ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Höpfinger, Stefan; Fuchs, Anke; Helberger, Christof; von Maydell, Bernd

Article — Digitized Version

Neuordnung der Hinterbliebenenrente

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Höpfinger, Stefan; Fuchs, Anke; Helberger, Christof; von Maydell, Bernd (1984) : Neuordnung der Hinterbliebenenrente, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 64, Iss. 11, pp. 523-534

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/135977

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Neuordnung der Hinterbliebenenrente

Am 24. Oktober verabschiedete das Bundeskabinett einen Gesetzentwurf zur Neuordnung der Hinterbliebenenrente. Damit ist der erste Schritt zur Erfüllung des Bundesverfassungsgerichtsauftrages von 1975 getan worden, bis Ende dieses Jahres den Gleichheitsgrundsatz in der Hinterbliebenenversorgung zu verwirklichen. Wie ist der Regierungsentwurf zu beurteilen?

Stefan Höpfinger

Der Durchbruch ist geschafft!

Seit 1975 besteht der Auftrag des Bundesverfassungsgerichts an den Gesetzgeber, die Hinterbliebenenrente neu zu regeln. Sieben Jahre lang hatte die SPD in der Regierungsverantwortung Zeit, die Hinterbliebenenreform anzugehen; aber mehr als unverbindliche Papiere und Pläne brachte die alte Bundesregierung nicht zustande. Nach dem Regierungswechsel blieben uns ganze zwei Jahre, um eine gesetzliche Neuregelung der Hinterbliebenenrente einzuleiten. Dabei handelt es sich um ein schwieriges Feld. Wir können nicht vom Grünen Tisch das abstrakt beste Modell erarbeiten, sondern müssen auf die gewachsenen Strukturen der Rentenversicherung ebenso Rücksicht nehmen wie auf die Erwartungen der Menschen und dabei gleichzeitig das Kriterium der Finanzierbarkeit beachten.

Am 24. Oktober 1984 hat das Bundeskabinett dem Vorschlag von Bundesarbeitsminister Norbert Blüm zur Neuordnung der Hinterbliebenenrenten zugestimmt. Die Reform hat zwei Schwerpunkte:

☐ Erstens wird eine Hinterbliebenenrente mit Freibetrag eingeführt. Das bedeutet: Die Witwe oder der Witwer erhält die eigene Rente oder Pension ungeschmälert zu 100 %. Von der Rente des verstorbenen Ehegatten erhält der Hinterbliebene 60 %; übersteigt das Erwerbseinkommen oder das Erwerbsersatzeinkommen des Hinterbliebenen die zunächst bei rund 900 DM liegende dynamische Freigrenze, so werden 40 % des übersteigenden Betrages bei der Hinterbliebenenrente berücksichtigt – dieser Teil der Hinterbliebenenrente ruht also.

☐ Zweitens werden Kindererziehungszeiten zukünftig in der Rentenversicherung berücksichtigt; diese Regelung beendet ein 100 Jahre altes Unrecht! Wer wegen Kindererziehung auf Erwerbsarbeit verzichtet, soll nicht länger rentenrechtlich mit Null bewertet werden.

Vorteile

Das Modell der Hinterbliebenenrente mit Freibetrag der Bundesregierung verbindet folgende Vorteile:

☐ Es ist sozial ausgewogen, weil Bezieher unterer und mittlerer Renten oder Erwerbseinkommen die volle Hinterbliebenenrente erhalten.

☐ Nur bei 10 % der Frauen mit eigener Rente und Witwenrente kommt es in Zukunft zu einer Berücksichtigung von Einkommen. (Die Neuregelung gilt nur für die zukünftigen Rentner. Wer bereits eine Hinterbliebenenrente erhält, für den ändert sich nichts).

☐ Es ist praktikabel. So gibt es keine Probleme, wenn die Ehegatten unterschiedlichen Sicherungssystemen – etwa Rentenversicherung und Beamtenversorgung – angehören.

☐ Die Hinterbliebenenrente mit Freibetrag entspricht dem Versicherungsprinzip. Die selbsterworbene Rente bleibt schon vom gedanklichen Ansatz her unberührt. Gleichzeitig wird die Unterhaltsersatzfunktion der Hinterbliebenenrenten gestärkt.

☐ Das Anrechnungsmodell ist kostenneutral. Kostenneutralität ist angesichts der angespannten Finanzlage der Rentenversicherung

eine unabdingbare Voraussetzung für die Neuordnung der Hinterbliebenenversorgung.

Nachteile von Alternativen

Wie sieht die Alternative der SPD aus? Sie fordert die sogenannte „Teilhabe-Rente": Der überlebende Ehegatte soll 70 % der gemeinsamen Renten erhalten. Das Modell ist nicht kostenneutral! Es würde – bezogen auf das Jahr 2000 – Mehrausgaben von 1,8 Mrd. DM bedeuten. Kostenneutral wäre in etwa ein Teilhabesatz von 65 Prozent. Er würde aber bedeuten, daß zwei Drittel der berufstätigen Frauen sich gegenüber dem bisherigen Recht verschlechtern. Jede Frau, die mehr als 14 % der Rente ihres Mannes an eigenen Rentenanwartschaften erarbeitet hat, würde schlechter gestellt. Es würde sich also um eine Reform zu Lasten der berufstätigen Frauen handeln. Und selbst bei einer 70prozentigen Teilhabe-Rente würde sich noch ein Drittel aller berufstätigen Frauen verschlechtern. Der SPD-Vorschlag ist also sozialpolitisch unvertretbar. Die Bundesregierung will keine Reform, die berufstätige Frauen generell benachteiligt.

Daneben gibt es rechtliche Probleme beim SPD-Vorschlag. Was passiert etwa, wenn ein Ehepartner eine Rente erhält und der andere eine Pension? Ist die Teilhabe-Rente dann Rente oder Pension? Das ist nicht nur ein Unterschied in der Zahlstelle. Pensionen werden nämlich versteuert. Und steigen die Beträge dann später nach den Anpassungssätzen der Rentenversicherung oder der Beamtenversorgung? Diese praktischen Fragen sind nicht lösbar!

Das Reformmodell der Bundesregierung ist in der Öffentlichkeit auf eine breite Zustimmung gestoßen. Vor allem die Frauenverbände unterstützen es – und zwar in ihrem gesamten Spektrum vom Deutschen Frauenrat bis zum Hausfrauenbund. Auch die Gewerkschaften haben sich für das Modell der Bundesregierung ausgesprochen. So formulierte der DGB: „Die vorgesehene Einkommensanrechnung mit Anrechnungsfreibeträgen ist wegen der zusätzlich vorhandenen sozialen Komponente die bessere Lösung, weil sie zugleich einen wirksamen Schutz für einen großen Teil der Frauen vor tiefgreifenden Verschlechterungen schafft."

Mißverständnisse

In zweifacher Hinsicht hat es Mißverständnisse gegeben; deshalb stelle ich klar: Die Neuordnung verstößt nicht gegen das Versicherungsprinzip. Auch im geltenden Recht wird die Hinterbliebenenrente prinzipiell von der Situation des Empfängers abhängig gemacht: Eine Witwe verliert ihren Anspruch auf Hinterbliebenenrente, wenn sie wieder heiratet. Witwer erhalten eine Hinterbliebenenrente nur, wenn die Frau zum Zeitpunkt ihres Todes überwiegend den Unterhalt der Familie bestritten hat. Bei Witwen war der Gesetzgeber davon ausgegangen, daß sie in der Regel überwiegend von ihrem Mann unterhalten wurden, so daß auf eine besondere Prüfung verzichtet wurde.

Genau hier setzte das Bundesverfassungsgericht mit seinem Urteil von 1975 an: Man könne heute nicht mehr davon ausgehen, daß allein oder überwiegend die Männer durch Erwerbsarbeit den Unterhalt der Familie bestreiten und damit eigene Rentenanwartschaften erwerben. Deshalb müsse der Gesetzgeber Frauen und Männer bei der Hinterbliebenenrente gleichstellen. Eine Bedürftigkeitsprüfung findet aber auch in Zukunft nicht statt. Entscheidend ist, ob der Hinterbliebene ein eigenes Einkommen – Lohn oder Rente – hat und dadurch in einem geringeren Maße auf Unterhaltsleistungen angewiesen ist.

