

「照護保險之保費對扶養子女之 被保險人不公平」判決

（BVerfGE 103, 242）

德國聯邦憲法法院2001年4月3日判決

--1 BvR 1629/94

鍾秉正 譯

要目

裁判要旨

案由

裁判主文

裁判理由：

A. 憲法訴願人之主張

I. 照護保險之保費規範依據

1. 家庭保險與保費核定上限

2. 保費之核定與分攤方式

3. 照護保險之給付內容

4. 照護風險與年齡成正比

II. 憲法訴願人主張保費相關規定違憲

1. 保費負擔對有子女者不利

2. 家庭保險無法達到負擔衡平

3. 養育子女之貢獻

4. 保費負擔並非輕微

III. 聯邦政府以及各團體代表之主張

1. 聯邦各部之主張

2. AOK聯邦協會之主張

3. 職員疾病保險基金協會與勞工補充保險基金協會之主張

4. 德國女法律人聯盟之主張

5. 德國家庭協會、德國基督教家庭協會以及單親媽媽與單親爸爸協會之主張

6. 德國家庭協會之補充聲明

IV. 言詞辯論終結；選定鑑定人

B. 確認憲法訴願之標的

C. 照護保險相關規定違憲

I. 基本法第3條第1項與第6條第1項之功能

II. 保費義務不違反基本法第6條第1項

1. 家庭之保費負擔較大

2. 家庭促進措施之功能

III.給付不牴觸基本法第3條第1
項連結第6條第1項

1.照護保險的給付上並無不利
之處

2.子女實施居家照護之可能性

3.符合基本法第3條第1項以及
連結第6條第1項

IV.有子女被保險人族群將受到
違憲性的不利益

1.賦課制有利於無子女之成員

2.被保險人養育子女之貢獻

3.不公平現象隨著生育率下降
而惡化

D.結論

I.照護保險相關規定違憲

1.立法怠惰不符基本法第3條
第1項連結第6條第1項

2.違憲規定限時修訂

II.對立法者之教示

III.必要費用之補償

關鍵詞

照護保險 (sozialen

Pflegeversicherung)

社會法法典第11編(das Elften Buch

Sozialgesetzbuch ; SGB XI)

家庭保險 (Familienversicherung)

保費核定上限 (

Beitragsbemessungsgrenze)

照護需求性 (Pflegebedürftigkeit)

賦課制度 (Umlagesystem)

家庭負擔衡平 (

Familienlastenausgleich)

養育子女 (Kindererziehung)

法定年金保險 (gesetzlichen

Rentenversicherung)

裁判要旨

照護保險之成員，在負擔照顧與
扶養子女之餘，仍須繳交使賦課制社
會保險制度得以運作之世代保費，且
其繳交照護保險之保費額度與無子女
之保險成員相同。此一情形與基本法
第3條第1項連結第6條第1項之規定牴
觸。

案 由

依據2000年7月4日進行之言詞審
理，聯邦憲法法院第一庭於2001年4

月3日對於憲法訴願人M先生之程序
作出本判決。案號--1 BvR 1629/94。

訴訟代理人：Heinrich W. Moritz
und Koll.律師；

地 址：Konstantinstraße 4-10,
54290 Trier

針對1994年5月26日(BGBl I S.
1014)頒布之照護保險法(PflegeVG)第
54、57、58以及60條。

裁判主文

1.1994年5月26日頒布之社會法

典第11編第54條第1項與第2項、第55條第1項第1句與第2項以及第57條之規定，與基本法第3條第1項連結第6條第1項牴觸。原因在於須照顧與扶養子女之照護保險成員，其與沒有子女之保險成員負擔相同額度之照護保險保費。

2.前者所引述社會法典第11編之條文，於新規範制定之前仍得適用，其遲於2004年12月31日前應修訂完成。

3.德國聯邦政府應補償憲法訴願者必要之訴訟費用。

裁判理由

A.憲法訴願人指出照護保險之保費計算，未考量子女之照顧與扶養。

I.

照護保險之財務制度係規定於社會法典第11編(SGB XI)第54條至第68條，而照護保險法於1994年5月26日通過時(BGBl. I S. 1014)即被定位為因應照護需求性風險之社會保障。該保險主要係透過保費來維持，保費法之個別規範則見於SGB XI 第54條至第61條之規定。

1.保費乃是由照護保險之成員來負擔 (§ 54 Abs. 2 SGB XI)，而其家屬則在SGB XI第25條所規定之家庭保險持續期間內，免繳交保費 (§ 56 Abs. 1 SGB XI)。一如法定疾病保險之運

作，保費之訂定並非依據受保障之風險，尤其不考量當事人之健康狀態、年齡以及性別，而是依據保險成員的薪資收入，在保費核定上限以內繳交一定之百分比（費率） (§ 54 Abs. 2 Satz 1, §§ 55, 57 SGB XI)。保費核定上限則如同法定疾病保險，定在法定年金保險保費核定上限之75% (§ 55 Abs. 2 SGB XI)，其額度於2000年1月1日在德西地區為每月6450馬克，在德東地區則為5325馬克。

2.照護保險之保費於1995年1月1日至1996年6月30日之間，核定為保險成員繳費義務收入之1%。自1996年7月1日起，於機構照護相關給付規定生效之後，核定保費為1.7%。而於SGB XI第20條第1項第1款所規定負有保險義務之勞工、職員以及因職業教育而受有薪資之勞動者，且亦於法定疾病保險負有保險義務時，其雇主應分攤依據薪資所繳納保費之半數 (§ 58 Abs. 1 Satz 1 SGB XI)。勞工若係於法定疾病保險自由加保，且按SGB XI第20條第3項於照護保險負有保險義務者，則依SGB XI第20條第1項之分攤比例享有雇主之補助。在未全面依法取消假日之薩克森邦，勞工則須自1996年6月30日分攤全額保費 (§ 58 Abs. 3 SGB XI)。透過立法當時所設照護保險之兩階段進程，從1996年5月31日起SGB XI第58條第3項之適用結果即有所改變，在薩克森邦自

