

Winfried Schmähl

Mehr Zielgenauigkeit und Transparenz durch eine steuerfinanzierte Familienkasse

In seinem „Beitragskinderurteil“ vom 3.4.2001 hat das Bundesverfassungsgericht eine verfassungswidrige Benachteiligung von Familien in der sozialen Pflegeversicherung festgestellt und zugleich den Gesetzgeber verpflichtet, bis Ende 2004 einen Ausgleich der Benachteiligung „innerhalb dieses Systems“ auf der Beitragsseite vorzunehmen. Eine Umsetzung dieses Urteils würde nach derzeitigen Plänen tendenziell eine vermehrte Beitragsfinanzierung familienbezogener Leistungen zur Folge haben. Professor Winfried Schmähl plädiert demgegenüber für mehr Zielgenauigkeit und Transparenz in der Familienpolitik durch eine steuerfinanzierte Familienkasse.

Familienbezogene Leistungen sind in Deutschland auf viele Institutionen der Sozialversicherung und des Steuer- und Transfersystems verteilt. Ihre Finanzierung erfolgt sowohl aus dem Steueraufkommen als auch aus den Einnahmen überwiegend lohnbezogener Sozialversicherungsbeiträge. Im Hinblick auf die Existenz von Kindern bzw. den Tatbestand der Kindererziehung handelt es sich um Maßnahmen, die zum einen als Familienlastenausgleich im Sinne einer Minderung von finanziellen Belastungen von Kindererziehenden anzusehen sind und primär distributiv begründet werden sowie zum anderen um Maßnahmen eines Familienleistungsausgleichs, die primär allokativ begründet werden.

Der letztgenannte Aspekt erfährt derzeit durch ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Benachteiligung von Familien in der Pflegeversicherung besondere Beachtung. In seinem „Beitragskinderurteil“ vom 3.4.2001 hat das Bundesverfassungsgericht eine verfassungswidrige Benachteiligung von Familien in der sozialen Pflegeversicherung konstatiert¹ und zugleich den Gesetzgeber verpflichtet, einen Ausgleich der Benachteiligung „innerhalb dieses Systems“ auf der Beitragsseite zu realisieren, ohne dabei allerdings deutlich zu machen, in welchem Ausmaß es dies für erforderlich hält. Für die Umsetzung des Urteils räumte das Gericht dem Gesetzgeber eine Frist bis Ende 2004 ein².

Die Vorstellungen im zuständigen Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung laufen

derzeit offenbar auf eine Differenzierung der Beitragszahlung zwischen Kindererziehenden und Kinderlosen hinaus. Zunächst war eine Differenzierung zwischen Kindererziehenden und Nichtkindererziehenden vorgesehen – was jedoch politisch auf Widerstand stieß³.

Da das Verfassungsgericht den Gesetzgeber zugleich aufforderte zu prüfen, ob die für die Pflegeversicherung konstatierten Gesichtspunkte auch in anderen Sozialversicherungssystemen zu beachten seien, könnte der in der Pflegeversicherung eingeschlagene Weg auf andere Bereiche ausstrahlen⁴. Dies würde dann tendenziell eine vermehrte Beitragsfinanzierung familienbezogener Leistungen zur Folge haben.

Grundlegende Strukturentscheidungen notwendig

Das Verfassungsgericht fordert eine weitere Berücksichtigung von Kindererziehungsleistungen in einem spezifischen Sozialversicherungssystem, der sozialen Pflegeversicherung. Da jedoch Kindererziehungsleistungen bereits in vielfältiger Weise und in unterschiedlichen Systemzusammenhängen finanziell berücksichtigt werden, ohne daß bisher der Gesamteffekt dieser Maßnahmen hinlänglich bekannt ist, sollte eine weitere Berücksichtigung familienbezogener Maßnahmen nicht zu noch weiterer Intransparenz führen, sondern statt dessen zu mehr Transparenz und

¹ Bundesverfassungsgericht (BvR) 1629/94. Da vom Gericht Kinderbetreuung und -erziehung als „konstitutiver“ Beitrag zur Bestandsicherung 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. 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. Martin Estelmann: Das „Beitragskinderurteil“ des Bundesverfassungsgerichts vom 3. April 2001 – 1 BvR 1629/94, in: Die Sozialgerichtsbarkeit, 49. Jg. (2002) Heft 5, S. 245-255; Heinz Rothgang: Die Verfassungsgerichtsurteile zur Pflegeversicherung: Ausgangspunkt für eine Neuordnung der Sozialversicherung?, in: Sozialer Fortschritt, 2001, Heft 5, S. 121-126.

