

## Der Gesetzentwurf zur Umsetzung der vom Bundesverfassungsgericht beschlossenen Familienentlastung in der Pflegeversicherung verkennt erneut den generativen Beitrag von Familien.

### I. DER KARLSRUHER BESCHLUSS ZUR BEITRAGSENTLASTUNG FÜR FAMILIEN (2022)

Es war ein Lichtblick, inmitten von viel Schatten. Am 25. Mai 2022 gelang Freiburger Familien ein Teilerfolg vor dem Bundesverfassungsgericht.<sup>1</sup> Dieser betraf die soziale Pflegeversicherung. Die Familien hatten mit Unterstützung des Familienbunds der Katholiken und des Deutschen Familienverbands sechzehn Jahre gerichtlich dafür gekämpft, dass der von Familien durch die Kindererziehung erbrachte Beitrag für die im Umlageverfahren finanzierten Sozialversicherungszweige anerkannt wird. Dass sich an diesem Tag niemand so richtig über den Erfolg in der Pflegeversicherung freuen wollte, lag an den gleichzeitigen Niederlagen in der Renten- und Krankenversicherung. Ausgerechnet in der gesetzlichen Rentenversicherung, dem wirtschaftlich bedeutendsten Umlageverfahren, wollte Karlsruhe den Gesetzgeber nicht zu einer Reduzierung der Beiträge von Familien verpflichten. Umso wichtiger war für Familien die Entscheidung in der Pflegeversicherung. Hier bestätigte das Bundesverfassungsgericht die wichtige Aussage des Pflegeurteils von 2001<sup>2</sup>, dass Familien mit der Kindererziehung einen zusätzlichen „generativen Beitrag“ leisten, der bei der Erhebung der Pflegeversicherungsbeiträge reduzierend zu berücksichtigen ist. Außerdem erkannten die Richter an, dass Versicherte mit mehreren Kindern einen größeren generativen Beitrag erbringen als Familien mit nur einem Kind. Der Gesetzgeber dürfe daher bei der Beitragserhebung nicht einfach wie bisher pauschal zwischen Versicherten mit und ohne Kinder unterscheiden, sondern müsse nach der Kinderzahl differenzieren. Dafür habe er eine Frist bis zum 31. Juli 2023.

### II. DIE GEPLANTE UMSETZUNG DES BUNDESGESUNDHEITSMINISTERIUMS

Wenn das Pflegeurteil von 2001, mit dem das Bundesverfassungsgericht den generativen Beitrag von Familien erstmals anerkannte, ein Meilenstein war, so ist der pflegeversicherungsbezogene Teilerfolg im Beschluss von 2022 allenfalls ein Bausteinchen einer familiengerechteren Sozialversicherung. Es erstaunt dann aber doch, wie acht- und rücksichtslos das Bundesgesundheitsministerium mit dieser Vorlage aus Karlsruhe umgeht. Um im Bild zu bleiben: Das vom Verfassungsgericht sorgfältig am politischen Wegesrand platzierte Steinchen und die in ihm liegende Chance für Familien wird regelrecht mit Füßen getreten, so dass es im hohen Bogen ins politische Aus fliegt – und direkt wieder im verfassungswidrigen Bereich landet.

Wie stellt sich das Bundesgesundheitsministerium die vom Bundesverfassungsgericht verlangte Beitragsentlastung für Familien vor? Jedenfalls nicht so, dass es für Familien mit mehreren Kindern zu einer angemessenen Entlastung käme. Derzeit beträgt der Beitragssatz in der Pflegeversicherung 3,05 %. Kinderlose zahlen darüber hinaus einen Beitragszuschlag in Höhe von 0,35 Prozentpunkten. Nach dem aktuellen Referentenentwurf des Gesundheitsministeriums<sup>3</sup> soll es in Zukunft folgende Beitragsdifferenzierungen geben:

- Der Kinderlosenzuschlag soll um 0,25 Prozentpunkte steigen und in Zukunft 0,6 Prozentpunkte betragen.
- Wer ein Kind hat, muss den Kinderlosenzuschlag nicht zahlen, wird also um 0,6 Prozentpunkte entlastet. Es gilt der normale Beitragssatz.
- Beim zweiten, dritten, vierten und fünften Kind soll es jeweils eine weitere Entlastung um 0,15 Prozentpunkte geben.
- Ab dem sechsten Kind soll es keine weiteren Entlastungen geben.

