

Pimpertz, Jochen; Plünnecke, Axel

Research Report

Familienleistungsausgleich statt kinderabhängige Beitragsstaffelung: Stellungnahme zur Verfassungsbeschwerde 1 BvR 2257/16

IW-Report, No. 33/2020

Provided in Cooperation with:

German Economic Institute (IW), Cologne

Suggested Citation: Pimpertz, Jochen; Plünnecke, Axel (2020) : Familienleistungsausgleich statt kinderabhängige Beitragsstaffelung: Stellungnahme zur Verfassungsbeschwerde 1 BvR 2257/16, IW-Report, No. 33/2020, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/222309>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



IW-Report 33/2020

Familienleistungsausgleich statt kinderabhängige Bei- tragsstaffelung

Stellungnahme zur Verfassungsbeschwerde 1 BvR 2257/16
Jochen Pimpertz, Axel Plünnecke

Köln, 06.07.2020

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	3
1 Vorbemerkung	4
2 Theoretische Vorüberlegung aus ökonomischer Perspektive	4
3 Einordnung empirischer Studien	5
4 Sozialversicherung und Familienleistungsausgleich	7
5 Gesetzliche Rentenversicherung im Drei-Generationen-Modell	8
6 Gesetzliche Kranken- und Pflegeversicherung als Schadensversicherungen	11
7 Abschließende Würdigung	12
Literatur	14

JEL-Klassifikation

- D10 – Haushaltsverhalten und Familienökonomie, Allgemein
- H23 – Externalitäten, Umverteilungseffekte, Umweltsteuern und Subventionen
- H55 - Soziale Sicherung und öffentliche Pensionen
- I13 – Krankenversicherung, öffentliche und private

Zusammenfassung

Kindererziehung ist für die nachhaltige Sicherung umlagefinanzierter Sozialversicherungsansprüche von essenzieller Bedeutung. Insofern ist die Frage nach einer angemessenen Berücksichtigung von Kindererziehungsleistungen bei der Finanzierung der gesetzlichen Kranken-, Pflege- und Rentenversicherung zwar nachvollziehbar; vor dem Hintergrund des gesamtgesellschaftlichen Familienleistungsausgleichs zeigt sich aber, dass eine Differenzierung der Sozialversicherungsbeiträge nach der Kinderzahl nicht sinnvoll ist.

So stößt bereits der Versuch einer Messung familienbezogener Be- und Entlastungen insgesamt, erst recht aber bezogen auf einzelne Teilsysteme der sozialen Sicherungssysteme an methodische Grenzen. Zum einen ist die Abgrenzung der mit der Kindererziehung einhergehenden familiären Kosten und Nutzen umstritten. Zum anderen bleibt aus ökonomischer Sicht ungeklärt, wie die Saldierung möglicher Be- und Entlastungen zu bewerten ist. Denn die dazu notwendige Bemessung positiver Nutzeneffekte, die der Gesellschaft aus der privaten Entscheidung zugunsten der Familiengründung erwachsen, und die es in den Familien zu kompensieren gilt, ist nicht möglich.

Vor diesem Hintergrund ist bei Forderung nach einer nach der Kinderzahl differenzierenden Beitragsfinanzierung zweierlei zu beachten: Zum einen würden die kaum kontrollierbaren Rückwirkungen auf den allgemeinen steuerfinanzierten Familienleistungsausgleich dessen Neujustierung erfordern, die aber an den grundlegenden methodischen Problemen zu scheitern droht. Zum anderen erfassen die gesetzlichen Sozialversicherungssysteme jeweils nur eine Teilgruppe der Bevölkerung. Wollte man eine nach der Kinderzahl differenzierte Beitragsstaffelung mit der besonderen Bedeutung der Kindererziehung für die Fortführung umlagefinanzierter Systeme begründen, würde dies unmittelbar zu Ungleichbehandlungen für die bislang privat versicherten Personengruppen führen.

Selbst wenn man den Fokus auf einzelne Sozialversicherungszweige begrenzen würde, ergäben sich in der gesetzlichen Rentenversicherung zwei Gestaltungsoptionen: Eine Staffelung der Beitragszahlungen nach der Kinderzahl würde lediglich die Finanzierungslasten im Querschnitt der Versicherten umverteilen. Unverändert bliebe aber die Notwendigkeit zur ergänzenden Privatsorge bestehen. Mit dem dafür notwendigen Aufwand droht dann aber der beabsichtigte Entlastungseffekt für Eltern zu verpuffen. Stattdessen wäre alternativ eine Differenzierung des Rentenanspruchs nach der individuellen Kinderzahl vorzuziehen. Auch wenn in den gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherungen ähnliche intergenerative Verteilungswirkungen auftreten wie in bei der gesetzlichen Alterssicherung, so sind diese Systeme doch als Schadensversicherungen konzipiert. Weil der Leistungsfall grundsätzlich zu jeder Lebensphase auftreten kann, lässt sich eine Beitragsdifferenzierung nach der Kinderzahl kaum begründen, ohne den Versicherungsgedanken aufzulösen.

Vor dem Hintergrund dieser Argumente ist die Forderung nach einer stärkeren Berücksichtigung der Erziehungsleistungen von Familien an den allgemeinen steuerfinanzierten Familienleistungsausgleich zu adressieren.