Prof. Dr. Winfried Schmähl, 62, ist Direktor der Wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung des Zentrums für Sozialpolitik an der Universität Bremen. Er war langjähriger Vorsitzender des Sozialbeirates der Bundesregierung.

Zielgenauigkeit hinsichtlich der vielfältigen Maßnahmen des Familienlasten- und -leistungsausgleichs.

Aus diesem Grunde wäre es wünschenswert, wenn das Urteil zum Anlaß genommen würde, um eine grundlegende Strukturentscheidung zumindest hinsichtlich der fiskalische Bündelung von familienbezogenen Leistungen und deren Finanzierung zu treffen. Leider lassen die Äußerungen aus dem Kreise der Bundesregierung erwarten, daß weder grundsätzliche Änderungen noch eine Minderung der Beitragsfinanzierung von Familienleistungen zu erwarten sind. Damit werden jedoch negative Effekte erheblichen Ausmaßes in Kauf genommen.

Zersplitterte familienbezogene Transfers

Will man sich aus offiziellen Statistiken einen Überblick über die heutigen familienorientierten Maßnahmen – hier begrenzt auf die monetären Leistungen und deren Finanzierung – verschaffen, so macht sich wieder einmal das Fehlen einer entsprechend differenzier-

ten Verteilungsberichterstattung bemerkbar. Es gibt zwar inzwischen eine Vielzahl von Einzelberichten und auch das Sozialbudget. Doch fehlt nach wie vor eine personell gegliederte Verteilungsberichterstattung, die schon seit Jahrzehnten angemahnt wird.

Das Sozialbudget der Bundesregierung ist allein nach Institutionen und „Funktionen“ (sozialen Tatbeständen) gegliedert. So enthält es auch Daten für die Funktion „Ehe und Familie“. Sie erfassen jedoch nur unzulänglich das, was tatsächlich für den sozialen Tatbestand „Ehe und Familie“ an Leistungen erbracht und finanziert wird⁵. Dies sei an einigen Beispielen illustriert.

So sind z.B. die Leistungen der Bundesanstalt (nun Bundesagentur) für Arbeit im Fall von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe auch von der Existenz von Kindern abhängig. Im Sozialbudget werden sie aber voll der Funktion Arbeitslosigkeit zugeordnet. Ein weiteres Beispiel: Im Sozialbudget werden bei der gesetzlichen Krankenversicherung zwar die Ausgaben für Mutterschaftsgeld ausgewiesen, nicht aber die beitragsfreie Familienmitversicherung, die von weitaus größerer quantitativer Bedeutung ist.

Schließlich ein Hinweis zur gesetzlichen Rentenversicherung. Dort gibt es verschiedene Leistungen, die speziell die Kindererziehung berücksichtigen:

- die Kindererziehungszeiten,
- die höhere Bewertung von Beitrags- oder Anrechnungszeiten⁶,
- die Kinderkomponente bei der Witwen- bzw. Witwerrenten,
- spezielle Renten für Kinder bzw. Kindererziehende (Waisenrenten und Erziehungsrenten).

Die Finanzierung dieser Leistungen ist ganz unterschiedlich geregelt: Während für die Anerkennung von Kindererziehungszeiten vom Bund – also steuerfinanziert – Beiträge an die Rentenversicherung entrichtet werden, erfolgt die Finanzierung der übrigen Leistungen aus den sonstigen Einnahmen der Rentenversicherung und damit überwiegend aus lohnbezogenen Beiträgen. So zahlte der Bund z.B. im Jahre 2002 allein Beiträge für Kindererziehungszeiten in Höhe von 11,6 Mrd. Euro, während z.B. im Sozialbudget bei

