemessung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit ausgerichtet wird“⁷⁴, andererseits dieses Grund-

71 1 BvR 1903/96 = NZS 1997, S. 226.

72 BVerfGE 93, 12, 138 und Leitsatz 3.

73 Dazu zuletzt Funk, Lothar, Sozialer Fortschritt 11/2002, S. 270 ff.

74 BVerfGE 66, 214, 223.

satzgebot für das größte und noch weiter wachsende Abgabensystem nicht gelten soll, obwohl dieses dem Solidargebot und damit einem „Mehr“ als nur der Berücksichtigung bloßer Leistungsfähigkeit verpflichtet ist, dann beinhaltet dies tatsächlich einen massiven Widerspruch in der Wertung der Rechtsordnung beinhalten.

7. Befreiung des „privilegierten Teils“ gleichheits- und sozialstaatswidrig

Weil schon wegen der aus demographischen Gründen steigenden Lasten aber eine nennenswerte Senkung der Abgabenlast illusorisch ist, sondern diese rasant steigt, wird die Abgabengleichheit zum zentralen Thema. Da die Abgabengleichheit allein an der Belastungswirkung und diese wiederum verfassungskonform nur am frei verfügbaren Einkommen jenseits des Existenzminimums messbar ist, können die bisher sozialversicherungsfreien Einkommen nicht länger ausgespart werden. Hierfür spricht auch noch folgende Überlegung: Seit jeher hat das Bundesverfassungsgericht einen Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG dann gesehen, „wenn Sozialleistungen unter Vernachlässigung wichtiger Gemeinschaftsbelange bevorzugt einem privilegierten Teil der Gesellschaft zugute kommen“⁷⁵. Einen ebenso erheblichen Gleichheitsverstoß muss man dann aber auch darin sehen, dass ein privilegierter Teil der Gesellschaft unter Vernachlässigung wichtiger Gemeinschaftsbelange an wachsenden sozialen Lasten nicht beteiligt wird, obwohl der soziale Frieden, welcher für die Geldwertstabilität die wichtigste Voraussetzung ist, dieser Personengruppe sogar noch mehr zugute kommt.

8. Fazit

Einen dominanten „sozialen Ausgleich“ im Sinne einer zumindest proportionalen Belastung der starken Schultern oder sogar einer Einkommensumverteilung von oben nach unten sucht man jedenfalls im größten Sozialversicherungssystem, der Rentenversicherung, heute vergeblich. Die Sozialversicherung in ihrer Gesamtheit führt mit ihrer Lohnbasierung ebenso wie mit ihrer Beitragsstruktur zur weitgehenden Entkoppelung von wirtschaftlicher Freiheit und sozialer Verantwortung. Genau das ist jedoch mit dem Sozialstaatsprinzip unvereinbar. Wie das Beispiel der obligatorischen Privatversicherung bei der Pflege beweist, wären die Reste des Risikoausgleichs, der – zum Beispiel bei den Unisex-Tarifen – etwas ausgeprägter als in der Privatversicherung ist, durch einen entsprechenden Kontrahierungszwang auch auf dem privatversicherungsrechtlichen Weg umzusetzen. Dafür, dass ein in seinen Verteilungswirkungen derart von Elementen des sozialen Ausgleichs entkleidetes System die ihm einst wegen des Solidargehalts verliehene verfassungsrechtliche Sonderstellung weiter behalten sollte,

⁷⁵ BVerfGE 33, 303, 334f.