1 Vorbemerkung

Vor dem Ersten Senat des Bundesverfassungsgerichts wird derzeit eine Verfassungsbeschwerde verhandelt (1 BvR 2257/16), die eine stärkere Berücksichtigung der familiären Erziehungsleistungen im Rahmen der umlagefinanzierten Sozialversicherungen anmahnt. Die Verfassungsbeschwerde zielt im Kern auf eine nach der Kinderzahl differenzierten Beitragserhebung in den gesetzlichen Renten- und Krankenversicherungen respektive auf eine entsprechende Anpassung der bereits kinderzahlabhängigen Beitragsstaffelung in der sozialen Pflegeversicherung. Begründet wird dies mit der besonderen Bedeutung der Kindererziehung für die Fortführung der umlagefinanzierten Sicherungssysteme. Zur Klärung des Sachverhalts hat der Erste Senat Stellungnahmen zu möglichen kinderbedingten Nachteilen/Belastungen respektive Vorteilen/Entlastungen erbeten – systemintern, also innerhalb der gesetzlichen Kranken-, Pflege- und Rentenversicherungen, sowie systemextern in anderen Lebens- und Rechtsbereichen. Die folgende Stellungnahme des Instituts der deutschen Wirtschaft (IW) stellt auf die Schwierigkeiten einer Quantifizierung und Bewertung möglicher Be- oder Entlastungen ab und ordnet vor diesem Hintergrund Möglichkeiten einer Beitragsdifferenzierung nach der Kinderzahl in den betreffenden Sozialversicherungszweigen ein.

2 Theoretische Vorüberlegung aus ökonomischer Perspektive

Einer empirischen Quantifizierung möglicher Be- und Entlastungen, die Familien durch Kindererziehung entstehen, stellt sich vorgelagert aus ökonomischer Perspektive die Frage nach einer theoretischen Begründung, warum ein möglicher Ausgleich familienbezogener Lasten geboten sein könnte. Dabei ist zunächst zwischen außerökonomischen Wertvorstellungen und genuin ökonomischen Begründungszusammenhängen zu unterscheiden.

So stellt zum Beispiel eine verfassungsrechtlich herausgehobene Bedeutung der Ehe und Familie eine für die ökonomische Wissenschaft exogene, nicht aus sich selbst heraus begründete Norm dar. Eine besondere Bedeutung der Familie kann zum Beispiel auch aus christlichen Werthaltungen abgeleitet werden. Unter derartigen normativen Vorgaben vermag die ökonomische Wissenschaft zwar Fragen nach fiskalischen Effekten und ökonomischen Implikationen zu diskutieren, wobei es dabei vorrangig um Abgrenzungs- und Messbarkeitsfragen geht. Eine Bewertung der zu beschreibenden Effekte lässt sich aber aus der ökonomischen Wissenschaft heraus – angesichts der exogen vorgegebenen Werte – nicht ableiten. Nach dem Verständnis des IW wäre aber genau das vonnöten, um mögliche Be- und Entlastungen nicht nur zu ermitteln und zu saldieren (siehe Punkt 2), sondern die Befunde auch ökonomisch einordnen zu können.

Davon zu unterscheiden ist eine eigenständige theoretische Begründung der ökonomischen Wissenschaft für eine besondere Behandlung von Familien zum Beispiel im Kontext des Abgaben- und Transferrechts. Dazu bedient sich die Ökonomie der Marktversagenstheorie und unterstellt, dass den Eltern durch ihre freie Entscheidung zugunsten einer Familiengründung nicht nur individuell zurechenbare Kosten, sondern auch privater Nutzen entstehen. Während bei andersartigen Konsumententscheidungen die individuelle Wahlentscheidung allein nach der Abwägung von individuellen Grenzkosten und Grenznutzen erklärt werden kann, fallen bei der

Kindererziehung auch für die Gesellschaft positive Nutzeneffekte an, die in dem individuellen Entscheidungskalkül nicht berücksichtigt werden (können). Dadurch werden die individuellen Entscheidungen zugunsten einer Familiengründung zumindest teilweise durch Effekte für Dritte überlagert. Denn ohne einen Familienleistungsausgleich würden die Kosten der Kindererziehung in vollem Umfang von den Eltern/Familien getragen, aber nur zu einem Teil durch den privaten Nutzen der Familiengründung kompensiert, weil ein Teil-Nutzen der Kindererziehung für die Gesellschaft anfällt. Ausschließlich rational handelnde Individuen vorausgesetzt (wie in der ökonomischen Theorie grundsätzlich üblich) führt eine reine Kosten-Nutzen-Abwägung über die Familiengründung deshalb in der Tendenz zu einer im Durchschnitt der Bevölkerung geringeren Kinderzahl.

Gemäß dieser theoretischen Begründung ließe sich der optimale Umfang eines Familienleistungsausgleichs aus dem Nutzen der Kinder für die Gesellschaft bestimmen. Der optimal bemessene Ausgleich entspräche im Idealfall dem sozialen Nutzen der Kindererziehung und wäre als Maßstab für die Bemessung des aus dem allgemeinen Steueraufkommen zu finanzierenden familienspezifischen Leistungsausgleichs heranzuziehen.

