

**Ausschussdrucksache (13)0671
vom 21.09.2004**

**Stellungnahmen
der eingeladenen Verbände/Institutionen**

Eingang bis: 21.09.2004

(Teil 2)

zu der öffentlichen Anhörung des
Ausschusses für Gesundheit und Soziale Sicherung
am 22. September 2004

Entwurf eines Gesetzes zur Berücksichtigung der Kindererziehung im Beitragsrecht der sozialen Pflegeversicherung (Kinder-Berücksichtigungsgesetz - KiBG)

– BT-Drucksache 15/3671 –

Antrag der Abgeordneten Andreas Storm, Annette Widmann-Mauz, Horst Seehofer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU

Familien entlasten statt Kinderlose bestrafen - Grundlegende Reform der Pflegeversicherung noch in dieser Wahlperiode einleiten

– BT-Drucksache 15/3682 –

Antrag der Abgeordneten Daniel Bahr, Dr. Heinrich L. Kolb, Dr. Dieter Thomae, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

Familien spürbar durch einen Kinder-Bonus entlasten – Keine Beitragserhöhungen in der Sozialen Pflegeversicherung – Grundlegende Reform beginnen

– BT-Drucksache 15/3683 –

	Seite
Arbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände der Krankenkassen	3 – 5
Sozialverband VdK Deutschland	7 - 9
Deutscher Familienverband	11 - 15
Prof. Dr. Vjenka Garms-Homolová	17 - 18
Zentralverband des Deutschen Handwerks	19 – 22
Dr. Heinz Rothgang	23 – 48

**Arbeitsgemeinschaft
der Spitzenverbände
der Krankenkassen**

VdAK • 53719 Siegburg

Per E-Mail

An den Vorsitzenden des
Ausschusses für Gesundheit
und Soziale Sicherung
des Deutschen Bundestages
Herrn Klaus Kirschner
Platz der Republik 1

11011 Berlin

Kontaktstelle:

Verband der Angestellten-Krankenkassen e. V.
Frankfurter Straße 84
53721 Siegburg
Telefon: (0 22 41) 1 08-0

**Ihre Ansprechpartner:
Herr Janas/Herr Schiffer**

Unser Zeichen: 0913bs01
1011/Ja/w
Durchwahl: (0 22 41) 1 08-249/411
Telefax: (0 22 41) 1 08-403/311
E-Mail: Harald.Janas@vdak-aev.de

16. September 2004

**Entwurf eines Gesetzes zur Berücksichtigung der Kindererziehung im Beitragsrecht der sozialen Pflegeversicherung (Kinder-Berücksichtigungsgesetz – KiBG)
- Bundestags-Drucksachen 15/3671, 15/3682 und 15/3683
Anhörung vor dem Ausschuss für Gesundheit und Soziale Sicherung des Deutschen Bundestages am 22.09.2004**

Sehr geehrter Herr Kirschner,
Sehr geehrte Damen und Herren,

ungeachtet der Erfolge der Pflegeversicherung in den zurückliegenden Jahren besteht – und darin stimmen die Spitzenverbände der Pflegekassen mit der Bundesregierung überein – ein nicht zu bestreitender Reformbedarf. Unabhängig von dieser notwendigen umfassenden Reform der Leistungs- und Finanzierungsstruktur der Pflegeversicherung erfordert das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 03. April 2001 bis zum Ende dieses Jahres eine Regelung hinsichtlich der Beitragsentlastung von Eltern bzw. Kindererziehenden.

Nach Auffassung der Spitzenverbände der Pflegekassen wird mit dem jetzt vorliegenden Gesetzentwurf der Fraktionen von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (vgl. BT-Drucksache 15/3671) dem Urteil des Bundesverfassungsgericht (BVerfG) nicht in dem gebotenen Maße Rechnung getragen. Das BVerfG hat in seiner Entscheidung aus dem Jahre 2001 sehr deutlich darauf hingewiesen, dass der Staat seine Verpflichtung zum Familienlastenausgleich erfüllen müsse, u. a. durch die Einbeziehung des generativen Beitrags der Kindererziehung bei der Beitragsgestaltung in Form der „Entlastung“. Eine derartige „echte Entlastung“, wie sie das Urteil des BVerfG impliziert, ist mit den Maßnahmen des o. a. Gesetzentwurfes nicht verbunden. Kindererziehende zahlen den (Arbeitnehmer-)Beitrag wie bisher; Kinderlose sollen künftig einen „Beitragszuschlag“ leisten.

Aus Sicht der Spitzenverbände der Pflegekassen wäre es sachgerechter, den generativen Beitrag der Eltern bzw. der Kindererziehenden zu honorieren. Dies ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Unter diesem Gesichtspunkt böte sich eine finanzielle Entlastung Erziehender über das Steuersystem an: Vorstellbar wäre eine Erhöhung des Kindergeldes. Eine derartige steuerfinanzierte Umsetzung erscheint als der geeignetere Weg, weil sie nicht nur verwaltungsfreundlich wäre, sondern eine möglicherweise erneute rechtliche Auseinandersetzung vermeiden würde. Bei der jetzt im Raum stehenden Lösung – Beitragssatzerhöhung für Kinderlose – wird beispielsweise die Kinderzahl nicht berücksichtigt. Ein Punkt, der einen weiteren Gang zum BVerfG möglicherweise provoziert, da die jetzt vorgesehene Gesetzeslösung den besonderen generativen Beitrag "kinderreicher Familien" nicht honoriert. Für eine "Kindergeldlösung" spricht auch, dass bei der Erarbeitung eines Gesamtkonzeptes zur Reform der Pflegeversicherung keine "Vorfestlegung" getroffen wird, die bei künftiger Finanzierungs-Neuorientierung zu beachten wäre. Alternativ zur Kindergeldlösung könnten Betroffenen entweder Zuschüsse zu den von Ihnen zu leistenden Pflegeversicherungsbeiträgen gezahlt oder deren Absetzbarkeit bei Lohn- und Einkommenssteuer erweitert werden.

In diesem Zusammenhang ist auch darauf hinzuweisen, dass in der sozialen Pflegeversicherung – wie in der GKV – mit der beitragsfreien Familienversicherung bereits ein bewährtes Element für den Familienlastenausgleich existiert, so dass es nicht unbedingt notwendig ist, hier zusätzliche Beitragsbe- und –entlastungen vorzusehen.

Darüber hinaus haben – bei der jetzt angestrebten Lösung – die „Kindererziehenden“ gegenüber der beitragsabführenden Stelle (z. B. Arbeitgeber, Pflegekassen bei Selbstzahlern) den entsprechenden Nachweis der „Elterneigenschaft“ zu erbringen. Damit wird denjenigen, die entlastet werden sollen, die Beweislast auferlegt. Dies bedingt eine Überprüfung im Einzelfall, was den Verwaltungsaufwand enorm erhöht.

Die Spitzenverbände der Pflegekassen hegen auch erhebliche Zweifel an dem CDU/CSU-Vorschlag (vgl. BT-Drucksache 15/3682), wonach der Beitragssatz für alle Versicherten/Arbeitnehmer – ohne Beteiligung der Arbeitgeberseite – um 0,1 % erhöht und im Gegenzug Kindererziehenden ein monatlicher Beitragsbonus von 5 EURO pro Kind eingeräumt werden soll. Auch dies ließe sich ohne einen enormen Verwaltungsaufwand seitens der beitragsabführenden Stellen nicht bewerkstelligen.

Der im Antrag der FDP-Bundestagsfraktion (vgl. BT-Drucksache 15/3683) vorgelegte Vorschlag, Eltern in den ersten drei Lebensjahren eines Kindes mit 150 EURO p.a. zu entlasten, deutet im Ansatz in die richtige Richtung. Eine steuerfinanzierte "Kindergeldlösung" ist - wie vorstehend dargelegt - sachgerecht.

Zusammenfassend sprechen sich daher die Spitzenverbände der Pflegekassen gegen die jetzt angedachte Lösung über einen Beitragszuschlag für Kinderlose in der sozialen Pflegeversicherung und stattdessen für eine steuerfinanzierte Entlastung von Eltern mit Kindern (Kindererziehenden) aus.

Im Zusammenhang mit dem jetzt vorliegenden Gesetzesantrag möchten die Spitzenverbände der Pflegekassen noch auf ein weiteres – in diesem Jahr zu lösendes – Problem hinzuweisen:

Nach den geltenden Regelungen des Pflegeversicherungsgesetz (§ 43b SGB XI) sollen vom 01.01.2005 an die gesetzlichen Krankenkassen (GKV) die Aufwendungen für die in den stationären Pflegeheimen notwendigen Leistungen der medizinischen Behandlungspflege übernehmen. Die Einzelheiten dieser neuen Finanzierungszuständigkeit bleiben nach dem Gesetzeswortlaut einem besonderen Gesetz überlassen. Nach den uns vorliegenden Informationen (vgl. auch Antwortschreiben des BMGS vom 09.07.2004 auf eine entsprechende Anfrage der Arbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände der Krankenkassen vom 30.06.2004) soll – entsprechend den Absprachen im Rahmen der Konsensgespräche zum Gesundheitsreformgesetz (GMG) – die Finanzierungszuständigkeit erst ab dem Jahr 2007 auf die GKV übergehen.

Die entsprechenden gesetzlichen Regelungen müssen dringend jetzt getroffen werden. Wenn der gemeinsame Wunsch nach Beitragsabsenkungen in der GKV nicht durch Beitragsatzerhöhungen konterkariert werden soll, besteht dringender Anlass, die mit der CDU/CSU-Fraktion im vergangenen Jahr vereinbarte Verlängerung der derzeitigen Leistungszuständigkeit der Pflegeversicherung nunmehr rasch gesetzlich zu realisieren.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Doris Pfeiffer

Der Arbeitsgemeinschaft gehören an:

- AOK-Bundesverband, Bonn
- BKK Bundesverband, Essen
- IKK-Bundesverband, Bergisch Gladbach
- See-Krankenkasse, Hamburg
- Verband der Angestellten-Krankenkassen e.V., Siegburg
- AEV-Arbeiter-Ersatzkassen-Verband e.V., Siegburg
- Bundesverband der landwirtschaftlichen Krankenkassen, Kassel
- Bundesknappschaft, Bochum

Stellungnahme

des Sozialverbands VdK Deutschland

zum

Entwurf eines Gesetzes zur Berücksichtigung der

Kindererziehung

(Kinder-Berücksichtigungsgesetz – KiBG)

BT-Drucksache: 15/3671

Bonn, 20. September 2004

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 3. April 2004 hinsichtlich des Pflegeversicherungsbeitrags bei Kinderbetreuung zwingt den Deutschen Bundestag bis zum 31. Dezember eine gesetzliche Regelung zu treffen.

Aus Sicht des Sozialverbands VdK Deutschland können die vorliegenden Vorschläge insgesamt nicht befriedigen.

Aus Sicht des Sozialverbands VdK Deutschland ist eine Bonus-Lösung für Kindererziehende einer Beitragserhöhung für Kinderlose grundsätzlich vorzuziehen. Eine solche Beitragserhöhung kann insbesondere bei ungewollt kinderlosen Paaren keine Akzeptanz finden. Insbesondere bringt eine Beitragserhöhung zwar Mehreinnahmen für das System, entlastet aber Erziehende in der Erziehungsphase nicht. Im Hinblick auf das Ziel der beitragsmäßigen Entlastung von Kindererziehenden erscheint der Vorschlag der Fraktion der CDU/CSU praktikabel, Versicherte, die Kinder unter 18 Jahren erziehen mit einem monatlichen Bonus von 5 € pro Kind zu entlasten.

Von der Belastungsseite her sieht der Vorschlag der Fraktion der CDU/CSU die Anhebung des Beitragsatzes um 0,1 % ohne Ausnahme für die Rentner vor, während im Vorschlag der Regierungskoalition die Geburtsjahrgänge vor 1940 von dem vorgesehenen Beitragszuschlag von 0,25 für kinderlose Versicherte generell ausgenommen sind. Der Antrag der Fraktion der FDP sieht eine steuerfinanzierte Lösung vor.

Wer Kinder erzieht, bringt nicht nur eine wertvolle Leistung für den Erhalt der sozialen Sicherungssysteme, sondern für die Zukunft der Gesellschaft insgesamt. Deshalb sollte der Ausgleich die Erziehungsleistung nicht beitragsmäßig innerhalb der Pflegeversicherung, sondern grundsätzlich aus steuerlichen Mitteln erfolgen.

Keinesfalls akzeptabel ist aus Sicht des Sozialverbands VdK der Vorschlag der Fraktion der CDU/CSU, die Generation der Rentner ab Januar 2005 mit einem weiteren Aufschlag zu belasten, um eine Beitragsentlastung für Kindererziehende zu finanzieren. Rentner zahlen innerhalb der Pflegeversicherung bereits den vollen Beitrag. Für Versorgungsbezüge gilt dies seit jeher und für die Rente aus der gesetzlichen Rentenversicherung seit 1. April diesen Jahres. Hier liegt eine Ungleichbehandlung gegenüber erwerbstätigen Versicherten und in der Pflegeversicherung beitragsfrei mitversicherten Familienangehörigen vor. Diese bestehende Ungleichbehandlung kann in einem solidaren Versicherungssystem nicht mit einem höheren Risiko begründet werden. Eine weitere Sonderbelastung besteht ab nächstem Jahr für teilweise auf Sozialhilfe angewiesene hilfebedürftige insbesondere ältere Menschen in Heimen durch die Streichung des Zusatzbeitrags beim sogenannten Taschengeld. Hinzu kommen Einschnitte bei der gesetzlichen Rentenversicherung. Besonders gravierend sind die Einschnitte durch das Gesundheitsmodernisierungsgesetz im Leistungsrecht sowie die Mehrbelastung im Beitragsrecht mit dem vollen Krankenversicherungsbeitrag auf Versorgungsbezüge, der Gegenstand eines eigenen Gesetzesantrags der Fraktion der FDP ist.