1996年7月1日起，勞工須負擔薪資1.35%之保費；而雇主則須負擔0.35%之保費。在其餘各邦則在1996年6月30日之後仍維持勞工與雇主各分攤一半保費。而每月之最高保費額度（包含雇主分攤部分），自1995年1月1日起分階段調整，在2000年期間德西地區從每月58.50馬克調到109.66馬克，在德東地區則由每月48馬克調至90.52馬克。

3. 照護保險並非完全保險，故無法透過給付涵蓋被照護者所有可能的需求。在機構方面，等級第1級與第2級的照護費用會有部分不足，而在照護等級第3級則幾乎都不夠用。其中尚不包含住宿以及膳食費用（參Rothgang, Die Pflegeversicherung: Kernstück der Altenpflegepolitik der letzten drei Dekaden, in: Frank Schulz-Nieswandt/Gisela Schewe [Hrsg.], Festschrift für Eve-Elisabeth Schewe, 2000, S. 72）。在德西地區，1998年每位受照護之住民平均每月花費為4261馬克；在德東地區則為3307馬克（Angaben nach Schneekloth/Müller, Wirkungen der Pflegeversicherung, Band 127 der Schriftenreihe des Bundesministeriums für Gesundheit, 2000, S. 175 f.; im Folgenden: Schneekloth/Müller; vgl. auch BTDrucks 14/3592, S. 10 f.）。法定照護保險所提供之給付如下：

---適用§ 41 SGB XI; § 42 SGB XI; Art. 49a § 1 PflegeVG, § 43 Abs. 5 SGB XI者，自1996年7月1日至2001年12月13日止。

---適用§ 43a SGB XI在障礙者扶助之全機構式設施中接受照護者，自1996年6月25日起。

照護等級	每月最高額度	每年四周最高額度	每月總額	適用社會救助法每月最高額
I	750 DM	2800 DM	2000 DM	依第93條第2項規定約定居家費用之百分之十，最高每月500DM
II	1500 DM, 自1999.08.01.1800DM	2800 DM	2500 DM	
III	2100 DM, 自1999.08.01.2800DM	2800 DM	2800 DM	
特殊照護需求個案	-----	-----	3300DM	

在居家照護方面，照護保險之給付亦有諸多情形無法支應所有的照護費用。於1998年中，私人計平均所負擔之照護費用，於照護等級第1級者每月亦須額外付出210馬克；在第2級為264馬克；在第3級則為384馬克

(Schneekloth/Müller, S. 79)。在居家照護中，照護需求性較嚴重的個案，其額外付出之照護費用明顯高於平均值。自該法實施之後，照護保險在居家照護方面所擔負的給付如下：

照護等級	每月物質給付 § 36 SGB XI	每月照護津貼 § 37 SGB XI	綜合給付型態 § 38 SGB XI
I	750 DM	400 DM	575 DM
II	1800 DM	800 DM	1300 DM
III	2800 DM	1300 DM	2050 DM
特殊照護個案	3750 DM	-----	2525 DM

倘若當事人有財政上的扶助需求，通常是照護等級尚未達到第1級，或是照護保險的給付仍有不足的情形，則不論是在居家式或機構式照護，社會扶助機關都將承擔受照護者之相關費用。

4.受照護之風險高度取決於被保險人之年紀。透過立法過程中所引用的數據，以及關於照護保險發展之第一次報告所顯示，照護需求者佔60歲以下族群之比例尚低於1%。其中0.5%為年紀低於15歲者的族群，且接受居家照護。從60歲到80歲則提高到5%；在80歲以上之老年人則佔了20%。在照護需求者本身中，有17.5%低於60歲；30.3%介於60歲與80歲之間；最後的52.3%高於80歲。

II.

訴願者乃10名小孩之父親，小孩

出生期間為1982年至1995年。訴願者從事自願性勞動，且於法定疾病保險與照護保險自願加保。其配偶則未就業，專職照顧小孩，並加入家庭保險。訴願者主張適用於他的保費相關規定SGB XI第54、55、57、58以及60條，抵觸基本法第2、3與6條，以及法治國與社會國原則。立法者同時亦違反聯邦憲法法院於1992年7月7日對其所賦予之義務(BVerfGE 87, 1)。

1.隨著照護保險之開辦，更加深了對家庭原已存在的交換剝削。儘管聯邦憲法法院業已於1992年7月7日的判決中曉諭立法者，在每一個改革步驟中要減少德國境內家庭之財政負擔。然而未來長照保險的負擔只能確定的是，今日的父母付出諸多花費，卻是為了未來世代養育繳費者。相較於無子女之人，他們在財政上因為扶養子女完全陷於不利之境。現今運作的賦課制度正意味著，孩童只是被那些沒有小孩的人作經濟上的利用。

2.SGB XI第25條免繳費之家庭保險制度，未能提供足夠之家庭負擔衡平機制，給那些因扶養子女而造成財政負擔之父母。這在一開始就是錯誤的。因為那意味著，例如一對育有兩子女之夫妻就形同「為自己」繳交了4份保費。這般的保費負擔宛如要將該家庭絞殺，故只能被當成是不公平現象。另外，那未就業的配偶與受其扶養的子女亦僅係暫時非繳費人口而

已。對於沒有繳交保費之家庭保險人而言，雖然在當下亦期待無子女之就業者的轉換。但在養育子女期間內所建構的人口資本，其價值已然升高數倍，足以保證老年的無子女者在其後需要照護時得以獲得給付。因為那被分配的國民經濟所得，只有在可受支配的期間內有所作用。未來將分配的國民經濟所得，卻只有就業世代才得以支配，而這些人在今天尚處於孩童階段。

