

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Stellungnahme des Sozialbeirats zu Urteilen des Bundesverfassungsgerichts zur Pflegeversicherung vom 3. April 2001 hinsichtlich ihrer Bedeutung für die gesetzliche Rentenversicherung

Inhaltsverzeichnis

	Seite
I. Einführung	2
II. Inhalt der Urteile vom 3. April 2001	2
III. Zur Konsistenz der Urteile	3
IV. Auswirkungen der Urteile auf die gesetzliche Rentenversicherung . . .	4
a. Vorbemerkungen	4
b. Gemeinsamkeiten zwischen Pflegeversicherung und Rentenversicherung	4
c. Unterschiede zwischen sozialer Pflegeversicherung und gesetzlicher Rentenversicherung	5
d. Bestehende Entlastungen während der Erziehungsphase	5
V. Berücksichtigung von Erziehungsleistungen auf der Beitragsseite . . .	6
VI. Zur Funktion der steuerfinanzierten Zuschüsse und Beiträge	7
VII. Rentenversicherung als Teilsystem der gesamten Alterssicherung . . .	8
VIII. Schlussfolgerungen	8

I. Einführung

1. Im Mittelpunkt dieser Stellungnahme zu den Auswirkungen insbesondere des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 3. April 2001 (1 BvR 1629/94) zur sozialen Pflegeversicherung steht eine Analyse

- ob ein Ausbau des Familienlastenausgleichs innerhalb der gesetzlichen Rentenversicherung erfolgen sollte und
- was die Folgen eines solchen internen Ausgleichs auf der Finanzierungsseite wären.

Ferner geht es insbesondere darum zu fragen, ob angesichts der strukturellen Unterschiede zwischen der sozialen Pflegeversicherung und der gesetzlichen Rentenversicherung – vor dem Hintergrund des Auftrags des Bundesverfassungsgerichts „die Bedeutung des vorliegenden Urteils auch für andere Zweige der Sozialversicherung zu prüfen“ – dieses Urteil Konsequenzen für die gesetzliche Rentenversicherung im Allgemeinen bzw. das verabschiedete Altersvermögensergänzungsgesetz und das zur Verabschiedung anstehende Altersvermögensgesetz im Besonderen hat.

2. Der Sozialbeirat hat sich bereits mehrfach – zuletzt 1997¹ – mit der Frage befasst, ob und inwieweit Elemente des Familienlastenausgleichs nicht nur auf der Leistungsseite der Rentenversicherung, sondern auch auf der Finanzierungsseite, d. h. bei den Beiträgen berücksichtigt werden sollten. Er ist – in Übereinstimmung mit dem vorherrschenden Tenor der einschlägigen Fachliteratur – regelmäßig zu dem Ergebnis gekommen, dass beispielsweise eine Staffelung des Beitragssatzes nach der Kinderzahl eine dysfunktionale Lösung sei. Im Folgenden wird daher auch zu prüfen sein, ob der Sozialbeirat vor dem Hintergrund der jüngsten Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts bei dieser Meinungsbildung bleiben kann.

3. Des Weiteren gilt es zu erörtern, ob die Urteile vom 3. April 2001 Veranlassung geben, Teile der bereits verabschiedeten Rentenreform oder des Reformteils, der sich noch in der Beratung im Vermittlungsausschuss zwischen Bundestag und Bundesrat befindet, zu revidieren.

II. Inhalt der Urteile vom 3. April 2001

4. Das Bundesverfassungsgericht hat am 3. April 2001 vier Urteile verkündet, die sich mit der Pflegeversicherung befassen. In der im Anschluss daran einsetzenden Diskussion wurde und wird vielfach behauptet, dass insbesondere das Urteil, in dem die Berücksichtigung der Betreuung und Erziehung von Kindern bei der Bemessung der Beiträge zur sozialen Pflegeversicherung gefordert wird, erhebliche Auswirkungen auch auf die Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung haben müsste. Von Bedeutung für die Alterssicherung kann zu-

dem auch ein weiteres Urteil sein, in dem es um die Prämienhöhe in der privaten Pflegeversicherung geht.

5. Das Urteil Az. 1 BvR 1629/94 betrifft die Höhe des Beitragssatzes in der sozialen Pflegeversicherung. Der Kläger hatte sich dagegen gewandt, dass Betreuung und Erziehung von Kindern bei der Bemessung des Beitrags zur sozialen Pflegeversicherung nicht berücksichtigt werden. Das Gericht gab ihm insoweit Recht, als es entschied, dass es mit dem Grundgesetz nicht vereinbar sei, dass Mitglieder der sozialen Pflegeversicherung, die Kinder betreuen und erziehen, mit einem gleich hohen Pflegeversicherungsbeitrag wie kinderlose Versicherte belastet werden. Bis Ende 2004 sei hier Abhilfe zu schaffen.

6. Das Urteil Az. 1 BvR 1681/94 betrifft die Prämiengestaltung der privaten Pflegeversicherung. Die privat krankenversicherten Kläger wandten sich dagegen, dass sie durch Gesetz zur Absicherung des Pflegerisikos in der privaten Pflegeversicherung verpflichtet werden und deshalb nicht in den Genuss der für sie günstigeren Beitragsregelungen der sozialen Pflegeversicherung gelangen können. Diese Klage hat das Bundesverfassungsgericht zurückgewiesen; die Tatsache, dass die Erziehung von Kindern in der privaten Pflegeversicherung nicht prämienniedernd berücksichtigt werde, verstoße nicht gegen das Grundgesetz.

