

Albers, Willi

Article — Digitized Version

Kindererziehung und Alterssicherung

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Albers, Willi (1992) : Kindererziehung und Alterssicherung, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 72, Iss. 10, pp. 520-525

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136933>

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.

Willi Albers

Kindererziehung und Alterssicherung

Das Bundesverfassungsgericht hat mit seinem Urteil vom 7. Juli 1992 die Bundesregierung aufgefordert, eine stärkere Berücksichtigung von Kindererziehungszeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung vorzunehmen. Ist diese Forderung gerechtfertigt? Welche sozialpolitischen Konsequenzen hat dieses Urteil? Professor Willi Albers sowie Professor Friedhelm Hase nehmen Stellung.

Es ist schon paradox, wenn drei zurückgewiesene bzw. verworfene Verfassungsbeschwerden so erhebliche Auswirkungen auf das Rentenrecht haben, wie es mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 7. Juli 1992 zu den Kindererziehungszeiten der Fall ist. Es dürfte auch nicht alltäglich sein, daß die Bundesrepublik den vor Gericht Unterlegenen die Hälfte ihrer notwendigen Auslagen zu erstatten hat. Dies ist dadurch zu erklären, daß die konkreten kritisierten Tatbestände der Beschwerdeführerinnen zwar nicht als verfassungswidrig angesehen werden, daß der Gesetzgeber aber gleichwohl gehalten ist, in der Zukunft die Schlechterstellung kinderziehender Mütter und Väter im Alter zu verringern.

In den Verfassungsbeschwerden ging es darum, daß Kindererziehungszeiten wie Zeiten der Erwerbstätigkeit behandelt werden sollten, auch wenn für diese Zeiten keine Beiträge gezahlt worden waren. Außerdem ging es darum, daß ältere Mütter (Geburtsjahrgang 1920 und älter) nicht anders als jüngere behandelt werden dürften und diese Mütter außerdem zu unterschiedlichen Zeitpunkten (Stufenregelung nach Stichtagen) in den Genuß von Sozialleistungen für die Erziehung ihrer Kinder gekommen bzw. die Väter davon völlig ausgeschlossen waren.

Den Gründen für die Ablehnung dieser Begehren durch das Bundesverfassungsgericht soll hier nicht nachgegangen werden. Meine Ausführungen beschränken sich darauf, die sozialpolitischen Konsequenzen des Urteils für die Zukunft zu untersuchen. Kernpunkte des Urteils sind:

Prof. Dr. Willi Albers, 74, ist emeritierter Ordinarius für Volkswirtschaftslehre und ehemaliger Direktor des Instituts für Finanzwissenschaft der Universität Kiel.

□ Die bisherige Ausgestaltung der Rentenversicherung führt im Ergebnis zu einer Benachteiligung der Familie, namentlich der Familie mit mehreren Kindern, die nach Art. 3 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 6 Abs. 1 GG verfassungswidrig ist.

□ Soweit sich die Benachteiligung gerade in der Alterssicherung der kindererziehenden Familienmitglieder niederschlägt, ist sie vornehmlich durch rentenrechtliche Regelungen auszugleichen.

□ Anwartschaften aus Kindererziehungszeiten sind nicht generell Beitragszeiten gleichzusetzen; jedoch muß die derzeitige Benachteiligung abgebaut werden.

□ Bei der schrittweisen Verbesserung der Alterssicherung kinderziehender Elternteile darf der Gesetzgeber die jeweilige Haushaltslage und die finanzielle Situation der gesetzlichen Rentenversicherung berücksichtigen.

Benachteiligung der Familie

Zum ersten Punkt führt das Verfassungsgericht aus, daß aus der in Art. 6 Abs. 1 GG enthaltenen „wertentscheidenden Grundsatznorm“ zwar Ehe und Familie zu schützen und zu fördern seien und in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip daraus die allgemeine Pflicht des Staates zu einem Familienlastenausgleich zu entnehmen sei, aber Umfang sowie Art und Weise des sozialen Ausgleichs seien damit nicht bestimmt. Konkrete Folgerungen für die einzelnen Rechtsgebiete und Teilsysteme, in denen der Familienlastenausgleich zu verwirklichen ist, lassen sich daraus nicht ableiten.