Die Entlastungen sollen laut Referentenentwurf lebenslang gelten, d.h. nicht abhängig davon sein, ob ein Versicherter tatsächlich noch für Kinder sorgen muss und entsprechende Ausgaben und Opportunitätskosten (Verlust von Erwerbseinkommen und rentenrechtlichen Ansprüchen) hat. Allerdings hat die Presse nach der Veröffentlichung des Referentenentwurfs darüber berichtet, dass der Entwurf möglicherweise noch in der Ressortabstimmung dahingehend abgeändert werde, dass die Entlastungen ab dem zweiten Kind nur noch während der aktiven Familienphase gelten sollen.

<sup>1</sup> BVerfG, Beschluss vom 07.04.2022 (veröffentlicht am 25.05.2022) - 1 BvL 3/18 -, Rn. 1-376.  
<sup>2</sup> BVerfG, Urteil vom 03.04.2001 - 1 BvR 2014/95 -, Rn. 1-93.

<sup>3</sup> Entwurf eines Gesetzes zur Unterstützung und Entlastung in der Pflege (Pflegeunterstützungs- und -entlastungsgesetz – PUEG), Stand: 20.02.2023.



Foto: Adobe Stock

### III. BEWERTUNG DER UMSETZUNG

#### 1. Kostenneutrale Umsetzung als primäres Ziel

Der Umfang des neuen Kinderlosenzuschlags und der Entlastungen in der soeben genannten Staffelung ergibt sich wohl vor allem aus dem Ziel, dass nach dem Willen des Gesundheitsministeriums durch die Familienentlastung keine zusätzlichen Kosten für die Pflegeversicherung entstehen sollen. Im Referentenentwurf wird ausdrücklich darauf verwiesen, dass die Staffelung „finanzneutral“ erfolge. Verfassungsrechtlich und familienpolitisch ist die vorgeschlagene Staffelung aber sehr problematisch.

#### 2. Unausgewogene Staffelung zu Lasten von Familien mit mehr als einem Kind

Die geplante Entlastung pro Kind ist höchst unterschiedlich. Während das erste Kind zu einer Beitragsentlastung von 0,6 Prozentpunkten führt, beträgt die Entlastung für die weiteren Kinder mit jeweils 0,15 Prozentpunkten nur noch ein Viertel der Entlastung für das erste Kind. Beitragsrechtlich ist das erste Kind also viermal so viel wert, wie die weiteren Kinder. Es gibt eine klare Schlagseite zugunsten der Einkindfamilie und zulasten von Familien mit zwei und mehr Kindern. Falls der Referentenentwurf tatsächlich in den Regierungsberatungen so abgeändert werden sollte, dass die Befreiung vom Kinderlosenzuschlag lebenslang, die weiteren Entlastungen aber nur noch für kindergeldberechtigte Kinder bis zur Vollendung des 25. Lebensjahres gelten, wird die Schiefelage weiter vergrößert. Es ist zweifelhaft, ob diese ungleiche Behandlung wesentlich gleicher generativer Beiträge noch mit dem Gleichheits-

satz des Grundgesetzes vereinbar ist. Das Ziel der kostenneutralen Umsetzung der Familienentlastung kann die Ungleichbehandlung jedenfalls nicht rechtfertigen, da auch kostenneutrale Staffelungen denkbar sind, bei denen die Entlastungswirkung gleichmäßig auf die Kinder verteilt ist.