7. In der Begründung des die soziale Pflegeversicherung betreffenden Urteils BvR 1629/94 stellt das Gericht ausschließlich auf eine verfassungswidrige Benachteiligung von Eltern auf der Beitragsseite der sozialen Pflegeversicherung ab. Da die Pflegeversicherung ein mit dem Alter der Versicherten zunehmendes Risiko abdecke und im Umlageverfahren finanziert werde, müsse die jeweils erwerbstätige Generation die Kosten für die vorangehende Generation mittragen; deshalb sei für das System nicht nur die monetäre Beitragszahlung, sondern auch die Kindererziehung konstitutiv. Kinderlosen, die lediglich monetäre Beiträge gezahlt, aber keinen „generativen Beitrag“ geleistet haben, erwachse daher ein Vorteil gegenüber Versicherten mit Kindern. Die hieraus resultierende Benachteiligung von Eltern sei innerhalb des Systems im Beitragsrecht auszugleichen.

8. Wie die erforderliche relative Entlastung der kindererziehenden Beitragszahler konkret vorgenommen werde, könne der Gesetzgeber grundsätzlich selbst entscheiden. Die Entlastung müsse den Eltern aber während der Zeit zugute kommen, in der sie Kinder betreuen und erziehen. Zudem sei der Ausgleich „innerhalb des Systems“ vorzunehmen, da Eltern eben durch die spezifische Ausgestaltung der sozialen Pflegeversicherung (Finanzierung im Umlageverfahren) in verfassungswidriger Weise ungleich belastet werden. Die derzeit geltenden Regelungen könnten aber ausnahmsweise bis Ende 2004 weiter angewendet werden. Dies resultiere aus dem Gesichtspunkt der Rechtssicherheit und dem Umstand, dass der Gesetzgeber prüfen müsse, welche Wege einer verfassungsgemäßen Gestaltung der Pflegeversicherung in Betracht kämen. Zudem habe das Gericht bei der Bemessung der Fristen

¹ Vgl. Stellungnahme des Sozialbeirats zu Eckpunkten für die Weiterentwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung, Bundestagsdrucksache 13/8300, S. 227, Textziffer 24

auch berücksichtigt, „dass die Bedeutung der Entscheidung auch für andere Zweige der Sozialversicherung zu prüfen“ sei.

9. In der Begründung des zweiten, die private Pflegeversicherung betreffenden Urteils kommt das Gericht zu dem Ergebnis, dass die fehlende Berücksichtigung des Tatbestandes der Kindererziehung bei der Prämienhöhe in der privaten Pflegeversicherung mit dem Grundgesetz in Einklang stehe. Die private Pflegeversicherung werde nach dem Kapitaldeckungsverfahren finanziert und sei daher nicht wie die umlagefinanzierte soziale Pflegeversicherung auf die Prämienzahlungen der nachwachsenden Generation angewiesen. Dem Gesetzgeber obliege es allerdings zu prüfen, ob auch die Funktionsfähigkeit der privaten Pflegeversicherung wegen der Zunahme von Umverteilungselementen auf Dauer vom Nachwachsen neuer Prämienzahler abhängt. Unter Umständen müsse dann der generative Beitrag wie in der sozialen Pflegeversicherung berücksichtigt werden.

III. Zur Konsistenz der Urteile

10. Eine bemerkenswerte Konsequenz des zuletzt genannten Urteils (BvR 1681/94) ist es, dass – wenn der Staat das Pflegerisiko nicht durch eine umlagefinanzierte Pflichtversicherung abgedeckt hätte, sondern durch eine Versicherungspflicht bei privaten Versicherungen oder durch steuerfinanzierte Leistungen – der Argumentationslinie des Verfassungsgerichts folgend – eine finanzielle Besserstellung der Erziehenden nicht erforderlich wäre.

11. Wenn man der durchaus plausiblen Argumentation des Bundesverfassungsgerichtes folgt, dass umlagefinanzierte Systeme, sollen sie zukunftsfähig sein, von den Versicherten sowohl einen monetären Beitrag zur Finanzierung der laufenden Ansprüche als auch einen generativen Beitrag zur nachhaltigen Finanzierung zukünftiger Ansprüche erfordern, dann darf die höhere Belastung der Kinderlosen nicht auf den Kreis der Sozialversicherungspflichtigen beschränkt bleiben, sondern muss letztlich auch für die Steuerzahler gelten. Durch Beiträge zu den Sozialversicherungen erwachsen Ansprüche an zukünftige Generationen; diese Ansprüche stellen eine implizite Staatsschuld dar. Je weniger Kinder aufgezogen werden, um so höher fällt die Pro-Kopf-Belastung der zukünftigen schwächer besetzten Generationen bei der Bedienung dieser impliziten Staatsschuld aus. Daher sind Kinderlose stärker zu belasten.

Bei geringerer Kinderzahl erhöht sich aber ebenfalls auch die Pro-Kopf-Belastung der nachwachsenden Generationen, die aus der Bedienung der expliziten Staatsschuld erwachsen. Wenn ein fehlender „generativer Beitrag“ ein Argument für höhere Sozialversicherungsbeiträge ist, müssten der ökonomischen Logik nach Kinderlose – im Hinblick auf die explizite Staatsverschuldung – im Vergleich mit Steuerbürgern mit Kindern zusätzlich zu der nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip gebotenen Besteuerung belastet werden.

12. Akzeptiert man, dass eine Gesellschaft – sieht man von Zuwanderung ab – grundsätzlich auf zwei Wegen Altersvorsorge treiben kann, nämlich über die Bildung von Humankapital, sprich das Aufziehen, Erziehen und Ausbilden von Kindern und über die Bildung von Sachkapital, sprich eine produktivitätssteigernde Kapitalintensivierung, dann folgt aus ökonomischer Sicht daraus nicht zwingend eine Beitragsdifferenzierung, sondern mehr eine Rentendifferenzierung zulasten der Kinderlosen, auch um diese so zu verstärkten Sparanstrengungen anzuregen. Im Ergebnis wird dieser Weg im Übrigen über die Berücksichtigung rentenanspruchsbegründender Erziehungsleistungen von der Politik seit 1992 beschränkt.

