

Die Berücksichtigung von Familienleistungen bei der Beitragsbemessung in der Pflegeversicherung

**Fachtagung zur Beitragsgerechtigkeit für Familien in der gesetzlichen Pflege-, Renten- und Krankenversicherung des Familienbundes
am 21. März 2013 in Mannheim**

Prof. Dr. Heinz Rothgang
Zentrum für Sozialpolitik
Universität Bremen

Vorbemerkung

- Ausgangspunkt der Debatte: Zunahme der Kinderlosigkeit
 - Adenauer: „Kinder haben die Leute immer“
 - Anteil der Kinderlosen in der Geburtskohorte 1931/35 und 1936/41: 10%
 - Anteil der endgültig Kinderlosen inzwischen (StBA 2008): 22%
 - Die Belastung von Familien und Kinderlosen mit Abgaben ist heute eine relevante Verteilungsdimension
- Es geht nicht um „Krieg der Generationen“, um das Verhältnis von „alt“ und „jung“, sondern um *intragenerationelle Gleichbehandlung*

Inhalt

- I. Ausgangspunkt: Das Urteil des BVerfG von 3.4.2001
- II. Wohlfahrtsökonomische Bewertung des Urteils
- III. Bewertung des Kinder-Berücksichtigungsgesetzes
- IV. Alternative Umsetzungsoptionen
- V. Fazit

Inhalt

- I. Ausgangspunkt: Das Urteil des BVerfG von 3.4.2001
- II. Wohlfahrtsökonomische Bewertung
- III. Bewertung des Kinder-Berücksichtigungsgesetzes
- IV. Alternative Umsetzungsoptionen
- V. Fazit

I. Ausgangspunkt Beitragskinderurteil: Der Fall

- Kläger hat 10 Kinder und macht geltend:
 - spätere Pflege durch eigene Kinder sichergestellt
 - durch Erziehungsleistung wird zukünftige Beitragszahlung gesichert
- Leistungsseitig: Führen Kinder zu einer geringeren Inanspruchnahme von Pflegeversicherungsleistungen?
- Finanzierungsseitig: Stellen Kindererziehungsleistungen einen „Realbeitrag“ dar, der mit dem monetären Beitrag verrechnet werden muss?

I. Ausgangspunkt Beitragskinderurteil: Leistungsseite

- Sicherstellung der Pflege durch eigene Kinder?
 - Auch bei Pflege durch Kinder entstehen Ansprüche auf Pflegegeld
→ Auch der Kläger produziert Kosten
 - Es gibt keine rechtliche Verpflichtung der Kinder, die Pflege zu übernehmen → keine Sicherheit für familiale Pflegeübernahme
 - Nur Wahrscheinlichkeit für „billigeres“ Pflegearrangement steigt
→ Frage: Wie hoch ist der Effekt?
- BVerfG holt Gutachten ein (Schmähl und Rothgang)

I. Ausgangspunkt Beitragskinderurteil: Leistungsseite

- Heimpflege:
 - Schwache empirische Evidenz wegen Datenmangels
 - Anteil der Kinderlosen an Heimbewohnern mit Sozialhilfebezug: 13% → nicht höher als in ambulanter Pflege und Bevölkerung
 - In häuslicher Pflege:
 - 30% Partnerpflege
 - < 40% (Schwieger)Kinderpflege
 - Ergebnis: Bei Kinderlosen keine Erkenntnisse zu höherem Anteil von Heimpflege
- Häusliche Pflege: Zu prüfen
 - Inanspruchnahme
 - Kosten für die Pflegeversicherung

I. Ausgangspunkt Beitragskinderurteil: Leistungsseite

Tabelle 6: Pflegebedürftige ab 60 Jahre nach Leistungsart in Abhängigkeit von der Kinderzahl

	Gesamt	Nach Kinderzahl			
		kein Kind	Kinder, und zwar		
			insgesamt	1 Kind	2 u.m Kinder
Basis (hochger. in Tsd.)	1007	125	882	260	622
Fallzahl (ungewichtet)	765	98	667	197	470
Leistungsart in %					
Geldleistung	75	66	75,8	73	77
Sach-/Kombi-/teilstat.	25	34	24,2	27	23

Quelle: Infratest 2000: Sonderauswertung der Erhebung im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung und eigene Berechnungen.