3. 養育子女因為其維護賦課制度的作用，而應當與繳交保費受到同等對待。照護保險的未來負擔資本，亦即今日需要受照顧的兒童，乃是由其父母花費諸多財力所建構的。而家庭仍需繳交保費，用以負擔現今之照護保險，故養育子女之花費應當從照護保險的保費中扣除。唯有如此，方得以將父母因為繳交保費與養育子女所致之雙重負擔，降低至可以承受之範圍。而兒童津貼與養育津貼乃至於其他類似給付，亦無法提供足夠之衡平。

4. 最後，前述情況亦不涉及輕微負擔之問題。縱然純就照護保險之保費來看不至於太高，但透過保費之收取，已使父母少數僅可支配的所得，較諸無子女的就業者之所得，明顯承擔較多負擔。此種負擔乃是立基在國家一方加諸保費義務之消費放棄，且對於家庭而言明顯感受到其額度，

絕非可謂輕微。此與無子女就業者之情形不可相提並論。

III.

對於憲法訴願者之主張，聯邦勞動與社會秩序部與健康部、AOK聯邦協會、職員疾病保險基金協會與勞工補充保險基金協會、企業疾病保險基金聯邦協會與IKK聯邦協會以及德國女法律人聯盟等皆表達其立場。而德國家庭協會、德國基督教家庭協會以及單親媽媽與單親爸爸協會則共同發表聲明。另外，德國家庭協會且在言詞辯論準備程序中單獨提出意見。

1. 聯邦各部主張，照護保險中保費之計算未考量子女養育為合憲。

a) 照護保險法未抵觸基本法第3條第1項結合第6條第1項。有小孩之家庭在照護保險中有被特別關注，不論在保費或者給付面向上皆明顯優於無子女之被保險人。在照護保險中，成員的子女係免費加保。此一情形亦適用於收入未超過最低額度之配偶。因此，相較於無子女之夫婦，該家庭只有繳交一份保費，卻自子女出生時即獲得相應於子女數之數倍保障。另外，懷孕津貼與養育津貼的收入皆無需繳交保費。其免繳保費而隨同加保之眷屬，在保險事故時享有與繳費成員相同之給付。而實施照護之家屬，可藉由照護基金之繳費而受到年金保險之保障，並且也加入法定意外保險。

除此之外，家庭不可能享有一致性的或是按照子女數計算之保費折扣，甚或完全免除保費之優待措施。照護保險之財政乃建立於保費之上，且原則上由每位被保險人繳納。而基於社會與家庭政策之考量雖可合法突破此一原則，但此舉仍須合於前提，亦即在照護保險的任務框架內，其重分配有利於家庭。縱使透過經常被提出的「家庭折扣」仍無法使財政負擔的減輕有感，且亦無益於家庭經濟情況之改善。照護保險保費全免之訴求，可能成為訴願申請人之目的，但仍無法達到有效的減輕負擔。因為保費之額度實在太低了。吾人在比較家庭與無子女者之保費負擔時尤須注意，無子女之就業者隨著所繳交之保費，不僅為其本身之保障，也將為照護保險中未繳費而隨同納保之配偶與子女帶來轉換給付。

b) 照護保險無法因此將養育子女之開銷以一般形式加以平衡。那更應該是在家庭負擔衡平的架構下的整體社會性任務，向來主要是以租稅法以及兒童津貼來達成。這也受到聯邦憲法法院在1992年7月7日的判決(BVerfGE 87, 1)所肯認。憲法訴願者意欲自該判決推導出立法者之任務，將保費規定建構得對家庭更為友善，實為誤解。有別於年金保險，在照護保險中並不會出現因為養育子女而使工作受到限制，甚至因此完全放棄就

業。當有受照護需求時，所有被保險人皆享有相同的給付，不論該保險之形成是基於保險成員還是因身為眷屬而免費加保。特別一提的是，因為要養育子女而中斷工作者，亦不影響保險事故發生時的給付範圍。照護保險乃是一個不問所繳保費多寡的風險保障制度。其給付並無薪資替代功能，也不是補充年金，而是要幫受照護者減輕照護費用的負擔。是以，照護保險體系基本上即不同於年金保險體系，故家庭在照護保險的保費規定上，無須特別的優待。

c) 照護保險並未牴觸社會國原則。在居家式或者是機構式給付上，都未呈現出所謂的「從下而上的重分配現象」。照護保險之社會衡平作用不僅是藉由社會衡量下的保費收取，同時亦透過照護需求導向之給付來達成。結果則為有利於社會弱勢者的重分配。對於社會弱勢者而言，其照護需求原本應求助於社會救助之給付，在此則可享有保險相關給付。而保險財務亦不是只有弱勢者，連財政上較強勢者亦參與其間。

2. 依據AOK聯邦協會所陳，聯邦憲法法院關於「清潔女工」判決(BVerfGE 87, 1)之見解並不適用於照護保險。

a) 不同於法定年金保險，照護保險之給付內容與成員所繳保費之範圍無關。而且貢獻於養育子女之家庭成

員，以及藉由家庭保險加保的孩童本身，皆未受到不利益的排除。當這些孩童達到就業年齡之後，向照護保險所繳交之保費，亦不減損對其父母履行扶養義務之能力。尤其要注意的是，照護保險所需繳交之保費遠低於年金保險之保費。另外，照護保險亦不在提供老年保障，而係承擔因照護依賴而升高的照顧費用。

關於留給家庭的負面影響，如因子女繳交社會保險之保費以致於影響其父母之安養保障，則因為立法者之形成自由而無法依基本法第3條第1項與第6條第1項提出指摘。照護保險之開辦乃是基於人口與醫療上之發展而生。而需要小孩照護之父母，本身即應透過照護保險減輕其安養義務上的負擔。

b)家庭協會所主張保費法上的家庭因素，實無憲法上之依據。其既不可實現，亦無法由私人照護保險來承接。照護保險之保費結構亦未抵觸保費公平性，因為就納入團結保險的花費而言，高所得所繳保費上限是不成比例的，而低所得的最低保費則是超乎比例的。以保費繳納上限而言，所提理由實乃誤解社會給付體系之補充性原則在憲法上之界限。介於最低保費與保費上限之間，可能對收入強勢之被保險人造成較大負擔，而對收入弱勢者形成優待，從而可能過度耗損社會保險制度。倘若如此，則是稅法

