

03.19

SGb

Die Sozial- gerichtsbarkeit

66. Jahrgang
März 2019
Seiten 129–192

www.DieSozialgerichtsbarkeit.de

Zeitschrift für
das aktuelle Sozialrecht

Herausgeber:

Prof. Dr. Peter Axer
Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg

Prof. Dr. Peter Becker
Vorsitzender Richter am BSG

Prof. Dr. Frauke Brosius-Gersdorf
Leibniz Universität Hannover

Prof. Dr. Dr. h. c. Eberhard Eichenhofer
Berlin

Dr. Christine Fuchsloch
Präsidentin des LSG Schleswig-Holstein,
Schleswig

Prof. Dr. Otto Ernst Krasney
Vizepräsident des BSG a. D.

Dr. h. c. Peter Masuch
Präsident des BSG a. D.

Prof. Dr. Dr. h. c. Ulrich Preis
Universität zu Köln

Prof. Dr. Rainer Schlegel
Präsident des BSG

Prof. Dr. Peter Udsching
Vorsitzender Richter am BSG a. D.

Prof. Dr. Thomas Voelzke
Vizepräsident des BSG

Dr. h. c. Matthias von Wulffen
Präsident des BSG a. D.

Aufsätze

P. Axer

Arzneimittelpreisbildung durch Schiedsspruch

A. Buntenbach/A. Gunkel/G. G. Wagner

Berücksichtigung des „generativen Beitrags“ in der
Gesetzlichen Rentenversicherung

T. Schaumberg

Leistungscoordination im SGBIX – Zuständigkeitsklärung,
Genehmigungsfiktion und Teilhabeplanung (Teil I)

C. Brink/M. Roth

Sozialhilfe im Rahmen stationärer Heimpflege
unterhalb von Pflegegrad 2?

Aktuelle Entscheidungen

Übersicht über die jüngste Rechtsprechung

Rechtsprechung

BSG, Arzneimittelpreisbildung / Schiedsspruch
(Anm. P. Axer)

BSG, Feststellung Betreuungsaufwand / Vormerkungsverfahren
(Anm. B. Graue)

BSG, Verhinderung Arbeitsmarktzugang / Straftäter /
Rente wg. Erwerbsminderung
(Anm. R. Mey)

BSG, Kinderwohngeld / Anrechnung / Kindergeldüberhang
(Anm. R. Derksen)



Annelie Buntenbach ist Mitglied des Geschäftsführenden Bundesvorstandes des DGB in Berlin und u. a. für Sozialpolitik zuständig



Alexander Gunkel ist Mitglied der Hauptgeschäftsführung der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, Berlin

Berücksichtigung des „generativen Beitrags“ in der Gesetzlichen Rentenversicherung

Annelie Buntenbach/Alexander Gunkel/Prof. Dr. Dr. h. c. Gert G. Wagner



Prof. Dr. Dr. h. c. Gert G. Wagner ist Sozial- und Wirtschaftswissenschaftler in Berlin

Der Beitrag ist die persönlich von der Autorin und den Autoren verantwortete Position, die auf einer aktuellen Stellungnahme des Sozialbeirats der Bundesregierung an das Bundesverfassungsgericht in dem Verfahren 1 BvR 2824/17 zu einem „generativen Beitrag“ in der Rentenversicherung aufbaut. Wie die bisher unveröffentlichte Stellungnahme des Sozialbeirats greift der vorliegende Beitrag Überlegungen des Beirats zum Pflegeversicherungs Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 103, 242) aus dem Jahr 2001 auf und ergänzt diese um aktuelle Aspekte. Die Autorin und die Autoren sind Vorsitzende des Sozialbeirats der Bundesregierung. Sie danken den übrigen Mitgliedern des Beirats, insbesondere Ute Klammer und Astrid Wallrabenstein, für die Zusammenarbeit bei der Abfassung der diesem Beitrag zugrundeliegenden Stellungnahme.

I. Vorbemerkung

Der Sozialbeirat besteht seit 1958 und ist das älteste Beratungsgremium für die gesetzgebenden Körperschaften und die Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland. Er besteht aus insgesamt zwölf Mitgliedern, die sich aus je vier Versicherten- und Arbeitgebervertretern, drei Wissenschaftlern und einem Vertreter der Deutschen Bundesbank zusammensetzen. Der Sozialbeirat hat insbesondere die Aufgabe, in einem Gutachten zu dem jährlichen Rentenversicherungsbericht der Bundesregierung Stellung zu nehmen. In diesem Gutachten geht er daneben auch regelmäßig auf aktuelle Entwicklungen in der Alterssicherung ein. Weiterhin veröffentlicht der Sozialbeirat bei gegebenem Anlass Sondergutachten zu speziellen rentenrelevanten Themen. Darüber hinaus hat sich aus der jahrzehntelangen Zusammenarbeit des Sozialbeirats mit dem für die Rentenpolitik zuständigen Bundesministerium eine gelegentliche und auf Neuregelungen im Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung bezogene Beratung der Bundesregierung ergeben.