Basis: Pflegebedürftige ab 60 Jahre in privaten Haushalten, Hochrechnung für das Jahresende 1997.

I. Ausgangspunkt Beitragskinderurteil: Leistungsseite

Tabelle 15: Ausgaben für Pflegebedürftige ab 60 Jahre bei häuslicher Pflege in Pflegestufe I in Abhängigkeit von der Kinderzahl

	Gesamt	Nach Kinderzahl			
		kein Kind	Kinder, und zwar		
			Insgesamt	1 Kind	2 u.m Kinder
Basis (hochger. in Tsd.)	495	62	434	136	298
Fallzahl (ungewichtet)	315	41	274	86	188
Anteil der Leistungsbezieher in %					
Geldleistung	79	67	80,9	83	80
Sach-/Kombi-/teilstat.	21	33	19,1	17	20
Sozialversicherungsbeiträge	34	23	35,6	37	35
Angesetzte Ausgaben pro Leistungsbezieher					
Gesamtausgaben (West)	552	569	549	545	551

Quelle: Infratest 2000: Sonderauswertung der Erhebung im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung und eigene Berechnungen.

Basis: Pflegebedürftige ab 60 Jahre in privaten Haushalten, Hochrechnung für das Jahresende 1997.

Tabelle 16: Ausgaben für Pflegebedürftige ab 60 Jahre bei häuslicher Pflege in Pflegestufe II in Abhängigkeit von der Kinderzahl

	Gesamt	Nach Kinderzahl			
		kein Kind	Kinder, und zwar		
			Insgesamt	1 Kind	2 u.m Kinder
Basis (hochger. in Tsd.)	402	54	347	98	249
Fallzahl (ungewichtet)	336	48	288	84	204
Leistungsart in %					
Geldleistung	74	63	75,8	65	80
Sach-/Kombi-/teilstat.	26	37	24,2	35	20
Sozialversicherungsbeiträge	40	38	40,2	38	41
Angesetzte Ausgaben pro Leistungsbezieher					
Gesamtausgaben (West)					
unterer Wert	1.183	1.287	1.166	1.267	1.126
oberer Wert	1.244	1.345	1.227	1.325	1.189

Quelle: Infratest 2000: Sonderauswertung der Erhebung im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung und eigene Berechnungen.

Tabelle 18: Mehrausgaben für Pflegebedürftige ohne Kinder (ab 60 Jahre) bei häuslicher Pflege im Vergleich zu Pflegebedürftigen mit Kindern (ab 60 Jahre)

	Pflegestufe I (Basis: 495 Tsd.)		Pflegestufe II (Basis: 402 Tausend)	
	in DM / Monat	in % der Gesamtausgaben	in DM / Monat	in % der Gesamtausgaben
unterer Wert	20	3,6	121	10,2
oberer Wert	20	3,6	118	9,4

Quelle: Infratest 2000: Sonderauswertung der Erhebung im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung und eigene Berechnungen.

Basis: Pflegebedürftige ab 60 Jahre in privaten Haushalten, Hochrechnung für das Jahresende 1997.

