

OTTO-WOLFF-INSTITUT für Wirtschaftsordnung

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

Unzureichende Berücksichtigung der Kindererziehung als Ursache der Rentenkrise

Barbara Henman
Michael Voigtländer

Otto-Wolff-Institut Discussion Paper 4/2003
(September 2003)

Unzureichende Berücksichtigung der Kindererziehung als Ursache der Rentenkrise*

A.	STANDPUNKTE IN DER AKTUELLEN REFORMDISKUSSION	2
B.	KONSTRUKTIONSFehler DER GRV	4
C.	ZUR DIFFERENZIERUNG DER PRIVATEN EIGENVORSORGE	7
D.	ZUR RENTENSTAFFELUNG NACH DER KINDERZAHL	9
E.	POLITISCHE IMPLIKATIONEN	10
I.	Ausbau der Kindererziehungszeiten	10
II.	Neudefinition des Eckrentners	12
III.	Familienpolitische Implikationen	13

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 danken wir Johann Eekhoff und Steffen Roth.

A. Standpunkte in der aktuellen Reformdiskussion

Die gesetzliche Rentenversicherung verpflichtet nahezu alle Beschäftigten zu Beitragszahlungen von derzeit 19,5 Prozent ihrer Bruttolöhne. Zusätzlich werden über allgemeine Steuern etwa 9 Prozent des Bruttoeinkommens zur Finanzierung der gesetzlichen Renten verwandt. Dennoch ist aufgrund der niedrigen Geburtenrate und der steigenden Lebenserwartung erkennbar, dass das bisherige Rentenniveau bzw. die Lebensstandardsicherung im Alter künftig nicht haltbar sein wird¹. Jedenfalls nicht, ohne nachfolgende Generationen noch stärker als heute zu belasten. Um das Rentenniveau, also die Relation der Renten zum Erwerbseinkommen, auch nur annähernd zu halten, wären deutlich steigende Beitragssätze oder höhere Steuern notwendig. Dies werden die nachfolgenden Generationen kaum akzeptieren: Zu Recht, denn die eigenen Renten wären dadurch im Umlageverfahren, in dem die Beiträge nicht zur Eigenvorsorge gespart werden, keineswegs besser gesichert.

Nach dem Willen der Rürup-Kommission soll der demografisch bedingte Belastungsanstieg insbesondere durch einen Nachhaltigkeitsfaktor in der Rentenformel und eine stufenweise Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre begrenzt werden. Letzteres ist ein geeigneter Weg, um den Versicherungsgedanken in der gesetzlichen Rentenversicherung bzw. die Eigenverantwortlichkeit der Generationen zu stärken. Schließlich ist es nicht zu begründen, dass die längere Lebenserwartung wie bisher automatisch zu höheren Rentenleistungen führt und damit zu Lasten Dritter geht, nämlich der Erwerbstätigen. Rentensystematisch problematisch ist dagegen der Nachhaltigkeitsfaktor. Er soll den Geburtenrückgang bzw. den Rückgang an Beitragszahlern bei der Rentenanpassung aller Versicherten pauschal berücksichtigen, egal ob sie Kinder erziehen oder nicht. Der Nachhaltigkeitsfaktor würde zwar die Lastverschiebungen in die Zukunft begrenzen, dafür aber die Familien mit mehreren Kindern heute zusätzlich belasten.

Die mit der rückläufigen Geburtenrate verbundenen Probleme machen deutlich, dass die Renten im Umlageverfahren auf den Leistungsbeziehungen zwischen drei Generationen basieren. Neben der Finanzierung der laufenden Renten durch die Erwerbstätigen ist die Erziehung von Kindern notwendig, um die künftigen Renten zu sichern. Dennoch ist die gesetzliche Rentenversicherung bisher als Zwei-Generationenvertrag zwischen Rentnern und Erwerbspersonen gestaltet, der die Kindererziehung weitgehend unberücksichtigt lässt. Dieser Konstruktionsfehler führt nicht nur zu einer Instabilität des Systems bei sin-

¹ Im Jahr 2050 wird ein Beitragszahler zwei- bis dreimal so viele Rentner finanzieren müssen wie heute. Siehe hierzu die Projektionen des Alters- und des Rentnerquotienten bis zum Jahr 2050 in H. Birg, A. Börsch-Supan: Für eine neue Aufgabenverteilung zwischen gesetzlicher und privater Altersversorgung – eine demographische und ökonomische Analyse, Gutachten für den Gesamtverband der deutschen Versicherungswirtschaft, Berlin 1999, S. 164; H. Birg, E.-J. Flöthmann: Demographische Projektionsrechnungen für die Rentenreform 2000, Materialien des Instituts für Bevölkerungsforschung und Sozialpolitik der Universität Bielefeld, Bd. 47A und 47B, Bielefeld 2000; Statistisches Bundesamt: Bevölkerungsentwicklung Deutschlands bis zum Jahr 2050 – Ergebnisse der 9. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden 2000.

kenden Geburtenzahlen, sondern auch zu einer systematischen Benachteiligung der Familien innerhalb einer Generation. Das Bundesverfassungsgericht hat die rentenrechtliche Benachteiligung in mehreren Entscheidungen kritisiert und die Anerkennung der Kindererziehung als Element des Generationenvertrages gefordert. Wegweisend sind das sogenannte Mütterurteil vom 7. Juli 1992² und das Urteil zur gesetzlichen Pflegeversicherung vom 3. April 2001³. Beide Urteile unterstreichen, dass die umlagefinanzierten Sozialversicherungen unter Beachtung des Drei-Generationen-Zusammenhangs reformiert werden müssen. Der Gesetzgeber hat auf das Mütterurteil mit der Einführung der Anrechnung von Kindererziehungszeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung reagiert⁴. Der Großteil der Rentenansprüche wird weiterhin beitrags- bzw. lohnbezogen gewährt.