Für die empirische Analyse entsteht jedoch das Problem, die Höhe des sozialen Nutzens privater Entscheidungen zugunsten der Kindererziehung konkret zu beziffern.

3 Einordnung empirischer Studien

Diese theoretische Vorbemerkung ist notwendig, um die Ergebnisse zahlreicher in der Literatur dokumentierter Studien zu den familienbezogenen Be- und Entlastungen ökonomisch einordnen zu können. Denn sowohl die Abgrenzung spezifischer familienpolitischer Maßnahmen als auch deren Bewertung anhand monetärer Äquivalente (zum Beispiel für den Konsum von öffentlich bereitgestellten Bildungsgütern) sind umstritten und werden nicht einheitlich gehandhabt. Gleichwohl sind in der Literatur zahlreiche Versuche dokumentiert, zunächst jenseits der Sozialversicherungssysteme auf gesamtgesellschaftlicher Ebene Leistungen und mögliche Kosten der Kindererziehung zu saldieren.

So findet sich im **Sozialbudget 2018** in der Tabelle I-2 (Leistungen nach Institutionen) der Hinweis, dass allein für das Kindergeld und den steuerlichen Familienleistungsausgleich im Jahr 2018 geschätzt 46,227 Milliarden Euro aufgewendet worden sind (BMAS, 2019). In dieser Summe nicht enthalten sind jedoch Leistungen weiterer Förder- und Fürsorgesysteme, die wie im Fall der Kinder- und Jugendhilfe speziell an bedürftige Familien adressiert werden. Ebenso werden in dieser Summe nicht die spezifischen, an Kinder und Ehepartner fließenden Leistungsausgaben der sozialen Sicherungssysteme aufgelistet. Deshalb werden in der Tabelle II des Sozialbudgets alternativ die Aufwendungen staatlicher und parafiskalischer Einrichtungen nach Funktionen aufgeschlüsselt. Demnach wurden im Jahr 2018 geschätzt 104,814 Milliarden Euro für „Kinder“ aufgewendet, weitere 5,93 Milliarden Euro für Mutterschaft und Ehegatten.

Unklar bleibt allerdings in der funktionalen Abgrenzung, ob jede Zahlung zugunsten von Kindern auch durch familienzuspezifische Ausgleichsbedarfe oder durch andere Zielsetzungen motiviert werden. Die funktionale Abgrenzung bietet auch deshalb keine abschließende Übersicht, weil sie zum Beispiel weitere Aufwendungen bei Krankheit nicht danach differenziert, ob diese an Kinder, Eltern oder Kinderlose fließen. Hierzu macht auch die weitere Aufschlüsselung der Aufwendungen für den Sozialschutz nach Funktionen und Institutionen (Tabelle III-2) keine hinreichenden Angaben, geschweige denn, dass in dieser tieferen Gliederung eine Differenzierung nach Versicherungs- und Fürsorgeleistungen in den Teilsystemen gelingt. Mit dem Verweis auf das Zahlenwerk des Sozialbudgets werden die beiden zentralen Probleme der ökonomischen Analyse familienzuspezifischer Leistungen exemplarisch deutlich – angefangen von der Abgrenzung familienzuspezifischer Ausgleichssysteme bis hin zu der ungeklärten Bewertung der Aggregate, die sich aus einer Saldierung von Zahlungsströmen nicht erschließt.

Im **Familienreport 2017** werden ausgewählte familienzuspezifische Leistungen für den Zeitraum von 2006 bis 2016 dargestellt (BMFSFJ, 2017, 52). Zu den dargestellten Leistungen, die direkt an Kinder gekoppelt sind, zählen:

1. das Kindergeld mit rund 40 Milliarden Euro im Jahr 2016. Es wurde von 2008 bis 2018 um 40 Euro pro Kind erhöht und stieg im Jahr 2019 um weitere 10 Euro.
2. die (Kinder-)Tagesbetreuung mit rund 25 Milliarden Euro im Jahr 2015. Zwischen 2006 und 2015 haben sich die Ausgaben von 11 Milliarden Euro auf rund 25 Milliarden Euro damit mehr als verdoppelt. Der weitere Ausbau nach 2015 dürfte zu deutlich steigenden Ausgaben führen.
3. die Mitversicherung der Kinder in der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) mit 18,5 Milliarden Euro im Jahr 2015. Im Jahr 2006 betrug dieser Wert noch 13,7 Milliarden Euro.
4. Beiträge des Bundes für Kindererziehungszeiten an die gesetzliche Rentenversicherung mit 12,5 Milliarden Euro. Im Jahr 2006 lagen die Leistungen bei 11,4 Milliarden Euro, dürften aber durch die Ausweitung der Mütterrente in den letzten Jahren weiter gestiegen sein.
5. das Elterngeld in Höhe von 6,0 Milliarden Euro im Jahr 2016. Die Ausgaben sind inzwischen durch die deutlich stärkere Inanspruchnahme auch von Vätern weiter gestiegen.

Neben diesen Leistungen fallen weitere größere Beträge für das Ehegattensplitting und die Mitversicherung der Ehepartner in der GKV an. Diese Beträge kommen aber auch Ehepaaren ohne Kinder zugute.

