

Henman, Barbara

Working Paper

Zu den ökonomischen Zusammenhängen zwischen Renten-, Familien- und Bildungspolitik: Ein Plädoyer für die Aufwertung der Erziehungsrente je Kind

Otto-Wolff-Discussion Paper, No. 2004,03

Provided in Cooperation with:

Otto-Wolff-Institut für Wirtschaftsordnung (owiwo), Köln

Suggested Citation: Henman, Barbara (2004) : Zu den ökonomischen Zusammenhängen zwischen Renten-, Familien- und Bildungspolitik: Ein Plädoyer für die Aufwertung der Erziehungsrente je Kind, Otto-Wolff-Discussion Paper, No. 2004,03, Otto-Wolff-Institut für Wirtschaftsordnung (owiwo), Köln

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/23836>

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.

OTTO-WOLFF-INSTITUT für Wirtschaftsordnung

Direktoren: Professor Dr. Juergen B. Donges
Professor Dr. Johann Eckhoff
Geschäftsführer: Dr. Peter Danylow
Dr. Steffen J. Roth

Zu den ökonomischen Zusammenhängen zwischen Renten-, Familien- und Bildungspolitik – Ein Plädoyer für die Aufwertung der Erziehungsrente je Kind

Barbara Henman

Otto-Wolff-Institut Discussion Paper 3/2004
(April 2004)

Zu den ökonomischen Zusammenhängen zwischen Renten-, Familien- und Bildungspolitik – Ein Plädoyer für die Aufwertung der Erziehungsrente je Kind*

I.	Widersprüche in den Rentenreformkonzepten	2
II.	Zur Abgrenzung von Renten- und Familienpolitik	4
III.	Kindererziehungszeiten statt Beitragsboni	11
IV.	Weiterer Reformbedarf: Rentenrechtliche Gleichbehandlung von erwerbstätigen und nicht-erwerbstätigen Eltern	13
V.	Exkurs: Zum Zusammenhang von Renten- und Bildungspolitik	14
VI.	Fazit: Ein Mischsystem aus kinderzahl- und beitragsabhängigen Rentenansprüchen .	16
	Literaturverzeichnis	18

Korrespondenz:

Dr. Barbara Henman
Institut für Wirtschaftspolitik
an der Universität zu Köln
Pohligstr. 1
50969 Köln
henman@wiso.uni-koeln.de

* Dieser Artikel entstand im Rahmen des Projektes „Kindererziehung als konstitutives Element der gesetzlichen Rentenversicherung“, das von dem Otto-Wolff-Institut für Wirtschaftsordnung durchgeführt wird. Für hilfreiche Anmerkungen danke ich Johann Eekhoff, Steffen Roth und Michael Voigtländer.

I. Widersprüche in den Rentenreformkonzepten

Die niedrige Geburtenrate und der damit verbundene Rückgang an Beitragszahlern sollen, darin stimmen die Positionen der Parteien zur Rentenreform überein, künftig kollektiv durch langsamer wachsende Renten berücksichtigt werden. Mit dem Rentenversicherungs-Nachhaltigkeitsgesetz hat der Deutsche Bundestag am 11. März 2004 die Einführung eines Nachhaltigkeitsfaktors beschlossen, der das Verhältnis zwischen Rentnern und Beitragszahlern ab dem 1. Juli 2005 bei der Rentenanpassung berücksichtigt.¹ Dies entspricht dem Äquivalenzprinzip im Umlageverfahren, in dem die Rentenansprüche ökonomisch betrachtet auf den Aufwendungen in die Erziehung und Ausbildung von Kindern als künftige Beitragszahler basieren. Dennoch zielen die Maßnahmen zur systematischen Berücksichtigung des Geburtenrückgangs in der Rentenversicherung ausschließlich auf mehr Leistungsgerechtigkeit *zwischen* den Generationen. Die Frage der Leistungsgerechtigkeit *innerhalb* einer Generation, d. h. zwischen Versicherten ohne Kinder und Familien, bleibt in diesem Zusammenhang ausgeklammert.² Zur individuellen Berücksichtigung des generativen Beitrages, den die Familien mit Kindern zugunsten der Rentenversicherung erbringen, werden steuerfinanzierte Maßnahmen diskutiert, als ginge es um Fragen der Verteilungspolitik. Dabei liegt beiden Bereichen der gleiche alloкатive Zusammenhang zugrunde. Das Vorgehen muss umso mehr verwundern, da das Bundesverfassungsgericht im sogenannten Pflgeurteil vom 3. April 2001 dem Gesetzgeber bereits vor Jahren aufgetragen hat, die leistungsgerechte Ausgestaltung aller Sozialversicherungszweige für Familien im Drei-Generationen-Zusammenhang zu prüfen und bis zum 31.12.2004 umzusetzen.³

Die systematische Anerkennung der Kindererziehung als Leistung zugunsten der umlagefinanzierten Rentenversicherung ist politisch umstritten. Meist wird auf den Steuerzahler verwiesen. Die Bundesregierung favorisiert, den RÜRUP-Vorschlägen folgend, Lösungen im Rahmen der Familienpolitik: Die RÜRUP-Kommission hatte sich für Leistungsverbesserungen im Familienleistungsausgleich sowie flankierende Maßnahmen zur stärkeren Erwerbsbeteiligung - und damit zur erwerbsbezogenen Alterssicherung – von Müttern ausgesprochen.^{4,5} Die CDU plädiert für den Ausbau der steuerfinanzierten Kindererzie-

¹ Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Nachhaltigkeitsgesetz), Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 3. Dezember 2003.

² Den Reformschritten liegen die Konzepte der beratenden Expertenkommissionen unter Bert Rürup und unter Roman Herzog zugrunde. Vgl. Kommission „Soziale Sicherheit“ (2003), Kommission für Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme (2003).

³ BVerfGE 103, S. 242-271.

⁴ Kommission für Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme (2003), S. 72 ff. und S. 115 ff.

⁵ Am 13.11.2003 haben Bert Rürup und die Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend das Gutachten „Nachhaltige Familienpolitik im Interesse einer aktiven Bevölkerungsentwick-

hungszeiten - dies in Anlehnung an die HERZOG-Kommission⁶ - sowie für einen steuerfinanzierten Beitragsbonus während der Erziehungszeit.⁷ Eine Steuerfinanzierung aber widerspricht dem Prinzip der Äquivalenz von Erziehungsleistung und Rentenanspruch im Umlageverfahren, das dem Nachhaltigkeitsfaktor zu Recht zugrunde liegt.⁸ Die gegenwärtige Reduzierung des demografischen Problems auf Fragen der Leistungsgerechtigkeit zwischen Alt und Jung hat zu Unrecht dazu geführt, dass die rentenrechtliche Gleichbehandlung von Versicherten mit Kindern und ohne Kinder als verteilungspolitische bzw. gesamtgesellschaftliche Aufgabe verstanden wird.⁹

Im Folgenden soll gezeigt werden, dass die gesetzliche Rentenversicherung mit der Gewährung von Erziehungsrenten keine gesamtgesellschaftliche Aufgabe übernimmt, die besser im Rahmen der Familienpolitik erfüllt werden könnte. Es sollen allokativen, d. h. auf unverzerrte Anreize zur Altersvorsorge bezogene Argumente sowie verteilungspolitische Gründe aufgezeigt werden, die gegen familienpolitische Maßnahmen zum Ausgleich der rentenrechtlichen Benachteiligung von Familien sprechen. Der beitragsfinanzierte Ausbau der Kindererziehungszeiten ist hierfür, wie dargestellt werden soll, der effizientere und gerechtere Weg. Ziel sollte es sein, das Äquivalenzprinzip in der gesetzlichen Rentenversicherung zu stärken, und damit unerwünschte Lastverschiebungen zwischen und innerhalb der Generationen gleichzeitig zu vermeiden. Dabei geht es zum einen um die Aufwertung der kinderbezogenen gegenüber den beitragsbezogenen Rentenansprüchen. Zum anderen sollte die bisherige Abstufung der Erziehungsrenten je nach elterlicher Erwerbsbiografie aus Gründen der Gleichbehandlung zugunsten einheitlicher Ansprüche je Kind aufgegeben werden. Die staatliche Förderung der Familien im Rahmen der Familien- und der Bildungspolitik ist, wie gezeigt werden soll, rentenrechtlich relevant. Schließlich beeinflusst sie die Leistungsbeziehungen zwischen den Generationen, auf denen eine umlagefinanzierte Rentenversicherung basiert. Es entspricht dem Versicherungsgedanken, die öffentlichen Transfers zugunsten der nachwachsenden Generation bei der Verteilung der umlagefinanzierten Rentenansprüche zu berücksichtigen. Der Umkehrschluss, die Familienpolitik könne kinderbezogene rentenpolitische Aufgaben ebenso gut mit übernehmen, gilt allerdings nicht.

