

Die Verfassungsgerichtsurteile zur Benachteiligung von Familien in der Pflegeversicherung: eine Analyse aus ökonomischer Sicht

Rothgang, Heinz

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Rothgang, H. (2001). Die Verfassungsgerichtsurteile zur Benachteiligung von Familien in der Pflegeversicherung: eine Analyse aus ökonomischer Sicht. *ZeS Report*, 6(2), 6-8. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-380292>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Die Verfassungsgerichtsurteile zur Benachteiligung von Familien in der Pflegeversicherung. Eine Analyse aus ökonomischer Sicht

Auch nachdem sich der erste Pulverdampf verzogen hat, gehen die Meinungen über die Bedeutung der Verfassungsgerichtsurteile zur Benachteiligung von Familien in der Pflegeversicherung vom 3. April diesen Jahres noch weit auseinander. Das Verfassungsgericht hat gesprochen – aber was hat es gesagt? Im Folgenden wird der Inhalt der Urteile dargestellt und die Tragfähigkeit der Begründung diskutiert. Die Optionen zur Umsetzung der Auflagen des Gerichts in der gesetzlichen Pflegeversicherung können hier dagegen eben so wenig analysiert werden wie die Übertragbarkeit auf andere Sicherungssysteme (vgl. hierzu Rothgang 2001).

Die Urteile zur Benachteiligung der Familien in der Pflegeversicherung

In seinem sogenannten „Müller-Urteil“ (BVerfG, BVR 1629/94)¹ hat das Bundesverfassungsgericht eine verfassungswidrige Benachteiligung der Familien in der gesetzlichen Pflegeversicherung konstatiert. Bemerkenswert ist hierbei weniger das – für viele Beobachter nicht überraschende – Ergebnis als vielmehr die Begründung.

Zunächst hat das Gericht eine verfassungswidrige Benachteiligung von Familien auf der *Leistungsseite* verneint. Der Beschwerdeführer hatte hier geltend gemacht, dass Kinderlose in stärkerem Maße als Personen mit Kindern auf professionelle Pflege zurückgreifen und daher in den Genuss von signifikant höheren Leistungen kommen würden. Unter ausdrücklicher Berufung auf ein Gutachten, das vom Verfasser gemeinsam mit Winfried Schmähl erarbeitet und von diesem als vom Gericht bestelltem Gutachter in der mündlichen Verhandlung präsentiert wurde, hat das Gericht diese Argumentation zurückgewiesen. In dem Gutachten wurde deutlich gemacht, dass (Schwieger)Kinder deutlich weniger als die Hälfte aller Pflegepersonen ausmachen und die Existenz von Kindern allein keine Gewähr dafür bietet, dass diese bei Eintritt von Pflegebedürftigkeit ihrer Eltern als Pflegeperson zur Verfügung stehen. Unter Rückgriff auf bislang unveröffentlichtes Datenmaterial konnte gezeigt werden, dass die Aufwendungen der Pflegeversicherung für Kinderlose bei häuslicher Pflege zwar höher sind als für Personen mit Kindern, der Unterschied mit weniger als 10% letztlich aber recht begrenzt ist (vgl. Schmähl/Rothgang 2001 für Details), während die empirischen Evidenzen nicht ausreichen, um nachzuweisen, dass Pflegebedürftige ohne Kinder signifikant häufiger die teurere Heimpflege in Anspruch nehmen. Dass auf der – systemspezifischen – Leistungsseite keine Verfassungswidrigkeit konstatiert wurde, steigert die Bedeutung des Urteils auch für andere Zweige der Sozialversicherung.

Konstatiert wurde vom Gericht nämlich eine Benachteiligung von Familien auf der *Finanzierungsseite* der Pflegeversicherung. Diese beruhe darauf, dass Kinderbetreuung und -erziehung einen eigenen notwendigen Beitrag zur Bestandssicherung dieses Zweiges der Sozialversicherung darstellen, der als solcher auch berücksichtigt werden müsse. Gleiche Beitragssätze für Eltern und Kinderlose würden daher eine grundgesetzwidrige Ungleichbehandlung darstellen, da die ersteren einen zusätzlichen „realen“ Beitrag leisten, die letztgenannten hingegen nicht. Diese Anerkennung eines zur Bestandssicherung des Systems notwendigen „Naturalbeitrags“ der Betreuung und Erziehung von Kindern ist der Kern der Begründung.

