

Ist die Krankenversicherung der richtige Ort für Familienpolitik?

Von Christine Wolfgramm

Die finanzielle Situation der Gesetzlichen Krankenkassen leidet unter der allgemeinen wirtschaftlichen Lage: Kurzarbeit und Arbeitslosigkeit lassen die Beitragseinnahmen sinken. Schon droht der GKV-Spitzenverband mit höheren Zusatzbeiträgen bei vielen Kassen, da die Ausgaben nicht mehr anders zu finanzieren seien (Spiegel Online, 25.06.2009). Auf der Suche nach neuen Einnahmequellen für die Gesetzliche Krankenversicherung (GKV) befindet sich auch Gesundheitsministerin Ulla Schmidt. Sie möchte 25 Milliarden Steuerzuschüsse für den Gesundheitsfonds, um alle „familienpolitischen Leistungen“ zu bezahlen, die die gesetzlichen Kassen ihrer Meinung nach leisten (FAZ vom 18.05.2009). Allein zur Finanzierung der beitragsfreien Versicherung von Kindern werden in der GKV rund 14 Milliarden Euro veranschlagt. Um einer Verfassungsklage der privaten Krankenversicherungen (PKV) vorzubeugen, wurden diese 14 Milliarden Euro bisher nur nicht als „familienpolitische“ Maßnahmen, sondern als „versicherungsfremde“ Leistung deklariert. Beide Bezeichnungen führen jedoch in die Irre.

Die Versicherung von Kindern ist nicht versicherungsfremd

Die Versicherung von Kindern gegen das Risiko der finanziellen Überforderung, die sich im Falle einer Erkrankung ergeben kann, ist sicher keine versicherungsfremde Leistung, sondern originäre Aufgabe einer jeden Krankenversicherung.

Grundsätzlich kann man sich in der Krankenversicherung eine Art der Prämiengestaltung vorstellen, bei der Versicherte während der Kinderphase keine oder geringere Beiträge zahlen müssen, wenn die Versicherten den Fehlbetrag über höhere Beiträge in der Erwerbsphase ausgleichen. In einer privaten, kapitalgedeckten Krankenversicherung würde niemand auf die Idee kommen, dies als familienpolitische Leistung zu bezeichnen, da jeder den Vorteil, den er als Kind erhalten hat, in seiner Erwerbsphase zurückzahlt. Aber auch in einem Umlageverfahren kann die beitragsfreie Kinderzeit eine Form der Prämiengestaltung sein, wenn man die Prämienzahlungen einer Generation über den gesamten Lebenszyklus betrachtet

und unterstellt, dass die Generationen gleich stark besetzt sind. Die jeweilige Erwerbstätigengeneration zahlt dann höhere Beiträge als zur Deckung ihrer Ausgaben notwendig wäre. Die höheren Beiträge decken die Versicherungskosten der Kinder ab und entsprechen den Leistungen, die die gegenwärtig Erwerbstätigen ebenfalls in ihrer Kindheit beitragsfrei erhalten haben. An der Finanzierung beteiligen sich alle Erwerbstätigen, also sowohl die Kinderlosen als auch die Eltern. Es kommt zu keinem Vorteil oder Nachteil für irgendeinen Versicherten, weil jeder den empfangenen Vorteil aus der beitragsfreien Versicherung im Kindesalter später wieder zurückzahlt. Bei stabilen Relationen der Generationen im Zeitablauf profitieren die Familien also nicht.

Leider ist die Realität des GKV-Systems aber noch deutlich komplexer: Die Gesetzliche Krankenversicherung ist mit einer Vielzahl von Umverteilungsaufgaben überfrachtet, die allesamt nichts mit dem eigentlichen Sinn der Versicherung zu tun haben. Umverteilt wird nach Einkommen, zwischen Generationen, Geschlechtern, Alleinstehenden und Paaren, so dass sich ein Wirrwarr von Leistung und Gegenleistung ergibt und sich die Umverteilungsströme teilweise gegenseitig aufheben. Für den einzelnen Versicherten ist daher kaum nachvollziehbar, dass er mit seinen Beitragszahlungen auch für die in der Vergangenheit erhaltenen Leistungen aufkommen muss – unabhängig von der Tatsache, ob er selber Kinder hat. Auch der Vergleich mit der privaten Krankenversicherung (PKV) führt oftmals zu der Vermutung, dass die beitragsfreie Mitversicherung von Kindern in der GKV einen Vorteil für Familien darstellt, da in der PKV Prämien für Kinder gezahlt werden müssen. Hier werden jedoch Äpfel mit Birnen verglichen, da in der PKV eine andere intertemporale Prämiengestaltung gewählt wurde.

Die GKV ist der falsche Ort für eine konsequente Familienpolitik

Die Förderung von Familien und Kindern erfolgt in Deutschland anhand verschiedener Maßnahmen, die mit einer Vielzahl an Argumenten begründet werden. Eines der Hauptargumente ist das der positiven externen Effekte, die durch Kinder für eine Gesellschaft entstehen. Die Existenz dieser positiven externen Effekte ist durchaus umstritten, doch selbst wenn man deren Existenz nicht bestreitet, ist es höchst fragwürdig, diese in einem Versicherungssystem internalisieren zu wollen. Zumal in ei-

nem System, das schon heute völlig intransparent ist.

