

Gerechtigkeit im System sozialer Sicherungen?

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Pflegeversicherung – ein Einschnitt in der Geschichte der deutschen Sozialpolitik?

Heiner Adamski

Das Bundesverfassungsgericht hat im April 2001 aufgrund einer Verfassungsbeschwerde ein sozialpolitisch bedeutendes Urteil verkündet.¹ In dem Leitsatz heisst es:

„Es ist mit Art. 3 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 6 Abs. 1 GG nicht zu vereinbaren, dass Mitglieder der sozialen Pflegeversicherung, die Kinder betreuen und erziehen und damit neben dem Geldbeitrag einen generativen Beitrag zur Funktionsfähigkeit eines umlagefinanzierten Sozialversicherungssystems leisten, mit einem gleich hohen Pflegeversicherungsbeitrag wie Mitglieder ohne Kinder belastet werden.“

Das Urteil betrifft die 1995 mit dem Pflegeversicherungsgesetz vom 26. Mai 1994 als gesetzliche Pflichtversicherung eingeführte Pflegeversicherung. Sie wurde mit dem Ziel der Verbesserung der Organisation und Finanzierung der Hilfe für pflegebedürftige Menschen eingerichtet und schien vielen wegen der Neuverteilung der Finanzierungslasten zwischen öffentlichen Haushalten und Sozialversicherung ein Systembruch zu sein (siehe dazu den 1995 in dieser Zeitschrift erschienenen Beitrag zur Pflegeversicherung).² Sozialpolitisch bedeutend ist das Urteil, weil das Bundesverfassungsgericht den Gesetzgeber (nach Art. 87 GG ist es der Bund) zur Prüfung der Konsequenzen der Entscheidung für *alle* Zweige der Sozialversicherung verpflichtet hat und damit auf die Lösung von Problemen der Überalterung unserer Gesellschaft verweist. Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes wird es bis zum Jahre 2030 einen Bevölkerungsrückgang von zehn Prozent geben. Ein Drittel der Bevölkerung wird dann 60 Jahre oder älter sein. Konkret geht es darum, dass immer mehr ältere Menschen Versicherungsleistungen beanspruchen und weniger werdende junge oder jüngere Menschen die Beiträge zu den Versicherungen aufbringen müssen. Die Beiträge können aber nur aufgebracht werden, wenn es diese jüngeren Menschen gibt – und hier stellt sich die Frage, ob Leistungen, die Eltern durch Betreuung und Erziehung von Kindern für die Gesellschaft erbringen und von denen kinderlose Menschen „profitieren“ werden, gerechterweise bei der Bemessung der von Eltern gegenwärtig zu zahlenden Beiträge für die Sozialversicherung berücksichtigt werden müssen.

I. Die Verfassungsbeschwerde

Mit dem Urteil wurde einer Verfassungsbeschwerde stattgegeben, die sich dagegen richtete, dass die Bemessung des Beitrags zur Pflegeversicherung nicht nach dem versicherten Risiko (Geschlecht, Alter und Gesundheitszustand), sondern nach einem Prozentsatz (Beitragssatz) von den beitragspflichtigen Einnahmen der Mitglieder bis zu einer Beitragsbemessungsgrenze erfolgt und dabei die Aufwendungen für die Betreuung und Erziehung von Kindern nicht berücksichtigt werden.³ Gegen die beitragsrechtlichen Vorschriften wurde eingewendet, sie verletzten Art. 2, 3 und 6 GG sowie das Rechts- und das Sozialstaatsprinzip.⁴ Außerdem habe der Gesetzgeber gegen die ihm 1992 durch vom Bundesverfassungsgericht auferlegten Pflichten verstoßen, mit jedem Reformschritt die Familien finanziell zu entlasten.⁵ Mit Einführung der Pflegeversicherung sei nämlich die bereits bestehende „Transferausbeutung“ von Familien noch vertieft worden. Die zukünftigen Lasten der Pflegeversicherung könnten überhaupt nur dadurch gesichert werden, dass heute Eltern mit erheblichen Kosten die kommende Generation der Beitragszahler erzögen. Das gegenwärtige Umlagesystem bedeute, dass Kinder nur jenen wirtschaftlich nützen würden, die selbst keine Kinder hätten.