13. Im Zusammenhang mit den Urteilen vom 3. April dieses Jahres und ihre möglichen Konsequenzen für die gesetzliche Rentenversicherung, ist es wichtig darauf hinzuweisen, dass diese Urteile in der Konzeption der Entscheidung vom 7. Juli 1992 (BverfGE 87, 1ff.) stehen, in der betont wurde, dass sich aus dem Grundgesetz „keine Pflicht des Gesetzgebers (ableiten lässt), hinsichtlich der Begründung von Rentenanwartschaften die Kindererziehung der Beitragszahlung gleichzustellen“. Kindererziehung und Beitragszahlung seien nicht gleichartig, und „die unterschiedliche Funktion der beiden Leistungen für das Rentensystem (rechtfertige) auch ihre Ungleichbehandlung bei der Begründung von Rentenanwartschaften“. In dem Urteil zur Pflegeversicherung führt das Gericht – unter ausdrücklicher Bezugnahme auf das Urteil vom 7. Juli 1992 – auch aus, dass „aus dem Verfassungsauftrag, einen wirksamen Familienlastenausgleich zu schaffen, ... sich konkrete Folgerungen für die einzelnen Rechtsgebiete und Teilsysteme (nicht ableiten lassen). Insofern besteht vielmehr grundsätzlich Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers.“²

14. Wenngleich oft im Zusammenhang mit dem generativen Beitrag vom „Erziehen“ die Rede ist, wird an keiner Stelle explizit gemacht, worin dieser spezifische „generative Beitrag“ besteht: Ist es die Geburt des Kindes, die unzweifelhaft Voraussetzung für den Erhalt des Beitragszahlerbestandes ist, oder ist es die Erziehung und Ausbildung, die letztlich entscheidend ist, ob ein Kind später zu einem Beitragszahler werden kann? Es ist allerdings zu vermuten, dass sich die angemahnte Entlastung auf die Phase der Kindererziehung bzw. der Unterhaltspflichtigkeit beschränken soll. Gleichwohl ist es wichtig darauf hinzuweisen, dass je nach dem wie man diese Frage beantwortet, die Umsetzung des Urteils zu einer unterschiedlichen Ausgestaltung der pflegeversicherungsrechtlichen Regelungen führen muss. Dies gilt z.B. hinsichtlich der Frage, ob die Beitragsentlastung auf den Zeitraum der faktischen Belastung der Eltern durch die Unterhaltsverpflichtung gegenüber den Kindern beschränkt oder – konsequent, weil ja ein „generativer Beitrag“ erbracht wurde – bis zum Renteneintritt bzw. bis zum Lebensende gewährt wird.

² Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 3. April 2001 – BvR 1629/94 –, Umdruck Seite 28

15. In diesem Zusammenhang ist zudem darauf hinzuweisen, dass bei einer Umsetzung des Urteils auch zu entscheiden wäre, ob und ggf. in welcher Weise die Arbeitgeber als Finanziere des halben Beitrags zur Pflegeversicherung an der Beitragsentlastung von Pflegeversicherten mit Kindern teilhaben sollen. Je nachdem, ob man eine mögliche Beitragsentlastung der Eltern nur auf den Arbeitnehmeranteil oder auch auf den Arbeitgeberanteil des Beitrags bezieht, erhält man unterschiedliche Verteilungs- und auch Anreizeffekte. Im Hinblick auf die Pflegeversicherung ist diese Frage insofern besonders relevant, da in allen Bundesländern außer Sachsen die Pflegeversicherung formal hälftig durch Beiträge der Versicherten und ihrer Arbeitgeber finanziert wird, die durch den Arbeitgeberanteil am Beitrag bedingte zusätzliche Arbeitskostenbelastung durch den Wegfall eines Feiertages (zumindest teilweise) aber kompensiert worden ist. In Sachsen wird der Pflegeversicherungsbeitrag zum größten Teil von den Versicherten getragen, dafür gibt es dort den zusätzlichen Feiertag. Eine Beitragsentlastung von Eltern hätte insofern differenzierte und wenig transparente Verteilungseffekte.

Da die Intentionen dieser Urteile aber eindeutig in einer monetären Entlastung der die „generativen Beiträge“ erbringenden Versicherten bestehen und nicht in verzerrenden Beschäftigungsanreizen zu ihren Gunsten, kann es sich bei der eingeforderten Entlastung von der Sache her nur um eine Verringerung des von ihnen zu zahlenden Arbeitnehmeranteils handeln bzw. um eine Höherbelastung der kinderlosen Arbeitnehmer.

IV. Auswirkungen des Urteils auf die gesetzliche Rentenversicherung

a. Vorbemerkungen

16. In der öffentlichen Diskussion ist nach der Urteilsverkündung darauf hingewiesen worden, dass gerade im Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung die vom Gericht in der Begründung verfolgte Argumentationslinie in ähnlicher Weise greifen könnte; mit der Folge, dass in den Medien intensiv darüber spekuliert wurde und wird, dass auch in der Rentenversicherung eine Berücksichtigung der Erziehungsleistung bzw. eines „generativen Beitrags“ von Eltern bei der Beitragsgestaltung in Form einer Staffelung, eines Beitragsrabatts oder der Einräumung von Freibeträgen vorzunehmen sei.

