

am 3. und 4. November 2003 in Würzburg

Prof. Dr. Franz Ruland

Familie und Rentenversicherung

Es gilt das gesprochene Wort



Familienförderung als Schwerpunkt der Sozialpolitik

Die Familie hat in der Sozialpolitik derzeit einen hohen Stellenwert. Hintergrund ist die demographische Entwicklung, die die sozialen Sicherungssysteme mit den Herausforderungen einer alternden Bevölkerung konfrontiert. Die Ursachen dieser Entwicklung sind bekannt (**Schaubild 1**): Es werden zum einen zu wenig Kinder geboren. Seit etwa 30 Jahren liegt die Geburtenziffer in den alten Bundesländern mit einem Wert von 1,4 Geburten je Frau weit unter dem bestandserhaltenden Niveau. Zum anderen ist ein kontinuierlicher Anstieg der Lebenserwartung zu verzeichnen. Die fernere Lebenserwartung von 65-Jährigen wird nach den Annahmen, die den Berechnungen der „Rürup-Kommission“ zu Grunde liegen, bis zum Jahr 2030 bei Männern um weitere 2,6 Jahre und bei Frauen um 3,1 Jahre steigen; 65-jährige Männer werden damit im Durchschnitt ein Alter von 83,4 Jahren und Frauen eines von 87,6 Jahren erreichen. Beide Entwicklungen führen dazu, dass die Anzahl älterer Menschen im Verhältnis zur erwerbsfähigen Bevölkerung zunimmt. Dementsprechend steigen auch die finanziellen Lasten der Alterssicherungssysteme.

Mit einer verstärkten Familienförderung werden in diesem Zusammenhang mehrere Ziele und Erwartungen verknüpft (**Schaubild 2**): Es besteht ein breiter gesellschaftlicher Konsens, dass Familien mit Kindern vielfältige Leistungen für die Gesellschaft erbringen, dabei aber gleichzeitig erheblichen finanziellen Belastungen unterliegen. Die verschiedenen Instrumente des Familienlasten- oder -leistungsausgleichs sollen sicherstellen, dass sich auch die wachsende Gruppe der Kinderlosen an den Kosten für das Aufziehen der nächsten Generation beteiligt. Gefordert wird auch eine über den eigentlichen Lastenausgleich hinausgehende Honorierung der Erziehungsleistung. Eine erweiterte Familienförderung soll außerdem Anreize für eine erhöhte Geburtenrate schaffen. In diesem Zusammenhang ist aber auch zu berücksichtigen, dass rund 77 % der 1960 geborenen Frauen noch immer zumindest ein Kind haben. Ein extremer Rückgang ist dagegen bei dem Anteil der Frauen mit drei und mehr Kindern zu verzeichnen. Eine effektivere Familienförderung sollte daher vor allem auf kinderreiche Familien ausgerichtet werden.

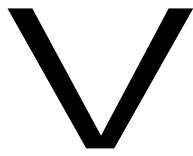
Familienlastenausgleich ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe

Während die Notwendigkeit und die Berechtigung eines Familienlastenausgleichs weitgehend unbestritten sind, gehen über das „Wie“ eines solchen Ausgleichs die Meinungen weit auseinander. Dies gilt auch für den Anteil, den die gesetzliche Rentenversicherung im Rahmen dieser Aufgabe zu erbringen hat. Wie und in welchem Umfang Kindererziehung in der Rentenversicherung zu berücksichtigen ist und wer die finanziellen Aufwendungen hierfür zu tragen hat, wird schon seit längerem kontrovers diskutiert. Auch im Rahmen der jetzt anstehenden Rentenreform sind die eingesetzten Kommissionen zu unterschiedlichen Ergebnissen gelangt. Doch bevor ich auf die aktuellen Reformvorschläge eingehe, möchte ich zunächst einige grundlegende Zusammenhänge in Erinnerung rufen (**Schaubild 3**):



VDR Aktuelles Presseseminar 2003

- Kinder haben eine bestandssichernde Bedeutung für den Staat und die Gesellschaft insgesamt. Dies gilt auch für die Systeme der Alterssicherung. Dass zwischen dem Nachwuchs neuer Generationen und der Alterssicherung ein Zusammenhang besteht, wird jedoch häufig allein auf die gesetzliche Rentenversicherung bezogen. In ihr führt das Umlageverfahren dazu, dass die Einnahmen eines Jahres sofort wieder an die Rentempfänger ausgezahlt werden. Gibt es weniger Beitragszahler im Verhältnis zu den Leistungsempfängern, steht, wenn der Anstieg des Beitragssatzes begrenzt ist, auch weniger Geld für die Leistungen zur Verfügung. Da alle Sozialleistungen immer nur aus dem aktuell erwirtschafteten gezahlt werden können, sind aber auch kapitalgedeckte Vorsorgesysteme davon abhängig, dass Kinder heranwachsen. Ohne Kinder kann angespartes Kapital nicht „entspart“ und zum Beispiel als private Rente ausgezahlt werden. Eine Anlage im Ausland hilft nur wenig. Steigende Lebenserwartung und sinkende Geburtenraten sind ein weltweites Phänomen.
- Sind aber alle Bereiche von Staat und Gesellschaft auf das Heranwachsen von Kindern angewiesen, dann ist der Ausgleich zwischen denen, die Kinder erziehen, und denen, die keine Kinder haben, eine Aufgabe der gesamten Gesellschaft. Daher ist der Familienlastenausgleich als gesamtgesellschaftliche Aufgabe aus Steuermitteln und nicht aus Beiträgen der Sozialversicherten zu finanzieren. Eine Steuerfinanzierung ist auch deshalb ordnungspolitisch ohne Alternative, weil nur das Steuerrecht alle Einkommen erfasst und wegen der Progression sicherstellt, dass Personen mit höheren Einkommen entsprechend ihrer größeren Leistungsfähigkeit auch stärker herangezogen werden.
- Zu berücksichtigen ist ferner, dass ein aus Beitragsmitteln finanzierter „Binnenausgleich“ innerhalb der gesetzlichen Rentenversicherung zu gleichheitswidrigen Ergebnissen führt. Ein solcher Familienlastenausgleich würde nur von den kinderlosen Rentenversicherten finanziert. Kinderlose Beamte, Richter, Abgeordnete, Selbständige u. a. sowie Personen mit Einkommen oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze oder aus Vermögen wären an den Kosten nicht beteiligt, obwohl auch sie im Alter von den heute aufgezogenen Kindern profitieren.
- Die Rentenversicherung ist in der Generationenabfolge eben kein geschlossenes System. Genauso wie Kinder versicherter Personen später versicherungsfrei sein können, können Kinder nicht versicherter Personen später sozialversichert werden. Nicht rentenversicherte Eltern wären von Maßnahmen des Familienlastenausgleichs in der Rentenversicherung jedoch ausgeschlossen. Die – noch zu diskutierenden – kinderzahlbezogenen Beiträge oder Renten kämen ihnen nicht zugute, obwohl ihre Kinder später mit der gleichen Wahrscheinlichkeit wie die Kinder der Rentenversicherten Beitragszahler werden. Auch dieser Umstand spricht zwingend dafür, familienbezogene Transferleistungen im Steuerrecht zu verankern.