I. Ausgangspunkt Beitragskinderurteil: Leistungsseite

Tabelle 15: Ausgaben für Pflegebedürftige ab 60 Jahre bei häuslicher Pflege in Pflegestufe I in Abhängigkeit von der Kinderzahl

	Gesamt	Nach Kinderzahl			
		kein Kind	Kinder, und zwar		
			Insgesamt	1 Kind	2 u.m. Kinder
Basis (hochger. in Tsd.)	495	62	434	136	298
Fallzahl (ungewichtet)	315	41	274	86	188
Anteil der Leistungsbezieher in %					
Geldleistung	79	67	80,9	83	80

Tabelle 16: Ausgaben für Pflegebedürftige ab 60 Jahre bei häuslicher Pflege in Pflegestufe II in Abhängigkeit von der Kinderzahl

	Gesamt	Nach Kinderzahl			
		kein Kind	Kinder, und zwar		
			Insgesamt	1 Kind	2 u.m. Kinder
Basis (hochger. in Tsd.)	402	54	347	98	249
Fallzahl (ungewichtet)	336	48	288	84	204
Leistungsart in %					
Geldleistung	74	63	75,8	65	80

Ergebnis:

- Geringfügig höherer Inanspruchnahme von Sachleistungen
- Insgesamt geringfügig höhere Kosten für Pflegeversicherung
- Verfassungsgericht: Das reicht nicht um Benachteiligung von Familien festzustellen

Basis: Pflegebedürftige ab 60 Jahre in privaten Haushalten, Hochrechnung für das Jahresende 1997.

I. Ausgangspunkt Beitragskinderurteil: Finanzierungsseite

- Pflegeversicherung als umlagefinanziertes Sicherungssystem ist auf nachwachsende Generation angewiesen
- Familien leisten daher einen zweiten „generativen“ Beitrag, der systemspezifisch ist und bei der Beitragsbemessung berücksichtigt werden muss:

„Kinderlosen, die lediglich Beiträge gezahlt, zum Erhalt des Beitragszahlerbestandes aber nichts beigetragen haben, erwächst daher ein Vorteil. () **Wenn aber das Leistungssystem ein altersspezifisches Risiko abdeckt** und so finanziert wird, dass die jeweils erwerbstätige Generation die Kosten für vorangegangene Generationen mittragen muss, ist für das System nicht nur die Beitragszahlung, sondern auch die Kindererziehung konstitutiv“

I. Ausgangspunkt Beitragskinderurteil: Finanzierungsseite

- Folgerungen des Gerichts

- Die Entlastung muss im System erfolgen und zwar auf der Beitragsseite während der Zeit der Betreuung und Erziehung
- Die Übertragbarkeit auf andere soziale Sicherungssysteme (Kranken- und Rentenversicherung) ist zu prüfen
→ Frist zur Umsetzung bis 2004

→ Durch den Bezug nur auf die Finanzierungsseite gewinnt das Urteil Bedeutung auch für andere Sozialversicherungszweige

Inhalt

- I. Ausgangspunkt: Das Urteil des BVerfG von 3.4.2001
- II. Wohlfahrtsökonomische Bewertung**
- III. Bewertung des Kinder-Berücksichtigungsgesetzes
- IV. Alternative Umsetzungsoptionen
- V. Fazit

II. Wohlfahrtsökonomische Bewertung (1/3)

- Urteil verschiebt Begründung für Familienleistungen
 - Traditionell: Familien**last**enausgleich
 - Jetzt: Familien**leistung**senausgleich
- Grundlegendes Konzept: positiver externer Effekt
 - Egoistisch Wirtschaftssubjekte produzieren gesellschaftliches Wohlfahrtsoptimum („invisible hand“, Trennung von Intention und Wirkung)
 - Voraussetzung: Verursacher trägt alle Handlungsfolgen
 - Bei externen Effekten resultiert Unter- oder Überkonsumtion/-produktion (klassisches Beispiel: Umweltverschmutzung)
 - Externe Effekte erfordern Internalisierung um Wohlfahrtsoptimum zu erzielen
- Anwendung dieses Konzeptes (positiver externer Effekt) auf Kindererziehung ist sachgerecht.