Die beitragsfreie Familienversicherung stelle keinen ausreichenden Familienlastenausgleich für die durch die Kindererziehung verursachte finanzielle Belastung der Eltern dar.⁶ Hier sei schon der Ausgangspunkt falsch. Er würde praktisch bedeuten, dass zum Beispiel ein Ehepaar mit zwei Kindern „an sich“ vier Beiträge zu zahlen hätte. Eine derartige Beitragslast würde jedoch die Familie strangulieren und könnte nur als Ungerechtigkeit bezeichnet werden. Darüber hinaus seien der nicht erwerbstätige Erziehende Ehegatte und die Kinder nur vorübergehend keine Beitragszahler. Dem kinderlos Erwerbstätigen werde aktuell zwar auch ein Transfer für die beitragsfreie Familienversicherten zugemutet. Das in der Zeit der Kindererziehung gebildete Humankapital übersteige jedoch dessen Wert um ein Mehrfaches und garantiere erst, dass der ältere Kinderlose im Falle der Pflegebedürftigkeit später einmal Leistungen erhalten könne. Das zu verteilende volkswirtschaftliche Einkommen lasse sich nur jeweils in dem Zeitabschnitt verbrauchen, in dem es erwirtschaftet werde. Ein zukünftig zu verteilendes volkswirtschaftliches Einkommen könne aber nur die Erwachsenengeneration erwirtschaften, die sich heute noch im Kindesalter befinde.

Kindererziehung müsse wegen ihrer das Umlagesystem erhaltenden Funktion als gleichwertig mit der Beitragszahlung angesehen werden. Das zukünftige Deckungskapital der sozialen Pflegeversicherung – die heute unterhaltsbedürftigen Kinder – werde gegenwärtig unter Einsatz erheblicher finanzieller Mittel der Eltern gebildet. Zudem müsse die Familie auch noch Beiträge zahlen, um die aktuellen Lasten der sozialen Pflegeversicherung abzudecken. Der für den Unterhalt der Kinder aufgewendete Betrag müsse daher von Beiträgen zur Pflegeversicherung freigestellt werden. Nur so könne die Doppelbelastung der Eltern durch Beitragszahlung und Kindererziehung in erträglichem Umfang abgebaut werden. Das Kinder- und Erziehungsgeld sowie ähnliche Leistungen böten keinen hinreichenden Ausgleich.

Ein weiteres Argument betraf die tatsächliche Belastung durch den Pflegeversicherungsbeitrag. Er sei zwar absolut betrachtet nicht besonders hoch; durch ihn

werde aber das wenige frei verfügbare Einkommen der Eltern wesentlich stärker belastet als das Einkommen kinderloser Erwerbstätiger. Die Belastung liege in einem durch die Beitragspflicht staatlicherseits auferlegten Konsumverzicht und sei für die Familien auch bei Beträgen deutlich spürbar, die – absolut gesehen – gering ausfielen. Dies sei bei kinderlosen Erwerbstätigen nicht in gleicher Weise der Fall.

II. Die Argumentationskette des Bundesverfassungsgerichts (Auszüge aus dem Urteil)

1. Beitragspflicht ist keine Verletzung des besonderen Schutzes der Familie

„Art. 6 Abs. 1 GG ist nicht dadurch verletzt, dass Mitglieder der sozialen Pflegeversicherung auch dann, wenn sie Kinder betreuen und erziehen, der Beitragspflicht unterworfen werden.

1. Familien werden durch finanzielle Belastungen, die der Gesetzgeber Bürgern allgemein auferlegt, regelmäßig stärker finanziell betroffen als Kinderlose. Dies hat seinen Grund in der besonderen wirtschaftlichen Belastung von Familien, die sich aus der in Art. 6 Abs. 2 GG vorgegebenen und im Familienrecht im Einzelnen ausgeformten Verantwortung der Eltern für das körperliche und geistige Wohl ihrer Kinder ergibt. (...) Sind beide Elternteile erwerbstätig, entstehen nicht selten erhebliche Kosten durch die von Dritten wahrgenommene Kinderbetreuung. Finanzielle Lasten, die Familien durch Sozialversicherungsbeiträge treffen, beschränken daher ihren Spielraum stärker als die Beitragsverpflichtung von verheirateten oder unverheirateten Personen ohne Kinder.