Diese Zusammenhänge sind bei der Beurteilung von Reformvorschlägen zu berücksichtigen. Sie liefern wichtige Maßstäbe auch dafür, wie der in der Rentenversicherung schon seit langem praktizierte Familienlastenausgleich gegebenenfalls weiterentwickelt werden kann.

Was leistet die Rentenversicherung für Familien mit Kindern?

In der Rentenversicherung werden Erziehungsleistungen der Eltern schon heute in erheblichem Umfang honoriert. Das Rentenrecht enthält eine Reihe von familienbezogenen Regelungen, die der besonderen Lebenssituation von Eltern Rechnung tragen. Der Gesetzgeber hat diese Leistungen in den letzten zwei Jahrzehnten – zuletzt im Rahmen der Rentenreform 1991 – kontinuierlich erweitert. Er erfüllt damit zugleich die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts, das in seinem „Trümmerfrauen-Urteil“ aus dem Jahr 1992 (BVerfGE 87, 1 ff.) gefordert hat, die Benachteiligung Kindererziehender in der Alterssicherung mit jedem Reformschritt zu verringern.

Familienbezogene Leistungen der Rentenversicherung

Zu den familienbezogenen Leistungen (**Schaubild 4**) gehören insbesondere die Kindererziehungszeiten. Für Geburten ab 1992 werden drei Jahre, für Geburten davor wird ein Jahr rentenbegründend und rentensteigernd angerechnet. Mütter oder Väter werden in dieser Zeit so gestellt, als hätten sie einen durchschnittlichen Jahresverdienst in Höhe von derzeit 29.230 EUR erzielt und daraus Beiträge in Höhe von knapp 5.700 EUR entrichtet. Die Beiträge werden in diesem Fall vom Bund gezahlt. Bei zwei nach 1991 geborenen Kindern erhöht sich die spätere Rente dadurch in den alten Bundesländern nach heutigen Werten um rund 157 EUR monatlich. Mütter der Geburtsjahrgänge vor 1921 in den alten bzw. vor 1927 in den neuen Bundesländern erhalten anstelle der Kindererziehungszeit eine Kindererziehungsleistung, die einer Rente aus einem Jahr Kindererziehungszeit entspricht.

Zusätzlich zu den Kindererziehungszeiten werden Kinderberücksichtigungszeiten angerechnet. Hierbei handelt es sich um Zeiten der Erziehung eines Kindes bis zum 10. Lebensjahr. Sie erhöhen die Rente zwar nicht unmittelbar, wirken sich aber bei der Bewertung beitragsfreier und beitragsgeminderter Zeiten rentensteigernd aus. Darüber hinaus können mit Berücksichtigungszeiten bestimmte Wartezeiten erfüllt werden.

Wer nach der dreijährigen Kindererziehungszeit bis zum 10. Lebensjahr des Kindes Teilzeit arbeitet oder trotz einer Vollzeiterwerbstätigkeit nur unterdurchschnittlich verdient, erhält für Zeiten ab 1992 ferner eine Gutschrift an Entgeltpunkten. Die Rentenanwartschaften aus der Erwerbstätigkeit werden dabei um 50 % auf maximal 100 % des Durchschnittsverdienstes aufgewertet. Bei einem Verdienst von 1.000 EUR im Monat werden auf diese Weise 1.500 EUR für die spätere Rente berücksichtigt. Es können bis zu (84 Monate x 0,0278



Entgeltpunkte =) 2,3352 Entgeltpunkte gutgeschrieben werden, das entspricht heute einer monatlichen Rente von 61,02 EUR in den alten und 53,64 EUR in den neuen Bundesländern. Voraussetzung ist, dass mindestens 25 Jahre mit rentenrechtlichen Zeiten vorliegen, wozu auch die Kinderberücksichtigungszeiten zählen. Mütter oder Väter, die wegen gleichzeitiger Erziehung von zwei oder mehr Kindern unter zehn Jahren nicht erwerbstätig sein können, erhalten ebenfalls eine Gutschrift. Dasselbe gilt für Zeiten der Betreuung eines pflegebedürftigen Kindes bis zu seinem 18. Lebensjahr.