II. Wohlfahrtsökonomische Bewertung (2/3)

- Argumentation ist auch auf andere soziale Sicherungssysteme zu übertragen, insoweit sie intertemporale Umverteilung beinhalten !
- Pflegeversicherung: Rentner finanzieren rd. ein Viertel ihrer Ausgaben selbst
 - Rentenversicherung: Rentner tragen nicht zur Finanzierung der Renten bei → noch mehr intertemporale Umverteilung
 - Krankenversicherung: Rentner finanzieren weniger als die Hälfte ihrer Ausgaben selbst → erhebliche intertemporale Umverteilung
- Höhe des externen Effekts im reinen Umlagesystem = Barwert aller zukünftigen Beitragszahlungen der Kinder
- Leistungen der Kinder werden von Kindeskindern gezahlt (bei durchschnittlicher Fertilitätsrate der Kindeskindern)
 - „reines Umlagesystem“ abstrahiert von Leistungen für Kinder und Erwerbstätige und Beiträgen von Rentnern.

II. Wohlfahrtsökonomische Bewertung (3/3)

- Schwäche des Urteils:
Beschränkung auf umlagefinanzierte Sozialversicherung
 - Sachliche Schwäche: externer Effekt ist nicht auf umlagefinanzierte Systeme beschränkt – auch Kapitaldeckung braucht nachwachsende Generation (Mackenroth-These)
 - Logische Schwäche: Da a priori unklar ist, ob Kinder später im Sozial- oder Privatversicherungssystem verbleiben, ist der generative Beitrag privatversicherten Familien für die Sozialversicherung genauso groß
- Folgerung: Die Argumentation müsste auch auf die private substitutive Kranken- und Pflegeversicherung übertragen werden.

Inhalt

- I. Ausgangspunkt: Das Urteil des BVerfG von 3.4.2001
- II. Wohlfahrtsökonomische Bewertung
- III. Bewertung des Kinder-Berücksichtigungsgesetzes**
- IV. Alternative Umsetzungsoptionen
- V. Fazit

III. Bewertung des Kinder-Berücksichtigungsgesetzes (1/2)

- Urteil lässt Zeit zur Umsetzung bis Ende 2004, um Übertragbarkeit auf andere Zweige der SV zu prüfen.
 - Abschließende Reaktionen schon nach wenigen Tagen: Urteil hat keine Konsequenzen für Rentenversicherung (VDR am 5.4.2001, Bundesarbeitsminister Riester am 4.4.2001)
 - Dennoch: Umsetzung des Urteils im Kinder-Berücksichtigungsgesetz vom 15.12.2004 mit Inkrafttreten zum 1.1.2005 unter vollständiger Ausschöpfung der eingeräumten Frist
- Politik wollte Umsetzung des Urteils nicht, hat diese soweit wie möglich verzögert und dann unzureichend umgesetzt.

III. Bewertung des Kinder-Berücksichtigungsgesetzes (2/2)

- Kinder-Berücksichtigungsgesetz: Zusatzbeitragssatzes für Kinderlose von 0,25 Beitragssatzpunkten
- **Gravierende Unzulänglichkeiten des Gesetzes**
 1. BVerfG-Urteil erfordert zwingend eine Staffelung der Beitragsdifferenzierung nach Kinderzahl → im Gesetz nicht vorgesehen
 2. Höhe des externen Effekts hängt von Einkommen der Kinder, nicht dem der Eltern ab → absolut gleicher Entlastungsbetrag für jedes Kind – im KiBG nicht gegeben.
 3. Höhe der Entlastung BVerfG stellt auf zukünftige Beitragszahlungen der Kinder ab. Deren Barwert wird nicht ermittelt, die Höhe der Beitragsentlastung ist willkürlich – und zu niedrig – festgesetzt.
 4. Entlastung für Eltern gilt ab Geburt des Kindes, dann lebenslanglich → Höhe der Entlastung hängt ab von Zeitpunkt der Geburt und bezieht sich nicht auf die Zeit, in der die Belastung anfällt.