lässt sich also heute kein vernünftiger Grund mehr finden. Dies gilt umso mehr, als der Bundesgesetzgeber in Wahrnehmung seiner Gesetzgebungszuständigkeit für die „Sozialversicherung“ gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG mit seinen massiven und ohne Rücksicht auf die Leistungsfähigkeit der Verpflichteten durchgesetzten Beitragserhöhungen der letzten Jahrzehnte (einschließlich der Zuzahlungsregelungen in der GKV⁷⁶ und „Notopfer“) die kardinale Ursache der explodierenden Sozialhilfekosten gesetzt hat und sich so zunehmend seiner materiellen Verantwortung zulasten der unteren föderalen Ebenen entledigt. Statt mit den vorrangigen Sicherungssystemen die Sozialhilfehaushalte zu entlasten, passiert das Gegenteil: Zugleich ein weiterer Beweis für die zunehmend apokryphen Strukturen der Realitäten der Finanzverfassung. Dabei ist weiter zu berücksichtigen, dass der Gesetzgeber den für das Steuerrecht formulierten Anforderungen insbesondere seit dem ersten „Kindergeldurteil“ des Bundesverfassungsgerichts vom 29. Mai 1990⁷⁷ ausgewichen ist, indem er im Wesentlichen unkontrolliert und unsystematisch Aufgabenverschiebungen aus dem allgemeinen Haushalt in die Sozialversicherungs-Parafisci vornahm.⁷⁸

Damit sind drei Schlüsse aus alledem zu ziehen: Erstens bewegen sich die Verfassungsjudikatur (und die Verfassungsrechtslehre) fernab der Wirklichkeit, wenn sie der Sozialversicherung im Allgemeinen und der Rentenversicherung im Besonderen eine sozial ausgleichende Wirkung attestieren, denn das Gegenteil ist zutreffend. Tatsächlich ist – zweitens – das Beitragssystem der Sozialversicherung, misst man seine Realitäten am Gleichheitsprinzip, am Grundsatz des Familienschutzes sowie dem Gebot des sozialen Ausgleichs, damit verfassungswidrig geworden. Drittens kann diesem Gebot nur eine Beitragsgestaltung gerecht werden, die über das steuerrechtliche Minimum der Lastenbemessung nach Leistungsfähigkeit hinausgeht. Dem käme eine Ausgestaltung des Beitragssystem am nächsten, welche sich am Solidaritätszuschlag der Einkommenssteuer orientiert und die Beitragsschuld als Quote der Einkommenssteuerschuld ausweist, denn nur so würden Existenzminima, Leistungsfähigkeit und das Solidarprinzip ausreichend berücksichtigt.

III. Das Problem der „Transferausbeutung“

Mit einer Beitragsgestaltung nach dem „Soli-Modell“ wäre der synchron-interpersonelle Teil des Verteilungsproblems zwischen Personen mit und ohne Kinder in der Sozialversicherung gelöst, welcher aus ihrer Anknüpfung an das

76 §§ 61 f. SGB V.

77 BVerfGE 82, 60.

78 Von Maydell, Bernd Baron; Seegmüller, Robert, Versicherungsfremde Leistungen in der Sozialversicherung, Rechtsgutachten für das Bayerische Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung. München, Oktober 1996, S. 19 ff., die hierin zugleich einen Verstoß gegen das Demokratieprinzip sehen, weil die Wahlbürger ihre politischen Erfolgs- oder Misserfolgsmaßstäbe vor allem an den Steuergesetzgeber anlegten.

Arbeitseinkommen unter Vernachlässigung des Leistungsfähigkeitsprinzips resultiert. Denn vor allem hierdurch wird die „individualistische Engführung“ der lohnbasierten Sozialversicherung in ihrer „strukturellen Rücksichtslosigkeit“ ja noch einmal verstärkt. Zugleich wäre damit auch das Vertikalproblem bei unterschiedlich hohen Einkünften bereinigt. Mit dem von der Verfassung vorgeschriebenen Familienlastenausgleich im Sinne einer „Förderung“ hat diese Korrektur nichts zu tun, denn es werden nur eklatante Benachteiligungen abgebaut. Die Unterhaltslasten verbleiben den Familien nach wie vor. Deswegen verbleibt hier auch ausreichend Spielraum, um durch Förderleistungen der gesamtgesellschaftlichen Solidargemeinschaft insbesondere Niedrigverdienern unter die Arme zu greifen. Im Effekt kann man das ähnlich einer „Negativabgabe“ sehen.