Kindererziehungszeiten

Die Reform bringt auch einen familienpolitischen Druchbruch: Erstmals nach 100 Jahren Sozialversicherung werden Zeiten der Kindererziehung rentenbegründend und rentensteigernd angerechnet. Seit vielen Jahren wird neben der Diskussion um die Verwirklichung der Gleichberechtigung von Mann und Frau bei der Hinterbliebenenrente über die Anerkennung von Kindererziehungszeiten in der Rentenversicherung diskutiert. Jetzt hat die Bundesregierung ihren Vorschlag vorgelegt.

Für die Erziehung jedes Kindes

Die Autoren unseres Zeitgesprächs:

Stefan Höpfinger, 59, ist Parlamentarischer Staatssekretär beim Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung.

Anke Fuchs ist stellvertretende Vorsitzende der SPD-Bundestagsfraktion und Vorsitzende des Arbeitskreises Sozialpolitik.

Prof. Dr. Christof Helberger, 42, lehrt Wirtschaftspolitik, insbesondere Sozial- und Arbeitsmarktpolitik, an der Technischen Universität Berlin.

Prof. Dr. Bernd Baron von Maydell, 50, ist Direktor des Instituts für Arbeitsrecht und Recht der Sozialen Sicherheit an der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Bonn.

sollen Mütter, die nach Inkrafttreten des Gesetzes 65 Jahre alt werden, also ab Geburtsjahr 1921, ein Versicherungsjahr in der Rentenversicherung gutgeschrieben erhalten. Frauen, die bei Inkrafttreten des Gesetzes schon eine Rente wegen Invalidität oder ein vorzeitiges Altersruhegeld beziehen, soll die Kindererziehungszeit bei Vollendung des 65. Lebensjahres angerechnet werden. Das bedeutet: Frauen, die nur wenige Jahre in die Rentenversicherung eingezahlt haben, werden durch die Anrechnung der Kindererziehungszeiten Rente erhalten, die sie sonst nicht bekommen hätten.

Am 1. Januar 1984 wurde die Wartezeit für das Altersruhegeld von bisher 15 auf fünf Versicherungsjahre herabgesetzt. Frauen, die beispielsweise nur zwei Jahre erwerbstätig sein konnten und drei Kinder erzogen haben, erfüllen damit die Mindestanwartschaft von fünf Jahren und erhalten in Zukunft eine eigene Rente. Aber auch die Mutter, die keine Beiträge in die Rentenversicherung gezahlt hat, kann allein durch die Erziehung von fünf Kindern eine eigene Rente bekommen.

Mit der Anerkennung von Kindererziehungszeiten wird ein entscheidender Beitrag zur Verbesserung der eigenständigen sozialen Sicherung der Mütter verwirklicht, die zugunsten der Kindererziehung auf eine Erwerbstätigkeit ganz oder teilweise verzichten. Kindererziehungszeiten sollen so berechnet werden, als wären immer 75 % des Durchschnittsverdienstes verdient worden. Das würde für die Rente einer Frau nach heutigem Stand pro Kind etwa 25 DM im Monat ausmachen. Außerdem soll die Neuregelung Frauen und Männern gleichermaßen zugute kommen, die nach Inkrafttreten der Neuregelung ihre Kinder erziehen. Bei Kindern, die ab 1986 geboren werden, können dann die Eltern bestimmen, ob die Kindererziehungszeiten beim Vater oder bei der Mutter angerechnet werden sollen.

Auch diese Neuregelung gilt für alle zukünftigen Rentenbezieher. Natürlich wäre es wünschenswert, wenn auch alle derzeitigen Rentnerinnen die Erziehungszeiten angerechnet bekämen. Das würde jedoch den Bund auf Anhieb 5 bis 6 Mrd. DM jährlich kosten. Leider ist das nicht finanzierbar. Wir können eine Ungerechtigkeit, die in einem 100 Jahre alten Versicherungssystem entstanden ist, nicht auf einen Schlag beseitigen. Bei der Alternative, entweder mit einer Maximallösung an der Finanzierbarkeit zu scheitern und damit die zehnjährige Untätigkeit der SPD fortzusetzen oder zumindest ab sofort für die Zukunft mehr Gerechtigkeit zu schaffen, haben wir uns für den zweiten Weg entschieden.

Anke Fuchs

Das SPD-Konzept zur Rentenreform

Unmittelbarer Anlaß für die Rentenreformdiskussion ist das Bundesverfassungsgerichtsurteil vom 12. März 1975, das den Gesetzgeber verpflichtet hat, Männer und Frauen in der Hinterbliebenenversorgung gleich zu behandeln. Aber es wäre ein schwerer Fehler, dieses Problem nur durch eine technische Reparatur des geltenden Rentenrechts lösen zu wollen. Die Neuordnung der Hinterbliebenenrente gehört in den Gesamtzusammenhang einer umfassenden Strukturreform, deren Aufgabe es ist,

- die soziale Sicherung der Frau entsprechend einem modernen, partnerschaftlichen Eheverständnis zu reformieren,
- der Armut im Alter vorzubeugen, insbesondere bei den Frauen, die am meisten davon betroffen sind, und
- das Rentenversicherungssystem angesichts künftiger Belastungen finanziell wetterfest zu machen.

Flickschusterei

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Neuregelung der Hinterbliebenenversorgung erfüllt diese Anforderungen nicht. Die geplante Hinterbliebenenrente mit Einkommensanrechnung bringt den Frauen keinerlei Verbesserungen und hat nur für die Männer Vorteile; es bleibt bei der heute vielfach unzureichenden Witwenversorgung und bei der häufigen Sozialhilfebedürftigkeit von Frauen. Die Einkommensanrechnung führt zu haarsträubenden Ungerechtigkeiten im Verhältnis zwischen den Beziehern unterschiedlicher Einkommensarten. Mit dem Gesetzentwurf wird erstmals die Bedürftigkeitsprüfung in das Sozialversicherungsrecht eingeführt und ein gefährliches Einfallstor für zukünftige Manipulationen eröffnet.

Auch die Pläne der Bundesregierung zur Einführung eines Kindererziehungsjahres sind unzureichend: Die über 65jährigen Frauen sollen von der Verbesserung ausgeschlossen werden. Die sechsmona-

tige Ausfallzeit für die Zeit des Mutterschutzes und des Mutterschaftsurlaubs soll in dem vorgesehenen Kindererziehungsjahr aufgehen, so daß die tatsächliche Verbesserung für viele Frauen nur ein halbes Jahr beträgt. Frauen, die während des Erziehungsjahres voll erwerbstätig sind, haben unter Umständen gar keinen Vorteil durch das Kindererziehungsjahr. Vor allem aber ist die Finanzierung unsolide und unsozial. Es ist erklärte Absicht der Bundesregierung, das Kindererziehungsjahr lediglich formal durch den Bund finanzieren zu lassen, in Wirklichkeit aber sollen die Mittel durch Einsparungen bei der Renten- und Arbeitslosenversicherung aufgebracht werden.

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung leistet auch keinen Beitrag zur Strukturreform der Rentenversicherung. Die Frage, wie die Rentenfinanzen angesichts zukünftiger Belastungen stabilisiert werden können, bleibt ungelöst. Im Gegenteil: Die Versuche, neue Finanzlöcher durch Belastungsverschiebungen kurzfristig zu stopfen, werden fortgesetzt.

Die SPD setzt dem Flickwerk der Bundesregierung eine umfassende Gesamtkonzeption entgegen, in der die Reform der Hinterbliebenenversorgung mit einer Strukturreform verbunden wird. Die Schwerpunkte unseres Konzepts sind: die Teilhaberente für die Hinterbliebenen, das Kindererziehungsjahr für alle Frauen, die Verbesserung der Mindestsicherung im Alter und die finanzielle Stabilisierung der Rentenversicherung.