Eine **Untersuchung von Anger et al.** (2017) versucht, den fiskalischen Effekt eines Kindes zu ermitteln, in dem die durch ein zusätzliches Kind entstehenden Einnahmen der öffentlichen Hand den Einnahmeverlusten beziehungsweise Zusatzausgaben der Eltern gegenübergestellt werden, die für dieses Kind entstehen. Hierbei entstehen in der Familie Einnahmeverluste zum Beispiel dadurch, dass durch die Kindererziehung ein geringes Zeitvolumen der Eltern am

Arbeitsmarkt angeboten wird, was nicht nur ein niedrigeres Haushaltseinkommen impliziert, sondern gleichzeitig auch zu geringen Steuer- und Beitragseinnahmen der Sozialversicherungen führt. Gleichzeitig entstehen Ausgaben durch Kindergeld, Bildungsausgaben und andere öffentliche Leistungen. Entscheidend für den Gesamteffekt ist aber vor allem nach Berechnungen von Anger et al. (2017) der Bildungserfolg der Kinder und der damit verbundene Arbeitsmarkterfolg. Letzterer bestimmt, ob bei gegebenen Ausgleichssystemen letztendlich ein zusätzlicher Nettoeffekt auf der Einnahmenseite der öffentlichen Hand entsteht. Daraus erwächst ein weiteres Problem bei der Messung des Nettoeffekts, der politischen Handlungsbedarf beim Familienleistungsausgleich begründen könnte. Denn durch den Ausbau von Ganztagschulen könnte die öffentliche Hand die Bildungserfolge der Kinder fördern und gleichzeitig die Opportunitätskosten der Eltern und damit die entgangenen Einnahmen der öffentlichen Hand reduzieren. Übertreffen – wie empirische Studien zeigen (zum Beispiel Geis, 2018) – die ableitbaren Zusatzeinnahmen dieser beiden Effekte die Gesamtausgaben der öffentlichen Hand für Ganztagschulen, so nimmt der Nettoeffekt eines zusätzlichen Kindes für die öffentliche Hand zu.

Aus ökonomischer Sicht würde eine Ganztagschule den Erwerbsnachteil von Familien mit Kindern damit effizienter im Sinne einer Erhöhung externer Nutzen kompensieren als ein Ausgleich im System der Sozialversicherungen. Dieser Weg könnte jedoch die privaten Nutzen der Kinder für die Eltern reduzieren, falls diese eine Ganztagsbetreuung der Kinder nicht präferieren. Damit stellt sich anschließend die Frage, ob der Nachteil der Familien durch hohe Opportunitätskosten der Kindererziehung privaten Präferenzen folgt und zu privaten Nutzen in mindestens gleicher Höhe führen, oder ob die Kosten überwiegen, da beispielsweise eine Ganztagsbetreuung nicht verfügbar ist. Mit dem zunehmenden Ausbau der Ganztagsinfrastruktur dürften die Opportunitätskosten im Zeitablauf zumindest gesunken sein.

Zusammenfassend zeigen die Überlegungen, dass eine Berechnung der externen Nutzen von Kindern für die Gesellschaft von zahlreichen Annahmen abhängt und deshalb schwer, sprich kaum eindeutig, zu quantifizieren ist. Die alleinige Begründung eines Nachteilsausgleichs von Eltern aufgrund höherer Kosten im Vergleich zu Kinderlosen greift – wie oben beschrieben – zu kurz, weil dann auch die Nutzen der Kinder im Vergleich zu (in Teilen auch unfreiwillig) Kinderlosen ermittelt werden müssten.

4 Sozialversicherung und Familienleistungsausgleich

Die Frage nach den besonderen Be- und Entlastungen kann gleichwohl nicht nur im Rahmen des allgemeinen Familienleistungsausgleichs diskutiert werden, sondern auch vor dem Hintergrund der Besonderheiten der umlagefinanzierten Sozialversicherungssysteme. Dazu sind zunächst einige generelle Vorbemerkungen vonnöten:

- Die Betrachtung einzelner Subsysteme der gesellschaftlichen Sicherungsarchitektur erfordert unabhängig vom Ergebnis im Detail eine einordnende Reflexion zum gesellschaftlichen Familienleistungsausgleich, um per Saldo eine Aussage über die Wirkungen familienpolitisch motivierter Instrumente treffen zu können. Jede Verkürzung auf einzelne Zweige der Sozialversicherung droht ansonsten systematische Fehlschlüssen zu provozieren.