Ein weiteres Argument für eine Förderung von Kindern ist die Stabilisierung der Sozialversicherungen, die in ihrer Organisation als Umlagesystem auf zukünftige Beitragszahler angewiesen sind. Statt Kinder auf ihre Funktion als Beitrags- bzw. Steuerzahler zu reduzieren, sollten jedoch umgekehrt die Systeme an die Bevölkerungsentwicklung angepasst, d.h. demografiefest gestaltet werden. Aus diesen Argumenten lässt sich also keine Rechtfertigung für eine GKV-interne Familienpolitik ableiten.

Begründet werden vermeintlich familienpolitische Maßnahmen in der GKV ferner mit der notwendigen „Solidarität“ mit den Familien. Selbst wenn man zunächst davon ausgeht, dass die beitragsfreie Mitversicherung tatsächlich den Familien zu Gute kommt, ist diese Argumentation in mehrerer Hinsicht fragwürdig. Zum einen hört diese so genannte Solidarität gerade bei den Bedürftigsten auf: Die Beiträge für Sozialhilfeempfänger oder Empfänger von Arbeitslosengeld II und ihrer Angehörigen werden schon heute eben nicht von den Beitragszahlern in der GKV, sondern vom Steuerzahler entrichtet – die bedürftigsten Familien werden also vom Solidarausgleich der GKV ausgeschlossen.

Zum anderen ist nicht ersichtlich, wie sich unter Solidaritätsaspekten die unterschiedliche Behandlung von Kindern von privat Versicherten und Kindern von gesetzlich Versicherten rechtfertigen ließe. Wenn der Staat Kinder in bestimmter Weise fördern möchte, dann müssen alle Kinder gleich behandelt werden. Das Argument, in der PKV seien nur die „Besserverdiener“ versichert, die keine Unterstützung für ihre Kinder bräuchten, reicht nicht weit, da es unzulässig ist, die Förderung von Kindern mit der Leistungsfähigkeit der Eltern zu verknüpfen: Wenn man sich als Gesellschaft – aus welchen Gründen auch immer – mehr Kinder wünscht, sollte die Förderung unabhängig vom Einkommen der Eltern erfolgen. Aber selbst wenn man die Förderung an die Leistungsfähigkeit knüpfen wollte, bleibt die Ungleichbehandlung zwischen Kindern privat Versicherter und gesetzlich Versicherter willkürlich: Es ist sehr wahrscheinlich, dass gerade viele Gutverdienende in der GKV freiwillig versichert bleiben,

um den vermeintlichen Vorteil der beitragsfreien Mitversicherung zu erhalten, während es auch in der PKV Versicherte gibt, die am unteren Rand der Einkommensskala verdienen. Diese würden dann über ihre Steuern an der Finanzierung der Beiträge für die Kinder gesetzlich Versicherter beteiligt, die alles andere als bedürftig sind.

Auch die zu den familienpolitischen Maßnahmen gezählte beitragsfreie Mitversicherung von nicht-erwerbstätigen Ehe- und Lebenspartnern hat nichts mit Solidarität oder sinnvoller Familienpolitik zu tun. Hier handelt es sich um eine klare Subvention dieser Gruppe in der GKV, da dieser Vorteil im Gegensatz zur beitragsfreien Mitversicherung von Kindern nicht über den Lebenszyklus ausgeglichen werden kann. Zudem führt diese Maßnahme zu sozialpolitisch nicht zu rechtfertigenden Umverteilungswirkungen. Dies wird deutlich, wenn man zwei Paare betrachtet, die jeweils über das gleiche Haushaltseinkommen verfügen, das oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze liegt, welches jedoch unterschiedlich zwischen den Partnern aufgeteilt wird. In diesem Fall subventionieren Paare, bei denen beide Partner beitragspflichtige Einnahmen erzielen, andere Paare, bei denen nur ein Partner das Gesamteinkommen erwirtschaftet und daher nur einmal Beiträge bis zur Beitragsbemessungsgrenze entrichtet. Im Ergebnis werden Paare mit gleichem Haushaltseinkommen unterschiedlich behandelt, ohne dass es hierfür eine familien- oder sozialpolitische Rechtfertigung gäbe.

Die Diskussion um „versicherungsfremde“ oder „familienpolitische“ Leistungen in der GKV zeigt einmal mehr, wie wichtig die Trennung von Wirtschafts- und Sozialpolitik ist. Mit dem hehren Ziel vor Augen, die Familien zu unterstützen, wird vergessen, dass die Versicherungssysteme kein geeigneter Ort für dieses Anliegen sind. In dem Wirrwarr an Umverteilungsmaßnahmen ist nicht mehr zu erkennen, wer wie und wann von den verschiedenen Umverteilungsströmen profitiert. Weitere Steuermilliarden werden dieses Problem nur verschärfen und kein einziges in der GKV lösen.

8571 Zeichen

Dieser Ordnungspolitische Kommentar reflektiert die Meinung der Autorin, nicht notwendigerweise die des Instituts für Wirtschaftspolitik oder des Otto-Wolff-Instituts für Wirtschaftsordnung. Der Inhalt kann vollständig oder auszugsweise bei Erwähnung der Autorin zu Publikationszwecken verwendet werden. Für weitere Informationen und Rückfragen zum Inhalt wenden Sie sich bitte direkt an die Autorin.

Die Autorin ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Wirtschaftspolitischen Seminar der Universität zu Köln.

Kontakt: Tel. 0221-470 6134 oder E-Mail: wolfgramm@wiso.uni-koeln.de