Grundlage für das Urteil ist der Gleichheitsgrundsatz nach Art. 3 Abs. 1 GG, der allerdings in Verbindung mit dem erwähnten Art. 6 Abs. 1 GG zu sehen sei. Dem Gesetzgeber ist es nach Art. 3 Abs. 1 GG nur untersagt, tatsächliche Unterschiede sachwidrig außer acht zu lassen.

Innerhalb der Unterschiede von Lebenssachverhalten hat der Gesetzgeber einen Spielraum, welche Merkmale er als relevant für eine Gleich- oder Ungleichbehandlung ansieht. Durch das Gebot, Ehe und Familie zu schützen, ist diese Gestaltungsfreiheit allerdings eingeeengt. Durch das Zusammenspiel beider Bestimmungen wird die Benachteiligung von Personen, die sich innerhalb der Familie der Kindererziehung widmen, gegenüber kinderlosen Personen, die ihre Erwerbstätigkeit nicht unterbrechen, verfassungswidrig.

Ausgleich innerhalb des Rentenrechts?

Der zweite Punkt behandelt die Frage, auf welche Weise diese Benachteiligung auszugleichen ist. Das zur Stellungnahme aufgeforderte Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung argumentiert, daß die Grundlage der gesetzlichen Rentenversicherung das Versicherungsprinzip, die Lohnersatzfunktion der Rente und deren Entgeltbezogenheit seien. Maßnahmen des sozialen Ausgleichs könnten nur eine ergänzende Rolle spielen. Ein sozialer Ausgleich, der aufgrund seines Umfangs die Äquivalenz zwischen Beitrag und Gegenleistung beseitigt, könne nur gesamtgesellschaftlich, d. h. außerhalb der Sozialversicherung, vorgenommen werden.

Das Bundesministerium weist ferner auf die verschiedenen familienfördernden Maßnahmen außerhalb der Rentenversicherung hin. Dabei wird auch der Versicherungsschutz für Kinder ohne eigene Beiträge in der gesetzlichen Krankenversicherung erwähnt. Die Ministerialbürokratie hat offenbar nicht bemerkt, welches Eigentor sie mit dem letzten Hinweis geschossen hat; denn der Umfang dieser Umverteilung war zeitweise größer als die Entlastung durch das Kindergeld. Hinzu kommt die vertikale Umverteilung zwischen Beziehern hoher und niedriger Einkommen, die durch die einkommensabhängigen Beiträge und weitgehend einkommensunabhängigen Versicherungsleistungen in der gesetzlichen Krankenversicherung zustande kommt. Diese Umverteilung hat nicht nur eine ergänzende Funktion, sondern ist zentraler Bestandteil der Krankenversicherung, was sich nicht zuletzt an der Hartnäckigkeit zeigt, mit der das Bundesarbeitsministerium die Einbeziehung der Pflegeversicherung in die gesetzliche Krankenversicherung betrieben und letztlich auch durchgesetzt hat sowie an der Ablehnung des Einbaus marktwirtschaftlicher Steuerungselemente in die gesetzliche Krankenversicherung. Man nimmt immer weitere dirigistische Eingriffe in Kauf (Seehoferreform), deren Scheitern nach den Erfahrungen mit den bisherigen Kostendämpfungsgesetzen vorprogrammiert ist, um die Umverteilungszielsetzung aufrecht erhalten zu können. Der Hinweis auf die Krankenversicherung spricht eher für als gegen den Einbau von weiteren sozialen Komponenten in die Rentenversicherung.

Es drängt sich deshalb der Eindruck auf, daß die Ablehnung, in angemessenem Umfang familienpolitische Gesichtspunkte in der Rentenversicherung zu berücksichtigen, andere Ursachen hat. Sie dürften nicht zuletzt darin liegen, daß man die sich aus der demographischen Entwicklung ergebenden Schwierigkeiten der zukünftigen Finanzierung der Alterssicherung nicht noch durch weitere finanzielle Anforderungen vergrößern will. Solche – wenn man so will – ressortegoistischen Überlegungen können natürlich keinen Bestand haben, wenn sie mit verfassungsrechtlichen Normen kollidieren. Deshalb ist das Bundesverfassungsgericht der Argumentation des Ministeriums in diesem Punkt auch nicht gefolgt.