Die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zur gesetzlichen Pflegeversicherung müssen bis zum 31.12.2004 umgesetzt werden. Die Verfassungsrichter haben sich für eine Berücksichtigung der Kindererziehung innerhalb der gesetzlichen Pflegeversicherung ausgesprochen. Zudem ist die Bedeutung der Entscheidung für andere Sozialversicherungen, gemeint ist insbesondere die Rentenversicherung, zu prüfen. Die aktuelle Diskussion über die Konsequenzen des Pflegeversicherungsurteils macht deutlich, dass in der Frage geeigneter Instrumente zur systematischen Berücksichtigung der Kindererziehung noch großer Klärungsbedarf besteht⁵. Die Rürup-Kommission hat in ihren Vorschlägen zur Rentenreform eine Differenzierung der Renten oder der Beiträge nach der Kinderzahl abgelehnt und auf den steuerfinanzierten Familienleistungsausgleich, also eine Anerkennung der Kindererziehung außerhalb der Sozialversicherungen, verwiesen⁶. Dabei wird vernachlässigt, dass in der gesetzliche Rentenversicherung zur Finanzierung der Renten systematisch auf die Kindererziehung, d. h. auf künftige Beitragszahler, angewiesen ist. Die Kinder tragen später auch die Rentenlast der gegenwärtig kinderlosen Erwerbstätigen. Demgegenüber ist der Nutzen der Kindererziehung im Sinne realer externer Erträge, die die Familien zugunsten kinderloser Gesellschaftsmitglieder erbringen, unter Ökonomen grundsätzlich umstritten, zumindest jedoch nicht messbar⁷. Es droht eine willkürliche Familienpolitik nach Kassenlage, die keinen systematischen Ausgleich der Begünstigung

² Bundesverfassungsgericht: Beschluss vom 7.7.1992, in: BVerfGE 87, S. 1-48.

³ Bundesverfassungsgericht: Beschluss vom 3.4.2001, in: BVerfGE 103, S. 242-271.

⁴ Inzwischen wird den Versicherten pro Kind ein Rentenanspruch gewährt, wie er sich bei einer dreijährigen Beschäftigung mit durchschnittlichem Lohneinkommen ergibt.

⁵ So sieht der Sozialbeirat keinen zwingenden Handlungsbedarf in der gesetzlichen Rentenversicherung infolge des Pflegeurteils. Vgl. Sozialbeirat: Stellungnahme des Sozialbeirates zu den Urteilen des Bundesverfassungsgerichts zur Pflegeversicherung vom 3.4.2001 hinsichtlich ihrer Bedeutung für die gesetzliche Rentenversicherung, Bundestags-Drucksache 14/6099. Anders beispielsweise J. Borchert: Nach dem Pflegeurteil: Familienpolitische Strukturreform auch in der Rentenversicherung unausweichlich, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 81. Jg. (2001), H. 5, S. 255-259.

⁶ Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (Hrsg.): Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme, Bericht der Kommission, Berlin 2003, S. 72-75 u. S. 114-118.

⁷ Vgl. S. Homburg, C. Gräff: Zur ökonomischen Begründbarkeit eines Familienlastenausgleichs, in: B. Felderer (Hrsg.): Familienlastenausgleich und demographische Entwicklung, Berlin 1988, S. 13-28.

der Kinderlosen im Rentensystem erwarten lässt.

B. Konstruktionsfehler der GRV

Die Aufgabe der Alterssicherung besteht darin, Teile des (Lebens-)Einkommens von der Erwerbsphase in die Rentenphase umzuschichten. Dies gilt für die kapitalgedeckte wie für die umlagefinanzierte Altersvorsorge gleichermaßen. Bei der umlagefinanzierten Altersvorsorge erfolgt die zeitliche Einkommensumschichtung über die Aufwendungen für Kinder. In der Erwerbsphase werden Teile des Einkommens zur Versorgung der Kinder verwendet. Im Gegenzug werden dafür Ansprüche auf Altersversorgung durch die Kinder erworben. Die nachfolgende Generation zahlt die Renten. Die umlagefinanzierte Alterssicherung entspricht im Prinzip der Altersvorsorge in der vorindustriellen Großfamilie. Die Familienmitglieder im arbeitsfähigen Alter versorgen sowohl die Alten als auch die Kinder. Dafür werden auch sie im Alter von ihren Kindern unterstützt. Wer keine Kinder hat, muss Vermögen zur Altersvorsorge bilden oder ist auf die Fürsorge angewiesen.

Im Unterschied zum innerfamiliären Umlageverfahren werden die Rentner in der kollektiven Alterssicherung nicht mehr individuell von ihren eigenen Kindern unterstützt, sondern erhalten Rentenleistungen aus einer Rentenkasse, in die alle erwachsenen Kinder einzahlen müssen. Dadurch werden die Rentner gegen das Risiko abgesichert, dass die Einkommen der Kinder im Einzelfall – z. B. in Folge unfreiwilliger Arbeitslosigkeit, Krankheit, Invalidität oder gar frühzeitigem Tod - nicht zur Alterssicherung ausreichen. Der Vorteil liegt in der Versicherung gegen das individuelle Einkommensausfallrisiko der eigenen Kinder durch das Kollektiv. Zudem wird das Risiko einer unterschiedlichen Lebensdauer versichert. Für die jeweilige Lebensdauer besteht Anspruch auf Unterstützung durch alle Kinder.