² Die Begründung, die das Gericht für diesen „Naturalbeitrag“ liefert, ist von allokativen Überlegungen geprägt, die auch von verschiedenen Ökonomen vertreten werden (vgl. z.B. Rainer Erbe: Familienlastenausgleich über die gesetzliche Rentenversicherung?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 66. Jg. (1986), H. 4, S. 194-202; Alessandro Cigno: Intergenerational transfers without altruism. Family, market and state, in: European Journal of Political Economy, 9, 1993, S. 505-518; Martin Werdling: Zur Rekonstruktion des Generationenvertrages: ökonomische Zusammenhänge zwischen Kindererziehung, sozialer Alterssicherung und Familienleistungsausgleich, Tübingen 1998; Reinard Lüdke: Vom Familienlastenausgleich zum Elternleistungsausgleich. Von der interpersonellen Bedarfsgerechtigkeit zur intergenerativen Leistungsgerechtigkeit, in: R. Lüdke (Hrsg.): Wirtschaftswissenschaft im Dienste der Verteilungs-, Geld- und Finanzpolitik. Festschrift für Alois Oberhauser zum 70. Geburtstag, Berlin 2000, S. 193-219; Johann Eeckhoff, Barbara Henman: Familiengeld und Kindergeld als Instrumente der Familienförderung, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 51. Jg. (2002), Heft 3, S. 269-286; Bas van Groezen, Theo Leers, Lex Meijdam: Social security and endogenous fertility – pensions and child allowances as Siamese twins, in: Journal of Public Economics, 87. Jg. (2003), S. 233-251; Hans-Werner Sinn: Das demographische Defizit – die Fakten, die Folgen, die Ursachen und die Politikimplikationen, in: ifo Schnelldienst, 5/2003, S. 20-36); 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. Diese Benachteiligung der kindererziehenden Versicherten bzw. der systemspezifische Vorteil der Kinderlosen sei – so das Gericht – innerhalb des Systems während der Zeit der Erziehung und Betreuung auszugleichen.

³ Dies macht deutlich, daß die jeweiligen „begünstigten“ und „belasteten“ Personenkreise unterschiedlich abgegrenzt werden können. Damit sind auch unterschiedliche normative Vorstellungen verbunden oder können es zumindest sein. Neuerdings wird wohl auch eine Differenzierung der Gruppe mit Kindern erwogen, indem die aktuell Kindererziehenden beitragsmäßig anders behandelt werden als diejenigen, deren Erziehungsleistung schon längere Zeit zurückliegt.

⁴ In der wissenschaftlichen und politischen Diskussion geht es dabei zumeist um die (umlagefinanzierte) gesetzliche Rentenversicherung. Zum Problemkreis Familie und Alterssicherung siehe u.a. Franz Ruland: Familie und Alterssicherung, in: Zeitschrift für das gesamte Familienrecht, 51. Jg. (2004), S. 493-500.

⁵ Im Sozialbudget erfolgt die Zuordnung von Leistungen – dem Vorgehen von Eurostat folgend – gemäß dem jeweiligen Zweck. Kommen dafür nun mehrere Funktionen in Frage (was jedoch häufig der Fall ist), so erfolgt gegebenenfalls eine Aufteilung oder aber die Zuordnung zum Hauptzweck.

⁶ Lückenschließung durch Kinderberücksichtigungszeiten sowie Aufstockung von Beitragszeiten während der Berücksichtigungszeit für die Zeit ab 1992.

der gesetzlichen Rentenversicherung als Ausgaben zugunsten von Ehe und Familie insgesamt für 2002 nur 948 Mill. Euro ausgewiesen und die erwähnten Beiträge zugunsten Kindererziehender der Funktion „Alter“ zugerechnet werden. Wer also die Angaben des Sozialbudgets im Hinblick auf familienbezogenen Sozialausgaben betrachtet, erhält demnach Informationen, die das tatsächliche Ausmaß derartiger Ausgaben keinesfalls widerspiegeln.

Organisatorische Anbindung

Finanzielle Maßnahmen zugunsten von Familien haben eine Leistungs- und eine Finanzierungsseite⁷. Hinsichtlich der Leistungen ist unter anderem zu entscheiden, in welchem Umfang pro Periode und für wieviele Perioden eine Entlastung bzw. Honorierung erfolgen soll. Weiterhin muß festgelegt werden, ob die Entlastung/Honorierung einkommensunabhängig und/oder einkommensbezogen sowie nach der Kinderzahl gestaffelt stattfinden soll. Hinsichtlich der Finanzierung ist insbesondere zu klären, wer die geforderte finanzielle Entlastung tragen und nach welcher Bemessungsgrundlage und welchem Tarif die Belastungsverteilung erfolgen soll⁸.