Das Teilhabemodell

Zwei wichtige Einschränkungen zum Teilhabemodell müssen vorausgeschickt werden: Erstens soll das neue Recht nur für solche Witwen bzw. Witwer gelten, deren Ehegatte nach dem Inkrafttreten der Reform (1. Januar 1986) gestorben ist. Wer heute Witwer oder Witwe ist, wäre also von dem Gesetz nicht betroffen. Zweitens sollen alle Frauen, die nach 1985 Witwe werden, für einen zehnjährlichen Übergangszeitraum (bis 1995) eine Rente nach altem Recht (d. h. eigene Rente + 60 % Witwenrente) erhalten, wenn dies für sie günstiger ist als die Teilhaberente nach neuem Recht.

Beim Teilhabemodell sind zwei Fälle immer sorgfältig zu unterscheiden: einerseits der Fall, daß der Hinterbliebene bereits im Rentenalter oder berufs- oder erwerbsunfähig ist und andererseits der Fall des jüngeren Hinterbliebenen.

Für solche Hinterbliebene, die bereits die Altersgrenze erreicht haben oder berufs- oder erwerbsunfähig geworden sind, ist die sogenannte „Gesamtversorgungsrente" oder „Teilhaberente" vorgesehen. Das gilt selbstverständlich gleichermaßen für Männer und Frauen. Diese Gesamtversorgungsrente soll 70 % der von beiden Ehegatten insgesamt erworbenen Rentenansprüche betragen. Dabei soll es gleichgültig sein, ob diese Ansprüche vor oder während der Ehe erworben worden sind. In den Fällen, in denen die so errechnete Gesamtversorgungsrente niedriger wäre als die eigene Versichertenrente des Hinterbliebenen, soll stets die selbsterworbene Versichertenrente erhalten bleiben.

Die Gesamtversorgungsrente ist im Gegensatz zur herkömmlichen Witwenrente eine eigene Versichertenrente, die einerseits durch eigene Beiträge des Hinterbliebenen, andererseits durch Teilhabe an den Anwartschaften des Verstorbenen begründet ist. Deshalb verfällt die Gesamtversorgungsrente im Gegensatz zur herkömmlichen Witwenrente nicht, wenn der Hinterbliebene wieder heiratet. Andererseits setzt die Gesamtversorgungsrente, anders als die bisherige Witwenrente, voraus, daß beim Hinterbliebenen selbst der eigene Versicherungsfall des Alters, der Berufs- oder der Erwerbsunfähigkeit eingetreten ist. Dies ist zwingend, weil in der Gesamtversorgungsrente auch solche Anwartschaften enthalten sind, die vom Hinterbliebenen selbst erworben worden sind und die erst beim eigenen Versicherungsfall realisiert werden können.

Weil die Gesamtversorgungsrente als eigene Versichertenrente des Hinterbliebenen nur bei Alter oder bei Berufs- oder Erwerbsunfähigkeit gezahlt werden kann, muß sie durch Rentenleistungen an jüngere Hinterbliebene ergänzt werden. Denn den jüngeren Hinterbliebenen kann man nicht generell eine Berufstätigkeit zumuten, auch wenn sie an sich noch erwerbsfähig sind. In solchen Fällen soll eine „abgeleitete Hinterbliebenenrente" gezahlt werden, die der herkömmlichen Witwenrente vergleichbar ist. Über die nähere Ausgestaltung dieser Renten an jüngere Hinterbliebene ist in der SPD-Bundestagsfraktion noch keine endgültige Entscheidung gefallen. Es muß nur festgehalten werden, daß es sich um Ausnahmefälle handelt: rund 85 % der Hinterbliebenen befinden sich selbst schon im Rentenalter.

Materielle Auswirkungen

In der öffentlichen Diskussion ist aufgrund unzureichender Information der Eindruck entstanden, als sei das Einkommensanrechnungsmodell des Arbeitsministers in der materiellen Auswirkung für die Frauen günstiger. Gewiß gibt es – nach Ablauf der 10jährigen Übergangsfrist – für eine kleinere Gruppe von Frauen Verschlechterungen gegenüber dem geltenden Recht.

Aber aus den vorliegenden detaillierten Simulationen der Rentenversicherungsträger ergibt sich eine ganz andere Schlußfolgerung:

☐ Für rund 85 % der Witwenrentenbezieherinnen im heutigen Rentenbestand, die selbst im Rentenalter sind, würde das Teilhabemodell zur Verbesserung der Versorgung führen, während sich nach dem Einkommensanrechnungsmodell keine Veränderungen ergäben.

☐ Nur für rund 15 % des betreffenden Personenkreises hätte das Teilhabemodell Nachteile zur Folge, die beim Anrechnungsmodell ganz oder teilweise vermieden würden.

Im Klartext heißt das: für weitaus die meisten Frauen ist das Teilhabemodell im Ergebnis besser als das Anrechnungsmodell. Es ist einzuräumen, daß diese Zahlen aus dem heutigen Rentenbestand stammen. Über den Anwartschaftserwerb der Frauen im künftigen Rentenzugang, der von der Neuregelung betroffen sein wird, wissen wir heute noch nichts. Man kann vermuten, daß die eigenen Renten der künftigen Witwen höher sein werden als die der Witwen im heutigen Rentenbestand, so daß das Teilhabemodell dann weniger vorteilhafter wäre, als es heute erscheint. Aber eins ist wichtig: auch das Anrechnungsmodell des Arbeitsministers wäre künftig ungünstiger, als es den heutigen Berechnungen entspricht, und am relativen Vergleich zwischen Anrechnungs- und Teilhabemodell würde sich nichts ändern.

Weitere Elemente

Die übrigen Elemente des SPD-Konzepts zur Rentenreform können in dem hier zur Verfügung stehenden Rahmen nur stichwortartig benannt werden:

☐ Ein Kindererziehungsjahr für alle Frauen einschließlich der heutigen Rentnerinnen, finanziert aus dem Bundeshaushalt.

☐ Ausbau der Rente nach Mindesteinkommen zur Dauerlösung.

☐ Wiederherstellung voller Rentenversicherungsbeiträge der Bundesanstalt für Arbeit, um die Alterssicherung vom Arbeitsmarktrisiko unabhängig zu machen.

☐ Neue dynamische Rentenformel, um sicherzustellen, daß bei einer möglicherweise notwendig werdenden Beitragssatzerhöhung die Renten nicht stärker steigen als die verfügbaren Arbeitsentgelte.

☐ Stabilisierung des Bundeszuschusses durch Verknüpfung mit der Beitragssatzentwicklung.

☐ Ersetzung der starren gesetzlichen Fixierung des Beitragssatzes durch eine flexible Regelung in Abhängigkeit von der finanziellen Lage der Rentenversicherungsträger.

☐ Vollzug der jährlichen Rentenanpassungen durch Rechtsverordnung statt durch Gesetz, um künftig willkürliche punktuelle Eingriffe in das Rentensystem zu vermeiden.

☐ Strukturelle Umschichtungen im Rentenrecht durch Reform der beitragslosen Zeiten, die es erlauben, das gesamte Rentenreformmodell langfristig nahezu kostenneutral zu finanzieren.

Finanzierung

Nach unseren Vorstellungen muß das Kindererziehungsjahr in voller Höhe vom Bundeshaushalt getragen werden; das ist möglich, wenn auf kostspielige Subventionen und verteilungspolitisch fragwürdige und beschäftigungspolitisch nutzlose Steuersenkungen verzichtet wird. Das gleiche gilt für die Wiederherstellung voller Rentenversicherungsbeiträge der Bundesanstalt für Arbeit, die gleichzeitig die von der Bundesregierung geplante Erhöhung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung von 18,5 auf 18,7 % und die entsprechende Senkung des Beitragssatzes zur Bundesanstalt für Arbeit von 4,6 auf 4,4 % überflüssig machen würden. Notfalls ist es richtiger, die arbeitsmarktbedingten Beitragsausfälle der Rentenversicherung über den Arbeitslosenversicherungsbeitrag als über den Rentenversicherungsbeitrag finanzieren zu lassen.