Die Vermutung, daß die ablehnende Haltung gegenüber dem Abbau der Benachteiligung kinderziehender Elternteile im Alter durch den Versuch zu erklären ist, zusätzliche finanzielle Belastungen für die Rentenversicherung zu vermeiden, wird durch das Horrorgemälde verstärkt, daß das Arbeitsministerium über den dadurch ausgelösten Zustrom von Ausländern entworfen hat. Zwar ist ein starkes Wohlstandsgefälle ein Anreiz für Wanderungsbewegungen, wie der hohe Anteil von Wirtschaftsflichtlingen unter den Asylbewerbern zeigt. Aber von „weitreichenden Konsequenzen“ für Wanderungsbewegungen zu sprechen, zumal es sich vorwiegend um ältere Menschen handeln würde, bei denen die Bindung an die gewohnte Umgebung stark ist, erscheint stark übertrieben. Außerdem hat die Regelung für das Kindergeld gezeigt, daß man eine unerwünschte Anreizwirkung bekämpfen kann, auch wenn für die Rentenversicherung Modifikationen notwendig werden würden. Dafür wäre allerdings ein Blick über den Zaun des eigenen Ressorts notwendig gewesen; denn das Kindergeld fällt in die Zuständigkeit des Familienministeriums.

Drei-Generationen-Vertrag?

Eine Beschwerdeführerin begründete ihre Verfassungsbeschwerde damit, daß der Generationenvertrag, auf dem auch die Alterssicherung beruht, drei Generationen umfasse, neben der aktiven auch die alte und junge Generation. Die Rentenversicherung vernachlässige die junge Generation, ohne die eine Alterssicherung nicht möglich sei. Das führe dazu, daß der kindererziehende Teil der Bevölkerung eine Leistung zugunsten der kinderlos Gebliebenen erbringe, die im Rentenrecht nicht ausgeglichen werde. Das sei nicht verfassungsgemäß. Das Bundesarbeitsministerium tut dieses Argument mit einem Satz ab: „Die Beschwerdeführerinnen gingen von einem überkommenen (gemeint ist offensichtlich: überholten, W. A.) Verständnis des Drei-Generationenvertrages aus.“

Soweit man dabei an das Zusammenleben von drei

Generationen unter einem Dach denkt, ist der Hinweis zutreffend; denn dieser Tatbestand trifft nur noch für eine kleine Minderheit zu. Aber das ist für das hier angesprochene Problem unerheblich. Ausschlaggebend ist vielmehr, daß der Unterhalt des nicht erwerbstätigen Teils der Bevölkerung nur durch die Erwerbstätigkeit der aktiven Generation ermöglicht wird. Dies gilt unabhängig davon, ob und in welcher Form für die alte Generation eine kollektive Sicherung eingeführt worden ist, während die Sicherung der jungen Generation – erleichtert durch staatliche Transferzahlungen – in der Verantwortung der Familie verblieben ist. Das Bundesverfassungsgericht teilt diese Auffassung, indem es feststellt, daß die „Benachteiligung der Familie, wie sie die Beschwerdeführerinnen auf der Grundlage einer transferrechtlichen Regelung dargelegt haben, auch in der mündlichen Verhandlung nicht grundsätzlich in Abrede gestellt worden ist“. Eben darauf beruht die Verpflichtung des Gesetzgebers, die Benachteiligung schrittweise abzubauen.

Anrechnung von Erziehungszeiten

Mit der Nicht-Gleichsetzung von Anwartschaften aus Kindererziehungszeiten mit Beitragszeiten folgt das Verfassungsgericht in diesem Punkt offenbar Argumenten des Bundesministeriums für Arbeit, das darauf hinweist, daß nur mit den von den Beitragszahlern erbrachten monetären Beiträgen Leistungen zu finanzieren seien. Aus fiktiven Beiträgen für Kindererziehungszeiten könnten aktuell keine Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung finanziert werden. In der Urteilsbegründung heißt es dazu: „Der Beitrag zur Aufrechterhaltung der Rentenversicherung, der in Form der Kindererziehung geleistet wird, kann im Unterschied zu den monetären Beiträgen der Erwerbstätigen nicht sogleich wieder in Form von Rentenzahlungen an die ältere Generation ausgeschüttet werden.“ Mit dieser unterschiedlichen Wirkung von Kindererziehung und Beitragszahlung auf die Rentenversicherung wird die Ungleichbehandlung begründet, die darauf hinausläuft, daß Kindererziehungszeiten niedriger als Zeiten der Erwerbstätigkeit bewertet werden können.