lung“ vorgestellt. Erklärte Ziele einer „nachhaltigen Familienpolitik“ sind demnach steigende Kinderzahlen und eine Erhöhung der Frauenerwerbstätigenquote in Deutschland. Siehe Rürup/Gruescu (2003).

⁶ Kommission „Soziale Sicherheit“ (2003), S. 43 ff.

⁷ Beschluss des 17. Parteitages der CDU Deutschlands 2003, S. 39 f.

⁸ Allein die CSU hat sich für eine Umverteilung der Rentenansprüche zugunsten der Familien, also eine beitragsfinanzierte Lösung innerhalb des Rentensystems, ausgesprochen. Zudem sollen die Eltern durch einen Kinderbonus bei den Beiträgen entlastet werden. Vgl. Konzept der CSU zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung vom 17. November 2003, S. 4.

⁹ Vgl. Kommission für Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme (2003), S. 115 sowie die Position von Ruland in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 11.09.2003, S. 14.

II. Zur Abgrenzung von Renten- und Familienpolitik

Die Renten- und die Familienpolitik haben unterschiedliche Aufgaben bzw. Zielsetzungen. Sie beruhen auf unterschiedlichen Begründungen. Die Familienpolitik ist nicht geeignet, Aufgaben der Rentenpolitik zu übernehmen und umgekehrt. Sie sollten, wie im Folgenden gezeigt werden soll, aus Gründen der Effizienz und der Verteilungsgerechtigkeit entkoppelt werden. Dies bedeutet nun aber gerade, die konstitutive Bedeutung der Kindererziehung für die gesetzliche Rente innerhalb des beitragsfinanzierten Rentensystems zu berücksichtigen.

Externe Effekte der Kindererziehung als gemeinsame Begründung der kinderbezogenen Maßnahmen in der Renten- und in der Familienpolitik?

Die Erziehungsrenten sollen den Eltern angemessene Anteile an den späteren Beitragszahlungen ihrer Kinder belassen. Sie dienen nicht der Anerkennung der Kindererziehung als Leistung zugunsten der Gesellschaft, sondern sind eine unmittelbare Gegenleistung für die Kindererziehung. Richtig ist, dass nicht nur die Rentenversicherung, sondern auch die Gesellschaft und andere ihrer Subsysteme auf das Nachwachsen von Generationen angewiesen sind. Dies begründet jedoch noch keine staatlichen Eingriffe. Politischer Handlungsbedarf ergibt sich erst dann, wenn die Kindererziehung nicht nur den Familien selbst, sondern auch Dritten unmittelbar zugute kommt, ohne sie entsprechend an den Kosten zu beteiligen. Hier ist noch nicht an die künftigen Renten zugunsten der Kinderlosen gedacht, sondern an mögliche positive externe Effekte. Ob ein solcher positiver Einfluss der Erziehung und Sozialisation der Kinder (bzw. der Humankapitalbildung) zugunsten der Gesellschaft entsteht, ist unter Ökonomen umstritten. In jedem Fall ist ein Zusatznutzen der Kindererziehung für andere Gesellschaftsmitglieder aufgrund von Abgrenzungs- und Bewertungsproblemen bisher kaum zu beziffern. Die Begründung eines Familienleistungsausgleichs mit realen externen Effekten ist schwierig.¹⁰

Demgegenüber sind die *zusätzlichen* Beiträge eines Kindes, die in der Rentenversicherung nicht den Eltern selbst, sondern kinderlosen Rentnern zugestanden werden, bezifferbar. Meist wird hierzu der Barwert der Beiträge eines Kindes an die Rentenkasse abzüglich der staatlichen Förderung von Erziehung und Ausbildung mit dem Barwert der elterlichen Rentenansprüche aufgrund der Kindererziehung verglichen. Dabei übersteigt selbst der um die öffentliche Förderung bereinigte Barwert der Beiträge den Barwert der Erzie-

¹⁰ Unabhängig davon kann die Familienförderung gesellschaftlicher Konsens sein, etwa um die Familie als eine die Gesellschaft stabilisierende und entlastende Institution zu stärken, um eine Bevölkerungspolitik zu betreiben oder einfach aus Freude an Kindern. Zu den möglichen allokativen und konstitutionenökonomischen Begründungen von Transfers an Familien siehe Homburg/Gräff (1988); Netzler (2000), S. 173 ff.; Ott (2000), S. 191 ff.. Zu den Erfassungsproblemen eventueller externer Effekte siehe Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen (2002), S. 137 ff..

hungsrenten.^{11,12} Ein Kind bringt der Rentenkasse zusätzliche Einnahmen im Umfang seiner Beitragszahlungen. Dem stehen später keine zusätzlichen Kosten zulasten Dritter gegenüber, wenn der Rentenanspruch der Kinder aus den Beiträgen der Kindeskindern finanziert wird. Der Saldo aus zusätzlichen Einnahmen und Ausgaben durch einen weiteren Versicherten ist dann - über zwei Perioden bzw. zwei Generationen betrachtet - ausgeglichen. Ein unausgeglichener Saldo ergibt sich, wenn auch Versicherte ohne Kinder aus den Beiträgen der Nachkommen mitversorgt werden. Dann müssen die Renten der Eltern geringer ausfallen, um auch Kinderlose mitzuversorgen. Oder anders ausgedrückt, dann fällt ein Teil der Beiträge der Kinder Dritten zu.¹³

In der gesetzlichen Rentenversicherung werden die Erträge der Kindererziehung in Form der späteren Beitragszahlungen bewusst, d. h. durch institutionelle Regelungen, zugunsten der Kinderlosen und Kinderarmen umverteilt. Der Zusatznutzen für Dritte ist nicht die Folge eines Marktversagens bezüglich des Gutes „Kindererziehung“, sondern politischer Entscheidungen. Da es sich bei der nicht-leistungsrechtlichen Verteilung der Rentenansprüche innerhalb einer Generation nicht um ein zu korrigierendes Marktversagen handelt, sondern um eine systematisch fehlerhafte Berechnungsmethode der Rentenansprüche, müsste die Berechnung der Rentenansprüche korrigiert werden, um das Problem des Eingriffs in die Ansprüche der Eltern ursächlich zu lösen.

In der traditionellen, innerfamiliären Altersvorsorge über die eigenen Kinder, also in einem System ohne gesetzliche Versicherung, sind die Erträge der Kindererziehung auf die eigene Familie beschränkt, ohne dass es dafür eines staatlichen Eingriffs bedarf. Gleiches gilt auch für eine Alterssicherung im Umlageverfahren, in dem die Kindererziehung die Anspruchsgrundlage ist. Dem Versicherungsgedanken entspricht es, lediglich das Risiko,

¹¹ Siehe Sinn (2003), S. 30; ders. (2001), S. 87 ff. und Werding (2003), S. 212 f..