Inhalt

- I. Ausgangspunkt: Das Urteil des BVerfG von 3.4.2001
- II. Wohlfahrtsökonomische Bewertung
- III. Bewertung des Kinder-Berücksichtigungsgesetzes
- IV. Alternative Umsetzungsoptionen**
- V. Fazit

IV. Alternative Umsetzungsoptionen (1/2)

- Leistungsseite:
 - Nach Kinderzahl gestaffelte Entlastung
 - Entlastung durch Pauschalbetrag während der Betreuungs- und Erziehungszeiten (bis Volljährigkeit)
 - Berechnung der Höhe der Pauschale gemäß der Höhe des externen Effekts. Damit Anerkennung der Äquivalenz von Realbeitrag und monetärem Beitrag
- Finanzierungsseite:
 - Verschiedenste Formen sind möglich
 - Wünschenswert: „Bürgerversicherung“, d.h.
 - Einbeziehung der gesamten Bevölkerung in ein integriertes System
 - Einbeziehung aller Einkommensarten
 - Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze

IV. Alternative Umsetzungsoptionen (2/2)

- Vorteile der Bürgerversicherung:
 - Reduktion der horizontalen Ungleichbehandlung (Beitragszahlung in Abhängigkeit von Einkommensart)
 - Stärkung der vertikalen Gerechtigkeit durch Anhebung der BBG
 - Mehreinnahmen in Höhe von rd. 0,4 Beitragssatzpunkten (bei Einführung ohne Übergangsphase)
 - Ergebnis eines eigenen Gutachtens aus dem Jahr 2011

Inhalt

- I. Ausgangspunkt: Das Urteil des BVerfG von 3.4.2001
- II. Wohlfahrtsökonomische Bewertung
- III. Bewertung des Kinder-Berücksichtigungsgesetzes
- IV. Alternative Umsetzungsoptionen
- V. Fazit

V. Fazit (1/2)

- Durch ihre Kinderbetreuungs- und Erziehungsleistungen produzieren Familien einen externen Effekt für soziale Sicherungssysteme bei altersspezifischen Risiken, der aus wohlfahrtsökonomischer Sicht zu internalisieren ist
- Dieser Gedanke trägt das Urteil des BVerfG vom 3.4.2001 zur Beitragsfinanzierung in der Pflegeversicherung
- Die Übertragung des Urteils auf die Rentenversicherung und (abgeschwächt) die Krankenversicherung ist logisch zwingend, bislang aber nicht erfolgt
- Das Kinderberücksichtigungsgesetz setzt das Urteil auch in der Pflegeversicherung nicht sachadäquat um

