

Stellungnahme zu den Verfahren 1 BvL 3/18 und 1 BvR 2824/17

Gerne kommen wir der Aufforderung des Bundesverfassungsgerichts vom 2.7.2018 nach und nehmen zu den aufgeworfenen Rechtsfragen Stellung. Im Kern geht es in beiden Verfahren um die Zulässigkeit einer nicht nach der Kinderzahl differenzierenden Gleichbehandlung von Eltern mit einem oder mehreren Kindern im Rahmen der Beitragsbemessung der gesetzlichen Sozialversicherung. Im Verfahren 1 BvL 3/18 wird diese Frage unmittelbar mit der Vorlagefrage aufgeworfen, hier bezogen auf Beiträge zur sozialen Pflegeversicherung einschließlich ihrer Anhebung zur Finanzierung des Pflegevorsorgefonds. Im Verfahren 1 BvR 2824/17 stellt sich die gleiche Frage mittelbar, dort hingegen mit Blick vor allem auf die gesetzliche Rentenversicherung. Darüber hinaus kann sie grundsätzliche Bedeutung auch für andere Zweige der gesetzlichen Sozialversicherung erlangen.

Verfassungsrechtlicher Maßstab der Frage nach einer gebotenen Differenzierung der Beitragsbemessung je nach Kinderzahl ist der allgemeine Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG), der hier noch durch den besonderen Schutz der Familie (Art. 6 Abs. 1 GG) verstärkt wird. Die Vorschrift verbietet in ihrer konkret einschlägigen zweiten Teilaussage, wesentlich Ungleiches ohne rechtfertigenden Grund gleich zu behandeln. Anknüpfungspunkt für eine sachgerechte Bildung der Vergleichsgruppen und Auswahl der Differenzierungskriterien ist dabei die Bedeutung der elterlichen Betreuungs- und Erziehungsleistungen für das System der gesetzlichen Sozialversicherung. Das Bundesverfassungsgericht hat ihnen in seinem Urteil vom 3.4.2001 (BVerfGE 103, 242, 263 ff.) eine „konstitutive Bedeutung“ für die Funktionsfähigkeit der gesetzlichen Sozialversicherung beigemessen, soweit diese nach dem Modell eines „Generationenvertrages“ konzipiert ist und typische Altersrisiken durch Umlagen der jeweils nachwachsenden Generation abdeckt. Denn ein solches System ist, soll es nachhaltig funktionieren, notwendig auf das Vorhandensein zukünftiger Beitragszahler angewiesen und lebt daher von jenen, die Kinder aufziehen. Das Gericht prägte hierfür den sprachlich vielleicht nicht ganz gelungenen, in der Sache aber treffenden Begriff des „generativen Beitrags“ und



stellte ihn als grundsätzlich gleichwertigen Systembeitrag neben die monetäre Beitragsleistung. Der „systemspezifische“ Vorteil der individuellen elterlichen Betreuungs- und Erziehungsleistungen (in ausdrücklicher Abgrenzung vom allgemeinen Nutzen, der einer Gesellschaft durch Kinder und ihre Betreuung und Erziehung erwächst) für die Sozialversicherung komme indes entindividualisierend allen Versicherten unabhängig von der Zahl ihrer eigenen Kinder zugute. Die so entstandene Schieflage müsse deshalb systemintern durch eine Entlastung von Eltern bei der Bemessung der monetären Versicherungsbeiträge ausgeglichen werden (womit eine Anrechnung systemexterner familienbezogener Leistungen zwingend ausscheidet). Das Grundgesetz verpflichte den Gesetzgeber folglich, so das konkret auf die Pflegeversicherung bezogene Fazit des Gerichts, „beitragspflichtige Versicherte mit einem oder mehreren Kindern gegenüber kinderlosen Mitgliedern der sozialen Pflegeversicherung bei der Bemessung der Beiträge relativ zu entlasten“ (BVerfGE 103, 242, 270). „Relativ“ in diesem Sinne kann nur eine nach der Größe des „generativen Beitrags“, das heißt nach der Kinderzahl differenzierende Beitragsentlastung sein. Denn wer mehr Kinder hat, trägt in proportional höherem Maße zum Fortbestehen des Systems und damit auch zur Absicherung von Versicherten mit weniger Kindern bei.