Die gesetzliche Rentenversicherung hat den Generationenvertrag formal auf die Leistungsverflechtungen zwischen Erwerbstätigen und Rentnern reduziert, setzt aber die Leistungsbeziehungen zwischen Eltern und Kindern voraus. Die Beiträge der Erwerbspersonen werden unter den Rentnern - nach Maßgabe der an die eigene Elterngeneration gezahlten Beiträge – verteilt. Die Versicherten erwerben Rentenansprüche an die nächste Generation, unabhängig davon, ob Kinder erzogen wurden. Werden weniger Kinder geboren, müssen die Beiträge an die Rentenkasse steigen oder die Rentenzahlungen pro Rentner sinken, damit auch die Personen ohne Kinder mitversorgt werden können⁸. Problematisch ist die Einbeziehung der kinderlosen Personen. Im Umlageverfahren dürfte Versicherten mit Kindern und ohne Kinder – auch bei gleichen Beitragszahlungen - keine gleich hohe Altersversorgung zugesagt werden, wie es die gesetzliche Rentenversicherung tut. Jedenfalls nicht, ohne die – sei es freiwillig oder unfreiwillig – eingesparten Mittel für

⁸ Zur grafischen Darstellung der intergenerationalen Leistungsbeziehungen im Umlageverfahren und in der gesetzlichen Rentenversicherung siehe J. Eekhoff: Beschäftigung und soziale Sicherung, 3. Aufl., Tübingen 2002, S. 163 ff.; M. Werding: Umlagefinanzierung als Humankapitaldeckung: Grundrisse eines erneuerten „Generationenvertrages“, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 218 (1999), S. 494.

die Kindererziehung als ergänzenden Kapitalstock in die Versicherung einzubringen. In der gesetzlichen Rentenversicherung wird ein Teil der Versicherten von der Verantwortung für die Altersvorsorge stillschweigend befreit, und zwar unabhängig von einer Bedürftigkeitsprüfung. Vor dem Hintergrund einer wachsenden Zahl kinderlos Mitversicherter werden die fehlenden Anreize zur eigenen Altersvorsorge nun zunehmend problematisch.

Die Fehlanreize entstehen generell, also nicht nur bezüglich der privaten Vorsorge, sondern auch hinsichtlich der Altersvorsorge durch Kinder. Wenn man davon ausgeht, dass die Entscheidung, ob ein Kinderwunsch realisiert wird und wie viele Kinder eine Familie hat, auch von den finanziellen Rahmenbedingungen abhängt, dürfte die gesetzliche Rentenversicherung selbst den Geburtenrückgang verstärken⁹. Die unentgeltliche Mitversicherung Kinderloser in der gesetzlichen Rentenversicherung führt dazu, dass die Beiträge der Kindergeneration an die Rentenkasse sozialisiert werden, während die Vorsorgeaufwendungen überwiegend privat von den Familien getragen werden. Wer Kinder erzieht, leistet einen Beitrag für das Versichertenkollektiv, erwirbt selbst jedoch kaum zusätzliche Rentenansprüche. Aus der Sicht des Einzelnen sind die Aufwendungen für Kinder keine Vorsorgeleistung. Für die Alterssicherung spielt die Entscheidung über die Kinderzahl keine Rolle mehr. Die gesetzliche Rentenversicherung setzt im Gegenteil fiskalische Anreize gegen Kinder. Für die Versichertengemeinschaft bleibt es allerdings dabei, dass die Vorsorge in der Kindererziehung besteht. Die gesellschaftliche und die einzelwirtschaftliche Rationalität fallen auseinander.

Die Anreizverzerrungen bestehen unabhängig davon, dass die Eltern ihre Kinder auch oder sogar überwiegend aus anderen Motiven als der Altersvorsorge unterstützen. Auch wenn die elterlichen Aufwendungen für ihre Kinder aus Freude an den Kindern getätigt werden, institutionalisiert das Umlageverfahren einen Teil der finanziellen Beziehungen zwischen den Generationen im Sinne eines Kreditvertrages zur intertemporalen Einkommensumschichtung. Ökonomisch betrachtet ist die kollektive Alterssicherung im Umlageverfahren vergleichbar mit einem Kreditsystem zwischen drei Generationen sowie einer ergänzenden Versicherung. Man kann sich das so vorstellen, dass Kinder einen Kredit aufnehmen, den sie in der Erwerbsphase zurückzahlen. Durch eine stärkere Verknüpfung von Kinderaufwendungen und Rentenansprüchen beim Einzelnen könnte die Rentenversicherung in Bezug auf die Kinderentscheidung neutraler werden. Das Rentensystem wäre gegenüber Veränderungen der Geburtenrate weniger krisenanfällig. Um eine Familienförderung im Sinne einer aktiven Bevölkerungspolitik oder gar die Bestrafung von Kinderlo-

⁹ Den ökonomischen Analyserahmen zur Erklärung der Fertilitätsentscheidung bildet die ökonomische Theorie der Familie, die auf die Arbeiten von Gary S. Becker zu Beginn der 60iger Jahre zurückgeht. Becker hat die mikroökonomische Theorie des Haushalts zur Erklärung familiärer Entscheidungen erweitert. Der Ansatz ist seither auch zur Erklärung des Einflusses des Rentensystems auf die Geburtenrate weiterentwickelt worden. Vgl. G. S. Becker: An Economic Analysis of Fertility, in: National Bureau of Economic Research (Hrsg.): Demographic and Economic Change in Developed Countries, New York u.a. 1960, S. 209-231; ders.: A Treatise on the Family, Cambridge/MA u.a. 1991; ders.: Familie, Gesellschaft und Politik – die ökonomische Perspektive, Tübingen 1996.

sigkeit geht es dabei gerade nicht.

Ziel einer Reform zur Vervollständigung des Generationenvertrages ist die Wiederherstellung der Äquivalenz von Vorsorge- und Gegenleistung. Im Umlageverfahren erbringt ein zusätzliches Kind (mit Kindeskindern) zusätzliche Einnahmen im Umfang seiner Beiträge¹⁰. Nicht eindeutig vorhersehbar ist es, wie hoch die Beiträge im Einzelfall sein werden. Deshalb sollen die Eltern gegen individuelle Einkommensausfälle ihrer Kinder abgesichert werden. Dem Äquivalenzgedanken entspricht es insofern, Verteilungsregeln (für das insgesamt verfügbare Beitragsaufkommen) zu bestimmen, die sich in pauschalierter Form an der Verteilung der Kinderkosten orientieren. Wenn man im Sinne eines Versicherungsschutzes unterstellt, dass die Erziehung jedes Kindes für die Rentenversicherung „gleich viel Wert ist“, ergibt sich eine Bemessung der elterlichen Rentenansprüche nach der Kinderzahl¹¹.