Eine solche Interpretation des Urteils ist zwar möglich, erscheint dem Sozialbeirat aber nicht zwingend. Da das Urteil auf eine Berücksichtigung von Kindererziehungsleistungen innerhalb des Systems abstellt und in der sozialen Pflegeversicherung eine solche Honorierung nur auf der Finanzierungsseite erfolgen kann, ist daraus keineswegs der Schluss zu ziehen – da eine Berücksichtigung von Kindererziehungsleistungen in der gesetzlichen Rentenversicherung auch auf der Leistungsseite erfolgen kann –, dass auch in der Rentenversicherung die Beitragsseite entsprechend zu modifizieren sei. Der Kontext zum o. a. „Trümmerfrauenurteil“, in dem ausdrücklich die

Honorierung auf der Leistungsseite als systemgerecht angesehen wurde, legt eine solche Interpretationsoffenheit des Urteils zur Pflegeversicherung nahe. Das Gericht selbst hebt unter Bezugnahme auf das „Trümmerfrauenurteil“ diesen Aspekt hervor, wenn es ausführt, dass „verheiratete Eltern, die wegen der Betreuung und Erziehung ihrer Kinder gänzlich oder weitgehend auf Erwerbsarbeit verzichten, ... anders als in der durch Lohn- und Beitragsbezogenheit geprägten gesetzlichen Rentenversicherung gegenüber kinderlosen Versicherten, die erwerbstätig sind, keine Nachteile bei der Inanspruchnahme der durch die soziale Pflegeversicherung gewährten Leistungen (erleiden)³.

17. Die gesetzliche Rentenversicherung wird in diesem Zusammenhang vom Gericht zwar ebenso wenig explizit genannt wie die gesetzliche Krankenversicherung. Aus der Argumentation in der Begründung des Urteils wird aber deutlich, dass Auswirkungen des Urteils für die gesetzliche Rentenversicherung (und die gesetzliche Krankenversicherung) zumindest nicht von vornherein auszuschließen sind. Zudem ist nicht auszuschließen, dass Verfahren vergleichbaren Inhalts, die entsprechende Regelungen des Rechts der gesetzlichen Rentenversicherung zum Gegenstand haben, an das Bundesverfassungsgericht herangetragen werden.

18. Eine gleichermaßen in der Wissenschaft wie in der Politik geführte Diskussion über eine Berücksichtigung von Kindern beim Beitrag zur Rentenversicherung gab es bereits in den Fünfzigerjahren im Zusammenhang mit der Rentenreform 1957. Entsprechende Maßnahmen wurden seinerzeit nicht für erforderlich und auch nicht für sinnvoll erachtet. Ende der 70er-Jahre entflammte eine solche Diskussion erneut, diesmal im Kontext mit Konsolidierungsmaßnahmen in der Rentenversicherung und angesichts der seinerzeit bereits in ihren Konturen absehbaren langfristigen demographischen Entwicklung. Diese Debatte erreichte einen vorläufigen Höhepunkt im Vorfeld der am 9. November 1989 vom Deutschen Bundestag beschlossenen „Rentenreform 1992“. Im Rahmen des seinerzeit im großen politischen Konsens verabschiedeten Reformgesetzes fanden entsprechende Forderungen ebenso wenig Berücksichtigung wie in den während der Neunzigerjahre verabschiedeten Rentenversicherungsgesetzen. Im Folgenden wird die Frage zu beantworten sein, ob die Argumente, die zu diesem Ergebnis führten, auch heute noch unverändert weitergelten.

b. Parallelen zwischen sozialer Pflegeversicherung und gesetzlicher Rentenversicherung

19. Es bedarf einer ernsthaften und sorgfältigen Prüfung, ob Gestaltungselemente der sozialen Pflegeversicherung, die nach dem Urteil des Gerichts im Widerspruch zum Grundgesetz stehen, in der gesetzlichen Rentenversicherung eine Entsprechung haben. Wegen der wohl unstrittigen grundlegenden Unterschiede in den Systemstrukturen

³ Ebenda

zwischen gesetzlicher Pflege- und Rentenversicherung kann dabei aber nicht allein auf die jeweiligen Einzelregelungen abgestellt werden, sondern es ist auf den Gesamtzusammenhang der jeweiligen Struktur abzustellen.

20. Eine Analyse der grundlegenden Strukturen von sozialer Pflegeversicherung und gesetzlicher Rentenversicherung zeigt, dass es im Hinblick auf die im Pflegeurteil angesprochenen Tatbestände sowohl Gemeinsamkeiten als auch erhebliche Unterschiede gibt. Eine Gemeinsamkeit besteht zweifellos darin, dass die gesetzliche Rentenversicherung ebenso wie die soziale Pflegeversicherung nach dem Umlageverfahren finanziert wird und von daher ebenso wie die soziale Pflegeversicherung für ihre Finanzierung auf die Beiträge der nachwachsenden Generation angewiesen ist. Die in dem Urteil auf die Pflegeversicherung bezogene Äußerung des Gerichts, in einem Leistungssystem, das ein altersspezifisches Risiko abdecke und im Umlageverfahren finanziert werde, sei nicht nur die Geldbeitragszahlung, sondern auch die Kindererziehung bzw. ein „generativer Beitrag“ konstitutiv, dürfte – daher – auch für die gesetzliche Rentenversicherung gelten.

21. Dies gilt dann auch für die daraus gezogene Schlussfolgerung, dass Eltern in diesem System spezifisch belastet werden, wenn die Kindererziehung nicht mehr regelmäßig von allen Versicherten geleistet wird. Deshalb – so das Gericht für den Bereich der sozialen Pflegeversicherung – müsse diese spezifische Belastung für Eltern auch innerhalb dieses (bzw. des jeweiligen) Systems ausgeglichen werden.

c. Unterschiede zwischen der sozialen Pflegeversicherung und der gesetzlichen Rentenversicherung

22. Deutliche Strukturunterschiede zwischen gesetzlicher Pflege- und Rentenversicherung gibt es hingegen im Hinblick auf die konkrete Gestaltung der beitrags- und leistungsrechtlichen Regelungen. Auf der Beitragsseite ähneln sich die beiden Systeme insoweit, als grundsätzlich jeweils auf die Arbeitsentgelte als Beitragsbemessungsgrundlage Bezug genommen wird. Die soziale Pflegeversicherung kennt allerdings – anders als die gesetzliche Rentenversicherung – die beitragsfreie Mitversicherung von Ehepartnern und Kindern ohne eigenes bzw. lediglich geringfügiges Arbeitsentgelt. In beiden Systemen gibt es auch eine Beitragsbemessungsgrenze; in der Pflegeversicherung ist diese jedoch identisch mit einer Versicherungspflichtgrenze, mit der Folge einer Exit-Option aus dem gesetzlichen System bei Überschreiten dieser Grenze.