2. Der besondere Schutz der Familie, zu dem Art. 6 Abs. 1 GG den Staat verpflichtet, hält den Gesetzgeber aber nicht verfassungsrechtlich an, jede zusätzliche finanzielle Belastung der Familie zu vermeiden. Diese wird nicht dadurch in verfassungswidriger Weise benachteiligt, dass auch von einem erwerbstätigen Elternteil Beiträge für eine Sozialversicherung erhoben werden, die zu einem erheblichen Teil das finanzielle Risiko der Pflegebedürftigkeit für ihn, seine Kinder sowie seinen nicht erwerbstätigen Ehegatten abdeckt und diese zudem noch weithin beitragsfrei stellt (...). Der Staat ist auch nicht durch die in Art. 6 Abs. 1 GG enthaltene Pflicht zur Förderung der Familie gehalten, diese Beitragslast auszugleichen (...). Aus der Wertentscheidung des Art. 6 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip (lässt sich) zwar die allgemeine Pflicht des Staates zu einem Familienlastenausgleich entnehmen, nicht aber die Entscheidung darüber, in welchem Umfang und in welcher Weise ein solcher sozialer Ausgleich vorzunehmen ist. Aus dem Verfassungsauftrag, einen wirksamen Familienlastenausgleich zu schaffen, lassen sich konkrete Folgerungen für die einzelnen Rechtsgebiete und Teilsysteme, in denen der Familienlastenausgleich zu verwirklichen ist, nicht ableiten. Insoweit besteht (...) grundsätzlich Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers (...). Er bewegt sich innerhalb dieses Spielraums, wenn er auch die Familien mit Beiträgen zur sozialen Pflegeversicherung belastet.“

2. Nichtbeachtung besonderer Beiträge verletzt nicht den Gleichheitsgrundsatz

„Die angegriffenen Vorschriften verstoßen nicht deshalb gegen Art. 3 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 6 Abs. 1 GG, weil sie den besonderen Beitrag, den Versicherte mit unterhaltsberechtigten Kindern für das System der sozialen Pflegeversicherung erbringen, in dieser Versicherung nicht leistungserhöhend berücksichtigen.

1. Verheiratete Eltern, die wegen der Betreuung und Erziehung ihrer Kinder gänzlich oder weitgehend auf Erwerbsarbeit verzichten, erleiden anders als in der durch Lohn- und Beitragsbezogenheit geprägten gesetzlichen Rentenversicherung (...) gegenüber kinderlosen Versicherten, die erwerbstätig sind, keine Nachteile bei der Inanspruchnahme der durch die soziale Pflegeversicherung gewährten Leistungen. Art und Ausmaß der Leistungen, die diese gewährt, hängen allein davon ab, dass der Pflegebedürftige in der Pflegeversicherung versichert oder mitversichert ist, und nicht davon, in welchem Umfang er Beiträge entrichtet hat. Die soziale Pflegeversicherung kennt Leistungen ohne Beiträge. (...)

2. Allerdings kann bei Eltern der Aufwand der Pflegeversicherung geringer sein als bei kinderlosen Mitgliedern, weil bei ihnen die Pflege durch Kinder an die Stelle der Pflege durch Dritte treten kann.

a) Vergleicht man die Gruppe der Eltern mit den Kinderlosen, so sind erhebliche Unterschiede im Aufwand bei stationärer Pflege nicht nachweisbar. (...)

b) Dagegen hat im ambulanten Pflegebereich die Pflege durch Kinder Einfluss auf den Umfang der Leistungsgewährung. (...)