Aber auch aus familienpolitischer Sicht ist die in der geplanten beitragsrechtlichen Staffelung enthaltene Benachteiligung von Familien mit mehreren Kindern kritisch zu bewerten. Je höher die Kinderzahl, desto größer ist die Gefahr, trotz eigentlich auskömmlichen Einkommens durch die Sozialversicherungsbeiträge unter das Existenzminimum zu geraten und auf Sozialleistungen angewiesen zu sein. Das kann nur eine hinreichende Beitragsentlastung auch für Familien mit mehreren Kindern verhindern. Eine solche sieht der aktuelle Entwurf aber nicht vor. Zudem ist es für Eltern mit nur einem Kind aufgrund des ausgebauten Betreuungsangebots noch prinzipiell möglich, in einem hohen Umfang berufstätig zu sein. Mit zunehmender Kinderzahl wird das aber immer schwieriger, so dass gerade für die Mehrkindfamilien die Beitragsentlastung wichtig ist. Und schließlich beruhen die aktuellen Finanzierungsprobleme der Sozialversicherung wesentlich darauf, dass es zu einem demografischen Wandel gekommen und die Geburtenrate unter das bestandserhaltende Niveau von 2,1 Kindern je Frau gesunken ist. Die Sozialversicherung braucht daher mehr Familien mit zwei und mehr Kindern. Es ergibt folglich ein schiefes Bild, wenn die Beitragsgestaltung suggeriert, dass der wesentliche generative Beitrag von Ein-Kind-Familien geleistet wird.

Dass ab dem sechsten Kind keine weitere Entlastung erfolgen soll, leuchtet ebenfalls nicht ein. Mit jedem

Kind erbringen Eltern einen generativen Beitrag, der zu berücksichtigen ist. Die Entwurfsbegründung verweist darauf, dass Familien mit fünf und mehr Kindern nur 0,6 Prozent aller Familien ausmachen. Dieser Anteil sei „klein genug, um nicht weiter zu differenzieren“<sup>4</sup>. Dieses Argument kann man auch umdrehen: Da durch die weitere Entlastung dieses kleinen Anteils der Familien nur eine geringe finanzielle Zusatzbelastung eintreten würde, sollte der Gesetzgeber nicht ohne Not von einer konsequenten und gerechten Staffelung abweichen. Eine weitere Begründung des Entwurfs für den Verzicht auf zusätzliche Beitragsdifferenzierungen ab dem sechsten Kind zeigt, dass das vom Bundesverfassungsgericht anerkannte Konzept des generativen Beitrages verkannt wird. Wenn der Entwurf ausführt, dass „eine weitere Absenkung bei Familien mit mehr als fünf Kindern zur Folge [hätte], dass der Pflegeversicherungsbeitrag so niedrig wäre (kleiner als 2,8 Prozent), dass die Höhe des Beitrags nicht mehr in einem angemessenen Verhältnis zum Wert der versicherten Leistungen bei Pflegebedürftigkeit stünde“<sup>5</sup>, ist darauf zu verweisen, dass die Erziehung von sechs Kindern einen ganz erheblichen generativen Beitrag für die finanzielle Zukunftsfähigkeit der Pflegeversicherung darstellt, der auch ohne zusätzliche monetäre Beiträge einen vollen Versicherungsschutz rechtfertigt.

### 3. Unangemessen niedrige Berücksichtigung des Beitrags der Kindererziehung

Auch unabhängig von einer vergleichenden Betrachtung ist die ab dem zweiten Kind greifende Entlastung von 0,15 Prozentpunkten pro Kind zu niedrig. Legt man das durchschnittliche Bruttojahreseinkommen aller in der gesetzlichen Rentenversicherung Versicherten (2022: 38.901 Euro) als Familieneinkommen zugrunde, ergibt sich eine monatliche Entlastung von weniger als fünf Euro pro Kind. Auch wenn die Frage des angemessenen Ausgleichs für die Familienleistungen nicht ohne Rückgriff auf politische Wertungen zu beantworten ist, wird dieser Betrag der konstitutiven Bedeutung des generativen Beitrags für die Zukunft der Pflegeversicherung offensichtlich nicht gerecht. Eine Entlastung in dieser Höhe kann auch keinen relevanten Beitrag zur Armutsprävention leisten.

**Für die Begrenzung der Beitragsentlastung auf den Zeitraum des Erziehungsaufwandes spricht u.a. auch die Bedarfsgerechtigkeit.**

<sup>4</sup> Referentenentwurf, S. 85.  
<sup>5</sup> Referentenentwurf, S. 85.

