



**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)
17. September 2004**

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 Sozialbeitragsentlastung 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 Beitragsatzes 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 – auszuführen 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 frei stellt.

Berlin, 17.09.2004