Gravierende systemische Unterschiede zwischen der sozialen Pflegeversicherung und Rentenversicherung gibt es dagegen bei den leistungsrechtlichen Regelungen und bei der Verknüpfung von Leistungs- und Beitragsseite.

23. In der sozialen Pflegeversicherung sind die individuellen Leistungsansprüche ausschließlich in Abhängigkeit vom jeweiligen medizinischen bzw. pflegerischen Bedarf

definiert: Unabhängig von der Höhe der zuvor gezahlten Beiträge erhalten alle Versicherten Sach- oder Geldleistungen entsprechend dem Grad ihrer Pflegebedürftigkeit. Insoweit entsprechen die Strukturen der sozialen Pflegeversicherung weit mehr einem Versorgungssystem als einem Versicherungssystem: Die Leistungen werden unabhängig von der Höhe der monetären Vorleistungen gewährt. Und im Übrigen hat die soziale Pflegeversicherung als Risikoversicherung ihren Zweck auch dann erfüllt, wenn der Versicherte kein Pflegefall wird.

24. Anders ist dies in der gesetzlichen Rentenversicherung. Dort gilt vom Grundsatz her das Prinzip der Vorleistungsabhängigkeit der Rentenansprüche und zwar nach Maßgabe des Prinzips der Teilhabeäquivalenz. Die Korrespondenz von Rentenansprüchen und monetären Beitragsleistungen wird in der gesetzlichen Rentenversicherung – anders als in privaten Rentenversicherungen – allerdings an verschiedenen Stellen durchbrochen bzw. durch Maßnahmen des sozialen Ausgleichs flankiert. In der Regel werden dabei zusätzliche Rentenanwartschaften begründet, ohne dass der nach dem Prinzip der Vorleistungsabhängigkeit eigentlich dafür zu zahlende Beitrag von den Begünstigten zu leisten ist. Dies gilt insbesondere auch im Hinblick auf Kindererziehende.

25. In der gesetzlichen Rentenversicherung führen individuelle Beiträge zwingend zu individuellen Rentenansprüchen. Die aus den Beitragsleistungen erwachsenen Ansprüche des Einzelnen gegen die gesetzliche Rentenversicherung unterliegen nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dem starken eigentumsrechtlichen Schutz des Artikel 14 des Grundgesetzes. Wenn die Beitragsleistung zur Rentenversicherung für Personen mit Kindern abgesenkt würde, hätte dies – um den finanzwirtschaftlichen Status der Rentenversicherung nicht zu gefährden – eine Erhöhung der Beitragsleistung für Kinderlose zur Folge. Da die erworbenen Rentenansprüche nicht vom Beitrag(ssatz), sondern vom verbleibenden Einkommen abhängen, würde die Beitragsrendite der Kinderlosen gesenkt und die der Erziehenden erhöht. Je nach Umfang der Erhöhung bestünde die Gefahr, dass eine von einem Kinderlosen zu erwartende Rentenleistung nicht mehr in einem angemessenen Verhältnis zu den dafür aufgewendeten Beiträgen stünde. Das Bundesverfassungsgericht hat in ständiger Rechtsprechung zum Eigentumsschutz für Anwartschaften und Ansprüche aus der gesetzlichen Rentenversicherung festgestellt, dass der Eigentumsschutz umso bedeutender ist, je höher der einem Anspruch zugrunde liegende Anteil eigener (monetärer) Beitragsleistung ist. Dadurch tritt die verfassungsrechtliche wesentliche Beziehung zwischen Beitrag und Leistungsanspruch und damit der tragende Grund des Eigentumsschutzes hervor.

d. Bestehende Entlastungen während der Erziehungsphase

26. Beginnend bereits mit dem Hinterbliebenenrenten- und Erziehungszeitengesetz (HEZG) aus dem Jahre 1986 sind – wenn man von Hinterbliebenenrenten absieht –

familienfördernde Elemente in das Leistungsspektrum der Rentenversicherung integriert worden, die mit dem Kindererziehungsleistungsgesetz (KLG) 1987 ausgeweitet wurden. Seitdem sind mit jedem Reformschritt familienfördernde Maßnahmen in die Rentenversicherung eingebracht worden. Zu nennen sind in diesem Zusammenhang die im politischen Konsens beschlossene Ausweitung der Regelungen für die zum großen Teil Frauen zukommende Rente nach Mindesteinkommen (1989), die ab 1992 für Zeiten bis 1991 gilt, die Einführung von Kinderberücksichtigungszeiten (1989) für Zeiten ab 1992, Anerkennung von drei Jahren Kindererziehungszeit pro Kind (Geburten ab 1992), Anerkennung der Pflege eines Pflegebedürftigen, Wegfall der Halbbelegung als Anrechnungsvoraussetzung für beitragsfreie Zeiten, stufenweise Heraufsetzung der Bewertung von Kindererziehungszeiten von 75 % auf 100 % des Durchschnittsverdienstes (ab 1998).

27. Die bedeutsamste spezifische Leistung für Kindererziehende ist die Anrechnung von Kindererziehungszeiten als Pflichtbeitragszeiten für die Erziehungspersonen. Bis Mai 1999 wurden diese Zeiten beitragsfrei angerechnet, also vorwiegend aus dem allgemeinen Beitragsaufkommen der gesetzlichen Rentenversicherung finanziert. Ab Juni 1999 werden dafür leistungsgerechte Beiträge aus Steuermitteln des Bundes gezahlt.