Einer der häufigsten Einwände gegen eine solche Reform ist die Unsicherheit darüber, ob und in welchem Umfang ein Kind später zum Beitragszahler wird. Dabei gibt es neben den bereits genannten Risiken, wie Erwerbsunfähigkeit, Tod oder unfreiwillige Arbeitslosigkeit, auch die Möglichkeit, bewusst aus der gesetzlichen Rentenversicherung auszuscheiden. Wer freiwillig kein Lohn Einkommen erzielt, als Selbständiger oder Beamter tätig wird oder auswandert, muss keine Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung leisten. Da nicht alle Erwerbspersonen der Pflichtversicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung unterliegen, erhöht sich die Wahrscheinlichkeit, dass die Rentenansprüche nicht durch die eigenen Kinder, sondern durch die Kinder anderer Leute gedeckt werden. Dies gilt für die bestehende Rentenversicherung ebenso wie für einen Drei-Generationenvertrag und ist kein Grund, die Kindererziehung im Rentensystem unberücksichtigt zu lassen: Alle angeführten Probleme einschließlich des Wechsels der Erwerbstätigen zwischen den Alterssicherungssystemen gibt es auch heute. Auch heute erwerben die Beschäftigten Rentenansprüche an die nachfolgende Generation, selbst wenn die eigenen Kinder später nicht in die Rentenkasse einzahlen. Umgekehrt können Selbständige keine entsprechenden Ansprüche geltend machen, selbst wenn ihre Kinder Beiträge zahlen. Da nicht alle Erwerbspersonen versicherungspflichtig sind, werden auch die Leistungsbeziehungen zwischen der aktiven Generation und der Kindergeneration, wie sie unabhängig vom Rentensystem bestehen, nicht systematisch berücksichtigt. Die damit verbundene Ungleichbehandlung der Familien dürfte Ausweichreaktionen provozieren. Der Anreiz, nicht in die gesetzliche Rentenversicherung einzutreten oder sie zu verlassen, würde aber durch faire Versicherungsbedingungen verringert, weil demografisch bedingte Beitragsatzsteigerungen unterblieben. Im übrigen können die Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt, die heute bereits ein Drittel der Rente abdecken, danach variiert werden, wie sich die

¹⁰ Vgl. H.-W. Sinn: 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. (2001), S. 85-89.

¹¹ Siehe hierzu Abschnitt D.

Relation von Pflichtversicherten und sonstigen Erwerbstätigen verändert¹².

C. Zur Differenzierung der privaten Eigenvorsorge

Die Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung an die Versicherten ohne Kinder werden damit begründet, dass in der Erwerbsphase Beiträge in die Rentenkasse gezahlt wurden. Die rechtliche Verknüpfung von Beiträgen und Renten ist jedoch nur eine formale Analogie zum Kapitaldeckungsverfahren, in der Beiträge zur Altersvorsorge angespart werden. Im Umlageverfahren dienen die Beiträge unmittelbar der Finanzierung der laufenden Renten. Sie können nur einmal eingesetzt werden und nicht gleichzeitig der Versorgung der Rentner und der Eigenvorsorge dienen. Der eigentliche Zusammenhang zwischen Kindererziehung und Rentenleistungen im Umlageverfahren wird im Zwei-Generationenvertrag verschleiert, nicht jedoch aufgehoben. Sinkt die Zahl der Beitragszahler infolge einer rückläufigen Geburtenrate, wird das Vorsorgedefizit in Form eines Fehlbeitrages in der Rentenkasse spürbar, was eine automatische Erhöhung der Beitragssätze zur Folge hat. Sollen dagegen der Beitragssatz aus Gründen der Generationengerechtigkeit stabilisiert werden und auch in Zukunft eine Altersversorgung auf dem bisherigen Niveau erreicht werden, müssen die Versicherten auf eine ergänzende kapitalgedeckte Vorsorge verwiesen werden. Hierüber besteht in Wissenschaft und Politik weitgehend Konsens¹³. Strittig ist, wer die zusätzlichen Mittel für die Eigenvorsorge aufbringen sollte.

Der Versicherungsidee entspricht es, die Ansprüche an das Umlageverfahren nicht pauschal zu kürzen und von allen Versicherten eine ergänzende Kapitaldeckung zu fordern, sondern beides nach der Kinderzahl zu differenzieren. Da die Versicherten, die zwei oder mehr Kinder erziehen, die demografisch bedingten Leistungskürzungen nicht zu verantworten haben, dürften sie durch die Absenkung des Rentenniveaus im Prinzip nicht belastet werden. Rentensystematisch angemessen wäre es, nur die Rentenansprüche der Versicherten mit einem Kind und ohne Kinder zu verringern. Sie müssten privat Vorsorge treffen. Dem entspricht es, die Rentenansprüche aufgrund von Kindererziehung auszubauen und die Ansprüche aufgrund der gezahlten Beiträge zu verringern. Die u. a. von der Rürup-Kommission beschriebene Alternative, nämlich alle Versicherten an den Rentenkürzungen zu beteiligen und auf eine ergänzende Eigenvorsorge zu verweisen, ist nicht leistungsgerecht und nicht effizient: Um den Beitrag der Personen mit mehreren Kindern für den Fortbestand des Generationenvertrages zu honorieren und eine Dreifachbelastung aus Kindererziehung, Beiträgen und Eigenvorsorge auszugleichen, wären staatliche Ausgleichszahlungen, etwa in Form eines Kindergeldes, notwendig. Effizienter wäre es, die

¹² Alternativ könnte das Problem durch eine allgemeine Versicherungspflicht und eine Ausdehnung der Beitragsbemessungsgrundlage gelöst werden. Allerdings nur, wenn die Finanzierung die aktive Generation insgesamt nicht stärker als bisher belastet, also nicht zur leichteren Überwälzung der bestehenden Rentenlasten missbraucht wird. Die Beitragssätze müssten deutlich gesenkt werden. Hierin liegt ein politisches Risiko einer solchen Reform.