¹² Bei dieser Berechnung wird unterstellt, dass jeder zusätzlich für die staatliche Kinderförderung ausgegebene Euro eine Humankapitalinvestition ist, die später zu einem gleichwertigen Anstieg der Beitragseinnahmen führt. Der Abzug der staatlichen Förderung, also der öffentlich getragenen *Kosten* der Erziehung und Ausbildung, vom Barwert der Beiträge der Kinder, also der *wertmäßig* erfassten Erträge der Erziehung und Ausbildung (bzw. der mit der jährlichen Wachstumsrate der durchschnittlichen Lohneinkommen verzinsten Humankapitalinvestitionen) zugunsten der Rentenkasse, ist systematisch ungenau. Zudem führt dies dazu, dass die elterlichen Erziehungs- und Ausbildungsaufwendungen zugunsten der Rentenkasse nur noch als Restgröße (Barwert der Beiträge der Kinder abzüglich der öffentlichen Förderung) ermittelt werden bzw. niedriger bewertet werden als die öffentlichen Aufwendungen. Systematisch korrekt wäre es, auch die (staatlichen) Erziehungs- und Ausbildungsleistungen wertmäßig und nicht kostenmäßig zu beziffern. Hierzu wären noch zahlreiche Abgrenzungs- und Bewertungsprobleme zu lösen.

¹³ Damit unterscheidet sich der Wert eines weiteren Kindes für die Rentenversicherung auch von der Bedeutung eines Kindes für das Steuersystem. Hier stehen den zusätzlichen Einnahmen durch einen weiteren Steuerzahler immer zusätzliche Ausgaben für dieselbe Person gegenüber. Zwar besteht für den Einzelnen nicht notwendigerweise eine Äquivalenz von Leistung und Gegenleistung, aber die im Steuersystem angelegte Umverteilung orientiert sich an der individuellen Leistungsfähigkeit und ist gesellschaftlich gewollt.

dass die eigenen Kinder im Einzelfall später nicht zur Altersversorgung der Eltern in der Lage sind, im Kollektiv, d. h. durch die gesamte Generation der Kinder, abzusichern. Anders gewendet müssten Kinderlose auf eine private Vorsorge verwiesen werden. Transfers zugunsten der Alterssicherung von Eltern wären dann nicht erforderlich. Sie werden erst dadurch notwendig, dass die Rentenversicherung auch und vor allem den Kinderlosen den Zugriff auf die Erträge der Kindererziehung, also die Beiträge der Erwerbstätigen, ermöglicht.¹⁴ Diese im Rentenrecht selbst verankerte Umverteilung zulasten der Erziehenden muss wiederum ausgeglichen werden, es sei denn die Rentenversicherung soll eine Versicherung gegen Kinderlosigkeit oder Kinderarmut sein, was aber niemand fordert.¹⁵ Effizienter als eine doppelte Umverteilung wäre es, den Eltern von vornherein angemessene Erträge der Kindererziehung zu belassen.¹⁶

Fehlanreize bei der Altersvorsorge abbauen

Ein effizientes Alterssicherungssystem setzt voraus, dass die Entscheidung zwischen den beiden Formen der Altersvorsorge, „Kinder oder Kapital“, nicht unnötig verzerrt wird. Dazu müsste für die Versicherten spürbar sein, dass die Kindererziehung die Form der Altersvorsorge ist, die in der gesetzlichen Rentenversicherung institutionalisiert ist. Die rentenrechtliche Verknüpfung der eigenen Beitragszahlungen und Rentenansprüche verzerrt die Entscheidung über eine (ergänzende) Kapitalvorsorge, wenn die Versicherten glauben, durch ihre Beiträge (ausreichend) vorgesorgt zu haben.¹⁷ Solange die Leistungsbeziehungen, auf denen der Generationenvertrag beruht, nicht transparent sind, ist ein eigenverantwortliches Vorsorgeverhalten der Bürger kaum möglich. So ist es wohl auch zu erklären, dass Steuermittel für die RIESTER-Sparzulagen aufgewendet werden, um zusätzliche Anreize zur privaten Altersvorsorge zu setzen.¹⁸

Durch eine kinderzahlabhängige Differenzierung der gesetzlichen Rentenansprüche würde verdeutlicht, dass die private Vorsorge zum Ausgleich niedrigerer Vorsorgeaufwendungen in den Bereichen Kindererziehung und Ausbildung zu leisten ist. Dies dürfte die Einsicht in die erforderliche private Zusatzvorsorge insbesondere kinderloser und kinderarmer

¹⁴ Zum Umfang der Benachteiligung der Eltern in der gesetzlichen Rentenversicherung siehe Henman/Voigtländer (2004), S. 172.

¹⁵ In einer Gesellschaft mit funktionierenden Kapital- und Versicherungsmärkten ist dies sozialpolitisch nicht begründbar, da Kinderlosigkeit hier kein höheres Altersarmutsrisiko bedeutet. Selbst wenn eine solche Versicherung erwünscht wäre, müsste zwischen freiwilliger und unfreiwilliger Kinderlosigkeit unterschieden werden.

¹⁶ Vgl. Ott (2000), S. 193.

¹⁷ Die mögliche Verdrängung von privater Ersparnis durch das Umlageverfahren ist als Feldstein-Hypothese bekannt.

¹⁸ Der Regierungsentwurf des Alterseinkünftegesetzes enthält nun Verfahrensvereinfachungen bei der „Riester-Rente“, um mehr Mittel für die kapitalgedeckte Säule der Alterssicherung zu mobilisieren.

Versicherter erhöhen, ohne den Steuerzahler zu belasten. Die Förderung der privaten Vorsorge aus der Staatskasse, genauer gesagt die Grundzulage an die RIESTER-Sparer, ist allokativ nicht zu begründen. Schließlich liegt der unzureichenden Vorsorge kein Marktversagen zugrunde. Nur die Kinderzulage kann als Ausgleich für die rentenrechtliche Benachteiligung der Familien allokativ gerechtfertigt werden, solange den Eltern ein Teil ihrer Rentenansprüche entzogen wird. Einfacher wäre es allerdings, die Eltern von vornherein von den demografisch bedingten Rentenkürzungen und der Notwendigkeit einer ergänzenden privaten Vorsorge auszuklammern, ihre Rentenansprüche also auf dem Niveau zu belassen, wie es sich bei einer stabilen Bevölkerungsentwicklung ergeben würde. Zumindest müsste eine Kinderzulage, die als rentenrechtlicher Nachteilsausgleich dienen soll, den Familien ohne weitere Anspruchsvoraussetzungen einheitlich pro Kind gewährt werden. Bisher wird sie nur bei zusätzlicher privater Vorsorge im Rahmen der RIESTER-Rente und selbst dann noch einkommensabhängig gewährt.¹⁹

Kindergelderhöhung zum Ausgleich der rentenrechtlichen Benachteiligung der Familien problematisch

Durch einen Ausgleich der rentenrechtlichen Benachteiligung der Eltern in der Familienpolitik, beispielsweise über eine Kindergelderhöhung, würden die Kinderkosten stärker als bisher umverteilt. Die Familien würden also bei den Kosten der Kindererziehung entlastet, und dafür bliebe es bei dem Entzug eines Teils der Erträge der Kindererziehung im Rentensystem. Die konstitutive Bedeutung der Kindererziehung für die umlagefinanzierte Alterssicherung und die allokative Begründung der Transfers bliebe allerdings verschleiert. Dies birgt das politische Risiko einer Familienpolitik nach Kassenlage. Das Kindergeld ist eher als verteilungspolitisch begründete Sozialleistung ausgestaltet. Es ist daher ungeeignet, die Benachteiligung der Familien in den umlagefinanzierten Systemen zuverlässig auszugleichen.

Vor allem widerspricht es dem Subsidiaritätsprinzip bzw. dem Prinzip der Eigenverantwortung, den Familien Transfers zu zahlen, anstatt ihnen vorhandene eigene Erträge zu belassen. Beide Prinzipien sind (gesellschafts)vertragstheoretisch begründbar²⁰ und sind als Grundlage einer rationalen Sozial- bzw. Familienpolitik anerkannt.²¹ Solche Transfers in einer Gesellschaft mit einer Alterssicherung im Generationenvertrag als Familienförderung zu deklarieren, wäre Augenwischerei.