### 4. Kinderlosenzuschlag und lebenslange Beitragsentlastung nicht sachgerecht

Fraglich ist, ob es richtig ist, wenn die in der Beitragsstaffelung vorgeschlagenen Entlastungen lebenslang und nicht nur in der aktiven Familienphase gelten. Der Referentenentwurf spricht sich dafür aus. Er verweist darauf, dass zwar einerseits die erziehungsbedingten Konsumausgaben auf die Kindheit, Jugend und Ausbildungszeit entfielen, andererseits aber die entgangenen Erwerbs- und Versorgungschancen auch danach fortwirkten.<sup>6</sup> Denkt man in der Logik des generativen Beitrags, erscheint es konsequent, nur während der aktiven Familienphase zu entlasten. Denn die Erziehungsausgaben und die für Kinder aufgewandte Zeit sind Investitionen in die zukünftigen Beitragszahlenden, die der finanziellen Stabilität der Pflegeversicherung ebenso wie monetäre Beiträge zugutekommen. Wenn Eltern ihre Kinder gut erziehen und fördern, hat auch die Pflegeversicherung später finanziell etwas davon. Vom Fortwirken der während der Familienphase entgangenen Erwerbschancen hat die Pflegeversicherung aber keinen Vorteil. Es handelt sich somit um negative Folgen des in der Vergangenheit erbrachten generativen Beitrages, aber nicht selbst um einen generativen Beitrag.

Obwohl eine Berücksichtigung dieser langfristigen negativen Folgen der Familienarbeit im Beitragsrecht nicht schlüssig ist, müssen andere familienpolitische Maßnahmen ergriffen werden, um Eltern zu unterstützen, die aufgrund der Kindererziehung langfristige Nachteile für ihr Einkommen und ihre Altersvorsorge hinnehmen mussten. Für die Begrenzung der Beitragsentlastung auf den Zeitraum, in dem der Erziehungsaufwand typischerweise anfällt, sprechen auch weitere Argumente. Ein wichtiges Argument ist die Bedarfsgerechtigkeit. Denn gerade junge Familien benötigen Entlastung, während sich die finanzielle Situation von Eltern oft schlagartig bessert, wenn die Kinder finanziell auf eigenen Beinen und die Gehälter im Verlauf der beruflichen Laufbahn in vielen Fällen gestiegen sind.

Eine nur temporäre Familienentlastung erleichtert auch die Finanzierbarkeit. Denn der deutlich größere Teil der Gesellschaft muss gegenwärtig nicht für unterhaltsberechtigten Kinder aufkommen. Im Jahr 2019 lebten knapp 15 Millionen Eltern gemeinsam mit mindestens einem minderjährigen Kind – nur etwa 18 Prozent der Gesamtbevölkerung. Die gesellschaftliche Mehrheit kann auch eine größere Entlastung von Familien mit kindergeldberechtigten Kindern tragen. Schließlich verhindert eine zeitliche Begrenzung der Familienentlastung das Missverständnis, dass es sich bei der Differenzierung der Beiträge um eine „Bestrafung von Kinderlosen“ handle.

<sup>6</sup> Referentenentwurf, S. 86.

Es geht bei der Beitragsentlastung von Familien nicht darum, Kinderlose zu belasten, sondern darum, Familien in Anerkennung ihres größeren finanziellen Aufwandes zu entlasten. Der 2005 eingeführte Kinderlosenzuschlag enthält daher die falsche Akzentuierung und hat dem berechtigten Anliegen der Familien, bei den Sozialversicherungsbeiträgen angemessen entlastet zu werden, in der politischen Debatte geschadet. Man kann es nicht oft genug betonen: Es geht bei dem Anliegen der Beitragsreduzierung nicht darum, Familien gegen Kinderlose auszuspielen oder eine moralische Bewertung von Lebensstilen vorzunehmen, sondern schlicht um die Berücksichtigung unterschiedlicher ökonomischer Lagen und temporärer Schutzbedarfe.<sup>7</sup> Der Kinderlosenzuschlag und die lebenslange Beitragsentlastung von Eltern sind daher konzeptionell verfehlt.