II. Einführung

1. Aktuelle Anlässe

Beim Bundesverfassungsgericht ist eine Beschwerde in Bearbeitung, die darauf abzielt, dass Kindererziehende von den Beiträgen zur gesetzlichen Rentenversicherung befreit werden, da sie mit

der Geburt und Erziehung ihrer Kinder einen „generativen Beitrag“ geleistet hätten und deswegen kein monetärer Beitrag mehr nötig sei. Auch wenn man dem Argument des so verstandenen „generativen Beitrags“ grundsätzlich folgt, ist die von den Beschwerdeführern daraus gezogene Forderung in dieser Radikalität schwer nachvollziehbar. Dann müssten im Ergebnis mehr als die Hälfte der in der gesetzlichen Rentenversicherung aktiv Versicherten, nämlich die ohne Kinder in ihrem Haushalt lebenden Versicherten, um mehr als die Hälfte höhere Beiträge zahlen wie gegenwärtig. Vorausgesetzt die kindererziehenden Rentner wollen nach wie vor eine monetäre Rente wie gegenwärtig berechnet erhalten.¹ Trotzdem ist das Argument, ein „generativer Beitrag“ müsse auf der Beitragsseite der gesetzlichen Rentenversicherung berücksichtigt werden, damit nicht aus der Welt, denn es sind auch ökonomisch umsetzbare Varianten, d. h. eine „moderate“ Beitragsentlastung für Eltern denkbar. Ein solcher Vorschlag wurde zum Ende des Jahres 2018 von Bundesgesundheitsminister Jens Spahn ins Spiel gebracht.² Sowohl bezüglich privater Vorsorge (kapitalgedeckt) als auch im Hinblick auf die gesetzliche

1 Kinderlosigkeit, Geburten und Familien – Ergebnisse des Mikrozensus 2016 – Ausgabe 2017, S. 106; Rentenversicherung in Zahlen 2018, S. 20, 28. Würden auch Eltern, deren Kinder schon erwachsen und aus dem Haus sind, keinen Beitrag zahlen, da sie ihren generativen Beitrag ja auch erbracht haben, würde der Beitragssatz für die Kinderlosen noch stärker steigen.
2 Jens Spahn, Für eine neue Generationengerechtigkeit, Märkische Oderzeitung, 9. November 2018, S. 3.

Rentenversicherung (umlagefinanziert) schreibt Minister Spahn, dass „dabei Eltern abhängig von der Zahl ihrer Kinder“ von Einzahlungen befreit werden „müssten“. Im Folgenden werden wir zeigen, dass 1) Kinder bzw. Kindererziehung in der gesetzlichen Rentenversicherung bereits mit dem Aufbau von zusätzlichen Rentenanwartschaften zielgerichtet berücksichtigt werden und 2) diese Methode einen „generativen Beitrag“ zu würdigen in vielerlei Hinsicht vernünftiger ist als die Beitragshöhe zu differenzieren.

2. Hintergrund

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 auf. 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.

Der Sozialbeirat hatte sich in den 90er Jahren daher mehrfach – zuletzt 1997³ – 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.

Im Mittelpunkt einer Stellungnahme des Sozialbeirats zu den Auswirkungen insbesondere des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 3. April 2001 (1 BvR 1629/94) zur sozialen *Pflegeversicherung*⁴ stand die Analyse, ob ein Ausbau des Familienlastenausgleichs innerhalb der gesetzlichen Rentenversicherung erfolgen sollte und was die Folgen eines solchen internen Ausgleichs auf der Finanzierungsseite wären.

Die vorliegenden Ausführungen bauen in ihren grundsätzlichen Überlegungen auf der Stellungnahme auf, die am 8. Mai 2001 gegenüber dem Bundestag erstattet wurde (BT-Drucks. 14/6099). Die seinerzeit aufgeführten Erwägungen, warum eine Beitragsdifferenzierung zwischen Eltern und Kinderlosen in der gesetzlichen Rentenversicherung nicht geboten ist, tragen heute noch.

In Abschnitt III. des vorliegenden Beitrags wird – unter Berücksichtigung der Argumente aus der Stellungnahme des Sozialbeirats aus dem Jahr 2001 – aus aktueller Sicht ausgeführt, weshalb die mit der Verfassungsbeschwerde geforderte Berücksichtigung eines „generativen Beitrags“ auf der Beitragsseite der gesetzlichen Rentenversicherung nicht geboten ist.

Abschnitt IV. fasst die Überlegungen und Schlussfolgerungen zusammen.

³ Vgl. Stellungnahme des Sozialbeirats zu Eckpunkten für die Weiterentwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung, BT-Drucks. 13/8300, S. 227, Rn. 24.

⁴ Stellungnahme des Sozialbeirats zu Urteilen des Bundesverfassungsgerichts zur Pflegeversicherung vom 3. April 2001 hinsichtlich ihrer Bedeutung für die gesetzliche Rentenversicherung, BT-Drucks. 14/6099, 8. Mai 2001.

III. Ausgangspunkt und grundsätzliche Überlegungen des Sozialbeirats zur Berücksichtigung des „generativen Beitrags“ in der gesetzlichen Rentenversicherung

1. Ausgangspunkt in 2001

Das Bundesverfassungsgericht hatte am 3. April 2001 vier Urteile verkündet, die sich mit der Pflegeversicherung befassen. In der im Anschluss daran einsetzenden Diskussion wurde 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 müsse. Bedeutung für die Alterssicherung könne zudem ein weiteres Urteil haben, in dem es um die Prämienhöhe in der privaten Pflegeversicherung geht.