1. Die Verwirklichung der Beitragsäquivalenz im Dualen Modell

Ungelöst bleibt aber noch der diachrone Teil der Probleme, der sich aus dem Charakter der Kindererziehung als Investition in das Humanvermögen ergibt. Genau wie die Investitionen in Realkapital erfordern auch die Humaninvestitionen Arbeit sowie Konsum- und oft Karriereverzicht. Während dieser Aufwand für Kinder, welcher ökonomisch nichts anderes als eine Investition in das Humanvermögen ist, vor dem Ausbau der sozialen Sicherungssysteme im Rahmen der familiären Unterhaltsströme zu einer intertemporären synallagmatischen Gegenleistung in Form von Altersunterhalt und Pflege führte, werden Eltern seitdem um die Früchte ihrer Investitionen geprellt. Insbesondere stellen die „Erziehungsjahre“ weder ein Äquivalent für die „Kinderbeiträge“ dar, noch führen sie zu einer Mitverantwortung der kinderlosen Jahrgangsteilnehmer. Denn zu valutieren sind diese Ansprüche ausschließlich von den Kindern der bedachten Eltern selbst – mithin ein sozial organisierter Binnentransfer der Familien selbst. Eltern werden durch dieses System also gezwungen, die Vorsorgeverantwortung für die Freiheit der Kinderlosen bei der Gestaltung ihres Lebensentwurfs auf Privatkosten mitzutragen. So führt das System der „Generationenverträge“ bei den Kinderlosen komplementär zu „positiven externen Effekten“, denn sie werden weder an den Kinderlasten beteiligt, noch werden ihre Leistungen im Alter relativ zu Eltern gemindert. Umgekehrt werden aber die Vorsorgeleistungen der Eltern in Gestalt ihrer „Kinderbeiträge“ bei der Bemessung der monetären Beitragslasten überhaupt nicht und bei der Rentenbemessung selbst nur marginal berücksichtigt, obwohl beide Beiträge, der in „Geld“ wie der in „Kinderziehung“, auch ökonomisch identisch sind. Wie die Zahlung von Geldbeiträgen erfordert auch der materielle Unterhalt der Kinder und ihre Betreuung nämlich einen entsprechenden Konsumverzicht, wobei zu unterstreichen ist, dass auch Zeit ökonomisch als Konsumgut gilt.

Sind aber Kindererziehung und Geldbeiträge gleichwertig, dann ist jeder Beitragsform grundsätzlich je eine Hälfte der von der Nachwuchsgeneration geleisteten Beiträge zuzuteilen. Für Kinderlose ergibt das eine Halbierung ihrer Ansprüche, umgekehrt errechnen sich für Eltern ihre Ansprüche aus der Hälfte

des durchschnittlichen Beitragssatzes multipliziert mit dem Verhältnis Ruheständler/Aktive.⁷⁹ Diese Elternrenten sind also für alle Eltern je Kind gleich hoch. Dadurch würde gleichzeitig sowohl das familiäre Synallagma in notwendigem Maß sozial restituiert, wie die „positiven externen Effekte“ bei Kinderlosen reduziert. Soweit teilweise sogar gefordert wird, Kinderlose nur zur Beitragszahlung an die Elterngeneration heranzuziehen, ihnen jedoch keine Ansprüche auf Renten zuzuerkennen, wird übersehen, dass sie mit ihren Geldbeiträgen im Zweifel auch die Eltern bei der Versorgung ihrer eigenen Eltern entlastet haben; zugleich lässt ihre in aller Regel höhere Erwerbsbeteiligung auch den Schluss zu, dass sie in höherem Maße auch an den Investitionsleistungen für die Kapitalausstattung einschließlich der öffentlichen Infrastruktur beteiligt waren. Dieses Verteilungsziel eines „dualen Modells“ lässt sich zügig dadurch erreichen, dass die demographisch notwendigen Leistungskürzungen (einschließlich der Verlängerung der Lebensarbeitszeit bzw. der Anhebung des Rentenalters) auf Kinderlose beschränkt bleiben und dort dann entsprechend stärkere Reduktionen zur Folge haben. Die gegenwärtige unterschiedslose Kürzung von Sozialleistungen für Eltern und Nichteltern, welche ausdrücklich aus demographischen Gründen erfolgen, lässt sich verfassungsrechtlich ohnehin nicht rechtfertigen.