Darüber hinaus stellt sich die Frage nach der organisatorischen Anbindung der Maßnahmen. Eine denkbare Option hierbei wäre, die Abwicklung aller familienbezogenen monetären Leistungen über eine Institution vorzunehmen. Im Sinne einer funktionalen institutionellen Differenzierung – und um nicht alle möglichen Institutionen mit einer Vielzahl unterschiedlicher Ziele zu befrachten – wäre es z.B. denkbar, alle monetären Transfers zugunsten von Familien bei einer Institution zu bündeln, d.h. die positiven Transferzahlungen sowie auch die negativen Transfers, d.h. die zu ihrer Finanzierung erforderlichen Abgaben. Eine organisatorische Ausgliederung von Leistungen aus den verschiedenen öffentlichen Haushalten ist weit aus schwieriger zu realisieren als die „bescheideneren“ Variante der Bündelung zumindest der Finanzierung dieser Leistungen bei einer Institution.

Das oben erwähnte Urteil des Bundesverfassungsgerichts legt mit seiner Forderung nach einer Entlastung auf der Beitragsseite während der Phase der Kindererziehung allerdings unmittelbar nahe, diese

familienpolitische Maßnahme wiederum in einem existierenden Sozialversicherungssystem, der Pflegeversicherung, zu verankern. Und von vielen Seiten wird gefordert, auch in der gesetzlichen Rentenversicherung weitere familienorientierte Elemente einzuführen und diese aus dem Beitragsaufkommen zu finanzieren, wie z.B. nach der Kinderzahl differenzierte Beiträge oder entsprechend gestaffelte Renten.

Differenzierung der Beitragszahlung vs. Minderung der Beitragsbelastung

Das Verfassungsgericht fordert eine finanzielle Entlastung der Kindererziehenden. Dies könnte durch eine direkte Minderung ihrer Beitragszahlung erfolgen. Hierfür werden in der Diskussion unterschiedliche Wege genannt, so

- gestaffelte Beitragssätze (was die Bundesregierung offenbar realisieren will),
- ein „Bonus“ bei der Beitragszahlung, also einen Pauschaltransfer, oder
- ein Freibetrag („Familienrabatt“) bei der Beitragsberechnung.

Eine Differenzierung der Beitragszahlung in der sozialen Pflegeversicherung durch gestaffelte Beitragssätze – wie sie jetzt offenbar eingeführt werden soll – würde keine vom Versicherungsstatus der Eltern unabhängige Regelung zur Honorierung der Kindererziehungsleistung darstellen, denn Kindererziehende, die nur geringfügig beschäftigt sind oder wegen der Kindererziehung keiner (versicherungspflichtigen) Erwerbstätigkeit nachgehen, erhielten keine Entlastung. Gleiches gilt für diejenigen Kindererziehenden, die der privaten Pflegepflichtversicherung angehören. Das Ausmaß der Entlastung ist bei gestaffelten Beitragssätzen zudem um so höher, je höher das versicherungspflichtige Entgelt (bzw. die versicherungspflichtige Rente) ist. Es erfolgt also keine einheitliche Entlastung. Außerdem ist sie unabhängig von der Zahl der Kinder.

Die Alternative zu einer Differenzierung der Beitragszahlung ist eine Minderung der Beitragsbelastung der Kindererziehenden durch eine subjektbezogene Entlastung in der Phase der Kindererziehung. Diese Entlastung kann durch eine personenbezogene Transferzahlung an die Kindererziehenden erfolgen, während die Beitragszahlung im jeweiligen System unverändert bleibt, und zwar unabhängig davon, ob Kinder erzogen werden bzw. wurden oder nicht. Eine Honorierung der Familienleistung wäre einheitlich pro Kind und einkommensunabhängig auszugestalten, d.h. die Kindererziehungsleistung würde nicht nach der Einkommenshöhe der Eltern differieren, wie dies

⁷ Im folgenden gehe ich nicht auf Realtransfers und Infrastruktureinrichtungen ein, sondern konzentriere mich auf monetäre Leistungen zugunsten von Familien und deren Finanzierung.

⁸ Diese Fragen sind im Zusammenhang mit Familienleistungen in der Pflegeversicherung diskutiert in Winfried Schmähl, Heinz Rothgang: Familie und Pflegeversicherung: Verfassungsrechtlicher Handlungsbedarf, Handlungsmöglichkeiten und ein Gestaltungsvorschlag, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 2004 (im Erscheinen), wo auch Kriterien für die Beurteilung unterschiedlicher Optionen formuliert sind.

bei der vorgesehenen Staffelung des Beitragssatzes der Fall wäre. Das würde faktisch einem einkommensunabhängigen Zuschlag zum Kindergeld entsprechen.