Die Hinterbliebenenrenten sind durch die Rentenreform 2001 zielgenauer auf Kindererziehende ausgerichtet worden. Die Neuregelung gilt für nach dem 31. Dezember 2001 geschlossene Ehen bzw. für Ehen, in denen beide Partner nach dem 1. Januar 1962 geboren sind. Witwen oder Witwer, die Kinder erzogen haben, erhalten einen Zuschlag an Entgeltpunkten. Er beträgt für das erste Kind rund zwei Entgeltpunkte, das sind derzeit 52,26 EUR monatlich in den alten und 45,94 EUR in den neuen Bundesländern. Für jedes weitere Kind kommt ein Entgeltpunkt in Höhe von 26,13 EUR bzw. 22,97 EUR hinzu. Bereits bei einem Kind wird auf diese Weise die gleichzeitig eingeführte Absenkung der Hinterbliebenenrente von 60 % auf 55 % der Rente des verstorbenen Ehegatten kompensiert. Witwen, die zwei oder mehr Kinder erzogen haben, sind im Vergleich zum früheren Recht in der Regel deutlich besser gestellt.

In der Rentenversicherung findet bereits aufgrund dieser Regelungen ein erheblicher Familienlastenausgleich statt. Aus der Anrechnung von drei Jahren Kindererziehungszeiten, der Aufwertung von Pflichtbeiträgen während der Kinderberücksichtigungszeit und dem Kinderzuschlag zur Witwenrente können sich für das erste Kind zusätzliche Rentenansprüche in Höhe von bis zu rund 192 EUR im Monat ergeben. Der erziehende Elternteil spart damit in der Erziehungsphase für ein Kind derzeit bis zu rund 41.800 EUR Beitragszahlung.

Zu den familienbezogenen Regelungen gehören ferner beitragsfreie Anrechnungszeiten wegen Schwangerschaft oder Mutterschaft, Waisenrenten sowie Erziehungsrenten, auf die Anspruch nach dem Tod des geschiedenen Ehegatten besteht, wenn ein Kind unter 18 Jahren erzogen wird. Die Pflege von Familienangehörigen wird über die Anrechnung von Pflegezeiten in der Rentenversicherung honoriert. Die Pflegepersonen – es handelt sich ganz überwiegend um Frauen – können hierdurch derzeit maximal 78 % der Rentenansprüche aus einem Durchschnittseinkommen erzielen. Die Beiträge für diese Leistung werden von den Pflegekassen übernommen.

Auswirkung der Kindererziehung am Beispiel einer Versicherungsbiographie

Wie sich die Kindererziehung auf die Höhe der Rente auswirkt, zeigt auch das folgende Beispiel (**Schaubild 5**):

Die Versicherte ist in diesem Fall nach der Schulausbildung und dem vierjährigen Besuch einer Fachschule ein Jahr berufstätig. Im Anschluss daran wird



met sie sich 13 Jahre ihrer Familie und erzieht in dieser Zeit zwei Kinder, die nach 1991 im Abstand von drei Jahren geboren werden. Nach der „Kinderpause“ arbeitet sie zunächst acht Jahre Teilzeit, wobei sie die Hälfte des Durchschnittsverdienstes erzielt. Danach arbeitet sie weitere 19 Jahre als Vollzeitbeschäftigte mit Durchschnittsverdienst, bis sie mit 65 Jahren in Rente geht.

Durch die Kinderziehung erhöht sich die Versichertenrente in diesem Beispiel um rund ein Drittel. Die Versicherte erhält acht Entgeltpunkte mehr, was derzeit in den alten Bundesländern einem Betrag von rund 209 EUR monatlich entspricht. Von den zusätzlichen acht Entgeltpunkten entfallen sechs auf die Kindererziehungszeiten. 1,3 Entgeltpunkte ergeben sich aus der Aufwertung von Pflichtbeiträgen während der Kinderberücksichtigungszeiten, wobei in diesem Fall eine Gutschrift für die gleichzeitige Erziehung mehrerer Kinder erfolgt ist. 0,7 Entgeltpunkte sind auf die Kinderberücksichtigungszeiten zurückzuführen, die über die so genannte Gesamtleistungsbewertung zu einer höheren Bewertung der Ausbildungszeiten führen. Der Betrag von rund 209 EUR, um den sich die Rente erhöht, entspricht einer ersparten Beitragsleistung von rund 45.600 EUR. Wird die Versicherte Witwe, erhöht sich ihre Hinterbliebenenrente nach neuem Recht wegen des Zuschlags an Entgeltpunkten für ihre zwei Kinder um rund 78 EUR im Monat.

Erhebliche Ausgaben für Kindererziehung und Leistungen an Hinterbliebene

Im Jahr 2002 wurden in der gesetzlichen Rentenversicherung für Kindererziehung und Leistungen an Hinterbliebene insgesamt 44,235 Mrd. EUR ausgegeben (**Schaubild 6**). Davon entfallen rund 6,2 Mrd. EUR auf die Kindererziehungszeiten und -leistungen sowie rund 37 Mrd. EUR auf die Witwen- und Witwerrenten. Die Witwenrenten im Rentenbestand gehen ganz überwiegend an Frauen, die Kinder erzogen haben. Die Kindererziehungszeiten und -leistungen machen rund 3 %, die Witwen- und Witwerrenten über 18 % der Rentenausgaben aus.

Die Ausgaben für familienbezogene Leistungen werden aufgrund der Ausweitung der Kindererziehungszeiten für Geburten ab 1992 auf drei Jahre weiter steigen. Auch werden die mit der Rentenreform 2001 beschlossenen Verbesserungen (Aufwertung von Pflichtbeiträgen während der Kinderberücksichtigungszeit, Kinderzuschläge zu Witwen- und Witwerrenten) langfristig zu höheren Ausgaben führen.