3. Es ist mit dem Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG, auch in Verbindung mit Art. 6 Abs. 1 GG, vereinbar, wenn der Gesetzgeber, der bei der Gestaltung sozialer Sicherungssysteme einen großen Gestaltungsspielraum hat, die Erziehungsleistung von Eltern auf der Leistungsseite nicht berücksichtigt, obwohl diese langfristig Einfluss auf die Höhe der Ausgaben der sozialen Pflegeversicherung hat. Die bei kinderlosen Pflegebedürftigen entstehenden Mehrausgaben der sozialen Pflegeversicherung haben nicht nur einen maßvollen Umfang. Sie rechtfertigen sich auch als Folge des mit der Pflegeversicherung verfolgten gesetzgeberischen Ziels, in solidarischem Ausgleich auch denen Pflege zukommen zu lassen, die ansonsten niemanden haben, der sie ihnen geben kann. Außerdem kann aus dem Umstand, dass Eltern Erziehungsleistungen erbringen, nicht typisierend geschlossen werden, dass sie später als Pflegebedürftige von ihren Kindern unter Inanspruchnahme des günstigeren Pflegegeldes gepflegt werden. Dies gilt umso mehr, als mit einem schwindenden Pflegepotenzial der Töchter und Schwiegertöchter gerechnet wird.“

3. Verfassungswidrigkeit der Nichtberücksichtigung der Betreuung und Erziehung von Kindern

„Art. 3 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 6 Abs. 1 GG ist (...) dadurch verletzt, dass die Betreuung und Erziehung von Kindern bei der Bemessung von Beiträgen beitragspflichtiger Versicherter keine Berücksichtigung findet. Dadurch wird die Gruppe Versicherter mit Kindern gegenüber kinderlosen Mitgliedern der sozialen Pflegeversicherung, die aus dieser Betreuungs- und Erziehungsleistung im Falle ihrer Pflegebedürftigkeit Nutzen ziehen, in verfassungswidriger Weise benachteiligt.

1. Die Erziehungsleistung versicherter Eltern begünstigt innerhalb eines umlagefinanzierten Sozialversicherungssystems, das der Deckung eines maßgeblich vom Älterwerden der Versicherten bestimmten Risikos dient, in spezifischer Weise Versicherte ohne Kinder. Dabei ist entscheidend, dass der durch den Eintritt des Versicherungsfalls verursachte finanzielle Bedarf überproportional häufig in der Groß-eltern-generation (60 Jahre und älter) auftritt. Die Wahrscheinlichkeit, pflegebedürftig zu werden, nimmt mit dem Lebensalter deutlich zu. Sie steigt jenseits des 60. Lebensjahres zunächst leicht an, um dann jenseits des 80. Lebensjahres zu einem die Situation des Einzelnen maßgeblich prägenden Risiko zu werden (...). Wird ein solches allgemeines, regelmäßig erst in höherem Alter auftretendes Lebensrisiko durch ein Umlageverfahren finanziert, so hat die Erziehungsleistung konstitutive Bedeutung für die Funktionsfähigkeit dieses Systems. Denn bei Eintritt der ganz überwiegenden Zahl der Versicherungsfälle ist das Umlageverfahren auf die Beiträge der nachwachsenden Generation angewiesen.

a) Die Begünstigung Kinderloser wird sichtbar, wenn man die Gruppe der Eltern, die unterhaltsbedürftige Kinder haben, mit der Gruppe der kinderlos bleibenden Versicherten im erwerbsfähigen Alter vergleicht. Beide sind bei einer Finanzierung der Sozialversicherung im Umlageverfahren darauf angewiesen, dass Kinder in genügend großer Zahl nachwachsen. Die heutigen Beitragszahler der erwerbsfähigen Generation vertrauen im Umlageverfahren darauf, dass in der Zukunft in ausreichendem Umfang neue Beitragsschuldner vorhanden sind. Dies können nur die heutigen Kinder sein, denen in der Zukunft zu Gunsten der dann pflegebedürftigen Alten durch die mit Beitragslasten verbundene Pflichtmitgliedschaft eine kollektive Finanzierungspflicht auferlegt wird, die einer auf den besonderen Bedarf der Pflege bezogenen Unterhaltspflicht gleichkommt. Diese Pflicht besteht jedoch, unabhängig vom Vorhandensein familiärer Unterhaltsverpflichtungen, gegenüber allen pflegebedürftigen Alten. (...)

b) Damit erwächst Versicherten ohne Kinder im Versicherungsfall ein Vorteil aus der Erziehungsleistung anderer beitragspflichtiger Versicherter, die wegen der Erziehung zu ihrem Nachteil auf Konsum und Vermögensbildung verzichten. (...)