Unter ökonomischen Gesichtspunkten kann man auch anders argumentieren. Mit den Beiträgen sichert die aktive Generation die gegenwärtig alte Generation, mit dem Aufziehen von Kindern sichert sie die zukünftig alte Generation. Das Aufziehen von Kindern erfordert einen Konsumverzicht, der trotz der staatlichen Hilfen nicht kleiner als die Belastung durch Zwangsbeiträge zur Alterssicherung ist¹. Insofern besteht kein Grund, die Leistung des Aufziehens von Kindern niedriger als die Zahlung von Beiträgen zu bewerten.

Natürlich ist es richtig, daß mit der Anerkennung von Kindererziehungszeiten keine Beiträge in die Kassen der Rentenversicherung fließen, so daß andere Finanzierungsquellen erschlossen oder die Renten an kinderlose Personen gekürzt werden müssen. Die daraus resultierenden Finanzierungsprobleme können Anlaß dafür sein, daß die Benachteiligung kindererziehender Personen im Alter nur schrittweise abgebaut wird, damit keine abrupte absolute Schlechterstellung Kinderloser im Alter eintritt. Das sind aber Übergangsprobleme, die keinen Einfluß auf die Bewertung des Aufziehens von Kindern haben sollten. Im übrigen besagt das Urteil des Verfassungsgerichts nur, daß aus der Verfassung kein Gebot abgeleitet werden kann, die Anwartschaften aus Kindererziehungszeiten wie Beitragszeiten zu behandeln. Der Gesetzgeber wäre aber nicht daran gehindert, dies zu tun, wenn er es aus sozial- oder familienpolitischen Gründen für zweckmäßig hielte.

Die Verpflichtung des Gesetzgebers, die Benachteiligung kindererziehender Familienmitglieder im Alter abzubauen, wird durch das Urteil auch dadurch relativiert, daß dem Gesetzgeber wegen des hohen Finanzbedarfs und der Komplexität der Neuregelung, bei der erst Erfah-

¹ Ich habe in diesem Zusammenhang einen Vorschlag entwickelt, nach dem die Familien mit drei und mehr Kindern von künftigen Rentenkürzungen, die auf eine für die Bestandserhaltung der Bevölkerung zu geringe Kinderzahl zurückzuführen sind, auszunehmen sind, da sie an den Ursachen des verschlechterten Altersaufbaus nicht beteiligt waren und zusätzliche Belastungen auf sich genommen haben. Vgl. W. Albers: Die Anpassung des Systems der gesetzlichen Rentenversicherung an demographische Änderungen, in: Finanzierungsprobleme der sozialen Sicherung I, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Neue Folge Bd. 194 I, 1990, S. 9-40.

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

KONJUNKTUR VON MORGEN

Jahresbezugspreis
DM 135,-
ISSN 0023-3439

Der vierzehntäglich erscheinende Kurzbericht des HWWA – Institut für Wirtschaftsforschung – Hamburg über die Binnen- und Weltkonjunktur und die Rohstoffmärkte

VERLAG WELTARCHIV GMBH – HAMBURG

rungen gesammelt werden müßten, eine ausreichende Anpassungszeit und auch Stufenregelungen eingeräumt wurden. Allerdings scheinen dem Bundesverfassungsgericht wohl selbst Bedenken gekommen zu sein, daß der Gesetzgeber eine so „aufgeweichte“ Verpflichtung zu großzügig auslegt. Das Urteil fordert deshalb ergänzend, daß „Bundesregierung und gesetzgebende Körperschaften den Verfassungsauftrag bei der Fortentwicklung der Rentenversicherung sowie der mittel- und längerfristigen Finanzplanung beachten“ und daß sich „mit jedem Reformschritt die Benachteiligung der Familie tatsächlich verringert.“ Dabei weist das Verfassungsgericht *expressis verbis* darauf hin, daß nicht nur der Bund zum Ausgleich verpflichtet ist und die Eigentumsgarantie nach Art. 14 Abs. 1 GG es nicht ausschließt, auch erworbene Anwartschaften kinderloser und kinderarmer Personen zu beschneiden, wenn dies in maßvollem Umfang geschieht. Die Juristen werfen den Ökonomen gerne vor, sie verwendeten „unbestimmte Rechtsbegriffe“. Für den Ökonomen sind zwei der vom Verfassungsgericht verwendeten Begriffe ebenfalls unbestimmt: Was heißt „Reformschritt“ und was heißt „maßvoll“?