Finanzierung familienbezogener Leistungen

Bei der Finanzierung der familienbezogenen Leistungen sind gleichfalls verschiedene Optionen zu unterscheiden. Sieht man von der Möglichkeit einmal ab, keine weiteren Finanzquellen zu erschließen und die familienbezogenen Maßnahmen durch Leistungskürzungen zu finanzieren, so ist hinsichtlich der Entlastungen für Kindererziehende zunächst grundsätzlich zu entscheiden, ob deren Finanzierung durch (einkommens-/lohnbezogene) Beiträge oder durch Steuern erfolgen sollte und wer hierzu herangezogen wird.

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 (soziale) Pflegeversicherung ist nun eine solche Lösung vom Bundesgesundheitsministerium in Form eines Beitragszuschlags für Nichtkindererziehende geplant. Kinderlose sollen also einen höheren Beitragssatz zahlen, während der Beitragssatz für Kindererziehende (wie auch der Arbeitgeberbeitrag) unverändert bleiben soll⁹. Geplant ist also eine Mehrbelastung allein auf der Basis des Arbeitsentgeltes (bzw. der Rente) bis zur Beitragsbemessungsgrenze. Nach dem Regierungskonzept würde es zu keiner (absoluten) Entlastung der Kindererziehenden kommen, allerdings blieben diese – und nicht nur in der Phase der Kindererziehung – von der Mehrbelastung verschont¹⁰. Es handelt sich somit um eine relative Entlastung gemessen an der höheren Belastung insbesondere der Kinderlosen.

Betrachtet man die von der Regierung vorgesehene Regelung als eine Maßnahme zugunsten Kindererziehender, so würde damit eine einkommensabhängige und keine einheitliche Honorierung der Kindererziehungsleistung erfolgen¹¹. Auch blieben die der privaten Pflegepflichtversicherung angehörenden Personen von dieser Regelung unberührt, was zwar

im Einklang mit dem Verfassungsgerichtsurteil steht, aber verkennt, daß auch kapitalfundierte Systeme auf eine „nachwachsende Generation“ angewiesen sind. Selbst wenn (fälschlicherweise) unterstellt würde, daß Kindererziehung (bzw. nachwachsende Generationen) nur für umlagefinanzierte, nicht aber für kapitalgedeckte Systeme von besonderer Bedeutung sei, so ist doch zu beachten, daß die Kinder von privat Pflegeversicherten mit einer nicht geringen Wahrscheinlichkeit später der sozialen Pflegeversicherung angehören werden und sich folglich damit ein Vorteil für die Versicherten im umlagefinanzierten System ergeben kann, der sich aus der von den Privatversicherten erbrachten Kindererziehungsleistung ableitet¹².

Die von der Regierung geplante Maßnahme erscheint allein unter fiskalischen Gesichtspunkten im Interesse einer Verbesserung der Finanzlage der sozialen Pflegeversicherung konzipiert, nicht aber als sachlich angemessene Antwort auf die Intentionen des Verfassungsgerichts.

Gegen eine Beitragsfinanzierung familienpolitischer Maßnahmen in der Pflegeversicherung spricht aus verteilungspolitischer Sicht, daß sich eine solche Finanzierung nur auf das versicherungspflichtige Einkommen bis zur Beitragsbemessungsgrenze bezieht und nicht die gesamte finanzielle Leistungsfähigkeit berücksichtigt.

Steuer- statt Beitragsfinanzierung

Auch in anderen Sozialversicherungszweigen gibt es – wenngleich bei einem einheitlichen Beitragssatz – teilweise eine Finanzierung von Familienleistungen aus dem Beitragsaufkommen, so in der gesetzlichen Krankenversicherung. Dabei ist ergänzend zu der obigen verteilungspolitischen Beurteilung darauf hinzuweisen, daß durch solch eine Finanzierung von Familienleistungen, die nichts mit dem Arbeitsverhältnis zu tun haben, die Lohnkosten (*ceteris paribus*) erhöht werden. So habe ich schon vor rund 15 Jahren die beitragsfreie Mitversicherung in der gesetzlichen Krankenversicherung, die gegenwärtig aus dem Aufkommen an Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträgen finanziert wird, aus verteilungs- wie beschäftigungspolitischen Gründen (Lohnnebenkosten) kritisiert und eine Steuerfinanzierung befürwortet¹³. Das stieß seinerzeit allerdings auf strikte Ablehnung – aus Kreisen

⁹ Der Arbeitgeberbeitrag wurde übrigens bei Einführung durch die Streichung eines Feiertages finanziell kompensiert (mit Ausnahme von Sachsen). Das ist inzwischen weitgehend in Vergessenheit geraten.