Im übrigen wäre eine solche Mehrbelastung der Rentnergeneration auch nicht sachgerecht, weil die meisten Rentnerinnen und Rentner in der Vergangenheit unter sehr schwierigen Bedingungen Kinder großgezogen haben. In dem Gesetzesentwurf der Regierungskoalition wird die vorgesehene Ausnahmeregelung für die bis 1940 geborenen Jahrgänge zu Recht damit begründet, dass diese „noch in so ausreichendem Maße Kinder geboren und erzogen (hätten), dass sich das

Ausgleichserfordernis zwischen Kindererziehenden und Kinderlosen nach den Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts noch nicht stellte.“

**Stellungnahme des Deutschen Familienverbandes
zum Entwurf eines Kinder-Berücksichtigungsgesetzes (BT-Drs. 15/3671)
sowie zum Antrag der CDU/CSU-Fraktion (BT-Drs. 15/3682)
und zum Antrag der FDP-Fraktion (BT-Drs. 15/3683)**

Gesamtbeurteilung

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Pflegeurteil vom 03.04.2001 (1 BvR 1629/94) entschieden, dass die bisherige Beitragsgestaltung in der Pflegeversicherung nicht mit dem Grundgesetz vereinbar ist, da sie die konstitutive Bedeutung der Beitragsleistung Kindererziehung nicht berücksichtigt und 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 Pflegeurteil setzt damit die bisherige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgericht zur Bedeutung der Kindererziehung für die sozialen Sicherungssysteme fort und entwickelt diese weiter. Hinzuweisen ist außerdem auf die Entscheidungen zur Berücksichtigung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit bei der Besteuerung von Familien.

Dem Gesetzgeber wird vorgegeben, bis zum 31.12.2004 die verfassungswidrige Benachteiligung von Eltern durch eine Entlastung im Beitragsrecht der Pflegeversicherung zu beenden. Diese äußerst großzügige Frist hat das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich mit einem Prüfauftrag für die übrigen auf dem Umlageverfahren basierenden Zweige der Sozialversicherung begründet. In Anbetracht der Verfassungsrechtsprechung zur Benachteiligung von Eltern in der Rentenversicherung lässt sich vermuten, dass es sich dabei durchaus um einen Nachbesserungsauftrag handelt. Darüber hinaus bauen auch die Gesetzliche Krankenversicherung und zumindest teilweise die Arbeitslosenversicherung ihre Funktionsfähigkeit auf das Vorhandensein junger leistungsfähiger Beitragszahler zur Versorgung älterer Versicherter.

Damit hat das Bundesverfassungsgericht auf ein grundsätzliches Strukturproblem der Sozialversicherungen hingewiesen, die anders als die Einkommensteuer das Existenzminimum der Familie nicht berücksichtigen und dadurch für die Erziehungsleistung der Eltern und die damit verbundenen Kosten blind sind. Die kinderblinde Gestaltung der Sozialbeitragserhebung widerspricht nicht nur dem Grundgesetz. Sie ist auch ein wesentlicher Grund für die „Netto-Armut“ von Familien bis in die mittleren Einkommensschichten hinein.

In seinen Vorgaben stellt das Bundesverfassungsgericht bewusst die Entlastung von Eltern in den Vordergrund: „Der danach zwischen Eltern und kinderlosen Paaren vorzunehmende Ausgleich muss allerdings durch Regelungen erfolgen, die die Elterngeneration während der Zeit der Betreuung und Erziehung entlasten“ (1 BvR 1629/94, Absatz-Nr. 71). Die wirtschaftlichen Belastungen der Eltern durch den Kindesunterhalt sowie Einkommensverluste oder Betreuungskosten stellt das Gericht auch an anderer Stelle im Urteilstext ausführlich dar (vgl. z. B. 1 BvR 1629/94, Absatz-Nr. 45).

Diesen Vorgaben wird der Gesetzentwurf der Bundesregierung in keiner Weise gerecht. Eine reine Mehrbelastung von Kinderlosen ohne gleichzeitige Entlastung von Familien widerspricht dem Wortlaut und dem Sinn der Verfassungsvorgaben. Sie widerspricht auch dem bereits 1992 im „Trümmerfrauenurteil“ ergangenen Auftrag an den Gesetzgeber, dass sich die Benachteiligung der Familie mit jedem Reformschritt tatsächlich verringert. Der Antrag der FDP-Fraktion enthält zwar eine Entlastung für Familien, die aber angesichts ihrer Geringfügigkeit und zeitlichen Begrenzung weit hinter dem Erforderlichen zurück bleibt. Der Antrag der CDU/CSU-Fraktion zeigt, bezogen auf die Pflegebeiträge, eine ausreichende Entlastung auf, die allerdings mit dem 18. Lebensjahr endet. Die Bedeutung des Urteils für die weiteren Sozialversicherungszweige wird in keinem der Konzepte thematisiert.

Der Deutsche Familienverband hält daher eine Nachbesserung der vorgesehenen Regelungen für dringend geboten, die die Bedeutung der Erziehungsleistung und die tatsächliche wirtschaftliche Leistungsfähigkeit von Eltern durch eine kinderzahlabhängige Beitragsentlastung abbildet. Dafür wird als Sofortmaßnahme vorgeschlagen, das Existenzminimum jedes kindergeldberechtigten Kindes in realitätsgerechter Höhe von Beiträgen freizustellen. Um weiteren Verfassungsklagen und erneuten Vorgaben aus Karlsruhe vorzubeugen, ist es ratsam, die Freistellung des Existenzminimums über die Pflegeversicherung hinaus auf den Gesamtsozialversicherungsbeitrag, zumindest aber auf die Gesetzliche Rentenversicherung anzuwenden.

Im Einzelnen führt der Deutsche Familienverband zu den vorgelegten Konzepten und zur familien- und verfassungsgerechten Umsetzung des Urteils aus:

1. Entwurf eines Kinder-Berücksichtigungsgesetzes (BT-Drs. 15/3671)

Der Regierungsentwurf sieht zur Umsetzung des Pflegeurteils einen Beitragszuschlag von 0,25 % für Pflegeversicherte ohne Kinder vor. Eine Weitergabe der daraus resultierenden Mehreinnahmen von 700 Mio. Euro an die Versicherten mit Kinder im Sinne einer Beitragsentlastung ist nicht vorgesehen. Eine Entlastung von Familien in der aktiven Erziehungsphase findet nicht statt. Es ist daher zu vermuten, dass die erzielten Mehreinnahmen zur generellen, nicht familienorientierten Sanierung der Pflegeversicherung eingesetzt werden sollen.

Dies entspricht weder dem Wortlaut noch dem Sinn des Pflegeurteils. Die wachsenden Defizite der 1995 eingeführten Pflegeversicherung sind nicht zuletzt Folge der demographischen Entwicklung – einer Entwicklung, an der gerade die Versicherten mit Kindern keinen Anteil haben. Im Gegenteil: Familien tragen nicht nur die Zukunft der Pflegeversicherung durch die Erziehung von Kindern. Sie tragen auch durch die Übernahme der Pflege von Angehörigen in hohem Maße zur gegenwärtigen Entlastung der Pflegeversicherung bei.

Für politisch und inhaltlich fragwürdig hält der Deutsche Familienverband auch die Ausführungen in der Begründung zu Nr. 1 des Entwurfs, wonach der Kinderlosenzuschlag Ausdruck eines „noch höheren Maßes an Solidarität mit den Kindererziehenden“ sein soll. Angesichts der Tatsache, dass Familien keinerlei Entlastung erfahren, wird hier bewusst das Missverständnis einer Bestrafung von Kinderlosen in Kauf genommen.

Der Deutsche Familienverband sieht im vorliegenden Gesetzentwurf keine Umsetzung der Verfassungsvorgaben. Es wird daher auch davon abgesehen, in sich widersprüchliche Einzelregelungen des Entwurfs wie die Altersgrenze von 23 Jahren im Detail aufzugreifen.

2. Antrag der Fraktion der CDU/CSU (BT-Drs. 15/3682)

Der Vorschlag der CDU/CSU ist positiver zu bewerten, da er eine kinderzahlabhängige Entlastung von Familien durch die Zahlung eines „Kinderbonus“ von 5 Euro pro Kind/Monat vorsieht und sich nicht auf einen „Malus“ für Kinderlose beschränkt. Durch die gleichzeitige

Erhöhung des Beitragssatzes um 0,1 % für Arbeitnehmer werden Familien allerdings an der Finanzierung ihrer Entlastung nicht unwesentlich mit beteiligt.

Zu kritisieren ist jedoch, dass die Zahlung des Bonus mit der Volljährigkeit des Kindes endet. Gerade mit Beginn der Ausbildung entstehen Eltern hohe Kosten für ihre Kinder, die ihre wirtschaftliche Leistungsfähigkeit entscheidend einschränken. Die Beitragsentlastung muss daher bis zum Ende der elterlichen Unterhaltspflicht – festgemacht an der Kindergeldberechtigung – gelten.

Die Höhe des Kinderbonus deckt rechnerisch die Freistellung des Kindesexistenzminimums bei der Pflegebeitragsberechnung weitgehend ab und bietet – entsprechende Nachbesserungen bei der Dauer der Zahlung vorausgesetzt – einen Weg zur Umsetzung des Urteils, wenn auch nur bezogen auf die Pflegeversicherung. Dennoch hält der Deutsche Familienverband die Freistellung des Existenzminimums für systematisch sinnvoller, weil sie klar an der kindbezogenen Belastung der Familien anknüpft und anders als ein Kinderbonus nicht als Besserstellung von Eltern missverstanden werden kann.

3. Antrag der Fraktion der FDP (BT-Drs. 15/3683)

Der Vorschlag der FDP-Fraktion sieht zwar eine Entlastung von Eltern durch einen „Kinderbonus“ von 150 Euro pro Kind/Jahr vor. Die Begrenzung auf die ersten drei Lebensjahre des Kindes steht allerdings in keinem Zusammenhang mit den tatsächlichen Kosten der Eltern für Unterhalt, Betreuung und Erziehung ihrer Kinder, die sicherlich nicht mit dem dritten Lebensjahr plötzlich enden. Auch die vorgeschlagene Steuerfinanzierung des Kinderbonus entspricht nicht den Vorgaben des Pflegeurteils, das bewusst auf eine Lösung innerhalb des Beitragsrechts der Sozialversicherung setzt, die von der Erziehungsleistung der Eltern in spezifischer Weise profitiert.

Der Hinweis auf die „erhebliche monetäre Würdigung der Erziehungsleistung durch die beitragsfreie Mitversicherung“, mit der die Geringfügigkeit der Entlastung begründet wird, entspricht nicht den tatsächlichen Leistungsströmen in der Pflegeversicherung. Tatsächlich nehmen Eltern, die im Pflegefall oft von ihren Kindern oder Schwiegerkindern zu Hause gepflegt werden, sehr viel seltener aufwendige Leistungen der Pflegeversicherung in Anspruch als kinderlose Pflegebedürftige. Zugleich ist die Wahrscheinlichkeit, dass mitversicherte Kinder pflegebedürftig werden, viel geringer als das Pflegerisiko alter Menschen. Im Pflegeurteil wird deshalb die Familienmitversicherung auch ausdrücklich nicht als ausreichender Ausgleich der Benachteiligung akzeptiert.

4. Familien- und verfassungsgerechte Umsetzung des Pflegeurteils

Das Strukturproblem der familienblinden Sozialversicherung lässt sich mit Minimallösungen innerhalb eines einzelnen Versicherungszweiges nicht dauerhaft heilen. Zur vollen Umsetzung des Pflegeurteils fordert der Deutsche Familienverband daher eine konsequente und kinderzahlorientierte Entlastung von Familien beim Gesamtsozialversicherungsbeitrag.

Als Sofortmaßnahme sind dafür ab 1.1.2005 die Kinderkosten mindestens in Höhe des im Steuerrecht verankerten Existenzminimums von Abgaben zur Pflegeversicherung freizustellen. Eine entsprechende Regelung für die weiteren umlagefinanzierten Sozialversicherungszweige muss zeitnah erfolgen. Die im Einkommensteuerrecht verankerte Höhe des Kindesexistenzminimums von 5.808 Euro/Jahr ist für eine realitätsgerechte Berücksichtigung der kindbezogenen Kosten jedoch zu niedrig angesetzt und wurde zudem seit mehreren Jahren nicht an die Preisentwicklung angepasst. Anzustreben ist daher für jedes kindergeldberechtigte Kind die Freistellung eines Existenzminimums von 8.000 Euro pro Jahr bei der Berechnung der Beiträge. Der Arbeitgeberanteil ist als Teil des Lohnes – der er faktisch jetzt bereits ist – auszuzahlen und beim Arbeitnehmer unter Berücksichtigung der Existenzminima zu verbeitragen.

Langfristig ist ein grundsätzlicher Umbau der sozialen Sicherungssysteme erforderlich, der durch die Verbreiterung der Finanzierungsgrundlage (Einbeziehung weiterer leistungsfähiger Bevölkerungsgruppen und Einkunftsarten) die Alleinbelastung von Arbeitnehmern und Arbeitseinkommen überwindet und das Existenzminimum aller Personen von Beiträgen freistellt.