Dieser Vorteil kinderloser Beitragspflichtiger wird nicht dadurch in Frage gestellt, dass ein Teil der heutigen Kinder, deren Eltern derzeit in der sozialen Pflegeversicherung versichert sind, dort in der Zukunft vielleicht überhaupt nicht oder nur vorübergehend versicherungspflichtige Beitragszahler sein werden. (...)

2. Der aus der Konzeption der sozialen Pflegeversicherung den kinderlosen Versicherten erwachsende „systemspezifische“ Vorteil unterscheidet sich von dem Nutzen, der einer Gesellschaft durch Kinder und ihre Betreuung und Erziehung im Allgemeinen erwächst. Auf die Wertschöpfung durch heranwachsende Generationen ist jede staatliche Gemeinschaft angewiesen. An der Betreuungs- und Erziehungsleistung von Familien besteht ein Interesse der Allgemeinheit (...). Das allein gebietet es nicht, diese Erziehungsleistung zugunsten der Familien in einem bestimmten sozialen Leistungssystem zu berücksichtigen (...). Wenn aber ein soziales Leistungssystem ein Risiko abdecken soll, das vor allem die Altengeneration trifft, und seine Finanzierung so gestaltet ist, dass sie im Wesentlichen nur durch das Vorhandensein nachwachsender Generationen funktioniert, die jeweils im erwerbsfähigen Alter als Beitragszahler die mit den Versicherungsfällen der vorangegangenen Generationen entstehenden Kosten mittragen, dann ist für ein solches System

nicht nur der Versicherungsbeitrag, sondern auch die Kindererziehungsleistung konstitutiv. Wird dieser generative Beitrag nicht mehr in der Regel von allen Versicherten erbracht, führt dies zu einer spezifischen Belastung kindererziehender Versicherten im Pflegeversicherungssystem, deren benachteiligende Wirkung auch innerhalb dieses Systems auszugleichen ist. Die kindererziehenden Versicherten sichern die Funktionsfähigkeit der Pflegeversicherung also nicht nur durch Beitragszahlung, sondern auch durch Betreuung und Erziehung von Kindern.

3. Die Benachteiligung der beitragspflichtigen Versicherten mit Kindern gegenüber kinderlosen Mitgliedern der sozialen Pflegeversicherung, die jeweils der Generation der Beitragszahler angehören, kann der Gesetzgeber so lange vernachlässigen, wie eine deutliche Mehrheit der Versicherten Erziehungsleistungen erbracht hat. Der Gesetzgeber kann unter solchen Umständen von seinem Recht zur Generalisierung Gebrauch machen und von einer die Erziehungsleistung berücksichtigenden Differenzierung der Beiträge absehen. Zieht die ganz überwiegende Zahl der beitragspflichtigen Versicherten Kinder auf, befindet sich ein auf dem Umlagesystem aufgebautes Sozialversicherungssystem und insbesondere die soziale Pflegeversicherung in einem generativen Gleichgewichtszustand. Die beitragspflichtigen Versicherten sichern durch ihre Beiträge die Pflegebedürftigen ab. Zugleich haben sie für ihre Kinder gesorgt. Dafür dürfen sie darauf vertrauen, dass diese dann als versicherte Erwerbstätige ihr Pflegerisiko im Alter mit Beiträgen abdecken und wiederum mit Erziehungsleistungen sich die Basis für die eigene Risikosicherung schaffen. Bleibt bei diesem „Dreigenerationenvertrag“ der Anteil der kinderlosen Personen an der Mitgliederzahl der sozialen Pflegeversicherung in der deutlichen Minderheit, so kann sie der Gesetzgeber im Rahmen seines Gestaltungsspielraums in Bezug auf die Beiträge so behandeln wie erziehende Versicherte. Der Gesetzgeber hat jedoch die Grenzen dieser Gestaltungsfreiheit überschritten, als er im Jahr 1994 das SGB XI – von den Vorschriften der §§ 25 und 56 SGB XI abgesehen – ohne eine die Beitragslast der Eltern berücksichtigende Kinderkomponente in Kraft treten ließ. (...)