¹⁰ Die Vorstellungen der Bundesregierung wandelten sich im Zeitablauf verschiedentlich. Derzeit scheint eine Dreiteilung des Beitragssatzes vorgesehen zu sein: Für die aktuell Kindererziehenden bleibt er unverändert, wird etwas angehoben für diejenigen, die „früher“ Kinder erzogen haben, und noch stärker für Kinderlose. Das heißt, nur die aktuellen Kindererziehenden werden nicht von Beitragserhöhungen betroffen. Sowohl Beitragssatzdifferenzierung als auch zeitliche Abgrenzung von „aktueller“ Kindererziehung lassen sich vielfältig gestalten und verändern.

¹¹ Die „Entlastung“ erfolgt dadurch, daß einkommensabhängige Mehrbeiträge nicht gezahlt werden müssen. Damit widerspricht dieser Vorschlag aber dem Gedanken eines generativen Beitrags, der einheitlich pro Kind bemessen werden und auch die Zahl der Kinder berücksichtigen sollte, was hier gleichfalls nicht der Fall ist.

¹² Dies würde nur dann nicht der Fall sein, wenn unterstellt werden könnte, daß die Kinder ihren Eltern in das jeweilige Sicherungssystem nachfolgen.

der Versicherungen wie auch vieler Wissenschaftler. Inzwischen wird gerade mit Blick auf die Krankenversicherung nicht nur eine partiell andere Finanzierung, sondern eine völlige Abkehr von der am Arbeitsentgelt anknüpfenden Finanzierung gefordert und intensiv diskutiert.

Wird eine Differenzierung der Beitragszahlung in der Pflegeversicherung vorgenommen und soll vermieden werden, daß die Entlastung von Kindererziehenden durch höhere Beitragszahlungen anderer Versicherter erfolgt, so könnte im Falle einer absoluten Entlastung der Kindererziehenden von (Teilen) der Beitragszahlung, die ja zu Beitragsmindereinnahmen für die Pflegeversicherung führt, der „Fehlbetrag“ bei den Versicherungsträgern gegebenenfalls – wie im Falle der Kindererziehungszeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung – durch steuerfinanzierte Zahlungen des Bundes an die Pflegeversicherung zugunsten der Kindererziehenden gedeckt werden¹⁴.

Ein anderer – meines Erachtens zu präferierender – Weg wäre, keine Differenzierung der Beitragszahlung selbst vorzunehmen, aber die Kindererziehenden in der Beitragsphase finanziell zu entlasten. Hierbei würde dann nicht an der individuellen Beitragsabführung selbst angesetzt, sondern an der damit verbundenen einkommensmäßigen Belastung, indem eine steuerfinanzierte subjektbezogene Transferzahlung zur Entlastung in der Phase der Beitragszahlung an die Kindererziehenden erfolgt.

Ausgestaltung der Steuerfinanzierung

Wird der Weg einer Steuerfinanzierung beschritten, stellt sich die Frage, wie diese ausgestaltet werden sollte. Gegen eine Finanzierung aus allgemeinen Haushaltsmitteln könnte eingewandt werden, daß dann auch Familien mit Kindern ihren Finanzierungsbeitrag leisten. Soweit die Finanzierung über indirekte Abgaben erfolgt, würde dies für Kindererziehende ceteris paribus besonders belastend wirken. Es sollte jedoch vermieden werden, daß Kindererziehende – unter Umständen in einem beträchtlichen Umfang – selbst zur Finanzierung der ihnen zufließenden staat-

lichen Leistungen mit herangezogen werden. Um dies sicherzustellen, könnte z.B. ein zweckgebundener Zuschlag zur Einkommensteuer (analog dem „Solidarbeitrag“ für den Aufbau Ost) gewählt werden, der familienorientiert ausgestaltet werden kann. Solch eine Kinder- bzw. Familien-Solidarabgabe würde zu Lasten derjenigen gehen, die keine Kinder großziehen oder großgezogen haben.