Aus der so konstatierten Verfassungswidrigkeit leitet das Gericht drei Forderungen für eine verfassungskonforme Systemkorrektur ab:

1. Die Benachteiligung der Familien muss *innerhalb des betreffenden Leistungssystems* ausgeglichen werden. Eine Familienförderung über das Steuer-Transfer-System ist nicht ausreichend.
2. Die Entlastung muss auf der *Beitragsseite* erfolgen und nicht auf der Leistungsseite, und zwar in dem Zeitraum, in dem auch die Kosten der Kindererziehung anfallen.
3. Da die Benachteiligungen der Familien in allen Systemen auftreten, die ein Risiko abdecken, das „vor allem die Altengeneration trifft“ und in seiner „Finanzierung so gestaltet ist, dass sie im Wesentlichen nur durch das Vorhandensein nachwachsender Generationen funktioniert“, müsse „die Bedeutung des vorliegenden Urteils auch für *andere Zweige der Sozialversicherung*“ geprüft werden.

Vor allem um diesem Prüfauftrag nachkommen zu können, wird dem Gesetzgeber eine bis zum Dezember 2004 reichende Frist eingeräumt, die Auflagen des Gerichts zu erfüllen.

Während so eine verfassungswidrige Benachteiligung von Familien in der *gesetzlichen* Pflegeversicherung konstatiert wird, hat das Verfassungsgericht eine solche Benachteiligung in der *privaten* Pflegepflichtversicherung in einem am gleichen Tag verkündeten Urteil verneint (BVerfG, BVR 1681/94). Zur Begründung wird angeführt, dass die im Anwartschaftsdeckungsverfahren operierende private Pflegeversicherung anders als die im Umlageverfahren organisierte gesetzliche Pflegeversicherung nicht auf die nachwachsende Generation angewiesen sei, da die Versicherten während ihrer Erwerbsphase Kapital ansammeln, das im Alter aufgezehrt werden kann.

Trägt die Begründung des Verfassungsgerichts?

Aus ökonomischer Sicht verdienen drei Gesichtspunkte der Urteilsbegründung ausführlicher diskutiert zu werden.²

¹ Am gleichen Tag wurden noch ein Urteil zur Benachteiligung von Familien in der privaten Pflegeversicherung (s.o.) sowie zwei weitere Urteile zu Verfassungsbeschwerden zur Pflegeversicherung verkündet, auf die im Folgenden allerdings nicht weiter eingegangen wird.

² Auf die verfassungsrechtliche bzw. politikwissenschaftliche Frage, inwieweit das Gericht seine Kompetenzen mit den zum Teil sehr genauen

- die unterschiedliche Behandlung von gesetzlicher und privater Pflegeversicherung,
- die Forderung des Gerichts, die Benachteiligung der Familien innerhalb des Systems auszugleichen, und
- die Auflage, eine Besserstellung der Familien auf der Beitragsseite zu gewährleisten.

Zur unterschiedlichen Behandlung von gesetzlicher und privater Pflegeversicherung

Bei der *unterschiedlichen Behandlung von gesetzlicher und privater Pflegeversicherung* fällt das Gericht weit hinter den ökonomischen Diskussionsstand zurück. Indem das Gericht ausschließlich auf das Finanzierungsverfahren (Umlage- vs. kapitalfundierte Verfahren) abstellt, werden die grundsätzlichen realen ökonomischen Zusammenhänge – auf die das Gericht beim „Müller-Urteil“ mit der Anerkennung des „Naturalbeitrags“ noch ausdrücklich Bezug genommen hat – vernachlässigt. Auch kapitalfundierte Systeme sind nämlich auf die Existenz einer zahlenmäßig ausreichenden nachwachsenden Generation angewiesen. Sollen die in kapitalfundierten Systemen akkumulierten Finanzmarkttitle im Alter aufgelöst werden, müssen hierfür Käufer vorhanden sein, die nur der nachwachsenden Generation entstammen können. Übersteigt die Zahl der „Alten“, die ihre Aktien, Rentenpapiere, Obligationen etc. verkaufen wollen, deutlich die Zahl der „Jungen“, die selbst Kapital für ihre Altersvorsorge aufbauen, sind sinkende Kurse, d.h. ein Wertverfall des Sicherungskapitals, zu erwarten. Genau dieser Wechsel der Altersstruktur wird in den nächsten Dekaden aber in allen entwickelten Ländern stattfinden. Den dadurch ausgelösten Effekten kann auch bei Berücksichtigung von Entwicklungs- bzw. Schwellenländern nur in Grenzen und nur unter Inkaufnahme anderer Risiken entgangen werden. Diese Grunderkenntnisse, die unter dem Stichwort „age wave“ in der aktuellen ökonomischen Diskussion intensiv behandelt werden, werden inzwischen auch von nationalen (z.B. Deutsche Bank, Hypo Vereinsbank) und internationalen (z.B. Goldman Sachs) Finanzmarktakteuren thematisiert.