Eines der Urteile des Bundesverfassungsgerichts vom 3. April 2001 (1 BvR 1629/94) betrifft die Höhe des Beitragssatzes für die umlagefinanzierte soziale 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.

Das weitere Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 3. April 2001 (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 kapitalgedeckten privaten Pflegeversicherung nicht prämienmindernd berücksichtigt werde, verstoße nicht gegen das Grundgesetz.

In der Begründung des die soziale Pflegeversicherung betreffenden Urteils (1 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.

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 zugutekommen, 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 seinerzeit geltenden Regelungen könnten aber bis Ende 2004 weiter angewendet werden. Dies resultiere aus dem Gesichtspunkt der Rechtssicherheit und dem Umstand, dass

der Gesetzgeber prüfen musste, welche Wege einer verfassungsgemäßen Gestaltung der Pflegeversicherung in Betracht kommen. Zudem habe das Gericht bei der Bemessung der Fristen berücksichtigt, „dass die Bedeutung der Entscheidung auch für andere Zweige der Sozialversicherung zu prüfen“ sei.

In der Begründung des zweiten, die private Pflegeversicherung betreffenden Urteils (1 BvR 1681/94) 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 abhängige. Unter Umständen müsse dann der „generative Beitrag“ wie in der sozialen Pflegeversicherung berücksichtigt werden.

Eine bemerkenswerte Konsequenz des zuletzt genannten Urteils (1 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 – der Argumentationslinie des Bundesverfassungsgerichts folgend – in einzelwirtschaftlicher Betrachtung eine finanzielle Besserstellung der Erziehenden in der Pflegeversicherung nicht erforderlich wäre.

Ob auch ein kapitalgedecktes, versicherungsmathematisch auf Beitragsäquivalenz angelegtes System der Alterssicherung einen Familienlastenausgleich beinhalten muss, hat das Bundesverfassungsgericht bislang nicht entschieden. Vielmehr hat es diese Frage in einer Entscheidung, mit der es die Erhebung von Mindestbeiträgen für einkommenslose Zeiten der Kindererziehung bis zum dritten Lebensjahr des Kindes in berufsständischen Versorgungswerken für mit dem Gleichheitsgrundsatz unvereinbar sah,⁵ ausdrücklich offen gelassen. Allerdings haben die Rechtsprechung und dann letztlich auch der Gesetzgeber in der zeitlichen Folge dieser Entscheidung dafür gesorgt, dass Angehörige von berufsständischen Versorgungswerken eine Berücksichtigung ihres „generativen Beitrags“ erfahren. Auch zu ihren Gunsten wird geleistete Kindererziehung nunmehr in der gesetzlichen Rentenversicherung berücksichtigt (§ 56 SGB VI).⁶ Damit erfolgt die Anerkennung des „generativen Beitrags“ von Angehörigen berufsständischer Versorgungswerke im System der gesetzlichen Rentenversicherung, wobei die (monetäre) Finanzierung – jedenfalls grundsätzlich – durch den Bund erbracht wird, weil er der gesetzlichen Rentenversicherung Beiträge für Kindererziehungsleistungen zahlt (§ 177 SGB VI).

2. Grundsätzliche Möglichkeiten zur Berücksichtigung des „generativen Beitrags“ in der gesetzlichen Rentenversicherung

Wenn man der Argumentation des Bundesverfassungsgerichtes aus den Urteilen des Jahres 2001 folgt, dass Systeme, die zur künftigen Finanzierung auf einen „generativen Beitrag“ der heutigen Aktiven angewiesen sind, dann kann eine nach Kindern ausdifferenzierte Beitragsgestaltung nicht auf den Kreis der So-

zialversicherungspflichtigen beschränkt bleiben, wie folgende Überlegung zeigt.

Durch Beiträge zu den Sozialversicherungen erwachsen Ansprüche auf Rentenzahlungen durch zukünftige Generationen. Je weniger Kinder aufgezogen werden, desto höher fällt die relative Pro-Kopf-Belastung der zukünftigen schwächer besetzten Beitragszahler-Generationen bei der Bedienung der Rentenansprüche aus. Daher sind aus dieser Sicht Kindererziehende abweichend zu behandeln (in der Pflegeversicherung durch einen geringeren Beitrag). Bei geringerer Kinderzahl erhöht sich aber ebenfalls die Pro-Kopf-Belastung der nachwachsenden Generationen zur Aufrechterhaltung des Staatswesens insgesamt. Eine kleinere Generation mindert gleichzeitig den Verkaufswert von Kapitalanlagen wie Immobilien aufgrund einer geringeren Nachfrage. Wenn ein fehlender „generativer Beitrag“ ein Argument zur Ausdifferenzierung der Sozialversicherungsbeiträge ist, müsste dies logischerweise auch in anderen Bereichen des Staates gelten. Es wäre freilich dann aber zu fragen, ob die Sozialversicherungen wie angenommen in einem besonderen oder nur überdurchschnittlichen Maße auf nachwachsende Generationen angewiesen sind, wodurch erst eine Beitragsdifferenzierung innerhalb dieser Systeme rechtlich erforderlich würde. Da diese Frage kaum zu beantworten ist, erscheint es sinnvoller, den Ausgleich zwischen Kindererziehenden und Kinderlosen grundsätzlich durch das Steuersystem zu erreichen.