Die aufgrund des Verfassungsgerichtsurteils für die Pflegeversicherung gewählte Regelung sollte auch unter dem Gesichtspunkt betrachtet und bewertet werden, daß von ihr Ausstrahlungen auf andere Versicherungszweige ausgehen könnten – mit erheblichen Konsequenzen für die jeweiligen Systeme¹⁵. Denn es werden weitere Familienleistungen mit dem Hinweis auf eine notwendige Internalisierung der positiven externen Effekte der Kindererziehungsleistungen in sozialen Sicherungssystemen gefordert. Doch darf dies nicht mit der Forderung zur Beitragsfinanzierung von Familienleistungen gleichgesetzt werden.

Bereichsübergreifende Regelung ist überlegen

Zudem ist auf folgendes hinzuweisen: Unbeschadet der Frage, wie die externen Effekte in den einzelnen Sicherungssystemen zu quantifizieren und den Eltern zuzurechnen sind, würde eine Berücksichtigung der Kindererziehung in jedem einzelnen System (wie auch immer finanziert) die bereits jetzt zu beklagende Intransparenz hinsichtlich der an Kindererziehende fließenden Leistungen noch weiter erhöhen. Abgesehen von verteilungspolitischen Argumenten erscheint deshalb auch aus Gründen der Praktikabilität und der Transparenz eine systemübergreifende Lösung den bereichsspezifischen Maßnahmen als überlegen¹⁶.

Insgesamt könnte eine solche bereichsübergreifende Regelung sowohl des steuerfinanzierten Familienlasten- als auch des Familienleistungsausgleichs ein wichtiges Element einer umfassenden Strategie für eine transparente Gestaltung familienorientierter Leistungen sein. Sie wäre damit eine wichtige Voraussetzung für zielgenaues familienpolitisches Handeln¹⁷. Ein

¹³ Siehe ausführlich dazu Winfried Schmähel: Demographischer Wandel und Finanzierung der Gesetzlichen Krankenversicherung – Auswirkungen und Finanzierungsalternativen, in: Christian von Ferber, Hartmut Radebold, J.-Mathias Graf von der Schulenburg (Hrsg.): Die demographische Herausforderung – das Gesundheitssystem angesichts einer veränderten Bevölkerungsstruktur, Beiträge zur Gesundheitsökonomie, Bd. 23, hrsg. von der Robert Bosch-Stiftung, Gerlingen: Bleicher 1989, S. 281-333.

¹⁴ Im Unterschied dazu dienen die Beiträge für Kindererziehungszeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung zur Schaffung zusätzlicher Rentenansprüche, während in der Pflegeversicherung einkommensunabhängige Leistungen – gestaffelt nach Pflegestufe sowie ambulanter oder stationärer Versorgung – erfolgen.

¹⁵ Im Zusammenhang mit der gesetzlichen Rentenversicherung ist dies diskutiert in Winfried Schmähel: Familienleistungen und Alterssicherung – Anmerkungen aus ökonomischer Sicht, in: Deutsche Rentenversicherung, 57. Jg. (2002), H. 12, S. 715-724.

¹⁶ So sollte übrigens auch auf das familienpolitische Element bei der Förderung der privaten Vorsorge – Kinderzulage bzw. Kinderfreibetrag bei den „Riester-Verträgen“ mit ihren zudem unterschiedlichen Verteilungseffekten – zugunsten einer einheitlichen Erhöhung des Kindergeldes verzichtet werden, um die ohnehin schon intransparente Gemengelage aus verschiedenen Familienleistungen nicht noch komplexer und unüberschaubarer zu machen.

¹⁷ Nur am Rande sei allerdings darauf hingewiesen, daß zielgenaues Handeln auch eine Klärung und Entscheidung über Ziele voraussetzt, etwas, was im politischen Prozeß vielfach nicht hinreichend erfolgt.

Grundproblem vieler sozial- und verteilungspolitischer Entscheidungen ist nämlich, daß diese weitgehend isoliert voneinander aus ressortspezifischer oder eng fiskalischer Sicht getroffen werden, während die sich daraus ergebenden kumulierenden Wirkungen für bestimmte Personengruppen, Lebensphasen (wie der Kindererziehung) oder Lebensumstände unberücksichtigt bleiben¹⁸.

Insgesamt sollte also nicht allein der primär distributiv begründete Familienlastenausgleich, der als gesamtgesellschaftliche Aufgabe unumstritten aus Steuern finanziert werden sollte, sondern auch der primär allokativ begründete Familienleistungsausgleich als Honorierung externer Effekte aus den erwähnten Gründen aus Steuern finanziert werden. Dies ermöglicht eine verteilungspolitisch angemessene und zielgenaue Ausgestaltung.

