

**Ausschussdrucksache (13)0655
vom 17.09.2004**

**Stellungnahmen
der eingeladenen Verbände/Institutionen**

Eingang bis: 17.09.2004

(Teil 1)

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
Evangelische Aktionsgemeinschaft für Familienfragen e.V.	3 - 4
Professor Dr. Johann Eekhoff	5 - 11
Bundesversicherungsanstalt für Angestellte	13 - 19
Verband alleinerziehender Mütter und Väter, Bundesverband e.V.	21 - 22
Bundesarbeitsgemeinschaft der Senioren-Organisation	23
Verband Deutscher Versicherungsträger	25 - 36
Bundesagentur für Arbeit	37 - 39
Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände	41 - 45
Deutscher Gewerkschaftsbund	47 - 59

Evangelische Aktionsgemeinschaft für Familienfragen e.V.

15. September 2004

Stellungnahme

zum Entwurf eines Gesetzes zur Berücksichtigung der Kindererziehung im Beitragsrecht der Sozialen Pflegeversicherung (Kinder-Berücksichtigungsgesetz – KiBG) BT-Drucksache 15/3671 vom 03.09.2004

Mit seinem „Pflegerurteil“ vom 03.04.2001 (1 BvR 1629/94) hat das Bundesverfassungsgericht die Beitragsgestaltung in der gesetzlichen Pflegeversicherung ohne die Berücksichtigung einer Familienkomponente für verfassungswidrig erklärt und dem Bundesgesetzgeber die Umsetzung dieses Urteils bis zum 31.12.2004 aufgegeben. Damit hat das Bundesverfassungsgericht auch seine bisherige Rechtsprechung zur Familie nachdrücklich bestätigt, wonach das System der sozialen Sicherheit in der Bundesrepublik der „besonderen und vielfach bedrohlichen wirtschaftlichen Lage der Familien im Vergleich zu Kinderlosen und ihrem Beitrag zur Stabilität der sozialen Sicherheit durch Erziehung und Pflege von Kindern nicht gerecht wird“.¹

Dem Gericht kam es insbesondere darauf an, dass die Entlastung für Familien während der sogenannten aktiven Familienphase und nicht erst in der Zukunft wirkt. Der Familienlastenausgleich in Deutschland bleibt trotz einiger Verbesserungen in den letzten Jahren weit hinter dem Zustand zurück, der aufgrund der Erwartungen an soziale Gerechtigkeit² hergestellt werden müsste. Insbesondere werden die Leistungen der Familien für den Systemerhalt im deutschen Sozialversicherungssystem zu wenig berücksichtigt.³

Die EAF tritt für die Verbesserung der Rahmenbedingungen für Familien ein, dazu gehören insbesondere die Verbesserung des Familienlastenausgleichs, der Erhalt und Ausbau von sozialer Infrastruktur für Familien sowie die Herstellung von Generationengerechtigkeit, u. a. in den Systemen der sozialen Sicherung. Die EAF begrüßt daher das Vorhaben der Bundesregierung, mit dem vorgelegten Gesetzentwurf das o. g. Urteil des BVerfG umzusetzen und Familien zu entlasten.

Anmerkungen zum Entwurf:

Die Pflegeversicherung ist zum unverzichtbaren Teil des deutschen Sozialstaates geworden. Menschenwürdige Pflege ist heute für den Großteil der betroffenen Menschen ohne die Leistungen der Pflegeversicherung nicht mehr finanzierbar. Deshalb dürfen Veränderungen in der Beitragsgestaltung der Pflegeversicherung keinesfalls Anlass für eine Bedrohung der Finanzierungsgrundlagen in der Zukunft geben. Eine Entlastung von Familien ist daher nur möglich, wenn der Beitragssatz angehoben wird.

Die EAF bezweifelt allerdings, ob die Anhebung um 0,25 Prozentpunkte für Kinderlose der richtige Weg ist. Damit wird zwar ein Abstand zwischen Kinderhabenden und Kinderlosen

¹ vgl. B. v. 29. Mai 1990 (BVerfGE 82, 60 - "Steuerfreies Existenzminimum"), Urt. v. 7. Juli 1992 (BVerfGE 87, 1 - "Trümmerfrauen"), B. v. 10. November 1998 (BVerfGE 99, 216 - "Familienlastenausgleich").

² Vgl. *Sozialpolitische Positionen der Diakonie zur Lage der Familie*. Positionen und Konzepte aus dem Diakonischen Werk der EKD, in: Diakonie Korrespondenz, Stuttgart 2000, S. 4

³ vgl. Elfter Kinder- und Jugendbericht der Bundesregierung; BMFSFJ, Berlin, Februar 2002

geschaffen, eine Beitragsentlastung von Familien ist damit allerdings nicht verbunden – nicht einmal „optisch“.

Darüber hinaus ist der Vorschlag im Gesetzentwurf dazu geeignet, die Bevölkerung in die Lager der sog. Kinderlosen und der sog. Kinderhabenden einzuteilen und so zu einer unerwünschten gesellschaftlichen Spaltung beizutragen. Dazu trägt auch bei, dass der Regierungsentwurf die Beitragsentlastung lebenslang an die „Elterneigenschaft“ binden will, was den Eindruck der grundsätzlichen Spaltung verstärkt. Die EAF ist hier der Meinung, dass es eine gesellschaftliche Gesamtverantwortung für das Aufwachsen von Kindern und die Herstellung der dafür dienlichen Rahmenbedingungen gibt. Dies beinhaltet durchaus die stärkere Inpflichtnahme der Erwachsenen, die aktuell nicht für Kinder zu sorgen haben, dieses Ziel verträgt aber keine Maßnahmen, die als „Bestrafung“ erlebt werden. Denn eine solche Entwicklung wirkt sich vielmehr kontraproduktiv auf die gemeinsam zu bewältigenden Aufgaben aus.

Die EAF schlägt daher vor, die Beitragsentlastung in der Pflegeversicherung an das Vorhandensein von kindergeldberechtigten Kindern zu knüpfen. Damit wäre dem Anliegen des BVerfG Rechnung getragen, die Entlastung während der Familienphase und so lange Kinder in Schule und Ausbildung sind, wirksam sein zu lassen. Die im Konzept der CDU/CSU vorgeschlagene Grenze von 18 Jahren erscheint dagegen zu streng gezogen.

Die EAF verkennt nicht die Situation von Eltern, deren erwachsene Kinder zwar nicht mehr unterhaltspflichtig sind, von ihnen aber nach wie vor Zuwendungen erhalten. Die EAF erkennt auch die Not von Eltern an, deren Kinder verstorben sind; sie hält aber eine dauerhafte Berücksichtigung durch das Merkmal „Elterneigenschaft“ an dieser Stelle nicht für zielführend. Mit der selben Begründung müssten Mütter oder Väter entlastet werden, die sich verzweifelt ein Kind wünschen und/oder ein oder mehrere Fehlgeburten erlitten haben.

Die EAF spricht sich klar für ein Bonussystem aus, das sich an der Kinderzahl orientiert. Sie kann sich vorstellen, dass Familien (Mütter oder Väter) – nach einer noch zu errechnenden Beitragsanhebung für alle Versicherten – mit einem monatlichen Bonus von bis zu 5 € je kindergeldberechtigtem Kind entlastet werden.

Die EAF spricht sich grundsätzlich für die Beibehaltung der paritätischen Finanzierung zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern aus, erkennt aber, dass dafür in der gegenwärtigen Diskussion um die Senkung der Lohnnebenkosten keine Mehrheit zu gewinnen ist.

Die EAF sieht den vorgelegten Entwurf als einen Schritt auf dem Weg zu grundlegenden (Struktur- und Finanzierungs-) Reformen in der Kranken-, Renten- und Pflegeversicherung im Hinblick auf Gerechtigkeit für Familien. An diesen Überlegungen wird sich die EAF zu gegebener Zeit beteiligen.

Professor Dr. Johann Eekhoff
Staatssekretär a. D.
Direktor des Instituts für Wirtschaftspolitik
an der Universität zu Köln

IWP Köln Büro Bonn
Pohligstraße
50969 Köln
Tel.: 0221-470-2319
Fax: 0221-470-5188
E-Mail: J.Eekhoff@uni.koeln.de

Vulkanstraße 47
53179 Bonn
Tel.: 0228 - 9 43 19 77
Fax: 0228 - 9 43 19 78
E-Mail: J.Eekhoff@uni-koeln.de

Bonn, 16. Sept. 2004

Stellungnahme zum „Entwurf eines Gesetzes zur Berücksichtigung der Kindererziehung im Beitragsrecht der sozialen Pflegeversicherung (Kinder-Berücksichtigungsgesetz – KIBG)

1. Beurteilung der Beitragsdifferenzierung

Mit der im Gesetzentwurf vorgesehenen Regelung wird prinzipiell die Forderung erfüllt, in der bestehenden umlagefinanzierten Pflegeversicherung die Beiträge für Personen mit Kindern günstiger zu gestalten als für Kinderlose. Insoweit wird dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 3. April 2001, das speziell an der Beitragsfinanzierung ansetzt, entsprochen. Die dringend erforderliche Reform angesichts der nicht mehr übersehbaren Probleme wird dagegen nicht angefasst. Es wird nicht einmal darauf hingewiesen. Das im Gesetzentwurf gewählte Verfahren, den Beitragssatz für Kinderlose um 0,25 Prozentpunkte zu erhöhen, ist für die kleine Korrektur des Systems zwar ein vergleichsweise einfacher Weg; der konkrete Vorschlag ist aber unter folgenden Aspekten zu kritisieren:

a) Keine Abwägung unterschiedlicher Vorschläge

Das Bundesverfassungsgericht hat nicht nur gefordert, die besonderen Leistungen der Eltern für die Stabilität der umlagefinanzierten Pflegeversicherung zu berücksichtigen. Sie hat diese Forderung mit einem konkreten Realisierungsvorschlag versehen, nämlich die Beiträge zwischen Eltern und Kinderlosen zu differenzieren. Bevor der Beitragssatz differenziert wird, sind aber Überlegungen anzustellen, ob dem Grundanliegen auch auf anderem Wege entsprochen werden kann, z. B. durch einen pauschalen Beitragsnachlass – gegebenenfalls gestaffelt nach der Kinderzahl. Da die Differenzierung des Beitragssatzes umstritten ist, wäre sie zu begründen und mit alternativen Verfahren zu vergleichen.

b) Beitragserhöhung entspricht nicht der Idee des Gesetzes

Vor der Einführung des Pflegeversicherungsgesetzes zum 1. Januar 1995 wurde von vielen Seiten davor gewarnt, dass es wegen der damals schon klar absehbaren demographischen Entwicklung zu erheblichen Beitragssatzsteigerungen kommen könne, wenn ein neues Umlagesystem eingeführt werde. Es war bekannt, dass demographisch bedingte Beitragssatzsteigerungen nur vermieden werden könnten, wenn ein kapitalgedecktes System oder zumindest eine ergänzende Kapitaldeckung eingeführt würde. Diesem Einwand wurde entgegengehalten, dass der Beitragssatz dauerhaft nicht über 1,7 Prozent hinausgehen solle und dass dieser Beitragssatz gesetzlich festgeschrieben werde (§ 55 SGB XI). Mit diesem Versprechen wurde offensiv für die Einführung der umlagefinanzierten Pflegeversicherung geworben.

Nun tritt das ein, was Kritiker schon Mitte der neunziger Jahre gesagt haben: Auch ein im Gesetz festgelegter Beitragssatz kann geändert werden. Entgegen allen ursprünglichen Beteuerungen wird mit dem vorliegenden Gesetzentwurf der Beitragssatz erhöht. Damit wird der Vertrauensverlust der Politiker wieder ein Stück weiter getrieben. Die Regierungskoalition kann sich nicht darauf berufen, dass die Soziale Pflegeversicherung von der christlich-liberalen Koalition eingeführt wurde. Die jetzigen Regierungsparteien haben die Einführung des umlagefinanzierten Systems voll mitgetragen.

c) Ungleiche Behandlung der Kindererziehung

Der Vorschlag, von Kinderlosen ab dem 23. Lebensjahr einen Beitragszuschlag von 0,25 Prozentpunkten zu verlangen, hat für die Eltern folgende Konsequenz: Wer bereits mit Vollendung des 23. Lebensjahres ein Kind hat, bleibt bis zum Lebensende von dem Zuschlag verschont; wer erst mit 35 oder 40 Jahren ein Kind hat, zahlt bis dahin den Kinderlosenzuschlag und wird nur für die dann verbleibende Lebensdauer von dem Zuschlag entlastet. Im Ergebnis werden die Erziehungsleistungen unterschiedlich behandelt: Junge Eltern werden über eine längere Zeit von dem Zuschlag verschont als Eltern, die sich erst später zu einem Kind entschließen.

Die ungleiche Dauer der Freistellung von dem Zuschlag könnte geheilt werden, indem den Eltern ab der Geburt eines Kindes der günstigere Beitrag für einen Zeitraum von beispielsweise 18 oder 25 Jahren eingeräumt würde. Dann müsste die Beitragssatzdifferenzierung etwas größer als 0,25 Prozentpunkte ausfallen, wenn der Beitragsunterschied zwischen Eltern und Kinderlosen über den Lebenszyklus gerechnet gleich groß sein soll.

Da sowohl die demographische Entwicklung als auch die Kosten der Kindererziehung von Anzahl der Kinder abhängen, ist es schwer nachvollziehbar, dass der günstigere Beitrag nicht nach der Anzahl der Kinder differenziert werden soll. Sollen die Leistungen der Eltern für das System der Sozialen Pflegeversicherung berücksichtigt werden, wäre eine Beitragsstaffel angemessen. Es fällt schwer, in diesem zentralen Punkt beispielsweise aus Vereinfachungsgründen auf eine genauere Bemessung der Beiträge zu verzichten. Hinzu kommt die Einschränkung der Möglichkeiten, gleichzeitig zur Erziehung mehrerer Kinder ein hohes Einkommen zu erzielen. Der Beitragssatzabschlag ist bei einem wegen der Kindererziehung verringerten Einkommen weniger wert als bei einem höheren Einkommen bei voller Erwerbstätigkeit.

Schließlich tritt mit und ohne Staffelung des Beitragssatzes nach der Kinderzahl das gleiche Problem auf wie bei jeder anderen lohnabhängigen Finanzierung von Versicherungsleistungen, nämlich dass der Vorteil aus dem geringeren Beitragssatz nicht von den Kosten der Kindererziehung abhängt, sondern von der Höhe des beitragspflichtigen Einkommens. Dies verschärft den im bestehenden System vorliegenden unsystematischen Umverteilungseffekt. Eine pauschale Entlastung pro Kind würde hingegen dem Gedanken gerecht, dass der generative

Beitrag eines Kindes zur Aufrechterhaltung des umlagefinanzierten Systems nicht vom beitragspflichtigen Einkommen der Eltern abhängt.

d) Der Zuschlag gehört in die Kapitaldeckung

Mit dem Beitragszuschlag für Kinderlose soll ein Ausgleich dafür geschaffen werden, dass diese Versicherten zu wenig zur umlagefinanzierten Pflegeversicherung beitragen. Sie zahlen bisher zwar auch schon für die aktuell Pflegebedürftigen, aber sie sorgen nicht für Beitragszahler, von denen die künftigen Pflegeleistungen finanziert werden müssen. Deshalb ist es konsequent, die Beiträge (oder die Leistungen) zwischen Personen mit und ohne Kindern zu differenzieren. Das im Gesetzentwurf vorgeschlagene Verfahren, nach dem der Beitragszuschlag sofort verbraucht wird, löst das zugrunde liegende Problem der späteren Versorgungsengpässe aufgrund fehlender Kinder nicht, sondern verschärft es.

Die vorgesehenen Zuschläge erhöhen das Beitragsaufkommen. Sie werden unmittelbar dafür verwandt, gegenwärtige Pflegeleistungen zu finanzieren. Im Vergleich zum geltenden Zustand können mehr Leistungen finanziert werden. Das demographisch bedingte Finanzierungsdefizit wird vergrößert, weil die Vorbelastungen für die künftigen Generationen erhöht werden. Soll das demographische Problem nicht verschärft, sondern gemildert werden, dürfen die zusätzlichen Beitragseinnahmen nicht sofort für gegenwärtige Leistungen ausgegeben werden. Sie müssen vielmehr angespart werden, damit auch die Kinderlosen im Alter Pflegeleistungen erhalten können, ohne dass die Beitragssätze im Umlagesystem steigen müssen, obwohl es dann weniger Beitragszahler gibt.

Hier wird auch eine Alternative zur Differenzierung des Beitragssatzes sichtbar, die systemstabilisierend wirkt. Man könnte den Kinderlosen, die zu wenig für die künftige Leistungsfähigkeit der umlagefinanzierten Pflegeversicherung tun, geringere Leistungen gewähren. Sie würden dann zwar den gleichen Beitragssatz haben wie die Eltern, aber sie müssten für die fehlenden Leistungen aus dem Umlagesystem eine ergänzende kapitalgedeckte Pflegeversicherung abschließen. In der Summe zahlen sie dann auch höhere Beiträge als die Eltern, aber es wäre von vorneherein klar, dass die zusätzlichen Beiträge in ein kapitalgedecktes System gingen und nicht sofort verbraucht werden könnten.

2. Zu den Vorschlägen der CDU/CSU- und der FDP-Fraktion

Den einfachsten Vorschlag macht die FDP-Fraktion, nämlich den Erziehenden für jedes Kind in den ersten drei Lebensjahren einen Kinder-Bonus von 150 Euro zu zahlen. Der Vorschlag kommt einer vorübergehenden Erhöhung des Kindergeldes gleich. Er entspricht nicht der Vorstellung, den Beitragssatz zu differenzieren, und er kostet zusätzliches Geld. Offensichtlich ist aber wohl nur an eine Übergangslösung gedacht. Die FDP fordert ausdrücklich einen Gesetzentwurf für eine grundlegende Reform der Sozialen Pflegeversicherung in Richtung eines kapitalgedeckten Systems. Sofern mit dem pauschalen Kinder-Bonus nur eine kurzfristige Übergangslösung angestrebt wird, erscheint der Vorschlag aufgrund der Einfachheit und der Berücksichtigung der Kinderzahl geeignet.

Die CDU/CSU-Fraktion schlägt einen pauschalen Beitragsbonus von 5 Euro pro Monat und Kind und eine Erhöhung des Beitragssatzes um 0,1 Prozentpunkte vor. Damit soll grundsätzlich das Beitragsaufkommen nicht verändert werden, d. h. der Beitragssatz wird zwar differenziert, die Beitragsbelastung soll aber im Durchschnitt unverändert bleiben.

Wegen der Erhöhung des allgemeinen Beitragssatzes um 0,1 Prozentpunkte wird der Kinderbonus von 5 Euro wieder reduziert, und zwar um bis zu knapp 3,50 Euro an der Beitragsbemessungsgrenze. Durch diesen Effekt wirkt auch der Vorschlag der CDU/CSU-Fraktion im Ergebnis nicht pauschal pro Kind. Die effektive Entlastung der Eltern variiert mit der Höhe der beitragspflichtigen Einkommen. Auch die CDU/CSU-Fraktion sieht in diesen Vorschlägen nur eine „rasche Antwort“ auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts und fordert eine umfassende und grundlegende Reform der Leistungs- und Finanzierungsstruktur. Es bleibt aber offen, ob es bei einem Umlagesystem bleiben oder ob auf ein kapitalgedecktes System übergegangen werden soll.

3. Vorgelegtes Gesetz als Zwischenschritt?

Über den Vorschlag im Kinder-Berücksichtigungsgesetz zur Differenzierung der Beitragssätze müsste man nicht lange streiten, wenn darin eine Übergangslösung gesehen und eine umfassende Reform erarbeitet würde. Obwohl noch in den letzten Monaten Forderungen aus der Regierungskoalition zu hören waren, wonach Demenzkranke einbezogen, das reale Pflegeleistungsniveau abgesichert und die Qualität der Pflegeleistungen verbessert werden sollten, enthält der Gesetzentwurf keine Hinweise auf weitere geplante Reformen. Das ist

erstaunlich, weil die Bundesregierung fast dreieinhalb Jahre Zeit gehabt hat, ein Konzept für eine verlässliche und stabile Pflegeversicherung zu erarbeiten.