Weiterhin gilt: Teilt man die Auffassung, 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 eher eine Rentendifferenzierung zulasten der Kinderlosen, um diese so zu verstärkten Sparanstrengungen anzuregen. Im Ergebnis wird dieser Weg über die Berücksichtigung rentenanspruchs begründender Erziehungsleistungen von der Politik seit 1992 beschritten (vgl. Abschnitt III.2.a) unten).

Im Zusammenhang mit den Urteilen vom 3. April 2001 und ihren 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, 1 ff.) 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 2001er-Urteil zur Pflegeversicherung führt das Gericht – unter ausdrücklicher Bezugnahme auf das Urteil vom 7. Juli 1992 – dazu aus, dass „aus dem Verfassungsauftrag, einen wirksamen Familienlastenausgleich zu schaffen, ... sich konkrete Folgerungen für die einzelnen Rechtsgebiete und Teilsysteme (nicht ableiten lassen). Insoweit besteht vielmehr grundsätzlich Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers.“⁷ Deswegen ist es nützlich, sich den „generativen Beitrag“, der von Eltern erbracht wird, näher anzusehen.

Wenngleich oft im Zusammenhang mit dem „generativen Beitrag“ vom „Erziehen“ die Rede ist, wird an keiner Stelle vom

⁵ BVerfGE 113, 1.

⁶ Dazu im Einzelnen mit den Nachweisen zur Rechtsprechung Fuchsloch/Schuler-Harms, Kindererziehungszeiten von Angehörigen der freien Berufe, SGB 2019, 1 ff.

⁷ BVerfG, Urt. v. 3. 4. 2001 – 1 BvR 1629/94 (Umdruck S. 28).

Bundesverfassungsgericht explizit gemacht, worin dieser spezifische „generative Beitrag“ besteht: Ist es die Geburt des Kindes, die eine wichtige Voraussetzung für das Heranwachsen eines neuen Beitragszahlers ist? Oder ist es die Erziehung, die letztlich entscheidend ist, ob ein Kind später zu einem Beitragszahler werden kann und als gesellschaftlich wichtige Form unbezahlter Arbeit in sich einen Rentenanspruch generiert? Je nachdem, wie man diese Frage beantwortet, müsste dies zu einer unterschiedlichen Ausgestaltung der Berücksichtigung eines „generativen Beitrags“ führen. Dies gilt insbesondere hinsichtlich der Frage, ob die Beitragsentlastung auf den Zeitraum der faktischen Belastung durch die Erziehung bzw. Unterhaltsverpflichtung gegenüber den Kindern beschränkt ist oder – konsequent, weil ja ein „generativer Beitrag“ erbracht wurde – bis zum Renteneintritt bzw. bis zum Lebensende gewährt wird.

In der öffentlichen Diskussion ist nach der Urteilsverkündung in 2001 darauf hingewiesen worden, dass gerade im Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung die vom Gericht in der Begründung verfolgte Argumentationslinie in ähnlicher Weise greifen könnte. Dies hatte zur Folge, dass in den Medien intensiv darüber spekuliert wurde, 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 war und ist zwar möglich, erschien und erscheint dem Sozialbeirat aber nicht zwingend und vor allem nicht sachgerecht.

Das 2001er-Urteil stellt auf eine Berücksichtigung von Kindern bzw. Kindererziehungsleistungen innerhalb eines Pflichtversicherungssystems ab. Das Bundesverfassungsgericht stellt zu recht fest, dass im System der sozialen Pflegeversicherung eine solche Honorierung nur auf der Finanzierungsseite erfolgen kann.⁸ Das Bundesverfassungsgericht stützt diese Annahme auf die Unabhängigkeit des Pflegebedarfs vom Einkommen und der damit verbundenen Beitragszahlung. Dies vorausgesetzt kam das Bundesverfassungsgericht folgerichtig für die Pflegeversicherung zu dem Ergebnis, dass eine Anerkennung von Kindern bzw. Kindererziehungszeiten nur auf der Beitragsseite zu lösen ist. Daraus kann jedoch nicht automatisch der Schluss gezogen werden, dass auch in der Rentenversicherung die Beitragsseite entsprechend zu modifizieren sei. Eine Berücksichtigung von Kindererziehungsleistungen kann in der gesetzlichen Rentenversicherung ebenso gut – und faktisch sogar weitaus zielgerichteter und besser – auf der Leistungsseite erfolgen, da eine Differenzierung von Rentenleistungen möglich und sinnvoll ist.

Auf der Beitragsseite ähneln sich die Pflege- und Rentenversicherung 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. Dafür sind in der gesetzlichen Rentenversicherung Hinterbliebenenrenten für Ehepartner und Kinder vorgesehen, ohne dass hierfür zusätzliche Beiträge im Vergleich zu nichtverheirateten und kinderlosen Beitragszahlern zu entrichten wären.

Gravierende systemische Unterschiede zwischen der sozialen Pflegeversicherung und der gesetzlichen Rentenversicherung

gibt es dagegen bei den leistungsrechtlichen Regelungen und bei der Verknüpfung von Leistungs- und Beitragsseite.

In der sozialen Pflegeversicherung sind die individuellen Leistungsansprüche grundsätzlich 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. Die Leistungen werden unabhängig von der Höhe der monetären Vorleistungen gewährt.