IV. Untauglich: Das „Bayerische Solidarmodell“

Zur Umsetzung des Pflegeurteils für die Pflege- und Rentenversicherung hat die Bayerische Staatsregierung den Vorschlag gemacht, Familien im Rahmen der Sozialversicherung mit einem „Kinderbonus“ von 100 DM je Kind und Monat zu fördern, der als Zuschuss des Systems mit der Beitragsschuld des Arbeitnehmers zu verrechnen sei. Dieser „Bonus“ entspreche in etwa der Summe, welche sich bei einer Freistellung des Kinderexistenzminimums (11.400 DM) von den Arbeitnehmerbeiträgen zur Pflege- und Rentenversicherung (10,4 %) ergäbe. Die Kosten werden mit 11,2 Milliarden DM beziffert und die Problematik der Refinanzierung erörtert (systemintern oder extern?).

Dieser Vorschlag überzeugt nicht. Er erfasst von seiner Zielsetzung her nur die synchron-interpersonelle Ebene, beinhaltet also nur den Versuch einer Teillösung. Dieser wird zudem nur halbherzig und mit äußerst unbefriedigenden Ergebnissen verfolgt. Denn schon die Terminologie eines „Kinderbonus“ zeigt, dass es gar nicht um die verfassungsrechtlich geforderte „Beitragsäquivalenz“ der Kindererziehung geht. Deren voller Wert spielt überhaupt keine Rolle. Dar-

⁷⁹ Ausführlich bereits Borchert, Jürgen, Die Berücksichtigung familiärer Kindererziehung im Recht der gesetzlichen Rentenversicherung, Berlin 1981, S. 225 ff. Zuletzt soll nach einem Bericht in der „Tagespost“ v. 21.11.2002 das Institut zur Zukunft der Arbeit (IZA) in Bonn die Forderung aufgestellt haben, den individuellen Rentenanspruch nach der Kinderzahl zu staffeln: „Der Erhalt des Generationenvertrags erfordert von den Versicherten neben den Beitragszahlungen auch Nachkommenschaft, die den Bevölkerungsstand erhält. Der Teil der Bevölkerung, der diesen zweiten Beitrag nicht leistet, sollte bei gleichen Beitragszahlungen deutlich niedrigere Rentenansprüche erwerben.“

über hinaus wird, wie der Begriff des „Bonus“ verrät, nicht einmal wenigstens die Tatsache der eklatanten Benachteiligung der Familien in Rechnung gestellt. Nicht begründet wird ferner, weshalb man es bei der Zugrundelegung des steuerlichen Kinderfreibetrags belassen will, statt konsequent am Durchschnittsunterhalt anzusetzen und so den Widerspruch zum Familienrecht auszuräumen. Sodann wird die Krankenversicherung ausgeklammert, weil dort derzeit „noch“ (sic!) nicht vorwiegend altersspezifische Risiken abgedeckt würden. Damit wird aber zugleich konzediert, dass dies wegen der Alterung demnächst der Fall sein wird. Weil der Grund hierfür aber insbesondere im bereits heute dramatisch gestiegenen Anteil der Kinderlosen zu finden ist, entsteht auch die Ausgleichspflicht bereits heute. Schließlich wird mit der Begründung, der Arbeitgeber dürfe nicht zwischen kinderlosen und kinderhabenden Arbeitnehmern differenzieren, darauf verzichtet, den Arbeitgeberbeitrag einzubeziehen. Bei dieser Argumentation wird aber übersehen, dass es für den Arbeitgeber allein auf das Bruttoeinkommen ankommt (vgl. § 275 HGB), mithin Nettodifferenzen ohne weiteres möglich sind. Ohnehin ist, wie dargelegt wurde, die Unterscheidung von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträgen längst obsolet geworden; sie führt nur zur Verschleierung der Gesamtlast. Dass auch die impliziten „Steuerbeiträge“ von rund 10 v.H. zur GRV in Form von Steuern zu berücksichtigen wären, wird nicht erwogen. Statt eines Betrages von nur 100 DM würde eine konsequente Lösung allein auf der Basis der Kinderfreibeträge somit eher bei 400 DM je Kind und Monat anzusiedeln sein.