上額外要注意的家庭因素。

3.職員疾病保險基金協會以及勞工補充保險基金協會主張，SGB XI的保費規定並未抵觸基本法。從一開始的想法就認為，有子女的父母比起無子女的夫妻，較無須依靠「公共照護制度」。雖然從各種理由尚無法保證，年老而需要照護的父母將會由其子女來照護。另外，由其子女照護之父母亦得申請照護津貼。照護津貼的請求權將少於物質給付請求權，其原因乃基於立法者所擔心的「貪心現象」。父母在照護保險財務中的保費，亦透過免繳保費的家庭保險以獎勵其對子女的照顧。而不可否認的考量是，兒童的照護風險明顯較低。因為在照護需求的情形，父母的負擔原則上要遠高於生病的情形。保險費率也無須遞減的設計，經由照護保險所課徵的保費並未對憲法訴願者造成過度的負擔。

4.德國女法律人聯盟主張照護保險之保費基準不公平。社會保險乃因其力求社會衡平而正當化，故保費並不以個別的風險為準，而係單獨以個人的經濟能力為考量，其可與租稅法相比擬。在稅法上負擔是按照經濟能力，達到累進課稅以及最低生存的免稅。而照護保險保費與給付能力原則之緊密連結，必須以個人租稅負擔的百分比加成的形式來達成，有點類似團結附加捐。只有在稅法中所設定的

薪資所得與財產上的負擔，關注到個人垂直的在整體國民中之所得分配，以及平行的每一所得階層中之扶養負擔。對於社會保險保費的設計，縱然不是累進式的，至少也是平均地、線性地達到高所得與低所得的保費收取；高所得的徵收與低所得徵收，必須至少是成比例地負擔相同。

照護保險的保費核定上限對於高所得行同免稅金額，而低所得則原則上全數被納入。如此一來，使得照護需求的風險迥異於SGB XI生效之前，即不再依靠由高所得超比例負擔的費率表為基礎的稅收，而是藉由對高所得有利的社會保險費率表為基礎的保費來維持財務。類似問題亦見於法定疾病保險。在照護保險中猶勝於斯，一旦言及機構領域的給付，則低階收入不僅超比例地負擔，而且低比例地受益。而對多數居家受照顧者來說，照護保險並未改變多少。因為其相對於機構照護費用甚為不足的年金與財產，後續僅得求助於社會扶助。透過照護基金而獲得給付之享有者，乃是那些在有生之年建立了足夠年金期待權，或是其他形式的老年保障之民眾以及其繼承者。他們的財產是受保護的。

5.德國家庭協會、德國基督教家庭協會以及單親媽媽與單親爸爸協會於其聯合聲明中反對照護保險之財務型態。

a)立法者已然選擇賦課制的財務，從而使家庭承受雙重負擔，亦即繳交保費的同時更因扶養子女而穩固未來的照護。無子女者並未就未來照護世代繳交保費，反而加強自己未來對機構式照護的使用。而照護保險的設想更是依賴家庭，就如同在法定年金保險發生的案例一般。兩種體系皆將家庭拉入以鞏固未來的付費者；在照護保險更要今日的孩童承按照護人員的功能。因為照護保險的財務模式未能認識家庭對此社會保險體系的貢獻，以致產生了憲法上相當有爭議的規定。縱使不提及照護人員因實施照護而無法獲得自身之老年保障，能讓照護人員享有法定年金保險乃是值得讚美之舉，惟其所能累積的期待權仍甚少。為了平衡家庭的負擔，建議對每位兒童每月租稅減免900馬克，此一減免金額當能保障適用SGB XI第25條保險之兒童。

b)憲法上產生的還有以下疑義，例如一個未工作且無子女的配偶得以免費加保，而一位已離婚且擁有多個子女的母親卻反之。在養育子女的同時，離婚母親仍須分攤社會保險制度的維持，且極有可能在邁入照護事故時由其子女來實施居家照護。如果獨自撫育的母親有得到來自前夫的贍養費，則其事實上已經繳交保費了。因為該贍養費乃是由繳費義務者的納保薪資收入來支付的。獨自撫養子女的

單親，可能因為實施養育而無法就業，故必須尋求一合於憲法的解決之道，使其在一般無法就業的期間內為子女所作的付出，得以被評價為一種保費形式。

6.德國家庭協會在其補充聲明中，更進一步提出支持其主張的觀點，認為照護保險形成一種家庭的交換剝削。

a)按照護保險所設目標，旨在防止社會上的老年惡化，並保障該老年族群的財產。在財產形成上，無子女者得以特別的方式節省贍養費用，以及不會因子女而減少就業。貧窮乃今日家庭之問題。縱使國家提高了對家庭的直接給付，但在淨所得之比例上，無子女之年輕夫婦一方與年輕家庭一方相較，在過往10年中對後者之家庭有無法逆轉的不利。