4. Befristete Weiteranwendung und Prüfung der Konsequenzen für andere Zweige der Sozialversicherung

„Im Interesse der Rechtssicherheit und im Hinblick darauf, dass der Gesetzgeber prüfen muss, welche Wege zur Herbeiführung einer verfassungskonformen Rechtslage tragfähig und finanzierbar sind, ist es im vorliegenden Fall geboten, die Weiteranwendung von § 54 Abs. 1 und 2, § 55 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 sowie § 57 SGB XI bis zum 31. Dezember 2004 zuzulassen (...). Spätestens bis zu diesem Zeitpunkt hat der Gesetzgeber eine verfassungsgemäße Neuregelung zu treffen. Bei der Bemessung der Frist hat der Senat berücksichtigt, dass die Bedeutung des vorliegenden Urteils auch für andere Zweige der Sozialversicherung zu prüfen sein wird.“

III. Kommentar

Das Bundesverfassungsgericht sucht in diesem Urteil Wege zur Gerechtigkeit in der Sozialversicherung und dokumentiert, dass es das Maß an Gerechtigkeit in diesem Bereich nicht für ausreichend hält. Im konkreten Fall hat es dem Beschwerdeführer – er ist Kantor und Organist und Vater von zehn Kindern – nicht „geholfen“, da die strittigen Bestimmungen zur Beitragsbemessung weiter angewendet werden können (durch niedrigere Beiträge hätten aber nur geringe Beträge „gespart“ werden“ kön-nen). Das Bundesverfassungsgericht hat jedoch eine über den konkreten Fall weit hinausgehende Entscheidung getroffen: Es verlangt vom Gesetzgeber die Berücksichtigung der Leistungen für die Betreuung und Erziehung von Kindern bei der Bemessung der Beiträge in *allen* Zweigen der Sozialversicherung.

Grundsätzlich kann das Urteil so gesehen werden: In jedem Staat bzw. in jeder Gesellschaft mit dem Anspruch der Solidarität und Humanität muss es angesichts möglicher sozialer (ökonomischer) Notlagen einzelner oder vieler Menschen ein System sozialer Sicherungen geben. Staaten und Gesellschaften ohne solche Sicherungssysteme sind letztlich inhuman. Es stellt sich aber die Frage, unter welchen Bedingungen – in welchen politischen und Wirtschaftssystemen – diese Sicherungssysteme gestaltet und finanziert werden. Soziale Notlagen können ja Folgen dieser Bedingungen sein. Das Problem der politischen und sozialen Gerechtigkeit wird hier besonders deutlich. In historischer wie in aktueller Sicht zeigt sich, dass soziale Sicherungssysteme Ergebnis politischer Auseinandersetzungen sind.