Die übrigen Elemente des Rentenreformkonzepts werden rentenversicherungsintern finanziert. Was die Änderung des Leistungsrechts betrifft (Hinterbliebenenversorgung, Rente nach Mindesteinkommen, Reform der beitragslosen Zeiten), so saldieren diese sich nahezu zu Null. Die Gesamtwirkung entspricht einer langfristigen Zusatzbelastung von ca. 0,1 Beitragssatz-Prozentpunkten. Dies sollte auch unter veränderten ökonomischen und demographischen Rahmenbedingungen angesichts der Notwendigkeit einer Verbesserung der Alterssicherung der Frauen tragbar sein.

Der vorgesehene Mechanismus zur finanziellen Stabilisierung führt zwar sowohl für Rentner als auch für den Bund als auch für die Beitragszahler zu Mehrbelastungen gegenüber dem geltenden Recht. Es handelt sich aber um Belastungen, die aufgrund der „ungünstigen" demographischen Entwicklung ohnehin entstehen würden, die also nicht vermieden, sondern allenfalls anders verteilt werden könnten. Hier, so meinen wir, ist es besser, im vorhinein Klarheit zu schaffen und für eine sozial ausgewogene Lösung zu sorgen, als die Probleme vor sich herzuschieben und dann zu einer endlosen Kette von Reparaturen gezwungen zu sein, die das Vertrauen in die Generationensolidarität letztlich zerstören müssen.

Christof Helberger

Zahlreiche Probleme bleiben ungelöst

Jede Beurteilung des von der Bundesregierung vorgelegten Entwurfs für die Neuordnung der Hinterbliebenenrenten muß von den Zielsetzungen ausgehen, die zu dem Reformvorhaben Anlaß geben. Folgende inhaltliche Forderungen und Prinzipien sind zu berücksichtigen:

□ Die Reform sollte zu einer formellen und möglichst auch zu einer materiellen Gleichstellung von Mann und Frau führen, wobei eine eigenständige Sicherung der Frau erwünscht ist.

□ Sie sollte gegenüber der unterschiedlichen Rollenaufteilung in der Familie neutral sein, die versicherungsmäßige Äquivalenz zwischen Beitrag und Leistungen wahren und bedarfsgerechte Einkommensersatzraten im Alter sichern. Dabei sind als besonders förderungswürdig angesehene Tatbestände zu berücksichtigen.

□ Als Rahmenbedingungen werden ferner gewünscht: Kostenneutralität, Besitzstandswahrung (soweit rechtlich und materiell geboten), Transparenz, Verwaltbarkeit, Vereinbarkeit mit der Harmonisierung der Alterssicherungssysteme und anderen Reformvorhaben sowie die Vermeidung negativer Anreize auf die Bereitschaft zur Leistung und zur Einhaltung von Gesetzen.

Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung hat nunmehr seinen Reformentwurf vorgelegt – nach einer ungewöhnlich langen Vorbereitungszeit, für die die gegenwärtige Regierung freilich nicht verantwortlich ist. In der langwierigen und außerordentlich intensiven Diskussion über die Reform hatte sich bis 1982 eine große Mehrheit der Beteiligten – einschließlich aller Bundestagsparteien – für die Konzeption des Teilhabemodells ausgesprochen. Danach erfolgte im Ministerium und bei einigen Interessengruppen – insbesondere dem Deutschen Gewerkschaftsbund – ein Meinungsumschwung zugunsten eines neuen, bis dahin fast unbeachteten Reformkonzepts, der Hinterbliebenenrente mit Einkommensanrechnung. Dieses Konzept ist vom Ministerium nunmehr ausgearbeitet worden. Nach diesem inzwischen von der Bundesregierung verabschiedeten Modell sollen eigene „Erwerbs- und Erwerbsersatzeinkommen" auf die Hinterbliebenenrente zu 40 % und mit einem dynamisierten Freibetrag von 900 DM angerechnet werden. Dies ist das Herzstück des Modells. Es hat drei Bestandteile: die Einkommensanrechnung, die Abgrenzung der anzurechnenden Einkommensarten und den Freibetrag.

Einkommensanrechnung

Auch wenn zutrifft, daß die Hinterbliebenenrenten der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) immer schon eine gewisse Umverteilungskomponente einschlossen, weil für sie kein gesonderter Beitragssatz kalkuliert war, waren sie doch eine Leistung, die nach dem Versicherungsprinzip gewährt wurde. Sie wurden in Abhängigkeit von den Merkmalen „Tod des Ehegatten" und „Eigenes Alter" geleistet. In Zukunft muß „Unterhaltsbedarf" als drittes Merkmal erfüllt sein. Die Folgen dieser Konstruktion sind zwiespältig. Einerseits wird die Hinterbliebenenrente dadurch zu einer Leistung, die nur noch nach einer Bedarfsprüfung gewährt wird – wobei „Bedarf" auf eine neuartige und ungewöhnliche Weise definiert wird. Der Versicherungscharakter wird hierdurch wesentlich geschwächt, so daß die Hinterbliebenenrente in Zukunft in erster Linie als Maßnahme des „sozialen Ausgleichs", des „Fürsorgeprinzips", der Umverteilung oder wie immer man das nennen mag, angesehen werden muß. Andererseits sorgt der hohe Freibetrag dafür, daß für ca. 95 % der Hinterbliebenen die Anrechnung nicht zum Tragen kommt.

Die Kritik darf es sich daher nicht zu einfach machen. Materiell werden für die allermeisten Rentner die Zahlungsströme nicht verändert. Daneben ist aber auch zu berücksichtigen, wie das System der Rentenversicherung von den Mitgliedern wahrgenommen wird. Hier ist es wahrscheinlich, daß sich die Wahrnehmung durch die Umdefinition der Hinterbliebenenrente in eine Bedarfsleistung verschiebt. Dies kann weitreichende Folgen haben: Die wahrgenommene Beitragsäquivalenz, d. h. die Funktion des Sozialversicherungsbeitrags als Preis für den Erwerb des Gutes „Sicherheit im Alter" würde hierdurch eingeschränkt.

Der hohe Grad an struktureller Beitragsäquivalenz der GRV ist bisher als wesentliche Voraussetzung für eine hohe Akzeptanz bei den Versicherten angesehen worden. Angesichts der erforderlichen hohen Beitragssätze zur GRV, die in Zukunft notwendigerweise noch steigen werden, haben niedrige Abgabenwiderstände eine große Bedeutung. Es kann mittlerweile als gesichert gelten, daß hierbei die subjektiven Situationswahrnehmungen der Beteiligten von Einfluß sind. Ein Modell, das die Hinterbliebenenrente nach dem Versicherungsprinzip konstruiert und auch

so wahrgenommen wird, würde in dieser Hinsicht Risiken entgehen.

Für die Gefahr einer Beeinträchtigung von Leistungsanreizen gelten ähnliche Überlegungen. Grundsätzlich ist bei einer Einkommensanrechnung mit Beeinträchtigungen der Anreize zu rechnen, ein eigenes Einkommen zu erzielen. De facto wird durch die Anrechnung die Rentabilität eigener Beiträge an die Alterssicherung für voraussichtliche Hinterbliebene (d. h. vor allem für Frauen) jenseits des Freibetrags um marginal 40 % gesenkt. Auch hier kann eingewendet werden, daß durch die Anrechnung – nach den derzeitigen Planungen – nur eine Minderheit betroffen wäre. Aber wer könnte den Versicherten garantieren, daß der Freibetrag in Zukunft nicht relativ gesenkt wird? Es gehört in der Tat wenig Phantasie dazu, sich vorzustellen, daß Politiker bei künftigen Finanzierungsengpässen – die mit Sicherheit auftreten werden – an dieser Schraube drehen werden. Befürworter dieses Modells haben diese Möglichkeit auch immer als einen seiner Vorzüge hervorgehoben. An dieser Stelle wird der Unterschied zwischen bedarfsorientierten und versicherungsmäßigen Hinterbliebenenrenten substantiell: Letztere würden Ansprüche an die Rentenversicherung schaffen, die über das Rechtsinstitut des Bestandschutzes eine höhere Sicherheit für die langfristige Planung der Versicherten gewähren. Dies spricht dafür, als Folge der Reform ein sinkendes Vertrauen in die Beitragsäquivalenz zu erwarten.