¹⁹ Die Netto-Zulage sinkt mit steigendem Einkommen. Vgl. Eekhoff/Jankowski/Voigtländer (2002), S. 330.

²⁰ Die vertragstheoretische Herleitung sozialpolitischer Leitlinien geht auf die Arbeiten von Buchanan/Tullock (1962) und von Rawls (1971) zurück.

²¹ Vgl. Ott (2000), S. 190; Breyer/Franz/Homburg/Schnabel/Wille (2004), S. 11 ff.

Die rentenrechtliche Anerkennung der Kindererziehung verursacht keine zusätzlichen Kosten. Eine Steuerfinanzierung ist nicht notwendig. Sie ist zudem aus Gründen der Verteilungsgerechtigkeit abzulehnen. Durch familienpolitische Maßnahmen im Steuer-Transfersystem zur Kompensation der Benachteiligung der Familien in der gesetzlichen Rentenversicherung würden alle an der Finanzierung des Nachteilsausgleichs beteiligt, egal ob sie Ansprüche an die Rentenkasse haben oder nicht. Dies ist verteilungspolitisch nicht zu rechtfertigen, geht es doch um den Ausgleich für Leistungen, die die Familien zugunsten der Versichertengemeinschaft erbringen. Selbstständige und Beamte, die keine Ansprüche an die gesetzlichen Rentenversicherung haben, profitieren hiervon nicht. Vor allem würden die versicherten Familien selbst an der Finanzierung der Erziehungsrenten beteiligt. Die Elternrenten würden damit gleichsam indirekt gekürzt. Auch dies ist verteilungspolitisch nicht zu begründen. Nur zur Honorierung der Kindererziehung als gesamtgesellschaftlich gewünschte Leistung wäre eine Steuerfinanzierung angemessen.²² Dies müsste allerdings in einem separaten Schritt erfolgen.

Entlastung der Familien in der Erziehungsphase

Nun ist es ein Ziel der Familienpolitik, in der Erziehungsphase Liquiditätsengpässe der Familien trotz der höheren Ausgaben bzw. niedrigerer Erwerbseinkommen zu vermeiden. Sei es, dass diese Liquiditätsprobleme entstehen, weil die intertemporale Umschichtung der Lebenseinkommen der Eltern oder die interpersonelle Umverteilung nicht am Kapitalmarkt gedeckt werden kann.²³ Vor diesem Hintergrund wird der Ausbau des Familienleistungsausgleichs anstelle einer höheren Bewertung der Kinder bei der Rente auch damit begründet, dass die Eltern insbesondere in der Erziehungsphase entlastet werden. Dieses Argument ist jedoch bei näherer Betrachtung nicht haltbar: Für die zeitliche Verteilung der Vorsorgeaufwendungen ist es unerheblich, ob man den Eltern heute mehr Mittel, etwa ein erhöhtes Kindergeld, gewährt und sie später an (geburtenabhängigen) kollektiven Rentenkürzungen beteiligt oder ob man beides unterlässt. Schließlich müssten die Familien die zusätzlichen Mittel ebenfalls heute in eine private Altersvorsorge investieren, um die in der Zukunft niedrigeren gesetzlichen Renten auszugleichen. Dies gilt insbesondere, wenn das Rentenniveau in Richtung einer Grundsicherung gesenkt wird.

²² Auch die damit verbundene Eigenbeteiligung der Familien an der Finanzierung der Maßnahmen - gemäß ihrer steuerlichen Leistungsfähigkeit - ist gerechtfertigt. Jedenfalls wenn man davon ausgeht, dass die Erziehung eines Kindes nicht nur den Kinderlosen, sondern auch den anderen Familien einen zusätzlichen Nutzen bringt.

²³ Ökonomisch steht dahinter die Vermutung von Unvollkommenheiten auf den Kreditmärkten bei der Finanzierung von Erziehungsaufwendungen sowie mangelnder Absicherungsmöglichkeiten von Einkommensrisiken einer Erwerbsunterbrechung auf den Versicherungsmärkten.

Rückwirkungen der Familienförderung auf die Rentenpolitik

Familien- und bildungspolitische Leistungen sind für die Gestaltung der Rentenpolitik relevant, da sie die finanziellen Leistungsbeziehungen zwischen Eltern und Kindern beeinflussen und auch Kinderlose an den Kinderkosten beteiligen. In einer Gesellschaft, in der die Erziehung und Ausbildung ausschließlich in die Finanzierungsverantwortung der Eltern gestellt bleibt, dürften nur Familien mit Kindern Rentenansprüche im Drei-Generationenvertrag erwerben: Und zwar tendenziell umso mehr, je mehr Kinder sie erzogen haben. In Deutschland ist die Finanzierung dieser Aufwendungen dagegen zwischen Staat und Familien aufgeteilt. Im Rahmen der Familien- und der Bildungspolitik erhalten die Familien erhebliche Transfers. Über die Steuern werden Kinderlose an den Aufwendungen zugunsten der nächsten Generation beteiligt. Zudem werden Mittel zwischen den Familien - auch gleicher Größe - nach Maßgabe ihrer steuerlichen Leistungsfähigkeit umverteilt. Vor dem Hintergrund der öffentlichen Leistungen zugunsten der Kinder haben Kinderlose ökonomisch begründete Ansprüche an die Rentenversicherung.

Insofern ist es auch gerechtfertigt, die gesetzlichen Rentenansprüche beitragsabhängig zu staffeln: Die gezahlten Beiträge sind als Indikator für die steuerliche Beteiligung des einzelnen Versicherten an den öffentlichen Leistungen zugunsten der Kindergeneration zu verstehen. Den teils privaten, teils öffentlichen finanziellen Leistungsbeziehungen zwischen der Eltern- und der Kindergeneration in Deutschland entspricht ein Mischsystem aus beitrags- und kinderzahlabhängigen Rentenansprüchen. In dem Umfang, in dem die öffentliche Hand die Familien entlastet, könnte es bei der beitragsbezogenen Zurechnung der Rentenansprüche bleiben.

Exkurs: Der Vorschlag von BREYER, FRANZ, HOMBURG, SCHNABEL und WILLE zur Kindergelderhöhung auf 295 Euro

Das Reformkonzept von BREYER, FRANZ, HOMBURG, SCHNABEL und WILLE sieht eine Zusammenführung der in unterschiedlichen Teilsystemen bestehenden Familienkomponenten zu einem einheitlichen, auf 295 Euro erhöhten Kindergeld vor. Das reformierte Kindergeld soll neben den gesetzlichen Renten aus Erziehungszeiten auch die beitragsfreie Mitversicherung von Kindern in der gesetzlichen Krankenversicherung, die Sozialhilfeleistungen für Kinder (Regelsätze) sowie die steuerlichen Kinderfreibeträge ersetzen. Gleichzeitig soll der Kreis der Pflichtversicherten in der gesetzlichen Rentenversicherung auf die gesamte Wohnbevölkerung, also insbesondere um Selbständige und Beamte, ausgedehnt werden.