Berlin, den 17.09.2004

Stellungnahme zur

Berücksichtigung der Kindererziehung im Beitragsrecht der sozialen Pflegeversicherung

(Bundestagsdrucksachen 15/3671, 15/3682, 15/3683)

- 1) Die Schaffung eines **Ausgleichs** zwischen den individuellen Beiträgen, die Personen mit Kindern und kinderlose Gesellschaftsmitglieder für die Allgemeinheit leisten, **ist im jeden Falle sinnvoll**. Das Erziehen und Sozialisieren von Kindern ist eine Aufgabe, die den Eltern die Aufwendung enormer „privater“ Ressourcen abfordert: dieses über viele Jahre hinweg. Von diesen Ressourcen profitiert die Allgemeinheit. Es klingt wie ein Gemeinplatz, aber es ist absolut zutreffend: „Ohne diese Leistung wäre der Forbestand der Gesellschaft und des Gemeinwesens nicht möglich.“ Es existieren zahlreiche Berechnungen, aus denen hervorgeht, wie viel ein Kind von Geburt bis zu seiner Selbständigkeit kostet. Die meisten Kalkulationen dieser Art greifen jedoch viel zu kurz. Sie beschränken sich auf die wirtschaftlichen, bezifferbaren Aufwendungen, lassen aber die umfassenden immateriellen Ressourcen unberücksichtigt. Kinderlose Personen leisten keinen vergleichbaren Beitrag. Das sollte unbedingt verändert werden, nicht deshalb, um eine „soziale Gerechtigkeit“ durch die Angleichung der Belastungen zu schaffen, sondern um den Menschen ohne Kinder zu ermöglichen, eine vergleichbare Verantwortung für die Entwicklung dieser Gesellschaft zu übernehmen, und in gleicher Weise wie Eltern von Kindern in die Zukunft zu investieren.
- 2) Es darf aber nicht verschwiegen werden, dass die Beziehung zwischen dem Großziehen von Kindern und der (gesellschaftlichen) Absicherung im Falle von Pflegebedürftigkeit und Krankheit – wie immer sie auch als plausibel erscheint - nur eine **hypothetische Relation** ist. Es ist keineswegs sicher, dass sich die Kindergeneration an dem Umlageverfahren für die nachfolgenden Kohorten beteiligen wird. Nicht einmal für den Privatbereich kann man empirisch zuverlässig nachweisen, dass Personen, die Kinder großgezogen haben, im Vergleich zu Kinderlosen eine signifikant größere Chance haben, gepflegt zu werden. Die Hauptpflege- und Haupthilfepersonen sind Partner/innen. Sie übernehmen je nach Aufgabenbereich drei Viertel der Unterstützung. Kinder stehen erst an zweiter Stelle. Und auch andere Angehörige der erweiterten Familie leisten viel¹. Wegen diesem hypothetischen Charakter der Relation wird die Berechtigung der Höherbelastung Kinderloser von einer relevanten Anzahl der Betroffenen mit Sicherheit als eine Ungerechtigkeit empfunden. Deshalb möchte ich dringend empfehlen zu prüfen, ob eine steuerliche Lösung der angedachten Beitragsunterschiedlichkeit nicht vorzuziehen wäre.
- 3) Dafür spricht auch der Umstand, dass das jetzige Umlageverfahren keine **Ressourcenakkumulation** ermöglicht. Die Beiträge werden sofort verbraucht – dieses in einer Situation, in der der „Pflegebedarf“ noch vergleichsweise niedrig ist. Die jetzigen Beitragszahler/innen können nicht sicher sein, dass das Risiko ihrer Geburtskohorte auch noch abgesichert ist. Denn die Anzahl der künftigen Beitragszahler/innen wird sich um mehr als ein Drittel reduzieren, während die Anzahl derjenigen, die Pflege brauchen

¹ In unserer jüngsten Untersuchung im Auftrag des Landtags in NRW haben wir festgestellt, dass die Pflege, die zusätzlich zu der berufsmäßigen Pflege durch Personal der Pflegedienste erbracht wird, zu 37% von Partner/innen stammt, zu 37% von Kindern und dass der restliche Teil von weiteren Verwandten und Nichtverwandten erbracht wird.

werden, etwa im gleichen Maße zunehmen wird. Aus diesem Grunde sollte eine „Anspar- oder Rücklagenlösung“ gesucht werden.

- 4) Der Vorschlag, den Eltern von Kindern **fünf Euro** pro Monat zu zahlen (Drucksache 15/3682) **ergibt keinen Sinn**. Dieser Betrag ist für die **Mehrheit der Familien irrelevant**: mit Ausnahme von extrem Sozialschwachen, von Angehörigen extremer Randgruppen, von Familien mit mehr als drei Kindern und von einiger Migrantenpopulationen. Mit fünf Euro kann man keine Monatskarte kaufen! Mit dem Jahresbonus von 60 Euro kann man nicht die Lehrmittel bezahlen, die jetzt nicht mehr frei gewährt werden. Während also die individuellen Familien kaum eine „Entlastung“ verspüren würden, würde die Realisierung dieses Vorschlags viel Geld verschlucken, Mittel, die – insgesamt genommen – ansonsten spürbare infrastrukturelle Verbesserungen für Eltern ermöglichen würden.
- 5) Wer mit diesem Vorschlag gar die Vorstellung verbindet, dass man mit monetären Leistungen die Bereitschaft zum Kinderkriegen stimulieren könnte, der ignoriert die vielen empirischen Forschungsergebnisse, die klar beweisen, dass rein finanzielle Anreize eine eher untergeordnete Rolle spielen. (Junge)Menschen entscheiden sich gegen die Elternschaft, wenn sie das Gefühl haben, nicht mehr am **Lebensstil ihrer sozialen Umgebung im gleichen Maße wie ihre Peer Group** partizipieren zu können. Mit dem „Lebensstil“ ist hier nicht in erster Linie das Konsumieren gemeint, sondern Arbeit, Selbstverwirklichung und Freizeit. Wer Familien entlasten möchte, muss für Bedingungen sorgen, die den Menschen mit Kindern just diese Teilhabe erleichtern.
- 6) Angesichts des Willens zur Angleichung der Verpflichtung von Eltern und Nichteltern ist der Vorschlag, den **Beitragszuschlag** für Kinderlose in jedem Falle schon **ab dem 23. Lebensjahr** zu erheben, **äußerst problematisch**. Mit 23 stehen in Deutschland noch viele in der Ausbildung. Kaum jemand wünscht, dass sie schon Kinder bekommen – das würde neue soziale Probleme schaffen. Das Durchschnittsalter der Student/innen an deutschen Hochschulen wird von Statist. Bundesamt mit 26 Jahren angegeben. Folglich würde die Beitragserhöhung deren Eltern treffen, die eigentlich entlastet werden sollten. Von den **Familienverläufen** betrachtet, handelt es sich bei den Abschnitten der Lebensspanne, in der die Kinder das 20. Lebensjahr überschreiten, um die einzige Zeit der Überschneidung zweier Verpflichtungen: Die Sorge für die noch abhängigen Kinder trifft mit der beginnenden Versorgung der Elterngeneration zusammen. Nicht umsonst spricht man von „families in squeeze“. Speziell Frauen tragen diese Belastung (sog. „Sandwichfrauen“).
- 7) Weil der Nachweis, dass die über 18jährigen Kinder noch in der Ausbildung stehen, von allen Seiten (Kindergeldkassen, Kranken-, Rentenversicherung, Arbeitgeber, Finanzamt) gefordert wird, besteht überhaupt kein Problem, auch für die Pflegeversicherung entsprechende Nachweise beizubringen.

Fazit: Kinderlose Gesellschaftsmitglieder sollen die Chance erhalten, in die Zukunft der Gemeinschaft zu investieren. Es scheint dringend angeraten zu überprüfen, ob diese Verpflichtung an die Pflegeversicherung gebunden werden oder in Form von Steuern erhoben werden sollte. Erforderlich ist eine Lösung, die angesichts des steigenden Pflegebedarfs zur Akkumulation von Ressourcen beiträgt. Bonuszahlungen pro individuelles Kind ergeben keinen Sinn, verbrauchen aber erhebliche Mittel, die man effektiver für Kollektivlösungen bei der Erleichterung für Erziehende aufwenden könnte. Ein Beitragszuschlag für Kinderlose in der Ausbildung ist fragwürdig.

Berlin, 19-09-04

gez. Prof. Dr. Vjenka Garms-Homolová,
Prof. für Pflegemanagement an der ASFH Berlin,
Honorarprof. für Versorgungsforschung, TU Berlin



ZENTRALVERBAND DES DEUTSCHEN HANDWERKS
MOHRENSTRASSE 20/21 • HAUS DES DEUTSCHEN HANDWERKS • 10117 BERLIN

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Berücksichtigung der
Kindererziehung im Beitragsrecht der sozialen Pflegeversicherung
(Kinder-Berücksichtigungsgesetz – KiBG)
(BT-Drucksache 15/3671 vom 3. September 2004)

1. Kurzbewertung des Gesetzentwurfs

Da nach dem Gesetzentwurf an der lohnbezogenen Beitragsfinanzierung im Umlagenverfahren mit unveränderter willkürlicher Arbeitgeberbeteiligung festgehalten wird, kinderlose Beitragszahler im Alter von 23 bis 65 Jahren einen von 0,85 Prozent auf 1,1 Prozent angehobenen Beitragsanteil und Kindererziehende einen unveränderten Beitragsanteil in Höhe von 0,85 Prozent zahlen sollen, wird eine Reformlösung vorgeschlagen, die nicht ansatzweise den Reformerfordernissen entspricht. Auffallend ist insbesondere, dass nicht nur die notwendige Strukturreform völlig ausgeklammert wird, sondern auch eine Entlastung der Kindererziehenden entsprechend dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts nicht erfolgt.

2. Verfassungsrechtliche Überlegungen

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 3. April 2001 festgestellt, dass der Gesetzgeber kindererziehende Beitragszahler entlasten muss. D.h. das Bundesverfassungsgericht spricht ausdrücklich von Ent- und nicht von Belastung. Das Bundesverfassungsgericht hat die Beitragszahlung der Erziehungsleistung gleichgestellt. Dies macht eine Differenzierung nach der Zahl der Kinder zwingend notwendig.

Am Ende des Urteils (1 BvR 1629/94 vom 03.04.2001, drittletzter Absatz, Rn. 73) wird ausgeführt: "... allerdings ist er (Anmerkung: der Gesetzgeber) von Verfassungs wegen verpflichtet, eine Lösung zu wählen, die Unterhaltsverpflichtete bereits ab dem ersten Kind relativ entlastet...". Dieser Passus führt (zwingend) zu der Auslegung, dass die Entlastung kinderzahlabhängig erfolgen muss ("ab dem ersten Kind"). Diese Auslegung wird nach unserer Auffassung durch die gesamte einschlägige Argumentationskette des Bundesverfassungsgerichts bestätigt. Das Gericht spricht u. a. von der "Erziehungsleistung von Eltern", vom "Erhalt des Beitragszahlerbestandes durch Kindererziehung" sowie vom "Nutzen, der einer Gesellschaft durch Kinder und ihre Betreuung und Erziehung im Allgemeinen erwächst" und führt z.B. wörtlich aus: "Auf die Wertschöpfung durch heranwachsende Generationen ist jede staatliche Gemeinschaft angewiesen. An der Betreuungs- und Erziehungsleistung von Familien besteht ein Interesse der Allgemeinheit" sowie an anderer Stelle: "Die kindererziehenden Versicherten sichern die Funktionsfähigkeit der Pflegeversicherung also nicht nur durch Beitragszahlung, sondern auch durch Betreuung und Erziehung von Kindern".

Unseres Erachtens ergibt sich aus dieser Argumentation und Wortwahl die Aufforderung an den Gesetzgeber, der Erziehungsleistung nach der Anzahl der Kinder abgestuft Rechnung zu tragen und Kindererziehende entsprechend zu entlasten. Es ist für ein umlagefinanziertes System wie die soziale Pflegeversicherung ein elementarer Unterschied, ob ein Beitragszahler

z.B. ein oder fünf Kinder erzieht. Im Ergebnis bestehen nach unserer Auffassung gegen die nivellierende Konzeption des Gesetzentwurfs gravierende verfassungsrechtliche Bedenken.

Verfassungsrechtlich besonders fragwürdig ist die Regelung des Entwurfs, vgl. § 55 Abs. 3 Satz 1 SGB XI, wonach Kindererziehende und Kinderlose vor Vollendung des 23. Lebensjahres weiterhin gleichbehandelt werden und in dieser Altersgruppe kein Beitragsunterschied gemacht werden soll. Der Entwurf lässt insoweit die gebotene verfassungsrechtliche Begründung vermissen. Die in dieser Altersgruppe unterbliebene unterschiedliche Behandlung Kinderziehender und Kinderloser lässt sich mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts nach unserer Auffassung nicht vereinbaren.

3. Einzelne Anmerkungen zum Gesetzentwurf

Auffallend ist u. a., dass der Entwurf grundsätzlich von den Begriffen "Eltern" und "Elterneigenschaft" sowie von "kinderlosen Mitgliedern" spricht. Damit wird offensichtlich auf die natürliche (biologische) Elterneigenschaft abgestellt, ohne dass familienrechtliche Bindungen entscheidend sind. Insoweit erscheint jedoch eine Klarstellung insbesondere im Wortlaut der beabsichtigten Regelungen, zumindest aber in der Gesetzesbegründung, als zweckmäßig.

Des Weiteren enthält die Begründung des Gesetzentwurfs auf Seite 14 unten (zu § 58 SGB XI) den folgenden Passus: "Der Beitrag wird nur von dem Versicherten erhoben, er ist nicht anteilig vom Versicherten und dessen Arbeitgeber zu tragen." Diese Aussage lässt sich mit der Regelung der Geringverdienergrenze für Ausbildungsverhältnisse (§ 20 Abs. 3 SGB IV) nicht in Einklang bringen. Sofern die Geringverdienergrenze einschlägig ist, z. B. für Ausbildungsverhältnisse in den Handwerken Gold-, Silberschmiede, Keramik- Töpfer, Bekleidungs- und Fotografenhandwerk, ist der Arbeitgeber zur alleinigen Beitragstragung verpflichtet, was sich nach der (verfassungsrechtlich fragwürdigen, vgl. oben) Konzeption des Entwurfs kostenmäßig dann negativ auf den Betrieb auswirkt, wenn der betreffende Auszubildende das 23. Lebensjahr vollendet hat.

4. Bürokratie

Der geplante differenzierte Beitragssatz in der sozialen Pflegeversicherung führt zu neuen bürokratischen Lasten für die Arbeitgeber bei der Abführung der Sozialbeiträge, weil die Arbeitgeber künftig auch noch erfassen müssen, ob ihre Beschäftigten Kinder erziehen oder Kinder erziehen haben.

Der Entwurf schreibt keine konkrete Form des Nachweises der Elterneigenschaft vor, nennt aber einzelne Beispiele und überträgt die konkrete Regelung der Frage, welche Nachweise geeignet sind, den Spitzenverbänden der Pflegekassen. Im Arbeitsverhältnis hat nach dem Entwurf der Beschäftigte den Nachweis der Elterneigenschaft gegenüber dem Arbeitgeber als der "beitragsabführenden Stelle" zu erbringen. Die Unterlagen zum Nachweis der Elterneigenschaft sind vom Arbeitgeber aufzubewahren. Ein einmaliger Nachweis genügt für eine dauerhafte Zuschlagsbefreiung, denn die Zuschlagspflicht lebt nicht wieder auf, wenn ein (lebendgeborenes) Kind verstirbt (vgl. Begründung des Gesetzentwurfs auf S. 12 unten). Eine erneute Nachweisführung kann aber bei einem Wechsel des Arbeitgebers bzw. einem Wechsel der beitragszahlenden Stelle gegenüber dem neuen Arbeitgeber bzw. der neuen Stelle erforderlich werden, so der Entwurf (vgl. S. 11 und S. 12 der Begründung).