Berücksichtigung der Kindererziehung in der Pflegeversicherung

Obwohl in der Rentenversicherung bereits ein beträchtlicher Familienlastenausgleich stattfindet, soll er – so eine verbreitete Forderung – ausgeweitet werden. Ausgangspunkt der zum Teil sehr unterschiedlichen Vorschläge und der sehr kontroversen Diskussion ist die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 3. April 2001 zur sozialen Pflegeversicherung (BVerfGE 103, 242 ff.; **Schaubild 7**). Das Gericht hat in diesem Urteil entschieden, dass



es nicht mit dem Grundgesetz vereinbar sein soll, wenn Mitglieder der *sozialen* Pflegeversicherung, die Kinder betreuen und erziehen, mit einem gleich hohen Pflegeversicherungsbeitrag belastet werden wie Mitglieder ohne Kinder. Der Gesetzgeber sei verpflichtet, Versicherte mit Kindern bei den Beiträgen zur sozialen Pflegeversicherung gegenüber kinderlosen Versicherten relativ zu entlasten. Dies wird damit begründet, dass versicherte Eltern neben dem Geldbeitrag einen „generativen“ Beitrag zur Funktionsfähigkeit der im Umlageverfahren finanzierten sozialen Pflegeversicherung leisteten. Daraus ergebe sich eine spezifische Belastung der Versicherten mit Kindern im Vergleich zu Kinderlosen, die innerhalb des Systems auszugleichen sei. Der Ausgleich müsse zu einer Entlastung der Elterngeneration in der Erziehungsphase führen. Das Gericht hat den Gesetzgeber bis Ende 2004 zu einer Neuregelung aufgefordert. Außerdem soll geprüft werden, welche Bedeutung das Urteil für andere Zweige der Sozialversicherung hat.

In der *privaten* Pflegeversicherung hingegen hat das Gericht in einer weiteren Entscheidung vom gleichen Tag (BVerfGE 103, 271 ff.) keinen Verfassungsverstoß festgestellt. Dieses System sei wegen der Finanzierung im Anwartschaftsdeckungsverfahren jedenfalls zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht in gleicher Weise wie die soziale Pflegeversicherung auf die Prämienzahlungen der nachwachsenden Generationen angewiesen.

Der vom Bundesverfassungsgericht geforderte Ausgleich innerhalb der sozialen Pflegeversicherung ist aus den anfangs erwähnten grundsätzlichen Erwägungen heraus vielfach kritisiert worden. Ein „Binnenausgleich“ würde diejenigen Eltern benachteiligen, die nicht der sozialen Pflegeversicherung angehören. Umgekehrt würden Kinderlose, die nicht gesetzlich pflegeversichert sind, bevorzugt, da sie an der Finanzierung nicht beteiligt wären. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass es in der sozialen Pflegeversicherung nicht nur eine Beitragsbemessungsgrenze, sondern auch eine Versicherungspflichtgrenze gibt. Personen, deren Einkommen diese Grenze von derzeit 3.825 EUR monatlich übersteigt, sind versicherungsfrei; sie können sich freiwillig weiterversichern, wenn sie zuvor versicherungspflichtig waren. Personen, die Kinder erziehen, werden wegen der Beitragsentlastung in der sozialen Pflegeversicherung bleiben. Personen mit höheren Einkommen, die keine Kinder erziehen, werden sich in die private Pflegeversicherung verabschieden. Im Ergebnis führt dies dazu, dass für die Entlastung der sozial pflegeversicherten Eltern nur die einkommensschwächeren Kinderlosen zahlen. Ein solches Ergebnis würde eklatant dem Prinzip der sozialen Gerechtigkeit widersprechen.

Auch die „Rürup-Kommission“ hat zu Recht darauf hingewiesen, dass der Ausgleich erziehungsbedingter Lasten nicht allein Aufgabe der Solidargemeinschaft der gesetzlich Pflegeversicherten ist, sondern eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe darstellt, die aus dem Steueraufkommen finanziert werden muss. Die Kommission befürwortet deshalb in ihrem Endbericht eine steuerrechtliche Lösung, etwa über steuerliche Zuschüsse bzw. eine Erhöhung des Kindergeldes. Die „Herzog-Kommission“ kommt ebenfalls zu dem Ergebnis,



dass eine Berücksichtigung der Erziehungsleistung von Eltern nicht alleinige Aufgabe eines oder mehrerer Zweige der Sozialversicherung sein kann, sondern dass hier die Gesellschaft insgesamt in die Pflicht zu nehmen ist. Um dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts Rechnung zu tragen, soll aus allgemeinen Steuermitteln eine Beitragsbegünstigung in Höhe von 10 EUR pro Kind und Monat gewährt werden.

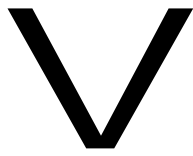
Die jüngst von der Bundesregierung vorgeschlagene Erhöhung des Beitrags für gesetzlich Pflegeversicherte, die aktuell keine Kinder erziehen, findet damit keine Unterstützung. Dieser Vorschlag sieht einen nach dem Einkommen gestaffelten Beitragszuschlag für Nicht-Erziehende in Höhe von etwa ein bis drei Euro im Monat vor. Eine solche Maßnahme hätte – über die vorgetragenen systematischen Bedenken hinaus – auch falsche Signalwirkungen für die anderen Sozialversicherungssysteme.

Staffelung des Rentenbeitrags nach der Kinderzahl

Auch für die gesetzliche Rentenversicherung wird immer wieder eine Staffelung des Rentenbeitrags nach der Kinderzahl bzw. die Einführung von Kinderfreibeträgen gefordert. Derartige Vorschläge sind aus denselben Gründen abzulehnen, die gegen einen „Binnenausgleich“ in der sozialen Pflegeversicherung sprechen (**Schaubild 8**).