- Gleichzeitig ist zu beachten, dass ein Familienleistungsausgleich aus ökonomischer Perspektive gesamtgesellschaftlich begründet ist, während die gesetzlichen Kranken- und Pflege- sowie Rentenversicherungen jeweils nur eine Teilmenge der Gesellschaft erfassen. Vor diesem Hintergrund sind Aussagen über mögliche Be- und Entlastungen der dort versicherten Familien immer auch vor dem Gleichheitsgrundsatz zu überprüfen, weil damit implizit auch Aussagen über nicht erfolgte Be- und Entlastungen der nicht gesetzlich versicherten Personen verbunden sind.
- Schließlich ist bei der Analyse familienspezifischer Zahlungs- und Leistungsströme stets zu reflektieren, dass die genannten Zweige im Umlageverfahren organisiert werden. Dadurch werden die fiskalisch relevanten Ströme im Querschnitt der versicherten Bevölkerung, also innerhalb einer Periode organisiert, obwohl sie wie im Fall der Rentenversicherung für die Versicherten eine intertemporale Einkommensumverteilung von der Erwerbs- in die Ruhestandsphase organisieren sollen. Gleichzeitig verändert sich mit dem demografischen Wandel das zahlenmäßige Verhältnis von Menschen im Erwerbs- und im Ruhestandsalter. Weil unter Status-quo-Bedingungen daraus intergenerative Lastverschiebungen erwachsen, werden mögliche systemimmanente Umverteilungen zugunsten oder zu Lasten der Familien durch demografisch induzierte, intergenerative Verteilungswirkungen überlagert. Dies erschwert sowohl die Messung als auch die Bewertung möglicher familienspezifischer Be- und Entlastungen.

5 Gesetzliche Rentenversicherung im Drei-Generationen-Modell

Am Beispiel der gesetzlichen Rentenversicherung wird deutlich, dass der intendierte intertemporale Einkommenstransfer von der Erwerbs- in die Ruhestandsphase nur mittelbar über die langfristige Fortführung des Umlageverfahrens erreicht wird, weil der eigene Rentenanspruch in der Zukunft der Sache nach zwar durch die eigene Beitragszahlung während der Erwerbsphase erworben wird, dieser aber materiell erst durch die Beitragszahlungen künftiger Erwerbsgenerationen erfüllt wird. In diesem Zusammenhang erlangt die Kindererziehung ihre zentrale Bedeutung für die gesetzliche Alterssicherung, weil nur die Familiengründung eine Fortführung dieses Systems erlaubt. Deshalb ist die umlagefinanzierte Rentenversicherung als Drei-Generationenmodell zu interpretieren, in dem neben dem Zahlungsfluss von den beitragszahlenden Erwerbstätigen an die Rentenbezieher auch die Kindererziehung von zentraler Bedeutung ist (Kochskämper, 2015, 11 ff.; Pimpertz, 2005).

Die gesetzliche Rentenversicherung trägt diesem Gedanken bislang auf verschiedene, aber wenig systematische Art und Weise Rechnung. Zum einen gewährt sie als Quasi-Anerkennung von Erziehungsleistungen eine „Mütterrente“, die je nach Geburtsjahr der Kinder verschieden hoch ausfällt und in der Vergangenheit wiederholt angepasst worden ist. In die Zukunft geschaut erlangt jedes Elternpaar mit mindestens einem gesetzlich Versicherten pro Kind eine kinderbezogene Rentenanwartschaft, die drei Entgeltpunkten respektive dem betragspflichtigen Durchschnittsverdienst für drei Jahre entspricht. Die Zurechnung dieser Anwartschaft folgt grundsätzlich der tatsächlich erbrachten Erziehungsleistung, ist aber innerhalb des Elternpaares wählbar.

Damit wird künftig ein Teil der dann zu alimentierenden Rentenansprüche nach der Kinderzahl errechnet. Während dieser Anspruch in die Zukunft reicht, erfolgt derzeit eine „Gegenfinanzierung“ aus allgemeinen Steuermitteln. Die fiktiven Beiträge für die kindererziehenden Eltern bemessen sich aber nicht nach den künftig entstehenden Ansprüchen, sondern unter anderem nach der jeweils aktuellen Zahl der unter dreijährigen Kinder. De facto fließen damit die steuerfinanzierten „Beiträge“ aus dem aktuell erwirtschafteten Steueraufkommen an die Rentenversicherung, um dort im Umlageverfahren die Anwartschaften der aktuellen Rentnergeneration zu finanzieren, und nicht etwa die kinderbezogenen Ansprüche heutiger Eltern in der Zukunft.

Jenseits der Frage, ob die Anrechnung von Kindererziehungsleistungen im gesetzlichen Rentenversicherungssystem hinreichend hoch bemessen ist (dazu Kochskämper, 2015, 16 und die dort zitierte Literatur), fällt auf, dass die fiktiven Beitragsleistungen und das Bedienen der kinderbezogenen Anwartschaften zeitlich auseinanderfallen. Zwei Möglichkeiten stehen grundsätzlich zur Diskussion, wie dem Beitrag der Kindererziehung in einer umlagefinanzierten Rentenversicherung Rechnung getragen werden kann (dazu Kochskämper, 2015, 17 f.):

Kinderabhängig gestaffelte Beiträge. Zum einen ließe sich die Beitragszahlung der erwerbstätigen Versichertenpopulation danach staffeln, ob und wie viele Kinder vom jeweiligen Versicherten erzogen werden. Folgt man diesem Modell, dann ergibt sich zunächst eine familienpezifische Entlastung gegenüber kinderlosen Beitragszahlern in der Phase der Kindererziehung. Soll der besonderen Bedeutung der Kindererziehung für den Fortbestand des Umlageverfahrens Rechnung getragen werden, dann ist diese Beitragsstaffelung nicht nur auf die Phase zu beschränken, in der Kinder im Familienumfeld leben. Denn weil die Leistung der Kindererziehung über das Heranwachsen des Nachwuchses hinaus positiv wirkt, wäre eine lebenslange Beitragsdifferenzierung angezeigt. Nach diesem Argument entfaltet eine kinderabhängige Beitragsstaffelung aber nicht nur eine Entlastung der Familien während der Kindererziehung, sondern wirkt über einen Familienleistungsausgleich im engen Sinne hinaus in die Phase hinein, in der Kinder in der Regel den elterlichen Haushaltskontext verlassen.