Der Arbeitgeber wird damit zur Überprüfung verpflichtet, ob die vorgelegten Nachweise richtig und im Sinne des Entwurfs ausreichend sind. Problematisch ist, dass der Arbeitgeber damit auch das finanzielle Risiko dafür trägt, dass die Nachweise in jeder Hinsicht ordnungsgemäß sind, denn im Falle einer nachträglichen Betriebsprüfung hat der Arbeitgeber nicht abgeführte Beitragszuschläge nachzuentrichten. Angesichts des beschränkten Arbeitgeberregresses besteht für die Betriebe ein erhebliches Haftungs- und Kostenrisiko. Grundsätzlich problematisch ist auch, dass Meinungsverschiedenheiten zwischen Beschäftigten und Arbeitgebern hinsichtlich eines im Einzelfall vorzunehmenden Beitragszuschlags im

Arbeitsverhältnis ausgetragen werden müssen und damit die Zusammenarbeit erheblich belastet werden kann.

Zu berücksichtigen ist, dass Nachweise veraltet sein können. Der Arbeitgeber wird sich deshalb in der Praxis vielfach um zeitnah gefertigte Nachweise bemühen, was zu einem Mehraufwand für die Beschäftigten und für die Betriebe führt, die die Arbeitnehmer ggf. - bezahlt oder unbezahlt - freistellen müssen, um die Nachweise bei den zuständigen Behörden einzuholen.

Auch sind Zweifelsfälle denkbar, z. B. wenn die Vaterschaft unklar ist. Der Arbeitgeber ist dann möglicherweise gehalten, mangels eines geeigneten Nachweises den Gesamtsozialversicherungsbeitrag inkl. Beitragszuschlag abzuführen. Damit können familiäre Streitigkeiten in die Betriebe "getragen" werden und das Betriebsklima belasten.

Selbständige Mitglieder, die ihren Beitrag selbst an die Pflegekasse abführen (z. B. freiwillig Versicherte der GKV, die in der sozialen Pflegeversicherung Mitglied sind), müssen den Nachweis gegenüber der Pflegekasse erbringen. Dies ist entbehrlich, wenn der Pflegekasse die Elterneigenschaft bekannt ist, weil z. B. eine Familienversicherung für ein Kind des Mitglieds besteht oder bestanden hat.

Insgesamt entsteht für die Betriebe durch den Entwurf ein erheblicher Verwaltungs- und Kostenmehraufwand sowie ein entsprechendes Haftungsrisiko. Ein Mehr an Bürokratie entsteht aber auch bei den Rentenversicherungsträgern (Ermittlung eines evtl. Beitragssatzzuschlags für Rentner unter 65 Jahren) sowie bei den Krankenkassen, die als Beitragseinzugsstellen in Zweifelsfällen mit Abgrenzungsfragen und Ähnlichem befasst werden.

Auch die Arbeitsämter haben oft keine Informationen über mögliche nichteheliche, adoptierte oder bereits erwachsene Kinder und müssen die Angaben erst mühsam erfragen. Bereits jetzt steht fest, dass eine pünktliche Umsetzung des Gesetzentwurfs zum 1. Januar 2005 durch die Bundesagentur für Arbeit wegen des beträchtlichen Verwaltungsaufwandes nicht möglich ist.

5. Beschäftigungswirksame Strukturreformen

Anstatt aus den Fehlentwicklungen der umlagefinanzierten Sozialversicherungen zu lernen, wurde 1995 eine gesetzliche Pflegeversicherung hinzugefügt, die seit Juli 1996 mit einem Beitragssatz von 1,7 Prozent zu Buche schlägt. Diese Fehlentwicklung ist grundlegend zu korrigieren durch eine entlastungswirksame Abschaffung des Arbeitgeberbeitrages, durch ein Umsteuern von der lohnbezogenen Umlagenfinanzierung zu einer privaten Pflichtpflegeversicherung im Kapitaldeckungsverfahren sowie durch Einführung von Familienkomponenten, die ausschließlich über Steuern finanziert werden.

Folgende Reformelemente sind im Einzelnen erforderlich:

- Die Umsetzung des Bundesverfassungsurteils zur Entlastung von Familienangehörigen in der gesetzlichen Pflegeversicherung sollte nicht durch eine Staffelung der Pflegeversicherungsbeiträge, sondern durch steuerfinanzierte Beiträge zur Absicherung der Kinder erfolgen. Hierbei bietet sich ein Zuschlag zum Kindergeld an. Nur so kann angemessen der Erziehungsleistung der Eltern entsprechend der Kinderzahl Rechnung getragen werden. Der Zuschlag zum Kindergeld sorgt außerdem dafür, dass die Entlastung der Eltern nur während der Erziehungsphase erfolgt, wie dies vom Bundesverfassungsgericht gefordert wurde.
- Aus dem Steueraufkommen sollten auch Beiträge für Versicherte erfolgen, die wegen der Kindererziehung und -betreuung nicht erwerbstätig sind. Entsprechend dem Volumen der Verlagerung der beitragsfinanzierten Leistungen in die Steuerfinanzierung ist der Beitrag zur Pflegeversicherung abzusenken.
- Beitragsfrei mitversicherte Ehepartner, die keine Kinder erziehen, sollten beitragspflichtig werden. Durch diese Maßnahme könnte der Pflegeversicherungsbeitrag um weitere 0,1 Beitragssatzpunkte gesenkt werden.

- Der Arbeitgeberbeitrag sollte stufenweise reduziert und längerfristig abgeschafft werden, da es sich bei der Absicherung des Pflegefallrisikos um ein altersspezifisches und damit privates Risiko handelt.
- Längerfristig sollte von der gesetzlichen zu einer privaten Pflichtpflegeversicherung ohne Arbeitgeberbeteiligung umgesteuert werden.

Die Finanzierung des Familienlastenausgleichs wie auch die mit dem Übergang von den lohnbezogenen Beiträgen zu Pauschalprämien verbundene Flankierung im Niedriglohnbereich aus dem allgemeinen Steueraufkommen sind durch Umschichtungen im Bundeshaushalt aufzubringen. Nur dann entfaltet die Entlastung des Faktors Arbeit durch die Streichung der Arbeitgeberbeteiligung längerfristig in vollem Umfang eine positive Beschäftigungswirkung um etwa 100.000.

Berlin, September 2004

Dr. Heinz Rothgang
Zentrum für Sozialpolitik
der Universität Bremen

Schriftliche Stellungnahme für die Anhörung des
Ausschusses für Gesundheit und Soziale Sicherung
des Deutschen Bundestages am 22.9.2004 in Berlin
zum

- Entwurf eines Gesetzes zur Berücksichtigung der Kindererziehung im Beitragsrecht der sozialen Pflegeversicherung, BT-Drucksache 15/3671
- Antrag der Abgeordneten Andreas Storm, Annette Widmann-Mauz, Horst Seehofer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU „Familien entlasten statt Kinderlose bestrafen - Grundlegende Reform der Pflegeversicherung noch in dieser Wahlperiode einleiten“, BT-Drucksache 15/3682
- Antrag der Abgeordneten Daniel Bahr, Dr. Heinrich L. Kolb, Dr. Dieter Thomae, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP „Familien spürbar durch einen Kinder-Bonus entlasten – Keine Beitragserhöhungen in der Sozialen Pflegeversicherung – Grundlegende Reform beginnen“, BT-Drucksache 15/3683

Kontaktadresse:

Dr. Heinz Rothgang
Zentrum für Sozialpolitik
Parkallee 39
28209 Bremen
Tel.: (0421) 218 - 4132
Fax.: (0421) 218 - 7540
e-mail: rothgang@zes.uni-bremen.de

Bremen, den 20. September 2004

I. Vorbemerkung

Für die soziale Pflegeversicherung stellt sich derzeit ein erheblicher Reformbedarf – nicht nur, aber vor allem bei der *Finanzierung* dieses Sicherungssystems. Kurz- und mittelfristig ist vor allem angesichts der schlechten Prognosen für die wirtschaftliche Entwicklung davon auszugehen, dass auch in den nächsten Jahren Defizite erwirtschaftet werden. Langfristig ist der Beitragssatz von 1,7 Beitragssatzpunkten insbesondere dann nicht ausreichend, wenn die nominal fixierten Leistungen der Pflegeversicherung dynamisiert, d.h. an die Preisentwicklung angepasst werden. Eine solche regelgebundene Leistungsdynamisierung, für die sich der Verfasser bereits seit Jahren ausspricht und die auch im 2003 vorgelegten Bericht der Nachhaltigkeitskommission gefordert wird, ist angesichts steigender Preise, insbesondere bei der stationären Pflege, aber notwendiger denn je. So liegen die pauschalierten Leistungssätze der Pflegeversicherung bereits heute in allen Pflegestufen unterhalb der durchschnittlichen Pflegevergütungen (nur für die Pflegebedingten Aufwendungen). Durch eine fehlende Leistungsanpassung kann die Pflegeversicherung ihre Aufgabe damit zunehmend weniger erfüllen und wird schrittweise delegitimiert.

Es kann daher kein Zweifel an der Notwendigkeit einer *umfassenderen Reform* der Pflegeversicherung bestehen. In ihrem Gesetzentwurf beziehen sich die Regierungsfractionen dagegen nur auf die Berücksichtigung des Verfassungsgerichtsurteils zur Benachteiligung von Familien in der Pflegeversicherung. Weitergehende Reformbedarfe werden nicht angesprochen. Die nachstehenden Ausführungen beziehen sich entsprechend ebenfalls nur auf diese „kleine Reform“. Hierzu wird auf den Gesetzesentwurf der Regierungsfractionen und die Entschließungsanträge der Unionsfractionen sowie der FDP-Fraktion eingegangen und abschließend ein alternativer Vorschlag skizziert.

Die von der Umsetzung des Verfassungsgerichtsurteils unberührte Notwendigkeit eines weitergehenden Reformkonzeptes sei an dieser Stelle aber noch einmal ausdrücklich betont.

II. Stellungnahme zum Entwurf der Regierungsfractionen

Der Entwurf der Regierungsfractionen enthält eine Reihe von kritischen Punkten, auf die im Folgenden im Einzelnen eingegangen werden soll. Bei der Bewertung dieser Punkte wird jeweils zum einen auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts und zum anderen auf allgemeine ökonomische Prinzipien als Beurteilungsmaßstab zurückgegriffen.

1. Belastung der Kinderlosen oder Entlastung der Familien?

In seinem Urteil vom 3.4.2001 (AZ BvR 1629/94) beruft sich das Verfassungsgericht insbesondere auf den Gleichheitsgrundsatz des Art. 3 Grundgesetz (in Verbindung mit Art. 6 GG). Es hat konstatiert, dass die Versicherten, die Kinder erziehen und betreuen, in verfassungswidriger Weise dadurch benachteiligt werden, dass sie neben ihrem monetären Beitrag einen generativen Beitrag leisteten, der nicht berücksichtigt werde. Erkennbar fordert das Gericht daher einen *unterschiedlichen monetären Beitrag* von Kinderlosen auf der einen und Versicherten mit Kindern auf der anderen Seite. Eine solche Differenzierung kann grundsätzlich dadurch erzeugt werden, dass die Kinderlosen belastet oder dass die Versicherten mit Kindern entlastet werden. Der Vorschlag der Regierungsfractionen beschreitet – aus fiskalischen Gründen – den erstgenannten Weg. Er kann als konfundierter Effekt aus einer Niveauerhöhung für alle (Beitragssatzsteigerung um 0,25%) bei gleichzeitiger Entlastung nur der Mitglieder mit Kind(ern) (Struktureffekt) angesehen werden. Auch wenn es nicht zu einer Entlastung der Kindererziehenden im Vergleich zum Status quo kommt, werden sie doch im Vergleich zu der Gruppe der Kinderlosen entlastet. Insofern kann argumentiert werden, dass damit dem Auftrag des Verfassungsgerichts Genüge getan wird – auch wenn dies letztlich nur vom Verfassungsgericht selbst geklärt werden kann.

Allerdings ist zu bedenken, dass die Einführung eines Zusatzbeitrags für Kinderlose ohne gleichzeitige Entlastung der Familien (im Vergleich zum Status quo) nicht zu einer hohen Akzeptanz in der Bevölkerung führen dürfte, da die relative Entlastung der Familien nicht ins Bewusstsein tritt und nur die Beitragsmehrbelastung haften bleibt.

2. Höhe der Entlastung ohne Berücksichtigung der Kinderzahl?

In seinem genannten Urteil stellt das Verfassungsgericht eine verfassungswidrige Benachteiligung der Versicherten, die Kinder erziehen und betreuen, gegenüber kinderlosen Versicherten fest. Diese Ungleichbehandlung liege darin begründet, dass die erstgenannte Gruppe neben dem monetären Beitrag zugleich einen „generativen Beitrag“ für dieses Sicherungssystem erbringe, da die Kinder die Beitragszahler der Zukunft seien. In ökonomischer Terminologie handelt es sich hierbei um einen positiven fiskalischen „externen Effekt“, der aus wohlfahrtsökonomischen Überlegungen „internalisiert“ werden muss.

In seiner Forderung nach einer Besserstellung der Kindererziehenden und -betreuenden (im Folgenden kurz: Familien) stellt das Gericht damit nicht auf die *Lasten* ab, die Familien tragen müssen, sondern auf die *Leistungen*, die sie für die Versichertengemeinschaft erbringen. Der

Vorteil für die Versicherungsgemeinschaft besteht dabei in der zukünftigen Beitragszahlung der Kinder.

Damit ist aber klar, dass zwei (drei, etc.) Kinder einen doppelt (dreifach etc.) großen Vorteil für die Gemeinschaft generieren wie ein Kind. Da die zur Bewertung heranzuziehenden Leistungen der Familie damit proportional zur Kinderzahl sind, muss auch die Entlastung der Familien, die erfolgt, um eben diese Leistungen zu honorieren, proportional zur Kinderzahl erfolgen.

Der Entwurf der Regierungsfractionen genügt in diesem Punkt daher *nicht* dem Urteil des Verfassungsgerichts und der darin enthaltenen Begründung für eine Berücksichtigung der Kindererziehungsleistungen.

3. Einkommensabhängigkeit der Entlastung?

Die dem System zugute kommenden Beitragszahlungen der Kinder hängen ausschließlich vom Einkommen der Kinder, nicht aber von dem der Eltern ab. Da aber nicht a priori gesagt werden kann, wie hoch das beitragspflichtige Einkommen der Kinder in Zukunft sein wird und es – in einer auf- und abstiegsoffenen Gesellschaft – unzulässig ist, vom Elterneinkommen auf das zukünftige beitragspflichtige Einkommen der Kinder rückzuschließen, ist es zwingend, die Erziehung eines jeden Kindes als *gleiche Leistung* anzusehen. Aus diesem Grund muss die Entlastung der Eltern für jedes Kind in (absolut) gleicher Höhe erfolgen und nicht etwa als konstanter Anteil des Einkommens.