Neben dieser sachlichen Schwäche weist das Verfassungsgerichtsurteil in diesem Punkt auch einen logischen Bruch auf: Da auf die zukünftigen Beitragszahlungen der Kinder zur gesetzlichen Pflegeversicherung abgestellt wird, aber niemand vorhersagen kann, welchem Versicherungssystem die Kinder von gesetzlich und privat pflegeversicherten Eltern beitreten werden, wäre es selbst dann angezeigt, privat pflegeversicherte Eltern ebenso zu entlasten wie gesetzlich versicherte, wenn die private Pflegepflichtversicherung nicht auf eine nachwachsende Generation angewiesen wäre. Die vom Verfassungsgericht vorgesehene nach Versichertenstatus differenzierte Behandlung der Eltern setzt auf der logischen Ebene hingegen voraus, dass der Versichertenstatus (gesetzlich vs. privat) der Eltern auf die Kinder übertragen wird. Dies ist aber nicht der Fall.

Zur Forderung der Besserstellung von Familien innerhalb der Pflegeversicherung

Erheblichen Widerspruch hat auch die Forderung des Verfassungsgerichts ausgelöst, die Benachteiligung der Familien müsse *innerhalb des Systems* ausgeglichen werden. So kritisierte der DGB in einer Pressemitteilung am Tag nach der Urteilsverkündung, eine Beitragssenkung für Kindererziehung sei nichts anderes als ein zusätzliches Kindergeld, dass von den übrigen Beitragszahlern aufzubringen sei. Das widerspräche dem Grundsatz, Familienleistungen von allen Steuerzahlern finanzieren zu lassen. Tatsächlich unterscheidet das Gericht aber feinsinnig zwischen „dem Nutzen, der einer Gesellschaft durch Kinder und ihre Betreuung und Erziehung im Allgemeinen erwächst“ (und das eine Steuerfinanzierung des Familienlastenausgleichs etwa in Form des Kindergeldes nahe legt) und dem „systemspezifischen Vorteil“, der Kinderlosen durch die Erziehungsleistung der Familien erwachse. Eltern ebenso wie Kinderlose seien nämlich darauf angewiesen, dass genug Kinder nachwachsen, die in Zukunft die Beitragszahlung übernehmen. Dieser systemspezifische Vorteil müsse in einem Sicherungssystem, das ein altersspezifisches Risiko abdecke und im Kern darauf beruhe, dass eine Generation die Kosten für vorangegangene Generationen mit tragen muss, innerhalb des Systems ausgeglichen werden.

Diese Argumentation des Verfassungsgerichts ist aus ökonomischer Sicht sehr interessant, stellt sie doch implizit auf das Konzept der „*externen Effekte*“ ab, das den wohlfahrtsökonomischen Ausgangspunkt einer Beschäftigung mit dem Familienlastenausgleich bildet. Externe Effekte liegen immer dann vor, wenn von den Produktions- (oder Konsum)aktivitäten eines Wirtschaftssubjektes unmittelbare Auswirkungen auf die Produktions- oder Konsumaktivitäten anderer Wirtschaftssubjekte ausgehen, die nicht im Rahmen von Marktprozessen entgolten werden. Diese externen Effekte werden bei der Entscheidung des betreffenden Akteurs über seine Aktivitäten aber in aller Regel nicht berücksichtigt. Handelt es sich um positive externe Effekte, führt dies zu einer Unterproduktion (Unterkonsumtion), handelt es sich um negative externe Effekte, resultiert eine Überproduktion (Überkonsumtion), jeweils gemessen am wohlfahrtstheoretischen Optimum, das sich dann ergibt, wenn alle gesellschaftlichen Nutzen und Kosten berücksichtigt werden und die Produktion (Konsumtion) gerade bis zu dem Punkt ausgedehnt wird, an dem die Kosten weiterer Produktion deren Nutzen übersteigen (Grenznutzen = Grenzkosten-Regel). Soll das Wohlfahrtsoptimum erreicht werden, müssen daher alle externen Effekte internalisiert, d.h. dem Verursacher zugeordnet werden.³