In Deutschland verlief die Entwicklung so: Im 18. und 19. Jahrhundert gab es einerseits höfische und kirchliche Pracht und ein nach und nach wirtschaftlich selbständig und wohlhabend werdendes Bürgertum. Andererseits lebte der größte Teil der Bevölkerung mehr oder weniger abhängig in ärmlichen Verhältnissen ohne soziale Sicherungen. Im Verlauf der industriellen Revolution verschärfte sich die „soziale Frage“. Sie führte im Horizont sozialistischer und kommunistischer Theorien zur Forderung nach sozialer Gerechtigkeit und Sicherheit und – begleitet von staatlichen Repressionen – zu einer ständig stärker werdenden Arbeiterbewegung. Es entstanden private oder kirchlich initiierte Nothilfe- und Schutzorganisationen, Gewerkschaften mit politisch unterschiedlichen (sozialistischen, liberalen und christlichen) Orientierungen und der Allgemeine Deutsche Arbeiterverein als erste Parteibildung der Sozialdemokratie. Diese Arbeiterbewegung war aus der Sicht der Herrschenden und des Staates eine Bedrohung des inneren Friedens. In jener Zeit kam es aber auch zur bismarckschen Sozialgesetzgebung. Sie ist die Wurzel sozialer Sicherungssysteme in Deutschland. Politisch war sie kein humaner Akt, sondern ein aus taktischen Überlegungen resultierender kalkulierter Schritt zur Stabilisierung der damaligen Machtverhältnisse. In den folgenden Jahrzehnten wurden dann in politikökonomischen und verfassungsrechtlichen Auseinandersetzungen Theorien des Sozialstaats entwickelt. Er wurde als Staat verstanden, der Verantwortung für die Überwindung sozialer Gegensätze und die Beschädigung der Gesellschaft hat und sich vom sozialistischen Staat dadurch unterscheidet, dass er soziale Krisen nicht durch Sozialisierung, sondern durch Reformen bis hin zur Neuverteilung und Neubildung des Privateigentums vermeiden will. Die Kapitalismuskrisen in der Zeit der Weimarer Republik und die damaligen dramatischen sozialen Spannungen

waren dann neben anderen Umständen Gründe für den Nationalsozialismus und – nach seinem Zusammenbruch – für die Etablierung unterschiedlicher Systeme in der DDR und der Bundesrepublik Deutschland.

Heute ist Deutschland ein „sozialer Rechtsstaat“ mit einem kapitalistischen Wirtschaftssystem. Das Grundgesetz verpflichtet den Gesetzgeber durch die sozialstaatlichen Postulate in den Artikeln 20 und 28 zur Entwicklung eines Systems sozialer Sicherungen; es schreibt aber nicht vor, wie dieses System ausgestaltet sein muss, sondern überlässt die Entscheidung – ebenso wie die Entscheidung über das Wirtschaftssystem – dem Prozess demokratischer Meinungsbildung und Entscheidungen.

Das gegenwärtige System sozialer Sicherungen besteht aus vier Bereichen. Es gibt steuerfinanzierte *Sozialförderungen* (Wohngeld, Erziehungsgeld und Ausbildungsförderung), *Sozialversorgungen* (Leistungen für Verfolgte des NS-Regimes, Kriegsoffer und Opfer von Gewalttaten) und *Sozialhilfe* für Menschen, die nicht in der Lage sind, ihren Lebensunterhalt aus eigenen Kräften zu sichern oder von Dritten keine Hilfe erhalten können. Außerdem gibt es als vierten und bedeutendsten Bereich die überwiegend beitragsfinanzierte gesetzliche *Sozialversicherung*. Zu ihr gehören die *Krankenversicherung*, die *Unfallversicherung*, die *Arbeitslosenversicherung* und die *Rentenversicherung*. Ergänzend ist als „fünfte Säule“ noch die *Pflegeversicherung* eingeführt worden.

Dieses Sicherungssystem ist Teil einer politischen und Wirtschaftskultur, in der fast überall Kapitalinteressen dominieren, in der soziale Leistungen für viele Menschen lebens- und sogar überlebensnotwendig werden und in der Familienpolitik mit Förderungen der künftigen Generation zunehmend schwieriger wird. Familien und Kinder haben – wie gut die Verhältnisse im Vergleich mit vielen anderen Staaten auch sein mögen – keine guten Chancen. Im Alltag sozialer Wirklichkeit zeigen etwa Vergleiche der Investitionen in Banken- und Versicherungspaläste mit den Investitionen in Kindergärten, Schulen und Hochschulen und die Atmosphäre in Sozialämtern und Pflegeheimen, dass diese Verhältnisse nicht das „letzte Wort“ im gerechtigkeitsrechtlichen Diskurs sein können. In diesem Zusammenhang wird dann auch die Bedeutung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts sichtbar. Es zeigt, dass die Frage nach „gerechten“ Kriterien einer Beitragsbemessung angesichts härter werdender kapitalorientierter Interessenpolitik und zunehmender Egoismen nicht durch sozialphilosophische oder gerechtigkeitsrechtliche Diskurse im Parlament geklärt werden kann, sondern eine verfassungsgerichtliche Entscheidung notwendig macht.