Im hier relevanten Kontext verwundert vor allem die geplante Streichung der Erziehungszeiten in der Rentenversicherung bei entsprechendem Ausgleich über das Kindergeld, widerspricht dies doch den Prinzipien der Eigenverantwortung und Souveränität, der Subsidiarität und der Transparenz, die die Autoren explizit als Leitlinien ihrer Reformvorschläge nennen.²⁴ Der familienpolitische Vorteil einer Ausdehnung der Pflichtmitgliedschaft in der gesetzlichen Rentenversicherung besteht darin, dass der Wechsel der Versicherten zwischen den verschiedenen Versorgungssystemen und die damit verbundene unsystematische Zurechnung der gesetzlichen Rentenleistungen aus Erziehungszeiten entfielen.²⁵ Im Hinblick auf die Verteilungswirkungen, genauer gesagt die Gleichbehandlung aller Eltern, wäre es dann allerdings gleichgültig, ob die Kindererziehungsleistung zugunsten der Rentenversicherung wie bisher im Rahmen der Anrechnung von Erziehungszeiten oder über eine Kindergelderhöhung erfolgte. Einfacher als durch eine Ausdehnung der Pflichtmitgliedschaft könnte man den Wechsel zwischen den bestehenden Systemen auch über einen Bundeszuschuss ausgleichen.²⁶ Zumal auch bei einer Einbeziehung der gesamten Bevölkerung in die gesetzliche Rentenversicherung die Probleme der künftigen Finanzierungslücke und der unzureichenden Generationengerechtigkeit infolge der rückläufigen Geburtenrate ungelöst blieben.

Problematisch ist vor allem der geplante Wegfall der Kinderfreibeträge. Es widerspricht den Grundsätzen der Subsidiarität und der Eigenverantwortung sowie einer Besteuerung nach der individuellen Leistungsfähigkeit, den Familien im Rahmen des Steuersystems Mittel zu entziehen, die zur Existenzsicherung der Kinder notwendig sind, um sie dann in Form eines Kindergeldes zurückzuzahlen.²⁷ Daran ändert auch die staatliche Sicherung des Existenzminimums der Kinder über einen steuerfinanzierten Transfer nichts. Ansonsten könnten auch die steuerlichen Grundfreibeträge mit der Begründung eines Rechtsanspruchs der Bürger auf Sozialhilfe gestrichen werden. Zwar würde das erhöhte Kindergeld, anders als die Sozialhilfe, unabhängig von einer Bedürftigkeitsprüfung für alle Kinder gezahlt.²⁸ Dennoch bliebe die Netto-Förderung durch das Kindergeld, d. h. das Kindergeld nach Abzug der steuersystematisch notwendigen Entlastung durch Kinderfreibeträge, negativ einkommensabhängig.²⁹ Eine Gleichbehandlung der Kinder in allen Familien würde nicht erreicht. Zudem wären die Verteilungswirkungen nicht transparent: Weder können die Steuerpflichtigen mit Kindern die Steuerbelastung unmittelbar aus dem Tarif ableiten (bzw. bei gleichem Einkommen, aber unterschiedlicher Kinderzahl untereinander

²⁴ Breyer u. a. (2004), S. 12 ff.

²⁵ Bisher erhalten versicherte Eltern zusätzliche Entgeltpunkte aus den Kindererziehungszeiten, egal ob ihre Kinder später zu Beitragszahlern werden oder nicht. Selbständige und Beamte bleiben dagegen ausgeschlossen, selbst wenn ihre Kinder später Beiträge an die Rentenkasse zahlen. Siehe Breyer u.a. (2004), S. 62 f.

²⁶ Siehe Henman/Voigtländer (2004), S. 169.

²⁷ Vgl. z. B. Althammer (2000), 136ff.; Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen (2002), S. 134.

²⁸ Negative Arbeitsanreize würden dadurch vermieden.

²⁹ Vgl. Eekhoff/Henman (2002), S. 275f.

vergleichen), noch ist die Netto-Förderung im Rahmen des Kindergeldes mit dem Zahlbetrag identisch. Dies steht einem souveränen und eigenverantwortlichen Handeln der Familien entgegen.

Die von den Autoren vorgeschlagene Ausgliederung der beitragsfreien Mitversicherung von Kindern in der gesetzlichen Krankenversicherung in das Steuer-Transfersystem ist verteilungspolitisch sinnvoll, soweit es sich bei der Mitversicherung um eine Förderung handelt. Der Umfang der Familienförderung ist allerdings nicht einfach mittels risiko-äquivalenter Prämien für die Kinder zu berechnen. Im Umlageverfahren wirken sich Kinder (als Beitragszahler von morgen) günstig auf die künftige Beitragsentwicklung aus. Schließlich ist auch das Gesundheitsrisiko altersabhängig und eine alternde Bevölkerungsstruktur erhöht den Druck auf die umlagefinanzierten Beiträge. Insofern dürften Familien mit Kindern auch in der Krankenversicherung Leistungen zugunsten kinderloser Versicherter erbringen, solange am Umlageverfahren festgehalten wird. Diesen wären dann die Einsparungen aus der Mitversicherung in der Kindheit entgegenzurechnen, um die Verteilungswirkungen zu ermitteln.

Mehr Transparenz in der Familienpolitik und Verbesserungen im Sinne einer Gleichbehandlung der Kinder in allen Familien ergäben sich vor allem bei einer Vereinheitlichung und Zusammenlegung der vielfältigen kinderbezogenen Transfers, die eine eindeutige Netto-Umverteilung zugunsten der Familien bewirken.³⁰ Bisher sind die Transfers an die unterschiedlichsten Anspruchsvoraussetzungen bzw. Einkommensgrenzen geknüpft. Man denke nur an die Kinderzulage bei der Eigenheimförderung oder an die Förderung der Kinderbetreuung. Die Netto-Verteilungswirkungen sind selbst bei einer Unterscheidung nach häufigen Haushaltstypen kaum aufzuzeigen.

III. Kindererziehungszeiten statt Beitragsboni

Der Ausbau der Anerkennung von Kindererziehungszeiten ist ein geeignetes Instrument zur systematischen Berücksichtigung der Erziehung innerhalb der Rentenversicherung. Die Anrechnung entspricht der Zusage, den Eltern in der Zukunft angemessene Anteile am Beitragsaufkommen der jüngeren Generation zu belassen. Heute entstehen keine zusätzlichen Kosten der Alterssicherung. Ein (erhöhter) Bundeszuschuss ist nicht notwendig.

³⁰ Hierdurch wäre es auch leichter, die öffentlichen Transfers zugunsten der Familien rentenrechtlich angemessen zu berücksichtigen.

Um in Zukunft ungedeckte Ansprüche zu vermeiden, müsste die Verteilung des Beitragsaufkommens zugunsten der Elternrenten und zulasten der beitragsbezogenen Renten verschoben werden. Dies entspricht den Leistungsbeziehungen im Umlageverfahren. Eine Gegenfinanzierung aus Mitteln für die Hinterbliebenenversorgung an kinderlose Witwen bzw. Witwer, wie sie das HERZOG-Konzept bzw. die Beschlüsse der Unionsparteien vorsehen, ist allokativ gerechtfertigt.³¹ Für Personen, die Kinder erzogen haben, würde die Aufwertung der eigenen Ansprüche aus der Kindererziehung die abgeleiteten (bzw. als Sozialleistung gestalteten) Ansprüche aus der Hinterbliebenenversorgung zum Teil ersetzen. Aufgrund dieser Mittelüberschneidung hatte das Bundesverfassungsgericht bereits in seinem sogenannten Mütterurteil aus dem Jahre 1992 eine Reform der Hinterbliebenenversorgung im Sinne einer Verschiebung der Rentenansprüche zugunsten von Eltern für zulässig erklärt.³²

Ein Kinderzuschuss zu den Beiträgen, wie sie die Schwesterparteien der Union in Form eines Beitragsbonus je Kind zusätzlich zu einer Erziehungsrente vorsehen, entlastet die Familien bei der Finanzierung der laufenden Renten. Das ist allokativ nicht zu begründen. Die Benachteiligung der Familien liegt nicht in einer doppelten Belastung aus Kindererziehung und Beiträgen. Dies entspricht dem Äquivalenzprinzip in einem Drei-Generationenvertrag. Problematisch ist vielmehr, dass sich Kinderlose dieser Doppelbelastung entziehen können, d. h. Erziehungsaufwand als Vorsorge im Generationenvertrag einsparen, ohne eine kompensierende Kapitalvorsorge betreiben zu müssen. Zur Stabilisierung des Rentensystems wäre es besser, diese Vorsorgelücke der Kinderlosen zu verdeutlichen, als die Belastung auf der Beitragsseite zu staffeln.