Die steigenden Defizite in der Sozialen Pflegeversicherung zeigen, dass die jetzt geplante Beitragssatzerhöhung allenfalls eine Atempause von einem Jahr bringt. Dann werden sich die Fragen nicht mehr zurückdrängen lassen, welches Leistungsniveau angestrebt wird und wie die Finanzierung gesichert werden soll. Ganz konkret wird die Frage zu beantworten sein, ob angesichts der alternden und schrumpfenden Bevölkerung drastische Beitragssatzsteigerungen und stark steigende Belastungen der künftigen Generationen in der Pflegerversicherung hingenommen werden sollen. Wer das nicht will, muss möglichst schnell auf eine kapitalgedeckte Pflegeversicherung umsteigen.

In einer kapitalgedeckten Pflegeversicherung entsteht das Problem der Diskriminierung von Familien nicht, weil jeder Versicherte über den Lebenszyklus die Kosten seiner Pflegeversicherung selbst trägt und nicht zu einem erheblichen Teil auf künftige Generationen weiterwälzt. Folgerichtig hat das Bundesverfassungsgericht die Nicht-Berücksichtigung von Kindererziehungsleistungen in der privaten Pflegeversicherung für rechtmäßig erklärt. Die private Pflegeversicherung beruhe auf Kapitaldeckung und sei damit „nicht in gleicher Weise auf die Prämienzahlungen der nachwachsenden Generationen angewiesen wie die soziale Pflegeversicherung, die auf dem Umlageverfahren und damit auf einer ‚intergenerativen‘ Umverteilung beruht“ (1 BvR 1681/94 vom 3.4.2001, Absatz 70).

In einer kapitalgedeckten Pflegeversicherung werden künftige Generationen nicht (zusätzlich) belastet. Eine kapitalgedeckte Pflegeversicherung reagiert weitestgehend unempfindlich auf demographische Veränderungen.

In einer kapitalgedeckten Pflegeversicherung kommt es nicht zur verzerrenden und ungerechten Umverteilungen, die durch den lohnbezogenen Beitrag entstehen. Die soziale Absicherung richtet sich streng nach der Bedürftigkeit; die dafür notwendigen Mittel werden nach der Leistungsfähigkeit beschafft.

In einer kapitalgedeckten Pflegeversicherung gibt es keine Belastung der Arbeitsverhältnisse (keine Quasi-Lohnsteuer).

Je länger die vor knapp 10 Jahren eingeführte umlagefinanzierte Pflegeversicherung noch bestehen bleibt, um so höher werden die Ansprüche auf Vertrauensschutz gegenüber Pflegebedürftigen und pflegenahen Personen. Es wird um so schwerer, bei einem Übergang auf eine solide kapitalgedeckte Pflegeversicherung eine faire Lösung für die bereits vorhandenen Pflegefälle und die pflegenahen Jahrgänge zu finden sowie parallel dazu die Beiträge für die kapitalgedeckte Pflegeversicherung zu zahlen.

S t e l l u n g s a h m e
der
Bundesversicherungsanstalt für Angestellte

für die

Öffentliche Anhörung vor dem

Ausschuss für Gesundheit und Soziale Sicherung
im Deutschen Bundestag

am 22. September 2004

zu den Vorlagen

der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

**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. Diether Thomae, weiterer Abgeordneter
und der Fraktion der FDP**

**Familien spürbar durch einen Kinderbonus entlasten – Keine Beitragserhöhungen in der Sozialen
Pflegeversicherung – Grundlegende Reformen beginnen**

– BT- Drucksache 15/3683 –

Vorbemerkung

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat mit seinem Urteil vom 3. April 2001 dem Gesetzgeber aufgegeben, bis zum Ende des Jahres 2004 eine Regelung zu treffen, die Versicherte mit Kindern hinsichtlich der Beitragsbelastung in der sozialen Pflegeversicherung gegenüber kinderlosen Versicherten besser stellt. Das BVerfG geht davon aus, dass versicherte Eltern zum Erhalt des Beitragszahlerbestandes der gesetzlichen Pflegeversicherung beitragen und damit neben dem monetären Beitrag – den auch Kinderlose zahlen – einen zweiten, generativen Beitrag leisten. Der Gesetzgeber kann zur Besserstellung der Versicherten mit Kindern sowohl an den Tatbestand der Geburt des Kindes, die unzweifelhaft Voraussetzung für den Erhalt des Beitragszahlerbestandes ist, als auch an die Erziehung des Kindes anknüpfen, die ebenfalls eine wichtige Voraussetzung dafür ist, dass ein Kind später zu einem Beitragszahler werden kann.

Der Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN stellt auf die Elterneigenschaft ab und sieht für „kinderlose“ Mitglieder der sozialen Pflegeversicherung nach Vollendung des 23. Lebensjahres - mit Ausnahme der Geburtsjahrgänge vor dem 01.01.1940 - die Zahlung eines Beitragszuschlags in Höhe von 0,25 % ihres beitragspflichtigen Einkommens vor.

Der Antrag der Fraktion der CDU/CSU stellt auf die Kindeserziehung ab und schlägt die beitragsmäßige Entlastung von Versicherten, die Kinder unter 18 Jahren erziehen, durch Gewährung eines Beitragsbonus von 5 Euro je Kind und Monat vor, der durch eine Erhöhung des Beitragsatzes zur sozialen Pflegeversicherung um 0,1 % für alle Mitglieder der sozialen Pflegeversicherung finanziert werden soll.

Der Antrag der Fraktion der FDP geht von einem Beitragsbonus für Eltern aus, die Kinder bis zum vollendeten dritten Lebensjahr erziehen, der aus Steuermitteln finanziert und zusammen mit dem Kindergeld ausgezahlt werden soll.

Entwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Allgemeines

Nach dem Entwurf des Kinderberücksichtigungsgesetzes sollen künftig Kinderlose, die das 23. Lebensjahr vollendet haben, einen von ihnen allein zu tragenden Zuschlag von 0,25 Prozentpunkten zum bestehenden Beitragssatz der sozialen Pflegeversicherung zahlen; ausgenommen davon sollen allerdings Kinderlose sein, die vor dem 1. Januar 1940 geboren sind sowie Wehr- und Zivildienstleistende.

Die gesetzliche Rentenversicherung ist von dem Gesetzentwurf insoweit betroffen, als sie den Beitragszuschlag für kinderlose Rentnerinnen und Rentner bei Zahlung der Rente einzubehalten und an die Pflegekasse abzuführen hat. Insgesamt werden nach heutigen Schätzungen bei der BfA 1,1 Mio. Zahlfälle betroffen sein, bei denen eine Minderung des Auszahlungsbetrages der Rente vorzunehmen ist.

Bei Rentnerinnen und Rentnern, die vor dem 1. Januar 1940 geboren sind, werden die Rentenzahlbeträge durch die vorgeschlagene Neuregelung nicht verändert. Bei jüngeren Rentnerinnen und Rentnern – d. h. insbesondere bei Beziehern einer Erwerbsminderungsrente oder einer vorgezogenen Altersrente – kommt es dagegen zu einer Minderung des Rentenzahlbetrages um 0,25 Prozentpunkte, wenn die betreffenden Rentnerinnen und Rentner keine Kinder haben bzw. hatten. Bezogen auf die Standardrente von brutto rd. 1.176 Euro in den alten bzw. 1.034 Euro in den neuen Bundesländern führt das zu einer Mehrbelastung von monatlich 2,94 Euro bzw. 2,59 Euro. Bei Personen, die mehrere Renten beziehen, fällt der Beitragszuschlag bei jeder Rente an. Dies wirkt sich insbesondere beim gleichzeitigen Bezug einer Versicherten- und einer Hinterbliebenenrente aus.

Die Umsetzung des Gesetzentwurfes hat keine Auswirkungen auf die Entwicklung und die künftige Höhe der Bruttorenten der gesetzlichen Rentenversicherung. Zwar steigt die durchschnittliche Abgabenbelastung der Versicherten durch den höheren Beitrag der Kinderlosen zur Pflegeversicherung geringfügig an; seit dem Übergang von der nettolohnbezogenen Rentenanpassung zur modifizierten Bruttoanpassung im Rahmen der Rentenreform 2001 führt dies aber nicht mehr zu einer entsprechenden Minderung der Rentenanpassung.

Hinsichtlich der Leistungsausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung ergeben sich aus dem Gesetzentwurf keine Veränderungen. Da die Bruttorenten der Versicherten von den vorgesehenen Neuregelungen unberührt bleiben und die gesetzliche Rentenversicherung seit dem 1. April 2004 an der Tragung der Pflegeversicherungsbeiträge der Rentnerinnen und Rentner nicht mehr beteiligt ist, hat der Gesetzentwurf keine Auswirkungen auf die Finanzlage der gesetzlichen Rentenversicherung.

Elterneigenschaft bei Adoptiv-, Pflege- und Stiefkindschaftsverhältnis

Die im Entwurf vorgesehene Definition des Personenkreises der „Erziehenden“ erscheint nicht unproblematisch. Insbesondere könnte sich die - zwar verwaltungsfreundliche - weite Auslegung der Elterneigenschaft in Bezug auf Adoptiv-, Pflege- und Stiefkindschaftsverhältnisse (Beispiele: Erwachsenenadoption; Stiefkind ist bei Heirat des Stiefvaters/der Stiefmutter bereits erwachsen; Pflegschaftsverhältnis ist lediglich auf kurze Dauer angelegt gewesen) als angreifbar herausstellen. Hinzu kommt die Tatsache, dass nach dem vorliegenden Entwurf die Anzahl der erzogenen Kinder gänzlich unberücksichtigt bleibt. Dies könnte in der Bevölkerung als ungerecht empfunden werden.

Von vornherein vermeiden ließen sich diesbezügliche Auseinandersetzungen nur, wenn die Besserstellung der Versicherten mit Kindern an die aktuelle Erziehung oder Betreuung eines Kindes gebunden wäre. Vor allem mit Blick auf eine verwaltungsmäßig möglichst unkomplizierte Umsetzung sollte die Berücksichtigung des generativen Beitrags im Wege der Anhebung des Kindergeldes in Betracht gezogen werden. Wird dem nicht gefolgt, sollte zur Vermeidung von Ungereimtheiten zumindest geprüft werden, ob die Begründung der entsprechenden Adoptiv-, Pflege- und Stiefkindschaftsverhältnisse auf die Zeit bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres des Kindes beschränkt werden kann.

Grundlagenentscheidung durch RV-Träger

Neben dem Einbehalt und der Zahlung des gesamten aus der Rente zu entrichtenden Beitrags soll dem jeweiligen Rentenversicherungsträger auch die vorab zu treffende Zuordnung der Rentnerinnen und Rentner zum Personenkreis der „Kindererziehenden“ bzw. „Kinderlosen“ obliegen. Diese Regelung stellt ein rechtliches Novum dar. Letztlich „bestimmen“ die Rentenversicherungsträger damit in eigener Zuständigkeit über finanzielle Mittel der sozialen Pflegeversicherung. Dies gilt gleichermaßen für alle den zusätzlichen Beitrag abzuführenden Stellen, damit auch für die BfA als Arbeitgeber.

Die im Entwurf vorgesehene Nachweispflicht gegenüber den beitragsabführenden Stellen wird darüber hinaus zumindest für die Fälle als rechtlich problematisch angesehen, in denen Rentnerinnen und Rentner mehrere Einkommen beziehen. Hier wird die Entscheidung über die Befreiung von der Zuschlagspflicht ggf. mehrfach und von verschiedenen Stellen zu treffen sein (z.B. bei Doppelrentenbezug von verschiedenen Rentenversicherungsträgern oder bei Renten- und Versorgungsbezug vom Rentenversicherungsträger und der Zahlstelle), was in Einzelfällen zu unterschiedlichen Bewertungen führen kann.

In diesem Zusammenhang zu erwartende rechtliche Auseinandersetzungen könnten durch die Festlegung einer vorrangigen Entscheidungskompetenz zumindest für Streitfälle von vornherein vermieden werden. Hier bieten sich die Pflegekassen an, zumal sie nach dem Gesetzentwurf

auch die Kriterien über die Nachweise der Elterneigenschaft festlegen. Gelöst werden könnte diese Problematik durch Ergänzung des § 55 Abs. 3 SGB XI um einen Satz 4 mit folgendem Wortlaut:

„Wird die Elterneigenschaft von mehreren beitragsabführenden Stellen unterschiedlich bewertet, entscheidet hierüber die Pflegekasse.“

Diese Problematik könnte gänzlich vermieden werden, wenn nicht auf die Elterneigenschaft, sondern auf die Kindergeldberechtigung abgestellt und das Kindergeld entsprechend angehoben würde (vgl. oben 1.2).

Verwaltungsmäßige Umsetzung

Bei der verwaltungsmäßigen Umsetzung ist zu unterscheiden zwischen der Umstellung des Rentenbestandes sowie dem Einbehalt des Beitragszuschlages bei Neurentnerinnen und Neurentnern, deren Renten zum 1. Januar 2005 beginnen.

Die Umstellung des Rentenbestandes zum 1. Januar 2005 ist nur möglich, wenn die Rentenversicherung auf der Grundlage des vorliegenden Gesetzentwurfes bereits im Oktober 2004 mit entsprechenden Vorarbeiten beginnt, der Gesetzentwurf keine Änderungen mehr erfährt und das gesamte Gesetzgebungsverfahren noch vor Dezember 2004 abgeschlossen ist.

Von den in der Kranken- und Pflegeversicherung nach § 20 Abs. 1 SGB XI Pflichtversicherten (die BfA behält für rd. 8 Mio. Personen den Pflegeversicherungsbeitrag ein) müssten zunächst die Rentnerinnen und Rentner ermittelt werden, die vor dem 1. Januar 1940 geboren wurden, das 23. Lebensjahr am 1. Januar 2005 noch nicht vollendet haben oder bei denen ein Erziehungstatbestand i.S. des Gesetzentwurfes bereits erkennbar ist (z.B. vorhandensein von Entgeltpunkten aufgrund von Kindererziehungszeiten). Die zum 1. Januar 2005 anstehende Erhebung des Beitragszuschlag von 0,25 % aus der Rente (nach vorläufigen Schätzungen verbleiben bei der BfA rd. 1,1 Mio. betroffene Fälle) lässt sich verwaltungsmäßig nur durchführen, wenn sich die Rentenversicherungsträger der technischen Kapazitäten des Renten Services der Deutschen Post AG in der Weise bedienen, dass die entsprechenden Programme durch die Rentenversicherungsträger zur Verfügung gestellt werden und der Renten Service den Druck der Bescheide der Rentenversicherungsträger übernimmt.

Mit einem derartigen Verfahren ließe sich zwar eine zeitgerechte Umstellung zum 1. Januar 2005 herbeiführen; dennoch hält die BfA ein solches Verfahren nicht für sachgerecht, weil es zu erheblichen Behinderungen der Verfahrensabläufe bei den Rentenversicherungsträgern und erheblichen Irritationen der Rentnerinnen und Rentner führen würde. Hierfür sind im Einzelnen folgende Gründe maßgebend:

Bei der Einbehaltungsaktion kann nicht danach differenziert werden, ob die Rentnerinnen und Rentner der BfA, die einen Bescheid über die Zahlung des erhöhten Pflegeversicherungsbeitrags erhalten, Eltern sind oder nicht. Die Einbehaltung erfolgt quasi „auf Verdacht“ und die Rentnerinnen und Rentner, die Kinder erzogen haben, sind gezwungen, in der Zeit bis 30. Juni 2005 Nachweise über ihre Zugehörigkeit zum Personenkreis der „Erziehenden“ einzureichen, wenn sie keine dauerhaften Nachteile erleiden wollen. Nach ersten Schätzungen muss in bis zu zwei Dritteln der betroffenen Fälle mit einem entsprechenden Erziehungsnachweis gerechnet werden, so dass es im Ergebnis „nur“ in etwa 350.000 Rentenzahlfällen der BfA bei der Zahlung eines Beitragszuschlags für „Kinderlose“ verbleiben wird. Die BfA sieht es als äußerst bedenklich an, dass zwei Drittel der betroffenen Rentnerinnen und Rentner (ca. 750.000 BfA – Fälle, bundesweit sogar 1,9 Milo.) auf diese Weise zunächst belastende Verwaltungsakte erhalten werden, die sich im nachhinein als „unzutreffend“ herausstellen, auch wenn eine rechtzeitige Korrektur des Beitragseinbehalts dauerhafte finanzielle Einbußen der betroffenen Rentnerinnen und Rentner verhindert.

In diesem Zusammenhang muss darauf hingewiesen werden, dass der auf der Vermutung der Kinderlosigkeit beruhende erhöhte Abzug von Beiträgen durch einen Bescheid des

Rentenversicherungsträgers einen massiven Eingriff in die Rechte der Versicherten darstellt. Diese Vorgehensweise, die der Rentenversicherung angelastet werden wird, wird in der Bevölkerung kaum auf Akzeptanz stoßen; der betroffene Personenkreis darf von einer kundenorientiert arbeitenden Rentenversicherung erwarten, dass vor Erteilung belastender Bescheide entsprechende Ermittlungen angestellt werden. Der gegenwärtige Stand des Gesetzgebungsverfahrens sowie der enge zeitliche Rahmen bis zum Wirksamwerden der Neuregelung schließen die Erhebung und Feststellung der Elterneigenschaft im Vorfeld der Bescheiderteilung (z.B. im Wege einer „Anfrage-Aktion“) aber aus. Für den Versand entsprechender Anfragen an die rd. 1,1 Mio. betroffenen BfA-Rentnerinnen und Rentner, deren Rücklauf sowie für die Auswertung der Antwortschreiben und die Erfassung der Elterneigenschaft stünde den Rentenversicherungsträgern nur eine knapp bemessene Zeitspanne (von der Verkündung des Gesetzes bis Anfang Dezember 2004) zur Verfügung. In dieser Zeit kann eine derartige Aktion jedoch nicht mit Erfolg durchgeführt werden.

Es muss zudem damit gerechnet werden, dass viele Rentnerinnen und Rentner mit der erneuten Anhebung des von ihnen zu zahlenden Pflegeversicherungsbeitrages nicht einverstanden sind und sich im Wege des Widerspruchs an die BfA wenden. Die in Folge dessen durchzuführenden Verwaltungs-, Widerspruchs- und Sozialgerichtsverfahren sind mit einem weiteren erheblichen Verwaltungsaufwand verbunden, zumal die Widersprüche mangels entgegenstehender gesetzlicher Regelungen aufschiebende Wirkung entfalten dürften, zumindest insoweit ist eine Änderung des Gesetzentwurfs unverzichtbar. Die bislang allein auf die Rechtsänderungen zum 01.04.2004 abstellende Regelung des § 255c SGB VI sollte daher zur Klarstellung um den folgenden Absatz ergänzt werden:

„(2) Absatz 1 gilt entsprechend bei Veränderungen der Höhe des von pflichtversicherten Rentnern aus der Rente zu zahlenden Kranken- und Pflegeversicherungsbeitrags.“

Sowohl unter dem Aspekt der Reduzierung der zu versendenden belastenden Bescheide mit Beitragszuschlag als auch unter dem Gesichtspunkt der Verwaltungsmäßigkeit wäre eine weitergehende Übergangsvorschrift wünschenswert, die die erstmalige Erhebung eines Beitragszuschlags zu Renten der gesetzlichen Rentenversicherung auf den 1. Juli 2005 terminiert. Hierfür könnte § 55 SGB XI um einen Absatz 4 mit folgendem Wortlaut ergänzt werden:

„(4) Bei der Beitragszahlung aus Renten der gesetzlichen Rentenversicherung ist der Beitragszuschlag nach § 55 Abs. 3 Satz 1 für Personen, die in der sozialen Pflegeversicherung nach § 20 Abs. 1 versicherungspflichtig sind, erstmals mit Wirkung ab 1. Juli 2005 zu berücksichtigen.“

Die Verschiebung auf den 1. Juli 2005 hätte auch den Vorteil, dass auf eine Bescheiderteilung zum 1. Januar 2005 verzichtet werden könnte und damit vermieden wird, dass die Rentnerinnen und Rentner mehrmals innerhalb eines Jahres Bescheide über die Änderung der aus der Rente zu zahlenden Beiträge erhalten. Im Übrigen entspräche eine solche Übergangsregelung dem für die Zuschüsse zur Pflegeversicherung bei Einführung der Pflegeversicherung geschaffenen Art. 48 PflegeVG.