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. Dabei ist es unerheblich, dass die Korrespondenz von Rentenansprüchen und monetären Beitragsleistungen in der gesetzlichen Rentenversicherung – anders als in privaten Rentenversicherungen – allerdings an verschiedenen Stellen durchbrochen bzw. durch Maßnahmen des sozialen Ausgleichs flankiert wird. Denn es werden in der Regel zusätzliche Rentenanwartschaften begründet, ohne dass der nach dem Prinzip der Vorleistungsabhängigkeit dafür zu zahlende monetäre Beitrag zu leisten ist.

Im Folgenden wird den Fragen nachgegangen, welche Möglichkeiten auf der Beitrags- und Leistungsseite der gesetzlichen Rentenversicherung bestehen, um Kindererziehung zu berücksichtigen und welche dieser Möglichkeiten konkret genutzt werden.

a) Berücksichtigung des „generativen Beitrags“ auf der Leistungsseite der gesetzlichen Rentenversicherung

Mit dem Hinterbliebenenrenten- und Erziehungszeitengesetz (HEZG) aus dem Jahre 1986 wurden die familienfördernden Elemente im Leistungsspektrum der Rentenversicherung um Kindererziehungszeiten ergänzt und mit dem Kindererziehungsleistungsgesetz (KLG) 1987 ausgeweitet. Auch in den Folgejahren sind mit vielen weiteren Reformschritten familienfördernde Maßnahmen in die Rentenversicherung eingebracht worden. Zu nennen sind die im politischen Konsens beschlossenen Regelungen zur Einführung von Kinderberücksichtigungszeiten (1989), die Anerkennung von drei Jahren Kindererziehungszeit pro Kind (Geburten ab 1992),⁹ die Anerkennung der nicht beruflichen Pflege eines Pflegebedürftigen für Zeiten ab 1992 (ab 1995 echte Beitragszeit), der Wegfall der Halbbelegung als Anrechnungsvoraussetzung für beitragsfreie Zeiten und die stufenweise Heraufsetzung der Bewertung von Kindererziehungszeiten von 75 % auf 100 % des Durchschnittsverdienstes (ab 1998).

Die bedeutsamste spezifische Leistung für Kindererziehende ist die Anrechnung von Kindererziehungszeiten als Pflichtbeitragszeiten, zumal diese – zurückgehend auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts BVerfGE 94, 241 – grundsätzlich voll additiv zu einer gleichzeitigen Erwerbstätigkeit gewährt wird. Kindererziehungszeiten folgen damit nicht der Logik eines Ersatzes für kinderbedingte Erwerbseinschränkungen, sondern honorieren den „generativen Beitrag“ von Kindererziehenden unabhängig von der Erwerbskonstellation.

Mit dem am 21. März 2001 beschlossenen Altersvermögensergänzungsgesetz (BGBl. I, S. 403) werden für Kinderberücksich-

⁹ Für Kinder, die vor 1992 geboren wurden, wurde in der gesetzlichen Rentenversicherung ursprünglich 1 Jahr Kindererziehungszeit angerechnet. Diese Anrechnung wurde 2014 auf zwei Jahre erhöht und schließlich 2018 auf 2,5 Jahre. Seit 1998 sind diese Zeiten auch rückwirkend für den Zeitraum vor 1998 additiv ausgestaltet.

⁸ BVerfG, Urt. v. 3. 4. 2001 – 1 BvR 1629/94, juris Rn. 71.

tigungszeiten die Ansprüche von Erziehenden aus einer versicherungspflichtigen Erwerbstätigkeit mit Verdiensten unterhalb des Durchschnitts um bis zu 50% höher bewertet und entsprechend zusätzliche Rentenanwartschaften erworben. Wenn mehrere Kinder erzogen werden, ergeben sich pro Jahr bis zu 0,3336 zugebilligte Entgeltpunkte für Zeiten, in denen kein oder nur ein geringes (unter 2/3 des Durchschnittsentgelts) versicherungspflichtiges Erwerbseinkommen erzielt wird. Diese Bewertung von Berücksichtigungszeiten erfolgt rückwirkend zum 1. Januar 1992 und schließt somit nahtlos an Regelungen über die Rente nach Mindestentgeltpunkten an, die Zeiten bis Ende 1991 abdeckt. Die Kinderberücksichtigungszeiten werden darüber hinaus in die Gesamtleistungsbewertung einbezogen und können dadurch erhebliche Auswirkungen auf die Höhe einer Erwerbsminderungsrente haben. Insofern wurde im Altersvermögensergänzungsgesetz dem Auftrag des Bundesverfassungsgerichts auf eine spezifische Honorierung der Kindererziehungsleistung innerhalb des Systems Rechnung getragen.

Bei Kinderberücksichtigungszeiten erfolgt die Honorierung von Kindererziehung in Abhängigkeit von der Kinderzahl unterschiedlichen Prinzipien: Werden bei einem Kind nur zusätzliche Entgeltpunkte angerechnet, wenn eine versicherungspflichtige Erwerbsarbeit (in Teilzeit bzw. mit niedrigem Erwerbseinkommen) ausgeübt wird, ist dies bei gleichzeitiger Erziehung mehrerer Kinder nicht erforderlich. Insofern wird bei mehreren Kindern hinsichtlich der Anrechnung von zusätzlichen Entgeltpunkten alleine auf den „generativen Beitrag“ bzw. die angenommene Fürsorgearbeit abgestellt.