Für Witwen (Witwer) im erwerbsfähigen Alter gelten dieselben Überlegungen in einem noch höheren Maße. Bei ihnen liegen die marginalen Abgabesätze derzeit bei 30 bis 40 % (nur Arbeitnehmerbeiträge und Einkommensteuer). Durch die Einkommensanrechnung werden sich die marginalen Abgabensätze sprunghaft auf ein Niveau von 60 bis 65 % erhöhen. Angesichts der Höhe der Erwerbseinkommen wird diesen Anrechnungssätzen auch nur eine Minderheit der erwerbstätigen Hinterbliebenen entgehen. Jedes Modell, das für diese Gruppe flexible Einkommensanrechnungen vorsieht, hat mit Ausweichreaktionen zu rechnen. Wenn man die Kosten und die Absicherungsniveaus nicht steigern will, ist dies allerdings unvermeidbar.

Insgesamt kann zur Konzeption der Anrechnung gesagt werden: Auch wenn sich für die meisten Versicherten durch das Modell finanziell – vorerst – nichts ändert, ist aufgrund der bedarfsorientierten Konstruktion der Hinterbliebenenrente mit einer Einstellungsänderung zu rechnen, die zu erhöhten Abgabewiderständen und Ausweichreaktionen führt.

Einkommensarten

Folgende Einkommensarten sollen *nicht* angerechnet werden: Hinterbliebenenrenten aus Beamtenpensionen, Leistungen aus der Altersversorgung für Landwirte, Betriebs- und Zusatzrenten, Einkommen aus Immobilienbesitz, Unternehmensanteilen, Lebensversicherungen und allen sonstigen Formen von Vermögen.

Versicherungs- und sozialrechtliche Regelungen haben ihre eigene Logik und Dynamik. Materiell stellt sich beim Teilhabemodell die Frage, welche Einkommensarten in die Gesamtversorgung und die davon zu berechnende Teilhaberente einzubeziehen wären, genauso wie beim Anrechnungsmodell. Bemerkenswerterweise hat diese Frage aber in der mehrjährigen intensiven Diskussion um das Teilhabemodell nie eine größere Beachtung gefunden. Statt dessen haben ganz andere Modellparameter (ehezeitabhängige/unabhängige Teilhabe, mit/ohne 100 %-Garantie, Höhe des Teilhabesatzes, Anzahl und Form der Kinderanrechnungszeiten) die Diskussion bestimmt. Beim Anrechnungsmodell dominiert dagegen die Frage der Einkommensabgrenzung von Anbeginn die Diskussion.

Dies ist nicht überraschend. Es resultiert daraus, daß das Teilhabemodell versicherungsorientiert, das Anrechnungsmodell aber bedarfsorientiert konstruiert ist. Beim Teilhabemodell erfolgt die Anrechnung implizit, und eine Einbeziehung weiterer Einkommensarten wäre sozialpolitisch erwünscht, ist aber als Problem nicht so offensichtlich.

Beim Anrechnungsmodell ist die Einkommensanrechnung offensichtlich, und die Nichtberücksichtigung wichtiger Einkommensarten muß als eine offene Ungerechtigkeit erscheinen. Dies insbesondere dann, wenn die Hinterbliebenenrente in Verbindung mit dem Freibetrag als eine Maßnahme des sozialen Ausgleichs, d. h. als eine gruppenspezifische Begünstigung gewährt wird. Denn de facto soll für die meisten Hinterbliebenen eben *keine* Anrechnung erfolgen, und zwar deshalb, weil unter Bedarfsgesichtspunkten eine Kürzung nicht vertretbar wäre. Unter diesem Gesichtspunkt erscheint es konsequent, wenn die Verfassungsmäßigkeit dieser Konstruktion im Hinblick auf die Gleichbehandlung verneint wird.

Die inhaltliche Rechtfertigung der Einkommensanrechnung in der Begründung des Gesetzentwurfs ist somit schwach, sofern überhaupt vorhanden. Als plausibelstes Argument wird die verwaltungsmäßige Praktikabilität genannt.

Hieraus ergibt sich folgende Situation: Wird der Entwurf Gesetz, erzeugt er in einem großen Ausmaß

offensichtliche Ungerechtigkeiten. Wird dies vom Verfassungsgericht beanstandet und eine weite Einkommensabgrenzung erzwungen, ist dies nicht nur mit hohen Verwaltungskosten verbunden, es werden auch starke Anreize zur Einkommenshinterziehung geschaffen. Aber auch bereits der vorgesehene Entwurf wird derartige Ausweichreaktionen auslösen. Die Abwanderung aus der GRV in andere Formen der Alterssicherung wird attraktiv, und unselbständig Erwerbstätige werden dazu veranlaßt, ihre Arbeitseinkommen – z. B. durch Honorarverträge – zu verschleiern.

Der Freibetrag

Die Freibetragsregelung führt dazu, daß bei eigenem Erwerbs- und Erwerbsersatzeinkommen gegenwärtig 900 DM pro Monat von der Anrechnung ausgenommen bleiben. (Der Betrag ist dynamisiert, er beträgt jeweils 3,3 % der jährlichen allgemeinen Bemessungsgrundlage.) Die Regelung soll Personen mit niedrigen Einkommen begünstigen. Ist diese Gruppe aber mit den Personen identisch, die sozialpolitisch als bedürftig angesehen werden können? Diese Frage ist eindeutig zu verneinen. Die Ursachen für diese Diskrepanz sind in der Abgrenzung der anzurechnenden Einkommensarten und in der Struktur der Erwerbsbiographien zu suchen.

Alle Hinterbliebenen, die über anrechnungsbefreite Einkommen verfügen, werden durch die vorgesehene Regelung begünstigt. Die befreiten Einkommensarten dürften insgesamt etwa 20 % des durchschnittlichen Gesamteinkommens aller Hinterbliebenen ausmachen. Sie zeichnen sich aber insbesondere dadurch aus, daß sich ihre Höhe von Person zu Person sehr stark unterscheidet. Daß die begünstigten Personen überwiegend *nicht* zu den Bedürftigen zählen werden, dürfte angesichts der betreffenden Einkommensarten offensichtlich sein.

Rund die Hälfte aller verheirateten Frauen arbeitet Teilzeit. Diese große Gruppe hat niedrige Erwerbseinkommen und Ansprüche aus Versichertenrente und wird durch den Freibetrag gegenüber den Vollerwerbstätigen begünstigt. Auch bei dieser Gruppe erlaubt die Höhe der anrechnungspflichtigen Einkommen nicht pauschal, auf Bedürftigkeit zu schließen. Eher ist das Gegenteil der Fall. Angesichts der kontinuierlichen Zunahme von Teilzeitarbeit und der Forderung, eine flexible Wahl der Arbeitszeit zu ermöglichen, muß es unverständlich erscheinen, daß nunmehr in das Rentenrecht eine Maßnahme eingefügt werden soll, die die Allokation des Arbeitsangebots verzerrt, weil sie Teilzeitarbeit pauschal begünstigt.

Die unterschiedlichen Auswirkungen des geltenden Rechts, des Anrechnungsmodells und des Teilhabemodells lassen sich sehr gut verdeutlichen, wenn für Ehepaare mit unterschiedlich hohem Gesamteinkommen und unterschiedlicher Aufteilung der Einkommen auf die Ehepartner die jeweils sich ergebenden Witwerrenten, Witwenrenten und Absicherungsniveaus gegenübergestellt werden. Hierbei zeigt sich, daß das Anrechnungsmodell finanziell zu recht ähnlichen Ergebnissen wie das Teilhabemodell mit einem Teilhabesatz von 70 % und einer Garantie der eigenen Versicherungsansprüche von 100 % führt. Allerdings ergeben sich drei bedeutsame Abweichungen:

☐ Für Personen mit niedrigem eigenen „Erwerbs- und Erwerbsersatzeinkommen" führt das Anrechnungsmodell – wegen des Freibetrags – zu einem höheren Sicherungsniveau als das Teilhabemodell. Dieser Punkt ist bereits diskutiert worden.