Der Entwurf der Regierungsfractionen „entlastet“ die Familien aber dadurch, dass sie von einer Beitragssatzerhöhung ausgenommen werden. Damit ist die Entlastung aber einkommensabhängig und die gleiche Leistung, nämlich die Erziehung und Betreuung eines Kindes, wird unterschiedlich bewertet.

Auch in diesem Punkt widerspricht der Entwurf der Regierungsfractionen damit dem Geist des Verfassungsgerichtsurteils.

4. Höhe der notwendigen Entlastung

In seinem Urteil stellt das Verfassungsgericht in Randziffer 67 fest, dass die beitragsfreie Mitversicherung „den mit der Erziehungsleistung zusätzlich erbrachten generativen Beitrag und den damit verbundenen Nachteil der Erziehenden angesichts des Vorteils, der den Kinderlosen durch die Erziehungsleistung zuwächst, nicht vollständig auf[wiegt]“. Das Gericht macht aber keine Angaben zur Höhe der zusätzlichen Entlastung, die notwendig ist, um die derzeit

bestehende verfassungswidrige Benachteiligung von Eltern in der sozialen Pflegeversicherung auszugleichen.

Allerdings stellt das Gericht in seiner Begründung nicht auf die *Lasten* ab, die Familien tragen, sondern auf die *Leistungen*, die sie für die Versicherungsgemeinschaft erbringen. Der Vorteil für die Versicherten besteht dabei in der zukünftigen Beitragszahlung der Kinder. Ein Versuch der Quantifizierung der Höhe des Ausgleichsbedarfs pro Kind muss deshalb an den zukünftigen Beitragszahlungen des Kindes ansetzen. Entsprechende Modellrechnungen wurden von der Bundesregierung weder in Auftrag gegeben noch selbst durchgeführt und können natürlich auch im Rahmen dieser Stellungnahme nicht vorgelegt werden. Ohne derartige Berechnungen bleibt die Festlegung der Höhe der Entlastung aber willkürlich. Eigene Berechnungen für die gesetzliche Rentenversicherung lassen aber vermuten, dass die im Gesetzesentwurf genannte Entlastung von 0,25 Beitragssatzpunkten zu niedrig ausfällt, soll damit der generative Beitrag aufgewogen und der externe Effekt internalisiert werden.

5. Laufzeit der Entlastung in Abhängigkeit vom Zeitpunkt der Geburt?

Gemäß dem Gesetzesentwurf der Regierungsfractionen gilt die Entlastung vom Beitragszuschlag für alle „Eltern“ ab der Geburt des Kindes – dann aber lebenslang. Diese Regelung führt dazu, dass die Laufzeit der Begünstigung vom Zeitpunkt der Geburt abhängt. So müssen Personen, die bis zum 23. Lebensjahr Eltern werden, diesen Zuschlag nie zahlen, während Personen, die erst X Jahre nach Vollendung ihres 23. Lebensjahres Eltern werden, noch X Jahre diesen Zuschlag zahlen müssen – ohne dass sich ihr „generativer Beitrag“ in irgendeiner Form von dem der erstgenannten Eltern unterscheidet.

Es kommt damit zu Ungleichbehandlungen, die dem Sinn und Zweck des Verfassungsgerichtsurteils widersprechen und vermieden werden könnten, wenn die Begünstigung auf einen fixen Zeitraum (etwa 20 Jahre) oder auf die Bezugszeiten für das Kindergeld beschränkt worden wäre. Nicht entsprochen wird damit auch der ausdrücklichen Vorgabe des Verfassungsgerichts, dass die anzustrebende Regelung die Eltern „während der Zeit der Betreuung und Erziehung entlasten“ (Rz. 71) müsse – wie gesagt gilt die Entlastung im Gesetzentwurf lebenslang.

6. Stichtagsregelung für die Jahrgänge bis bzw. ab dem 1.1.1940

Die vorgesehene Regelung, alle Mitglieder, die vor dem 1.1.1940 geboren wurden, vom Beitragszuschlag für kinderlose Mitglieder auszunehmen, erscheint ausgesprochen unglücklich,

und die dafür vorgebrachte Begründung vermag nicht zu überzeugen. Das Verfassungsgericht hat ausgeführt, dass eine Berücksichtigung der Erziehungsleistungen im Einzelfall verzichtbar sei, wenn Kinderlosigkeit letztlich ein Randphänomen sei. Dies sei aber inzwischen nicht mehr der Fall. Die Schlussfolgerung, die hieraus gezogen werden müsste, liegt darin, nunmehr auf eine Generalisierung zu verzichten und Einzelfallgerechtigkeit zu suchen. Die Schlussfolgerung der Regierungsfractionen, nur für die ab 1940 geborenen Jahrgänge Einzelfallgerechtigkeit zu suchen, für die Personen vor diesem willkürlichen Stichtag aber nicht, ist dagegen nicht überzeugend. Hierdurch würden nur neue Ungleichheiten und Ungerechtigkeiten geschaffen. Wenn die Elterneigenschaft zur Festlegung des Beitragssatzes herangezogen werden soll, dann muss dies auch für alle geschehen.

7. Vermeidung von „Doppelzählungen“

Der Entwurf dürfte dazu führen, dass ein „generativer Beitrag“, nämlich die Erziehung eines Kindes gleichzeitig mehreren Personen zugerechnet werden kann, z.B. den leiblichen Eltern ebenso wie Pflege- oder Adoptiveltern. Damit würden aber erneute Ungleichbehandlungen geschaffen, die es zu vermeiden gilt.

III. Antrag der Fraktionen der CDU/CSU

Das in dem Entschließungsantrag der Fraktion der CDU/CSU skizzierte Modell zur Entlastung der Familien sieht vor, allen Versicherten, die Kinder unter 18 Jahren erziehen, einen Pauschaltransfer in Höhe von 5 € pro Monat zu gewähren. Zur Finanzierung soll der Beitragssatz für alle Mitglieder um 0,1 Beitragssatzpunkte angehoben werden – ohne Beteiligung des Arbeitgebers.

Die vorgeschlagene Regelung vermeidet im Hinblick auf ihre Leistungsausgestaltung die in Abschnitt II unter den Ziffern 2, 3, 5 und 6 angesprochenen Schwachpunkte des Regierungsentwurfs:

- Die Entlastung ist nach der Kinderzahl gestaffelt,
- sie erfolgt einkommensunabhängig (pauschaler Bonus),
- wird 18 Jahre lang gezahlt – unabhängig davon, welches Alter die Eltern zum Zeitpunkt der Geburt ihrer Kinder haben, und
- vermeidet die willkürlichen Ungleichheiten, die durch die Stichtagsregelung (1.1.1940) ausgelöst werden.

Allerdings entstehen durch die vorgeschlagene *Finanzierungsform* wiederum Probleme:

1. Eigenfinanzierung des Bonus durch die Eltern

Die absolute Entlastung beläuft sich in diesem Modell auf 1.080 € pro Kind (5 € * 12 Monate * 18 Jahre). Der abdiskontierte Barwert des Bonus ist dann entsprechend geringer und beläuft sich bei einem unterstellten Zinssatz von beispielsweise 3% noch auf 850 €. Allerdings soll zur Finanzierung des Bonus der allgemeine Beitragssatz um 0,1 Beitragssatzpunkte angehoben werden. Damit werden einkommensabhängige Belastungen ausgelöst, die – bei Einkommen an oder über der Beitragsbemessungsgrenze – bis zu annähernd 3,50 € pro Monat betragen können. Wird davon ausgegangen, dass die Bemessungsgrenze auch in Zukunft steigt, eine Dynamisierung des Bonus aber nicht vorgesehen ist, sinkt die Belastung im Zeitverlauf sogar noch weiter. Wird von einem beitragspflichtigem Einkommen von 2.500 € ausgegangen, halbiert sich damit der Wert des Bonus. Der Barwert liegt dann nur noch bei 425 € (bei einem zur Berechnung verwendeten internen Zinsfuß von 3%).

Durch diese „Eigenfinanzierung“ des Bonus durch die Eltern, reduziert sich das Ausmaß der Entlastung für die Familien somit erheblich. Wiederum bestehen gravierende Zweifel daran, dass die *Höhe der Entlastung* ausreicht, um den externen Effekt der Kindererziehungsleistungen zu internalisieren (vgl. Abschnitt II, Ziffer 4).

Weiterhin ist die Entlastung der Familien auch in diesem Modell *einkommensabhängig* – allerdings mit umgekehrten Vorzeichen. Profitieren im Regierungsmodell die Familien mit hohem beitragspflichtigen Einkommen am meisten, sind es hier die mit niedrigem beitragspflichtigen Einkommen. Die einkommensabhängige Entlastung steht aber im Widerspruch zur Intention des Verfassungsgerichts (vgl. Abschnitt II, Ziffer 3).

2. Benachteiligung älterer Eltern?

Der Bonus soll im CDU/CSU-Entschließungsantrag auf Eltern mit Kindern unter 18 Jahren beschränkt werden. Ältere Eltern, die ihren generativen Beitrag bereits geleistet haben, kommen nicht in den Genuss des Bonus. Allerdings wird damit dem Urteil des Verfassungsgerichts entsprochen, dass eine Entlastung „während der Zeit der Betreuung und Erziehung“ gefordert hat. Insgesamt erscheint diese Regelung vertretbar (s. hierzu auch Abschnitt V, Ziffer 1).

IV. Antrag der Fraktion der FDP

Im Entschließungsantrag der FDP-Fraktion wird gefordert

- a) Erziehenden pro gesetzlich pflegeversichertem Kind in den ersten drei Lebensjahren des Kindes einen Bonus von jeweils 150 € zu gewähren und
- b) diesen Kinderbonus durch allgemeine Steuermittel zu finanzieren.

Positiv ist auch an diesem Vorschlag hervorzuheben, dass die Entlastung für die Erziehenden gestaffelt nach der Kinderzahl, aber einkommensunabhängig erfolgt und unabhängig vom Alter der Eltern bei der Geburt des Kindes ist. Allerdings ist der Betrag von insgesamt 450 € pro Kind deutlich niedriger als im Modell der Unionsfraktionen, so dass wiederum zu fragen ist, ob die Entlastung in *ausreichender Höhe* erfolgt.

Weiterhin ist auch in diesem Vorschlag eine problematische *Eigenfinanzierung der Eltern* vorgesehen (s.o.), diesmal nicht über einen Zusatzbeitrag, dafür aber über Steuern.

Hinsichtlich der älteren Eltern, die nicht in den Genuss des Bonus kommen, gilt das oben Gesagte sogar noch in verschärftem Maße, da alle Versicherten, deren Kinder bei Einführung dieser Regelung bereits geboren sind, geringere bzw. (wenn die Kinder bereits drei Jahre alt sind) gar keine Leistungen beziehen würden. Zusätzlich ist bei diesem Vorschlag allerdings zu fragen, ob die Vorgabe des Verfassungsgerichts, Eltern während der Erziehungsphase zu entlasten, mit der Beschränkung auf die ersten drei Jahre Genüge getan ist.

V. Eckpunkte eines Alternativmodells

Wie die vorstehenden Erörterungen zeigen, weisen alle vorliegenden Vorschläge Probleme auf, so dass zu fragen ist, welche alternativen Regelungsoptionen bestehen. Dabei soll zwischen der Begünstigung der Familien auf der einen und der Finanzierung dieser Leistungen auf der anderen Seite unterschieden werden.

1. Form der Entlastung

Soll die Entlastung der Kindererziehenden einkommensunabhängig und proportional zur Kinderzahl erfolgen, ist nur ein *Pauschaltransfer* in fester Höhe geeignet, nicht aber eine Beitragssatzdifferenzierung (s.o.). Zur Festlegung der *Höhe dieses Pauschaltransfers* sollten Modellrechnungen zur Höhe der zu erwartenden Beitragszahlungen des Kindes durchgeführt und diese der Bemessung zugrunde gelegt werden. Um zu verhindern, dass das Alter der Eltern bei

Geburt der Kinder Einfluss auf die Höhe der Entlastung nimmt, sollte diese weiterhin für einen *festen Zeitraum* gewährt werden, nicht aber lebenslang. Damit wird zugleich die Forderung des Verfassungsgerichts nach Entlastung während der Betreuungs- und Erziehungsphase erfüllt. Die letztgenannte Forderung des Gerichts kann auch als Richtschnur für die Bestimmung des Zeitraums der Entlastung gelten. Eine Konzentration auf die ersten drei Lebensjahre und ähnlich kurze Zeiträume sind hierbei ungeeignet, weil sie nur einen Teil der Zeit umfassen, in denen die Kinder betreut und erzogen werden. Sinnvoll erscheint es dagegen, den Zeitraum, während der die Kindererziehenden entlastet werden, auf *18 Jahre* festzulegen, weil die Eltern bis zur Volljährigkeit der Kinder erziehungsberechtigt sind.

Aus administrativen Gründen könnte vorgeschlagen werden, die Begünstigung der Kindererziehenden solange zu gewähren wie Kindergeld bezogen wird. Allerdings ist das Kindergeld ein Instrument des *Lastenausgleichs*, der Bonus für Kindererziehende in der Pflegeversicherung hingegen einer des *Leistungsausgleichs*. Zum Lastenausgleich ist eine Verlängerung der Bezugszeit des Kindergeldes aufgrund längerer Ausbildungszeiten des Kindes sinnvoll, da dadurch eben größere Lasten entstehen. Wird daran festgehalten, dass die Erziehung eines jeden Kindes als gleich hohe Leistung zu werten ist, sollte die Dauer des Bezugs eines Leistungsausgleichs nicht an die Ausbildungszeit des Kindes gekoppelt werden. Anders als das Kindergeld sollte die Ausgleichszahlung für die Erziehungsleistungen in der Pflegeversicherung mit Volljährigkeit des Kindes eingestellt werden.