Die kurzfristige Einführung der Neuregelungen betrifft auch diejenigen Rentnerinnen und Rentner, deren Rente am 1. Januar 2005 beginnt. Nach dem heutigen Leistungsstandard der Rentenversicherung können sie die rechtzeitige Erteilung ihres Rentenbewilligungsbescheides beanspruchen. Dieser Anspruch ergibt sich auch aus dem Erfordernis, den Rentenbescheid rechtzeitig anderen Stellen (wie der betrieblichen Zusatzversorgung) vorlegen zu können. Die Neurentner erwarten daher bis Anfang November 2004 die Erteilung eines Rentenbewilligungsbescheides, der der Rechtslage zum Zeitpunkt des Rentenbeginnes entspricht. Es kann derzeit nicht davon ausgegangen werden, dass bis zu diesem Zeitpunkt eine hinreichende gesetzliche Grundlage für die Einbehaltung des Beitragszuschlags für Kinderlose vorhanden ist. Auch dieser Aspekt spricht für die Schaffung der oben vorgeschlagenen Übergangsregelung.

Antrag der Fraktion der CDU/CSU

Der Vorschlag der Fraktion der CDU/CSU berücksichtigt die Anzahl der Kinder. Für jedes Kind ist ein Beitragsbonus von 5 Euro vorgesehen; dafür soll der Beitragssatz in der sozialen Pflegeversicherung für alle Mitglieder um 0,1 v.H. angehoben werden.

Sollte der Bonus zusammen mit dem Kindergeld ausgezahlt werden, würde dies das Verwaltungsverfahren der Rentenversicherung nicht beeinträchtigen. Die Anhebung des Beitragssatzes würde jedoch (wie bereits zum 1. April 2004) die Erteilung von mehr als 20 Mio. Bescheiden erforderlich machen. Dies ließe sich jedoch unter Berücksichtigung des Zeitablaufs bis zum Vorliegen einer abschließenden gesetzlichen Regelung zum 1. Januar 2005 verwaltungsmäßig nicht mehr umsetzen. Eine Verschiebung der Änderung des Beitragssatzes für Renten der gesetzlichen Rentenversicherung auf den 1. Juli 2005 – und damit den Zeitpunkt der Rentenanpassung – wäre auch hier unumgänglich. Allerdings würden die Rentnerinnen und Rentner auch dann die Beitragssatzerhöhung als Minderung ihrer Rente empfinden.

Sollte beabsichtigt sein, dass die Rentenversicherungsträger über den Tatbestand der „Erziehung“ i.S. des vorliegenden Antrags zu entscheiden und ggf. den Bonus bei der Beitragszahlung aus Renten zu berücksichtigen hätten, wäre dies allerdings von Seiten der Verwaltung nur langfristig und mit einem nicht zu rechtfertigenden Verwaltungsaufwand zu realisieren.

Nicht nur, dass sich der Sachverhalt der „Erziehung“ i.S. des Antrags dem maschinellen Datenbestand - von wenigen Ausnahmen abgesehen - nicht entnehmen lässt und mithin umfangreiche Ermittlungsarbeiten erforderlich macht, bringt die – auf die Berücksichtigung eines bestimmten Festbetrages ausgelegte – Regelung genau jene vor allem verwaltungspraktischen Probleme mit sich, wegen derer die Rentenversicherungsträger den Einbehalt des Beitrags für Zahnersatz nach § 58 SGB V i.d.F. des GMG abgelehnt haben. Von besonderer Bedeutung ist hierbei, dass die Einbehaltung eines Festbetrages vom Prinzip der herkömmlichen Einbehaltung prozentbezogener Beiträge erheblich abweicht und nur mit einer in hohem Maße verwaltungsaufwendigen Erweiterung und Ergänzung der Verfahrensabläufe der Renten- und Krankenversicherungsträger umgesetzt werden kann. Insbesondere ergeben sich Probleme dadurch, dass der Festbetrag für das betroffene Mitglied nur von einer einzigen beitragsabführenden Stelle einbehalten werden darf; die Probleme entstehen insbesondere beim Zusammentreffen von Rente und anderen Einkommensarten (wie Arbeitsentgelt, Arbeitslosen- oder Krankengeld) oder beim Bezug von mehreren Renten. Darüber hinaus würden sich die im Zusammenhang mit der Diskussion um den Zahnersatzbeitrag genannten Hinderungsgründe vorliegend durch die Beitragsstaffelung in Abhängigkeit von der Anzahl der Kinder sowie durch die Notwendigkeit der laufenden Überprüfung der Bonusberechtigung (Vollendung 18. Lebensjahr des Kindes; sonstiges Ende der Erziehung) noch verschärfen.

Die Berücksichtigung des Bonus durch die Rentenversicherungsträger könnte damit keineswegs unbürokratisch, sondern – bedingt durch die Notwendigkeit der ständigen Überwachung der Anspruchsberechtigung und der damit verbundenen Bescheiderteilung - nur mit einem unverhältnismäßig hohen Verwaltungsaufwand erfolgen.

Antrag der Fraktion der FDP

Der Antrag sieht die Zahlung von 150 Euro pro Kind in den ersten drei Lebensjahren vor. Diese Zahlung soll aus allgemeinen Steuermitteln aufgebracht und zusammen mit dem Kindergeld ausgezahlt werden.

Verwaltungsmäßige Auswirkungen für die Rentenversicherungsträger ergeben sich in Folge der fehlenden beitragsrechtlichen Anbindung **nicht**.

Zusammenfassung

Zusammenfassend bleibt aus Sicht der BfA zum Gesetzentwurf eines Kinder-Berücksichtigungsgesetzes in der vorliegenden Fassung festzuhalten, dass sich die

Regelungen zwar verwaltungsmäßig umsetzen lassen, die Umsetzung jedoch eine Reihe von negativen Auswirkungen mit sich bringen würde.

So ist die im Gesetzentwurf vorgesehene, sehr weitgehende Zuordnung zum Personenkreis der Eltern insofern nicht unproblematisch, als auch z.B. Erwachsenenadoptionen, erwachsene Stiefkinder eines Stiefelternteils oder sehr kurze Pflugschaften die Elternschaft im Sinne des Gesetzes begründen können; andererseits bleibt die Anzahl der Kinder bei der Beitragsentlastung unberücksichtigt. Diese Nachteile ließen sich vermeiden, wenn die vom BVerfG geforderte Entlastung der Eltern an die Kindererziehung anknüpfen und das Kindergeld entsprechen angehoben würde.

Im Hinblick auf den Ablauf des Verwaltungsverfahrens kann zum heutigen Zeitpunkt davon ausgegangen werden, dass es nicht möglich sein wird, bis zum In - Kraft -Treten des Gesetzes am 1. Januar 2005 das Vorliegen der Elterneigenschaft für den gesamten Rentenbestand zu klären. Nach Ausschöpfung der datentechnischen Möglichkeiten zur Klärung des Elterntatbestandes wird es in ca. 1,1 Mio. Zahlfällen der BfA erforderlich sein, die entsprechenden Angaben von den Betroffenen zu erfragen. Der für diese Anfrage-Aktion zur Verfügung stehende Zeitrahmen vom Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens bis Anfang Dezember reicht nicht aus um einen erfolgreichen Ablauf zu gewährleisten. Die im Gesetzentwurf vorgesehene Möglichkeit, in den betreffenden Fällen Kinderlosigkeit in einem belastenden Bescheid zu unterstellen, dürfte bei den Betroffenen auf wenig Akzeptanz stoßen, denn in ca. zwei Drittel aller Fälle wird sich die Unterstellung als „unzutreffend“ erweisen und die Beitragserhebung im Nachhinein zu korrigieren sein. Insoweit muss auch mit einer Vielzahl von Widerspruchs- und Sozialgerichtsverfahren gerechnet werden, zumal die Widersprüche mangels entgegenstehender gesetzlicher Regelungen aufschiebende Wirkung entfalten dürften.

Der ganz überwiegende Teil der sich im Verwaltungsverfahren stellenden Probleme, ließe sich dadurch vermeiden, dass die erstmalige Erhebung des erhöhten Beitrags zur Pflegeversicherung für den Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung auf den Termin der Rentenanpassung am 1. Juli 2005 verschoben wird. Diese Verschiebung würde ein regelmäßiges Verfahren zur Klärung der Elterneigenschaft sicherstellen, eine mehrfache Bescheiderteilung für die einzelnen Betroffenen vermeiden und den Verwaltungsaufwand der Rentenversicherungsträger deutlich reduzieren.

Der Vorschlag der CDU/CSU Fraktion ließe sich verwaltungsmäßig dann relativ unproblematisch umsetzen, wenn der vorgesehene Beitragsbonus mit dem Kindergeld ausgezahlt würde. Die beabsichtigte Anhebung des Beitragssatzes um 0,1 % ist in Anbetracht der Anzahl der zu erwartenden Bescheide (ca. 20 Mio. für die gesamte Rentenversicherung) zum 1. Januar 2005 nicht mehr umzusetzen und sollte erst zum 1. Juli 2005 mit der Rentenanpassung erfolgen.

Eine Klärung des Erziehungstatbestandes für jedes Kind und eine Auszahlung der Beitragsboni mit der Rentenauszahlung würde die Verwaltung vor große Probleme stellen und wäre nur langfristig umsetzbar

Der Vorschlag der FDP Fraktion hätte keine Auswirkungen auf die Verwaltungsverfahren der gesetzlichen Rentenversicherung.

Berlin, 16. September 2004

Berücksichtigung der Kindererziehung im Beitragsrecht der sozialen Pflegeversicherung



Stellungnahme des Verbandes alleinerziehender Mütter und Väter, Bundesverband e.V. (VAMV)

zur Anhörung am 22. September 2004

Der VAMV hält das bestehende System der sozialen Pflegeversicherung grundsätzlich für geeignet, das Risiko der Pflegebedürftigkeit angemessen abzusichern. Dazu gehört sowohl die paritätische Finanzierung der Pflegeversicherung durch Arbeitnehmer/innen und Arbeitgeber/innen als auch eine gleiche Beitragsbemessung für alle Versicherten entsprechend der Höhe ihres Einkommens.

Dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 03.04.2001 (1 BvR 1629/94), in dem die Berücksichtigung der Kindererziehung im Beitragsrecht der sozialen Pflegeversicherung gefordert wird, kann der Gesetzgeber nach Auffassung des VAMV nur durch eine Entlastung der Eltern auf der Beitragsseite oder entsprechende Ausgleichszahlungen gerecht werden. Diese Entlastung ist entweder aus allgemeinen Steuermitteln oder von allen Mitgliedern der sozialen Pflegeversicherung zu finanzieren.

Der VAMV lehnt unterschiedliche Beitragssätze von Kinderlosen und Eltern in der Pflegeversicherung ab. Kinderlose sind nicht für die Krise der Sozialversicherungen verantwortlich. Der Verzicht auf Kinder ist i. d. R. entweder unfreiwillig oder beruht auf einer verantwortlichen Entscheidung der Betroffenen. Eine bloße Beitragserhöhung für Kinderlose würde von den Betroffenen als Bestrafung empfunden und ist geeignet die Bevölkerung in „Kinderlose“ und „Eltern“ („Kinderhabende“) zu spalten. Auch aus systematischen Erwägungen ist eine solche Lösung problematisch: Das Risiko der Pflegebedürftigkeit ist für beide Gruppen der Bevölkerung gleich hoch. Dies sollte sich auch in der Gestaltung der Beiträge widerspiegeln. Eltern erbringen aber durch die Betreuung und Erziehung Ihrer Kinder einen nicht-monetären Beitrag zur Funktionsfähigkeit der Pflegeversicherung. Nur die damit verbundenen kindbedingte Belastungen sind auszugleichen.

Der VAMV fordert eine angemessene Entlastung von Eltern in der Pflegeversicherung und eine Beteiligung der Arbeitgeber/innen bzw. Unternehmen an der Finanzierung der Pflegeversicherung auch für den Fall, dass die Finanzierung der Pflegeversicherung vom Faktor Arbeit abgekoppelt wird und/oder auf eine kapitalgedeckte Versicherung umgestellt wird.

Der VAMV fordert eine Entlastung von Eltern für den gesamten Zeitraum, in dem die Kinder betreut und erzogen werden und hält es daher für sinnvoll, die Entlastung an den Bezug von Kindergeld zu knüpfen.

Bei getrennt lebenden und geschiedenen Eltern ist eindeutig festzulegen, welcher Elternteil durch die Reform der sozialen Pflegeversicherung entlastet werden soll. Die Entlastung sollte bei dem Elternteil erfolgen, der die Betreuung und Erziehung des Kindes hauptsächlich leistet und der von der damit verbundenen Belastung betroffen ist. Der VAMV fordert daher, dass – unabhängig von der Sorgerechtsform – derjenige Elternteil entlastet werden soll, bei dem das gemeinsame Kind jeweils seinen gewöhnlichen Aufenthalt hat. Das ist auch der Elternteil, der Anspruch auf die Auszahlung des Kindergelds hat.

-2-

Entwurf eines Gesetzes zur Berücksichtigung der Kindererziehung im Beitragsrecht der sozialen Pflegeversicherung (Kinder-Berücksichtigungsgesetz – KiBG) – BT-Drucksache 15/3671

Der VAMV lehnt eine bloße Beitragserhöhung für kinderlose Mitglieder der Pflegeversicherung ab. Sie diskriminiert Kinderlose willkürlich. Ebenso wenig ist die Privilegierung von Mitgliedern der Pflegeversicherung mit Kindern nachvollziehbar, die weder an Umfang noch Dauer der auszugleichenden kindbedingten Belastung geknüpft ist.

Antrag der Fraktion der CDU/CSU – Familien entlasten statt Kinderlose bestrafen – Grundlegende Reform der Pflegeversicherung noch in dieser Wahlperiode einleiten – BT-Drucksache 15/3682

Der VAMV hält eine monatliche Entlastung von Erziehenden durch einen Kinderbonus für eine mögliche angemessene Umsetzung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts zur Pflegeversicherung. Die Entlastung durch den Kinderbonus sollte aber für den gesamten Zeitraum gewährt werden, in dem Eltern durch die Betreuung und Erziehung von Kindern belastet sind und sollte daher an den Bezug des Kindergeldes geknüpft werden.

Eine Finanzierung des Beitragsbonus ausschließlich aus dem Einkommen der Arbeitnehmer/innen lehnt der VAMV ab. Die Finanzierung des Kinderbonus aus dem allgemeinen Steueraufkommen wäre eine mögliche Alternative zur Finanzierung über das beitragspflichtige Einkommen der Arbeitnehmer/innen.

Die Höhe des Entlastungsbetrags von 5 € erscheint dem VAMV angemessen.

Antrag der Fraktion der FDP – Familien spürbar durch einen Kinder-Bonus entlasten – Keine Beitragserhöhungen in der Sozialen Pflegeversicherung – Grundlegende Reform beginnen – BT-Drucksache 15/3683

Die Begrenzung der Entlastung von Erziehenden auf drei Jahre erscheint willkürlich und wird den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts nicht gerecht. Der VAMV fordert eine Entlastung für den gesamten Zeitraum, in dem Kinder betreut und erzogen werden. Eine Finanzierung des Kinderbonus aus allgemeinen Steuermitteln und eine Auszahlung über das Kindergeld stellt nach Ansicht des VAMV eine sinnvolle Lösung dar.

Bundesarbeitsgemeinschaft
der Senioren-Organisation

Helga Walter
Kleinschewskystraße 48a
für die BAGSO

12555 Berlin
Tel: 030/ 65 600 90
FAX: 030/ 65 018 653
E-Mail: helga.walter@berlin.de

Berlin, den 15.09.04

Stellungnahme zur Änderung der Pflegeversicherungsbeiträge – Anhörung am 22.09.04

Die vorgelegten Gesetzesänderungsentwürfe entsprechen nicht der Vorstellung von einer Änderung mit nachhaltiger Wirkung und Verbesserung der Pflegesituation. Da diese Änderung nur dem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes gerecht werden will, plädiere ich für den Entwurf der Drucksache 15/3671.

Begründung:

In diesem Entwurf wird dem Urteil entsprochen. Eine Anhebung für kinderlose Beitragszahler ist wegen der Geldknappheit der Pflegekasse zwingend. Eltern sind nicht nur während der Erziehung der Kinder eine finanzielle Stütze der Kinder, sondern u.U. auch noch Jahre später. Deshalb ist eine jetzt vorgesehene Ausnahme von Beitragserhöhung für Erwachsene mit Kindern gerechtfertigt. Die Festlegung auf die Jahrgänge nach 1940 sind wegen der Kriegsbelastungen ebenfalls gerecht. Es ist selbstverständlich, dass die Arbeitgeber von dieser Erhöhung ausgenommen sind.

Ebenso muss ich darauf verweisen, dass eine Überarbeitung des Pflegeversicherungsgesetzes dringend geboten ist. Diese sollte sofort in Angriff genommen werden. Bei der Einfügung des BSHG in das SGB XII wird bei Pflegefällen von einem Pflegebudget gesprochen um besser der Pflegesituation gerecht zu werden. In diesem Sinne muss auch dieses Pflegeversicherungsgesetz überarbeitet werden, die dementiell Erkrankten finden kaum Berücksichtigung usw. Das überarbeitete Gesetz sollte noch vor der Neuwahl 2006 beschlossen werden, da sich sonst wieder erhebliche Verzögerungen ergeben.

Helga Walter

Stellungnahme

des

**Verbandes Deutscher
Rentenversicherungsträger**

anlässlich der Anhörung des Bundestagsausschusses für Gesundheit und
Soziale Sicherung

am 22. September 2004

zu dem

- Entwurf eines Gesetzes zur Berücksichtigung der Kindererziehung im Beitragsrecht der sozialen Pflegeversicherung (Kinder-Berücksichtigungsgesetz – KiBG, BT-Drucksache 15/3671)
- Antrag 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 Fraktion der FDP: Familien spürbar durch einen Kinder-Bonus entlasten – Keine Beitragserhöhung in der Sozialen Pflegeversicherung – Grundlegende Reform beginnen
(BT-Drucksache 15/3683)

A Allgemeiner Teil

1. Grundlegende ordnungspolitische Bedenken gegen einen beitragsfinanzierten Familienlastenausgleich

Der Gesetzentwurf setzt die Forderung des Bundesverfassungsgerichts nach einer Entlastung kindererziehender Mitglieder der sozialen Pflegeversicherung um, allerdings in einer ordnungspolitisch höchst problematischen Weise.

Das Bundesverfassungsgericht hatte im Jahr 2001 entschieden, dass es mit Artikel 3 Abs. 1 in Verbindung mit Artikel 6 Abs. 1 des Grundgesetzes (GG) nicht vereinbar ist, dass Mitglieder der sozialen Pflegeversicherung, die Kinder betreuen und erziehen, mit einem gleich hohen Pflegeversicherungsbeitrag belastet werden wie kinderlose Versicherte (BVerfGE 103, 242). Der Gesetzgeber müsse die darin liegende verfassungswidrige Benachteiligung der kindererziehenden Versicherten bis Ende 2004 beenden. Dieser Vorgabe will der Gesetzgeber nachkommen, indem er ab dem 1. Januar 2005 nur die kinderlosen Versicherten mit einem Beitragszuschlag in Höhe von 0,25 Prozent belastet. Vorgesehen ist also keine (absolute) finanzielle Entlastung der Kindererziehenden. Da diese Personengruppe aber von der Mehrbelastung verschont bleibt, handelt es sich um eine relative Entlastung gemessen an der höheren Belastung der kinderlosen Versicherten.