Um die Unruhe in der Bevölkerung über die zukünftige Alterssicherung zu beseitigen, haben die gesetzgebenden Körperschaften festgelegt, welche Änderungen wann in Kraft treten, damit keine Finanzierungsprobleme für die Altersrenten bis zum Jahre 2010 entstehen. Während dieser Zeit sind weitere Reformen also nicht vorgesehen, falls sich die Entwicklung entsprechend den den Projektionen zugrundeliegenden Annahmen entwickelt. Außerdem dürften, wenn Korrekturen notwendig werden sollten, diese in Kürzungen der Ansprüche bestehen. Aber das wäre kein geeigneter Ansatzpunkt, um zusätzliche Belastungen für die Beseitigung der Nachteile kinderziehender Elternteile im Alter einzuführen. Da andererseits aus dem Grundtenor des Urteils entnommen werden kann, daß das Bundesverfassungsgericht nicht davon ausgeht, daß bis zum Jahre 2010 die Verwirklichung des Verfassungsauftrags zurückgestellt werden kann, ist der Hinweis auf Reformschritte wohl nur so zu verstehen, daß laufend Reformen notwendig sind, die – wie es in der Begründung heißt – dem Verfassungsauftrag erkennbar Rechnung tragen. Soweit sie in einer Umverteilung zwischen kinderlosen und kinderziehenden Versicherten bestehen, dürften die jährlichen Rentenanpassungen den geeigneten Ansatzpunkt für solche Reformen abgeben.

Finanzierung der Reform

Auch wenn das Bundesverfassungsgericht davon ausgeht, daß eine Benachteiligung kinderziehender Familien in der Alterssicherung in erster Linie durch rentenrechtliche Regelungen auszugleichen ist, ist damit noch

nicht gesagt, daß ihre verfassungsgemäße Besserstellung aus Mitteln der Rentenversicherung aufzubringen ist. Der erwähnte Hinweis auf die Berücksichtigung in der mittel- und längerfristigen Finanzplanung macht dies deutlich. Nicht so eindeutig ist der Satz auszulegen: „Sie (die gesetzgebenden Körperschaften, W. A.) sind nicht darauf beschränkt, nur Mittel des Bundes für den Ausgleich heranzuziehen“.

Isoliert gesehen könnte man diese Formulierung so auslegen, daß auch die anderen Gebietskörperschaften zur Finanzierung mit herangezogen werden können. Da im nächsten Satz aber auf eine Umverteilung von Mitteln innerhalb der Rentenversicherung Bezug genommen wird, ist wohl eher davon auszugehen, daß das Bundesverfassungsgericht auf die Möglichkeit hinweisen wollte, daß der Finanzbedarf sowohl aus allgemeinen Haushaltsmitteln als auch durch Umverteilungsmaßnahmen innerhalb der Rentenversicherung gedeckt werden kann. Die Länder werden natürlich darauf hinweisen, daß, wenn eine Finanzierung zusätzlicher Leistungen aus öffentlichen Mitteln erforderlich wird, der Bund angesprochen ist, wie der auf den Bund beschränkte Zuschuß an die Rentenversicherung zeige. Sieht man dagegen die Besserstellung kinderziehender Versicherter im Alter primär als eine Aufgabe des Familienlastenausgleichs an, die nur in die Rentenversicherung verlagert worden ist, könnten auch die Länder mit in die Pflicht genommen werden. Es ist bedauerlich, daß das Bundesverfassungsgericht diesen Punkt nicht eindeutig klargestellt hat; denn nach den Erfahrungen mit der Finanzierung der Deutschen Einheit werden die Länder versuchen, alle zusätzlichen Ausgaben von sich abzuwälzen.