Ausgangspunkt des Familienlastenausgleichs ist die Annahme, dass Kinder für die Elterngeneration einen positiven externen Effekt darstellen. Eine fehlende Inter-

³ Paradebeispiel hierfür ist die Umweltpolitik. Das dort propagierte „Verursacherprinzip“ besagt nichts anderes als dass die als Umweltverschmutzung auftretenden negativen externen Effekte von Produktions- und Konsumtionsprozessen ihren Verursachern zugeordnet werden müssen, damit diese dann unter Berücksichtigung aller Kosten und Nutzen optimale Allokationsentscheidungen treffen können.

Festlegungen überschritten hat, kann hier nicht eingegangen werden. Vgl. hierzu Ruland (2001: 1675).

nalisierung dieser externen Effekte führt nicht nur zu Verteilungswirkungen – die im Rahmen der Gerechtigkeitsdiskussion häufig im Vordergrund stehen –, sondern auch zu einer „Unterproduktion“ von Kindern, also zu einer nicht optimalen Allokation. Ohne dass Aussagen über „optimale Fertilitätsraten“ gemacht werden müssen,⁴ kann nämlich geschlussfolgert werden, dass die Reproduktion – gemessen am Wohlfahrtsoptimum – zu gering ist, wenn die positiven externen Effekte der Kinder nicht deren „Produzenten“ entgolten werden. Zu fragen ist nun, an welcher Stelle eine solche Internalisierung erfolgen soll. Hier ist dem Ansatzpunkt des Verfassungsgerichts aus ökonomischer Sicht zunächst zuzustimmen: Die externen Effekte sollten in dem System internalisiert werden, in dem sie auch auftreten. Lässt sich zeigen, dass Kinder in der gesetzlichen Pflegeversicherung einen positiven externen Effekt darstellen, so ist dieser in der gesetzlichen Pflegeversicherung auszugleichen. Allerdings ist davon auszugehen, dass die Existenz einer Kindergeneration auch in anderen gesellschaftlichen Bereichen vielfältige positive externe Effekte auslöst. Sind hiervon viele Sicherungssysteme mit überlappender Mitgliedschaft betroffen und erweist sich die Quantifizierung dieser Effekte als sehr schwierig, kann gefragt werden, ob der Familienlastenausgleich aus pragmatischen Gründen am besten in dem System aufgehoben ist, das alle Gesellschaftsmitglieder erfasst – und das wäre das Steuer-Transfer-System (in diesem Sinne z.B. Schmähl 1988). Letztlich ergibt sich somit, dass der Ansatz des Verfassungsgerichts, die Kindererziehungsleistungen der Familien in der Pflegeversicherung auszugleichen, ökonomisch gerechtfertigt werden kann, möglicherweise aber aus pragmatischer Sicht eine andere Lösung vorzuziehen wäre. Eine fundierte Entscheidung hierüber setzt aber voraus, dass die positiven externen Effekte von Kindern für die Elterngeneration in allen gesellschaftlichen Bereichen erhoben und quantifiziert werden müssen, um auf dieser Basis über den optimalen Ort der Internalisierung zu entscheiden.