Zuschüsse zu den Beiträgen sollen die Eltern speziell in der Erziehungsphase entlasten. Im Hinblick auf den Entlastungszeitpunkt hätte die hier präferierte entsprechende Umschichtung der Rentenansprüche zugunsten der Eltern jedoch den gleichen Effekt. Schließlich entfielen damit die Belastung durch eine ergänzende private Vorsorge. Diese wird notwendig, da auch die für die Kindererziehung gewährten Entgeltpunkte aufgrund der Berücksichtigung der ungünstigen Entwicklung des Rentnerquotienten später weniger Wert sein werden als heute.³³

Verteilungspolitisch wäre es gerechter, sich auf leistungsseitige Maßnahmen wie die Aufwertung der Kindererziehungszeiten zu beschränken. Schließlich würde eine Beitragsentlastung diejenigen nicht erreichen, die aufgrund von Kindererziehung keiner beitragspflichtigen Erwerbstätigkeit nachgehen. Anders als bei der gesetzlichen Pflegeversiche-

³¹ Ausreichende Übergangsregelungen vorausgesetzt, ist sie auch verteilungspolitisch unbedenklich.

³² BVerfGE 87, S. 41 und S. 62.

³³ Siehe hierzu Himmelreicher/Viebrok (2004), S. 15.

rung ist eine Differenzierung der Beiträge auch nicht damit zu begründen, dass eine Differenzierung auf der Leistungsseite problematisch ist.

IV. Weiterer Reformbedarf: Rentenrechtliche Gleichbehandlung von erwerbstätigen und nicht-erwerbstätigen Eltern

Die Kindererziehung ist die Anspruchsgrundlage im Umlageverfahren, egal ob die Erziehenden gleichzeitig einer Erwerbstätigkeit nachgehen oder nicht. Dies wurde mit dem Karlsruher Urteil vom 12. März 1996 zur rentenrechtlichen Gleichbehandlung der Eltern von höchster richterlicher Instanz bestätigt.³⁴ Infolge der Entscheidung werden Rentenansprüche aus Kindererziehungszeiten und aus parallelen Beitragszeiten durch Erwerbstätigkeit inzwischen additiv (bis zur Beitragsbemessungsgrenze) berücksichtigt. Dennoch wird die Kindererziehung nach wie vor je nach dem Lohn Einkommen und Beitragsbiografie der Erziehenden unterschiedlich bewertet. Dahinter steht die Vorstellung, dass die Erziehungsrenten ähnlich einer Lohnersatzleistung zum Ausgleich einer beitragsbezogenen Rente aus Erwerbstätigkeit notwendig wird. Dabei ist die Kindererziehung ökonomisch gesehen die Hauptanspruchsgrundlage in einem Drei-Generationenvertrag. Es geht nicht um die Aufstockung einer Altersvorsorge, die nur den Erwerbstätigen über Beiträge möglich ist, sondern um die Anerkennung der in Form der Kindererziehung erbrachten Vorsorge. Sie gilt es einheitlich je Kind anzurechnen. Das bestehende Recht läuft auf eine Benachteiligung der voll erwerbstätigen Mütter hinaus, und zwar umso stärker, je besser sie verdienen. Dies dürfte kaum die Intention des Gesetzgebers sein.

Kindererziehungszeiten und –berücksichtigungszeiten

Derzeit sinken die aufgrund der Kindererziehungszeiten gutgeschriebenen Entgeltpunkte mit dem parallel erzielten Lohn Einkommen, sobald dieses den Durchschnittsverdienst übersteigt. Wer mehr als das Durchschnittseinkommen verdient, muss also Abschläge bei der Bewertung der Erziehungszeit hinnehmen. Berufstätige Eltern, die während der Erziehungszeit ein Einkommen in Höhe der Beitragsbemessungsgrenze erreichen, erhalten gar keine Erziehungsrente. Dies liegt daran, dass zunächst die gezahlten Beiträge bis zur Beitragsbemessungsgrenze gutgeschrieben werden, und nur soweit diese nicht erreicht wird die Kindererziehungszeit greift.³⁵

³⁴ BVerfGE 94, S. 241-267.

³⁵ Leistungsgerecht wäre die vorrangige Anrechnung der Kindererziehungszeit. Siehe Henman/Voigtländer (2004), S. 171f..

Noch stärker differieren die Ansprüche aus den Kinderberücksichtigungszeiten, die zur Aufwertung von erwerbsbezogenen Ansprüchen aus Teilzeitbeschäftigung oder aus niedrig entlohnter Beschäftigung (bis zum 10. Lebensjahr des jüngsten Kindes) gewährt werden. Die zusätzlichen Rentenansprüche durch die Kinderberücksichtigungszeiten hängen von der Lohnhöhe, der Familiengröße und dem Altersabstand der Kinder ab. Wer mehr als ein Kind erzieht, erhält aufgrund der Kinderberücksichtigungszeiten auch ohne eine parallele Erwerbstätigkeit eine Gutschrift auf dem Rentenkonto. Dahinter steht die Vorstellung, dass den Erziehenden mit einem Kind ab dem vierten Lebensjahr des Kindes eine Teilzeitbeschäftigung zur eigenständigen Alterssicherung zugemutet werden soll. Müttern von zwei und mehr Kindern soll keine Erwerbstätigkeit zugemutet werden. Tun sie es doch, gereicht es ihnen allerdings zum Nachteil. Auch diese Staffelung widerspricht dem Äquivalenzprinzip und benachteiligt vollzeitbeschäftigte bzw. durchschnittlich verdienende Mütter. Vom Instrument der Kinderberücksichtigungszeiten sollte zugunsten einer Aufwertung der Kindererziehungszeiten Abstand genommen werden.

Die eigenständige Alterssicherung von Müttern aufgrund der Kindererziehung ist keine Frage der Zumutbarkeit einer Erwerbstätigkeit. Zunächst einmal müssten den Eltern angemessene Rentenansprüche aus ihrer Erziehungstätigkeit verbleiben, damit sie entscheiden können, ob und in welchem Umfang sie ihre Ansprüche durch eine Erwerbstätigkeit ausbauen wollen oder müssen. Einbußen der Erziehenden bei der Altersversorgung sind im Gegensatz zu Einbußen bei den Erwerbseinkommen (durch den Betreuungsbedarf der Kinder) in erheblichem Umfang erst durch staatliche Regelungen verursacht. Daher ist es irreführend, wenn familienpolitische Reformüberlegungen über den Ausbau des Betreuungsangebots für Kinder mit der Notwendigkeit einer besseren eigenständigen Alterssicherung von Müttern (über Beiträge aus Beschäftigung) begründet werden. Auch eine Verflechtung von Familien- und Arbeitsmarktpolitik mit dem Ziel, die Erwerbsbeteiligung von Eltern bzw. Müttern durch staatliche Förderungen zu steigern, kann eine familienorientierte Rentenreform nicht ersetzen.³⁶

V. Exkurs: Zum Zusammenhang von Renten- und Bildungspolitik

In der Rentenversicherung werden die Beschäftigten zu Beitragszahlungen in die Rentenkasse verpflichtet, die proportional zu ihren Lohneinkommen bemessen werden. Die Rentner erwerben also Ansprüche auf einen bestimmten Prozentsatz der Lohneinkommen der Erwerbstätigen. Dahinter steht der aus der traditionellen Altersvorsorge in der Familie übernommene Gedanke, dass die Altersversorgung der Rentner sich an der Leistungsfa-

³⁶ Auf eine höhere Erwerbsbeteiligung von Müttern zielt neben dem geplanten Ausbau des Betreuungsangebots beispielsweise die Neuregelung der geringfügigen Beschäftigung im Zweiten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 23.12.2002.

higkeit bzw. dem Lebensstandard der aktiven Generation orientieren sollte.³⁷ Dem Äquivalenzprinzip entspricht dies dann, wenn auch die elterlichen Aufwendungen für die Erziehung und Ausbildung eines Kindes von ihren finanziellen Möglichkeiten abhängen, die Eltern ihre Kinder also am eigenen Lebensstandard teilhaben lassen (sogenannte Teilhabequivalenz).