Die Einführung eines Beitragszuschlags für kinderlose Mitglieder der sozialen Pflegeversicherung führt dazu, dass die notwendige Verbesserung des Familienlastenausgleichs gleichheitswidrig nur von einem Teil der Gesellschaft – den in der sozialen Pflegeversicherung Versicherten ohne Kinder – finanziert wird. Privat versicherte kinderlose Beamte, Richter, Selbstständige und Personen mit Einkommen oberhalb der Versicherungspflichtgrenze werden an der Finanzierung des Ausgleichs erziehungsbedingter Lasten nicht beteiligt, obwohl auch sie von den aufgezogenen Kindern profitieren. Auch der von der CDU/CSU-Fraktion in den Bundestag eingebrachte Antrag, den Beitragssatz für alle Mitglieder um 0,1 Prozentpunkte ohne Beteiligung der Arbeitgeber zu erhöhen und den Versicherten mit Kindern unter 18 Jahren einen Kinderbonus aus Beitragsmitteln in Höhe von 5 EUR pro Kind zu gewähren, führt zur Finanzierung einer Maßnahme des Familienlastenausgleichs aus Beitragsmitteln, da auch nach diesem Konzept lediglich zwischen den Mitgliedern der sozialen Pflegeversicherung umverteilt wird.

Die vorgesehene pflegeversicherungsinterne Umverteilung berücksichtigt nicht, dass alle Bereiche von Staat und Gesellschaft auf eine kontinuierliche Generationenfolge angewiesen sind. Alle Sozialleistungen an die Altengeneration müssen von der jeweils erwerbstätigen Generation erwirtschaftet werden. Dies gilt nicht nur für die umlagefinanzierte Sozialversicherung (und steuerfinanzierte Systeme wie z. B. die Beamtenversorgung oder die Grundsicherung im Alter), sondern auch für kapitalgedeckte Vorsorgesysteme. Ohne Kinder kann angespartes Kapital nicht „entspart“ und z. B. als private Rente oder Pflegeleistung ausgezahlt werden. Daraus folgt, dass der Ausgleich erziehungsbedingter Lasten nicht allein Aufgabe der Solidargemeinschaft der Versicherten der sozialen Pflegeversicherung ist, sondern eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, die aus Steuermitteln zu finanzieren ist.

Nur das Steuerrecht erfasst alle Einkommen und stellt wegen des progressiven Steuertarifs sicher, dass Personen mit höheren Einkommen entsprechend ihrer größeren Leistungsfähigkeit stärker herangezogen werden. Ein Familienlastenausgleich über Sozialversicherungsbeiträge führt demgegenüber zu einer Umverteilung von den einkommensschwächeren zu den einkommensstärkeren Versicherten, da – anders als bei der Steuer – für niedrige und hohe Einkommen ein einheitlicher Beitragssatz gilt. In der sozialen Pflegeversicherung stellt sich zusätzlich das Problem, dass gut verdienende Kinderlose, die die Versicherungspflichtgrenze von derzeit 46.350 EUR im Jahr überschreiten, in die private Pflegeversicherung wechseln können, in der ein Beitragszuschlag nicht vorgesehen ist. Insofern wird mit dem Beitragszuschlag ein zusätzlicher Anreiz für kinderlose einkommensstarke Versicherte für den Wechsel in die private Kranken- und Pflegeversicherung geschaffen. Es ist deshalb voraussehbar, dass in der sozialen Pflegeversicherung vor allem die einkommensschwächeren Kinderlosen für die Entlastung der versicherten Eltern zahlen werden. Ein solches Ergebnis ist sozialstaatswidrig und mit dem Prinzip der Lastengleichheit unvereinbar.

Die vom Bundesverfassungsgericht geforderte stärkere Berücksichtigung von Erziehungsleistungen sollte daher – wie dies auch die Kommission „Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme“ („Rürup-Kommission“) vorgeschlagen hat – steuerfinanziert, etwa über eine Erhöhung des Kindergeldes, erfolgen. Insoweit geht der Antrag der FDP-Fraktion in die richtige Richtung, nach dem der dort vorgeschlagene Kinder-Bonus aus allgemeinen Steuermitteln finanziert und mit dem Kindergeld ausgezahlt werden soll. Der Antrag ist aus diesem Grunde zu begrüßen. Nur über eine Steuerfinanzierung ist sichergestellt, dass sich die gesamte Bevölkerung an den Kosten des Familienlastenausgleichs beteiligt.

Darüber hinaus ist bei einer Steuerfinanzierung gewährleistet, dass der finanzielle Ausgleich erziehungsbedingter Lasten allen Familien mit Kindern zugute kommt. Ein „Binnenausgleich“ innerhalb der sozialen Pflegeversicherung würde diejenigen Eltern, die dem System nicht angehören, benachteiligen, weil ihre Erziehungsleistung nicht honoriert wird, obwohl auch ihre Kinder mit der gleichen Wahrscheinlichkeit wie die Kinder der Sozialversicherten später Beitragszahler werden.

2. Urteil des Bundesverfassungsgerichts auf Rentenversicherung nicht übertragbar

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung zur sozialen Pflegeversicherung ausgeführt, dass „die Bedeutung des ... Urteils auch für andere Zweige der Sozialversicherung zu prüfen sein wird“ (BVerfGE 103, 242, 270). Es sollte – nachdem sich unverständlicherweise in der Gesetzesbegründung hierzu nichts findet – jedenfalls in dem Bericht des Ausschusses zu dem Gesetzentwurf ausdrücklich kargestellt werden, dass das Urteil auf die gesetzliche Rentenversicherung nicht übertragbar ist.

Zum einen gelten die gravierenden ordnungspolitischen Bedenken gegen einen beitragsfinanzierten Familienlastenausgleich (s. o. Punkt 1) auch für den Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung. Darüber hinaus ist das Urteil aber auch wegen struktureller Unterschiede zwischen Pflege- und Rentenversicherung nicht auf die Rentenversicherung übertragbar. Während sich in der sozialen Pflegeversicherung die Leistungen unabhängig von der Höhe der gezahlten Beiträge allein nach dem Grad der individuellen Pflegebedürftigkeit richten, hängt die Höhe der Leistungen in der gesetzlichen Rentenversicherung weitgehend vom Umfang der Vorleistung – also von den eingezahlten Beiträgen – ab. Wegen dieses Strukturunterschieds kann die Betreuung und Erziehung von Kindern im System der sozialen Pflegeversicherung nur auf der Beitragsseite berücksichtigt werden. In der gesetzlichen Rentenversicherung findet dagegen bereits auf der Leistungsseite ein umfangreicher Familienlastenausgleich statt. Allein aus der Anrechnung von drei Jahren Kindererziehungszeiten für Geburten ab 1992, aus der neu eingeführten Aufwertung von Pflichtbeiträgen während der Kinderberücksichtigungszeit und aus dem Kinderzuschlag zur Witwen-/Witwerrente können sich allein wegen dem ersten Kind nach derzeitigen Werten zusätzliche Rentenansprüche in Höhe von bis zu 192 EUR im Monat ergeben. Dies entspricht einem Beitragswert von rund 42.000 EUR. Eltern werden also bereits in der Erziehungsphase in erheblichem Umfang von eigenen Vorsorgeaufwendungen freigestellt.

Beitragszuschläge für Kinderlose wären außerdem mit der Lohn- und Beitragsbezogenheit der Renten und dem Prinzip der Teilhabeäquivalenz nicht vereinbar. Stehen den Beiträgen kinderloser Versicherter keine gleichwertigen Rentenleistungen gegenüber, wäre auch der bestehende eigentumsrechtliche Schutz der Rentenanwartschaften und -ansprüche gefährdet. Schließlich würde eine Finanzierung des Familienlastenausgleichs aus Rentenbeiträgen die Akzeptanz der gesetzlichen Rentenversicherung bei den kinderlosen Versicherten verringern und zu Ausweichreaktionen führen.

3. Definition der „Elterneigenschaft“ problematisch

Nach dem Gesetzentwurf führt bereits ein lebend geborenes Kind bei beiden beitragspflichtigen Elternteilen zu einer dauerhaften Zuschlagsbefreiung. Stief- und Pflegekinder werden ebenfalls berücksichtigt. Der Gesetzentwurf knüpft in Art. 1 Nr. 1 für die Definition der Elterneigenschaft an § 56 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 und Abs. 3 Nr. 2 und 3 SGB I an. In dieser Verweisungsvorschrift wird neben der Elternschaft die zusätzliche Voraussetzung des Zusammenlebens mit dem Kind in einem gemeinsamen Haushalt bzw. das wesentliche Unterhalten des Kindes gefordert. Diese zusätzlichen Tatbestandsmerkmale sollen aber nach dem Willen des Gesetzgebers zumindest bei den leiblichen Eltern für die Beurteilung der Elterneigenschaft keine Rolle spielen, da der Gesetzentwurf gleichzeitig auf die „Lebendgeburt“ als ausreichendes Anknüpfungskriterium für die Befreiung von der Zuschlagspflicht verweist. Ob und inwieweit der in § 56 Abs. 1 SGB I geforderte gemeinsame Haushalt den Elternstatus von Stief- und Pflegeeltern im Sinne des Gesetzentwurfs begrenzt, bleibt aber letztlich offen und muss deshalb noch geklärt werden.

Die jetzige sehr weite Definition des vom Zuschlag befreiten Personenkreises führt dazu, dass auch diejenigen Elternteile begünstigt werden, die selbst keine Betreuungs- und Erziehungsleistungen erbringen oder sich z. B. im Extremfall ihrer gesetzlichen Unterhaltspflicht entziehen (Beispiele: (1) Der Vater eines nichtehelichen Kindes hat keinerlei Kontakt zu seinem 5-jährigen Sohn und zahlt auch nur unregelmäßig Unterhalt, das Kind wird ausschließlich von der allein erziehenden Mutter betreut. (2) Ein 55-Jähriger heiratet die Mutter eines bereits erwachsenen, wirtschaftlich selbständigen Kindes und wird damit Stiefvater. Bei einer weiten, nicht auf die Betreuungs- und Erziehungsleistung abstellenden Definition der Elterneigenschaft wären beide Väter auf Dauer vom Beitragszuschlag in der sozialen Pflegeversicherung befreit).

Damit stellt sich auch die Frage, ob eine so weit interpretierte Elterneigenschaft dem Regelungsauftrag des Bundesverfassungsgerichts entspricht. Das Gericht hat in seinem Urteil zur sozialen Pflegeversicherung durchgängig auf die Betreuungs- und Erziehungsleistung der Eltern und die daraus resultierenden Belastungen abgestellt: „Versicherten ohne Kinder (erwächst) im Versicherungsfall ein Vorteil aus der Erziehungsleistung anderer beitragspflichtiger Versicherter, die wegen der Erziehung zu ihrem Nachteil auf Konsum und Vermögensbildung verzichten“ (BVerfGE 103, 242, 264). Auch schreibt das Gericht der Erziehungsleistung (und damit offenbar nicht der formalen Elterneigenschaft) konstitutive Bedeutung für die Funktionsfähigkeit der sozialen Pflegeversicherung zu (BVerfGE 103, 242, 266). Es ist daher fraglich, ob auch diejenigen Personen auf Dauer vom Beitragszuschlag befreit werden sollten, die trotz Elternstatus tatsächlich keine Erziehungs- und Betreuungsleistungen erbringen bzw. erbracht haben.

Ein weiter Elternbegriff hat auch zur Folge, dass ein Kind Befreiungen von der Zuschlagspflicht für mehr als zwei Elternteile begründen kann. Heiraten z. B. die geschiedenen Elternteile eines Kindes neue Partner, führt das – bezogen auf ein und dasselbe Kind – zu vier (leiblichen bzw. Stief-) Elternteilen, die alle von der Zuschlagspflicht befreit sind. Auch kann die Beitragspflicht von mehreren Personen, die nacheinander dasselbe Kind erziehen, geltend gemacht werden (Beispiel: zunächst Erziehung durch allein erziehende Mutter, anschließend durch Pflegemutter und danach durch Adoptivmutter). In diesem Beispiel ist wiederum unklar, ob die Zuschlagsbefreiung der Pflegemutter mit dem Ende der Pfl egetätigkeit erlischt und wie ggf. der Endzeitpunkt von der für die Abführung des Pflegeversicherungsbeitrags zuständigen Stelle zu ermitteln ist. Die gleichen Fragen stellen sich, wenn ein Stiefkindverhältnis durch Scheidung des leiblichen und des Stiefelternteils wieder aufgelöst wird.

4. Verwaltungsmäßige Umsetzung

4.1 Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD und Bündnis 90/DIE GRÜNEN

Die verwaltungsmäßige Umsetzung des Gesetzes stellt erhebliche Anforderungen an die Rentenversicherungsträger. Nach einer Auswertung des VDR sind von dem Gesetz rund 4,3 Mio. Renten betroffen. Davon sind in rund 1,3 Mio. Versichertenrenten bereits persönliche Entgeltpunkte / Entgeltpunkte (Ost) aufgrund der Anrechnung von Kindererziehungszeiten bei der Rentengewährung enthalten, so dass noch rund 3,0 Mio. Renten verbleiben, bei denen für den Zahlzeitraum ab Januar 2005 ein Beitragszuschlag für Kinderlose zu berechnen und durch Bescheid festzusetzen wäre.

Im Rahmen der o.a. Auswertung wurde festgestellt, dass in rund 75% der Renten aus eigener Versicherung an Frauen persönliche Entgeltpunkte / Entgeltpunkte (Ost) aufgrund der Anrechnung von Kindererziehungszeiten enthalten sind und somit die Elterneigenschaft bei diesem Personenkreis im Rahmen des Rentenzahlverfahrens nachgewiesen ist. Bei einer Übertragung dieser Quote auf die Versichertenrenten an Männer und auf die Witwen- und Witwerrenten ergibt sich, dass die Rentenversicherungsträger zum Startzeitpunkt 01.01.2005 rund 1,9 Mio. Bescheide erlassen würden, die sie bei nachträglichem Nachweis der Elterneigenschaft wieder - rückwirkend - zurücknehmen müssten; der Beitragszuschlag müsste zurückgezahlt werden. Nur aus rund 1,1 Mio. zur Zeit laufend gezahlten Bestandsrenten wäre letztlich dauerhaft ein Beitragszuschlag für Kinderlose bei der Rentenzahlung einzubehalten und an die Pflegekassen weiterzuleiten.

Daneben sind auch etwa 40.000 Fälle betroffen, bei denen über den Jahreswechsel hinaus Übergangsgeld als ergänzende Leistung zur Rehabilitation gemäß § 20 SGB VI gezahlt wird. In rund der Hälfte der Fälle besteht Anspruch auf ein erhöhtes Übergangsgeld, weil der Leistungsempfänger ein Kind im Sinne des § 32 Abs. 1, 3 bis 5 des Einkommensteuergesetzes hat. In den übrigen Fällen ist zu prüfen, ob der Leistungsempfänger über die Elterneigenschaft im Sinne des Gesetzentwurfs verfügt. Bisher wird der Beitrag zur Pflegeversicherung bei Übergangsgeldempfängern allein vom Rentenversicherungsträger gezahlt. Da der Übergangsgeldempfänger den erhöhten Pflegeversicherungszuschlag tragen soll, ist das Übergangsgeld in diesen Fällen zu kürzen und durch Bescheid neu festzusetzen.

Die Rentenversicherungsträger können Bescheide über den Einzug eines Zuschlags für Kinderlose nur erlassen, wenn sie sich auf ein Gesetz berufen können. Eine Umstellung des betroffenen Rentenbestandes und der Übergangsgeldfälle sowie der Einbehalt eines Beitragszuschlags für Kinderlose bei Neurentnern und bei Neufällen von Übergangsgeldbezug zum 01.01.2005 ist nur dann möglich, wenn der vorliegende Gesetzentwurf nicht mehr geändert wird und das Gesetzgebungsverfahren spätestens bis Anfang Dezember 2004 abgeschlossen ist. Hierdurch käme es allerdings zu einer massiven Beeinträchtigung der sonstigen Verwaltungsabläufe bei den Rentenversicherungsträgern. Denn ab Anfang Dezember 2004 sind diese Verwaltungsabläufe insoweit blockiert, als Neuberechnungen von Renten für den Monat Januar 2005 nicht mehr möglich sind. Dies betrifft zum einen „klassische“ Neuberechnungen der Rente, weil beispielsweise weitere Unterlagen eingereicht wurden. Bei der überwiegenden Zahl der Fälle dürfte es sich aber um sonstige Neuberechnungen (z.B. wegen Änderung des Beitragssatzes der Krankenkasse,

wegen Änderung des Krankenversicherungsverhältnisses oder wegen Überschreitens der Hinzuverdienstgrenzen) handeln. Diese Beeinträchtigung des Verwaltungsablaufes könnte bei einem Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens bereits bis Mitte November 2004 vermieden werden.

Angesichts der sehr knappen zeitlichen Vorgaben sollte der Rentenversicherung eine Übergangsfrist bis zum 30.06.2005 nach dem Vorbild des Art. 48 Abs. 1 des Pflegeversicherungsgesetzes (vorübergehende Zahlung des vollen anstatt des halben Zuschusses zu den Aufwendungen für die Pflegeversicherung an beihilfeberechtigte Rentner) eingeräumt werden, die allerdings nicht nur für Bestandsfälle gelten sollte. Übertragen auf den Gesetzentwurf würde dies bedeuten, dass der Beitragszuschlag für schätzungsweise 1,1 Mio. kinderlose Rentner erst ab 01.07.2005 zu erheben wäre. Damit würde der Rentenversicherung die Möglichkeit eröffnet, die Elterneigenschaft in einem ordnungsgemäßen Verwaltungsverfahren festzustellen und den Beitragszuschlag für Kinderlose nur in den einschlägigen Fällen zu erheben.

Die derzeitige Konzeption des Gesetzentwurfs nimmt demgegenüber in Kauf, dass bei ca. 1,9 Mio. Rentenzahlungen ein Beitragszuschlag für Kinderlose erhoben wird, obwohl die Rentenbezieher die Elterneigenschaft besitzen. Dies würde bedeuten, dass die Rentenversicherungsträger in zwei Dritteln der betroffenen 3 Mio. Bestandsfälle zunächst zu hohe Pflegebeiträge einbehalten, die sie nach dem Nachweis der Elterneigenschaft mit hohem Verwaltungsaufwand in der Sachbearbeitung zurückzahlen müssen. Diese Konsequenz des Gesetzes wird in der Öffentlichkeit mit großer Wahrscheinlichkeit der Rentenversicherung angelastet werden, sie wird unmittelbar mit dem Ärger der Rentner konfrontiert werden. Dies sollte im wohlverstandenen Interesse sowohl der betroffenen Rentner als auch der Gesetzlichen Rentenversicherung vermieden werden. Ferner verursachen eine Bescheiderteilung und die spätere Rücknahme der Bescheide erheblich höhere Verwaltungskosten, als wenn die Elterneigenschaft zunächst ermittelt und dann nur an tatsächlich Kinderlose entsprechende Bescheide erteilt würden. Schließlich könnte durch ein Aussetzen der Erhebung des Beitragszuschlags für Rentner um sechs Monate eine Reihe von Maßnahmen zum 01.07.2005 gebündelt werden: die Rentenanpassung 2005, der Einzug des zusätzlichen Beitrags in Höhe von 0,9 v.H. nach dem Gesetzentwurf zur Anpassung der Finanzierung von Zahnersatz und der Einzug des Beitragszuschlags zur Pflegeversicherung für Kinderlose. Dies würde den Verwaltungsaufwand und die entstehenden Kosten erheblich reduzieren (z.B. Einsparung von Portokosten).

Die Erhebung eines Kinderzuschlags muss den betroffenen Rentnern in Form eines Verwaltungsaktes im Sinne des § 31 SGB X mitgeteilt werden. Die bisherige Feststellung über die Beitragseinbehaltung zur Pflegeversicherung wird für die Zeit ab 01.01.2005 neu geregelt. Dabei ist nach den Erfahrungen im Zusammenhang mit der Umsetzung des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch zum 01.04.2004 davon auszugehen, dass den Bescheiden in vielen Fällen widersprochen wird. Um gleichwohl in diesen Fällen einen Beitragseinbehalt zu ermöglichen, sollte eine dem § 255c SGB VI (Nichteintritt der aufschiebenden Wirkung eines Widerspruchs) entsprechende Regelung geschaffen werden.

4.2 Antrag der Fraktion der CDU/CSU zum Gesetzentwurf

Nach der Formulierung des Antrags ist davon auszugehen, dass die den Beitrag einziehenden Stellen den Beitragsbonus von 5,00 EUR pro Kind und Monat gewähren sollen, also auch die Rentenversicherungsträger.