Auch bei kinderbezogenen Rentenbeiträgen würde nur ein Teil der Gesellschaft zur Finanzierung einer gesamtgesellschaftlichen Aufgabe des Familienlastenausgleichs herangezogen. Eine solche Maßnahme widerspricht darüber hinaus den Grundprinzipien der Rentenversicherung. Kinderzahlbezogene Rentenversicherungsbeiträge wären mit der Lohn- und Beitragsbezogenheit der Renten und dem Prinzip der Teilhabeäquivalenz nicht vereinbar. Erhöht man die Beiträge für Kinderlose, wird der Bezug zwischen Beitrag und Leistung geschwächt. Den eingezahlten Beiträgen stünde keine gleichwertige Rentenleistung mehr gegenüber. Sie mutierten zur Steuer, die aber wegen der Beitragsbemessungsgrenze, des einheitlichen Beitragssatzes und der personalen Begrenzung der Rentenversicherung nach gleichheitswidrigen Prinzipien erhoben würde. Die verminderte Beitrags- und Leistungsäquivalenz tangierte je nach Übergangsregelung auch den Eigentumsschutz, den Rentenanwartschaften und -ansprüche nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts genießen.

Zu berücksichtigen ist ferner, dass eine kinderbezogene Staffelung des Beitragssatzes Familien mit höherem Einkommen überproportional entlastet. Ein Haushalt mit Einkommen an der Beitragsbemessungsgrenze würde in etwa doppelt so stark entlastet wie der Haushalt eines Durchschnittsverdieners. Unter Bedarfs Gesichtspunkten müsste die Entlastung aber genau umgekehrt verlaufen; sie müsste mit sinkendem Einkommen zunehmen bzw. mit steigendem Einkommen abnehmen. Außerdem würden durch eine Beitragssatzstaffelung gut verdienende Kinderlose privilegiert, da das Einkommen über der



Beitragsbemessungsgrenze – anders als im Steuerrecht – unberücksichtigt bliebe. Gemessen an ihrer Leistungsfähigkeit würde diese Personengruppe damit zu wenig zum Ausgleich der Erziehungslasten beitragen. Schließlich dürfte eine Staffelung des Beitragssatzes auch nur den Arbeitnehmeranteil erfassen; die Arbeitgeberbeiträge müssten aufgrund der Arbeitsmarkteffekte von der Zahl der Kinder unbeeinflusst bleiben.

Von der CSU ist jüngst der Vorschlag eingebracht worden, für jedes Kind bis zum Alter von zwölf Jahren einen einheitlichen Beitragsnachlass in der Rentenversicherung von 50 EUR pro Monat zu gewähren. Dieser „Kinderbonus“ soll – so jedenfalls die Überlegung – über höhere Beiträge der kinderlosen Rentenversicherten finanziert werden. Durch einen solchen Bonus würde zwar die überproportionale Entlastung höherer Einkommen vermieden. Aber auch dieser Vorschlag steht wegen des vorgesehenen systeminternen Ausgleichs zu den Grundprinzipien der Rentenversicherung in fundamentalem Widerspruch. Will man Kindererziehende bei den Rentenbeiträgen entlasten, dann müssen hierfür Steuermittel eingesetzt werden. Dem trägt offenbar ein anderer Vorschlag Rechnung, wonach der Betrag von 50 EUR aus Steuermitteln finanziert werden und für die Sozialversicherung insgesamt gelten soll; der „Kinderbonus“ würde danach die Beitragsbelastung der Eltern sowohl in der Rentenversicherung als auch in der Kranken- und Pflegeversicherung mindern.

Der Ansatz, dass Maßnahmen des Familienlastenausgleichs steuerfinanziert sein müssen, wird auch von der Wissenschaft geteilt. Prof. Dr. *Friedhelm Hase* kommt in einer im Rahmen des Forschungsnetzwerks Alterssicherung erstellten Untersuchung mit dem Titel „Sozialversicherung und Familie zwischen sozialem Ausgleich und staatlicher Verantwortung“ zu dem Ergebnis, dass – ich zitiere – „durch eine generelle Beitragssenkung für Versicherte mit Kindern ... die – durch Verfassungsrecht gewährleistete – elementare, bisher strikt egalitäre Regelungsstruktur des Rentenversicherungsrechts möglicherweise irreparabel beschädigt“ würde. Vorsorgeverhältnis und Leistungsverhältnis würden ein Stück weit voneinander abgekoppelt, die beiden „Seiten“ der Versicherung wären nicht mehr schlüssig aufeinander zu beziehen. Der Familienlastenausgleich gehöre zu den nur im gesamtstaatlichen Maßstab zu bewältigenden Angelegenheiten. Anders als durch den Einsatz staatlicher Mittel sei eine Beitragsentlastung Rentenversicherter mit Kindern schlechterdings nicht zu realisieren. Selbst bei steuerfinanzierten Beitragszuschüssen sei allerdings zu prüfen, ob für die Verwirklichung einer solchen Maßnahme ein Regelungsbedürfnis bestehe. In jedem Fall sei in Rechnung zu stellen, dass Eltern im Rentenversicherungsrecht durch die Anrechnung der Kindererziehungszeiten und die Aufwertung der Erziehungs- und Kinderpflegezeiten schon jetzt in der Erziehungsphase spürbar entlastet seien.

Letztlich ist das Urteil zur sozialen Pflegeversicherung auf die gesetzliche Rentenversicherung auch wegen der Strukturunterschiede nicht übertragbar. In der Pflegeversicherung richten sich die Leistungen unabhängig von der Hö-



he der gezahlten Beiträge allein nach dem Grad der individuellen Pflegebedürftigkeit. Die Betreuung und Erziehung von Kindern kann daher in diesem System nur auf der Beitragsseite berücksichtigt werden. In der Rentenversicherung hängt die Höhe der Leistung dagegen vom Umfang der Vorleistung – also von den eingezahlten Beiträgen – ab. Damit nicht erwerbstätige Eltern bei der Altersvorsorge keine Einbußen erleiden, ist es systemadäquat, die Kindererziehung – wie dies heute schon in erheblichem Umfang geschieht – auf der Leistungsseite zu berücksichtigen. Die Honorierung der Kindererziehung auf der Leistungsseite hat auch den Vorteil, dass sie zielgenauer auf Mütter und damit auf diejenigen Elternteile ausgerichtet werden kann, die die Erziehungsleistung in der Regel erbringen.