In der traditionellen Altersvorsorge war nicht nur die Entscheidung über die Kinderzahl, sondern auch über die Aufwendungen in ihre Erziehung und Ausbildung (sowie über ihre Ausstattung mit Kapital zum Einkommenserwerb) eine Investitionsentscheidung bezüglich der Altersvorsorge.³⁸ Ökonomisch gesprochen gab es Anreize in Humankapital zu investieren, die neben dem Wunsch, zum Wohle der Kinder zu entscheiden (sogenanntes Altruismus-Motiv), wirkten. Bei einem gegebenem Haushaltsbudget aus Zeit und Geld bedeutet die Entscheidung für ein weiteres Kind, dass pro Kind weniger Mittel zur Verfügung stehen. Einige Befürworter einer leistungsgerechten Berücksichtigung der Kinder(aufwendungen) bei der Rente plädieren daher für eine Differenzierung der Renten nach Einkommensklassen der Eltern (als Indikator für die Erziehungs- und Ausbildungsaufwendungen je Kind) oder nach dem Ausbildungsabschluss der Kinder (als Indikator für die Ausbildungsaufwendungen je Kind).³⁹ Ziel ist es, die elterlichen Aufwendungen für Kinder auch qualitativ nicht zu verzerren.

Fraglich ist allerdings, ob eine pauschale Anerkennung der Kindererziehung nach der Kinderzahl nennenswerte unerwünschte Anreizwirkungen auf die Humankapitalbildung nach dem Motto „Quantität statt Qualität“ hätte. Schließlich bleibt es auch im Umlageverfahren dabei, dass sich Versäumnisse bei der Erziehung und Ausbildung in erster Linie zulasten der Kinder auswirken. Denn rein monetär betrachtet verbleiben bei einem Beitragssatz zur Rentenversicherung von 20 Prozent 80 Prozent der späteren Lohneinkommen zunächst bei den Kindern. Unterstellt man ein natürliches Interesse der Eltern am Wohlergehen ihrer Kinder, dürften die Anreizverzerrungen zulasten der Bildung und Ausbildung begrenzt sein. Dies gilt umso mehr, als in Deutschland die Bildung an allgemeinbildenden und weiterführenden Schulen sowie an Hochschulen überwiegend staatlich finanziert wird.

³⁷ Die Pflichtversicherung ist notwendig, um das Risiko, dass einzelne Kinder später nicht zur Versorgung der Eltern in der Lage sind, in einem großen Versichertenkollektiv auszugleichen. Die Versicherungspflicht soll dabei verhindern, dass Kinder die Altersversorgung der Eltern verweigern (sogenanntes rotten-kid Phänomen).

³⁸ Vgl. Becker (1991).

³⁹ Vgl. Werding (1999).

Die Rentenversicherung ist nicht geeignet, um zusätzliche bildungspolitische Anreize zu setzen.⁴⁰ Die Renten- und die Bildungspolitik haben unterschiedliche Zielsetzungen und Aufgaben, selbst wenn mehr Bildungsinvestitionen auch die Leistungsfähigkeit der Rentenversicherung stärken.⁴¹ Ökonomisch gesprochen ist es das Ziel der Bildungspolitik, eventuelle Marktmängel im Bereich der Bildung und der Bildungsfinanzierung auszugleichen. Ebenso werden verteilungspolitische Ziele verfolgt, insbesondere die Angleichung der Startchancen der Kinder in allen Familien. Die aktuelle bildungspolitische Diskussion kreist vor allem um die Korrektur eines eventuellen Staatsversagens im Bereich der Bildung. Die Rentenversicherung ist allerdings nicht der geeignete Ort, um Fehlanreize bezüglich der Bildungsinvestitionen zu korrigieren. Es ist nicht effizient, zusätzliche Bildungsaufwendungen anzuregen, die sich am Alterssicherungsbedarf statt am Bildungsbedarf orientieren.

Die Abschaffung der bewerteten Anrechnung von Ausbildungszeiten an allgemeinbildenden Schulen und Hochschulen, die der Entwurf eines Rentenversicherungsnachhaltigkeitsgesetzes vom 3.12.2003 vorsieht,⁴² ist verteilungspolitisch unbedenklich. In einem Drei-Generationenvertrag ökonomisch begründbar wäre allenfalls die Gewährung von ausbildungsbezogenen Rentenansprüchen an die Generation der Eltern, die diese Ausbildung – privat oder über Steuerzahlungen – finanziert hat. Sie erhielten dann als Gegenleistung für die Finanzierung der Ausbildungsinvestitionen später Teile der Erträge der Ausbildung. Die bisherigen Transfers zum Ausgleich fehlender Beitragszeiten während der Ausbildung sind nicht zu begründen. Schließlich verursacht die längere Ausbildung an Schulen oder Hochschulen keine Bedürftigkeit im Alter, sondern zielt gerade auf bessere Erwerbschancen.

VI. Fazit: Ein Mischsystem aus kinderzahl- und beitragsabhängigen Rentenansprüchen

Die staatliche Familienförderung im Rahmen der Familien- und der Bildungspolitik ist bei der Verteilung der Rentenansprüche systematisch einzubeziehen. Sie ist jedoch nicht geeignet, um bestehende Fehlanreize bei der Altersvorsorge zu korrigieren. Es bliebe ver-

⁴⁰ In der Literatur sind hierzu intergenerationelle Kreditmodelle bzw. Humankapitalfond-Modelle zur Alterssicherung entwickelt worden. Die Modelle zielen gleichzeitig auf mehr Leistungsgerechtigkeit in der umlagefinanzierten Alterssicherung und auf die Mobilisierung zusätzlicher Mittel für die Erziehung und die Bildung. Der Grundgedanke geht bereits auf die Überlegungen von Wilfrid Schreiber aus dem Jahr 1955 zurück. Siehe Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen (2002), S. 199 ff.; Werding (1998), S. 454 ff.

⁴¹ Ländervergleichende empirische Studien deuten auf eine positive Relation zwischen Humankapitalinvestitionen und Wirtschaftswachstum. Siehe hierzu Klös/Plünnecke (2003), S. 39 ff.. Über ein Lohnsummenwachstum stärkt dies auch das Beitragsaufkommen der Rentenversicherung.

⁴² Künftig sollen drei Jahre schulischer Ausbildung nach dem 17. Lebensjahr als unbewertete Anrechnungszeit berücksichtigt werden.

schleiert, dass die Kindererziehung die Form der Altersvorsorge ist, die in der gesetzlichen Rentenversicherung institutionalisiert ist. Damit bliebe auch die Entscheidung über die beiden Alternativen der Altersvorsorge, Aufwendungen für Kinder oder Kapitalbildung, verzerrt.