Zur Forderung der Besserstellung auf der Beitragsseite

Das Verfassungsgericht hat dem Gesetzgeber nicht nur vorgegeben, die Familien innerhalb der Pflegeversicherung besser zu stellen, sondern zugleich auch festgelegt, dass dies auf der *Beitragsseite* und nicht auf der Leistungsseite erfolgen muss. Damit wird ausgeschlossen, dass die bisher in der Rentenversicherung verfolgte Politik, „Erziehungsjahre“ bei der Berücksichtigung der Rentenzahlungen zu berücksichtigen, auf die Pflegeversicherung übertragen wird. Eine Entlastung der Familien „während der Zeit der Betreuung und Erziehung“ (BVerfG) erscheint aus zwei Gründen sinnvoll: Zum einen zeigen Einkommensanalysen, dass Familien gerade während dieser Zeit hohen Einkommensbelastungen ausgesetzt sind, so dass eine Entlastung in diesem Zeitraum zu einer Glättung der Konsummöglichkeiten im Lebenszyklus beiträgt. Zum anderen kann nicht ohne Weiteres unterstellt werden, dass alle Eltern tatsächlich

im Alter Leistungen der Pflegeversicherung in Anspruch nehmen. Eine Besserstellung der Familien, die alle gleichermaßen treffen soll, kann daher sinnvollerweise nur auf der Beitragsseite ansetzen.

Damit ist zugleich ein Unterschied zur Rentenversicherung angesprochen: Wenngleich nicht alle Versicherten in den Genuss von Altersrenten kommen, kann von einem Rentenbezug doch als Regelfall ausgegangen werden, so dass sich hier – anders als in der Pflegeversicherung – die Möglichkeit ergibt, auf der Leistungsseite ausgleichend tätig zu werden. Da die Höhe der Leistungen der Rentenversicherung – anders als die der Pflegeversicherung – von der Höhe der eingezahlten Beiträge abhängt, führt die Kindererziehung regelmäßig zu geringeren Rentenansprüchen als der Verzicht auf eigene Kinder, so dass ein Ausgleich durch Zurechnung von Rentenansprüchen für die Erziehungsleistung in der Rentenversicherung als sinnvolles Konstrukt erscheint. Tatsächlich hat das Verfassungsgericht in vorangegangenen Urteilen diesen Weg in der Rentenversicherung als gangbar bezeichnet, während es ihn nun in der Pflegeversicherung aus ebenso guten Gründen ablehnt. Insofern droht der Rentenversicherung von dieser Seite keine Gefahr. Anders ist das hingegen bezüglich der Steuerfinanzierung der Familienleistungen in der Rentenversicherung. Wird die Forderung des Gerichts, dass die Entlastung der Familien bei Sicherungssystemen innerhalb dieser Systeme erfolgen muss, für die eine zahlenmäßig ausreichende nachwachsende Generation konstitutiv ist, auf die Rentenversicherung übertragen, so erscheint der Bundeszuschuss zur Finanzierung der Rentenzahlungen, die auf Erziehungsleistungen und nicht auf (monetärer) Beitragszahlung beruhen, schwer rechtfertigbar. Stellen die Kinder einen Nutzen für das System dar, so muss die Erziehungsleistung auch von den Beitrags- und nicht von den Steuerzahlern entgolten werden. Damit ist aber auch schon die Frage der Übertragbarkeit der Verfassungsurteile zur Benachteiligung der Familien in der Pflegeversicherung auf andere Sicherungssysteme angesprochen, der an dieser Stelle nicht weiter nachgegangen werden kann.

Literatur:

Rothgang, Heinz, 2001: „Die Verfassungsurteile zur Pflegeversicherung: Ausgangspunkt für eine Neuordnung der Sozialversicherung?“, *Sozialer Fortschritt* 5: 121-126.

Ruland, Franz, 2001: „Das BVerfG und der Familienlastenausgleich in der Pflegeversicherung“, *Neue Juristische Wochenschrift* 23: 1673-1678.

Schmähl, Winfried, 1988: „Alterssicherung und Familienlastenausgleich“, in: ders.: *Beiträge zur Reform der Rentenversicherung*. Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), 245-269.

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: Hans-Christian Mager; Henry Schäfer; Klaus Schrüfer (Hg.), *Private Versicherung und soziale Sicherung. Festschrift zum 60. Geburtstag von Roland Eisen*. Marburg: Metropolis, 273-291.

Heinz Rothgang
Telefon: 0421/218-4132
E-mail: rothgang@zes.uni-bremen.de

⁴ Derartige Aussagen werden zum Teil von Demographen getroffen, die sich dabei an den zur Bestandserhaltung notwendigen Ziffern orientieren.