28. Mit dem Altersvermögensergänzungsgesetz, dem bereits verabschiedeten Teil der aktuellen Rentenreform, werden in den ersten zehn Jahren nach der Geburt eines Kindes liegende Zeiten versicherungspflichtiger Erwerbstätigkeit mit Verdiensten unterhalb des Durchschnitts bei Erziehenden um bis zu 50 % höher bewertet. Wenn mehrere Kinder erzogen werden, werden sogar Entgeltpunkte für Zeiten zugebilligt, in denen keine versicherungspflichtige Erwerbstätigkeit ausgeübt wurde. Diese Bewertung von Berücksichtigungszeiten erfolgt rückwirkend zum 1. Januar 1992 und schließt somit nahtlos an Regelungen über die Rente nach Mindesteinkommen an, die Zeiten bis Ende 1991 abdeckt. Insofern wurde im „Altersvermögensergänzungsgesetz“ dem Auftrag des Bundesverfassungsgerichts auf eine spezifische Honorierung der Kindererziehungsleistung innerhalb des Systems Rechnung getragen.

29. Erhebliche Auswirkungen auf die Höhe der Rentenansprüche insbesondere im Falle der vorzeitigen Invalidität hat daneben auch die Anrechnung der sog. Kinderberücksichtigungszeiten. Vor dem Hintergrund der Betonung des Bundesverfassungsgerichtes hinsichtlich einer (notwendigen) Entlastung Kindererziehender auf der Beitragsseite kann im Gegensatz zu der sachleistungsorientierten sozialen Pflegeversicherung mit ihren Einheitsleistungen bei der gesetzlichen Rentenversicherung eine zumindest indirekte Entlastung auf der Beitragsseite konstatiert werden. Dies ergibt sich daraus, dass Personen, die Kosten der Kindererziehung tragen, finanziell dadurch besser gestellt werden, dass erhebliche Belastungen aufgrund der Altersvorsorge infolge einer Reduzierung oder einem Verzicht auf Erwerbsarbeit (und damit Ansprüchen bzw.

Anwartschaften in der gesetzlichen Rentenversicherung) gar nicht anfallen. Der Umfang dieser Begünstigung wird daran deutlich, dass 100 DM Rente pro Monat derzeit einen Beitragsaufwand von insgesamt rd. 21 500 DM erfordern und die Anrechnung von drei Jahren Kindererziehung mithin einem Beitragsäquivalent von rd. 32 000 DM (Rentenversicherung West) entsprechen.

V. Berücksichtigung von Erziehungsleistungen auf der Beitragsseite

30. Von den beiden technischen Möglichkeiten einer Umsetzung innerhalb des Systems – nämlich gestaffelte Beitragssätze oder Freibeträge nach der Anzahl der Kinder – wären zweifellos Freibeträge die sinnvollere Alternative, da gestaffelte Beitragssätze zu Entlastungen führen, die nicht nur von der Zahl der Kinder, sondern im gleichen Maße von der Höhe des beitragspflichtigen Einkommens abhängen und mithin Besserverdienende begünstigen würden. Bei Freibeträgen dagegen wäre die Entlastung nicht vom Einkommen des Erziehenden abhängig; jedes Kind würde zu einer absolut gleichen und damit regressiven Entlastung führen. Auf die mit unterschiedlichen Beitragssätzen bzw. Bemessungsgrundlagen verbundenen abrechnungs- bzw. abführungstechnischen Probleme einzugehen hat das Gericht als nicht erforderlich angesehen.

Wenngleich nicht vor dem Hintergrund der – durch das Pflegeurteil nicht überholten – Urteile von 1992 und 1996 aus dem o. a. Prüfauftrag nicht zwingend der Schluss gezogen werden kann, (nicht nur in der gesetzlichen Krankenversicherung, sondern) auch und gerade in der gesetzlichen Rentenversicherung seien kinderzahlabhängige Entlastungen auf der Beitragsseite vorzunehmen, ist festzuhalten, dass eine derartige finanzierungsseitige Übertragung des Pflegeversicherungsurteils auf die gesetzliche Rentenversicherung ohne große Probleme möglich und auch nicht an systemtypischen Schwierigkeiten scheitern würde. Denn nach geltendem Rentenrecht hängen die durch die persönlichen Entgeltpunkte dokumentierten Rentenansprüche nicht von den gezahlten Beiträgen ab, sondern von verbeitragten Einkommen bzw. dem Verhältnis des individuellen Arbeitseinkommens zum jeweiligen durchschnittlichen Arbeitsentgelt. Während z. B. ein Entgeltpunkt des Jahres 1998 rd. 10 760 DM kostete (Beitragssatz 20,3 %, durchschnittliches Bruttojahresarbeitsentgelt von 52 995 DM) hat der gleiche Entgeltpunkt im Jahr 1960 lediglich 854 DM gekostet (14 % von 6 001 DM). Das heißt das Prinzip der Beitragsabhängigkeit bzw. der Grundsatz, dass aus gleichen Beiträgen gleiche Rentenansprüche resultieren, gilt derzeit nur für die jeweils in einem Jahr gezahlten Beiträge. Da nach der Kinderzahl gestaffelte Beitragssätze oder Freibeträge nicht das versicherungspflichtige Entgelt betreffen würden, müssten sich aufgrund einer reduzierten Beitragsleistung die damit erworbenen Rentenanswartschaften nicht verringern.

31. Auch wenn – vom Prinzip her – eine Honorierung der Erziehungsleistungen auch auf der Beitragsseite der gesetzlichen Rentenversicherung erfolgen könnte, zeigt

sich die verteilungspolitische Problematik eines solchen Vorgehens, wenn man gedanklich unterstellt, die Politik hätte – wie es bereits vor Jahrzehnten gefordert wurde – diesen Weg anstelle einer Honorierung auf der Leistungsseite beschritten bzw. wenn die gegenwärtigen kindbezogenen Leistungsverbesserungen durch Beitragsentlastungen substituiert würden. Der durch Beitragsentlastungen vergrößerte Einkommensspielraum wäre und würde mit großer Wahrscheinlichkeit nicht für die Altersvorsorge, insbesondere der erziehenden Mütter genutzt.