Ist ein solches System etabliert, so profitieren alle zukünftigen Eltern für jedes Kind genau 18 Jahre lang von dem Pauschaltransfer. Wie ist aber mit den Kindererziehenden umzugehen, die bereits vor Einführung der Regelung Eltern geworden sind? Diesbezüglich bieten sich zwei Optionen an:

Zum einen könnte festgelegt werden, dass alle Eltern, deren Kindern vor Einführung der Regelung geboren werden, den Pauschaltransfer für einen Zeitraum von 18 Jahren beziehen – unabhängig vom Alter der Kinder. Im Ergebnis würden etwa auch die derzeitigen Rentner und die rentennahen Jahrgänge noch in den Genuss des Transfers gelangen. Damit wäre sichergestellt, dass alle Erziehungsleistungen, auch die in der Vergangenheit erbrachten, honoriert würden. Allerdings dürfte diese Form der Begünstigung sehr teuer werden.

Zum anderen könnte die Entlastung daher ausschließlich auf die Erziehungsleistungen bezogen werden, die nach Inkrafttreten einer derartigen Regelung erbracht werden. Ist das minderjährige Kind dann bereits X Jahre alt, wird die Begünstigung nur noch für $18 - X$ Jahre gewährt, und volljährige Kinder begründen keine Anspruch auf die Vergünstigung. Von dieser Regelung profitieren dann nur noch die jüngeren Kohorten, nicht aber mehr die älteren, deren Erziehungsleistungen schon (teilweise) erbracht wurden. Allerdings wurden die so

„benachteiligten“ Kohorten gleichzeitig durch die Einführung der Pflegeversicherung im Umlageverfahren insofern begünstigt als sie nicht ihr ganzes Arbeitsleben lang Beiträge zahlen mussten. Wenn ein durchschnittliches Berufseintrittsalter von 20 Jahren unterstellt wird, wurden durch Einführung der Pflegeversicherung alle Geburtskohorten vor 1975 begünstigt und zwar je mehr, je weiter das Geburtsjahr zurückliegt. Beliefe sich das durchschnittliche Alter der Eltern bei Geburt (nicht Erstgeburt) auf 30 Jahre, würden durch die angesprochene Regelung zur Begünstigung von Eltern in der Pflegeversicherung alle Geburtskohorten vor 1975 benachteiligt und zwar je mehr, je weiter das Geburtsjahr zurückliegt.² Die „Benachteiligung“ genau der Kohorten, die von der Einführung der Pflegeversicherung in anderer Hinsicht profitiert haben, kann somit als weitere Rechtfertigung für eine Regelung herangezogen werden, bei der nur zukünftige Erziehungs- und Betreuungsleistungen anspruchsbegründend sind.

Zu fragen ist weiterhin wie die *Privatversicherten* zu behandeln sind. Nun hat das Verfassungsgericht die Notwendigkeit zur Honorierung des „generativen Beitrags“ nur in der sozialen Pflegeversicherung gesehen, nicht aber in der kapitalfundierte privaten Pflichtversicherung. Abgesehen davon, dass grundsätzlich auch kapitalfundierte Systeme auf eine zahlenmäßig hinreichend starke nachwachsende Generation angewiesen sind, ist dem Verfassungsgericht dabei aber ein Denkfehler unterlaufen: Die Früchte der Erziehungsleistungen, die der Versicherten zugute kommen, liegen in den zukünftigen Beitragszahlungen der Kinder. Entscheidend dafür, ob Erziehungsleistungen zugunsten der sozialen Pflegeversicherung erbracht werden, ist daher der Mitgliedsstatus der Kinder, nicht der der Eltern. Werden die Kinder später Mitglieder der sozialen Pflegeversicherung, sollte ihre Erziehung durch die Eltern honoriert werden – unabhängig davon, ob die Eltern gesetzlich oder privat pflege(pflicht)versichert sind.

Ob diese Kinder später einmal in der sozialen oder in der privaten Pflegepflichtversicherung gegen das Pflegerisiko versichert werden, steht zum Zeitpunkt ihrer Geburt nicht fest. Es müssen daher generalisierende Annahmen getroffen werden. Angesichts dessen, dass fast 90% der Bevölkerung gesetzlich pflegeversichert ist, erscheint es plausibler grundsätzlich zu unterstellen, dass alle Kinder später gesetzlich versichert werden als umgekehrt. Den Versichertenstatus der Eltern als Prädiktor heranzuziehen wäre dagegen ein Rückfall in ständisches Denken. In einer offenen Gesellschaft muss vielmehr grundsätzlich unterstellt werden, dass die Kinder die Chance haben, einen anderen beruflichen Status erreichen zu können als die Eltern. Insofern sollten auch die Erziehungsleistungen privat pflegepflichtversicherter Eltern einen Anspruch auf einen Pauschaltransfer zur Honorierung dieser Leistung begründen.

² Dies gilt zumindest für rund 2 Dekaden. Bei noch älteren Versicherten ergibt sich keine weitere Verschlechterung mehr, da die Wahrscheinlichkeit, von der Neuregelung zu profitieren, dann schon sehr gering bzw. nahe Null sein dürfte.

Ob eine solche von der Sache her sinnvolle weitergehende Forderung mit den Urteilen des Bundesverfassungsgerichts vereinbar ist, wäre noch zu prüfen. Auch wenn das Gericht keine Besserstellung der Familien in der privaten Pflegepflichtversicherung fordert, ist damit nämlich nicht gesagt, dass es eine solche Besserstellung verbietet.

2. Finanzierung der Entlastung

Hinsichtlich der Finanzierung des geforderten Pauschaltransfers für Kindererziehende bieten sich zwei grundsätzliche Optionen: eine Beitrags- und eine Steuerfinanzierung. Eine Finanzierung durch Leistungskürzung wird hier nicht weiter diskutiert, da damit die Legitimation der Pflegeversicherung, die bereits unter real sinkenden Leistungen aufgrund fehlender Dynamisierung leidet, irreparablen Schaden erleiden dürfte.

Die Forderung des Verfassungsgerichts nach einer Berücksichtigung der Erziehungsleistungen „im System“ legt eine *Beitragsfinanzierung* nahe. Dazu könnte – wie von den Regierungsfractionen vorgeschlagen – der allgemeine Beitragssatz angehoben werden oder – wie beispielsweise von der Nachhaltigkeitskommission propagiert – ein einkommensbezogener Zusatzbeitrag für Ältere oder ein Zusatzbeitrag in Form einer Pauschale (für alle Versicherte) erhoben werden. Zur Vermeidung einer Eigenfinanzierung der Leistungen für Kindererziehende müssten diese aber jedenfalls von der Finanzierung ausgenommen werden. Da die eigentliche Entlastung der Kindererziehenden in dem Pauschaltransfer liegt, kann der Grundsatz der nach Kinderzahl gestaffelten einheitlichen einkommensunabhängigen Begünstigung bei allen genannten Optionen beibehalten werden, die sich insbesondere hinsichtlich ihrer Verteilungswirkungen unterscheiden.

Alternativ könnte auch eine *Steuerfinanzierung* erwogen werden. Diese ist dann zwingend, wenn zugestanden wird, dass auch die kapitalfundierte private Pflegepflichtversicherung auf eine nachwachsende Generation angewiesen ist und damit alle Bürger von der Erziehungsleistung der Eltern profitieren. Weiterhin erscheint eine Steuerfinanzierung dann vorteilhaft, wenn nicht nur die gesetzliche Pflegeversicherung betrachtet wird, sondern auch die Renten- und Krankenversicherung in die Überlegungen einbezogen werden. Das Verfassungsgericht hat dem Gesetzgeber deshalb eine so lange Frist zur Umsetzung des Urteils in der Pflegeversicherung eingeräumt, weil der Gesetzgeber zugleich die Auswirkungen des Urteils auf die anderen sozialen Sicherungssysteme prüfen sollte. In der Alterssicherung und – mit Abstrichen – in der Krankenversicherung werden ebenfalls altersabhängige Risiken abgesichert, bei denen die nachwachsende Generation für die Altengeneration einsteht. Würden aber in alle diese Sicherungssysteme systemspezifische Leistungen zur Berücksichtigung der Erziehungsleis-

tungen eingeführt, entstünde ein in höchstem Maße intransparentes System von Transfers. Aus Gründen der Transparenz und Praktikabilität erscheint daher eine system- und bereichsübergreifende Lösung überlegen, in die dann aber die ganze Bevölkerung einbezogen werden sollte. Für eine solche Lösung würde sich eine Steuerfinanzierung anbieten, die – zur Vermeidung der Eigenfinanzierung der Familien – etwa in Form eines zweckgebundenen Zuschlags zur Einkommensteuer analog des „Solidarbeitrags“ zum Aufbau Ost ausgestaltet werden könnte. Es erscheint nicht unwahrscheinlich, dass auch das Verfassungsgericht einer solch weiterreichenden Konzeption seine Zustimmung nicht versagen würde.

Familie und Pflegeversicherung: Verfassungsrechtlicher Handlungsbedarf, Handlungsmöglichkeiten und ein Gestaltungsvorschlag

Die erst 1995 neu eingeführte Pflegeversicherung ist in jüngster Zeit wieder stärker zum Gegenstand von Diskussionen und Änderungsvorschlägen geworden. Diese reichen von einer vollständigen Abschaffung der beitragsfinanzierten Pflegeversicherung und der Rückkehr zu einer bedürftigkeitsgeprüften Transferzahlung – wie vor Einführung der Pflegeversicherung –, dem Übergang von der Umlagefinanzierung zur Kapitalfundierung sowie der Änderung der Leistungsstruktur zwischen den Pflegeklassen und der (überfälligen) Dynamisierung von Leistungen bis zur Integration von Kranken- und Pflegeversicherung.¹ Solche weitreichenden Überlegungen insbesondere zur Reform der Finanzierung der Pflegeversicherung sind nicht Gegenstand dieses Beitrags, der sich stattdessen nur mit einem Aspekt der Reformdebatte beschäftigt: der Berücksichtigung von Kindererziehungsleistungen in der Pflegeversicherung. Hierzu wird zunächst auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Benachteiligung von Familien in der Pflegeversicherung eingegangen, das den Ausgangspunkt der Debatte bildet. Sodann werden Kriterien abgeleitet (Abschnitt 2), die herangezogen werden können, um verschiedene Handlungsoptionen zu diskutieren (Abschnitt 3). Abschließend werden die Ergebnisse der Erörterungen in einem eigenen Vorschlag gebündelt (Abschnitt 4).

1. Das „Beitragskinderurteil“ des Verfassungsgerichts und seine Folgen

Ausgangspunkt für die Frage nach der Berücksichtigung von Kindererziehungsleistungen in der Pflegeversicherung ist ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 3.4.2001, in dem dieses eine verfassungswidrige Benachteiligung von Familien in der sozialen Pflegeversicherung konstatiert (BvR 1629/94)² und zugleich den Gesetzgeber verpflichtet, einen Ausgleich der Benachteiligung „innerhalb dieses Systems“ zu realisieren, ohne dabei allerdings deutlich

¹ Vgl. Rothgang 2004 für einen – auch bewertenden – Überblick.

² Demgegenüber wurde die Nichtberücksichtigung der Betreuung und Erziehung von Kindern in der privaten Pflegeversicherung als verfassungskonform angesehen (BvR 1681/94). Zur Analyse der Urteile siehe u.a. Estelmann 2002 und Rothgang 2001.

zu machen, in welchem Ausmaß es diesen für erforderlich hält. Für die Umsetzung des Urteils räumte das Gericht dem Gesetzgeber eine Frist bis Ende 2004 ein.³

Während das Gericht eine verfassungswidrige Benachteiligung auf der Leistungsseite verneint,⁴ hält es diese auf der Beitragsseite für gegeben. Da vom Gericht Kinderbetreuung und -erziehung als „konstitutiver“ Beitrag zur Bestandssicherung dieses Sozialversicherungszweiges angesehen werden, seien gleiche *monetäre* Beitragssätze für Eltern und Kinderlose als grundgesetzwidrige Ungleichbehandlung anzusehen, da der „generative Beitrag“ der Eltern nicht berücksichtigt werde.

Die Begründung, die das Gericht für diesen „Naturalbeitrag“ liefert, ist von allokativen Überlegungen geprägt, die auch von verschiedenen Ökonomen⁵ vertreten werden: Da Kinder die Beitragszahler der Zukunft seien, erbringen Kindererziehende eine Leistung für das Sicherungssystem, an der auch Kinderlose partizipieren. Die Außerachtlassung dieses „externen Effekts“ führe zu einer Benachteiligung der Beitragspflichtigen mit Kindern, die verfassungswidrig sei, da der generative Beitrag erkennbar nicht mehr in der Regel von allen Versicherten erbracht werde. Hier wird also nicht der distributiv begründete Familien/*lasten*ausgleich, sondern der allokativ begründete Familien/*leistungs*ausgleich in den Mittelpunkt gerückt. Diese Benachteiligung der Kinder erziehenden Versicherten bzw. der systemspezifische Vorteil der Kinderlosen sei – so das Gericht – innerhalb des Systems während der Zeit der Erziehung und Betreuung auszugleichen, und zwar bereits ab dem ersten Kind. Dabei allerdings wird dem Gesetzgeber ein weiter Spielraum eingeräumt.

Das Gericht beschränkt seine Argumentation allein auf die umlagefinanzierte soziale Pflegeversicherung und verwirft in einem zweiten Urteil vom gleichen Tag (BvR 1681/94) eine analoge Begründung für die private Pflegepflichtversicherung, da dort die Finanzierung nicht im Umlage-, sondern im „Anwartschaftsdeckungsverfahren“ erfolge und folglich „zunächst nicht in gleicher Weise auf die Prämienzahlungen der nachwachsenden Generation angewiesen (ist)

³ Diese Frist wurde damit begründet, dass der Gesetzgeber zugleich die Implikationen dieses Urteils auch für andere Sozialversicherungszweige zu prüfen habe. Zur Diskussion über die Bedeutung dieses Urteils für die gesetzliche Rentenversicherung s. Schmähl 2002. Zum Problemkreis Familie und Alterssicherung s. auch Ruland 2004.

⁴ Hier folgt es einer Stellungnahme von Schmähl für das Gericht. Wichtige Ergebnisse dieser Stellungnahme sind in Schmähl und Rothgang 2001 wiedergegeben.