當下退休世代的所得與財產藉由照護保險受到保障之際，整體就業世代亦須透過繳納保費為該退休世代帶來給付。此處也因此產生了一種交換，因為有為數頗多的現今退休者無子女（約10%），或者只有養大一個小孩（20%）。這種從年輕到老年的重分配，將持續成為從底層到高層的重分配。因為今日之退休世代平均而言相對有個優裕的晚年。

b)照護保險的財務制度在保費方面是對家庭不友善的，而保費繳交上限前半段的高所得則是受到寬待。有

別於租稅制度，藉由免稅金額以及累進式的費率表，在保費收取上根本未將家庭的大小以及其承受能力納入考量。在單身而有年度毛所得60000馬克之人，其員工保費分攤比例佔可自由運用所得之1.5%。而在4口之家擁有相同年收入之情形則需負擔7%。社會保險法上之保費制度，起源於其社會生活模式與子女分配較諸今日更為均衡的年代。立法者錯過了對於條件變動時必要的調整。

c)綜合所有對於照護保險的疑慮，結果乃SGB XI的保費規定違反基本權，同時亦抵觸由聯邦憲法法院於1992年7月7日的判決(BVerfGE 87, 1)，其中要求立法者應負起家庭財政情況改善之任務。透過之前所指出的照護保險之「結構性錯誤」、對於養育付出所造成財政負擔的漠視，已確實違反基本法第3條第1項連結第6條第1項。保費給付與養育子女乃等價的，雖然聯邦憲法法院在其1992年7月7日的判決對此並未將之視為自己看法。其未曾充分考慮到經濟狀況的可比較性，因為在二者之間僅得藉由經濟準則才能獲致結果。保費給付意味著過往導向的消費放棄，有利於自身負母世代的奉養；養育子女則代表著未來導向的消費放棄，有利於其後成長的世代。聯邦憲法法院亦未曾充分關注到，在國民經濟的面向上始終只有一種可透過賦課的財務制度。在此強力

支持由德國女法律人聯盟所提出的建議，仿照「團結附加捐」的模式，將照護保險的保費當成所得稅的附加費用。

IV.

在言詞辯論中，憲法訴願者、聯邦政府、疾病保險基金之代表協會、德國女法律人協會以及德國家庭協會皆已發言。憲法法庭以 Professoren Dr. Winfried Schmähl 與 Dr. Herwig Birg 作為鑑定人。

B.

憲法訴願之標的為 SGB XI 第 54 條第 1 項與第 2 項、第 55 條第 1 項第 1 句與第 2 項以及第 57 條。雖然憲法訴願亦要求確認其他 SGB XI 關於保費義務之條文為無效，但自其所持理由觀之，憲法訴願者既不在意保費費率相關者，也不及於有權扶養子女者之繳費義務規範。訴願形成一種對於上述規範的整體評價，故而申請案乃作如此解釋(參 BVerfGE 68, 1 [68])。

C.

在照護保險中照顧與養育子女之成員，其於相同的保費義務收入上，須與無子女者負擔相同額度的照護保險保費，則 SGB XI 第 54 條第 1 項與第 2 項、第 55 條第 1 項第 1 句與第 2 項以及第 57 條即與基本法第 3 條第 1 項連結第 6 條第 1 項有所不符。相對而言，基本法第 6 條第 1 項亦無法導出立法者有義務，免除照護保險中照顧與養育子女

成員之保費義務。

I.

基本法第 6 條第 1 項為自由權，乃要求國家不得對家庭加以侵害。此外，該條文也蘊含了一種價值判斷的原則規範，加諸國家相關義務，對婚姻與家庭予以保障與促進(參 BVerfGE 87, 1 [35] m.w.N.)。基本法第 3 條第 1 項則要求，相同者相同對待，不同者則依其本質作不同的規範(參 BVerfGE 71, 255 [271]; stRspr)。其原則上為立法者之事物，由他判斷在生活型態的比較上，哪些特徵得成為相同或差別對待之依據(參 BVerfGE 50, 57 [77]; stRspr)。然而基本法第 3 條第 1 項亦禁止立法者，從根本上忽視實際差異的樣式與規模。倘若立法者有所疏忽，未能注意到生活型態的差異性時，尤其是那些特別有意義的、對於涉及公平性的思考方法必須要關注的，即違反平等原則(參 BVerfGE 71, 255 [271])。立法者在這界限之內則得以自由決定(參 BVerfGE 94, 241 [260])。當然也有可能來自其他憲法條文的限縮。特別是在檢驗將有子女與無子女之人作相同對待之保費規定的合憲性時，憲法法庭就特別要注意到基本法第 6 條第 1 項對於家庭保護之義務(參 BVerfGE 87, 1 [36])。

II.

照護保險的成員，在照顧與養育子女時仍需承受保費義務，並不因此

違反基本法第6條第1項。

1.立法者要求國民普遍承受的財政負擔，家庭通常會較無子女者受到更為強烈影響。因為家庭有經濟上特別的負擔，父母對子女之身心健全負有責任，而這是來自基本法第6條第2項所揭示，以及在家族法中所個別建構的。因此，父母一方面必須為了扶養子女而籌措費用，另一方面也可能喪失所得或產生照顧費用。夫妻之一方通常會因照顧及養育子女而無法就業，或是原有的工作在小孩出生後第一年間受限無法繼續。若是父母雙方皆在工作，則透過第三人接手照顧子女通常會產生可觀的費用。家庭經由社會保險保費所遭遇之財政負擔，其形成空間所受之限制，大於已婚或未婚而無子女者之保費義務。

2.基本法第6條第1項所賦予國家對家庭的特別保障，憲法上並不要求立法者要降低對家庭的每一個財政負擔。就業的父母一方亦須繳交社會保險的保費，其並不因此而遭到違憲性的不利益。因為對他本人、他的小孩以及未就業的配偶而言，因照護需求所生之大部分財政風險都被承擔了，而且後者仍持續免繳保費(參§ 25 SGB XI)。國家亦無需因基本法第6條第1項所包含的家庭促進義務，從而平衡其保費負擔(參BVerfGE 23, 258 [264]; 82, 60 [81]; 87, 1 [35]; 97, 332 [349])。國家藉由財政給付所為之的

家庭促進措施，必須是可行的且合於必要之情境。立法者對於家庭促進以外的團體利益，也在他的預算經濟上關注到其他的整體利益。主要則是在運作功能上以及整體平衡之上。只有將所有的利益加以衡量後才能算出，透過國家所作之家庭促進措施是否為明顯不洽當的，以及基本法第6條第1項的促進供給係不足的。從基本法第6條第1項的價值判斷再結合社會國原則，雖可推導出國家對於家庭負擔衡平的一個普遍的義務。但並無法就此決定，在哪些範圍以及以哪些方式來達成此一社會衡平。自有效衡平家庭負擔的憲法委託中，無法得出在實現家庭負擔衡平的個別法領域，以及部分體系中得出具體結果。其間基本上產生更多的是立法者的形成自由(參BVerfGE 87, 1 [35 f.] m.w.N.)。若家庭也需要負擔照護保險之保費，亦屬該形成空間之範疇。

III.