Aus dem Urteil lassen sich nur wenige Anhaltspunkte gewinnen, auf welche Weise der Gesetzgeber die Verfassungswidrigkeit der gerügten Bestimmungen beseitigen soll. Das Bundesverfassungsgericht hat ja nur die Aufgabe klarzustellen, wo die verfassungsrechtlichen Grenzen für Maßnahmen des Gesetzgebers liegen. Innerhalb dieses im allgemeinen weiten Spielraums ist der Gesetzgeber frei, die ihm zweckmäßig erscheinenden Instrumente einzusetzen. Das wird auch in diesem Urteil wieder bestätigt, z. B. durch die Feststellung, daß der Gesetzgeber in seiner Entscheidung grundsätzlich frei ist, *wie* (im Urteil unterstrichen, W. A.) er die Benachteiligung der Familie beseitigen will. Freilich enthält das Urteil anschließend die schon erwähnte einengende Präzisierung, daß, „soweit sich die Benachteiligung gerade in der Alterssicherung der kinderziehenden Familienmitglieder niederschlägt, sie vornehmlich durch rentenrechtliche Regelungen auszugleichen ist.“ Dies ist wohl in erster Linie eine Reaktion auf die Argumentation des Bundesarbeitsministeriums und des Verbandes Deutscher

Rentenversicherungsträger, die eine solche Regelung als Fremdkörper im Rentenversicherungsrecht angesehen haben.

Schließlich wird in dem Urteil das Problem des Zusammentreffens von Kindererziehungszeiten mit Beitragszeiten erwähnt, ohne daß freilich erkennbar wird, wie das Bundesverfassungsgericht zu der Regelung steht, daß die Kindererziehungszeiten nur insoweit berücksichtigt werden, wie die für Kindererziehung gezahlte Rente die normale Rente übersteigt. Das dürfte überwiegend nur bei Teilzeitbeschäftigung der Fall sein. Das Bundesverfassungsgericht hat sich inhaltlich nicht weiter zu diesem Problem geäußert, da dieser Punkt nicht Gegenstand der Beschwerden war. Der Hinweis besagt allerdings, daß bei einer Neuregelung der Renten für Zeiten der Kindererziehung diese Regelung überprüft werden sollte.

Weitergehende Konsequenzen

Deutlicher wird das Bundesverfassungsgericht bei dem Hinweis, daß der Gesetzgeber aufgrund von Art. 3 Abs. 2 GG, der die Gleichberechtigung von Frauen und Männern fordert, auf eine Angleichung ihrer Lebensverhältnisse hinzuwirken habe. Der Hinweis kann so interpretiert werden, daß an eine eigenständige Versicherung der Frau gedacht wird, zumal an anderer Stelle des Urteils auf den Entschließungsantrag der CDU/CSU, SPD und FDP vom 21. 6. 1991 verwiesen wird, der unter anderem eine solche Regelung vorsieht². Eine entsprechende Enquête-Kommission ist inzwischen eingesetzt worden.

Dieser Hinweis verdeutlicht gleichzeitig, daß auch andere rechtliche Regelungen angesprochen sind. Selbstverständlich gilt dies für Pensionen im öffentlichen Dienst und für andere Alterssicherungssysteme, wobei einige Spezialregelungen wie die Unterhaltshilfe des Lastenausgleichs und die Kriegsofferrenten auslaufen bzw. stark an Bedeutung verlieren. Es fragt sich aber, ob die gerügte Benachteiligung kindererziehender Frauen und Männer im Alter nicht auch zur Folge hat, daß eine entsprechende Schlechterstellung in der aktiven Lebensphase abgebaut werden muß. Es wäre z. B. an den Fall zu denken, daß der Ehemann erwerbsunfähig wird und die Frau wegen der Geburt eines Kindes nicht erwerbstätig ist und nur Erziehungsgeld bezieht. Die Entscheidung für eine Besserstellung über das heutige Erziehungsgeld hinaus (Höhe und Dauer) dürfte davon abhängen, ob man eine (verstärkte) Erwerbstätigkeit der Mutter im Hinblick auf die Erziehung des Kindes und ihre eigene Gesundheit für zumutbar hält. Bei alleinerziehenden Elternteilen stellt sich das Problem in verschärfter Form, weil das Ein-

kommen eines zweiten Partners häufig nicht zur Sicherung des Unterhalts zur Verfügung steht. Und wenn Kindererziehung zur Folge hat, daß man auf die Sozialhilfe angewiesen ist, dürfte dies zu dem Gebot des Schutzes der Familie in einem so krassen Widerspruch stehen, daß dann ein Verfassungsverstoß vorliegt. Diese wenigen Hinweise für die Bedeutung des Urteils für andere Lebensstatbestände sollen genügen. Abschließend soll der Frage nachgegangen werden, wie die gerügte Benachteiligung kindererziehender Elternteile abgebaut werden kann.