⁵ Vgl. z.B. Erbe 1986; Cigno 1993; Werding 1998 und 1999; Lüdeke 2000; Eeckhoff / Henman 2002; Groezen et al. 2003; Sinn 2003.

wie die soziale Pflegeversicherung ...“.⁶ Es wird hier also allein auf die Umlagefinanzierung als Begründung für die Berücksichtigung externer Effekte abgestellt, während die – in der ökonomischen Theoriediskussion grundsätzlich anerkannte – Bedeutung von nachwachsenden Generationen auch für kapitalfundierte System nicht gesehen wird.⁷ Selbst wenn unterstellt würde, dass Kindererziehung nur für umlagefinanzierte, nicht aber für kapitalgedeckte Systeme bestandserhaltend wirkt, so ist zu beachten, dass die Kinder von privat Pflegeversicherten mit einer nicht geringen Wahrscheinlichkeit später der sozialen Pflegeversicherung angehören und sich folglich dort ein Vorteil der von Privatversicherten erbrachten Kindererziehungsleistung für die Versicherten im umlagefinanzierten System ergeben kann.⁸ In der Logik des Gerichts wäre hierfür eine Kompensation von den kinderlosen Mitgliedern der sozialen Pflegeversicherung an die privatversicherten Kindererziehenden zu zahlen. Dies hat das Gericht jedoch nicht erkannt.

Das Urteil wirft somit nicht nur eine Fülle von Fragen auf, wie auf die Entscheidung reagiert werden sollte, sondern enthält auch Ungereimtheiten und einer näheren ökonomischen Begründung nicht standhaltende Auffassungen (so hinsichtlich der Unterscheidung zwischen Umlagefinanzierung und Kapitalfundierung im Hinblick auf die Bedeutung nachwachsender Kohorten für die Finanzierungsverfahren). In diesem kurzen Beitrag kann hierauf allerdings nicht im Detail eingegangen werden. Vielmehr wird im Folgenden nur anhand eigener Bewertungskriterien auf die Eignung einiger Vorschläge eingegangen, die als Antwort auf das Urteil diskutiert werden bzw. denkbar sind.

3. Kriterien zur Umsetzung des Urteil

Soll das Urteil umgesetzt werden, können die vom Verfassungsgericht aufgestellten Kriterien als Grundlage der Bewertung verschiedener Optionen dienen. Allerdings lassen diese noch einen weiten Gestaltungsspielraum, so dass über das Urteil hinausgehende Kriterien benötigt werden. Auf der anderen Seite ist zu prüfen, ob zum Teil auch vom Gericht abweichende Kri-

⁶ Allerdings schränkt das Gericht diese Aussage selbst bereits wieder ein: Angesichts der prognostizierten Bevölkerungsentwicklung sei nicht auszuschließen, dass auch die private Pflegepflichtversicherung immer stärker von Umlageelementen geprägt sein werde und sich so der sozialen Pflegeversicherung annähere. Sollte sich dies abzeichnen, seien die dem Urteil zur sozialen Pflegeversicherung zugrunde liegenden Überlegungen auch auf die private Pflegepflichtversicherung anwendbar.

⁷ Vgl. z.B. Cigno 1993; Culhane 2001; Heigl 2001 für eine Kapitalmarkt Betrachtung und Miles 1999, Brooks 2000 sowie Börsch-Supan et al. 2001 für realwirtschaftliche Transmissionen.

terien begründet werden können. Bei der nachfolgenden Bewertung werden insbesondere die fünf nachstehenden Kriterien berücksichtigt.

1. Entlastung während der Beitragsphase

Grundsätzlich kann die Entlastung der Kinderziehenden auf der Beitragsseite (niedrigere Beitragszahlungen als Kinderlose) oder auf der Leistungsseite (bei gleichen Beiträgen höhere Leistungen als Kinderlose) erfolgen. Da das Verfassungsgericht ausdrücklich eine Entlastung der Kindererziehenden während der Erziehungsphase verlangt, entspricht dem die Entlastung in der Phase der Beitragszahlung. Hierfür sprechen auch eine Reihe von Gründen: Aus distributiver Sicht ist eine Entlastung während der Beitragsphase sinnvoll, da die Kosten der Kindererziehung ebenfalls in dieser Phase auftreten. Weiterhin nimmt nur ein Teil der Versicherten tatsächlich Pflegeleistungen in Anspruch, und dieser Anteil ist deutlich kleiner als etwa der von Versicherten, die in ihrem Leben z.B. Leistungen der Rentenversicherung in Anspruch nehmen. Eine Berücksichtigung der Erziehungsleistungen auf der Leistungsseite würde daher erhebliche Ungleichbehandlungen innerhalb der Gruppe der Kindererziehenden nach sich ziehen. Schließlich orientiert sich die Leistungsgestaltung in der Pflegeversicherung an Bedarfsgesichtspunkten. Allein dies lässt eine Differenzierung der Leistungen nach Kinderzahl als ungeeignet erscheinen.

2. Einheitliche Entlastung für alle Kindererziehenden

Der externe Effekt der Kindererziehung der – so auch das Verfassungsgericht – ausgeglichen werden soll, liegt in den künftigen Beiträgen des Kindes. Allerdings ist zum Zeitpunkt der Erziehung nicht absehbar, in welchem Umfang die Kinder Beiträge entrichten werden (und ob überhaupt). Dies legt nahe, eine *einheitliche gleich hohe Entlastung* für alle Eltern vorzusehen. Dies ergibt sich auch aus der Begründung des Verfassungsgerichts, die auf die zukünftigen Beitragszahlungen der Kinder abstellt. Wird an der rechtlichen Fiktion der Chancengleichheit festgehalten, können die erwarteten zukünftigen Beitragszahlungen für alle Kinder a priori nur als gleich hoch unterstellt werden.

§ Dies kann nur verneint werden, wenn unterstellt wird, dass die Kinder ihren Eltern in das jeweilige Sicherungssystem nachfolgen. Eine solche Betrachtungsweise passt aber nicht zum Konzept einer auf- und abstiegsoffenen Gesellschaft.

3. Keine Bindung der Entlastung an die Zugehörigkeit zu einem Sicherungssystem

Zwar beschränkt das Verfassungsgericht seine Argumentation auf umlagefinanzierte Systeme. Da aber auch kapitalfundierte Systeme auf künftige „Beitragszahler“ angewiesen sind und zudem das Kind von Eltern, die heute dem kapitalfundierte System angehören, später Beiträge zu einem umlagefinanzierten System entrichten kann – und umgekehrt –, ist die Berücksichtigung für *alle* Kindererziehenden erforderlich. Abweichend vom Diktum des Verfassungsgerichts ist daher eine Kompensation für die Kindererziehenden unabhängig von deren Zugehörigkeit zu einem spezifischen Sicherungssystem zu fordern.

4. Kompatibilität, Transparenz und Zielgenauigkeit

Die Internalisierung von Leistungen, die Familien für Systeme der sozialen Sicherung erbringen, wirft grundlegende Fragen zur Verträglichkeit mit der Konzeption des jeweiligen Sicherungssystems auf. So werden Kindererziehungsleistungen bereits in vielfältiger Weise und in unterschiedlichen Systemzusammenhängen honoriert, ohne dass der Gesamteffekt dieser Maßnahmen hinlänglich bekannt ist. Eine weitere Berücksichtigung sollte daher zu mehr und nicht zu weniger Transparenz und Zielgenauigkeit der Maßnahme führen.

5. Gleichbehandlung

Als Kriterium für die Bewertung der Verteilungswirkungen ist vor allem *Gleichbehandlung* im Sinne des Urteils des Verfassungsgerichtes heranzuziehen, was hier mit der Internalisierung der externen Effekte gleichzusetzen ist. Zu fordern ist demnach, dass tatsächlich alle Personen, die durch ihre Kindererziehung einen externen Effekt in Pflegeversicherungssystemen erzeugen, in gleicher Weise und in angemessener Höhe dafür entschädigt werden. Dies impliziert auch eine nach Kinderzahl gestaffelte Entlastung. Da das Verfassungsgericht auf den Leistungs- und nicht auf den Lastenausgleich abzielt, sind etwaige Skaleneffekte bei der Kindererziehung irrelevant. Vielmehr folgt aus der allokativen Begründung der Leistungen zugunsten der Kindererziehenden, dass der Ausgleichsbetrag, den jeder Erziehende erhält, proportional zur Kinderzahl ist. Hinsichtlich der Finanzierung dieser Leistungen ist zu beachten, dass die angestrebte Nettoentlastung der Familien nicht dadurch reduziert wird, dass die Kindererziehenden ihre Leistungen selbst finanzieren.

3. Reformoptionen

Maßnahmen zur Entlastung Kindererziehender haben eine Leistungs- und eine Finanzierungsseite. Hinsichtlich der Leistungsseite ist u.a. zu entscheiden, in welchem Umfang die Entlastung erfolgen soll, also in welchem Ausmaß pro Periode und für wie viele Perioden. Weiterhin muss bestimmt werden, ob die Entlastung einkommensunabhängig oder einkommensbezogen, nach Kinderzahl gestaffelt, etc. erfolgen soll. Auf der Finanzierungsseite ist insbesondere zu klären, wer zur Finanzierung der geforderten finanziellen Entlastung herangezogen werden sowie nach welcher Bemessungsgrundlage und welchem Tarif die Belastungsverteilung erfolgen soll. Wir betrachten zunächst die Entlastung für die Kindererziehenden (3.1). Auf die Frage, wie diese Entlastung finanziert wird, wird danach eingegangen (3.2).

3.1 Leistungsseite

Als grundsätzliche Strategien für eine Minderung der Beitragsbelastung in der Erziehungsphase⁹ können unterschieden werden:

(1) Eine Minderung der Beitragszahlung, die erfolgen soll

a) in Form gestaffelter Beitragssätze,

b) durch einen „Bonus“ bei der Beitragszahlung, also einen Pauschaltransfer, oder

c) durch einen Freibetrag (Familienrabatt).

(2) Eine Minderung der Beitragsbelastung durch eine subjektbezogene Entlastung in der Phase der Kindererziehung.

Gestaffelte Beitragssätze nach der Kinderzahl bei einer einkommensbezogenen Bemessungsgrundlage wie in der Sozialversicherung – die sich bei Erwerbstätigen sinnvollerweise nur auf den Arbeitnehmeranteil beziehen kann – würden für die Begünstigten keine einheitliche „Leistung“ darstellen. Vielmehr wäre sie um so höher – und damit die Bewertung der Kindererziehung um so „wertvoller“ –, je höher das versicherungspflichtige Entgelt und damit die absolute Höhe der Beitragszahlung ist. Kindererziehung würde damit also in unterschiedlicher Weise „bewertet“ – zumindest im Einkommensbereich des Erziehenden bis zur Beitragsbemessungsgrenze. Für Kindererziehende mit Entgelt ab und über der Beitragsbemessungsgrenze-

⁹ Wegen des Verstoßes gegen das erste der oben genannten Kriterien wird die Möglichkeit zur Kompensation von Erziehungsleistungen durch eine Differenzierung des Leistungsrechts Pflegebedürftiger gar nicht erst weiter untersucht.

ze wäre die Entlastung dann zwar einheitlich, allerdings für all diejenigen absolut höher als für Erziehende mit Entgelt unterhalb der Beitragsbemessungsgrenze. Gemäß dem Kriterium einer (absolut) einheitlichen Entlastung pro Kind scheidet eine Differenzierung der Beitragssätze damit als Instrument aus.

Bei einem einheitlichen Bonus oder einem – äquivalent ausgestaltbaren – (absoluten) Freibetrag würde im Bereich bis zur Beitragsbemessungsgrenze ein Element indirekter Progression in den Beitragstarif eingebaut. Die relative Entlastung ist dann bei höherem Entgelt niedriger als bei niedrigem Entgelt. Hinsichtlich der Ausgestaltung einer solchen Regelung ist u.a. zu klären, ob der Differenzbetrag ausgezahlt wird, wenn der Bonus höher ist als die sonst anfallende Beitragszahlung. Wenn es zu einer einheitlichen Entlastung für Kindererziehende kommen soll, wäre dies – bzw. eine negative Beitragszahlung für den Fall des Freibetrags – erforderlich.

Wird diese Bonus- oder Freibetragsregelung jedoch nur auf die soziale Pflegeversicherung beschränkt, würde das keine vom Versicherungsstatus der Eltern unabhängige Regelung sein. So würden Kindererziehende, die nur geringfügig beschäftigt sind, keine Entlastung erhalten. Gleiches gilt für diejenigen, die wegen der Kindererziehung keiner (versicherungspflichtigen) Erwerbstätigkeit nachgehen oder aber der privaten Pflegepflichtversicherung angehören. Damit verstößt eine solche Regelung gegen das dritte Kriterium.

Eine Minderbelastung der Kindererziehenden in der Phase der Kindererziehung kann allerdings auch durch eine an die Kindererziehenden fließende personenbezogene Transferzahlung erfolgen, während die Beitragszahlung im jeweiligen System unverändert bleibt, unabhängig davon, ob Kinder erzogen werden / wurden oder nicht. Eine Honorierung der Familienleistung wäre dann einheitlich pro Kind und einkommensunabhängig auszugestalten. Dies würde faktisch einem einkommensunabhängigen Zuschlag zum Kindergeld entsprechen, wobei dieser Zuschlag zur Honorierung der generativen Leistung pro Kind gleich sein sollte. Ein solcher Transfer verstößt gegen keines der Bewertungskriterien und ist daher allen anderen genannten Optionen vorzuziehen.

3.2 Finanzierungsseite

Auch bei der Finanzierung der familienbezogenen Leistungen sind verschiedene Optionen zu unterscheiden. Eine Möglichkeit besteht darin, keine weiteren Finanzquellen zu erschließen und die Einnahmeausfälle durch die Berücksichtigung von Familienleistungen in der Pflege-

versicherung bzw. die Pauschaltransfers an die Familien durch *Leistungskürzungen* für die Pflegebedürftigen zu finanzieren. Da die Leistungen der Pflegeversicherung nominal fixiert sind und bisher auch noch nicht dynamisiert wurden, könnte dieser Weg sogar politisch „attraktiv“ sein, weil die Leistungskürzungen auf „kaltem Weg“ durch fehlende Anpassung der Leistungshöhen erfolgen könnten. Im Folgenden wird jedoch davon ausgegangen, dass diese Option nicht verfolgt wird und die Entlastung der Kindererziehenden durch Erschließung weiterer Einnahmen finanziert wird.