Eine spezifische Entlastung der Eltern im Beitragsrecht stößt spätestens vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung an Grenzen. Denn eine kinderabhängige Beitragsstaffelung führt lediglich zu einer Umverteilung der Finanzierungslasten innerhalb der Gruppe der Beitragszahler, während die Finanzierungserfordernisse insgesamt unverändert durch die Anwartschaften der aktuellen Rentnergeneration determiniert werden. Wenn sich aber das zahlenmäßige Verhältnis von Beitragszahlern zu Rentenempfängern künftig deutlich zu Lasten der erwerbstätigen Versicherten verändert (dazu unter anderem Kochskämper, 2015, 5 ff.), drohen künftige Beitragszahler deutlich stärker belastet zu werden. Wird dieser intergenerative Verteilungskonflikt unter anderem über das regelgebundene Absinken des Sicherungsniveaus und einen begrenzten Anstieg der Beitragssätze in der Rentenversicherung austariert, entsteht für Eltern das Problem, dass sie mögliche Versorgungslücken durch ergänzende private Vorsorge schließen müssen. Damit droht der beabsichtigte Entlastungseffekt für Familien durch die Notwendigkeit zur verstärkten Privatvorsorge zumindest teilweise kompensiert zu werden – der beabsichtigte Effekt eines systeminternen Familienleistungsausgleichs droht zu verpuffen.

Kinderabhängig gestaffelte Rentenanwartschaften. Deshalb besteht eine weitere Option darin, nicht die Beiträge nach der Kinderzahl zu staffeln, sondern in der gesetzlichen Rentenanwartschaft nach der Kinderzahl zu differenzieren (Kochskämper, 2015, 13 und 17 f.). In dieser Systematik würden Familien nicht während der Kindererziehung unmittelbar entlastet. Aber die Notwendigkeit zur privaten Vorsorge würde abgemildert, weil in höherem Maße gesetzliche Anwartschaften für den eigenen Ruhestand im Alter gebildet werden. Spiegelbildlich erzielen Kinderlose in der Zukunft relativ niedrige gesetzliche Rentenansprüche und müssen deshalb zur Absicherung ihres Lebensstandards im Alter verstärkt privat vorsorgen. Diese Logik stellt dann aber nicht etwa eine „Bestrafung“ der Kinderlosen dar. Vielmehr sind Kinderlose aufgrund der – abgesehen von dem steuerfinanzierten Familienleistungsausgleich – fehlenden erziehungsbedingten Lasten in der Lage und vor die Notwendigkeit gestellt, im Vergleich zu Eltern relativ stärker außerhalb des Umlagesystems vorzusorgen. Nach dieser Logik gelänge es sogar, die künftige Finanzierungslast nach Maßgabe der heute erbrachten Erziehungsleistungen „atmen“ zu lassen, weil sich die künftig zu alimentierenden Anwartschaften der heutigen Elterngeneration stärker an deren Kinderzahl ausrichten. In der Folge werden künftige Beitragszahler-Kohorten (heutige Kinder-Generation) nur noch in dem Maße belastet, in dem sich aktuelle Beitragszahler-Kohorten (heutige Eltern-Generation) in der Kindererziehung engagieren.

Zwischenergebnis. Unstrittig ist, dass Kindererziehung für den Fortbestand des umlagefinanzierten Rentenversicherungssystems von essenzieller Bedeutung ist. Deshalb ist eine Berücksichtigung der Kinderzahl grundsätzlich sinnvoll. Die Frage aber, in welchem Umfang die Kindererziehungsleistung zu bemessen ist, führt zurück auf grundlegende Probleme, die eingangs diskutiert worden sind. Jenseits der Abgrenzungs- und Bemessungsprobleme bieten sich zwei Optionen an, wie die Kindererziehung berücksichtigt werden kann. Dabei führt eine kinderzahlabhängige Differenzierung der Beitragszahlung zu einer Umverteilung der Finanzierungslasten im Querschnitt der aktuellen Gemeinschaft der Beitragszahler. Da Eltern dadurch aber keine höheren Anwartschaften im Alter generieren, droht der Entlastungseffekt durch die demografisch bedingte Notwendigkeit zur privaten Vorsorge wieder zu verpuffen. Alternativ – allerdings verbunden mit einer komplexen Anpassung der Rentenberechnung – ließe sich der künftige Rentenanspruch nach der Kinderzahl differenzieren, womöglich stärker als bislang vom Gesetzgeber umgesetzt. Damit wäre zwar keine unmittelbare Entlastung der Familien während der Kindererziehung verbunden, mittelbar aber in dem Sinne, dass die Notwendigkeit zur ergänzenden Vorsorge für Eltern gemildert würde. Damit verbunden ist ein Beitrag zur intergenerativen Gerechtigkeit, weil künftige Rentenanwartschaften in Summe nur in dem Maße steigen, wie sich die dann Rentenbezugsberechtigten zuvor in der Kindererziehung engagiert haben. Während der erste Ansatz auf eine familienpezifische Entlastung zielt und deshalb die Frage aufwirft, wie mit dem Personenkreis außerhalb der gesetzlichen Rentenversicherungspflicht zu verfahren ist, erlaubt der zweite Ansatz der kinderzahlabhängig definierten Rentenanwartschaften eine systemimmanente Stabilisierung der umlagefinanzierten Alterssicherung, ohne Fragen der Gleichbehandlung in einem grundsätzlich steuerfinanzierten, gesellschaftsumfassenden Familienleistungsausgleich aufzuwerfen.