Abbau der Benachteiligung

Es liegt nahe – und das Bundesverfassungsgericht hat darauf ausdrücklich hingewiesen –, die Anrechnung von Kindererziehungszeiten zu verbessern. Dabei sind zwei Ansatzpunkte denkbar: Die Verlängerung der beitragsfreien Versicherungszeit und/oder die höhere Bewertung eines Jahres der Kindererziehung. Das Bundesverfassungsgericht hat zu der Bewertung der Kindererziehungszeit mit 75% des Durchschnittseinkommens lediglich festgestellt, daß für „diese Begrenzung ein sachlicher Grund nicht ohne weiteres ersichtlich ist“.

Es hat damit zwar keine Änderung der Bewertung der Kindererziehungszeiten gefordert, aber gleichwohl zum Ausdruck gebracht, daß diese Bewertung problematisch ist. Vergleicht man diese Bewertung mit der gleichen Bewertung von ebenfalls 75%, die für Strafgefangene in einem 1975 vom Bundestag verabschiedeten Gesetz enthalten war, das dann am Widerstand der Länder scheiterte, die sich weigerten, die entsprechenden Beiträge zu zahlen, so besteht zwischen der Bewertung dieser beiden Tatbestände offenbar ein Mißverhältnis. Die gleiche Bewertung von 75% wird der Rente nach Mindesteinkommen zugrunde gelegt, die zu über 90% Frauen zugute kommt und ein Absinken unter das Sozialhilfeniveau vermeiden soll. Gerade die an dieser Untergrenze orientierte Bewertung macht jedoch deutlich, daß sie für die Erziehungsleistung für Kinder nicht geeignet ist.

Die beitragsfreie Anrechnung von drei Erziehungsjahren je Kind stellt eine spürbare Korrektur der Benachteiligung kindererziehender Elternteile im Alter dar. Dies erkennt auch das Verfassungsgericht an, hält es aber noch nicht für ausreichend. Bei der Festlegung der drei Jahre hat man sich neben der finanziellen Belastung der Rentenversicherung wohl an der von Kinderärzten aufgestellten Richtgröße orientiert, daß das Kleinkind während dieser Zeit eine feste Bezugsperson haben sollte, wobei naturgemäß zuerst an einen Elternteil zu denken ist. Neben den Interessen des Kindes ist aber auch die Berücksichtigung der Gesundheit der Mutter (des Vaters) wichtig, die gefährdet ist, wenn bei mehreren Kindern zur Exi-

² Vgl. Bundestags-Drucksache 12/837 vom 21. 6. 1991.

stanzsicherung eine Erwerbstätigkeit zu früh wieder aufgenommen werden muß.

Ich habe aus diesem Grunde schon früher eine Staffe- lung der beitragsfreien Erziehungszeiten nach der Ord- nungszahl der Geburt vorgeschlagen und drei Jahre für das erste, vier Jahre für das zweite und fünf Jahre für die dritten und weiteren Kinder vorgeschlagen³. Eine kinder- erziehende Frau mit drei Kindern würde also zwölf Versi- cherungsjahre angerechnet bekommen. Das ist immer noch nicht viel; denn die Besserstellung würde aufhören, wenn das älteste Kind zwölf Jahre ist. Alle drei Kinder müßten aber noch über Jahre hinaus in der Familie weiter versorgt werden. Wenn man nicht an die Kosten denkt, wäre es durchaus zu rechtfertigen, einer Mutter die drei oder mehr Kinder zu erziehen hat, nicht mehr zuzumuten, erwerbstätig zu sein, wenn sie eine vergleichbare Alters- sicherung wie eine kinderlose oder eine Familie mit weni- ger Kindern erreichen will. Da der Mann ohne Anrech- nung von beitragsfreien Zeiten im Durchschnitt nur gut 30 Versicherungsjahre aufweist, läge es nahe, dem kin- dererziehenden Elternteil in einer Familie mit drei oder mehr Kindern auch 30 Jahre Kindererziehungszeiten zu gewähren. Diese Zeit müßte in Ein- oder Zweikinderfami- lien natürlich verkürzt werden. Die für die Rentenversiche- rung und die öffentliche Hand zumutbare Belastung läßt sich durch eine Kombination der Bewertung für ein Kinder- erziehungsjahr mit der Zahl der anrechenbaren Erzie- hungsjahre erreichen. Klar ist allerdings, daß es sich hier- bei um zweistellige Milliardenbeträge jährlich handelt.