¹³ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft: Grundlegende Reform der gesetzlichen Rentenversicherung, Gutachten, Bonn 1998.

Kinder durch die verstärkte Berücksichtigung von Erziehungszeiten direkt im Rentensystem zu berücksichtigen. Auch dann hätten die Familien bereits in der Erziehungsphase mehr Mittel zur Verfügung, da sie weniger Geld zum Vorsorgesparen aufbringen müssten, jedoch ohne den Umweg über staatliche Zuschüsse.

Die Differenzierung der Rentenansprüche nach der Kinderzahl bedeutet nicht, dass kinderlose Personen im Umlageverfahren keine Rentenansprüche erwerben. Das wäre nur dann der Fall, wenn die Kosten der Erziehung und Ausbildung der Kinder ausschließlich von den Eltern getragen würden. In Deutschland wird jedoch ein erheblicher Teil der Kinderkosten öffentlich finanziert. Die staatliche Unterstützung von Familien mit Kindern umfasst neben den Transferzahlungen, wie z. B. dem Kinder- und dem Erziehungsgeld, auch umfangreiche Sachleistungen, wie die unentgeltliche Schulbildung und subventionierte Kinderbetreuungsplätze¹⁴. Über ihre Steuerzahlungen beteiligen sich auch kinderlose Personen an den Aufwendungen für die nachwachsende Generation. Daher erwerben auch sie Rentenansprüche im Umlageverfahren, allerdings nicht in dem Umfang, wie sie in der gesetzlichen Rentenversicherung zugesagt werden. Die Beteiligung des Einzelnen an der staatlichen Familienförderung ist umso höher, je mehr Steuern gezahlt werden. Sowohl die Rentenversicherungsbeiträge als auch die Steuerzahlungen variieren mit dem Lohn Einkommen der Versicherten. Insofern ist es begründbar, einen Teil der Rentenansprüche weiterhin beitragsbezogen zu gewähren. Die gezahlten Beiträge werden dann als Indikator für die Steuerzahlungen genutzt.

Die Gewichtung zwischen kinderzahl- und beitragsbezogenen Rentenansprüchen müsste sich an dem Verhältnis zwischen privaten und öffentlichen Kinderaufwendungen orientieren. Die Rentenpolitik ist insofern sachlich eng mit der Familien- und der Bildungspolitik verknüpft. Bei der Ermittlung der Kostenaufteilung zwischen Familien und Staat besteht weiterer Forschungsbedarf. Von den Aufwendungen, die in Deutschland durchschnittlich pro Kind anfallen, müsste die staatliche Familienförderung abgezogen werden. Hierzu sind verschiedene Abgrenzungsfragen zu klären. Schon bei der Ermittlung der Gesamtaufwendungen stellt sich beispielsweise die Frage, ob und inwieweit Einkommensausfälle (Opportunitätskosten), die den Eltern im Zuge der Kinderbetreuung entstehen, zu berücksichtigen sind. Zudem stellen nicht alle familienpolitischen Maßnahmen eine Familienförderung im Sinne von Transferzahlungen dar, sondern verfolgen z. T. andere Ziele. Wichtigstes Beispiel ist das Kindergeld im Rahmen des Familienleistungsausgleichs, das anstelle von Kinderfreibeträgen gewährt wird. Vielen Familien dient es zum Ausgleich einer überhöhten, d. h. nicht am subjektiven Leistungsfähigkeitsprinzip orientierten Besteue-

¹⁴ Zum Umfang der Familienförderung siehe Deutsche Bundesbank: Staatliche Leistungen für die Förderung von Familien, in: Monatsbericht, April 2002, S. 15-32; A. Rosenschon: Familienförderung in Deutschland: Eine Bestandsaufnahme, Kieler Diskussionsbeiträge 382, Kiel 2001; Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen: Gerechtigkeit für Familien. Zur Begründung und Weiterentwicklung des Familienlasten- und Familienleistungsausgleichs, in: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.): Schriftenreihe, Bd 202, Stuttgart u. a. 2002, S. 137-165.

rung¹⁵. Nach Berechnungen des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen trägt der Staat je nach Kinderzahl und Familienstand zwischen 34 und 52 Prozent der Erziehungs- und Ausbildungskosten¹⁶. Allerdings tragen die Eltern wiederum einen Großteil der staatlichen Aufwendungen über ihre Steuern.

Werden die Rentenansprüche zugunsten der Eltern zur Anerkennung des generativen Beitrags verlagert werden, müssen die beitragsbezogenen Renten entsprechend gekürzt werden. Schließlich handelt es sich um eine Verschiebung der Anteile am künftigen Beitragsaufkommen.

D. Zur Rentenstaffelung nach der Kinderzahl

Die Erziehung eines Kindes bringt der gesetzlichen Rentenversicherung zusätzliche Erträge im Umfang der von ihm später gezahlten Beiträge. Damit basieren die Renten ökonomisch auf der Erziehung der nächsten Generation, was eine Differenzierung der Rentenansprüche nach der Kinderzahl nahe legt. Schwierig ist es jedoch, den Einfluss der Erziehung auf den späteren wirtschaftlichen Erfolg eines Kindes genauer zu erfassen.

Eine versicherungsmathematische Äquivalenz zwischen den Vorsorgeaufwendungen - hier in Form von Kinderkosten - und den Rentenansprüchen wie im Kapitaldeckungsverfahren gibt es nicht. Dies würde voraussetzen, dass ein eindeutiger ökonomischer Zusammenhang zwischen der Höhe der Aufwendungen pro Kind (verstanden als Humankapitalinvestitionen) und den späteren Löhnen bzw. Beiträgen (verstanden als Humankapitalerträge) besteht. Eine solche Kostenäquivalenz ist - unabhängig vom stochastischen Einkommensausfallrisiko eines Kindes - nicht gegeben. Nicht alle Ausgaben für Kinder haben den Charakter einer Investition, die dem späteren Wohl des Kindes im Sinne hoher Erwerbseinkommen dienen, sondern werden aus Freude an den Kindern getätigt. Es gibt ein Abgrenzungsproblem zwischen Vorsorgeaufwendungen und Konsumausgaben. Daher erscheint es sinnvoll, die Kinderaufwendungen pauschal bei den Rentenansprüchen zu berücksichtigen und das Rentenniveau auf eine Grundsicherung zu beschränken. Eine Lebensstandardsicherung im Umlageverfahren, also der elterliche Anspruch auf erhebliche Teile des Einkommens der jüngeren Generation, birgt die Gefahr einer willkürlichen Umverteilung zwischen den Familien und zwischen den Generationen.