Fazit: Letztlich hält das „Solidarmodell“ also nicht, was es verspricht. Sein Kardinalfehler liegt schon darin, die Grundstrukturen der bestehenden Systeme nicht anzutasten. Das Argument, eine kleine Reform sei besser als gar keine, ist dabei falsch, wie das Schicksal der Schreiber'schen Jugendrente 1957 lehrt: Sie hatte wegen der kurz zuvor beschlossenen Kindergeldeinführung – ein Klacks gemessen an der großen Reformnotwendigkeit – keine Chance mehr. Das Beispiel zeigt: Kleine Reformen werden von der Politik immer gern dazu missbraucht, sich hinter ihnen zu verstecken, um die notwendigen großen zu vermeiden.

IV. Ergebnis

Wer die Dinge wirklich nachhaltig zum Guten wenden will, kommt an dem „Soli-Modell“ plus Dualem Rentenmodell also kaum vorbei. Und wenn diese große Reform nicht bald kommt, verkommt Deutschland – siehe das Eingangszitat von Augustinus – immer mehr zur großen Räuberbande: Dann werden wir schon bald mit unserem Latein am Ende sein.

Literatur

- Bach, Stefan/Seidel, Bernhard/Teichmann, Dieter, Entwicklung der Steuersysteme im internationalen Vergleich, DIW-Wochenbericht 40/2002, S. 657 ff..
- Bieback, Karl-Jürgen, Verfassungsrechtliche Probleme, insbesondere des Eigentumsschutzes und des Übergangsrechts bei einer Reform der Rentenversicherung, ZSR 9/2000, S. 779 ff.
- Bogs, Harald, BVerfG-Durchbruch: Soziale Generationsumlage-Versicherungen, Familien(unterhalts)lastenausgleich und verfassungsrechtlicher Gleichheitssatz, in: Boecken; Ruland; Steinmeyer, Sozialrecht und Sozialpolitik in Deutschland und Europa. Festschrift für Bernd Baron von Maydell, Neuwied 2002.
- Borchert, Jürgen, „Renten vor dem Absturz“, Frankfurt am Main 1993.
- Borchert, Jürgen, Die Berücksichtigung familiärer Kindererziehung im Recht der gesetzlichen Rentenversicherung, Berlin 1981.
- Borchert, Jürgen, Finanzierung der Gesetzlichen Rentenversicherung, in: Boecken et al. (Hg.), Öffentliche und private Sicherung gegen soziale Risiken, Colloquium zum 65. Geburtstag Bernd Baron von Maydells, Baden-Baden 2000, S.133 ff.
- Borchert, Jürgen, Plädoyer vor dem Bundesverfassungsgericht am 28. April für die Arbeitsgemeinschaft der Deutschen Familienorganisationen, in: Deutsche Liga für das Kind in Familie und Gesellschaft (Hrsg.). Das Jahrhundertunrecht an den Müttern, Neuwied 1992, S. 35-69.
- Borchert, Jürgen, Familie und Recht 1991, S. 88 ff.
- Börsch-Supan, Axel, Was lehrt uns die Empirie in Sachen Rentenreform?, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik 1(4)/2000.
- Ebsen, Ingwer, Verfassungsanforderungen an den Familienleistungsausgleich in den Alterssicherungssystemen– einige Überlegungen zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, DRV 12/2002, S. 697 ff.
- Eichenhofer, Eberhard, Beitragsvergünstigung für Eltern in der Rentenversicherung?, Mitteilungen der LVA Oberfranken und Mittelfranken 12/2001, S. 722 ff.
- Eichenhofer, Eberhard, Empfiehlt es sich, die rechtliche Ordnung finanzieller Solidarität zwischen Verwandten in den Bereichen des Unterhaltsrechts, des Sozialhilferechts und des Sozialversicherungsrechts neu zu gestalten? In: Verhandlungen des 64. Deutschen Juristentages (DJT), Berlin 2002, S. B 3 ff. (B 40 ff.).
- Eichenhofer, Eberhard, Familien und soziale Sicherheit in internationaler Perspektive, DRV 12/2002, S. 725 ff.
- Enquete-Kommission „Demographischer Wandel“ in: Zur Sache 8/98.
- Estelmann, Martin, Das „Beitragskinderurteil“ des Bundesverfassungsgerichts, Die Sozialgerichtsbarkeit 5/ 2002.
- Grabka, Markus/Kirner, Ellen, Einkommen von Haushalten mit Kindern, DIW-Wochenbericht Nr. 32/ 2002.
- Haase, Friedhelm, Familienbezogene Neuregelungen in der Rentenreform, Mittlg. LVA Ober- und Mittelfranken, 12/2001.
- Hankel, Wilhelm, Sozialstaat und Nationalismus, in: Wiegand (Hg.), Sozialstaat am Ende? Dokumentation des Symposiums anlässlich des 40jährigen Bestehens der Hessischen Sozialgerichtsbarkeit, Wiesbaden 1994.
- Kirchhof, Ferdinand, Sozialversicherungsbeitrag und Finanzverfassung, NZS 4/1999.
- Lampert, Priorität für die Familie, Berlin 1996.
- Köhler-Rama, Tim, Kinderzahlabhängige Beiträge in der gesetzlichen Rentenversicherung: Rückschritt statt Fortschritt, DAngVers 11/2002, S. 449 ff.
- Müller-Matysiak, Christina, Die Beitragsbemessungsgrenze – Schongrenze für Besserverdienende, Die Sozialversicherung, 10/97, S. 253ff.
- Niemeyer, Werner/van Almsick, Staffelung des Beitragssatzes nach Kinderzahl – mögliches Element der Strukturreform der gesetzlichen Rentenversicherung?, DRV 1988, S. .