Staffelung der Rente nach der Kinderzahl

Ebenso problematisch wie die kinderbezogene Beitragsstaffelung sind Vorschläge, die eine Staffelung der Renten nach der Kinderzahl vorsehen (**Schaubild 9**). Im Extremfall sollen hier die Renten der Kinderlosen um die Hälfte gekürzt werden. Auf die volle Rente aus der gesetzlichen Rentenversicherung hätten je nach Modell nur noch Versicherte mit mindestens zwei oder drei Kindern Anspruch. Die Rentenkürzungen bei den Kinderlosen und den Versicherten mit weniger Kindern sollen durch private Altersvorsorge kompensiert werden.

Ein solcher Systemwechsel ist aus den bereits genannten Gründen abzulehnen. Sollen sich Kinderlose stärker an den Kosten des Aufziehens der nächsten Generation beteiligen, so geht dies nur über Steuern. Verbesserungen des Familienlastenausgleichs haben aus Gründen der Gleichbehandlung allen Familien zugute zu kommen und es haben sich alle an der Finanzierung entsprechend ihrer Leistungsfähigkeit zu beteiligen. Mit diesen Grundprinzipien ist eine Kürzung der Rente für Kinderlose unvereinbar. Auch *Hase* weist in der genannten Untersuchung darauf hin, dass Leistungsabschläge für kinderlose Versicherte schon vom Ansatz her nicht in das Rechtskonzept einer Versicherung zu integrieren sind. Kinderlose würden insoweit nur als Lastenträger für andere eingespannt, der Versicherungsbeitrag mutierte in dieser Hinsicht zur Steuer. Die praktische Umsetzung derartiger Vorschläge habe Verwerfungen zur Folge, die im Rahmen eines öffentlichen Vorsorgesystems nicht zu bewältigen seien.

Bezeichnenderweise ist auch noch nie eine Halbierung der Pensionen kinderloser Beamter vorgeschlagen worden, obwohl Rentner für ihre Altersversorgung Beiträge entrichtet haben, Beamte jedoch nicht. Verfassungsrechtlich wäre eine solche Kürzung weder im Renten- noch im Beamtenrecht durchführbar. Die Rente genießt wegen der gezahlten Beiträge den bereits erwähnten Eigentumsschutz des Grundgesetzes, die Beamtenversorgung einen ähnlichen Schutz. Würden die Renten der kinderlosen Versicherten halbiert, stünde den gezahlten Beiträgen mit einer dann in den meisten Fällen unter dem Grundsicherungsniveau liegenden Rente keine äquivalente Leistung gegen-



über. Um dieser Ungerechtigkeit zu entgehen, würden viele Kinderlose versuchen, sich der Beitragspflicht etwa durch Schwarzarbeit zu entziehen.

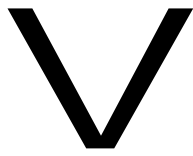
Ausweitung der Kindererziehungszeiten

Weitere Reformvorschläge sehen vor, die bestehenden familienbezogenen Leistungen der Rentenversicherung auszubauen (**Schaubilder 10 und 11**). Der Gesetzgeber ist diesen Weg – auch auf Drängen des Bundesverfassungsgerichts – schon mehrfach gegangen, indem er die Kindererziehungszeiten verlängert sowie besser bewertet hat und nunmehr auch die Teilzeitarbeit während der Kindererziehung rentenrechtlich unterstützt. Die „Herzog-Kommission“ schlägt in diesem Zusammenhang vor, die Kindererziehungszeiten zu verdoppeln, d. h. für Geburten vor 1992 zwei Jahre und für spätere Geburten sechs Jahre anzurechnen.

Derartige Reformansätze bewegen sich zwar grundsätzlich innerhalb des bestehenden Systems, sind aber dennoch nicht unumstritten. Aus Sicht der „Rürup-Kommission“ sollte auf einen weiteren Ausbau des Familienlastenausgleichs in der Rentenversicherung verzichtet werden. Ein kurzfristiger Handlungsbedarf bestehe nicht, auch weil der Ausgleich in der Rentenversicherung bereits einen bedeutenden Umfang erreicht habe. Die Kommission fordert den Gesetzgeber auf, Defizite in anderen Politikbereichen in geeigneter Weise zu kompensieren und insbesondere die Rahmenbedingungen für eine Erwerbstätigkeit Kindererziehender zu verbessern.

Eine sehr weitgehende rentenrechtliche Absicherung von Kindererziehungszeiten könnte Erziehende auch von einem Einstieg in das Erwerbsleben abhalten und damit im Ergebnis die angestrebte eigenständige Alterssicherung von Frauen verschlechtern. Ein anderes Argument gegen eine Verdoppelung der Kindererziehungszeiten ist, dass sich die schon heute bestehenden Unterschiede in den Zeiten bei Geburten vor 1992 bzw. nach 1991 vergrößern. Dies dürfte nur schwer zu vermitteln sein. Sollte sich die Politik dennoch zu einer Ausweitung der Kindererziehungszeiten entschließen, dann sollten diese Zeiten insbesondere für Personen verlängert werden, die mehrere Kinder erziehen. Gerade in diesen Fällen ist es für den erziehenden Elternteil sehr schwierig, eine Erwerbstätigkeit auszuüben. In diese Richtung zielt auch das vor kurzem von der Frauenunion der CSU eingebrachte „Stufenmodell“, wonach für das erste Kind drei Jahre, für das zweite Kind vier Jahre, für das dritte Kind fünf Jahre und ab dem vierten Kind sechs Jahre Kindererziehungszeiten angerechnet werden sollen.