Klarstellend ist im Hinblick auf den aktuellen Gesetzentwurf darauf hinzuweisen, dass die zeitliche Begrenzung der Entlastung von Familien mit einer deutlichen Erhöhung der aktuell geplanten Entlastung einhergehen muss. Die im Referentenentwurf vorgesehene minimale Entlastung von 0,15 Prozentpunkten für das zweite bis fünfte Kind in zeitlicher Hinsicht zu begrenzen, ohne mindestens die dadurch eingesparten Mittel für eine Erhöhung der Familienentlastung zu verwenden, wäre nicht sachgerecht.

### IV. LÖSUNG DES FAMILIENBUNDES: KINDERFREIBETRAG ANALOG ZUM STEUERRECHT

Was hält der Familienbund der Katholiken für eine angemessene Entlastung von Familien? Der Kinderlosenzuschlag sollte abgeschafft und durch einen neuen einheitlichen Pflegeversicherungsbeitrag für alle Versicherten ersetzt werden. Für Familien mit unterhaltsberechtigten Kindern sollte es pro Kind eine temporäre Entlastung durch einen Kinderfreibetrag analog zum Steuerrecht geben. Der steuerliche Freibetrag beläuft sich 2023 auf 8.952 Euro pro Jahr. Daraus ergäbe sich bei den Pflegeversicherungsbeiträgen aktuell eine monatliche Entlastung pro Kind in Höhe von rund 25 Euro pro Monat (inklusive Arbeitgeberbeitrag) bzw. 14 Euro (nur Arbeitnehmerbeitrag).

Ein Kinderfreibetrag ist sozial gerechter als die im Referentenentwurf vorgeschlagene Reduzierung des Beitragssatzes. Denn die Entlastung wäre aufgrund des nicht-progressiven Beitragssatzes für jede Familie, die den Freibetrag voll nutzen kann, gleich. Der im Steuerrecht teilweise erhobene Vorwurf, Kinderfreibeträge hätten eine sozial unausgewogene Wirkung, lässt sich bei einem Freibetrag in der Pflegeversicherung also nicht aufrechterhalten. Demgegenüber führt die vom Bundesgesundheitsministerium vorgeschlagene Bei-

<sup>7</sup> Vgl. hierzu Kingreen, Verfassungsbeschwerde vom 24.03.2016, S. 25. ff. (abrufbar unter: [www.elternklagen.de/klagen-vorgericht](http://www.elternklagen.de/klagen-vorgericht)).

tragsreduzierung dazu, dass die Entlastungswirkung mit zunehmendem Einkommen kontinuierlich steigt. Freibeträge in Höhe des Existenzminimums verhindern zudem, dass die öffentliche Hand durch die Abgabenerhebung selbst die Bedürftigkeit herbeiführt, der sie anschließend durch ein Grundsicherungssystem wie das Bürgergeld wieder abhelfen muss. Dieser im Steuerrecht unumstrittene Gedanke sollte auch in der Sozialversicherung gelten. Denn eine Sozialversicherung, die selbst Armut erzeugt, ist ein Widerspruch in sich.

### V. FAZIT

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die vom Bundesgesundheitsministerium geplante Umsetzung des Karlsruher Urteils in vielen Punkten enttäuscht. Die vorgesehene Familienentlastung ist unausgewogen gestaffelt, unangemessen niedrig und nicht zielgenau. Sie verkennt den generativen Beitrag von Familien. Leider ist wie nach dem Pflegeurteil von 2001 zu beobachten, dass die Politik äußerst zögerlich ist, familienstärkende Vorgaben aus Karlsruhe umzusetzen. Familien ist mit dem aktuellen Vorschlag leider kaum geholfen. Es ist dringend notwendig, den Entwurf im weiteren Gesetzgebungsverfahren noch zu verbessern, um die Leistungen der Familien für das Umlageverfahren angemessen anzuerkennen.



**Matthias Dantlgraber**  
Bundesgeschäftsführer des  
Familienbundes der Katholiken

Foto: Cathy Schneider