Den Rentenversicherungsträgern ist jedoch grundsätzlich nicht bekannt, welche Rentner aktuell Kinder bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres erziehen. Anders als die Tatsache einer irgendwann einmal erfolgten Erziehung wird die aktuelle Kindererziehung nicht im Versicherungskonto festgehalten. Obwohl von der Regelung vermutlich nur relativ wenige Rentner betroffen wären, müsste bei allen ca. 22 Mio. Rentenzahlungen ermittelt werden, ob aktuell ein Kind erzogen wird. Dies ist bis zum In-Kraft-Treten des Gesetzes am 01.01.2005 nicht mehr möglich.

Der Antrag der Fraktion der CDU/CSU stellt, anders als der Entwurf der Koalitionsfraktionen, nicht lediglich auf die Geburt eines Kindes, sondern auf seine aktuelle Erziehung ab. Dies bedeutet, dass der Zahlfall ständig überwacht werden muss. Änderungen bei der Erziehung des Kindes (z.B. bei getrennt lebenden Ehegatten) müssten beim Einzug des Pflegeversicherungsbeitrags berücksichtigt werden. Es würden all die Probleme und Auslegungsschwierigkeiten zu bewältigen sein, die den Rentenversicherungsträgern bereits im Zusammenhang mit der Anerkennung von Kindererziehungszeiten bekannt sind.

Die Gewährung eines einkommensunabhängigen Beitragsbonus ist personenbezogen, der Bonus wird also nicht zu jeder Rente geleistet, sondern dem einzelnen Rentner gewährt. Dies bedeutet, dass bei sog. Doppelrentnern ausgeschlossen werden muss, dass diese den Bonus zweifach erhalten. Das gleiche gilt bei Rentnern, die in einem Beschäftigungsverhältnis stehen oder eine andere Sozialleistung erhalten. Diese

Informationen müssten den Rentenversicherungsträgern von den Pflegekassen zur Verfügung gestellt werden.

Die Gewährung des Bonus ist dann nicht oder nur eingeschränkt möglich, wenn die monatliche Rente einen bestimmten Betrag unterschreitet. Bei einer monatlichen Rente in Höhe von weniger als rd. 294 EUR beträgt der Beitragsanteil des Rentners zur Pflegeversicherung weniger als 5,00 EUR. Der Beitragsbonus könnte deshalb allein aus der Rente nicht gewährt werden. Es müssten in diesem Fall Absprachen mit anderen Leistungsträgern oder Arbeitgebern getroffen werden.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass der Antrag der Fraktion der CDU/CSU aus verwaltungspraktischer Sicht noch mehr Probleme mit sich bringt als der Gesetzentwurf. Die in dem Antrag vorgeschlagene Lösung wäre nur dann akzeptabel, wenn die Tatsache der Kindererziehung verbindlich von der Pflegekasse festgestellt und dem Rentenversicherungsträger gemeldet würde.

B Besonderer Teil

**Entwurf eines Gesetzes zur Berücksichtigung der Kindererziehung im
Beitragsrecht der sozialen Pflegeversicherung**

VORSCHRIFT	TITEL
§ 55 Abs. 3 Satz 6 SGB XI-E	Beitragssatz, Beitragsbemessungsgrenze
Stellungnahme vom 16.09.2004	

Vorschlag:

Der Satz 6 des § 55 Abs. 3 SGB XI-E sollte wie folgt gefasst werden:

„..., wirken vom 1. Januar 2005 an; Nachweise, die nach dem 30. Juni 2005 erbracht werden, wirken vom Ablauf des übernächsten Kalendermonats an.“

Begründung:

In § 55 Abs. 3 SGB XI sind bisher die Fälle geregelt, in denen ein Kind nach dem 31.12.2004 geboren wird und in denen eine Geburt vor 2005 bis zum 30.06.2005 nachgewiesen wird. Ungeregelt ist die Fallgestaltung, in der eine Geburt vor 2005 nach dem 30.06.2005 nachgewiesen wird. Wir gehen davon aus, dass diese Fallgestaltung insbesondere bei Rentnern nicht selten vorkommen wird. In einem solchen Fall sollte die Wirkung mit Ablauf des übernächsten Kalendermonats eintreten. Dieser Zeitablauf würde es der Rentenversicherung ermöglichen, die laufende Rentenzahlung ohne Rückrechnung anzupassen. Unser Vorschlag ist dem § 175 Abs. 4 Satz 2 SGB V nachgebildet.

**Entwurf eines Gesetzes zur Berücksichtigung der Kindererziehung im
Beitragsrecht der sozialen Pflegeversicherung**

VORSCHRIFT	TITEL
§ 255c SGB VI	Widerspruch und Klage gegen die Veränderung des Zahlbetrags der Rente
Stellungnahme vom 16.09.2004	

Vorschlag:

§ 255c SGB VI sollte wie folgt ergänzt werden:

„Widerspruch und Klage von Rentenbeziehern gegen die Veränderung des Zahlbetrags der Rente zum 01.01.2005 auf Grund der Einführung eines Beitragszuschlags zur Pflegeversicherung für Kinderlose haben keine aufschiebende Wirkung“

Begründung:

Nach § 86a SGG haben Widerspruch und Anfechtungsklage aufschiebende Wirkung. Um dies im Rahmen der Umsetzung des Gesetzes zu vermeiden, sollte § 255c SGB VI um eine entsprechende Regelung erweitert werden.

Die mit dem Zweiten Gesetz zur Änderung des SGB VI normierte Vorschrift des § 255c SGB VI hat sich bewährt.

Wir regen darüber hinaus an, das Datum „01.04.2004“ in der Vorschrift zu streichen. Damit würde erreicht, dass Widersprüche und Klagen gegen Verwaltungsakte der Rentenversicherungsträger aus Anlass von Veränderungen des Beitragssatzes der Krankenkassen generell keine aufschiebende Wirkung hätten.

Nürnberg, den 15. September 2004

Stellungnahme des Vorstandes der Bundesagentur für Arbeit

anlässlich der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Gesundheit und Soziale Sicherung des Deutschen Bundestages am Mittwoch, dem 22. September 2004 in Berlin zu dem

Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/DIE GRÜNEN
**Entwurf eines Gesetzes zur Berücksichtigung der Kindererziehung im Beitragsrecht der sozialen Pflegeversicherung (Kinder-Berücksichtigungsgesetz - KiBG
BT-Drucksache 15/3671**

Antrag 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 Fraktion der FDP
**Familien spürbar durch einen Kinder-Bonus entlasten – Keine Beitragserhöhungen in der Sozialen Pflegeversicherung - Grundlegende Reform beginnen
BT-Drucksache 15/3683**

I.

Der **Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** (BT-Drucksache 15/3671) sieht vor, zur Berücksichtigung der Kindererziehung den Beitrag für Kinderlose zur sozialen Pflegeversicherung zu erhöhen. Dieser Beitrag soll allein von den Beitragspflichtigen getragen werden.

Der Entwurf sieht ferner vor, dass für diejenigen Personen, die im Leistungsbezug der Bundesagentur für Arbeit stehen, die Bundesagentur den Beitragszuschlag an die Pflegeversicherung abführt und eine entsprechende Summe von der Leistung einbehält.

Diese Regelung zieht vor allem komplizierte Einzelfallgestaltungen nach sich, etwa bei anteiliger Beschäftigung im Monat, Nebeneinkommen, Rückabwicklung etc. Der Leistungsabzug zur Deckung anderer Kosten ist ein Paradigmenwechsel in den Leistungsverfahren der Bundesagentur und bedarf deshalb immenser Aufwände zur Spezifikation und Realisierung. Hier geht es nicht um eine einfache generelle prozentuale Erhöhung bei der Abführung, was relativ einfach zu realisieren wäre, sondern um hochkomplexen individuellen Leistungsabzug. Dies ist keinesfalls bis zum 1.1.2005 zu realisieren. Wegen der derzeitigen Belastung durch die Umsetzung der Regularien von SGB II und SGB III zum 1.1.2005 geht die Bundesagentur davon aus, dass eine Umsetzung des neuen Gesetzes in der skizzierten Form bis weit in die zweite Hälfte des Jahres 2005 ragen würde. Hinzu würden weitere Belastungen für das Personal in den Agenturen vor Ort entstehen durch Erhebung der Kindernachweise sowie Schulungen in der neuen Systematik, welche in Anbetracht des Inkrafttretens des Dritten und Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt zum 1.1.2005 nicht mehr zu leisten sind.

Die Bundesagentur macht darauf aufmerksam, dass sie bei der vorliegenden Regelung als Beitragseinzieher für Dritte, hier die Pflegeversicherungen, auftritt und hierfür eine Vergütung analog §281 SGB IV geltend macht.

Darüber hinaus kommt die Bundesagentur - anders als im Gesetzentwurf formuliert - zu dem Schluss, dass bei Personen im Leistungsbezug keine Differenzierung zwischen „kinderlos“ und „kinderhabend“ zu erfolgen braucht und somit auf einen Beitragszuschlag verzichtet werden kann.

Denn bei Beziehern von Leistungen nach dem SGB III trägt die Bundesagentur für Arbeit die Beiträge zur sozialen Pflegeversicherung, also nicht die Bezieher selber. Somit werden diese Personen überhaupt nicht mit Beiträgen belastet – es entsteht also keiner der Gruppen ein Nach- oder Vorteil.

Generell erscheint es der Bundesagentur als problematisch, von der bisherigen Systematik bei der Lohnersatzleistung abzuweichen, deren Bemessung bereits unter pauschalierter Berücksichtigung von Sozialversicherungsbeiträgen erfolgt. Ein weiterer zusätzlicher Abzug eines Sonderbeitrages vom Leistungsbetrag selbst widerspricht dieser Systematik

Deshalb plädiert die Bundesagentur dafür, bei versicherungspflichtigen Personen, die keinen eigenen Beitrag zur sozialen Pflegeversicherung leisten, vom Beitragszuschlag abzusehen.

In analoger Weise gilt das auch für künftige Bezieher von Leistungen nach dem SGB II. Für diese Gruppe speziell würde ein Sonderabzug vom Leistungsbetrag die Sicherung des Existenzminimums gefährden.

II.

Der **Antrag der Fraktion der CDU/CSU** (BT-Drucksache 15/3682) sieht ebenfalls eine Erhöhung des Beitrages zur sozialen Pflegeversicherung vor, jedoch mit dem Unterschied, dass die Beitragserhöhung von allen Versicherten zu tragen ist, allerdings ohne Beteiligung des Arbeitgebers.

Der Antrag geht nicht auf die Beitragsentrichtung der Leistungsbezieher durch die Bundesagentur ein. Sollte hier, wie im Gesetzentwurf der Regierungsfractionen, für den Zusatzbeitrag ein Leistungsabzug zu realisieren sein, ergeben sich die gleichen, vorgenannten Problemstellungen und ein entsprechender Umsetzungszeitraum. Dabei kommt mit dem Abzug des Kinderbonus bei den Pflegebeiträgen eine weitere Komplexitätsstufe hinzu.

III.

Der **Antrag der Fraktion der FDP** (BT-Drucksache 15/3683) birgt keine Auswirkungen auf die Verfahren der Bundesagentur zur Auszahlung von Lohnersatzleistungen. Betroffen ist jedoch die Familienkasse, die den Bonus als Kindergeldzuschlag auszuzahlen hätte. Auch hier ließen sich die notwendigen Verfahrensänderungen aufgrund der generellen Belastungen durch die Umsetzung von SGB III und SGB II nicht vor Mitte nächsten Jahres realisieren.

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

Stellungnahme

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

BT-Drucksache 15/3671

zum Antrag der Fraktion der CDU/CSU „Familien entlasten statt Kinderlose bestrafen – Grundlegende Reform der Pflegeversicherung noch in dieser Wahlperiode einleiten“

BT-Drucksache 15/3682

und zum Antrag der Fraktion der FDP „Familien spürbar durch einen Kinder-Bonus entlasten – Keine Beitragserhöhungen in der Sozialen Pflegeversicherung – Grundlegende Reformen beginnen“

BT-Drucksache 15/3683

I. Zum Handlungsbedarf

Die Finanzierung der Sozialen Pflegeversicherung muss von lohnorientierten Beiträgen auf einkommensunabhängige Prämien umgestellt werden. Die vom Bundesverfassungsgericht geforderte finanzielle Entlastung Kindererziehender ist durch eine Aufstockung des Kindergeldes umzusetzen.

Die Soziale Pflegeversicherung schreibt schon seit 1999 – also bereits im 5. Jahr nach Einführung und im 6. Jahr nacheinander – ständig steigende Defizite. Die schrumpfenden Rücklagen werden spätestens in 2006 bis auf die gesetzlich vorgeschriebene Mindestreserve vollkommen aufgezehrt sein. Ohne weitere Reformen wird sich der Beitragssatz längerfristig bzw. bis 2030, insbesondere aufgrund der demografischen Entwicklung, verdoppeln oder sogar verdreifachen.

Diese Entwicklungen und Ergebnisse waren seit Einführung der Pflegeversicherung bekannt bzw. stehen seit vielen Jahren fest. Vor diesem Hintergrund ist es – sowohl sozialpolitisch als auch ökonomisch – unverantwortlich, dass die Bundesregierung noch immer keine Eckpunkte, geschweige denn ein Konzept, für eine grundlegende und nachhaltige Strukturreform der Sozialen Pflegeversicherung vorgelegt hat.

Die Finanzierung der Sozialen Pflegeversicherung muss durch ein einkommensunabhängiges Prämienmodell – mit steuerpflichtiger Auszahlung des Arbeitgeberanteils am Pflegeversicherungsbeitrag in den Bruttolohn und einem vorrangig daraus finanzierten Sozialausgleich an Einkommensschwache – vom Arbeitsverhältnis abgekoppelt werden. Lohn- und Gehaltserhöhungen dürfen ebenso wie Beitragssatzerhöhungen nicht mehr automatisch höhere gesetzliche Personalzusatzkosten und damit steigende Arbeitskosten nach sich ziehen. Das geltende Finanzierungsrecht, durch das der Pflegeversicherungsbeitrag für die Betriebe wie eine zusätzliche Lohnsteuer wirkt, ist wachstums- und beschäftigungsfeindlich.

Darüber hinaus müssen – wie von der Rürup-Kommission vorgeschlagen – vorhandene Entlastungspotenziale in der Sozialen Pflegeversicherung konsequent ausgeschöpft werden. Hierzu gehört insbesondere eine Vereinheitlichung der Sachleistungen bei ambulanter und stationärer Pflege auf einem insgesamt abgesenkten Niveau. Dadurch lassen sich rund 2 Mrd. € pro Jahr einsparen und orientiert sich die Höhe der Leistung in sachgerechter Weise ausschließlich am Grad der Pflegebedürftigkeit.

Ebenso unverantwortlich ist es, dass die Bundesregierung erst im September 2004 einen Gesetzentwurf zur Umsetzung des Bundesverfassungsgerichtsurteils von April 2001 zur finanziellen Entlastung Kindererziehender in der Sozialen Pflegeversicherung vorlegt. Damit sind dreieinhalb Jahre zur Erarbeitung bzw. Vorbereitung eines sachgerechten Lösungsvorschlags ungenutzt verloren gegangen.

Familienleistungsausgleich ist anerkanntermaßen eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe und dementsprechend aus dem allgemeinen Steueraufkommen zu finanzieren. Diesem ordnungspolitischen Grundsatz wird schon seit langem in der gesetzlichen Rentenversicherung bei der Finanzierung von Kindererziehungszeiten Rechnung getragen und seit 2004 – zumindest in einem ersten Schritt – auch in der gesetzlichen Krankenversicherung mit der Abdeckung unter anderem des Mutterschaftsgeldes über einen neu eingeführten Bundeszuschuss. Diesem Grundprinzip muss auch in der Sozialen Pflegeversicherung gefolgt werden.

Die Tatsache, dass die Bundesregierung die Umsetzung des Bundesverfassungsgerichtsurteils nicht mit einer Ausgaben senkenden Strukturreform verbindet und noch nicht einmal entlastende

Vorschläge der von ihr selbst eingesetzten Rürup-Kommission in den Gesetzentwurf aufgenommen hat, ist ein weiterer Beleg für den allgemeinen – und durch nichts zu rechtfertigenden – Reformstopp in der Sozialpolitik.

II. Zum Gesetzentwurf der Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen

Der Gesetzentwurf der Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen, der einen Beitragszuschlag für Kinderlose in der Sozialen Pflegeversicherung vorsieht, ist verfassungsrechtlich bedenklich, familien- und ordnungspolitisch falsch, handwerklich mangelhaft und nicht zukunftsorientiert.

Die vom Bundesverfassungsgericht am 1. Januar 2005 verlangte finanzielle Entlastung von Kindererziehenden in der Sozialen Pflegeversicherung lässt sich am besten durch einen Zuschlag zum Kindergeld umsetzen:

- Ein Kindergeldzuschlag ist – unter Nutzung bestehender und bewährter Verfahren bzw. Instrumente – praxisorientiert und unbürokratisch umzusetzen.
- Die Entlastung ist für alle Eltern – unabhängig vom individuellen Einkommen und damit bezogen auf den generativen Beitrag – gleich hoch.
- Die Entlastung nimmt proportional mit der Kinderzahl – und folglich mit dem generativen Beitrag der Eltern – zu.
- Die Entlastung der Eltern ist – wie vom Bundesverfassungsgericht gefordert – auf die Zeit der Kindererziehung beschränkt.
- Entlastet werden alle Kindererziehenden, also auch die unter 23-Jährigen und vor 1940 Geborenen.
- Die Entlastung würde ordnungspolitisch korrekt aus dem allgemeinen Steueraufkommen finanziert.
- Das Mittelaufkommen – z.B. 420 Mio. € bei einem Kindergeldzuschlag von 30 € pro Jahr und Kind – lässt sich über Umschichtungen im Bundeshaushalt finanzieren.

Der vorgelegte Entwurf eines Kinder-Berücksichtigungsgesetzes kann das alles nicht leisten. Er wird damit auch den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts nicht gerecht.

Vor allem erfolgt keine finanzielle Entlastung Kindererziehender in der Sozialen Pflegeversicherung. Sie haben unverändert weiterhin einen Beitragssatzanteil von 0,85 Prozent des beitragspflichtigen Einkommens zu tragen. Statt dessen werden Kinderlose mit einem Beitragssatzaufschlag von 0,25 Prozentpunkten auf 1,1 Prozent zusätzlich belastet.

Die aus diesem Beitragssatzzuschlag für Kinderlose erwarteten Mehreinnahmen von 0,7 Mrd. € pro Jahr kommen nicht den Kindererziehenden zugute, sondern dienen ausschließlich zur Finanzierung der seit 1999 – zunehmend – defizitären Pflegekassen. Ziel ist also eine Erhöhung der Beitragseinnahmen. Dabei besteht die begründete Vermutung, dass hiermit zugleich das Ziel verfolgt wird, bereits seit langem überfällige nachhaltige Strukturreformen in der Sozialen Pflegeversicherung weiter auf die lange Bank zu schieben. Es wird eine neue Geldquelle erschlossen statt reformiert.

Ein weiterer gravierender Mangel des Gesetzentwurfs besteht darin ist, dass „Kind nicht gleich Kind“ ist: Die „relative Entlastung“ nimmt – bis zur Beitragsbemessungsgrenze – mit dem Einkommen der Eltern zu, die „relative Entlastung“ ist unabhängig von der Kinderzahl, die „relative Entlastung“ ist nicht auf die Erziehungszeit begrenzt, und die „relative Entlastung“ kommt nicht bei Eltern unter 23 Jahren und vor 1940 Geborenen zur Anwendung.

Dabei fordert das Bundesverfassungsgericht zum einen, dass „Eltern während der Zeit der Betreuung und Erziehung“ von Kindern zu entlasten sind, also nicht dauerhaft bzw. lebenslang, und zum anderen, dass – anders als in der Gesetzesbegründung suggeriert – ohne Ausnahme alle Erziehenden entlastet werden müssen. Ein überzeugender sachlicher Grund für die Nichtberücksichtigung der unter 23-Jährigen und vor 1940 Geborenen ist nicht ersichtlich.

Die lebenslange „relative Entlastung“ Kindererziehender hat zudem zur Folge, dass sich die Entlastung mit dem Lebensalter der Eltern bei Geburt des Kindes verringert. Auch das ist sachlich nicht zu rechtfertigen.