6 Gesetzliche Kranken- und Pflegeversicherung als Schadensversicherungen

Auch die gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherungen sind im Umlageverfahren organisiert. Deshalb bestehen auf den ersten Blick ähnliche Begründungszusammenhänge wie in der gesetzlichen Rentenversicherung, zumal auch das Gesundheitsrisiko, noch stärker aber das Pflegefallrisiko stark altersabhängig ausgeprägt sind (Kochskämper, 2015, 6 f.). Dadurch entsteht für die jüngeren Beitragszahler auf ähnliche Weise mittelbar ein intertemporale Ausgleich, weil ihre Beitragszahlungen in jüngerem Alter zur Finanzierung der relativ stärkeren Leistungsanspruchnahme durch ältere Versicherte beitragen. Intertemporal, also über die Lebensspanne betrachtet, wechseln die Versicherten von der Position eines „Nettobeitragszahlers“ zu der eines „Nettoleistungsempfängers“. Die damit verbundene Erwartung, dass der eigene, altersbedingt steigende Behandlungs- und Pflegebedarf künftig abgesichert ist, setzt somit zwingend die Fortsetzung des Umlageverfahrens voraus. Mithin erlangt Kindererziehung auch in diesen beiden Systemen einen essenziellen Charakter.

Gleichwohl unterscheiden sich die beiden Systeme grundlegend von der umlagefinanzierten Rentenversicherung. Denn im gesetzlichen Alterssicherungssystem ist der „Versicherungsfall“ durch den Wechsel von der Phase der Beitragszahlung in die des Rentenbezugs vorherbestimmt. Der „Versicherungs- oder Schadensfall“ in den gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherungen kann dagegen zu jeder Lebensphase auftreten und den Leistungsfall auslösen – unabhängig davon, ob sich de facto aufgrund der altersabhängigen Risikoausprägungen die Wahrscheinlichkeiten der Leistungsanspruchnahme im Lebenszyklus unterschiedlich stark ausprägen. Diesem Charakter einer Schadensfall-Versicherung entsprechend werden Ruheständler auch während des Rentenbezugs zur Beitragszahlung nach Maßgabe ihres beitragspflichtigen Einkommens veranlagt, während in der gesetzlichen Rentenversicherung eine Beitragspflicht mit dem Rentenbezug grundsätzlich entfällt.

Gleichwohl hat der Gesetzgeber auch in den umlagefinanzierten Kranken- und Pflegeversicherungen familienspezifische Entlastungen vorgesehen. Denn obwohl Kinder und nicht erwerbstätige Ehepartner beitragsfrei über den beitragspflichtigen Elternteil respektive Ehepartner abgesichert sind, besteht für sie (abgesehen vom Krankengeldanspruch) vollumfänglicher Leistungsanspruch. Dadurch wird innerhalb der gesetzlichen Versichertengemeinschaft eine Umverteilung vorgenommen, da die nicht unmittelbar durch eigene Beitragszahlung gegenfinanzierten Leistungsansprüche auf die Gruppe der Beitragszahler umgelegt werden. Es handelt sich dabei also um eine Form der systemimmanenten Finanzierung von kinderbezogenen Leistungsansprüchen unter dem Dach einer solidarischen Versicherung.

Die familienbezogene Komponente der Beitragsfinanzierung ließe sich allerdings auch alternativ ausgestalten – etwa indem ein kinderbezogener Beitrag erhoben würde, um im Gegenzug die übrigen Beitragszahler im Umfang des damit finanzierten Ausgabenvolumens zu entlasten. Eine familienspezifische Entlastung würde dann aber eine entsprechende, zweckgebundene Ausweitung des allgemeinen, steuerfinanzierten Familienleistungsausgleichs erfordern, von dem dann konsequenterweise auch Nicht-Mitglieder der gesetzlichen Solidargemeinschaft profitierten,

die zwar alternativ privat krankenversichert sind, aber gleichwohl mit ihrem generativen Verhalten zur Fortführung des Umlageverfahrens beitragen (können).

7 Abschließende Würdigung

Kindererziehung ist für die nachhaltige Sicherung umlagefinanzierter Sicherheitsansprüche von essenzieller Bedeutung. Insofern ist die Frage nach der Berücksichtigung von Kindererziehungsleistungen bei der Ausgestaltung der Beitragsfinanzierung in den gesetzlichen Sozialversicherungszweigen nachvollziehbar. Ein Familienleistungsausgleich ist auch aus ökonomisch-theoretischer Sicht grundsätzlich begründet, entsteht mit der Kindererziehung doch auch ein gesellschaftlicher Nutzen, der einen Teilausgleich der privat entstehenden Lasten begründet.