Je mehr sich der Einzelne - privat oder über Steuerzahlungen - an den Erziehungs- und Ausbildungskosten der nächsten Generation beteiligt, umso größer müsste sein Anteil an den Erträgen in Form des künftigen Beitragsaufkommens sein. Der öffentlichen und privaten Mischfinanzierung bei den Aufwendungen für Kinder und Jugendliche entspricht ein Mischsystem aus kinderzahl- und beitragsabhängigen Rentenansprüchen. Dieses ist grundsätzlich bereits in der gesetzlichen Rentenversicherung etabliert. Die Gewichtung der Rentenansprüche müsste sich allerdings zugunsten der Elternrenten verschieben, um dem Prinzip der Teilhabeäquivalenz (nicht der Kostenäquivalenz) zu entsprechen. Bisher wird das Beitragsaufkommen der Erwerbspersonen größtenteils beitragsbezogen unter den Rentnern verteilt, obwohl die Kosten der Kindererziehung, die diesen Leistungen notwendig vorausgegangen sind, überwiegend privat getragen wurden. Nur aufgrund einer langjährigen Erwerbstätigkeit mit Durchschnittseinkommen (eines sogenannten Eckrentners) und aufgrund der Erziehung von zwei Kindern könnten die gleichen Rentenansprüche wie bisher gewährt werden.⁴³ Wer weniger Beiträge zahlt oder weniger Kinder erzieht, müsste Rentenabschläge hinnehmen. Angenommen, die öffentliche Hand trägt ein Drittel der gesamten Kindererziehungskosten, dann müsste ein Durchschnittsverdiener ohne Kinder seine Rente zu zwei Dritteln durch eine private Vorsorge ergänzen.⁴⁴

Zum Ausbau der Elternrenten bietet sich die Aufwertung der Kindererziehungszeiten an. Aus Gründen der Gleichbehandlung aller Eltern sollten die verschiedenen rentenrechtlichen Instrumente, die kinderbezogene Leistungen gewähren - wie die Kinderberücksichtigungszeiten und die Kinderzulage bei der RIESTER-Rente - hier zusammengefasst werden. Dem Versicherungsprinzip im Generationenvertrag entspricht eine Gegenfinanzierung durch Abschläge bei den beitragsbezogenen Rentenansprüchen. Auch die Umschichtung von Mitteln aus der Hinterbliebenenversorgung an kinderlose Witwen bzw. Witwer und aus der Grundzulage der RIESTER-Rente ist allokativ begründbar. Letzteres gilt mit der Einschränkung, dass ein Sonderausgabenabzug in der privaten Altersvorsorge möglich bleibt.

⁴³ Unterstellt wird, dass zwei Kinder pro Elternpaar zum Bestandserhalt der Bevölkerung ausreichen.

⁴⁴ Nach Berechnungen des Wissenschaftlichen Beirates für Familienfragen liegt der öffentlich getragene Anteil an den Gesamtaufwendungen für die Kinder je nach Familiengröße und Familienstand zwischen 20,8 Prozent (Ehepaar mit einem Kind) und 35,8 Prozent (Alleinerziehender mit zwei Kindern). Bei dieser Berechnung der öffentlichen Anteile blieben Steuerausfälle des Staates durch die Kinderfreibeträge und durch den Verzicht auf eine Besteuerung des fiktiven Wertes der Kinderbetreuung unberücksichtigt. Vgl. Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen (2002), S. 159 f..

Literaturverzeichnis

- ALTHAMMER, J. (2000): Ökonomische Theorie der Familienpolitik: theoretische und empirische Befunde zu ausgewählten Problemen staatlicher Familienpolitik, Heidelberg.
- BECKER, G. S. (1991): A Treatise on the Family, Cambridge/MA u.a..
- BREYER, F. / FRANZ, W. / HOMBURG, S. / SCHNABEL, R. / WILLE, E. (2004): Reform der sozialen Sicherung, Berlin/Heidelberg/New York.
- BUCHANAN, J. / TULLOCK, G. (1962): The Calculus of Consent, Ann Arbor.
- Bundesverfassungsgericht: Beschluss vom 3.4.2001, in: BVerfGE 103, S. 242-271.
- Bundesverfassungsgericht: Beschluss vom 12.3.1996, in: BVerfGE 94, S. 241-267.
- Bundesverfassungsgericht: Beschluss vom 7.7.1992, in: BVerfGE 87, S. 1-48.
- CDU (2003): „Deutschland fair ändern“, Beschluss des 17. Parteitages der CDU Deutschlands 2003.
- CSU (2003): „Die Rente der Zukunft – familienfreundlich, generationengerecht und solidarisch.“, Konzept der CSU zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung, beschlossen vom Parteivorstand der CSU am 17. November 2003.
- „Die demographische Zeitbombe (Teil 6) – Die Politik bastelt an der Rente“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 11.09.2003, S. 14.
- ECKHOFF, J. / HENMAN, B. (2002): Familiengeld und Kindergeld als Instrumente der Familienförderung, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 51. Jg., H. 3, S. 269-286.
- ECKHOFF, J. / JANKOWSKI, M. / VOIGTLÄNDER, M. (2002): Die Riesterrente – eine wirtschaftspolitische Betrachtung, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 51. Jg., H. 3, S. 328-336.
- HENMAN, B. / VOIGTLÄNDER, M. (2004): Unzureichende Berücksichtigung der Kindererziehung als Ursache der Rentenkrise, in: Wirtschaftsdienst, 84. Jg., H. 3, S. 166-173.
- HIMMELREICHER, R. K. / VIEBROK, H. (2004): Staatliche Förderung der privaten Altersvorsorge – Einige verteilungspolitische Aspekte, in: WSI Mitteilungen, 57 Jg., H. 1, S. 11-18.
- HOMBURG, S. / GRÄFF, C. (1988): Zur ökonomischen Begründbarkeit eines Familienlastenausgleichs, in: B. FELDERER (Hrsg.): Familienlastenausgleich und demographische Entwicklung, Berlin, S. 13-28.
- KLÖS, H. P. / PLÜNNECKE, A. (2003): Human Capital Formation in Germany: An Untapped Potential, in: CESifo DICE Report, Vol. 1, Nr. 4, S. 39-45.
- Kommission für Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme (2003): Abschlussbericht, Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherheit (Hrsg.), Berlin.

- Kommission „Soziale Sicherheit“ (2003): Bericht zur Reform der sozialen Sicherungssysteme, www.cdu.de/tagesthema/30_09_03_soziale_sicherheit.pdf, Berlin.
- NETZLER, A. (2000): Leistung und Bedarf: Prinzipien einer rationalen Familienpolitik, in: B. JAHNS / A. HABISCH / E. STUTZER (Hrsg.): Familienwissenschaftliche und familienpolitische Signale: Festschrift zum 70. Geburtstag von Prof. Dr. Max Wingen, Grafschaft, S. 173-184.
- OTT, N. (2000): Ökonomische Effizienz und Familienlastenausgleich – eine konzeptionelle Erklärung, in: B. JAHNS / A. HABISCH / E. STUTZER (Hrsg.): Familienwissenschaftliche und familienpolitische Signale: Festschrift zum 70. Geburtstag von Prof. Dr. Max Wingen, Grafschaft, S. 185-200.
- RAWLS, J. (1971): A Theory of Justice, Cambridge/Mass..
- RÜRUP, B. / GRUESCU, S. (2003): Nachhaltige Familienpolitik im Interesse einer aktiven Bevölkerungsentwicklung, Gutachten, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.), Berlin.
- SINN, H.-W. (2003): Das demographische Defizit – die Fakten, die Folgen, die Ursachen und die Politikimplikationen, in: ifo Schnelldienst, 56. Jg., H. 5, S. 20-36.
- SINN, H.-W. (2001): The Value of Children and Immigrants in a Pay-as-you-go Pension System: A Proposal for a Partial Transition to a Funded System, in: ifo-Studien, 47 Jg., S. 85-89.
- WERDING, M. (2003): Rente nach der Kinderzahl: Argumente zugunsten einer unpopulären Idee, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 52. Jg., H. 2, S. 204-214.
- WERDING, M. (1999): Umlagefinanzierung als Humankapitaldeckung: Grundrisse eines erneuerten „Generationenvertrages“, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 218, S. 491-511.
- WERDING, M. (1998): Zur Rekonstruktion des Generationenvertrages. Ökonomische Zusammenhänge zwischen Kindererziehung, sozialer Alterssicherung und Familienlastenausgleich, Tübingen.
- Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen (2002): Gerechtigkeit für Familien. Zur Begründung und Weiterentwicklung des Familienlasten- und Familienleistungsausgleichs, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.), Stuttgart/Berlin/Köln.