Damit wird es künftig in der Sozialen Pflegeversicherung vier unterschiedliche Beitragssätze für Versicherte geben:

1. 0,85 Prozent für Arbeitnehmer, die Kinder erziehen oder jünger als 23 sind,
2. 1,1 Prozent für Arbeitnehmer, die kinderlos, mindestens 23 Jahre alt und ab 1940 geboren sind,
3. 1,7 Prozent für Rentner, die vor 1940 geboren sind, und
4. 1,95 Prozent für Rentner, die ab 1940 geboren sind und keine Kinder erzogen haben.

Eine Differenzierung des Arbeitnehmeranteils am Beitragssatz zur Sozialen Pflegeversicherung nach Kindererziehenden, Kinderlosen und Alter ist mit einem erheblichen zusätzlichen Bürokratieaufwand verbunden, der durch eine Aufstockung des Kindergeldes von vornherein vermieden werden könnte:

- Die (privaten und öffentlichen) Arbeitgeber, die den Gesamtsozialversicherungsbeitrag abzuführen haben, wissen keineswegs immer, welcher Beschäftigte Kinder erzieht oder erzogen hat, und müssten dies deshalb von ihren Arbeitnehmern erfragen sowie sich die Angaben nachweisen lassen.
- Die Rentenversicherungsträger, die den allein von den Versicherten zu tragenden Pflegeversicherungsbeitrag abzuführen haben, müssten aktuell rund 3 Mio. der insgesamt 4,3 Mio. Rentner im Alter von unter 65 Jahren, auf die möglicherweise ein Beitragssatzzuschlag zukommt, anschreiben und befragen.
- Gleiches gilt für die Bundesagentur für Arbeit, weil der bei der Arbeitslosengeldberechnung zugrunde gelegte Elternbegriff nicht dem im Entwurf des Kinder-Berücksichtigungsgesetzes entspricht, so dass auch hier Abfragen und Nachweise erforderlich wären.
- Schließlich müssten – in allen Zweifelsfällen – außerdem noch die Krankenkassen als Beitragseinzugsstellen befasst werden.

Durch die im Gesetzentwurf enthaltene Übergangsregelung – Rückwirkung von Nachweisen bis 30. Juni 2005 zum 1. Januar 2005 – verringerte sich zwar der zeitliche Druck zur Ermittlung und Abgrenzung der Kinder erziehenden und kinderlosen Personen. Ein zusätzlicher Verwaltungsaufwand, insbesondere in den Betrieben, fällt aber auf Dauer an.

III. Zum Antrag der CDU/CSU-Fraktion

Der CDU/CSU-Vorschlag, für alle Mitglieder der Sozialen Pflegeversicherung den Arbeitnehmeranteil am Beitragssatz um 0,1 Prozentpunkte von 0,85 auf 0,95 Prozent anzuheben, und aus dem damit verbundenen zusätzlichen Mittelaufkommen einen Kinder-Bonus in Höhe von 5 € je Kind und Monat für alle Personen zu finanzieren, die Kinder unter 18 Jahren erziehen, vermeidet wesentliche Nachteile des Vorschlags der Regierungskoalition (s. II).

Mit einem solchen Kinder-Bonus wird insbesondere sichergestellt, dass alle Kindererziehenden bereits ab dem ersten Kind finanziell entlastet werden. Denn die Beitragssatzanhebung um 0,1 Prozentpunkte führt – bei einer Beitragsbemessungsgrenze von derzeit 41.850 € – zu einer maximalen Mehrbelastung von 41,85 € gegenüber einer Mindestentlastung von 60 € pro Jahr.

Ein gravierender Schwachpunkt des Vorschlags ist aber, dass die Entlastung der Kindererziehenden im lohnbezogenen Beitragssystem erfolgt und nicht – obwohl es sich unzweifelhaft um einen Familienleistungsausgleich handelt – aus dem allgemeinen Steueraufkommen finanziert wird. Hinzu kommt der erhebliche Bürokratieaufwand, der mit der Umsetzung dieses Vorschlags verbunden ist.

Die Forderung, noch in dieser Legislaturperiode einen Gesetzentwurf für eine umfassende, grundlegende und nachhaltige Strukturreform der Sozialen Pflegeversicherung vorzulegen, findet volle Unterstützung (vgl. I.).

IV. Zum Antrag der FDP-Fraktion

Auch der FDP-Vorschlag, Kindererziehenden in der Sozialen Pflegeversicherung für die ersten drei Lebensjahre des Kindes einen – mit dem Kindergeld auszahlenden – Kinder-Bonus von 150 € pro Jahr zu gewähren, erfüllt weitgehend die Anforderungen des Bundesverfassungsgerichtsurteils.

Positiv hervorzuheben ist vor allem, dass der Familienleistungsausgleich ordnungspolitisch korrekt aus dem allgemeinen Steueraufkommen finanziert werden soll. Es fehlen allerdings Angaben zum einen über den aus diesem Vorschlag resultierenden Mittelbedarf, der sich auf eine Größenordnung von rund 1 Mrd. € pro Jahr belaufen dürfte, und zum anderen über die Finanzierung dieses Mittelbedarfs.

Ein gravierender Schwachpunkt des Vorschlags besteht darin, dass Kindererziehende lediglich in den ersten drei Lebensjahren des Kindes finanziell entlastet werden sollen. Das Bundesverfassungsgericht fordert demgegenüber eine Entlastung „während der Zeit der Betreuung und Erziehung“.

Die Forderung an die Bundesregierung, noch in dieser Legislaturperiode einen Gesetzentwurf für eine umfassende, grundlegende und nachhaltige Strukturreform der Sozialen Pflegeversicherung vorzulegen sowie diese Reform mit dem Aufbau eines Kapitalstocks zu verbinden, findet Unterstützung.

Stellungnahme des DGB

zum Gesetzentwurf der Fraktionen SPD
und Bündnis 90/DIE GRÜNEN

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

BT-Drucksache 15/3671

Vorbemerkung

Das Bundesverfassungsgericht hat mit Urteil vom 03. April 2001 dem Gesetzgeber aufgegeben, bis zum 31. Dezember 2004 eine Regelung zu treffen, die die Kindererziehungsleistung in der umlagefinanzierten sozialen Pflegeversicherung bei der Beitragsbemessung berücksichtigt. Da die Mitglieder der sozialen Pflegeversicherung, die Beiträge entrichten und Kinder erziehen bzw. erzogen haben, im Ergebnis einen doppelten Beitrag zur Pflegeversicherung leisteten, müssten diese in der Beitragsbemessung entlastet werden. Zur Umsetzung des Urteils hat das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber ausdrücklich einen weiten Handlungsspielraum eingeräumt, da es insbesondere offen gelassen hat, ob der Beitragsabstand zwischen Kindererziehenden und Kinderlosen durch einen Zuschlag für Kinderlose oder eine Ermäßigung für Kindererziehende oder durch beides realisiert wird.

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass zum 01. Januar 2005 ein Beitragszuschlag für kinderlose Mitglieder der sozialen Pflegeversicherung erhoben wird.

Der Beitragszuschlag wird im Jahr 2005 zu Mehreinnahmen von 0,7 Milliarden Euro in der Pflegeversicherung führen. Von den rund 50 Millionen Mitgliedern der sozialen Pflegeversicherung müssen ca. 11 Millionen Mitglieder den Beitragszuschlag zahlen.

Konkrete Maßnahmen:

- Der Beitragssatz für Kinderlose ab Vollendung des 23. Lebensjahres wird um 0,25 Beitragssatzpunkte angehoben. Kinderlose Mitglieder, die vor dem 01. Januar 1940 geboren sind, werden von der Zuschlagspflicht ausgenommen.
- Der Beitragszuschlag ist von den Versicherten allein zu tragen, d.h. es gibt keinen Arbeitgeberbeitrag.
- Für den Beitragszuschlag gibt es kein zusätzliches Beitragsabführungsverfahren, da dieser mit dem Pflegeversicherungsbeitrag abgeführt wird.
- Von den Versicherten ist die Kindererziehungsleistung nachzuweisen, falls diese durch eine Eintragung auf der Lohnsteuerkarte oder durch eine Familienversicherung nicht bekannt ist. Wird der Nachweis (Geburts-, Abstammungsurkunde) innerhalb einer Übergangsfrist nicht erbracht, erfolgt der Beitragszuschlag.
- Als Kindererziehende werden Eltern mit nur einem Kind, Adoptiv-, Stief- und Pflegekindern sowie mit verstorbenen Kindern anerkannt.
- In der sozialen Pflegeversicherung versicherte beihilfeberechtigte Beamte und Versorgungsempfänger, die keine Kinder haben, müssen ebenfalls den vollen Beitragszuschlag leisten.
- Versicherte, die selbst keinen Beitrag zur Pflegeversicherung leisten, weil dieser von Dritten (z. B. Bundesagentur für Arbeit) aufgebracht wird, müssen den Beitragszuschlag selbst tragen.

Stellungnahme des DGB

Der DGB begrüßt, dass es vor Ablauf der vom Bundesverfassungsgericht vorgegebenen Zeitvorgabe zur Umsetzung des Urteils zu einer Einigung in der Regierungskoalition gekommen ist, die die fristgerechte Umsetzung gewährleistet.

Der DGB lehnt hingegen die von den Fraktionen der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vorgeschlagene Lösung zur Umsetzung des Bundesverfassungsgerichtsurteils und damit den vorliegenden Gesetzentwurf ab.

Das Bundesverfassungsgericht hat dem Gesetzgeber einen Gestaltungsspielraum gewährt, indem es eine Konkretisierung des gebotenen Beitragsabstandes zwischen Kindererziehenden und Kinderlosen der sozialen Pflegeversicherung nicht vornahm. Danach ist es dem Gesetzgeber möglich, Kindererziehende in ihrer Beitragspflicht zu entlasten, Kinderlose zu belasten oder eine Kombination herbeizuführen.

Der vorliegende Gesetzentwurf sieht allein eine stärkere Beitragsbelastung der Kinderlosen vor. Danach ist zwar der Logik des Beitragsabstandes und der Entlastung der Kindererziehenden ab 2005 Rechnung getragen, stellt jedoch letztendlich keine tatsächliche Entlastung der Kindererziehenden im Vergleich zum aktuellen Pflegeversicherungsbeitrag dar. Die zusätzliche Beitragsbelastung von Kinderlosen dient dagegen zur Erhöhung der Einnahmen von 0,7 Milliarden Euro allein im Jahr 2005.

Diese Entscheidung ist vermutlich dem Umstand geschuldet, dass sich die soziale Pflegeversicherung in einer zunehmend prekären Finanzsituation befindet, nach der sich das Verhältnis von Einnahmen und Ausgaben verschlechtert. Im Jahr 2002 schloss die soziale Pflegeversicherung mit einem Defizit von 380 Millionen Euro ab, während bereits 2003 die Ausgaben für Pflegeleistungen die Einnahmen um 690 Millionen Euro überstiegen. Diese Defizite und voraussichtlich auch die der nächsten Jahre können durch die in der sozialen Pflegeversicherung vorhandenen Rücklagen von 4,25 Milliarden Euro im Jahr 2003 aufgefangen werden. Dennoch zeichnet sich ab, dass das schiefe Einnahmen-Ausgaben-Verhältnis nach einer umfassenden Finanzreform verlangt. Der DGB sieht in der Einnahmeerhöhung von ca. 0,7 Milliarden Euro jährlich durch die zusätzliche Beitragsbelastung einer einzelnen Personengruppe wie die der Kinderlosen keine zukunftsfähige sachgerechte Lösung der sich verschärfenden Finanzproblematik in der Pflegeversicherung. Darüber hinaus erfordert die Weiterentwicklung der Pflegequalität zum Beispiel Demenzkranker eine Verbreiterung der Finanzgrundlagen, die derzeit durch die gesetzlich festgeschriebene Deckelung von 1,7 Prozent Beitragssatz verhindert wird.

Zur Umsetzung des Bundesverfassungsgerichtsurteils wird vorgeschlagen, der Kinderziehungsleistung durch einen steuerfinanzierten Zuschuss zur Pflegeversicherung angemessenen Rechnung zu tragen. Mit diesem kann die Absenkung des Beitrages von Kindererziehenden in der Pflegeversicherung erfolgen. Somit wäre das Gebot des Beitragsabstandes zwischen Kindererziehenden und Kinderlosen realisiert. Der Begründungszusammenhang ergibt sich aus der Tatsache, dass Kindererziehungsleistungen als familienpolitische Leistungen definiert sind und somit eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe darstellen, die nicht vollständig aus Beitragsmitteln der gesetzlichen sozialen Pflegeversicherung finanziert werden darf. Da erwerbstätige Kinderlose bereits ihren Solidarbeitrag über das Steuersystem leisten, ist die Finanzierung der generativen Leistung von Kindererziehenden über Steuermittel in der sozialen Pflegeversicherung sachgerecht.

Der in dem Gesetzentwurf formulierte Vorschlag zur Einnahmeerhöhung in der sozialen Pflegeversicherung ist durch eine sehr kurzfristige Perspektive gekennzeichnet und folgt damit der bereits im GKV-Modernisierungsgesetz angelegten Systematik der Einnahmeverbesserung eines sozialen Sicherungssystems durch die zusätzliche Belastung der Versicherten bei gleichzeitiger Entlastung der Arbeitgeber.

Weder für die Gesetzliche Krankenversicherung noch für die soziale Pflegeversicherung ist dieses Vorgehen ein langfristig ausreichende Perspektive.

Der vorliegende Gesetzentwurf enthält des weiteren zwei kritikwürdige Aspekte, deren Umsetzung vom DGB abgelehnt wird:

Regelung für Arbeitslosengeld-II-Empfänger

Der DGB lehnt die Übernahme des zusätzlichen Pflegebeitrags durch eine Kürzung der Regelleistung für Arbeitslosengeld-II-Empfänger ab. Das Arbeitslosengeld II stellt das soziokulturelle Existenzminimum für Langzeitarbeitslose dar. Es ist – wie die Regelsätze der Sozialhilfe – auf Grundlage eines aufwändigen statistischen Verfahrens (Einkommens- und Verbrauchsstichprobe) entwickelt worden, in dem weitere Belastungen im Gesundheits- oder Pflegebereich nicht berücksichtigt sind.

Durch die vorgesehene Regelung würde das Existenzminimum für Langzeitarbeitslose systemwidrig gekürzt. Zugleich würde damit ein Einfallstor für weitere einseitige Verschiebungen der Beitragslast auf die Versicherten eröffnet.

Die vorgesehene Regelung verursacht zudem einen im Vergleich zum zusätzlichen Beitragsaufkommen unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand. Die Bundesagentur für Arbeit bzw. die (optierenden) Kommunen werden mit einer weiteren Verwaltungsaufgabe belastet, die

nicht in ihr eigentliches Aufgabengebiet fällt. Damit wird die zum 1. Januar 2005 anstehende Systemumstellung in der Arbeitsmarktpolitik weiter erschwert.

Es handelt sich auch nicht um einen einmaligen Verwaltungsaufwand, da sich die Beitragszahlung bei Geburt eines Kindes ändert und damit eine neue Bescheiderteilung fällig wird.

Der DGB fordert, auf eine zusätzliche Belastung der ALG-II-Empfänger durch die Novelle der Pflegeversicherung zu verzichten und es bei den bisher vorgesehenen pauschalen Beiträgen an die Pflegeversicherung zu belassen. Der DGB begrüßt demzufolge Verlautbarungen aus dem Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung, diese Regelung im KiBG aufzugeben.

Regelung für beihilfeberechtigte Beamte

Der Gesetzentwurf sieht vor, den in der sozialen Pflegeversicherung freiwillig versicherten Beamten und Versorgungsempfängern ohne Kinder den vollen Beitragszuschlag aufzuerlegen. In der Begründung dazu heißt es, dass die in § 55 Absatz 1 Satz 2 geltende Halbierung des Beitragssatzes für den Beitragszuschlag nicht gerechtfertigt sei, da die Arbeitnehmer den vollen Beitragszuschlag allein zahlen müssten und daher im Sinne der „Belastungsgleichheit“ der volle Beitrag auch von den genannten Personengruppen zu erheben sei. Diese Begründung entspricht nicht den tatsächlichen Gegebenheiten.

Es wird nicht berücksichtigt, dass die freiwillig in der sozialen Pflegeversicherung versicherten Beamten und Versorgungsempfänger für den halben Beitrag auch nur eine halbe Leistung aus der Versicherung erhalten. Eine „Belastungsgerechtigkeit“ ist also mit dem vollen Beitragszuschlag mitnichten hergestellt. Die betroffenen Beamten und Versorgungsempfänger sind stärker belastet, da sie für den erhöhten Beitrag keine anteilig volle Leistung aus der Versicherung erhalten. Es müsste demnach entweder der Leistungsanspruch der Beamten und Versorgungsempfänger gegenüber der sozialen Pflegeversicherung entsprechend erhöht oder - wenn überhaupt – es dürfte lediglich der halbe Beitragszuschlag erhoben werden.

Stellungnahme des DGB

zum 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

Vorbemerkung

Der vorliegende Antrag der CDU/CSU-Fraktion nimmt Bezug auf den von den Fraktionen SPD und Bündnis 90/DIE GRÜNEN vorgelegten Gesetzentwurf, wonach kinderlose Mitglieder der sozialen Pflegeversicherung ab 01. Januar 2005 eine Beitragszuschlag von 0,25 Beitragssatzpunkten zu entrichten haben.

Das vom Bundesverfassungsgericht gesprochene Urteil zum Familienlastenausgleich vom April 2001 ist Gegenstand des Gesetzentwurfes und des vorliegenden Antrags.

Die Antragsteller lehnen die Erhöhung des Beitrages für Kinderlose in der sozialen Pflegeversicherung ab und schlagen stattdessen eine Beitragsentlastung für Kindererziehende vor. Vorgesehen ist, dass Versicherte, die Kinder unter 18 Jahren erziehen, durch einen Beitragsbonus von 5 Euro pro Kind und Monat entlastet werden. Zur Finanzierung des Bonus wird eine Erhöhung des Beitragssatzes in der sozialen Pflegeversicherung um 0,1 Prozent des beitragspflichtigen Einkommens bis zur Beitragsbemessungsgrenze ohne Beteiligung des Arbeitgebers für alle Mitglieder angestrebt.

Stellungnahme des DGB

Der DGB begrüßt grundsätzlich den Vorschlag der CDU/CSU-Fraktion, bei der Umsetzung des Bundesverfassungsgerichtsurteils den Weg zu gehen, Kindererziehende in der Beitragsgestaltung der sozialen Pflegeversicherung besser zu stellen. Während das Bundesverfassungsgericht es dem Gesetzgeber frei gestellt hat, Kinderlose zu belasten oder Kindererziehende zu entlasten bzw. eine Kombination herbeizuführen, ist in dem vorgelegten Gesetzentwurf eine Regelung beabsichtigt, die Kinderlose belastet. Gleichzeitig sollen damit der sozialen Pflegeversicherung jährlich 0,7 Milliarden Euro mehr zur Verfügung gestellt werden. Eine Entlastung der Kindererziehenden ist nicht vorgesehen.

Der DGB lehnt allerdings den im Antrag vorgeschlagenen Weg der allgemeinen Beitragserhöhung für alle Mitglieder der sozialen Pflegeversicherung ohne Arbeitgeberbeteiligung ab.

Zum einen ist die weitere Aushöhlung der paritätischen Finanzierung der sozialen Pflegeversicherung durch Arbeitgeber und Arbeitnehmer nicht akzeptabel. Die paritätische Finanzierung in der sozialen Pflegeversicherung ist zwar durch die Abschaffung eines Feiertages (nur in einem Bundesland nicht realisiert) in der reinen Form nicht existent, doch hält der DGB den weiteren Abbau der Parität für unangemessen. Die Finanzierung des Familienlastenausgleichs ist eine Aufgabe, die von allen getragen werden muss und nicht von den Beschäftigten allein.

Zum anderen ist die Finanzierung der Entlastung durch eine Belastung derjenigen, die entlastet werden sollen, höchst fragwürdig. Die Erhöhung des allgemeinen Beitrags für alle Mitglieder der sozialen Pflegeversicherung trifft auch die Kindererziehenden. Diese finanzieren damit letztendlich teilweise ihre eigene Entlastung.