Allerdings stößt die Messung möglicher, familienspezifischer Nettobelastungen an methodische Grenzen, da schon die Abgrenzung der mit der Kindererziehung einhergehenden familiären Kosten und Nutzen umstritten ist und weitere Abgrenzungsfragen bei der Inanspruchnahme gesellschaftlich bereitgestellter Leistungen (zum Beispiel Bildung) kontrovers diskutiert werden. Selbst wenn eine Saldierung möglicher Be- und Entlastungen gelänge, bliebe aus ökonomischer Sicht eine Bewertung ungeklärt, weil die dazu notwendige Bemessung positiver Nutzeneffekte, die der Gesellschaft aus der privaten Entscheidung zugunsten einer Familiengründung erwachsen, in der Praxis nicht möglich wäre.

Für die Beurteilung der Frage nach einer kinderzahlabhängigen Differenzierung der gesetzlichen Sozialversicherungen ist des Weiteren zu beachten, dass ein gesellschaftlicher und deshalb steuerfinanzierter Familienleistungsausgleich alle Bürger erfasst, während in der gesetzlichen Renten- und der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung nur jeweils unterschiedlich abgegrenzte Teilgruppen der Bevölkerung erfasst werden. Somit würde jede Begründung einer kinderzahlabhängigen Beitragsdifferenzierung die Frage nach dem Gleichbehandlungsgrundsatz für jene Personengruppen nach sich ziehen, die außerhalb des Regelungskreises gesetzlicher Sozialversicherungen abgesichert sind. Daraus lässt sich die ökonomisch begründete Schlussfolgerung ableiten, dass Fragen nach der Bedeutung von Familien grundsätzlich an den bevölkerungsumfassenden, steuerfinanzierten Familienleistungsausgleich zu adressieren sind.

Selbst wenn man diesen Argumenten nicht folgen wollte, blieben für die gesetzliche Rentenversicherung zwei Optionen zur Berücksichtigung von Kindererziehung: eine Berücksichtigung von Familien im Beitrags- oder im Leistungsrecht. Eine Differenzierung im Beitragsrecht führt jedoch angesichts der demografisch bedingten Veränderungen und Herausforderungen nur auf den ersten Blick zu einer Entlastung von Familien, da angesichts eines absehbar sinkenden Sicherungsniveaus in der Zukunft den Eltern die Notwendigkeit erwächst, ergänzend privat vorzusorgen. Intendierte Entlastungen von Familien würden dadurch konterkariert. Eine Differenzierung im Leistungsrecht würde dagegen dieses Erfordernis für Elternpaare abmildern, wobei für die nachfolgenden Beitragszahler-Kohorten zusätzlich der Vorteil entstünde, dass die von ihnen zu tragende Beitragslast in der Zukunft idealiter nicht steigt, weil die Ansprüche der dann zu versorgenden Eltern-Generation davon abhängt, wie weit diese zuvor in Nachwuchs investiert hat.

Gänzlich anders fällt die Beurteilung für die gesetzliche Kranken- und Pflegeversicherungen aus, für deren Fortführung zwar Kinder gleichermaßen bedeutsam sind. Da es sich aber dabei um einen lebenslangen Versicherungsschutz handelt und der „Schadensfall“ in jedem Alter eintreten kann, ist eine kinderzahlabhängige Differenzierung im Beitragsrecht ökonomisch nicht begründet. Zudem sind Kinder und nicht-erwerbstätige Ehepartner bereits im Status quo beitragsfrei abgesichert.

Vor dem Hintergrund dieser Argumente erkennt das IW keine ökonomische Begründung für eine kinderzahlabhängige Beitragsdifferenzierung in der gesetzlichen Krankenversicherung respektive einer weitere Beitragsdifferenzierung in der sozialen Pflegeversicherung, sondern verweist stattdessen auf das Instrument des steuerfinanzierten Familienleistungsausgleichs, in dessen Rahmen mögliche Anpassungsbedarfe bevölkerungsumfassend vorzunehmen sind.

Literatur

Anger, Christina / Geis, Wido / Plünnecke, Axel, 2017, Die volkswirtschaftliche Bedeutung der Mehrkindfamilien in Deutschland, Gutachten im Auftrag des Verbandes kinderreicher Familien Deutschland e. V.

BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2019, Sozialbudget 2018, Stand Juni 2019

BMFSFJ – Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend, 2017, Familienreport 2017. Leistungen, Wirkungen, Trends., Berlin

Geis, Wido, 2018, Investitionen in die Ganztagsbetreuung von Grundschulkindern – ökonomische Effekte einer Vereinbarkeits-, Bildungs- und Integrationsrendite, Kurzexpertise im Auftrag von Prognos

Kochskämper, Susanna, 2015, Fehler im System – aber welcher? Zur Berücksichtigung von Kindern in den Sozialversicherungen, IW-Policy Paper, Nr.30, Köln

Pimpertz, Jochen, 2005, Alterssicherung im Drei-Generationenvertrag – Zur Berücksichtigung der Kindererziehung in der umlagefinanzierten Sozialversicherung, IW-Positionen, Nr. 14, Köln