☐ Das Anrechnungsmodell beläßt Hinterbliebene ohne eigene Versichertenansprüche auf dem Niveau einer 60%igen Witwenrente, während die Teilhabemodelle 65 % oder mehr als Mindestgrenze vorsehen.

☐ Das Teilhabemodell ist für die GRV teurer als das Anrechnungsmodell ohne Erziehungszeiten. Dies wird oft als der entscheidende Grund angesehen, weshalb das Bundesarbeitsministerium von dem zuvor befürworteten Teilhabemodell abgerückt ist. Wie überzeugend dieses Kostenargument ist, soll im folgenden noch diskutiert werden.

Witwen, die über keine eigenen Rentenansprüche verfügen, mußten bisher von 60 % der Rente ihres Mannes leben. Dies ist vielfach als eine der unbefriedigenden Regelungen des bestehenden Systems kritisiert worden. Dieses Problem bleibt bestehen. Insbesondere wenn das Einkommen des Mannes niedrig war, ergeben sich Renten, die ein kulturell befriedigendes Auskommen oft nicht mehr ermöglichen. Im Hinblick auf die faktische Kostendegression der Lebenshaltung beim Übergang vom Ehepaar- zum Hinterbliebenenstatus ist ein Rückgang auf 60 % zu stark. Deshalb schlugen die Autoren des Teilhabemodells 65 bis 75 % vor. Auch daß der alleinverdienende Ehegatte, sofern er der überlebende ist, seine Rente weiterhin zu 100 % erhält, kann bei dem heutigen Verständnis der Ehe als partnerschaftliche Lebens- und Wirtschaftsgemeinschaft nicht befriedigen.

Die gestiegene Frauenerwerbstätigkeit und die Verkürzung der Wartezeit für den Bezug einer Altersrente lassen den Fall einer Witwe ohne jede eigene Versichertenrente sicherlich seltener werden als früher. Dies ändert aber nichts daran, daß dieser Fall im Anrechnungs-

modell nicht befriedigend geregelt ist.

Das vorgesehene Erziehungsjahr ändert hieran wenig. Es erhöht die Rente allenfalls um ca. 1 Prozent pro Geburt. Man sollte die Relationen klar sehen. Einem Verzicht auf ein Lebenserwerbseinkommen von 0,5 bis 1,5 Mill. DM bei heutigen Einkommensverhältnissen, den eine nicht erwerbstätige Mutter leistet, steht durch zwei oder drei Erziehungsjahre eine Lebensrentenleistung von 10 000 bis 15 000 DM gegenüber. Freilich kann man die Witwenrente selbst als eine indirekte Form der Anerkennung von Erziehungsleistungen sehen. Aber so ist sie in dem nun vorliegenden Gesetzentwurf nicht gestaltet. Statt dessen werden – weil das bei dieser Konzeption aus formalen Gründen nicht anders möglich war – sogar allen Männern Hinterbliebenenrenten zugesprochen. Eine zukunftsorientierte Gestaltung der Rentenversicherung hätte eine Hinterbliebenenrente, die nichts mit Kindererziehung (oder häuslichen Pflegeleistungen) zu tun hat, niedrig, die Anrechnung von Kindererziehungszeiten dagegen großzügig vorsehen müssen. Daß dieser ganze Problemkomplex im Gesetzentwurf schlecht durchdacht ist, zeigt sich auch an der Ausgestaltung des Erziehungsjahres, bei der gerade die erwerbstätigen Mütter leer ausgehen.

Kosten der Modelle

Zugunsten des Anrechnungsmodells wird geltend gemacht, daß es die Rentenversicherung finanziell nicht belaste. Der Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR) hat errechnet, daß die Kosten – ohne Erziehungsjahr – im Jahr 2000 +0,2 % der Rentensumme nach geltendem Recht betragen. Geplant ist allerdings, gleichzeitig ein Erziehungsjahr zu realisieren. Diese Kosten sind konsequenterweise hinzuzuzählen. Ihre Höhe ist noch umstritten. Sie werden vom Bundesarbeitsministerium längerfristig auf 2,9 Mrd. DM veranschlagt, während sie von Alfred Schmidt, dem stellvertretenden Vorsitzenden des VDR, auf 3,7 Mrd. beziffert werden. Dies entspricht +1,8 bzw. 2,3 % der Rentensumme nach geltendem Recht. Insgesamt ergeben sich für das Stichjahr 2000 Mehrkosten von 2,0 bis 2,5 % der Rentenausgaben nach geltendem Recht.

Bei den Kosten des Teilhabemodells ist zu berücksichtigen, daß dieses Modell unterschiedliche Ausformungen erlaubt, deren Kosten entsprechend differieren. Für die Variante, auf die sich die Diskussion 1982 konzentrierte (ehezeitunabhängige Teilhabe von 70 % und Garantie von 100 % bei einem Erziehungsjahr) hätten die Mehrkosten im Jahr 2000 nach Schätzung des VDR 1,6 % betragen. Unabhängige andere Schätzungen kamen zu sehr ähnlichen Ergebnissen.

Als Fazit ergibt sich daraus, daß die Kostendifferenzen zwischen Anrechnung und Teilhabe minimal sind und eher zugunsten der Teilhabe sprechen. Daß die politische Entscheidung für das Anrechnungsmodell aufgrund der Kosten gefallen wäre, muß daher mit aller Deutlichkeit als ein vorgeschobenes Argument bezeichnet werden.

Überhaupt sind die Kostendifferenzen, über die in diesem Zusammenhang diskutiert wird, relativ gering. Hierzu zwei Hinweise: Während für die Reform der Hinterbliebenenrenten Kostendifferenzen von 1,5 bis 2 % der Rentenausgaben zur Diskussion stehen, wären bis zum Jahr 2010 bei geltendem Recht allein aus demographischen Gründen Mehrausgaben für Renten in der GRV in Höhe von 25 % zu erwarten. Auf der anderen Seite ist es dem Bundesarbeitsministerium in den letzten Jahren im Zuge der Sparmaßnahmen gelungen, das effektive Rentenniveau um mindestens 16 % zu senken. Es wäre daher leicht gewesen, geringe Mehrkosten einer Reform der Hinterbliebenenrenten durch kompensierende Maßnahmen an anderer Stelle (z. B. im Bereich der beitragslosen Versicherungszeiten) einzusparen. Darüber hinaus ist daran zu erinnern, daß für die Reform der Hinterbliebenenrenten auch Alternativmodelle und Modellvarianten zur Verfügung gestanden hätten, die nicht nur keine Mehrkosten, sondern sogar auch Einsparungen hätten erbringen können.

Interimslösung wünschenswert

In Wahrheit wird wohl auch innerhalb der Bundesregierung und der Regierungsparteien das Kostenargument weit weniger ernst genommen, als nach außen vorgegeben wird. Entscheidend dürfte vielmehr die vermeintliche Wählerwirksamkeit sein. Hierbei spielen zum einen die Festlegungen einzelner Interessengruppen eine Rolle. Zum anderen finden vor allem die „Gewinner-Verlierer-Bilanzen" Beachtung, wobei sich die Aufmerksamkeit weniger auf die Gewinner konzentriert als auf die Personen, die durch das beschlossene Modell verlieren.

Nach dem Anrechnungsmodell treten Schlechterstellungen bei zwei Teilgruppen auf, den Doppelrentenbezieherinnen (Versichertenrente und Witwenrente), von denen sich ca. 10 % verschlechtern, und bei den noch erwerbstätigen Witwen, von denen 70 % durch die Anrechnung verlieren. Verschlechterungen erfahren insgesamt ca. 8 % der Witwen. Entgegen manchen Einschätzungen, die in der Vergangenheit die Diskussion bestimmt haben, wäre der Anteil der Schlechtergestellten im Teilhabemodell (70 % Teilhabe mit drei Er-

ziehungsjahren) allerdings nicht sehr viel höher gewesen (21 % der Witwen[1]) und hätte durch eine geeignete Optimierung der Modellparameter mit Sicherheit gesenkt werden können.