Der Gesetzgeber hat diese Vorgaben bislang nur für die damals streitgegenständliche soziale Pflegeversicherung umgesetzt und Kinderlosen einen Beitragszuschlag in Höhe von 0,25 Beitragssatzpunkten auferlegt (§ 55 Abs. 3 SGB XI). Er hat damit jedoch ein ungenaues Vergleichspaar gebildet. Der auszugleichende elterliche Systembeitrag hängt nicht davon ab, ob Versicherte überhaupt ein Kind haben, sondern steigt mit der Kinderzahl graduell an. So ist beispielsweise der Schritt vom zweiten zum dritten Kind für das Funktionieren des „Generationenvertrages“ genauso relevant wie jener zum ersten Kind. Besonders deutlich wird dieser Zusammenhang am konkreten Beispiel der Beschwerdeführer im Ausgangsfall des 2001 vom Bundesverfassungsgericht entschiedenen Verfahrens. Das Gericht gab damals einem Elternpaar Recht, das zehn Kinder als potentielle Beitragszahler aufgezogen und damit einen erheblichen Beitrag zum dauerhaften Funktionieren des Umlageverfahrens geleistet hat. Der Gesetzgeber hat die Beschwerdeführer daraufhin wie Eltern von einem Kind gestellt und so wesentlich Ungleiches ungerechtfertigt gleichbehandelt.

Diese Ungenauigkeit lässt sich auch nicht als notwendige Typisierung erklären. Ein entsprechender Wille des subjektiven Gesetzgebers, die Zusatzbelastung Kinderloser als vergrößerndes Abbild der Kinderzahl von Eltern zu deuten, ist nicht ersichtlich. Eine solche Annahme würde auch die Grenzen zulässiger Typisierung überschreiten. Die gefundene Regelung orientiert sich bereits dem Grunde nach nicht an den vermeintlich abgebildeten Lebenssachverhalten, sondern übergeht bewusst das je unterschiedliche Maß der „generativen Beiträge“ von Eltern und lässt damit den gebotenen Wirklichkeitsbezug vermissen. Überdies fehlt es an einem rechtfertigenden Grund für eine derart starke Vereinfachung. Die Kinderzahl der Versicherten ließe sich regelungs- wie verwaltungstechnisch ausgesprochen einfach berücksichtigen, schon weil sie bereits für Zwecke der Kindergeldberechtigung ermittelt worden ist.

Noch offen ist die im Verfahren 1 BvR 2824/17 erhebliche Frage, ob und inwiefern sich die für die soziale Pflegeversicherung entwickelten Maßstäbe auch auf andere Zweige der gesetzlichen Sozialversicherung übertragen lassen. Das Bundesverfassungsgericht hat seine bewusst allgemein formulierten Ausführungen seinerzeit nicht auf die soziale Pflegeversicherung beschränkt, sondern dem Gesetzgeber im Gegenteil ausdrücklich aufgegeben, die Relevanz seines Ansatzes für die anderen Teilsysteme zu überprüfen. Ausschlaggebend hierfür ist die Frage, ob ein im Umlageverfahren finanziertes Solidarsystem ein typisches Altersrisiko zu Lasten der jeweils jüngeren Generation absichert. Damit wird deutlich, dass der Prüfauftrag des Bundesverfassungsgerichts offensichtlich auf die gesetzliche Rentenversicherung abzielte, die konstitutiv auf das Erbringen „generativer Beiträge“ angewiesen ist. Die derzeitige Gesetzeslage trägt diesem evidenten Zusammenhang nicht hinreichend Rechnung. Ähnliches könnte womöglich auch für die gesetzliche Krankenversicherung gelten, deren Leistungen gerade im Alter überproportional in Anspruch genommen werden. Allerdings ist die systemkonstituierende Bedeutung des Heranwachsens der nächsten Generation hier nicht gleichermaßen evident wie bei der Rentenversicherung und bedürfte daher einer sorgfältigeren empirischen Unterfütterung, die im Rahmen dieser Stellungnahme nicht geleistet werden kann.