Da der im Antrag formulierte Vorschlag inkonsistent ist, wird er vom DGB abgelehnt.

Der DGB schlägt stattdessen vor, der Kinderziehungsleistung durch einen steuerfinanzierten Zuschuss zur Pflegeversicherung angemessene Rechnung zu tragen. Mit diesem kann die Absenkung des Beitrages von Kindererziehenden in der Pflegeversicherung erfolgen. Somit wäre das Gebot des Beitragsabstandes zwischen Kindererziehenden und Kinderlosen realisiert. Der Begründungszusammenhang ergibt sich aus der Tatsache, dass Kindererziehungsleistungen als familienpolitische Leistungen definiert sind und somit eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe darstellen, die nicht vollständig aus Beitragsmitteln der gesetzlichen sozialen Pflegeversicherung finanziert werden darf. Da erwerbstätige Kinderlose bereits ihren Solidarbeitrag über das Steuersystem leisten, ist die Finanzierung der generativen Leistung von Kindererziehenden über Steuermittel in der sozialen Pflegeversicherung sachgerecht.

Stellungnahme des DGB

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

„Familien spürbar durch einen Kinderbonus entlasten – Keine Beitragserhöhungen in der Sozialen Pflegeversicherung – Grundlegende Reform beginnen“

BT-Drucksache 15/3683

Vorbemerkung

Der vorliegende Antrag der FDP-Fraktion nimmt Bezug auf den von den Fraktionen SPD und Bündnis 90/DIE GRÜNEN vorgelegten Gesetzentwurf, wonach kinderlose Mitglieder der sozialen Pflegeversicherung ab 01. Januar 2005 eine Beitragszuschlag von 0,25 Beitragssatzpunkten zu entrichten haben.

Das vom Bundesverfassungsgericht gesprochene Urteil zum Familienlastenausgleich vom April 2001 ist Gegenstand des Gesetzentwurfes und des vorliegenden Antrags.

Die Antragsteller lehnen die Erhöhung des Beitrages für Kinderlose in der sozialen Pflegeversicherung ab und schlagen stattdessen eine Beitragsentlastung für Kindererziehende vor. Vorgesehen ist, dass Kindererziehende jährlich 150 Euro pro Kind in den ersten drei Lebensjahren des Kindes erhalten. Im Anschluss daran sollen Kinderlose und Kindererziehende in der sozialen Pflegeversicherung wieder gleichgestellt werden. Der Kinder-Bonus soll aus allgemeinen Steuermitteln finanziert werden und über das Kindergeld ausgezahlt werden.

Stellungnahme des DGB

Der DGB begrüßt grundsätzlich den Vorschlag der FDP-Fraktion, bei der Umsetzung des Bundesverfassungsgerichtsurteils den Weg zu gehen, Kindererziehende in der Beitragsgestaltung der sozialen Pflegeversicherung besser zu stellen. Während das Bundesverfassungsgericht es dem Gesetzgeber frei gestellt hat, Kinderlose zu belasten oder Kindererziehende zu entlasten bzw. eine Kombination herbeizuführen, ist in dem vorgelegten Gesetzentwurf eine Regelung beabsichtigt, die Kinderlose belastet. Gleichzeitig sollen damit der sozialen Pflegeversicherung jährlich 0,7 Milliarden Euro mehr zur Verfügung gestellt werden. Eine Entlastung der Kindererziehenden ist nicht vorgesehen.

Der im Antrag formulierte Vorschlag, eine Entlastung Kindererziehender in der sozialen Pflegeversicherung über das allgemeine Steueraufkommen zu finanzieren, ist sachgerecht. Der DGB hält allerdings die Begrenzung der Entlastung auf drei Jahre pro Kind für nicht ausreichend. Die Kindererziehung streckt sich weit über die ersten drei Lebensjahre hinaus und sollte entsprechend berücksichtigt werden. Darüber hinaus ist die angestrebte Höhe der finanziellen Entlastung für Kindererziehende fragwürdig im Sinne des Bundesverfassungsgerichtsurteils. Dieses hat dafür plädiert, mit einem entsprechenden Beitragsabstand zwischen Kindererziehenden und Kinderlosen der Kindererziehungsleistung angemessen Rechnung zu tragen.

Die von der FDP-Fraktion anvisierte Höhe des Kinderbonus kann allerdings bei bestimmten Konstellationen dazu führen, dass der Bonus die jährlich aufzubringenden Beiträge zur Sozialen Pflegeversicherung übersteigt.

Bei einem jährlichen Bonus von 150 Euro pro Kind kann es ab einem gewissen Einkommen und einer bestimmten Kinderzahl dazu führen, dass Familien überhaupt keinen Beitrag zur sozialen Pflegeversicherung leisten müssten.

Damit käme der von der FDP-Fraktion vorgeschlagene Kinder-Bonus bei bestimmten Einkommens- und Haushaltssituationen einer Erhöhung des Kindergeldes gleich. Eine politisch gewollte oder sachgerechte Änderung der Kindergeldleistungen ist allerdings nicht in der Sozialen Pflegeversicherung zu verankern.

Der vorliegende Antrag wird demzufolge vom DGB abgelehnt.

Der DGB schlägt stattdessen vor, der Kinderziehungsleistung durch einen steuerfinanzierten Zuschuss zur Pflegeversicherung angemessen Rechnung zu tragen. Mit diesem kann die Absenkung des Beitrages von Kindererziehenden in der Pflegeversicherung erfolgen. Somit wäre das Gebot des Beitragsabstandes zwischen Kindererziehenden und Kinderlosen realisiert. Der Begründungszusammenhang ergibt sich aus der Tatsache, dass Kindererziehungsleistungen als familienpolitische Leistungen definiert sind und somit eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe darstellen, die nicht vollständig aus Beitragsmitteln der gesetzlichen sozialen Pflegeversicherung finanziert werden darf. Da erwerbstätige Kinderlose bereits ihren Solidarbeitrag über das Steuersystem leisten, ist die Finanzierung der generativen Leistung von Kindererziehenden über Steuermittel in der sozialen Pflegeversicherung sachgerecht.

**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-Neuausrichtung 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 Migrantenspopulationen. 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 Regierungsfaktionen 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 Regierungsfaktionen und die Entschließungsanträge der Unionsfraktionen 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 Regierungsfaktionen

Der Entwurf der Regierungsfaktionen 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 eine 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 kapitalfundierten 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.

Universitätsprofessor Dr. Helge Sodan

Präsident des Verfassungsgerichtshofes
des Landes Berlin
Elßholzstraße 30-33
10781 Berlin
Telefon: (030) 9015-2650
Telefax: (030) 9015-2666

Freie Universität Berlin
Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht,
Öffentliches Wirtschaftsrecht, Sozialrecht
Van't-Hoff-Str. 8, 14195 Berlin
Telefon: (030) 838-53972,-53973
Telefax: (030) 838-54444

Homepage: www.helge-sodan.de

Berlin, am 21. September 2004

**(13) Ausschuss für Gesundheit
und Soziale Sicherung
Ausschussdrucksache
0688
vom 23.09.04

15. Wahlperiode**

Schriftliche Stellungnahme

zum Entwurf eines Kinder-Berücksichtigungsgesetzes (BT-Drucks. 15/3671)

Zu dem von den Fraktionen der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN in den Deutschen Bundestag eingebrachten „Entwurf eines Gesetzes zur Berücksichtigung der Kindererziehung im Beitragsrecht der sozialen Pflegeversicherung (Kinder-Berücksichtigungsgesetz – KiBG)“ vom 3. September 2004 (BT-Drucks. 15/3671) nehme ich aus verfassungsrechtlicher Sicht wie folgt Stellung:

1. Dieser Gesetzentwurf nimmt ausweislich seiner Begründung (BT-Drucks. 15/3671, S. 6) für sich in Anspruch, das den Familienlastenausgleich in der sozialen Pflegeversicherung betreffende Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 3. April 2001 (Az.: 1 BvR 1629/94, veröffentlicht in: BVerfGE 103, 242 ff.) „durch die Einführung eines Beitragszuschlags für kinderlose Mitglieder“ umzusetzen. In diesem Urteil hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt, daß § 54 Abs. 1 und 2, § 55 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 sowie § 57 des Elften Buches Sozialgesetzbuch (SGB XI) vom 26. Mai 1994 mit Art. 3 Abs. 1 (allgemeiner Gleichheitssatz) in Verbindung mit Art. 6 Abs. 1 (Schutz der Familie) des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland (GG) nicht vereinbar sind, soweit Mitglieder der sozialen Pflegeversicherung, die Kinder betreuen und erziehen, mit einem gleich hohen Pflegeversicherungsbeitrag wie Mitglieder ohne Kinder belastet werden. In der Entscheidungsformel heißt es ferner, daß diese Vorschriften des Elften Buches Sozialgesetzbuch bis

zu einer Neuregelung, längstens bis zum 31. Dezember 2004, weiter angewendet werden können. Gemäß § 31 Abs. 1 des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes binden die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts die Verfassungsorgane des Bundes und der Länder sowie alle Gerichte und Behörden. Diese Bindungswirkung entfalten nach ständiger Rechtsprechung dieses Gerichts nicht nur der jeweilige Entscheidungsspruch, der Tenor, sondern auch die tragenden Gründe der Entscheidung, soweit sie die Auslegung und Anwendung des Grundgesetzes betreffen (vgl. z. B. BVerfGE 1, 14 [37]; 20, 56 [87]; 40, 88 [93 f.]; siehe dazu näher *H. Sodan/O. Gast*, Umverteilung durch „Risikostrukturausgleich“, 2002, S. 17 ff.).

2. In den entscheidungstragenden Gründen räumt das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber zwar „einen großen Spielraum bei der Ausgestaltung eines Art. 3 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 6 Abs. 1 GG entsprechenden Beitragsrechts in der sozialen Pflegeversicherung“ ein; es bleibt danach „dem Gesetzgeber überlassen, wie er die Betreuungs- und Erziehungsleistung bei der Beitragsbemessung von beitragspflichtigen Versicherten mit Kindern berücksichtigt“ (BVerfGE 103, 242 [270 f.]). Der gesetzgeberische Gestaltungsspielraum stößt allerdings auf Grenzen: So verpflichtet das Bundesverfassungsgericht den Gesetzgeber dazu, „beitragspflichtige Versicherte mit einem oder mehreren Kindern gegenüber kinderlosen Mitgliedern der sozialen Pflegeversicherung bei der Bemessung der Beiträge relativ zu entlasten“ (BVerfGE 103, 242 [270]). Der Gesetzgeber hat „eine Lösung zu wählen, die Unterhaltspflichtige bereits ab dem ersten Kind relativ entlastet. Denn bereits dessen Betreuung und Erziehung führt dazu, dass Ungleiches im Beitragsrecht der sozialen Pflegeversicherung verfassungswidrig gleichbehandelt wird“ (BVerfGE 103, 242 [271]).

Da das Bundesverfassungsgericht von einer „*relativen* Entlastung“ spricht, ist der Gesetzgeber *nicht* verpflichtet, die gegenwärtigen Beiträge für beitragspflichtige Versicherte mit einem oder mehreren Kindern zu *senken*. Das Gericht hat vielmehr „offen gelassen, ob der Beitragsabstand zwischen Kindererziehenden und Kinderlosen durch einen Zuschlag für die Einen oder eine Ermäßigung für die Anderen oder durch beides erreicht wird“ (so zutreffend BT-Drucks. 15/3671, S. 7). Daher ist der Entwurf des KiBG insoweit verfassungsrechtlich *nicht* zu beanstanden, als er mit Wirkung zum 1. Januar 2005 eine *Erhöhung* des Beitragssatzes für *kinderlose* Mitglieder ab Vollendung des 23. Lebensjahres um 0,25 Beitragssatzpunkte vorsieht. Der Entwurf wird jedoch dem vom Bundesverfassungsgericht konkretisierten Verbot nicht gerecht, Ungleiches im Beitragsrecht der sozialen Pflegeversicherung verfassungswidrig gleichzubehandeln. Denn er behandelt einen beitragspflichtigen Versicherten mit *einem* Kind genauso wie einen beitragspflichtigen Versicherten mit *zehn* Kindern (zur Erinnerung: Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 3. April 2001 erging auf die Verfassungsbeschwerde eines Vaters mit *zehn* Kindern, vgl. BVerfGE 103, 242 [246]). Ein beitragspflichtiger Versicherter mit zehn Kindern erbringt jedoch im Vergleich zu einem beitragspflichtigen Versicherten mit nur einem Kind einen erheblich größeren generativen Beitrag und trägt damit in wesent-

lich stärkerem Maße zum Systemerhalt bei. Die Gleichbehandlung beider Versicherter verstößt m. E. gegen Art. 3 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 6 Abs. 1 GG. Dem steht die Formulierung des Bundesverfassungsgerichts, der Gesetzgeber müsse die Unterhaltsverpflichteten „bereits *ab* dem ersten Kind relativ“ entlasten (BVerfGE 103, 242 [271]), *nicht* entgegen.

Zur Lösung des Problems kommt eine Regelung in Betracht, durch welche die Beiträge für beitragspflichtige Versicherte mit *mehreren* Kindern im Vergleich zur jetzigen Höhe nach einer näher festzulegenden Staffel *abgesenkt* werden.

3. Entscheidungstragend und damit vom Gesetzgeber zu beachten sind ferner folgende Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts: „Der ... zwischen Eltern und kinderlosen Personen vorzunehmende Ausgleich muss ... durch Regelungen erfolgen, die die Elterngeneration während der Zeit der Betreuung und Erziehung entlasten, denn die Beiträge, die von der heutigen Kindergeneration später im Erwachsenenalter auch zugunsten kinderloser Versicherter geleistet werden, die dann den pflegenahen Jahrgängen angehören oder pflegebedürftig sind, basieren maßgeblich auf den Erziehungsleistungen ihrer heute versicherungspflichtigen Eltern. Die hiermit verbundene Belastung der Eltern tritt in deren Erwerbsphase auf; sie ist deshalb auch in diesem Zeitraum auszugleichen“ (BVerfGE 103, 242 [270]). Es ist jedoch nicht ersichtlich, daß der Entwurf des KiBG diesen Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts Rechnung trägt und den Ausgleich speziell auf die *Erwerbsphase* beschränkt. *Nach* der Erwerbsphase entfällt jedoch der Grund für die verfassungsrechtlich gebotene und zulässige Privilegierung. Die Begründung zum Entwurf des KiBG nimmt an keiner Stelle auf die soeben zitierten Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts Bezug. Die Begründung zum Gesetzentwurf stellt sogar klar: „Eltern, deren Kind nicht mehr lebt, gelten trotzdem nicht als kinderlos, eine Lebendgeburt ist ausreichend, um die Zuschlagspflicht dauerhaft auszuschließen“ (BT-Drucks. 15/3671, S. 11). In diesem Falle existieren jedoch die vom Bundesverfassungsgericht als entscheidungstragend herausgestellten Belastungen für die Eltern „während der Zeit der Betreuung und Erziehung“ nicht mehr, so daß eine Privilegierung gegenüber kinderlosen Mitgliedern der sozialen Pflegeversicherung vom Zeitpunkt des Todes des Kindes an nicht mehr gerechtfertigt und daher mit Art. 3 Abs. 1 GG unvereinbar sein dürfte.

4. Fraglich ist, ob die im Entwurf des KiBG durch Anfügung eines § 55 Abs. 3 Satz 7 SGB XI vorgesehene Freistellung derjenigen Mitglieder, die vor dem 1. Januar 1940 geboren wurden, von dem Beitragszuschlag für Kinderlose mit dem allgemeinen Gleichheitssatz vereinbar ist. Nach der neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist Art. 3 Abs. 1 GG „vor allem dann verletzt, wenn eine Gruppe

von Normadressaten im Vergleich zu anderen Normadressaten anders behandelt wird, obwohl zwischen beiden Gruppen keine Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, daß sie die ungleiche Behandlung rechtfertigen könnten“ (BVerfGE 55, 72 [88] m. w. N.). Eine Rechtfertigung ist nur möglich, wenn Ungleichbehandlung und rechtfertigender Grund „in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen“ (BVerfGE 82, 126 [146] m. w. N.).

In der Begründung zum Entwurf des KiBG wird zur Rechtfertigung der Regelung, wonach der Beitragszuschlag nicht für die Geburtsjahrgänge vor 1940 gelten soll, auf folgende Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts verwiesen: „Die Benachteiligung der beitragspflichtigen Versicherten mit Kindern gegenüber kinderlosen Mitgliedern der sozialen Pflegeversicherung, die jeweils der Generation der Beitragszahler angehören, kann der Gesetzgeber so lange vernachlässigen, wie eine deutliche Mehrheit der Versicherten Erziehungsleistungen erbracht hat. Der Gesetzgeber kann unter Umständen von seinem Recht der Generalisierung Gebrauch machen und von einer die Erziehungsleistung berücksichtigenden Differenzierung der Beiträge absehen. ... In Deutschland ist seit Mitte der sechziger Jahre die Zahl der Lebendgeborenen je Frau von 2,49 in rascher Folge auf mittlerweile 1,3 gesunken“ (BVerfGE 103, 242 [266 f.]). Daraus folgert die Begründung zum Gesetzentwurf: „Die Kinderzahlen sind also zu einer Zeit zurückgegangen, als die nach 1940 geborenen Jahrgänge etwa Mitte Zwanzig oder jünger waren und zu dieser Zeit und in der Folgezeit als Eltern in Betracht kamen. Die bis 1940 geborenen Jahrgänge haben noch in so ausreichendem Maße Kinder geboren und erzogen, dass sich das Ausgleichserfordernis zwischen Kindererziehenden und Kinderlosen nach den Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts noch nicht stellte. Erst durch die – von der älteren Generation nicht mehr zu verantwortende – Entwicklung der Kinderzahlen ab Mitte der sechziger Jahre entsteht das Ausgleichserfordernis. Dies rechtfertigt es, die Geburtsjahrgänge vor 1940 von der Beitragszuschlagspflicht auszunehmen“ (BT-Drucks. 15/3671, S. 12 f.).

Es ist jedoch sehr zweifelhaft, ob eine „kollektive Verantwortlichkeit“ einer bestimmten Generation für die Geburtenrate zur Rechtfertigung der im Entwurf des KiBG vorgesehenen Privilegierung der vor 1940 geborenen Kinderlosen im Vergleich zu den danach geborenen Kinderlosen dienen kann. Die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts lassen sich auch schlicht so verstehen, daß eben der Gesetzgeber bis Mitte der sechziger Jahre wegen der damals noch deutlich höheren Geburtenrate zur Regelung eines Familienlastenausgleichs in der sozialen Pflegeversicherung – hätte es diese seinerzeit schon gegeben – nicht verpflichtet gewesen wäre. Ergibt sich jedoch später aus einer dramatischen Abnahme der Zahl der Kindererziehenden eine solche Pflicht, so dürfte es nicht gerechtfertigt sein und damit gegen den allgemeinen Gleichheitssatz verstoßen, den in der geburtenstärkeren Zeit Kinderlo-

sen als einer damals deutlichen Minderheit die Erziehungsleistungen der seinerzeitigen Mehrheit heute zugute kommen zu lassen und sie damit im Vergleich zu den nach 1940 geborenen Kinderlosen zu privilegieren.

(Prof. Dr. H. Sodan)



Stellungnahme

des

**(13) Ausschuss für Gesundheit
und Soziale Sicherung
Ausschussdrucksache
0674
vom 21.09.04

15. Wahlperiode**

**Bundesverbandes privater Anbieter sozialer Dienste e.V.
(bpa)**

**zum
Gesetzesentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

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

BT-Drs. 15/3671

**und zum
Antrag der Fraktion der CDU/CSU**

„Familien entlasten statt Kinderlose bestrafen – Grundlegende Reform der Pflegeversicherung noch in dieser Wahlperiode einleiten“

BT-Drs. 15/3682

**und zum
Antrag der Fraktion der FDP**

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

BT-Drs. 15/3683

Berlin, 22. September 2004

Der bpa bedankt sich für die Möglichkeit zur Stellungnahme und für die Einladung zur Anhörung.