受指摘的規範並不因此牴觸基本法第3條第1項連結第6條第1項，因為扶養子女之被保險人為照護保險體系所繳交之保費，並未隨同給付增加而被考量。

1.已婚的父母為了照顧及養育子女而放棄全部或後續之就業，相較於就業且無子女之被保險人，在訴求照護保險的給付上並無不利之處。此乃與受薪資以及保費所影響的法定年金

保險有所不同(參BVerfGE 87, 1 [5, 37 f.])。其給付之種類與額度，只取決於在照護保險中納保與併同加保之照護需求者，而不論其在何種範圍內繳交過保費。照護保險之給付與保費無關。因此，適用SGB XI第25條家庭保險而免繳保費加保的配偶，與一直繳交高額保費的被保險人一樣，在相同的照護等級享有相同的給付。

2.理論上父母在照護保險的花費要低於無子女的成員，因為其子女可以替代第三人實施照護。

a)如果要去比較父母與無子女者兩族群在機構照護的費用，則是高度分歧而無從參考。鑑定人Professor Dr. Schmähl亦宣稱，現階段尚欠缺具代表性的實證資訊，得以證明無子女之照護需求者，比起有子女者更易訴諸機構式照護。雖然有若干論據顯示，年長無子女之照護需求者比起有子女之照護需求者，較常處於機構式照護。但此一差距亦不夠明顯。

對於機構式照護需求者的群體所無法變更的圖像是，機構式照護設施的居民中只有7%是低於60歲（參Schneekloth/Müller, S. 132）。也因此無法確定對於照護保險的給付，有照護需求的父母對照護保險所造成的負擔是否明顯少於無子女的照護需求者。此外，如同鑑定意見所述，自己的子女僅是決定居家式或機構式照護的眾多因素之一，而且現在仍無法判定

該因素的比重。

b)相較之下，經由子女照護的方式則影響到居家照護領域之給付內容。鑑定人在此很明確的認定，在不考慮子女人數之下，在不同的居家照護給付類型中，父母團體擁有決定性之選擇權。由其所提供之資料顯現出下列圖像：在超過80%的受照顧者中，其為60歲以上而接受居家照護之族群，觀察到一明顯的差別。照護需求性之父母中有75.8%選擇領取照護津貼，只有24.2%申請花錢的給付種類（物質給付、混合給付、部分機構式給付）。反之，對於無子女之照護需求者則比例為66%與34%。假如子女不照護其父母或公婆，此處大多是女兒與媳婦，其大約有38%成為照護人員（見 Schneekloth/Müller, S. 52 ff.），那照護保險在2000年時將多產生35.3億馬克之花費。就算注意到為了照護人員福利而支出的年金保險保費之開銷，其多出的花費也有26.95億馬克。這大約佔了現行照護保險給付總額的8%。

不可否認的，以居家照護領域的給付支出而言，尤其是依據前述資料顯示的，在所有年齡層的照護等級第2級者之間，有子女的照護需求者較諸無子女者稍高。因為關鍵在於整體給付支出中，60歲以及超過60歲無子女的照護需求者，比起同年齡而有子女的照護需求者高出10%。照護需求

者年齡在60歲以下之族群更指出一個特點，可以推測的是，其照護明顯較少依靠子女。他們通常都還在接受父母照護之下。對於這些小孩的照護有極大部分選擇照護津貼而非由父母照護。如此亦能解釋鑑定意見所述的，以所有年齡層而言，無子女的照護需求者比起有子女的照護需求者，在平均上造成更低的照護費用。

3.當立法者在社會安全體系的建構上擁有極大的形成空間時，在給付面未曾考量父母的養育給付，縱使其長期影響到照護保險的支出額度。此乃符合基本法第3條第1項以及聯結第6條第1項。照護保險在無子女的照護需求者所呈現的較多給付，並無一個適度的範圍。其自身亦合法化了作為照護保險所追求的立法目的，在團結平衡上也達成照護，除此之外亦無人可以勝任。此外，在情況上亦不當然排除父母在提供養育給付後，一旦成為照護需求者則可接受其子女照護，並選擇較有利的照護津貼。如果加計上女兒與媳婦已然減少的照護機率，此一情形將更形明顯(參 Rückert, Die demographische Entwicklung und deren Auswirkungen auf Pflege-, Hilfs- und Versorgungsbedürftigkeit, in: v. Ferber u.a. [Hrsg.], Die demographische Herausforderung, 1989, S. 121 f.)。欠缺家屬在今日僅是選擇物質給付的理由之一。在照護需求者的家庭中有將近

90%選擇照護物質給付，其理由為照護需求者的健康狀態，或是疾病保險醫療服務適當的建議。有73%的人選擇照護物質給付的原因則是擔心將來家屬的負擔過度(參閱 Schneekloth/Müller, S. 63 f.)。

IV.