Einsparpotentiale

Zur Finanzierung dieser Leistungen können andere Leistungen beschnitten werden. Folgendes Einsparpo- tential ist gegeben:

Wenn die Erziehungsaufgabe der Frau finanziell ent- sprechend anerkannt wird, ist die Hinterbliebenenrente überflüssig. Allerdings müßten dafür die Rentenansprü- che von Mann und Frau in der Ehe eine Einheit bilden, d.h. jedem Partner zu gleichen Teilen zuwachsen. Damit würde die Zugewinnngemeinschaft auf das Rentenrecht übertragen und eine eigenständige, aber familienbezo- gene Rente für jeden Partner entstehen. Bei Auflösung der Ehe durch den Tod eines Partners müßte anders als bei der Ehescheidung der überlebende Partner allerdings mehr als 50% der gemeinsamen Rente erhalten, da ein nicht kleiner Teil der Haushaltsausgaben feste Kosten sind, die beim Tod eines Partners nicht wegfallen. Das Statistische Bundesamt hat festgestellt, daß der Bedarf

des überlebenden Partners 73% des vorherigen Ehe- Budgets beträgt. Die Ersparnis würde darin bestehen, daß die wegfallende Hinterbliebenenrente zur Finanzia- rung der Kindererziehungskosten verwendet werden kann. Die Rentenkumulation von Versichertenrente mit einer Hinterbliebenenrente, in deren Kürzung bei höhe- ren Renten die Unsystematik dieser Regelung zum Aus- druck kommt, würde beseitigt.

In kinderlos gebliebenen Ehen werden in der Regel beide Partner erwerbstätig sein, so daß ausreichend hohe Rentenanwartschaften bestehen. Sollte in gut si- tuierten Ehen die Frau nicht erwerbstätig sein, würde die Rente eines Partners gleichwohl zur Alterssicherung ausreichen. Es wäre zu erwägen, ob bis zu einer be- stimmten Einkommenshöhe eine Pflicht zur Versiche- rung des zweiten Partners einzuführen ist, damit eine un- zureichende Alterssicherung vermieden wird. Der Beitritt zur Rentenversicherung auf freiwilliger Basis ist ohnehin möglich. Im Gegensatz zur heutigen Regelung würden also erhöhte Renten für den hinterbliebenen Partner nur gezahlt werden, wenn zusätzliche Beiträge entrichtet werden.

Der für ein Versicherungsjahr erworbene Renten- anspruch kann gekürzt werden. Nach altem Recht erwarb man für jedes Versicherungsjahr einen Rentenanspruch in Höhe von 1,5% des der Beitragszahlung zugrunde liegenden Einkommens. Technisch ist durch die Renten- reform von 1992 das Verfahren geändert worden, im Grunde bleibt aber die erwähnte Abhängigkeit zwischen Zahl der Beitragsjahre und Rentenhöhe bestehen. Kürzt man den jährlich mit den Beiträgen erworbenen Renten- anspruch um 5% oder 10%, kann ein großer Teil des zusätzlichen Finanzbedarfs für nicht erwerbstätige Mütter auf diese Weise gedeckt werden. Sie müßten zwar auch diese für alle Versicherten geltende Verringe- rung der Rentenansprüche hinnehmen; diese würde aber durch die zusätzlich eingeführten Ansprüche für Kinder- erziehungszeiten weit überkompensiert, während sie für kinderlose Ehen und Alleinstehende bestehen bliebe.

Mit diesen knappen Bemerkungen, wie im Rentenrecht dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts genüge ge- tan werden kann, sind sicher nicht alle dabei auftretenden Probleme angesprochen worden. Aber es dürfte deutlich geworden sein, daß innerhalb eines begrenzten Zeithori- zonts Reformen zu verwirklichen sind, die allerdings zur Voraussetzung haben, daß die politisch Verantwortlichen von der Vorstellung abrücken, daß die Arbeiter bzw. die unselbständig Tätigen die Schutzbedürftigen sind und die Rentenversicherung sich ganz überwiegend auf ihre Be- dürfnisse auszurichten habe.

³ Vgl. W. Albers: Auf die Familie kommt es an, Stuttgart 1986, S. 108.