Seit 2009 ist – vereinfacht ausgedrückt – die gesetzliche Rentenversicherung das „Auffangsystem“ für jene, die ein Kind während seiner ersten drei (ggf. sogar zehn) Lebensjahren erziehen. D.h. eine nicht in der gesetzlichen Rentenversicherung versicherte Person, die während der Erziehungszeit keine annähernd gleichwertigen Anwartschaften auf Versorgung im Alter aufgrund der Erziehung erwirbt, erhält diese Ansprüche in der gesetzlichen Rentenversicherung. So wird sichergestellt, dass über das Leistungsrecht letztlich für alle Eltern die Erziehung anerkannt wird. Der Gesetzgeber hat sich damit für eine Berücksichtigung der Kindererziehung auf der Leistungsseite entschieden.

Nicht unerwähnt sollte bleiben, dass bei der Förderung zusätzlicher Vorsorge nach dem Riester-Modell der Gesetzgeber seit 2001 ausdrücklich Kinderzuschläge implementiert hat. Diese Zuschläge wurden zudem für seit 2008 geborene Kinder von 185 Euro auf 300 Euro pro Jahr erhöht.

Im Ergebnis wird die vom Bundesverfassungsgericht für die soziale Pflegeversicherung geforderte Entlastung von Eltern auf der Beitragsseite heute bereits bei der gesetzlichen Rentenversicherung mit vergleichbarer Wirkung erreicht. Dies ergibt sich daraus, dass Eltern für die von ihnen in der Zeit der Kindererziehung erworbenen Rentenansprüche deutlich weniger Beiträge zahlen müssen als dies bei Kinderlosen der Fall ist. Der Aufbau von Anwartschaften wird in der gesetzlichen Altersvorsorge durch die genannten Regelungen für Kindererziehende merklich unterstützt. Damit werden negative Auswirkungen einer möglichen Reduzierung oder eines temporären Verzichts auf Erwerbsarbeit zugunsten von Fürsorgearbeit deutlich abgefedert. Der Umfang dieser Begünstigung wird daran deutlich, dass allein die Anrechnung von drei Jahren Kindererziehung einem Beitragsäquivalent von derzeit rund 23.000 Euro entsprechen.

Berücksichtigt man zusätzlich die möglichen Rentenvorteile durch Kinderberücksichtigungszeiten und den kinderbezogenen Zuschlag bei der Hinterbliebenenrente ergibt sich für Eltern sogar ein Beitragsvorteil von aktuell rund 53.000 Euro pro

Kind. Sieht man den „generativen Beitrag“ in der Zeit erbracht, in der Eltern durch die finanzielle Unterstützung ihrer Kinder belastet sind (entsprechend den Regelungen beim Kindergeld: minimal in den ersten 18 Lebensjahren des Kindes), ergeben sich monatlich ersparte Beiträge der Eltern, die sich pro Kind auf mindestens 100 Euro belaufen (Leistungen aufgrund von Kindererziehungszeiten) und sogar bis zu 246 Euro betragen können, wenn zusätzlich noch die möglichen Ansprüche aufgrund von Kinderberücksichtigungszeiten und die kindbezogenen Zuschläge in der Hinterbliebenenversorgung berücksichtigt werden.

Die finanzielle Entlastung von Eltern in der Rentenversicherung, die dadurch entsteht, dass sie für die Rentenansprüche, die sie durch die Erziehung ihrer Kinder erwerben, keine Beiträge zahlen müssen (mind. 100 Euro, max. 246 Euro), hat damit eine mit dem Kindergeld vergleichbare Dimension (derzeit 204 Euro monatlich beim ersten und zweiten Kind). Selbst wenn man davon ausgeht, dass sich der „generative Beitrag“ auf eine Dauer von 25 Jahren erstreckt, weil Eltern bei entsprechend langer Ausbildung ihrer Kinder auch bis dahin noch Kindergeld erhalten können, errechnet sich eine hohe indirekte Beitragsentlastung von Eltern in der gesetzlichen Rentenversicherung. In diesem Fall ergibt sich eine monatliche Entlastung von mindestens 72 Euro und bis zu 177 Euro pro Kind.

Diese indirekte Beitragsentlastung von Eltern durch die Gewährung erziehungsspezifischer Leistungen ohne entsprechende monetäre Beitragszahlung zur gesetzlichen Rentenversicherung wird dadurch verstärkt, dass ein nicht unerheblicher Teil des Finanzaufkommens der gesetzlichen Rentenversicherung nicht aus Beiträgen der Versicherten, sondern aus Steuermitteln stammt. Gegenwärtig werden etwa 30 Prozent des gesamten Finanzaufkommens der gesetzlichen Rentenversicherung über Bundeszuschüsse oder auf andere Weise – Beitragszahlungen, Erstattungen etc. – aus Steuermitteln finanziert. Zumindest soweit diese Mittel aus dem Aufkommen der Lohn- bzw. Einkommensteuer stammen, sind Eltern an der Aufbringung dieser Finanzmittel erheblich geringer beteiligt als Kinderlose. Denn die Bemessung der individuellen Lohn- und Einkommensteuerschuld stellt auf die Leistungsfähigkeit der Besteuernden ab. Deswegen werden Personen mit Kindern im Durchschnitt in Relation zu ihrem Erwerbseinkommen deutlich geringer belastet als Kinderlose.