[1] Jeweils Personen mit Verschlechterungen von über 5 %.

Die vorangehenden Ausführungen haben deutlich werden lassen, daß der Gesetzentwurf zahlreiche Probleme ungelöst läßt. Dies läßt es als wünschenswert erscheinen, über Verbesserungsmöglichkeiten nochmals in Ruhe nachzudenken. Die Frist, die das Bundesverfassungsgericht gesetzt hat, ist jedoch nahezu abgelaufen. Sollte man daher nicht besser mit einer befristeten Interimslösung – naheliegend ist eine modifizierte Verallgemeinerung der Regelung der Witwenrenten – zeitlichen Spielraum für derartige Verbesserungen schaffen?

Bernd von Maydell

Eine Alternative zum Regierungsentwurf

Die Bundesregierung hat am 24. Oktober 1984 den Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung der Hinterbliebenenrenten sowie zur Anerkennung von Kindererziehungszeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung beschlossen. Durch diesen Entwurf soll die Gleichstellung von Männern und Frauen in der Hinterbliebenensicherung dadurch herbeigeführt werden, daß am 1. 1. 1986 Witwen und Witwer eine unbedingte Hinterbliebenenrente in der gesetzlichen Rentenversicherung und der gesetzlichen Unfallversicherung erhalten, auf die Erwerbseinkommen und teilweise auch Erwerbsersatzeinkommen (insbesondere Pensionen, Altersrenten aus der gesetzlichen Rentenversicherung und aus Berufsständischen Versorgungswerken) zu 40 % insoweit angerechnet werden sollen, als dieses anderweitige Einkommen den Betrag von 900 DM übersteigt. Außerdem ist vorgesehen, daß für die Frauen oder Männer, die ein Kind erziehen, ein Jahr für jedes Kind als Versicherungszeit angerechnet wird, sofern der Versicherungsfall nach dem 1. 1. 1986 eintritt.

Bewertungskriterien

Der Reformvorschlag des Bundesarbeitsministeriums hat eine sehr unterschiedliche Resonanz erfahren; teilweise ist er auf herbe Kritik gestoßen, teilweise sind die Stellungnahmen jedoch auch zustimmend. Das gilt insbesondere für die Gewerkschaften. Das breite Meinungsspektrum macht deutlich, daß die Kriterien für die Bewertung offensichtlich unterschiedlich sind. Am Anfang jeder rationalen Analyse muß daher eine Sichtung der Bewertungskriterien stehen. Die wichtigsten Kriterien sind insbesondere:

☐ Wird dem Reformanliegen entsprochen bzw. wird eine weitere Entwicklung in Richtung auf ein anzustrebendes Ziel zumindest nicht erschwert?

☐ Welche Verteilungswirkungen ergeben sich?

☐ Entstehen der Rentenversicherung und dem Bundeshaushalt zusätzliche Kosten?

☐ Paßt sich das Reformmodell in das vorhandene System unserer Alterssicherung ein?

☐ Ist das Modell in sich konsistent und widerspruchsfrei?

☐ Welche sonstigen Auswirkungen, insbesondere auf das Verhalten der Betroffenen, sind zu erwarten, und wie steht es mit der Praktikabilität des Modells?

☐ Trägt das Modell dem Aspekt der Harmonisierung Rechnung?

Die Liste dieser Kriterien ließe sich erweitern. Aber auch auf die genannten Punkte kann nachfolgend nicht umfassend eingegangen werden. Das Schwergewicht soll bei den Fragen liegen, die nicht nur von sozialpolitischer, sondern auch von rechtlicher, insbesondere verfassungsrechtlicher Relevanz sind.

Bewertung

Eine Bewertung des Anrechnungsmodells muß u. a. folgende Punkte berücksichtigen:

☐ Erstens ist die Reform der Hinterbliebenenversorgung notwendig, weil die gegenwärtige Regelung nach dem Spruch des Bundesverfassungsgerichts vom 12. 3. 1975 dem Gleichheitsgrundsatz widerspricht. Diese Gleichheit wird durch das Anrechnungsmodell herbeigeführt. Daneben ist die gegenwärtige Regelung aber auch deshalb reformbedürftig, weil die Alterssicherung der Frau unzureichend ist, was sich insbesondere im Fall der Witwenschaft äußert. Die Witwenrente allein genügt regelmäßig nicht, den bisherigen Lebensstandard aufrechtzuerhalten. An diesem Zustand wird sich durch das Anrechnungsmodell letztlich nichts ändern, wenn man von dem Erziehungsjahr absieht, das jedoch allein nicht ausreichen kann, um eine wirkliche Verbesserung der kindererziehenden Frauen herbeizuführen.

☐ Zweitens werden durch das Anrechnungsmodell nach den Berech-

nungen des Bundesarbeitsministeriums auf der Grundlage von Zahlen aus dem Jahre 1980 nur 10 % der Witwen erfaßt: Es verändert sich insoweit im Vergleich zum bisherigen Recht nur für einen relativ kleinen Personenkreis etwas. Dies mag ein Aspekt für die Akzeptanz des Modells im politischen Raum sein. Dabei wird jedoch nicht berücksichtigt, daß von der Anrechnung gerade die Frauen erfaßt werden, die eine geringe Witwenrente erhalten und daher auf ein Hinzuverdienen besonders angewiesen sind. Gleichzeitig wird die kleine Hinterbliebenenrente beibehalten, der die sozialpolitische Berechtigung ganz überwiegend abgesprochen wird.

□ Drittens soll das Anrechnungsmodell nach den Berechnungen des Bundesarbeitsministeriums kostenneutral sein. Das Ministerium stützt sich dabei wiederum auf die Zahlen von 1980; neuere Zahlen sind nicht vorhanden. Unberücksichtigt dabei bleibt, daß die betroffenen Hinterbliebenen, soweit sie Erwerbseinkommen beziehen, durch Ausweichen in die Schattenwirtschaft die Anrechnung umgehen könnten. Nicht eingerechnet ist aber vor allem, daß durch das Erziehungsjahr zusätzliche Kosten entstehen werden, von denen jedenfalls langfristig zu erwarten ist, daß sie die Rentenversicherung belasten werden. Der Gesetzentwurf ist also insgesamt keineswegs kostenneutral.

Systembrüche

Problematisch ist viertens auch die Absicht, die Hinterbliebenenrente davon abhängig zu machen, daß der Hinterbliebene kein eigenes Erwerbs- oder Erwerbsersatzeinkommen oberhalb der Freibetragsgrenze erzielt. Diese Regelung wird mit der Unterhaltsersatzfunktion der Hinterbliebenenrente begründet. Dieses Prinzip ist aber nicht durchgehalten, weil die Unterhaltsbedürftigkeit durch jedes Einkommen tangiert wird; eine Differenzierung nach Einkommensarten ist damit unvereinbar. Vor allem aber vermag das Prinzip des Unterhaltsersatzes nicht eine flexible laufende Überprüfung und Anrechnung von anderweitigem Einkommen zu rechtfertigen. Eine solche Anrechnung bringt Elemente der Bedürftigkeitsprüfung in die Sozialversicherung, wie sie aus der Sozialhilfe bekannt sind. Dadurch wird das Prinzip der Äquivalenz zwischen Beitrag und Leistung und damit das Versicherungsprinzip weiter gelockert. Da auch die Hinterbliebenenrente durch das Beitragsaufkommen finanziert wird, kann man sie nicht aus diesem Äquivalenzverhältnis herauslösen und sie ausschließlich dem Prinzip des sozialen Ausgleichs zuordnen. Wie stark der Eingriff ist, wird besonders deutlich, wenn man sich vergegenwärtigt, daß die Anrechnung zum völligen Wegfall der Hinterbliebenenrente führen kann, und zwar auch in der Unfallversicherung, wo die Renten durch den Ausgleichs- und Ersatzgedanken geprägt sind. Jede Lokkerung des Verhältnisses von Beitrag und Leistung führt dazu, daß der Beitrag als Finanzierungsmittel der Sozialversicherung weiter in Frage gestellt wird. Das Anrechnungsmodell ist daher mit dem Versicherungsprinzip der gesetzlichen Rentenversicherung und dem Ausgleichsprinzip der gesetzlichen Unfallversicherung nicht in Einklang zu bringen.