- Ribhegge, Hermann, Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Pflegeversicherung, in: Kritische Justiz, 3/2002, S. 358 ff.
- Ruland, Franz, Das BVerfG und der Familienlastenausgleich in der Pflegeversicherung, NJW 23/2001, S. 1376ff.
- Ruland, Franz, Familie und Rentenversicherung, Mittlg. LVA Ober- und Mittelfranken, 12/2001, S. 699ff.
- Ruland, Franz, in: Lueg/von Maydell/Ruland (Hg.), Gemeinschaftskommentar zum Sozialgesetzbuch – Gesetzliche Rentenversicherung (GK – SGB VI) Einleitung (Loseblatt: 24.12.95), Rdnr. 42.
- Ruland, Franz, Rentenversicherung und Kinderlastenausgleich, DRV 1992, S. 327ff.
- Ruland, Franz, Versicherungsfremde Leistungen in der gesetzlichen Rentenversicherung, DRV 1/ 1995. DRV 1992, S. 28 ff.
- Rust, Ursula, Geschlechtsspezifische Neuregelungen der Rentenreform, Mittlg. LVA Ober- und Mittelfranken, 12/2001, S. 737ff..
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Für Stetigkeit– gegen Aktionismus, Jahresgutachten 2001/2002, Stuttgart 2001.
- Tipke, Klaus, Steuerrechtsordnung, Köln 1974.
- Schmidt, Alfred, Familie und Alterssicherung, DAngVers 1988, S.477 ff.
- von Maydell, Bernd Baron/ Seegmüller, Robert, Versicherungsfremde Leistungen in der Sozialversicherung, Rechtsgutachten für das Bayerische Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung. München, Oktober 1996 (unveröffentlicht).
- Willeke, Franz-Ulrich; Onken, Ralph, Allgemeiner Familienlastenausgleich in der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt/New York 1990.
- Wischet, Ernst, Das Nettorentenniveau in der Krise?, ZSR 7/98.