照顧及養育子女一事，在有繳費義務的被保險人所繳納保費的基準中並未受到關注，依此基本法第3條第1項連結第6條第1項仍會受到侵害。有子女的被保險人族群將受到違憲性的不利益，因為相對於照護保險中無子女之成員，後者在其照護需求性上利用了前者照顧與養育的貢獻。

1.在賦課制的社會保險體系中，納保父母的養育給付是有所貢獻的。特別是在被保險人沒有子女的情況下，其足以涵蓋被保險人年老後一定之風險。其中的關鍵是，因為進入保險事故所導致的財務需求太高，且通常會衝擊到祖父母世代（60歲及以上）。照護需求的可能性顯著地隨著年齡而增加。其首先在60歲之後會漸漸攀升，個別的情況在達到80歲以後就有明顯的風險產生(參 BTDrucks 12/5262, S. 62)。如果要將這類普遍且規律出現在高齡的生命風險，透過賦課制來維持財務，則養育給付對於該制度的運作維持即有決定性的意義。因為在如此眾多保險事故產生之際，賦課制即有賴於後續世代的保費。

a)當我們將就業年齡中有小孩需要照顧的父母族群，與無子女而投保的族群作比較時，則無子女者的受益是可見的。在賦課制的社會保險財政之下，兩者皆有賴於後續有足夠的孩童。今日就業世代的保費繳交者相信賦課制之下，在未來足夠的範圍內能儲備新的保費債務人。而這只能是今日的兒童。因為在未來獲益的受照護老人，有賴於藉由保費義務連結的義務保險成員所形成之集體財政義務。類此情形亦出現在有照護特別需求的扶養義務上。相較於所有有照護需求的老人，這般義務的產生，與先前的家庭扶養責任無關。舉例來說，所有人在20或30年間都曾受到父母當下之養育給付，且在未來獲得同樣的好處。也就是在遭遇保險事故時，可透過一個公法上義務保險體系的「共同連帶債務人」而得到保障，並獲得照護給付。這與其本身是否曾透過養育子女而參與保費繳交者的情形，並無關聯。

b)因此，自其他有繳費義務的被保險人所貢獻的養育給付，無子女的被保險人在保險事故中即獲得了好處。前者則因養育子女的不利益，從而放棄消費以及財產的累積。雖然無子女者亦透過繳交保費負擔了照護風險的財務，且亦涵蓋沒有繳費而加保的配偶與子女。但這並無法抵銷，無子女的被保險人獲得的好處所帶給其他

人的負擔，後者為了保障所有人老年時的照護風險，而須憂心於未來的保費繳交者。

今日一部分的孩童，其父母也投保了照護保險，未來或許根本不會或只有短暫的成為有保險義務之保費繳交者。但關於無子女的保費繳交者所獲得的好處，並不因此產生懷疑。此乃繫於保險義務人的法定義務是在社會的或私人的照護保險、其依據收入高低或就業的型態，以及於二種保險制度間所產生的流動。考量各種情況，現今約有87%的國民投保照護保險（見聯邦憲法法院2001年4月3日判決BvR 2014/95 -, Umdruck S. 2 ff.），而兒童不僅在照護保險無須繳費，在私人的照護保險中也從父母轉換至他們。故可以說在照護保險之下，未來仍將持續承擔養育給付，且有利於無子女之成員。

2.從照護保險的模式所帶給無子女被保險人「制度特殊」之好處，有別於一個社會透過孩童以及其照顧與養育在整體上所獲之利益。

每個國家團體都將藉由持續成長的世代達到價值創造，故家庭所提供之照顧與養育給付乃有益於整體社會（參BVerfGE 88, 203 [258 f.]）。在一個特定的社會給付制度中，無法單獨看待此種對家庭有利的養育給付（參BVerfGE 87, 1 [35 f.]）。設想一個社會給付制度應該就老年世代的風險提供

保障，而其財務制度設計上明顯須仰賴於持續成長的世代在就業年齡時作為保費繳交者才能運作，藉此共同負起前一代於保險事故中所生之費用。如此一來，對於這樣的制度不僅是保險費，就連子女養育給付都是關鍵。假如所有被保險人無法再持續提供世代保費，在照護保險體系中將對養育子女的被保險人產生一個特別的負擔，而其不利益影響也應在該體系內獲得平衡。養育子女的被保險人不僅藉由保費的繳交，同時也透過照顧及養育子女來維持照護保險的運作功能。

3.相對於同屬繳費世代的無子女成員，照護保險中有子女的繳費被保險人之不利益，當顯然佔多數的被保險人皆提供養育給付時，立法者得加以忽略。立法者在如此情況下有權將其作一般化處理，且不考慮因養育給付而作保費上的差異性。當有為數眾多的繳費被保險人撫育子女時，即呈現出一種在賦課制下所建立的社會保險系統，且特別可見於世代同等重要的照護保險之中。有繳費義務的被保險人藉由保費保障了照護需求者，同時也照顧了自己的子女。他們應該可以信賴，子女作為加保的勞動者，藉由保費可以涵蓋其老年時的照護風險，而且能再透過養育給付為自己建立風險保障之基礎。在這種「三代契約」之下，假如無子女者的比例在照護

保險中明顯佔少數，則立法者可以於立法形成空間的範疇內，在保費方面與養育子女的被保險人作相同的處置。而立法者在1994年通過SGB XI時，即未曾考慮到父母繳費負擔中的孩童組成部分，撇開SGB XI第25及56條的規範不談，已然逾越此一形成自由的界限。

a)關於複雜生活型態上的規範，立法者雖然可以要求一段適當的期間以收集意見與經驗。在這期間內粗略的一般化即已足夠。惟當立法者無法藉由在此期間獲得之意見與經驗檢視其規定且亦放棄了嘗試適當的解決方式時，迎面而來的不平等即會成為憲法上責難之理由(參 BVerfGE 100, 59 [101] m.w.N.; stRspr.)。

b)早在1994年時就知曉，過往10年內子女扶養者的人數已快速下降。立法者在此一時間點已無法再主張，負有繳費義務之被保險人以其絕對多數，得以在保費貢獻之外，猶透過子女之養育以維持照護保險之穩固以及分攤給付之財政。

aa)依據Professor Dr. Birg鑑定書之推測，德國的人口在未來50年間將無可避免地快速老化。其他人口學上的研究亦與此相同，而且有很高的可信度(另參Mackensen, Wie sicher sind die demographischen Prognosen?, in: v. Ferber u.a. [Hrsg.], Die demographische Herausforderung, 1989, S. 17 ff., insbe-