Es ist zu bezweifeln, dass der Äquivalenzgedanke im Umlageverfahren durch eine differenziertere Berücksichtigung der Kinderkosten im Rentensystem, d. h. nach Kostenarten, gestärkt werden kann. Würde man beispielsweise neben einem Grundbedarf nur bestimmte Erziehungs- und Betreuungsaufwendungen berücksichtigen, müsste man die unterschiedlichen Erziehungsmodelle im Hinblick auf den späteren finanziellen Erfolg der Kinder bewerten. Dabei ist schon die Frage, ob die überwiegende Betreuung durch die

¹⁵ Vgl. J. Eekhoff, B. Henman: Familiengeld und Kindergeld als Instrumente der Familienförderung, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Jg. 51 (2002), Heft 3, S. 269-286.

¹⁶ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen, a.a.O., S. 155 f..

Eltern, in einer Tagesstätte oder durch eine Kinderfrau den besten Einfluss hat, nicht pauschal zu beantworten.

Investiven Charakter haben wohl am ehesten die Bildungsaufwendungen. Daher gibt es Überlegungen, die Rentenansprüche oder die Beiträge nach den Bildungsaufwendungen zu differenzieren¹⁷. Allerdings ist es selbst bei Bildungs- und Ausbildungsausgaben problematisch, von einer Kostenäquivalenz auszugehen. Die spätere Lohnhöhe eines Kindes korreliert nicht unbedingt mit den Ausbildungskosten, sondern wird durch zahlreiche andere Einflussfaktoren bestimmt. Die Kosten besagen noch nichts über die Verwertbarkeit der Ausbildung am Arbeitsmarkt, die die Löhne bestimmt. Zudem hängt es von den Fähigkeiten und der Motivation eines Kindes ab, ob und inwieweit sich die Bildungsausgaben in Form höherer Löhne rentieren. Dabei ist es durchaus legitim, sich für eine Ausbildung zu entscheiden, die sich weniger in monetären als in nicht-monetären Größen, wie der Freude am Beruf, rentiert. Zudem sind die Ausbildungskosten als Indikator für die Ausbildungsqualität problematisch. Höhere Kosten entsprechen nicht immer höherer Qualität¹⁸. Selbstverständlich sind auch Kapitalmarktinvestitionen mit unterschiedlichen Risiken behaftet und führen nicht alle zur gleichen Verzinsung. Sie haben jedoch eindeutig einen investiven Charakter und unrentable Anlagen können immer wieder in eine produktivere Verwendung umgeschichtet werden. Der Zusammenhang zwischen eingesetztem Kapital und Kapitalerträgen ist erheblich enger als bei der Humankapitalbildung. Auch eine Differenzierung der Rentenansprüche je Kind nach der Art und Höhe der Bildungsausgaben für das Kind würde eine Bewertung der unterschiedlichen Ausbildungsbiografien – tendenziell nach dem Motto „je teurer desto besser“ - bedeuten.

E. Politische Implikationen

I. Ausbau der Kindererziehungszeiten

Zur Umschichtung der Rentenansprüche zugunsten der Eltern sollte die bestehende Erziehungszeitenregelung ausgedehnt werden. Die Anrechnung der Kindererziehungszeiten ist das einzige Instrument in der gesetzlichen Rentenversicherung, dass elterliche Rentenansprüche aufgrund der Kindererziehung, d. h. unabhängig von dem Familienstand, dem Altersabstand bei mehreren Kindern und weitgehend unabhängig von der Beschäftigungsbiografie, begründet. Inzwischen erwirbt ein Elternteil für die Erziehung eines Kindes auch dann zusätzliche Rentenansprüche, wenn parallel zur Kindererziehung einer bei-

¹⁷ Ziel ist es, nicht nur die Quantität, sondern auch die Qualität der Vorsorgeaufwendungen zu berücksichtigen. Vgl. M. Werding: Umlagefinanzierung als Humankapitaldeckung ..., a.a.O., S. 491-511; ders.: Zur Rekonstruktion des Generationenvertrages: Ökonomische Zusammenhänge zwischen Kindererziehung, sozialer Alterssicherung und Familienleistungsausgleich, Tübingen 1998, S. 231-250 u. S. 391 ff..

¹⁸ Siehe L. Wößmann: Schooling and the Quality of Human Capital, Kieler Studien Nr. 319, Berlin u.a. 2002, S. 25 ff..

tragspflichtigen Beschäftigung nachgegangen wird (sog. additive Lösung), allerdings nur bis zur Beitragsbemessungsgrenze¹⁹. Die Beitragsbemessungsgrenze führt dazu, dass Eltern, die während der ersten drei Lebensjahre ihres Kindes einen überdurchschnittlichen Lohn erzielen, weniger kinderbezogene Rentenansprüche erwerben. Bei einem Einkommen in Höhe der Beitragsbemessungsgrenze, d. h. rund dem doppelten Durchschnittslohn aller Versicherten, bleibt die Kindererziehung rentenrechtlich unberücksichtigt. Diese Ungleichbehandlung der Eltern ist rentensystematisch nicht zu begründen, bedeutet sie doch, die Erziehungsleistung durchgängig berufstätiger und besserverdienender Eltern weniger oder gar nicht anzuerkennen. Dabei handelt es sich nicht um eine bedarfsabhängige Lohnersatzleistung. Angemessen wäre es, allen Erziehenden einheitliche kinderbezogene Rentenansprüche zuzurechnen. Daher sind auch die sogenannten Kinderberücksichtigungszeiten, wonach die Kindererziehung derzeit unter der Voraussetzung unterdurchschnittlicher Lohneinkommen (und mindestens 25 weiterer Versichertensjahre) für weitere sieben Jahre rentensteigernd berücksichtigt wird, zur Vervollständigung des Generationenvertrages ungeeignet.