Vor allem aber müssen neue kindbezogene Leistungen der Rentenversicherung ordnungspolitisch korrekt vom Bund finanziert werden. Für jedes zusätzliche Jahr an Kindererziehungszeiten sind derzeit Beitragszahlungen des Bundes in Höhe von rund 6 Mrd. EUR erforderlich. Die „Herzog-Kommission“ erkennt zwar an, dass die Kindererziehungszeiten als gesamtgesellschaftliche Aufgabe wie bisher aus Steuermitteln zu finanzieren sind. Gleichzeitig weist



sie aber darauf hin, dass Mittel aus einer langfristig zurückgeführten Hinterbliebenenversorgung zur Finanzierung der höheren Kindererziehungszeiten herangezogen werden sollen. Abgesehen davon, dass die Beitragszahlungen für die erweiterten Kindererziehungszeiten sofort fällig würden und Mittel aus der Hinterbliebenenversorgung wegen des notwendigen Vertrauensschutzes erst langfristig zur Verfügung stünden, würden damit systemwidrig Rentenbeiträge für die Finanzierung einer Maßnahme des Familienlastenausgleichs eingesetzt.

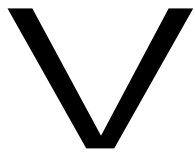
Neuregelung der Hinterbliebenenversorgung

Die Ausgestaltung der Hinterbliebenenversorgung ist ebenfalls in der Diskussion (**Schaubild 12**). Die „Herzog-Kommission“ empfiehlt in diesem Zusammenhang, die Höhe der Hinterbliebenenrenten – wie bereits erwähnt – in einem „auf lange Frist angelegten“ Prozess zurückzuführen, weil die abgeleitete Hinterbliebenenversorgung immer weniger dem gesellschaftlichen Verständnis und der Lebenswirklichkeit entspreche. Frauen würden in Zukunft durchaus in der Lage sein, grundsätzlich einen eigenständigen Rentenanspruch zu erwerben, der die Bedeutung der Witwenrente langfristig immer weiter zurückgehen lasse. Für den Fall, dass das Familieneinkommen nur von einem Partner erwirtschaftet, aber keine Kinder erzogen werden, soll nach Auffassung der Kommission für den nicht verdienenden Partner auf Kosten des verdienenden Partners eine eigenständige Alterssicherung aufgebaut werden.

Die „Rürup-Kommission“ sieht auch in diesem Bereich keinen kurzfristigen Handlungsbedarf. Mit der Reform der Hinterbliebenenrenten im Rahmen der Rentenreform 2001 sei bereits eine wichtige Weichenstellung vorgenommen worden, um die Bedeutung der abgeleiteten Witwenrente langfristig durch den Ausbau der eigenständigen Alterssicherung von Frauen zu reduzieren.

Der Ansatz, die eigenständige Sicherung der Frauen zulasten der Hinterbliebenenrente zu stärken, ist grundsätzlich sachgerecht. Hierzu trägt auch bereits die durch die Rentenreform 2001 ausgeweitete Anrechnung von eigenem Einkommen auf die Hinterbliebenenrente bei. Allerdings werden die Versichertenrenten der Frauen im Vergleich zu den Versichertenrenten der Männer nur langsam „aufholen“. Gründe hierfür sind nicht nur die kürzeren Versicherungszeiten von Frauen, sondern auch ihre im Vergleich zu Männern noch immer wesentlich niedrigeren Verdienste. Auf eine Kombination aus eigenständiger Sicherung und abgeleiteter Hinterbliebenenversorgung kann daher auf absehbare Zeit nicht verzichtet werden.

Auf welche Weise der geforderte Aufbau einer eigenständigen Sicherung für den nicht erwerbstätigen und nicht kindererziehenden Partner erfolgen soll, ist in dem Bericht der „Herzog-Kommission“ nicht näher ausgeführt. In diesem Zusammenhang wird aber zu berücksichtigen sein, dass eine solche Maßnahme den Druck zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit erhöht, die dafür erforderlichen zusätzlichen Arbeitsplätze derzeit jedoch nicht vorhanden sind.



Fazit

In der gesetzlichen Rentenversicherung werden die Erziehungsleistungen der Eltern schon heute in erheblichem Umfang honoriert. Die familienbezogenen Regelungen des Rentenrechts stellen sicher, dass Personen, die Kinder betreuen und erziehen, im Alter besser versorgt sind. Auch werden die aus den Kindererziehungszeiten resultierenden Rentenansprüche ordnungspolitisch richtig aus Steuermitteln finanziert. Wird in diesem Bereich weiterer Handlungsbedarf gesehen, dann sollten die Kindererziehungszeiten insbesondere für Personen verlängert werden, die mehrere Kinder erziehen. Gerade für diesen Personenkreis ist es oftmals schwierig, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen und damit selbst eine Altersversorgung aufzubauen.

Vorschläge, die kinderzahlbezogene Beiträge oder Renten vorsehen, sind aus einer Reihe von schwerwiegenden Gründen abzulehnen. Vor allem wird immer wieder verkannt, dass der Ausgleich erziehungsbedingter Lasten nicht allein Aufgabe der Rentenversicherung ist, sondern eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe darstellt, die aus dem Steueraufkommen finanziert werden muss. Nach der Kinderzahl gestaffelte Beiträge oder Renten sind auch mit der Lohn- und Beitragsbezogenheit der Renten und dem Prinzip der Teilhabeäquivalenz nicht zu vereinbaren.