Ein weiterer Systembruch kommt hinzu. Im Falle der Ehescheidung wird für den sozial schwächeren Ehegatten durch den Versorgungsausgleich eine eigenständige Alterssicherung begründet. Demgegenüber soll es nunmehr bei der Beendigung der Ehe durch Tod bei einer – von dem anderen Ehegatten – abgeleiteten Sicherung bleiben. Diese unterschiedlichen Strukturprinzipien müssen durch umständliche zusätzliche Regelungen koordiniert werden.

Willkürliche Abgrenzungen

Das Modell des Regierungsentwurfs basiert fünftens entscheidend auf der Anrechnung anderweitigen Einkommens; ohne diese Anrechnung wären – abgesehen vom Erziehungsjahr – erhebliche Mehrkosten zu erwarten. Durch die Einbeziehung in den Kreis der anrechenbaren Leistungen werden die jeweiligen Leistungssysteme – zumindest mittelbar – betroffen. Diese Leistungen haben wirtschaftlich einen geringeren Wert als anrechnungsfreie Leistungen. Dies hat das Bundesarbeitsministerium bei der Begründung, warum die Betriebsrenten anrechnungsfrei bleiben sollen, auch ausdrücklich bestätigt. Diese Bedenken bestehen aber auch hinsichtlich der Einbeziehung der Leistungen der Berufsständischen Versorgungswerke, die – wenn auch öffentlichrechtlich organisiert – auf dem Prinzip der Eigenvorsorge des jeweiligen Berufsstandes beruhen.

Abgesehen von diesen Bedenken läßt sich auch im übrigen nicht erkennen, nach welchen sachbezogenen Kriterien die anrechenbaren Einkünfte abgegrenzt werden sollen. Die Anrechnung wird mit dem Unterhaltsersatzprinzip gerechtfertigt. Eine Hinterbliebenenrente soll also nur dort gewährt werden, wo sie notwendig ist, um weggefallenen Unterhalt zu ersetzen. Die Unterhaltsbedürftigkeit kennt aber hinsichtlich der verschiedenen Einkommensquellen keinen Unterschied. So beseitigen auch Einkünfte aus privatem Kapitalvermögen die Unterhaltsbedürftigkeit. Will man sich also am Gedanken des Unterhaltsersatzes orientieren, so

bedeutet dies eine Bedürftigkeitsprüfung. Auf dieser Grundlage ist nicht zu erkennen, woher die sachliche Rechtfertigung für eine Eingrenzung der anrechenbaren Einkommen abgeleitet werden soll. Insbesondere der Aspekt der Verwaltungsvereinfachung rechtfertigt nicht eine so fundamentale Ungleichbehandlung, die mit Art. 3 Abs. 1 GG unvereinbar ist.

Weitere Nachteile

Fragt man weiter nach den sonstigen Auswirkungen, so ist vor allem im Zusammenhang mit der Durchführung der Anrechnung daran zu erinnern, daß neue Datensammlungen und Datenvergleiche zur Ermittlung von anrechenbarem Einkommen notwendig werden. Ohne einen solchen Datenvergleich erscheint eine effektive Durchführung des Anrechnungsmodells kaum denkbar. Der gläserne Mensch, über dessen Einkommensverhältnisse zentrale Erkenntnisse gesammelt werden, ist damit nicht mehr fern. Indem die vermeintliche Notwendigkeit für solche Datensammlungen durch den Gesetzgeber geschaffen wird, wird das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ausgehöhlt.

Von den Betroffenen ist zu erwarten, daß sie überall da, wo dies noch möglich ist, sich der Anrechnung entziehen werden, indem sie statt einer regulären Erwerbstätigkeit in die Schattenwirtschaft ausweichen. Eine solche Tendenz ist in Anbetracht der demographischen Entwicklung der kommenden Jahrzehnte und der dadurch bedingten Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt besonders gefährlich.

Jedes Reformmodell muß sich der Frage stellen, ob es dem Gedanken der Harmonisierung Rechnung trägt. Das gilt insbesondere für den Vergleich zwischen gesetzlicher Rentenversicherung und Beamtenversorgung. Das Anrechnungsmodell führt dazu, daß die Hinterbliebenenrenten aus der gesetzlichen Rentenversicherung und der gesetzlichen Unfallversicherung durch die Anrechnung z. B. einer eigenen Pension gekürzt werden können. Dagegen ist eine Kürzung der Hinterbliebenenpension, etwa durch eine eigene Rente des Hinterbliebenen des Beamten, nicht vorgesehen und wäre auch in dieser Form verfassungsrechtlich nicht zulässig.

Alternativen

Die Analyse des Anrechnungsmodells hat gezeigt, daß dem Reformbedarf nur partiell Rechnung getragen wird und daß dieses Modell im übrigen schwerwiegende Nachteile aufweist, die auch verfassungsrechtlich relevant werden können. Vor diesem Hintergrund ist zu fragen, welche Alternativen für den Gesetzgeber bestehen.

Der nahe Ablauf der vom Bundesverfassungsgericht gesetzten Frist (das Jahr 1984) schließt die Möglichkeit aus, in der noch verbleibenden Zeit eine Einigung auf ein wirkliches Reformmodell herbeizuführen, das dann auch noch im einzelnen ausgearbeitet werden müßte. Will man auf eine Reform der sozialen Sicherung der Frau im Alter nicht verzichten, so bleibt nur ein zweistufiges Verfahren, indem zunächst eine Übergangsregelung geschaffen wird, die der Forderung des Bundesverfassungsgerichts nach Gleichheit genügt, und danach die eigentliche Reform in Angriff genommen wird. Als Übergangsregelung ist das Anrechnungsmodell nicht gedacht, es ist dafür auch ungeeignet, weil das Anrechnungsverfahren einen zu großen Aufwand erfordert. Man könnte weiter daran denken, die unbedingte Hinterbliebenenrente ohne Anrechnung von Einkommen als Übergangsmodell einzuführen. Abgesehen davon, daß dieser Vorschlag kostenneutral nur realisiert werden könnte, wenn man an anderer Stelle, etwa beim Rentenniveau, Einsparungen vornähme, wird dadurch das Problem der Rentenkumulation nicht gelöst, auch würden neue Besitzstände geschaffen, die eine spätere Reform erschweren.

Schließlich könnte man daran denken, die bisherige Witwerrente auf Witwen auszudehnen, indem man eine Hinterbliebenenleistung nur gewährt, wenn der verstorbene Ehegatte überwiegend den Familienunterhalt bestritten hat. Auch hier ist die Ermittlung der Einkommensverhältnisse der beiden Ehegatten notwendig, sie beschränkt sich jedoch auf einen einzigen Zeitpunkt und ist daher – insbesondere als Übergangsregelung – eher hinzunehmen. Gegen diesen Vorschlag wird eingewandt, daß er zu Zufallsergebnissen führe und für die Verwaltung schwer zu handhaben sei. Dem ist entgegenzuhalten, daß auf der Grundlage der Erfahrungen mit der bisherigen Witwerrente sehr wohl klarstellende Regelungen möglich sind, die Zufallsentscheidungen ausschließen und die Arbeit der Verwaltung erleichtern. Auch könnte man daran denken, eine Billigkeitsregelung zu schaffen, die eventuelle unvorhergesehene Härtefälle abdeckt. Allerdings müssen die bisherigen Besitzstände berücksichtigt werden, so daß im Augenblick und in den nächsten Jahren praktisch keine Veränderungen für die Betroffenen erfolgen würden. Erst danach sind Einsparungen zu erwarten. Dieser Vorschlag würde gleichzeitig helfen, vorhandene Besitzstände abzubauen und damit günstige Voraussetzungen für eine spätere Reform zu schaffen. In dieser Situation hat der Gesetzgeber daher sehr wohl noch eine Alternative zum Regierungsentwurf.