Struktureller Neuanfang notwendig

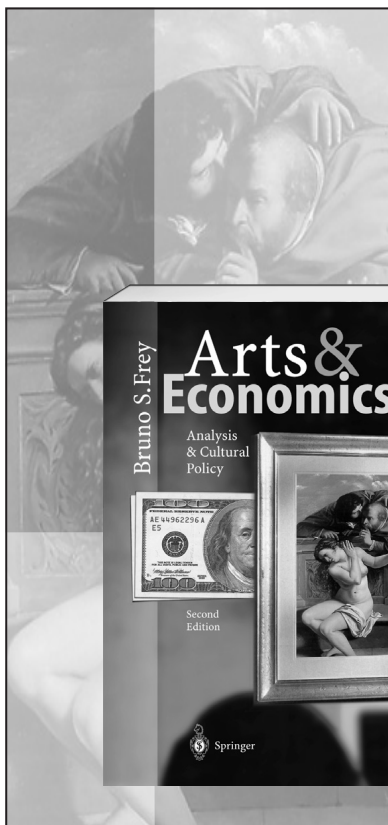
Gegenwärtig besteht jedoch die Gefahr, daß der Handlungsauftrag des Verfassungsgerichts an den Gesetzgeber wieder zu Regelungen führt, die nicht zuletzt aus ressortspezifischer und fiskalisch-haus-

haltungspolitischer Sicht getroffen werden, und daß den politischen Entscheidungen erneut keine bereichsübergreifende Sicht zugrunde liegt.

Im Interesse einer transparenten Gestaltung der familienpolitischen Maßnahmen und ihrer Finanzierung wäre die Bündelung und Abwicklung der monetären Ströme über eine Institution – eine „Familienkasse“ – vorteilhaft¹⁹. Dies könnte auch schrittweise erfolgen, indem nach und nach weitere Elemente einbezogen werden. Dadurch könnten die politischen Realisierungschancen erhöht werden. Insgesamt würden jedoch die Voraussetzungen für einen zielgenauen Einsatz familienbezogener Maßnahmen und deren adäquate Finanzierung verbessert, die Zuständigkeiten klarer und es würde vermieden, daß Institutionen neben ihrer zentralen Aufgabe viele weitere Ziele verfolgen sollen. Es wäre folglich wünschenswert, wenn das Verfassungsgerichtsurteil zur Pflegeversicherung nicht – wie es jetzt den Anschein hat – nur zu einer schwerlich überzeugenden, von haushaltungspolitischen Überlegungen dominierten Notmaßnahme führen würde, sondern zu einem konzeptionell geprägten strukturellen Neuanfang.

¹⁸ Die Entscheidungen in jüngster Zeit im Bereich von Kranken-, Renten- und Arbeitslosenversicherung sind prägnante Beispiele dafür.

¹⁹ Die Gründung einer Institution „Familienkasse“ erfordert dabei keineswegs zwingend auch eine neue ausgaben-trächtige Verwaltungsorganisation.



B. S. Frey, University of Zurich, Switzerland

Arts & Economics

Analysis & Cultural Policy

Using the economic point of view for an analysis of phenomena related to artistic activities, **Arts & Economics** not only challenges widely held popular views, but also offers an alternative perspective to sociological or art historic approaches. The wide range of subjects presented are of current interest and, above all, relevant for cultural policy. The issues discussed include: institutions from festivals to „superstar“ museums, different means of supporting the arts, including the question whether artistic creativity is undermined by public intervention, an investigation into art as an investment, the various approaches applied when valuing our cultural properties, or why, in a comparative perspective, direct voter participation in cultural policy is not antagonistic to artistic values.

2nd ed. 2003. X, 246 p. 11 illus. Softcover € 29.95; sFr 54.50; £ 19.95
ISBN 3-540-00273-1

Please order from
Springer · Customer Service
Haberstr. 7 · 69126 Heidelberg, Germany
Tel.: +49 (0) 6221 - 345 - 0
Fax: +49 (0) 6221 - 345 - 4229
e-mail: orders@springer.de
or through your bookseller

All Euro and GBP prices are net-prices subject to local VAT,
e.g. in Germany 7% VAT for books. Prices and other details are
subject to change without notice. d&p · 009530a