Schließlich sollte nicht vergessen werden, dass sich eine effektive Familienförderung nicht auf Familienleistungen in der Sozialversicherung beschränkt. Wichtig ist vor allem eine gute Infrastruktur für die Kinderbetreuung, die es Frauen ermöglicht, neben der Kindererziehung erwerbstätig zu sein. Sollen Anreize für mehr Kinder geschaffen werden, dann gehören dazu im Rahmen einer modernen Familienpolitik nicht nur monetäre Transfers, sondern auch verbesserte Rahmenbedingungen für die Vereinbarkeit von Beruf und Familie.

am 3. und 4. November 2003 in Würzburg

Folien zum Vortrag

Prof. Dr. Franz Ruland

Familie und Rentenversicherung

Demographische Herausforderungen



**Geburtenrate mit 1,4
Geburten je Frau seit
etwa 30 Jahren unter
bestandserhaltendem
Niveau**

**Anstieg der ferneren
Lebenserwartung bis
2030 um 2,6 Jahre bei
Männern und 3,1 Jahre
bei Frauen**

Ziele der Familienförderung

- **Ausgleich der finanziellen Belastungen von Familien mit Kindern**
- **Honorierung der Erziehungsleistung**
- **Anreize für eine höhere Geburtenrate**



**Verstärkte Förderung
kinderreicher Familien**

Familienlastenausgleich als gesamtgesellschaftliche Aufgabe

- **Bestandssichernde Bedeutung von Kindern für alle Systeme der Alterssicherung sowie Staat und Gesellschaft insgesamt**
- **Familienlastenausgleich ist aus Steuermitteln zu finanzieren**
- **Familienlastenausgleich über Beiträge**
 - **Begünstigt nicht versicherte Kinderlose**
 - **Benachteiligt nicht versicherte Eltern**

Familienbezogene Leistungen der Rentenversicherung

- **Kindererziehungszeiten**
- **Kinderberücksichtigungszeiten**
- **Aufwertung von Pflichtbeiträgen bis zum 10. Lebensjahr des Kindes**
- **Witwen-/Witwerrenten mit Kinderzuschlägen**
- **Pflegezeiten u. a.**

Auswirkung der Kindererziehung auf die Rente

Versicherungsbiographie	Rentenanwartschaften <u>ohne</u> Anerkennung von Kindererziehungsleistungen (in Entgeltpunkten)	Rentenanwartschaften <u>mit</u> Anerkennung von Kindererziehungsleistungen (in Entgeltpunkten)
19 Schulausbildung		
23 Fachschule	Für Pflichtbeiträge: 23,7	Für Pflichtbeiträge: 3
Berufstätigkeit	Für Anrechnungszeiten 1,3	Für Anrechnungszeiten
37 Erziehung von zwei Kindern, geboren im Abstand von drei Jahren nach 1991	Summe: 25 Rentenhöhe 653,25 EUR	Summe: 3 Rentenhöhe 862,29 EUR
45 Teilzeitbeschäftigung (Hälfte des Durchschnittsverdienstes)		Differenz: Die Versichertenrente erhöht sich monatlich um rund 209 EUR (alte Bundesländer)
65 Vollzeitbeschäftigung (Durchschnittsverdienst)		Die Witwenrente erhöht sich um einen Zuschlag von rund 3 Entgeltpunkten (= rund 78 EUR monatlich alte Bundesländer)

Ausgaben für familienbezogene Leistungen 2002

	RV insg. in Mrd. €	Volumen anteile
Pensionsausgaben	202,359	
Leistungen nach Kindererziehungsleistungsgesetz	0,942	
Rentenvolumen	203,301	
Renten wegen Todes	38,043	18,8%
- davon Witwen-/Witwerrenten	37,032	18,3%
- davon Erziehungs- und Waisenrenten	1,012	0,5%
Kindererziehungszeiten und -leistungen	6,192	3,0%
Summe kind- und ehedattenbezogene Leistungen	44,235	

Berücksichtigung der Kindererziehung in der Pflegeversicherung

Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 3. April 2001

- „Rürup-Kommission“: steuerliche Zuschüsse bzw. Erhöhung des Kindergeldes
- „Herzog-Kommission“: steuerfinanzierter Beitragszuschuss für Erziehende in Höhe von 10 EUR je Kind und Monat
- Bundesregierung: nach dem Einkommen gestaffelter Beitragszuschlag für Nicht-Erziehende

Staffelung des Rentenbeitrags nach der Kinderzahl

- **Kinderbezogene Rentenbeiträge widersprechen Grundprinzipien der Rentenversicherung**
- **Gilt auch für „Kinderbonus“: Beitragsnachlass von 50 EUR/Monat soll über höhere Beiträge der kinderlosen Versicherten finanziert werden (Alternativ-Vorschlag: steuerfinanzierter Bonus)**
- **Urteil zur sozialen Pflegeversicherung auf Rentenversicherung nicht übertragbar**
- **Honorierung der Kindererziehung auf der Leistungsseite systemadäquat und zielgenauer**

Staffelung der Rente nach der Kinderzahl

- **Halbierung der Renten Kinderloser mit Grundprinzipien der Rentenversicherung unvereinbar**
- **Halbe Rente in den meisten Fällen unterhalb des Grundsicherungsniveaus**
- **Akzeptanz des Systems würde geschwächt**

Ausweitung der Kindererziehungszeiten (1)

„Herzog-Kommission“: Verdoppelung der Kindererziehungszeiten, Finanzierung aus Steuermitteln und/oder Mitteln der Hinterbliebenenversorgung

„Rürup-Kommission“: Kein kurzfristiger Handlungsbedarf; Ausgleich in der Rentenversicherung hat bereits bedeutenden Umfang erreicht;
Rahmenbedingungen für Erwerbstätigkeit Erziehender verbessern

Ausweitung der Kindererziehungszeiten (2)

Verlängerte Kindererziehungszeiten für

Personen, die mehrere Kinder erziehen

**Finanzierung über Beiträge des Bundes muss
sichergestellt sein**

**→ Kosten pro Kindererziehungsjahr:
rund 6 Mrd. EUR**

Neuregelung der Hinterbliebenenversorgung

- **„Herzog-Kommission“: Hinterbliebenenrenten in einem „auf lange Frist angelegten“ Prozess zurückführen**
- **„Rürup-Kommission“: kein kurzfristiger Handlungsbedarf**
- **Stärkung der eigenständigen Sicherung der Frauen ist zu befürworten; allerdings kann auf eine Kombination von eigenständiger und abgeleiteter Sicherung auf absehbare Zeit nicht verzichtet werden**