sondere S. 55 f.; BTDrucks 13/11460, S. 69 f.)。德國自從七十年代中葉以來，婦女的生育數從2.49驟降至1.3。如同在許多開發中國家觀察到的現象，隨著生活水平的攀升以及個人所得的增加，部分的生育率乃跌至2.0以下。然而如同鑑定意見所呈的，對於此一發展負責之形成原因並無法立即翻轉。生育率的明顯升高是無法期待的，尤其是其低於現行水準的突然減少，已經走上無法停止的向下迴旋之路。人口並不會單獨因為孩童出生較現今應有的減少而降低，加劇的乃是自此而後越來越少人可以生養子女的變化。此外，也有越來越多婦女不願生小孩。如果想要藉由生育率的提升，或者是移民來強化今日的老人結構，則依據鑑定人所提供的精算，不是要將每位生育年齡婦女之生育率從1.3提升至3.8，就是要到2050年之前引進1億8千8百萬的青年人。

bb)前文所描述的變化，早在1994年即已知曉且立法者通過SGB XI時，即應加以考量。而基於當時所呈現的資料，實無法認為經由生育率的提升，可以降低社會的老化。生育率的下降是迅速的，從七零年代中葉以來所期待的生育率提升，至今仍保持在1.5以下乃是長期周知（參BTDrucks 12/5262, Grafik 1.1）。姑且不去論究各種設想以及所衍伸的各種評價，迄至21世紀中葉的人口成長的

趨勢，在九零年代初期即已清楚知曉。在以1989年12月31日為準的資料基礎上，聯邦統計局於其「第7次協同人口統計」中所預測的（整理結果參Sommer, Entwicklung der Bevölkerung bis 2030, WiSta 1992, S. 217 ff.），2030年德國人口將減少超過10%，且有超過1/3的人口為60歲或以上。在聯邦統計局「第8次協同人口統計」中（參Sommer, Entwicklung der Bevölkerung bis 2040, WiSta 1994, S. 497），以1992年12月31日為準之資料所示，可以知曉出生率未有明顯的改變。相較之下，外國人的移民行為則是無法預測的。

縱使在照護事故風險發生機率相同的情況下，養育貢獻的明顯下降影響所及的是，介於(年輕的)保費繳交者以及(年老的)照護需求者間的比例，將持續不斷地惡化。同時也欠缺可資信賴的論據，說明老年人在未來所面臨的照護需求風險，會比今日還要明顯減少。如果給付的費用一直保持相同未再升高，也必須由日益減少的人口來分攤財務。如此將導致越來越少年輕的被保險人，在為了鞏固照護保險的運作功能而繳交保費之外，還能挑起養育子女的費用負擔。保險保費的相同負擔，在養育子女者於保險中所繳交的整體保費與無子女者所繳交的保費之間，形成一種明顯的不公平現象。對養育子女的被保險人而言

，此處所產生的不利益應於保費法中予以平衡。已知的衡平措施是，照顧與養育子女之被保險人與無子女者繳交相同的保費，而其他家庭成員亦得享有給付。這樣的優待並無法完全抵銷，因養育給付而多付出的世代保費；更不能撫平養育子女者在面對無子女者藉由養育給付所生好處時的心酸。相較之下，衡平措施所要求的，就不僅是家庭成員無須繳保費而獲得照護給付之請求權而已。

D. -- I.

1.立法者擁有許多機會，可以排除SGB XI第54條第1項與第2項、第55條第1項第1句與第2項以及第57條所生之違憲性。上述條文從裁判形式可見的範圍觀之，只能解釋為與基本法第3條第1項連結第6條第1項有所不符。

2.不符宣告基本上將導致違憲之條文不得再援引，在例外情況才可繼續適用。基於法安定性與立法者必須審驗，藉由何種途徑才能使合於憲法要求的法規範可以運作，在前述案例中允許SGB XI第54條第1項與第2項、第55條第1項第1句與第2項以及第57條可援用至2004年12月31日(參BVerfGE 92, 53 [73] m.w.N.; stRspr)。立法者最遲至此一時點應完成合於憲法之新規定。憲法法庭在時限裁量上也考慮到，前述判決之見解亦可能被用以檢驗其他社會保險制度。

II.

立法者在建構合於基本法第3條第1項連結第6條第1項的照護保險保費法上，享有廣泛空間。基本法僅要求相較於無子女之成員，對於擁有一位或數位子女的繳費義務被保險人，在照護保險的繳費基準上得以相對減輕。

爾後須藉由規範，在父母與無子女者之間建立衡平措施，使父母世代於照顧與養育期間得以減輕負擔。因為，由今日的兒童世代其後於成人期間所繳納之保費，有利於接近照護年齡或有照護需求之無子女被保險人。而其顯然是基於今日其具有保險義務的父母之撫育貢獻。此處所伴隨父母的負擔產生在就業階段，也應當在該期間內加以平衡。因此在照護保險中，介於養育子女與未養育子女成員間的合憲衡平措施，不得透過進入照護需求性時的差別給付來達成。

於此僅託付給立法者，使照顧與養育給付在有繳費義務之被保險人的保費收取基準上受到關注。

無論如何其受到憲法所託，選取一條解決之道，使扶養義務者從第一位子女開始即得以相對減輕。因為他的照顧與養育所形成的差異性，在照護保險的保費法中受到違憲式地相同對待。

III.

因為憲法訴願者所直接反對的

SGB XI規範違憲，故其憲法訴願成功。是以，對其所生之必要支出費用應予補償 (§ 34 a Abs. 2 BVerfGG)。

法官：Papier, Kühling（已離職無法簽名），Jaeger, Haas, Hömig, Steiner, Hohmann-Dennhardt, Hoffmann-Riem.