Die Rentenansprüche aufgrund der Kindererziehung sind nach wie vor unzureichend. Das Ausmaß der Benachteiligung der Eltern in der gesetzlichen Rentenversicherung lässt sich abschätzen, wenn man den Barwert der „Erziehungsrenten“ mit dem Barwert der erwarteten Beiträge eines Kindes vergleicht. Nach Berechnungen von Sinn bemisst sich der zusätzliche Betrag eines neu geborenen Kindes mit durchschnittlicher Erwerbsbiografie und Kindeskindern, die wiederum die eigene Altersrente finanzieren, auf knapp 90 000 € (Barwert der Beiträge im Jahr 1997)²⁰. Diesen zusätzlichen Einnahmen zugunsten der Versichertengemeinschaft stehen keine entsprechenden kinderbezogenen Rentenansprüche gegenüber. Derzeit ergäbe sich nach Berechnungen mit Hilfe des CESifo-Rentenmodells ein Barwert der kinderbezogenen Rente von gut 24 000 € pro Kind²¹. Selbst nach Abzug der öffentlichen Zahlungen für ein Kind zuzüglich der freien Schulbildung (Barwert) verbleibt nach Berechnungen von Sinn ein zusätzlicher Betrag für das Rentensystem von etwa 35 000 € pro Kind, der den Erziehenden zusteht²². Dabei unterstellt der vollständige Abzug der öffentlichen Aufwendungen von den Erträgen je Kind sogar, dass es sich bei den öffentlichen Ausgaben vollständig um Humankapitalinvestitionen handelt, die sich mit der realen Wachstumsrate p. a. der durchschnittlichen Lohneinkommen verzin-

¹⁹ Die additive Anrechnung der Kindererziehungszeiten geht auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12.03.1996 zurück. Vgl. Bundesverfassungsgericht: Beschluss vom 12.03.1996, in: BVerfGE 94, S. 241-267.

²⁰ Unterstellt werden ein Realzins von 4 Prozent, ein jährliches Wachstum der durchschnittlichen Lohneinkommen von real 1,5 Prozent, Beitragszahlungen eines Eckrentners und eine durchschnittliche Wahrscheinlichkeit vorzeitiger Invalidität. Vgl. H.-W. Sinn: Das demographische Defizit – die Fakten, die Folgen, die Ursachen und die Politikimplikationen, in: ifo Schnelldienst, 56. Jg. (2003), H. 5, S. 30; ders.: The Value of Children ..., a.a.O., S. 87 ff..

²¹ Unterstellt werden die durchschnittliche Rentenlaufzeit weiblicher Versicherter und ein Realzins von 4 Prozent. Vgl. M. Werding: Rente nach der Kinderzahl: Argumente zugunsten einer unpopulären Idee, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 52. Jg. (2003), H. 2, S. 212.

²² Vgl. H.-W. Sinn: Das demographische Defizit ..., a.a.O., S. 30; ders.: The Value of Children ..., a.a.O., S. 89.

sen. Die Verzinsung der privaten Kinderaufwendungen wäre dagegen eine Residualgröße (Verhältnis des verbleibenden Barwerts der Beiträge zu den privaten Kinderkosten), die umso niedriger ausfällt, je höher die privaten Kosten tatsächlich sind.

Auch der ermittelte Betrag der heutigen Elternrenten von 24 000 € ist ein Maximalwert, der aufgrund der Anrechnungs- und Aufstockungsregeln je nach eigenen Beitragszahlungen nicht allen Eltern einheitlich gezahlt würde²³. Aufgrund des Geburtenrückgangs dürften die Erziehungsrenten auf Basis aktueller Rentenwerte zudem systematisch überschätzt werden, solange die laufenden Zahlungen der Erwerbstätigen im bisherigen Umfang beitragsbezogen unter den Rentnern verteilt werden. Im Zuge des Geburtenrückgangs werden die Beitragseinnahmen in der Zukunft sinken. Anders die Entgeltpunkte, die die Aufteilung der Mittel unter den Rentnern bestimmen. Die angerechneten Erziehungszeiten (kinderbezogenen Entgeltpunkte) werden künftig weniger Wert sein als Berechnungen auf der Basis der aktuellen Einnahmesituation ergeben.

Durch einen Ausbau der Kindererziehungszeiten müsste der Bundeszuschuss an die Rentenkasse nicht erhöht werden. Zwar zahlt der Bund gegenwärtig Beiträge für die Erziehungszeiten, d. h. sie werden bei der Bemessung des Bundeszuschusses an die Rentenkasse berücksichtigt. Diese ergänzende Steuerfinanzierung ist im Umlageverfahren aber weder notwendig noch sinnvoll. Sie führt dazu, dass ein Teil der laufenden Renten über Steuern finanziert wird. Zur Deckung der kinderbezogenen Rentenansprüche in der Zukunft stehen damit keine zusätzlichen Mittel zur Verfügung. Dies ist auch nicht notwendig, da ein zusätzliches Kind später zusätzliche Beiträge erbringt, die die „Erziehungsrente“ decken.