Das Urteil ist eine Kritik der Familienpolitik und der fehlenden „Vorsorge“ für die Zukunft der Gesellschaft. Es kann als „Nachhilfe für Politiker“ verstanden werden, wenn Abgeordnete an ihre Pflichten erinnert werden und dem Gesetzgeber gesagt wird, dass Erziehung und Versorgung von Kindern als Leistung für die Gemeinschaft berücksichtigt werden müssen. Das Gericht kann aber nicht voraussagen, ob als Folge finanzieller Entlastung der Familien – die sich übrigens erst im gesamten System der Sozialversicherung spürbar bemerkbar machen würde – künftig mehr Menschen eine Entscheidung für Kinder treffen und das Altern der Gesellschaft verlangsamt wird. Unbeschadet dessen ist „mehr Gerechtigkeit“ zu begrüßen; es ist nicht einsichtig, dass Menschen ohne Kinder in dem „Wertsystem“ der Gesellschaft – Konsum, Karriere und Vermögensbildung gehören dazu – von El-

ternleistungen „profitieren“. Von sozialer Gerechtigkeit im eigentlichen Sinne des Sozialstaatsgebotes des Grundgesetzes wären wir durch die Umsetzung des Urteils aber immer noch weit entfernt. Der fast zeitgleich mit dem Urteil vorgelegte Bericht der Bundesregierung über Armut und Reichtum und einer Steuerreformkommission unter Vorsitz des früheren Bundesverfassungsrichters Kirchhof zeigen es. Hier wird sichtbar, dass es leistungsunabhängige Schieflagen der Vermögensverteilungen und für vermögensstarke Teile der Bevölkerung „soziale Hilfen“ durch Steuerbegünstigungen gibt – und fast zeitgleich berichten die Medien, dass die Versicherungswirtschaft Milliardenengeschäfte durch die Einführung privater Rentenvorsorge erwartet. Soziale Probleme werden zum Geschäft in einer Gesellschaft, in der es genug Geld gibt, in der die Medien täglich über soziale Probleme und Aktienkurse berichten und in der sich viele mehr für Kurse als für Kinder interessieren. Das Bundesverfassungsgericht kann Politikern noch weitere „Nachhilfe“ erteilen.

Walter Benjamin sagte einmal: „Der Ernährer aller Menschen ist Gott und der Staat ihr Unterernährer.“ Er sagt damit, dass wir an Unterernährung leiden oder nicht satt werden, wenn wir uns auf den Staat verlassen. Ein anderer Kritiker – Karl Kraus – definierte Sozialpolitik als den „verzweifelten Entschluss, an einem Krebskranken eine Hühneraugenoperation vorzunehmen.“ Trotz dieser Kritik bleibt die Einsicht, dass nicht der Staat sozial ist, der das Geld anderer Leute verteilt, sondern der, der dafür sorgt, dass Chancengleichheit und soziale Gerechtigkeit entsteht und überhaupt etwas verteilt werden kann – und der auch für gerechte Verteilungen sorgt.

Anmerkungen

- 1 Urteil des Ersten Senats vom 3. April 2001 – Az.: 1 BvR 1629/94.
- 2 M. Landenberger: Pflegeversicherung – Modell für sozialstaatlichen Wandel. In: *Gegenwartskunde* 1/1995. S. 19 – 31.
- 3 Siehe § 54 Abs. 2 Satz 1 und §§ 55, 57 SGB XI.
- 4 Es handelt sich um die §§ 54, 55, 57, 58 und 60 SGB XI.
- 5 Urteil des BVerfG vom 7. Juli 1992 (BVerfGE 87, 1)
- 6 Sie ist in § 25 SGB XI geregelt.