I. Vorbemerkung:

Bereits zum Zeitpunkt der Einführung der sozialen Pflegeversicherung im Jahr 1995 war allen Fachleuten die Brisanz der demographischen Entwicklung bewusst. Diese wirkt sich nicht nur unmittelbar auf die Entwicklung der Einnahmenseite der sozialen Pflegeversicherung, sondern gleichzeitig auch auf die Ausgabenseite aus. Entscheidend ist es daher in erster Linie, die Einnahmenseite der sozialen Pflegeversicherung zu stärken; eine nachhaltige Reform zum Nulltarif ist illusorisch. Dieser Prozess erfordert jedoch die breite gesellschaftliche Unterstützung. Der bpa begrüßt daher Schritte in Richtung Verbesserung der Einnahmensituation. Nur so ist es möglich, die Erfolgsgeschichte der sozialen Pflegeversicherung – nämlich unter anderem die Versicherten vor der Inanspruchnahme von Sozialhilfeleistungen zu bewahren- fortzuschreiben. Sollte dennoch der Fall eintreten, dass Rentner mit einer durchschnittlichen monatlichen Rente in die Sozialhilfe gedrängt werden, hätte die Pflegeversicherung ihr Ziel verfehlt.

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

Das Bundesverfassungsgericht hat mit seiner Entscheidung vom 03.04.2001 (Az.: 1 BvR 1629/94) dem Gesetzgeber aufgegeben, bis zum 31.12.2004 eine Regelung zu treffen, die die Kindererziehungsleistung in der umlagefinanzierten sozialen Pflegeversicherung bei der Beitragsbemessung berücksichtigt. Dabei hat das Gericht dem Gesetzgeber bei der Umsetzung des Urteils ausdrücklich einen weiten Ermessensspielraum eingeräumt.

Der vorliegende Gesetzesentwurf sieht nunmehr eine Erhöhung des Beitragssatzes für Kinderlose zum 01.01.2005 um 0,25 Beitragspunkte vor, die von dem Mitglied allein zu tragen sind. Der bpa begrüßt die Umsetzung der verfassungsgerichtlichen Vorgabe als sich die Einnahmesituation der sozialen Pflegeversicherung im Jahr 2005 um ca. 0,7 Mrd. Euro zusätzlich verbessern würde. Damit würde das derzeitige Defizit -im Jahr 2004 voraussichtlich 900 Millionen Euro- gemildert werden. Angesichts der demographischen Entwicklung ist der derzeitige Beitragssatz von 1,7 Prozent nicht ausreichend, um die Finanzierung der sozialen Pflegeversicherung mittel- und langfristig gewährleisten zu können.

Die Leistungen der sozialen Pflegeversicherung sind seit deren Einführung nicht mehr erhöht worden. Damit nehmen die privaten Zuzahlungen für Pflegeleistungen stetig zu und sind mittlerweile für viele Pflegebedürftige nur mit steigenden Eigenanteilen finanzierbar. Notwendige Pflegeleistungen werden aus finanziellen Erwägungen heraus häufig nicht in Anspruch genommen. Daher ist es unabdingbar, nunmehr in eine nachhaltige Diskussion über eine umfassende Reform der sozialen Pflegeversicherung einzutreten.

Neben einer deutlichen Steigerung der Beitragssätze sind die Verschiebung von Leistungen der Krankenversicherung in die soziale Pflegeversicherung, zum Beispiel im Hilfsmittelbereich sowie im Bereich der Behandlungspflege, vom Gesetzgeber zu stoppen. Die Sachleistungen der sozialen Pflegeversicherung müssen in gleicher Höhe für ambulante und stationäre Einrichtungen gewährt werden, um den Grundsatz ambulant vor stationär zu stärken. Die soziale Pflegeversicherung benachteiligt ferner geistig behinderte und psychisch kranke und demente Menschen, weil ihr Betreuungsbedarf bei der Zuerkennung der Pflegestufe unberücksichtigt bleibt. Die soziale Pflegeversicherung muss daher die ausschließlich soma-

tische Orientierung aufheben und auch den besonderen Bedarf an Betreuung- und Kommunikation berücksichtigen. Der bpa vertritt die Auffassung, dass zur Verbesserung der pflegerischen Versorgung eine Dynamisierung der Sach- und Geldleistungen dringend geboten ist.

Ferner befürwortet der bpa eine Rücknahme der beiden durch das Pflegequalitätssicherungsgesetz eingeführten Instrumente „Leistungs- und Qualitätsvereinbarung“ (§ 80a SGB XI) sowie „Leistungs- und Qualitätsnachweis“ (§ 113 SGB XI). Hierbei handelte es sich um den gut gemeinten Ansatz, die staatliche Reglementierung als Beitrag zur längerfristigen Qualitätssicherung zu verstärken. Beide haben sich in der Praxis als nicht umsetzbar erwiesen, als sie die Pflegeeinrichtungen über Gebühr regulieren und Pflegekräfte mit pflegefremden Aufgaben binden.

Der bpa unterstützt daher den vorgelegten Gesetzesentwurf und erhofft sich eine gesamtgesellschaftliche Diskussion über die erforderliche Reformierung der sozialen Pflegeversicherung.

III. Antrag der Fraktion der CDU/CSU „Familien entlasten statt Kinderlose bestrafen – Grundlegende Reform der Pflegeversicherung noch in dieser Wahlperiode einleiten“

Der bpa begrüßt die Forderung, noch in dieser Wahlperiode eine umfassende Struktur- und Finanzreform der sozialen Pflegeversicherung einzuleiten. Wegen der vorzunehmenden inhaltlichen Änderungen wird auf die Ausführungen zu II. verwiesen.

IV. Antrag der Fraktion der FDP „Familien spürbar durch einen Kinder-Bonus entlasten – Keine Beitragserhöhungen in der Sozialen Pflegeversicherung – Grundlegende Reform beginnen“

Der bpa teilt den Vorschlag der Einführung eines steuerfinanzierten Kinderbonus nicht, da dieser zum einen eine Verlagerung der Finanzierungszuständigkeit darstellt, zum anderen wiederum mit einem vermeidbaren bürokratischen Mehraufwand verbunden ist. Gleichfalls nicht geteilt wird die Überlegung einer grundlegenden Reform der sozialen Pflegeversicherung hin zur privaten kapitalgedeckten Pflegeversicherung, die auch die Frage unbeantwortet läßt, wie die Übergangszeit der Kapitalstockbildung gerade vor dem Hintergrund der schwierigen Einnahmensituation zu finanzieren ist. Eine gesellschaftliche Diskussion wurde hierüber bisher noch nicht geführt. Es ist jedoch eine Tatsache, dass es mit Hilfe der sozialen Pflegeversicherung gelungen ist, viele Pflegebedürftige von der Sozialhilfe unabhängig zu machen. Insofern hat sich das umlagenfinanzierte Modell der sozialen Pflegeversicherung bewährt. Zur Sicherstellung der zukünftigen Finanzierung der sozialen Pflegeversicherung ist eine Analyse der Einnahmen- und Ausgabenseite erforderlich. Der bpa ist der Auffassung, dass maßvolle Beitragssteigerungen unabdingbar sind, sich das System der sozialen Pflegeversicherung dann aber mittel- und langfristig als finanziell stabil darstellt.

**Neue Kantstr. 2
14057 Berlin**

Tel.: 030 / 326 756 – 0
Fax: 030 / 326 756 – 20
e-mail: info@familienbund.org

Berlin den 21. September 2004

**(13) Ausschuss für Gesundheit
und Soziale Sicherung
Ausschussdrucksache
0675
vom 21.09.04

15. Wahlperiode**

Stellungnahme des Familienbundes der Katholiken

zum Entwurf der Regierungskoalition für ein Gesetz zur Berücksichtigung der Kindererziehung im Beitragsrecht der sozialen Pflegeversicherung (Kinder-Berücksichtigungsgesetz – KiBG; BT-Drucksache 15/3671)

zum Antrag der CDU/CSU-Bundestagsfraktion: “Familien entlasten statt Kinderlose bestrafen” (BT-Drucksache 15/3682)

zum Antrag der FDP-Bundestagsfraktion: “Familien spürbar durch einen Kinder-Bonus entlasten” (BT-Drucksache 15/3683)

Vorwort:

Mit Urteil vom 3. April 2001 hat das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber aufgegeben, bis spätestens zum 31. Dezember 2004 den verfassungswidrigen Zustand in der Pflegeversicherung zu beseitigen, wonach Mitglieder mit Kindern den gleichen monetären Beitrag zu entrichten haben wie kinderlose Beitragszahler. Das Gericht führt aus, dass Art. 3 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 6 Abs. 1 GG dadurch verletzt ist, dass die Betreuung und Erziehung von Kindern bei der Bemessung von Beiträgen beitragspflichtiger Versicherter keine Berücksichtigung findet. Dadurch wird die Gruppe Versicherter mit Kindern gegenüber kinderlosen Mitgliedern der sozialen

Pflegeversicherung, die aus dieser Betreuungs- und Erziehungsleistung im Falle ihrer Pflegebedürftigkeit Nutzen ziehen, in verfassungswidriger Weise benachteiligt. Insofern erfolgt der Gesetzesentwurf der Regierungskoalition gerade noch fristgerecht. Gleichwohl muss man festhalten, dass sowohl mit dem Gesetzesentwurf der Koalitionsfraktionen als auch mit dem Alternativantrag der Unionsfraktion zwei Ziele gleichzeitig verfolgt werden, die eigentlich unabhängig voneinander sind:

1. Erhöhung der Beitragseinnahmen der Pflegeversicherung zur Anpassung an die weiter steigenden Ausgaben (bereits in den Jahren 2002 und 2003 hatte die Pflegeversicherung Defizite von 380 bzw. 690 Mio. Euro);
2. Beitragsermäßigung für Familien mit Kindern zwecks Umsetzung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 03.04.2001 (1-BvR-1629/94).

Es wird nicht verkannt, dass die finanziellen Fehlbeträge der Pflegeversicherung den Handlungsspielraum für eine politische Entscheidung mit Blick auf die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts einschränken. Die strukturellen Defizite sind aber unabhängig vom Auftrag, einen verfassungswidrigen Zustand zu beseitigen, zu betrachten. Eine an sich notwendige grundlegende Reform der Pflegeversicherung enthalten weder der Gesetzesentwurf noch die beiden Anträge. So wurde es versäumt die Pflegeversicherung qualitativ weiterzuentwickeln, indem etwa der Leistungskatalog insbesondere mit Blick auf die Definition von "Pflegebedürftigkeit" erweitert wird. Die Chance zu einer grundsätzlichen Überarbeitung wird vertan: diese Aufgabe steht weiterhin an. Der Familienbund der Katholiken trennt zwischen den beiden Zielen, um uns auf einer sachlichen Ebene an der Diskussion über die verfassungsrechtlich notwendige Umgestaltung zu beteiligen. Denn das Urteil des Bundesverfassungsgerichts halten wir sowohl in seiner Begründung als auch in seinem Handlungsauftrag für richtig.

Bei der Entlastung der Familien in der Pflegeversicherung sind – allgemein betrachtet – insbesondere folgende Punkte klärungsbedürftig:

1. Höhe der Entlastung für Familien
2. Festbetrag je Kind oder einkommensabhängige Spreizung der Entlastung
3. Staffelung der Entlastung nach Kinderzahl
4. Beitragssatz für jugendliche Mitglieder der Pflegeversicherung (die üblicherweise noch keine Kinder haben)
5. Beitragssatz für Bestands-Rentner
6. Beitragssatz für Eltern, deren Kinder bereits aus dem Haus sind
7. Beitragssatz bei Paaren, von denen nur ein Partner Kinder hat
8. Beitragsentlastung bei zwei Verdienern
9. Zulässigkeit negativer Beiträge (falls theoretischer Entlastungsbetrag größer als tatsächlicher normaler Beitrag)
10. Abrechnungsverfahren (Arbeitgeber, Kindergeldkasse, Sozialversicherungsträger, Finanzämter, ...)
11. Dynamisierung der Leistungen und der Beiträge
12. Übertragbarkeit auf Parallelsysteme (z.B. Private Pflegeversicherung)

Grundsätzlich positiv ist, dass nunmehr die vom Bundesverfassungsgericht geforderte Beitragsentlastung der Familien umgesetzt werden soll. Der Familienbund der Katholiken begrüßt, dass alle drei Vorschläge die Umsetzung der verfassungsgerichtlichen Vorgaben **innerhalb des Systems der Pflegeversicherung** zum Ziel haben und erinnert an den Prüfauftrag des Verfassungsgerichts, der sich auf alle Sozialversicherungszweige bezieht. Die Vorlagen zur Pflegeversicherung zielen daher in die richtige Richtung.

Entlastung von Familien:

Systematisch stellt es zunächst keinen Unterschied dar, ob man den allgemeinen Beitragssatz für alle Versicherten erhöht und dann von diesem erhöhten Beitragssatz eine Entlastung für die Familien vornimmt oder nur den Beitragssatz für die Kinderlosen anhebt und die Familien von dieser Erhöhung ausnimmt. Beide Wege können – bei entsprechender Ausgestaltung - zum selben Ergebnis führen.

Daher wird nicht die Methode, sondern nur das Resultat betrachtet!

Der Entwurf der Koalitionsfraktionen führt zu einer Erhöhung des Beitrags für Kinderlose um 0,25% vom Bruttoeinkommen; damit erhöht sich für diese Personengruppe der Beitrag auf 1,95%. Insgesamt sind rund 11 Mio. Menschen im Alter von 23 bis 65 Jahren davon betroffen. Die Erhöhung würde zu Beitragsmehreinnahmen von ca. 700 Mio. Euro pro Jahr führen und für einen kinderlosen Verdiener mit Durchschnittseinkommen eine Mehrbelastung von 63,60 Euro pro Jahr bedeuten. Nach dem Antrag der Unions-Fraktion gäbe es Mehreinnahmen von etwas über 1 Mrd. Euro, von denen etwa zwei Drittel für den „Kinderbonus“ wieder ausgeschüttet würden.

Ergebnis: Die relative Situation der Familien würde durch den Gesetzesentwurf und den Vorschlag der Unionsfraktionen verbessert.

Die grundsätzliche Forderung des Familienbundes der Katholiken:

Bereits vor einem Jahrzehnt bei den ersten Sachverständigenanhörungen vor der Einführung der Gesetzlichen Pflegeversicherung hat der Familienbund der Katholiken eine Entlastung der Familien gefordert. Unser damaliger Vorschlag enthielt einen monatlichen Freibetrag von 900 DM je Kind, von dem kein Arbeitnehmer-Beitragsanteil erhoben werden sollte. Dies entspricht (dynamisiert) einer heutigen Entlastung von ca. 5 Euro je Kind und Monat.

In seinem 2002 vorgelegten Modell hat der Familienbund zur Umsetzung der o.g. Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts einen Freibetrag von 8.625 Euro jährlich je Kind vorgeschlagen. Dies entspricht einer Entlastung pro Kind von 73 Euro pro jährlich bzw. etwa 6 Euro monatlich.

Einzelanmerkungen zum Entwurf eines Gesetzes der Regierungskoalition zur Berücksichtigung der Kindererziehung im Beitragsrecht der sozialen Pflegeversicherung (Kinder-Berücksichtigungsgesetz – KiBG; BT-Drucksache 15/3671)

Der Entwurf der Koalitionsfraktionen gibt Anlass zu drei wesentlichen Kritikpunkten:

1. **Im Entwurf der Koalitionsfraktionen ist vor allem die Staffelung der Beitragsentlastung nach Kinderzahl nicht erfüllt.** Es soll nach dem Entwurf nur eine einheitliche Entlastung geben unabhängig davon, ob eine Familie ein Kind oder 10 Kinder hat (wie der Beschwerdeführer der Verfassungsbeschwerde, die zur Entscheidung vom 03.04.2001 führte).

Zwar heißt es in der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts nur, dass der Gesetzgeber verpflichtet sei, eine Lösung zu wählen, „*die Unterhaltsverpflichtete bereits ab dem ersten Kind relativ entlastet*“.

Der Aufwand für die Kindererziehung ist jedoch in einer kinderreichen Familie viel höher als in einer Familie mit einem Kind. Wir halten es daher für gerechter, die Entlastung nach der Kinderzahl zu staffeln.

Daher fordern wir, diese Beitragsermäßigung für jedes Kind zu gewähren.

2. Außerdem führt die Reduzierung des Beitragsprozentsatzes zu einer starken einkommensabhängigen Spreizung der Entlastung. Der Spitzenverdiener mit einem Kind spart ca. 13 Euro Beitrag im Monat, der Durchschnittsverdiener mit 10 Kindern nur 5 Euro, also nur 0,50 Euro je Kind. Wir halten jedoch einen Freibetrag für die gerechtere Lösung, denn er führt zu einer einheitlichen Entlastungswirkung, wie es auch beim Kindergeld der Fall ist.
3. Die Entlastung der Familien sollte außerdem auf die Phase der Kindererziehung konzentriert werden (und dort dann höher als bisher vorgesehen ausfallen). Auch in der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts heißt es:

“Der danach zwischen Eltern und kinderlosen Personen vorzunehmende Ausgleich muss allerdings durch Regelungen erfolgen, die die Elterngeneration während der Zeit der Betreuung und Erziehung entlasten.“

Dafür bietet es sich an, die Beitragsentlastung an die Kindergeldberechtigung zu koppeln. Dies würde eine erhebliche Verwaltungsvereinfachung für Familien, Behörden und Arbeitgeber bedeuten. Denn dann würde die Vorlage des Kindergeldbescheides ausreichen, um die „Elterneigenschaft“ nachzuweisen und die Entlastung zu erhalten. Es entfielen auch die Problematiken der Beitragsbemessung für die jugendlichen Beitragszahler und des Nachweises der eigenen Kinder für die jetzigen Rentner.

Die Beitragsentlastung sollte ggf. auch als „negativer Beitrag“ gezahlt werden, da es sonst Nachteile für Ehepaare, bei denen beide Partner erwerbstätig sind, geben könnte. Dies wäre vor allem dann der Fall, wenn ein Partner Beamter oder teilzeitbeschäftigt im Öffentlichen Dienst ist.

Außerdem müssen die noch offenen Punkte aus der obigen Liste im weiteren Gesetzgebungsverfahren geklärt werden.

Zum Antrag der CDU/CSU-Bundestagsfraktion: “Familien entlasten statt Kinderlose bestrafen” (BT-Drucksache 15/3682)

Der Antrag der CDU/CSU-Fraktion enthält erfreulicherweise die Staffelung der Entlastung nach Kinderzahl, die Gewährung eines festen Entlastungsbetrages je Kind und ein einfacheres Nachweisverfahren. Allerdings bleiben in dem Vorschlag Eltern außen vor, deren Kinder bereits älter als 18 Jahre sind, deshalb sollte auch hier an die Kindergeldberechtigung angeknüpft werden. Trotz der festgestellten relativen Entlastung von Familien bleibt aber kritikwürdig, dass durch eine allgemeine Erhöhung des Beitrages um 0,1 Prozentpunkte und eine feste Bonuszahlung für Kinder Familien mit hohem Einkommen von der Entlastung nichts haben. Viele weitere der o.g. 12 entscheidungsrelevanten Punkte werden in dem Antrag jedoch gar nicht angesprochen, so dass eine detaillierte Aussage dazu nicht möglich ist.

Zum Antrag der FDP-Bundestagsfraktion: “Familien spürbar durch einen Kinder-Bonus entlasten” (BT-Drucksache 15/3683)

Im Antrag der FDP-Fraktion heißt es, dass die Erziehenden jährlich 150 Euro pro gesetzlich pflegeversichertem Kind in den ersten drei Lebensjahren des Kindes erhalten. Im Anschluss daran werden Erziehende und Nichterziehende wieder einheitlich behandelt. Dieser Kinder-Bonus soll aus allgemeinen Steuermitteln finanziert werden. Hier ist nicht klar zu erkennen, wie dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts Rechnung getragen wird. Außerdem ist nicht klar, warum 150 Euro und warum nur für 3 Jahre gezahlt werden soll. Da darüber hinaus ein Finanzierungsvorschlag nicht erkennbar ist, ist eine qualifizierte Stellungnahme zu dem Vorschlag nicht möglich.

Für den Familienbund der Katholiken:

Hubert Bellert

Dr. Matthias Krell

Reinhard Loos

Dr. Markus Warnke