Daher wird der Tatbestand der Kindererziehung in hohem Umfang auf der Leistungsseite der gesetzlichen Rentenversicherung berücksichtigt. Da Eltern für die zusätzlich von ihnen aufgrund der Erziehung ihrer Kinder erworbenen Rentenansprüche keine Beiträge leisten müssen, kommt dies wirtschaftlich betrachtet einer Beitragsentlastung gleich.

b) Berücksichtigung des „generativen Beitrags“ auf der Beitragsseite der gesetzlichen Rentenversicherung

Eine Berücksichtigung der Kindererziehung auf der Beitragsseite der gesetzlichen Rentenversicherung hätte nach dem bislang dem Rentenrecht zugrundeliegenden Äquivalenzprinzip eine Folge, die von den Befürwortern einer Beitragsentlastung gewiss nicht gewollt ist. Denn nach dem Äquivalenzprinzip hängt die Höhe der erworbenen Anwartschaften grundsätzlich proportional von der Höhe der jeweils erbrachten (monetären) Beiträge ab. Deshalb würden Eltern bei geringeren Beitragsleistungen auch nur geringere Rentenanwartschaften erwerben. Der damit verbundene Vorteil der Beitragsentlastung würde sich im Rentenalter als Nachteil erweisen. Da dies von den Befürwortern offensichtlich nicht beabsichtigt ist, soll im Weiteren davon ausgegangen werden, dass geringere (monetäre) Beiträge nicht zu geringeren Rentenanwartschaften führen müssten, wenn sie durch einen „gene-

rative Beitrag“ ausgeglichen werden. Dies bedeutet jedoch dann zumindest ein deutlich verändertes Verständnis des Äquivalenzprinzips, wenn nicht sogar einen Bruch dieses Prinzips.

Im Folgenden wird gezeigt, dass die Berücksichtigung eines „generativen Beitrags“ auf der Beitragsseite zu neuen Ungleichgewichten führen würde. In dem Zusammenhang ist realistischweise zu beachten, dass Vergünstigungen auf der Beitragsseite die bisherige Berücksichtigung der Kindererziehung auf der Leistungsseite der Rentenversicherung in Frage stellen könnten. Insbesondere bei Frauen begründen inzwischen die kinderspezifischen Leistungen einen nicht unerheblichen Teil der individuellen Rentenanwartschaften, so dass ihr Wegfall zu einem signifikanten Rückgang des Versorgungsniveaus führen würde.

Die von den Beschwerdeführern angestrebte vollständige Befreiung von der Beitragspflicht zur gesetzlichen Rentenversicherung hätte sogar zur Folge, dass der „generative Beitrag“ durch ein Kind zu einer je nach den Lebensumständen unterschiedlichen Entlastung gemessen am Status quo und somit zu einer unterschiedlich hohen Bewertung des individuellen „generativen Beitrags“ führen würde. Dies gilt auch dann, wenn nur eine teilweise Befreiung von der einkommensäquivalenten Beitragspflicht erfolgt. Das Ergebnis wäre eine sehr unterschiedliche und kaum zu rechtfertigende Bewertung von Kindern im Rentenrecht je nach Situation der Eltern.

Bei einer Berücksichtigung von Elternschaft auf der Beitragsseite wäre die Entlastung umso höher, je höher das beitragspflichtige Einkommen im Jahr der Geburt und in den Jahren nach der Geburt eines Kindes ausfällt. Dies soll anhand der folgenden Beispiele illustriert werden:

- ◆ Eltern mit einem höheren beitragspflichtigen Einkommen würde ein höherer „generativer Beitrag“ zugemessen als Eltern mit geringem Einkommen.
- ◆ Da Männer im Durchschnitt höhere Einkommen als Frauen erzielen, würde Vätern im Durchschnitt ein höherer „generativer Beitrag“ zugemessen als Müttern.
- ◆ Frühe Elternschaft würde in der Summe zu einer höheren Beitragsentlastung führen als bei einer späteren Elternschaft, soweit hinsichtlich des „generativen Beitrags“ auf die Geburt eines Kindes abgestellt wird.
- ◆ Eine kürzere Zugehörigkeit zur gesetzlichen Rentenversicherung, zum Beispiel infolge von Erwerbsminderung, Arbeitslosigkeit oder des Wechsels zu einer berufsständischen Pflicht-Alterssicherung, würde zu einer geringeren Beitragsentlastung durch ein Kind führen.

Auch der Wechsel der Erwerbsformen könnte zu einer ungerechtfertigten Ungleichheit bei der Bewertung des „generativen Beitrags“ führen. Ein Beispiel: Zwei Frauen bringen jeweils an ihrem 40. Geburtstag ein Kind zur Welt. Die Erste zahlte vom 20. bis zum 40. Lebensjahr Pflichtbeiträge in die gesetzliche Rentenversicherung und ist nach der Geburt des Kindes vom 40. bis zum 60. Lebensjahr als Selbstständige versicherungsfrei. Die Zweite war vom 20. bis 40. Lebensjahr versicherungsfreie Selbstständige und zahlt nach der Geburt des Kindes vom 40. bis 60. Lebensjahr Pflichtbeiträge in die GRV. In diesem Beispiel würde die erste Frau nicht von einem Beitragsabschlag profitieren, während die zweite Frau davon profitieren würde.