II. Neudefinition des Eckrentners

Zur Umschichtung der Rentenansprüche zugunsten der Eltern müsste der sogenannte Eckrentner neu definiert werden. Der Eckrentner ist ein fiktiver Versicherter, der genau die Vorsorgeleistungen zur Erreichung des angestrebten Rentenniveaus (definiert in Prozent zum aktuellen durchschnittlichen Nettoeinkommen der Beschäftigten) erbracht hat. Hier

²³ Er setzt sich wie folgt zusammen: Heute würde pro Jahr Kindererziehungszeit ein monatlicher Rentenanspruch von 26 € gewährt (aktueller Rentenwert im Westen), sieht man einmal von den Erziehenden mit überdurchschnittlichem Verdienst ab, die weniger erhielten. Wer ein Kind erzieht, hätte nach heutigem Rentenwert einen monatlichen Rentenanspruch von rund 78 € entsprechend drei Entgeltpunkten im Wert von 26 €. Hinzu käme eine Anhebung der Rentenansprüche aufgrund der Kinderberücksichtigungszeiten, wenn die Erziehenden zwischen dem vierten und zehnten Lebensjahr ihres Kindes gleichzeitig einer Beschäftigung mit unterdurchschnittlichem Verdienst nachgehen und weitere 25 Jahre rentenrechtlicher Zeiten nachweisen. Aufgrund der Lohnabhängigkeit der Aufstockungsbeträge kann hier kein einheitlicher Wert pro Kind ermittelt werden. Im günstigsten Fall, d. h. wenn in dieser Zeit 2/3 des Durchschnittslohnes verdient wurden, kämen monatlich 60 € Rente aufgrund der Höherbewertung der Beitragszeit hinzu. Dies ergibt sich, da die Beiträge um 50 Prozent auf maximal 100 Prozent des Durchschnittseinkommens aufgewertet werden. Wer weniger als 2/3 des Durchschnittseinkommens verdient, erhält auch weniger Rente für die Kindererziehung. Vgl. www.bma.bund.de/neuerente.

wird der Referenzmaßstab für eine versicherungsgemäße Aufteilung des Beitragsaufkommens (ohne Umverteilung) bestimmt. In der Neudefinition müsste die Kinderzahl neben den Beitragszahlungen erfasst werden. Wer weniger als zwei Kinder erzieht oder unterdurchschnittliche Beiträge (als Maßstab für die individuelle steuerliche Beteiligung an den Kinderkosten) zahlt, müsste Rentenabschläge hinnehmen und umgekehrt. Angenommen die Erziehungs- und Ausbildungskosten werden je zur Hälfte von den Familien und von der öffentlichen Hand getragen, müssten Personen mit einem Kind Rentenabschläge von 25 Prozent hinnehmen; Versicherte ohne Kinder Abschläge in Höhe von 50 Prozent. Im Gegensatz zum geltenden Verteilungsmaßstab - der Eckrentner in der gesetzlichen Rentenversicherung ist ein Versicherter, der 45 Jahre lang durchschnittlich verdient und durchgängig in die Rentenkasse eingezahlt hat²⁴ – wäre das Rentensystem stabiler und gerechter.

Bei der Bestimmung eines Grundsicherungsniveaus ist zu bedenken, dass die Rentenansprüche im Umlageverfahren nicht in absoluten Beträgen festgelegt sind, sondern relativ zu den aktuellen Nettolöhnen. Bei einer Absenkung des Rentenniveaus von derzeit 64 Prozent der durchschnittlichen Nettolöhne der Beitragszahler auf eine Grundsicherung ist darauf zu achten, dass auch Personen in den unteren Lohngruppen (bei Vollzeitbeschäftigung und mit zwei Kindern) nicht unter die Sozialhilfe rutschen. Ansonsten müssten die Renten dann in einem Sozialstaat durch Transfers aufgestockt werden. Um die Grundversorgung aller Versicherten zu gewährleisten, müsste zudem die ergänzende kapitalgedeckte Vorsorge bis zum Umfang einer Mindestsicherung verpflichtend sein.

III. Familienpolitische Implikationen

Für die Funktionsfähigkeit des Umlageverfahrens ist es nicht notwendig, die Leistungen der Eltern an ihre Kinder staatlich zu regulieren. Dies widerspräche der Eigenständigkeit der Familie. Es ist davon auszugehen, dass die Eltern im Rahmen ihrer Möglichkeiten eine angemessene Versorgung und Erziehung ihrer Kinder gewährleisten, d. h. einen bestimmten Teil ihres Einkommens für die Kinder aufwenden und die Mittel nach bestem Wissen und Gewissen zum Wohle des Kindes einsetzen. Dafür müssen die Kinder später einen Prozentsatz ihres Einkommens in die Rentenkasse zahlen. Da die Höhe der Beiträge vom Einkommen abhängt, sind die Kinder gleichsam gegen ein Kredittilgungsrisiko versichert. Auch dies entspricht tendenziell der ursprünglichen Altersversorgung in der Großfamilie. Eltern, die die Mittel zur Versorgung ihrer Kinder nicht aus eigener Kraft erwirtschaften können, haben Anspruch auf Sozialhilfe. Ob und wie weit der Staat die Familien darüber hinaus finanziell unterstützt, ist familien- und bildungspolitisch zu entscheiden.

Je mehr der Staat die Familien (durchschnittlich pro Kind) entlastet, umso größer ist der

²⁴ Technisch erfolgt die Verteilung der Einnahmen über die Vergabe von Entgeltpunkten, die aus dem Verhältnis des persönlichen versicherungspflichtigen Entgelts zum Durchschnittsentgelt aller Beschäftigten für jedes Beitragsjahr ermittelt werden.

Anteil am Beitragsaufkommen, der (weiterhin) beitragsbezogen verteilt werden muss. Aufgrund der Verzahnung von Renten- und Familienpolitik ist eine Vereinheitlichung der familienpolitischen Leistungen pro Kind (außer der Sozialhilfe) sinnvoll. Damit könnte eine zusätzliche versteckte Umverteilung zwischen den Familien vermieden werden, die sich ergäbe, wenn die Transfers nach Merkmalen wie Familiengröße, Familienstand, Einkommen, Umfang der Erwerbstätigkeit etc. verteilt werden, die rentenrechtliche Berücksichtigung jedoch pauschal erfolgt. Die Vereinheitlichung der Leistungen entspräche auch einer Gleichbehandlung in dem Sinne, dass der Staat die Erziehung eines Kindes in allen Familien gleich behandelt.