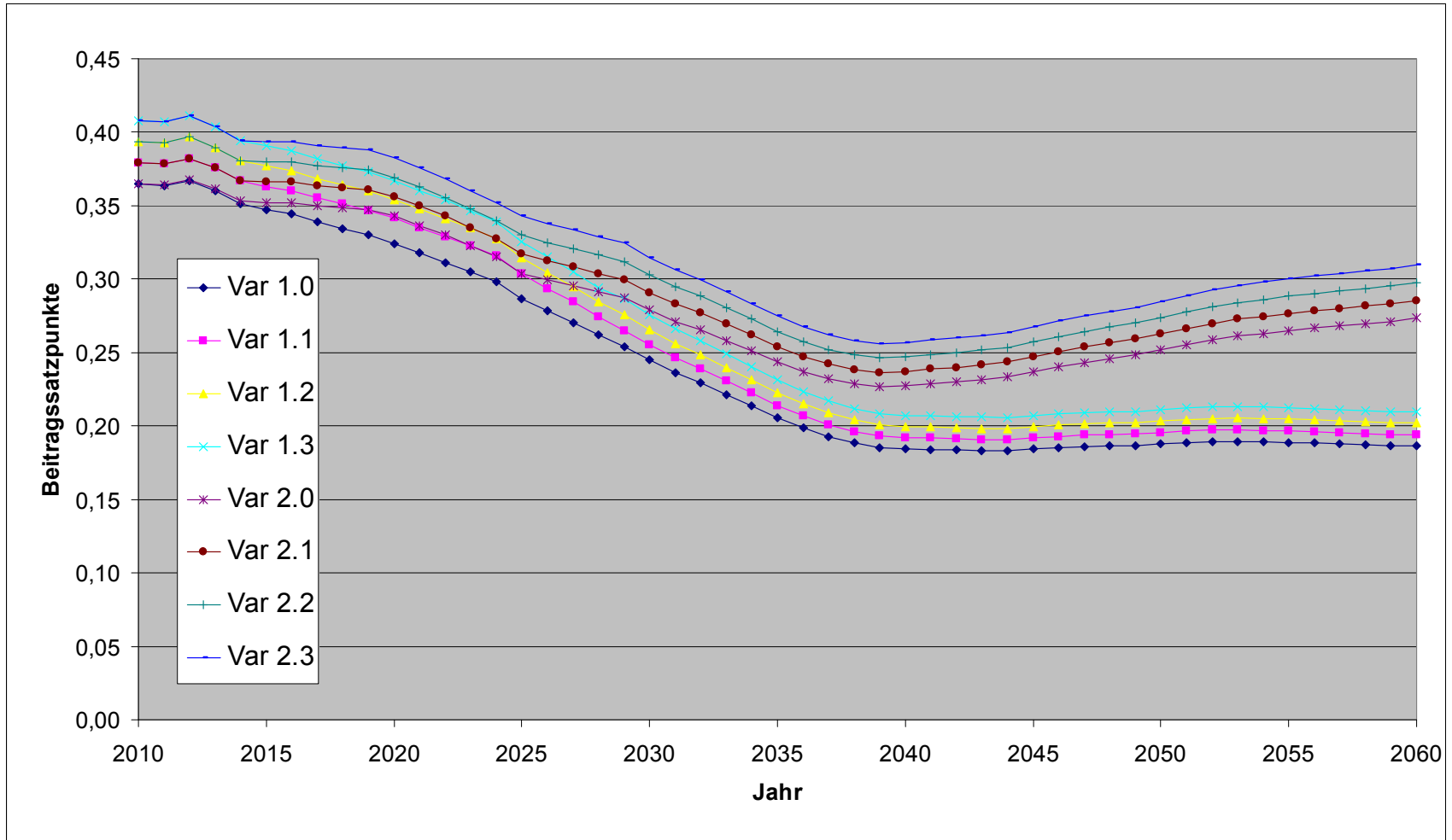
V. Fazit (2/2)

- Eine sachgerechte Umsetzung in der PflegeV erfordert
 - eine nach Kinderzahl gestaffelte pauschale Entlastung
 - während eines festen Zeitraums nach Geburt des Kindes
 - in angemessener Höhe, die entsprechend dem Wert des externen Effekts zu bemessen ist.
- Die Finanzierung dieser Entlastung kann durch eine Weiterentwicklung der Pflegeversicherung zu einer Pflegebürgerversicherung erfolgen, die gekennzeichnet ist durch
 - Einbeziehung der gesamten Bevölkerung in ein System
 - Beitragspflicht für alle Einkommensarten
 - Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze
- Die Weiterentwicklung des Beitragsrechts durch Freistellung des Existenzminimums aller Familienmitglieder (Familienlastenausgleich) bleibt hiervon unberührt

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

V.3 Beitragssatzdifferenz

Differenz des zum Budgetausgleich notwendigen Beitragssatzes



I. Ausgangspunkt Beitragskinderurteil: Finanzierungsseite

- Pflegeversicherung als umlagefinanziertes Sicherungssystem ist auf nachwachsende Generation angewiesen
 - Familien leisten daher einen zweiten „generativen“ Beitrag, der systemspezifisch ist und bei der Beitragsbemessung berücksichtigt werden muss
 - Die Entlastung muss im System erfolgen und zwar auf der Beitragsseite während der Zeit der Betreuung und Erziehung
 - Die Übertragbarkeit auf andere soziale Sicherungssysteme (Kranken- und Rentenversicherung) ist zu prüfen → 2004
- Durch den Bezug nur auf die Finanzierungsseite gewinnt das Urteil Bedeutung auch für andere Sozialversicherungszweige