Anders als im geltenden Recht, wonach eine höhere Zahl von Kindern zu entsprechend höheren Rentenanwartschaften führt, bliebe bei der von den Beschwerdeführern angestrebten vollständigen Beitragsbefreiung der individuelle „generative Beitrag“, der sich in der Zahl der Kinder ausdrückt, unberücksichtigt. Diese Bewertungsunterschiede werden bei der Anerkennung von Kindererziehungszeiten auf der Leistungsseite vermieden.

Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass bei einer beitragsentlastenden Berücksichtigung von Kindern in der gesetzlichen Rentenversicherung ausschließlich die Beitragszahler die damit verbundenen Beitragsausfälle kompensieren müssten. Damit würde der Familienlastenausgleich, der grundsätzlich eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe ist, ausschließlich von den kinderlosen Beitragszahlern finanziert. Ein „generativer Beitragsabschlag“ würde jene nicht zum Ausgleich verpflichten, die nicht gesetzlich pflichtversichert sind, ihrerseits aber in ihren Versorgungssystemen jeweils von den mehrheitlich von gesetzlich Rentenversicherten geborenen Kindern als zukünftigen Beitrags- und Steuerzahlenden (beziehungsweise kapitalwerterhaltenden Sparer und Konsumenten) profitieren.

Dem Einwand, dass nicht alle an der Finanzierung des Familienlastenausgleichs in der gesetzlichen Rentenversicherung beteiligt sind, könnte allerdings dadurch begegnet werden, dass der Bund die Ausfälle aus Steuermitteln kompensiert. In diesem Fall würde freilich besonders deutlich, dass anders als beispielsweise bei einer allgemeinen Kindergelderhöhung nur gesetzlich rentenversicherte Eltern begünstigt werden, und zwar einkommensproportional umso stärker je höher das Einkommen und der erlassene Beitrag in der gesetzlichen Rentenversicherung ist.

Insgesamt zeigt sich, dass gestaffelte Beiträge in der gesetzlichen Rentenversicherung als Mittel einer sozialen Umverteilung zugunsten von Eltern ungeeignet sind. Mit einem Sozialbeitrag im Allgemeinen und einem Rentenversicherungsbeitrag im Besonderen wird ein konkreter Versicherungsschutz erworben. Aus sozialen oder anderen Gründen begründete Umverteilung kann transparent und zielgenau insbesondere über Steuern und staatliche Transfers geleistet werden. Diesem Grundsatz entspricht, dass die nicht durch individuelle monetäre Beiträge gedeckten Leistungen der Rentenversicherung überwiegend mit Zahlungen aus dem Haushalt des Bundes ausgeglichen werden.

Insgesamt zeigen die obigen Ausführungen, dass die systemische Berücksichtigung eines generativen Beitrags in der gesetzlichen Rentenversicherung – aufgrund der unterschiedlichen Systemgestaltung – anders aussehen sollte als in der sozialen Pflegeversicherung. In der Pflegeversicherung ist eine familien-spezifische Differenzierung der Leistungsseite nicht sinnvoll möglich, da die Pflegeleistungen in Abhängigkeit von dem individuellen Bedarf festgesetzt werden. In der Rentenversicherung ist die Differenzierung der Leistungen nicht nur möglich, sondern die Differenzierung erfolgt bereits.

IV. Zusammenfassung

Der Sozialbeirat hält es nach wie vor weder für geboten noch für sinnvoll, das Recht der gesetzlichen Rentenversicherung im Hinblick auf einen „generativen Beitrag“ grundsätzlich zu ändern. Die Berücksichtigung von Kindererziehung im Leistungsrecht und die sich daraus ergebende indirekte monetäre Entlastung im Beitragsrecht sind sachgerecht und zielführend.

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 „generativer Beitrag“ anzusehen sind. Die sich aus der Kindererziehung ergebenden Anwartschaften sind einer erheblichen indirekten Beitragsentlastung äquivalent und erfüllen damit den zu berücksichtigenden Aspekt, Eltern in der Phase der Kindererziehung zu entlasten.

Viele Inkonsistenzen, die sich durch nach Kindererziehung differenzierte Beitragszahlungen ergeben würden, werden durch das bestehende Recht, das die Erziehungsleistung von Eltern durch höhere Rentenleistungen anerkennt, vermieden. Darüber hinaus kann auf diese Weise auch der „generative Beitrag“ von Mitgliedern der berufsständischen Versorgungswerke sowie sonstiger nicht gesetzlich rentenversicherter Personen gewürdigt werden.

Unabhängig davon, wie im Einzelnen der Familienlastenausgleich bei der Altersvorsorge durchgeführt wird, spricht nach unserer Ansicht nach wie vor alles dafür, die notwendige Ent-

lastung während der Elternschaft, also von Erziehenden, über das dem Leistungsfähigkeitsprinzip verpflichtete Steuer- und das Transfersystem abzuwickeln.

Unter Berücksichtigung der diskutierten Vor- und Nachteile der alternativen Möglichkeiten einer Honorierung von Kindererziehung ist eine Berücksichtigung des „generativen Beitrags“ auf der Leistungsseite der gesetzlichen Rentenversicherung die systemadäquatere, zielgenauere und sachgerechtere Lösung. Diese ist auch vom Gesetzgeber implementiert und wurde in den letzten Jahren vielfach zugunsten der Eltern verbessert.