Hinsichtlich der Finanzierung der Entlastung für die Kindererziehenden ist dabei zunächst grundsätzlich zu entscheiden, ob diese durch (einkommens-/lohnbezogene) Beiträge oder durch Steuern erfolgen sollte. Eine Finanzierung von Kindererziehungsleistungen durch *höhere Beiträge* (insbesondere höhere Beitragssätze) der Kinderlosen bzw. Nichtkindererziehenden ist in der Vergangenheit – insbesondere im Zusammenhang mit der gesetzlichen Rentenversicherung – immer wieder vorgeschlagen worden. Für die Pflegeversicherung wurde und wird eine solche Lösung vom Bundesgesundheitsministerium in Form eines Beitragszuschlags für Nichtkindererziehende geplant: Nach jüngsten Vorstellungen – die der Presse zu entnehmen waren (Financial Times Deutschland vom 8.5.2004: „Regierung forciert Minilösung für Pflege“) – sollen Kinderlose einen höheren Beitragssatz zahlen, während dieser für Kindererziehende unverändert bleiben soll. Geplant ist also eine Mehrbelastung allein auf der Basis des Arbeitsentgeltes (bzw. der Rente) bis zur Beitragsbemessungsgrenze. Hierbei würde es zu keiner (absoluten) Entlastung der Kindererziehenden kommen, allerdings würden diese von der Mehrbelastung verschont werden. Es handelt sich dann also um eine relative, nicht aber um eine absolute Entlastung. Ob dies den Ansprüchen des Verfassungsgerichts genügt, muss hier dahingestellt bleiben, erscheint allerdings zweifelhaft.

Betrachtet man die von der Regierung vorgesehene Maßnahme als eine zugunsten Kindererziehender, so würde das eine einkommensabhängige und keine einheitliche Honorierung der Kindererziehungsleistung bedeuten, da die „Entlastung“ dadurch erfolgt, dass einkommensabhängige Mehrbeiträge nicht gezahlt werden müssen. Damit widerspricht dieser Vorschlag dem Gedanken eines generativen Beitrags, der angesichts der oben erwähnten Gründe einheitlich pro Kind bemessen werden sollte. Im Widerspruch zum fünften Kriterium spielt auch die Zahl der Kinder für die „relative Entlastung“ keine Rolle – was dem Grundgedanken des Verfassungsgerichtsurteils und seiner allokativen Begründung widerspricht. Schließlich blieben die der privaten Pflegepflichtversicherung angehörenden Personen von einer solchen Rege-

lung unberührt, was zwar im Einklang mit dem Verfassungsgerichtsurteil, aber im Widerspruch zum dritten Kriterium steht. Die von der Regierung geplante Maßnahme erscheint daher in sich widersprüchlich und allein unter fiskalischen Gesichtspunkten im Interesse einer Verbesserung der Finanzlage der sozialen Pflegeversicherung konzipiert.

Eine tatsächliche Entlastung von Kindererziehenden von (Teilen) der Beitragszahlung würde zunächst Beitragsmindereinnahmen für die Pflegeversicherung bedeuten. Dieser „Fehlbetrag“ bei den Versicherungsträgern könnte allerdings auch aus *Steuern* gedeckt werden, während der monetäre Beitragssatz für Nichtkindererziehende unverändert bliebe. Hierbei würde dann nicht an der Beitragsabführung selbst angesetzt, sondern an der damit verbundenen einkommensmäßigen Belastung, indem eine steuerfinanzierte Transferzahlung zur Entlastung an die Kinderziehenden erfolgt. Je nach Ausgestaltung kann damit auch vermieden werden, dass diejenigen, die schon ihren „generativen Beitrag“ erbracht haben, spezifisch zur Finanzierung der Honorierung des generativen Beitrags von derzeit Kindererziehenden herangezogen würden, wie dies von der Bundesregierung geplant ist.

Wird der Weg der Steuerfinanzierung beschritten, stellt sich die Frage, wie die Steuerfinanzierung selbst ausgestaltet werden sollte. Gegen eine Finanzierung aus allgemeinen Haushaltsmitteln könnte eingewandt werden, dass dann auch Familien mit Kindern zur Finanzierung herangezogen werden. Soweit die Finanzierung über indirekte Abgaben erfolgt, würde dies *ceteris paribus* für Kindererziehende besonders belastend wirken. Es muss also vermieden werden, dass Kindererziehende – unter Umständen in beträchtlichem Umfang – selbst zur Finanzierung dieser auf Kindererziehende ausgerichteten Leistungen herangezogen werden.

Hierzu läge es nahe, z.B. einen *zweckgebundenen Zuschlag zur Einkommensteuer* analog des „Solidarbeitrags“ zum Aufbau Ost zu wählen, der entsprechend familienorientiert ausgestaltet werden kann. Eine solche Kinder- bzw. Familien-Solidarabgabe würde auch der Forderung entsprechen, dass dann „(w)enn man die Beiträge der Versicherten, die Kinder haben, kürzt, ... das zu Lasten derjenigen (geht), die keine Kinder großziehen“, wie der Präsident des Bundesverfassungsgerichts es formulierte.¹⁰

¹⁰ Papier 2002, S. 53.

4. Der Kindersolidarzuschlag als Finanzierungsinstrument für einen familienbezogenen Pauschaltransfer

Da an den Gesetzgeber der Auftrag ergangen ist zu prüfen, ob und inwieweit auch in anderen Sozialversicherungszweigen die vom Verfassungsgericht angemahnte familienorientierte Veränderung erforderlich sei, sollte die nun für die Pflegeversicherung erforderliche Entscheidung in diesem gesamten Kontext erfolgen, da in jedem Fall Ausstrahlung auf andere Versicherungszweige mit erheblichen Konsequenzen für die entsprechenden Systeme zu erwarten sind.¹¹

Werden weitere Familienleistungen mit der Forderung nach einer Internalisierung der positiven externen Effekte der Kindererziehungsleistungen in sozialen Sicherungssystemen, die auf eine nachwachsende Generation angewiesen sind, begründet, liegt es nahe, einen Ausgleich im System zu fordern – wie dies neben dem Verfassungsgericht auch manche Ökonomen tun. Unbeschadet der Frage, wie die externen Effekte in den einzelnen Sicherungssystemen zu quantifizieren sind, würde eine Berücksichtigung der Kindererziehung in jedem einzelnen System aber die bereits jetzt zu beklagende Intransparenz hinsichtlich der an Kindererziehende fließenden Leistungen noch weiter erhöhen. Aus Gründen der Praktikabilität und der Transparenz erscheint deshalb eine systemübergreifende Lösung als überlegen. So könnte eine bereichsübergreifende Regelung eines steuerfinanzierten Familienlasten- und –leistungsausgleichs ein wichtiges Element einer umfassend konzipierten Strategie sein, um hinsichtlich der familienorientierten Leistungen zu einem Mehr an Transparenz beizutragen und die Voraussetzung für zielgenaues familienpolitisches Handeln verbessern. Ein Grundproblem vieler sozialpolitischer Entscheidungen ist nämlich, dass sie weitgehend isoliert voneinander aus ressortspezifischer oder eng fiskalischer Sicht getroffen werden, während die sich daraus ergebenden kumulierenden Wirkungen für bestimmte Personengruppen unberücksichtigt bleiben. Die Entscheidungen in jüngster Zeit im Bereich von Kranken-, Renten- und Arbeitslosenversicherung sind prägnante Beispiele dafür. So besteht die Gefahr, dass auch der Handlungsauftrag des Verfassungsgerichts an den Gesetzgeber nicht zuletzt aus ressortspezifischer, (bundes-)haushaltspolitischer, aber eben nicht bereichsübergreifender Sicht zu einer Entscheidung führt, die auf andere Bereiche ausstrahlt und tiefgreifende Folgen nach sich ziehen könnte, ohne dass diese hinreichend berücksichtigt werden.

¹¹ Im Zusammenhang mit der Alterssicherung ist dies diskutiert in Schmähl 2002.

Für die anstehende Entscheidung zur Berücksichtigung von Kindererziehungsleistungen in der Pflegeversicherung impliziert die Forderung nach einer systemübergreifenden Lösung zweierlei: Auf der *Leistungsseite* sollte die Entlastung der Kindererziehenden durch einen einheitlichen steuerfinanzierten Beitragszuschuss pro Kind erfolgen. Nur dieser Ansatz erfüllt alle oben aufgestellten Forderungen an eine Lösung. Hierdurch würde eine Honorierung der Familienleistungen erfolgen, die bei denjenigen, die Beiträge zu entrichten haben, eine Beitragsentlastung bewirkt. Falls dieser Zuschuß höher wäre als der zu entrichtende Beitrag, würden Finanzmittel z.B. für ergänzende Vorsorgemaßnahmen zur Verfügung stehen. *Finanziert* würde dies durch eine familienorientiert ausgestaltete steuerliche Abgabe. Dadurch würden nicht nur Kindererziehende entlastet, sondern gleichzeitig würde vermieden, dass Kindererziehende selbst zur Finanzierung herangezogen werden.

Also nicht allein der primär distributiv begründete Familienlastenausgleich, der unumstritten aus Steuern finanziert werden soll, sondern auch der primär allokativ begründete Familienleistungsausgleich würde dann aus Steuern finanziert, wobei eine zielgenaue Ausgestaltung gemäß der ökonomischen Leistungsfähigkeit erfolgen könnte und sollte, so dass dem vierten Kriterium Genüge getan würde.

Allerdings sollte ein solcher „Kinder-Soli“ als Element des vom Verfassungsgericht geforderten Leistungsausgleichs integriert werden in ein Gesamtkonzept zum Familienleistungs- und Familienlastenausgleich. Wie erwähnt, gibt es derzeit allein bezogen auf monetäre Transfers eine Fülle von Einzelmaßnahmen sowohl im Bereich der Besteuerung als auch der steuerfinanzierten Transferzahlungen sowie in verschiedenen Sozialversicherungszweigen (so in der Pflege-, Renten-, Kranken- und Arbeitslosenversicherung). Es fehlt jedoch an einer Gesamtschau der dadurch bewirkten Effekte. Die so fehlende Transparenz macht es unmöglich zu beurteilen, ob und inwieweit diese Maßnahmen auch in ihrer Gesamtheit zielgenau wirken. Aus diesem Grunde wäre es ein zukunftsweisender – allerdings im politischen Prozeß nicht einfach zu realisierender – Ansatz, wenn zumindest die monetären Transfers in einer Institution („Familienkasse“) gebündelt würden.¹²

¹² Die Gründung einer Institution „Familienkasse“ erfordert dabei keineswegs zwingend auch eine neue ausgabenträchtige Verwaltungsorganisation.

Literatur

Börsch-Supan, Axel; Ludwig, Alexander; Winter, Joachim, 2001: „Aging, pension reform, and capital flows: A multi-country simulation model“, *Sfb 504 Working Paper*, 01-08.

Brooks, Robin, 2000: „What will happen to financial markets when the baby boomers retire?“, *IMF Working Paper*, 00/18

Cigno, Allesandro, 1993: „Intergenerational transfers without altruism. Family, market and state“, *European Journal of Political Economy*, 9, 505-518.

Culhane, Maureen M., 2001: *Global aging - capital market implications*, New York u.a.: Goldman Sachs Strategic Relationship Management Group.

Eekhoff, Johann; Henman, Barbara, 2002: „Familiengeld und Kindergeld als Instrumente der Familienförderung“, *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, 51 (3), 269-286.

Erbe, Rainer, 1986: „Familienlastenausgleich über die gesetzliche Rentenversicherung?“, *Wirtschaftsdienst*, 66, 194-202.

Estelmann, Martin (2002): „Das ‚Beitragskinderurteil‘ des Bundesverfassungsgerichts vom 3. April 2001 – 1BvR 1629/94“, *Die Sozialgerichtsbarkeit*, 49 (5), 245-255.

Groezen, Bas van; Leers, Theo; Meijdam, Lex, 2003: „Social security and endogenous fertility - pensions and child allowances as Siamese twins“, *Journal of Public Economics*, 87, 233-251.

Heigl, Andreas, 2001: „Age Wave - Zur Demographieanfälligkeit von Aktienmärkten“, *HypoVereinsbank Policy Brief Volkswirtschaft*, 2001 (4).

Lüdeke, Reinar, 2000: „Vom Familienlastenausgleich zum Elternleistungsausgleich. Von der interpersonellen Bedarfsgerechtigkeit zur intergenerativen Leistungsgerechtigkeit“, in: R. Lüdeke (Hrsg.), *Wirtschaftswissenschaft im Dienste der Verteilungs-, Geld- und Finanzpolitik. Festschrift für Alois Oberhauser zum 70. Geburtstag*, Berlin: Duncker & Humblot, 193-219.

Miles, David, 1999: „Modelling the impact of demographic change upon the economy“, *Economic Journal*, 109, 13150.

Papier, Hans-Jürgen (2002): „Wir sind strenger geworden“ (Spiegel-Gespräch), *Der Spiegel* Nr. 30 vom 22.7.2002, 52-54.

Rothgang, Heinz (2001): Die Verfassungsgerichtsurteile zur Pflegeversicherung: Ausgangspunkt für eine Neuordnung der Sozialversicherung?, in: *Sozialer Fortschritt*, Heft 5: 121-126.

Rothgang, Heinz (2004): Finanzierungsalternativen in der Pflegeversicherung, *Zeitschrift für Sozialreform*, i.E.

Ruland, Franz (2004): „Familie und Alterssicherung“, *Zeitschrift für das gesamte Familienrecht*, 51, 493-500.

Schmähl, Winfried (2002): „Familienleistungen und Alterssicherung – Anmerkungen aus ökonomischer Sicht“, *Deutsche Rentenversicherung*, 57 (12), 715-724.

Schmähl, Winfried / Rothgang, Heinz (2001): Familien – Pflege – Familienpflege. Über den Zusammenhang von Kindern und der Inanspruchnahme von Leistungen der gesetzlichen Pflegeversicherung bei häuslicher Pflege, in: Mager, Hans-Christian / Schäfer, Henry / Schrüfer, Klaus (Hrsg.): *Private Versicherung und soziale Sicherung*. Festschrift zum 60. Geburtstag von Roland Eisen. Marburg: Metropolis, 273-291.

Sinn, Hans-Werner, 2003: „Das demographische Defizit – die Fakten, die Folgen, die Ursachen und die Politikimplikationen“, *ifo Schnelldienst*, 5/2003, 20-36.

Werdning, Martin, 1998: *Zur Rekonstruktion des Generationenvertrages: ökonomische Zusammenhänge zwischen Kindererziehung, sozialer Alterssicherung und Familienleistungsausgleich*, Tübingen: Mohr Siebeck.

Werdning, Martin, 1999: „Umlagefinanzierung als Humankapitalabdeckung: Grundrisse eines erneuerten 'Generationenvertrages'“, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, 218 (3+4), 491-511.