Das Leistungsniveau der gesetzlichen Rentenversicherung ist aufgrund der vielfältigen Reformmaßnahmen der vergangenen 25 Jahre spürbar reduziert worden. Insbesondere bei Frauen begründen gegenwärtig die kinderspezifischen Leistungen einen nicht unerheblichen Teil der individuellen Rentenanwartschaften. Würde man auf diesen Teil der Rentenanwartschaften verzichtet haben bzw. verzichten und stattdessen die Beiträge in der Erwerbsphase der erziehenden Frauen entsprechend absenken, so wäre davon auszugehen, dass angesichts des zur Dämpfung des Beitragssatzanstiegs abgesenkten Leistungsniveaus der gesetzlichen Rentenversicherung Altersarmut für diesen Personenkreis ein gravierendes Problem darstellen würde. Zudem ist auf erhebliche geschlechtsspezifische Verteilungseffekte hinzuweisen, wenn die Beitragsentlastung für die Kindererziehenden beiden Elternteilen zugute käme. Denn der Verzicht auf die familienspezifischen Leistungen des Rentenrechts würde fast ausschließlich Frauen betreffen, weil Männer diese Leistungen faktisch nicht in Anspruch nehmen; die Beitragsentlastungen in der Erwerbsphase dagegen auf beide Elternteile, d. h. auf Männer und Frauen aufzuteilen wären. Ein solches Vorgehen würde somit letztlich eine Umverteilung zulasten von Frauen mit Kindern und zugunsten von Männern mit Kindern implizieren. Dies zeigt im Übrigen auch, dass die Berücksichtigung der Kindererziehung auf der Leistungsseite deutlich zielgenauer ausgerichtet werden kann als die sehr viel weniger differenziert wirkende Entlastung von Eltern auf der Beitragsseite.

32. In Fällen einer additiven, d. h. zu den Honorierungen auf der Leistungsseite hinzukommenden Beitragsdifferenzierung, würde dies zu einem Anstieg der Beitragsrendite der Erziehenden und einem Rückgang der Rendite der Kinderlosen führen. Je nach Umfang dürfte dies zu Legitimationsproblemen der staatlichen Zwangsversicherung führen, wenn der vergleichbare Personenkreis in vergleichbaren Alterssicherungssystemen von einer solchen Zusatzbelastung nicht betroffen wäre. Zudem führten Beitragsrabatte etc. zu einer weiteren Aushöhlung der Teilhabeäquivalenz.

33. Somit zeigt sich, dass gestaffelte Beiträge in der gesetzlichen Rentenversicherung als Mittel einer sozialen Umverteilung zugunsten von Kindererziehenden wenig geeignet sind. Mit einem Sozialbeitrag im Allgemeinen und einem Rentenversicherungsbeitrag im Besonderen wird ein konkreter Versicherungsschutz erworben, während aus sozialen oder anderen Gründen notwendige

Umverteilung transparent und zielgenau nur über Steuern und staatliche Transfers am ehesten geleistet werden kann. Diesem Grundsatz entspricht auch, dass jedenfalls in neuerer Zeit die nicht durch Beiträge gedeckten Leistungen der Rentenversicherung mit Zahlungen aus dem Haushalt des Bundes ausgeglichen werden.

34. Insgesamt zeigt sich damit, dass die systemische Berücksichtigung der Erziehungsleistung von Eltern in der gesetzlichen Rentenversicherung – aufgrund der unterschiedlichen Systemgestaltung – anders aussehen sollte als in der sozialen Pflegeversicherung. In der Pflegeversicherung ist eine familienspezifische Differenzierung der Leistungsseite nicht möglich, da die Pflegeleistungen in Abhängigkeit von dem individuellen Bedarf festgesetzt werden müssen und dieser unabhängig von der Tatsache einer früheren Kindererziehung ist. Wenn man innerhalb dieses Systems die vom Gericht gesehene zusätzliche Belastung von versicherten Eltern (d. h. den erbrachten „generativen Beitrag“) ausgleichen will, kann dies in diesem Versicherungszweig nur bei den monetären Beiträgen geschehen. In dem grundsätzlich durch das Prinzip der Vorleistungsabhängigkeit der Ansprüche charakterisierten Rentenversicherungssystem könnte der Ausgleich für die – vom Gericht gesehene – zusätzliche Belastung der Eltern mit dem „generativen Beitrag“ vom Prinzip her dagegen sowohl auf der Beitrags- als auch auf der Leistungsseite erfolgen. Unter Berücksichtigung der erwähnten Vor- und Nachteile der alternativen Möglichkeiten erscheint eine Berücksichtigung der Kindererziehungsleistung auf der Leistungsseite der gesetzlichen Rentenversicherung als die systemadäquatere, zielgenauere und sachgerechtere Lösung.

VI. Zur Funktion steuerfinanzierter Zuschüsse und Beiträge

35. Die beschriebene indirekte Beitragsentlastung der Kindererziehenden durch die Gewährung erziehungsspezifischer Leistungen ohne entsprechende Beitragszahlung wird dadurch verstärkt, dass ein nicht unerheblicher Teil des Finanzaufkommens der gesetzlichen Rentenversicherung nicht aus Beiträgen der Versicherten, sondern aus Steuermitteln stammt. Gegenwärtig wird mehr als ein Drittel des gesamten Finanzaufkommens der gesetzlichen Rentenversicherung aus Mitteln des Bundeszuschusses oder auf andere Weise aus Steuermitteln finanziert. Zumindest soweit diese Mittel aus dem Aufkommen der Lohn- bzw. Einkommenssteuer stammen sind Kindererziehende an der Aufbringung dieser Finanzmittel erheblich geringer beteiligt als Kinderlose, da die Bemessung der individuellen Lohn- und Einkommenssteuerschuld auf die Leistungsfähigkeit der Besteuernten abstellt, und es werden Personen mit Kindern insoweit im Durchschnitt deutlich geringer belastet als Kinderlose.

Auch von daher lässt sich sagen, dass der Tatbestand der Kindererziehung zumindest indirekt auf der Finanzierungsseite der gesetzlichen Rentenversicherung derzeit bereits berücksichtigt wird. Würde man ganz oder teilweise auf die jetzt gezahlten Bundesmittel verzichten und den dann fehlenden Einnahmenanteil – bei gleichzeitiger

Steuersenkung – durch die Kinderlosen im Rahmen eines erhöhten Beitrags aufbringen lassen, dann würde dieser Zusammenhang offensichtlich.

VII. Rentenversicherung als Teilsystem der gesamten Alterssicherung

36. Eine Berücksichtigung von Erziehungsleistungen auf der Beitragsseite würde solche Eltern benachteiligen, die nicht Mitglied der gesetzlichen Rentenversicherung sind bzw. keine Beiträge zahlen und insoweit auch nicht von einer erziehungsspezifischen Verringerung der Rentenversicherungsbeiträge profitieren würden (z. B. Selbstständige, Beamte, Richter, Arbeitslose oder Sozialhilfeempfänger). Auch die Kinder dieser Eltern tragen (zumindest potenziell) dazu bei, dass der Beitragszahlerbestand der gesetzlichen Rentenversicherung erhalten wird. Gerade Alleinerziehende, die mangels anderer ausreichender Einkommensquellen von Sozialhilfe leben, blieben als sozial besonders schutzwürdig anzusehende Personengruppe ohne Begünstigung.

37. Bei einer aufkommensneutralen Berücksichtigung der Erziehungsleistung auf der Beitragsseite der gesetzlichen Rentenversicherung ist zudem zu befürchten, dass wegen der dann notwendigerweise deutlich zu erhöhenden Beitragsbelastung der Kinderlosen die Rendite der an die gesetzliche Rentenversicherung sinkt. Für den Fall einer negativen Rendite könnten sich daraus verfassungsrechtliche Folgen ergeben. Die Verpflichtung zur Zahlung einer solchen als Beitrag chamouflierten „Sondersteuer“, d. h. einer Zwangsabgabe ohne Anspruch auf Gegenleistung, würde sich auf einen Teil der Bevölkerung beschränken und z. B. von Beamten, Selbstständigen, Abgeordneten und auch Richtern nicht erhoben werden. Vor allem aber ist unter dem Aspekt der ökonomischen Anreizwirkungen zu erwarten, dass die Betroffenen zunehmend intensiv versuchen würden, der Versicherungspflicht in der gesetzlichen Rentenversicherung zu entgehen.

VIII. Schlussfolgerungen

38. Unabhängig davon, ob der vom Bundesverfassungsgericht angemahnte Ausbau des Familienlastenausgleichs auf der Finanzierungs- oder Leistungsseite der Sozialversicherung abgewickelt wird, spricht nach Ansicht des Sozialbeirats nach wie vor vieles dafür, dass eine Honorierung der Kindererziehungsleistungen als zentrale gesamtgesellschaftliche Aufgabe am besten über das dem Leistungsfähigkeitsprinzip verpflichtete Steuer- und das Transfersystem abgewickelt werden sollte.

39. Im Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung gibt es seit längerem eine Reihe erziehungsspezifischer leistungsrechtlicher Regelungen, die als Gegenleistung für die von den Eltern neben dem monetären Beitrag erbrachten Erziehungsleistungen, d. h. als „generativen Beitrag“ angesehen werden können. Es wäre zwar rechtstechnisch möglich, die rentenversicherungsrechtlichen Regelungen so umzustellen, dass – wie jetzt vom Verfassungsgericht für die soziale, durch das Prinzip der Beitragsunabhängigkeit ihrer Leistungen gekennzeichneten Pflegeversicherung gefordert – auf erziehungsspezifische Leistungen verzichtet und stattdessen Eltern bei der Höhe der zu zahlenden monetären Beiträge entlastet werden; eine solche Umstellung würde aber zu sozialpolitisch problematischen und der Funktionslogik des Systems widersprechenden Ergebnissen führen.

40. Fazit: Der Sozialbeirat sieht keine zwingende Notwendigkeit, vor dem Hintergrund des Urteils des Bundesverfassungsgerichts zur Pflegeversicherung bestehende oder geplante Regelungen der gesetzlichen Rentenversicherung zu ändern. Insbesondere besteht kein aus den betreffenden Urteilen abzuleitender Handlungsbedarf, die bereits verabschiedeten Teile der Rentenreform oder das sich noch im parlamentarischen Entscheidungsprozeß befindende Altersvermögensgesetz zu ändern, in dem die Leistungen für die Kindererziehung auf systematische und in der von den Pflegeversicherungsurteilen bestätigten Konsequenz des „Trümmerfrauenurteils“ (BVerfGE 87, 1ff.) verbessert wurden, zu ändern.

41. Das „Altersvermögensgesetz“ ist nicht Teil der Sozialversicherung; daher ist die Auflage, „die Bedeutung des vorliegenden Urteils auch für andere Zweige der Sozialversicherung zu prüfen“, für dieses Gesetz ohne Relevanz. Denn hierbei handelt es sich um ein staatliches Förderprogramm zum freiwilligen Aufbau eines ergänzenden Kapitalrentensystems. Auch vor dem Hintergrund des Urteils zur Prämiengestaltung in der obligatorischen privaten Pflegeversicherung sieht der Sozialbeirat daher keine sich aus den Pflegeversicherungsurteilen ergebenden Argumente, das im Übrigen mit einer spezifischen Kinderkomponente ausgestattete Altersvermögensgesetz nicht zu verabschieden.

Berlin, den 2. Mai 2001

Universitätsprofessor Dr. Dr. h.c. Bert Rürup