

Hans-Jürgen Krupp

Was bedeutet das Pflegeurteil für die Rentenversicherung?

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem jüngsten Urteil zur Pflegeversicherung eine Berücksichtigung der Kindererziehung auf der Beitragsseite gefordert. Welche Konsequenzen hat das Pflegeurteil für die Rentenversicherung?

Unmittelbar nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Pflegeversicherung vom 3. April 2001 wird diskutiert, ob sich aus diesem Urteil Rückwirkungen für die gesetzliche Rentenversicherung ergeben. Im Vordergrund stehen zurzeit die parteipolitisch geprägten Auseinandersetzungen zwischen Koalition und Teilen der Opposition um die Verabschiedung der Rentenreform, die eine sachliche Auseinandersetzung mit diesem Thema erschweren.

Im aktuellen Rentenstreit hilft das Urteil aber nicht weiter. Zum einen ergibt sich aus dem Urteil kein unmittelbarer Handlungszwang. Das Gericht hat dem Gesetzgeber eine Zeitspanne bis 2004 eingeräumt, ist insofern davon ausgegangen, dass sich keine unmittelbare Rückwirkung auf das jetzige Gesetzgebungsverfahren ergibt. Zum anderen kann sich eigentlich keine der beiden Seiten auf das Urteil berufen. Ganz im Gegenteil, die Vorstellungen beider Seiten im aktuellen Rentenstreit im Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung sind durch das Urteil nicht gedeckt. Insofern hat der Geschäftsführer des Verbandes Deutscher Rentenversicherer Franz Ruland durchaus Recht, wenn er bedauert, dass das Gericht hier eine Außenseiterposition übernommen habe.

Das heißt allerdings nicht, dass dieses Urteil keine Konsequenzen für die gesetzliche Rentenversicherung hätte, ganz im Gegensatz, es erzwingt eine neue, grundlegende Rentenreform, spätestens bis zum Jahre 2004.

Neue Wege

Aus dem Blickwinkel vieler deutschen Renten-Experten handelt es sich sicher in mehrfacher Hinsicht um eine Außenseiterposition. In einer Zeit, in der eine weit verbreitete Ökonomenmeinung den Eindruck vermittelt, dass es nur darauf ankomme, das umlagefinanzierte System ganz oder teilweise durch ein kapitalgedecktes zu ersetzen, sind allerdings auch Außenseitermeinungen wichtig. Für viele Ökonomen

gibt es nur monetäre Beiträge zur Alterssicherung. Im Urteil wird daran erinnert, dass es auch auf die Erziehung von Kindern ankommt. Deswegen spielen auch die ökonomischen Bedingungen eine Rolle, unter denen Kinder erzogen werden.

Interessanterweise öffnet das Urteil eine derartige Überlegung sogar für den Bereich der privaten Sicherung. Für den Fall der Pflegeversicherung hält es ein derartiges Problem für nicht gegeben, aber der Gesetzgeber hat bei anderen Bereichen privater Sicherung zu prüfen, inwieweit die Kinderzahl Einfluss auf die Stabilität privater Sicherung hat. Angesichts einer weltweit vergleichbaren Situation ist damit zu prüfen, inwieweit eine Veränderung der Relation von Beitragszahlern zu Leistungsempfängern die Leistung privater Sicherungssysteme beeinflusst¹.

Auch in strukturellen Fragen beschreitet das Urteil für Deutschland neue Wege. Es muss eben nicht jede Außenseiterposition falsch sein, auch wenn man einräumen muss, dass die Realisierung der im Urteil zu findenden Grundsätze in der gesetzlichen Rentenversicherung noch erhebliche Schwierigkeiten bereiten wird. Allerdings ist der gern verbreitete Eindruck, dies alles sei weltfremd, koste zuviel Geld und lasse sich ohnehin nicht realisieren, falsch. Notwendig ist vielmehr eine grundlegende Strukturreform², wie sie in der Bundesrepublik seit Jahren diskutiert wird und wie sie z.B. auch die SPD vor der Bundestagswahl 1998 in groben Zügen konzipiert hatte.

Bedeutung für die Rentenversicherung

In den Reaktionen auf das Urteil wird die Frage diskutiert, ob nicht zumindest einige der Überlegungen des Gerichts zur Pflegeversicherung auch auf die Rentenversicherung angewendet werden müssten. Eine derartige Überlegung verkennt die Dramatik des Urteils. Das Bundesverfassungsgericht hat ausdrücklich darauf abgestellt, dass es die Leistungsseite in

Prof. Dr. Hans-Jürgen Krupp, 67, ist Präsident der Landeszentralbank in der Freien und Hansestadt Hamburg, in Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein.

¹ Vgl. hierzu Hans-Jürgen Krupp: Ist das Kapitaldeckungsverfahren in der Alterssicherung dem Umlageverfahren überlegen?, in: WSI-Mitteilungen, Heft 5/1997, S. 289-298.

² Vgl. hierzu z.B. Hans-Jürgen Krupp: Langfristige Perspektiven der Alterssicherung, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 78. Jg. (1998), Heft 10, S. 582-590.

Bezug auf die hier zur Diskussion stehende Pflegeversicherung für unproblematisch halte. Insofern ergebe sich an dieser Stelle kein Änderungsbedarf.

Wendet man dagegen die vom Verfassungsgericht entwickelten Grundsätze auf die Leistungsseite der Rentenversicherung an, ist mehr als fraglich, ob das Gericht auch die Leistungsseite der Rentenversicherung für verfassungsgemäß halten würde. Im Zweifel ist damit zu rechnen, dass bei einem erneuten Verfassungsgerichtsverfahren auch diese zur Diskussion gestellt wird, so dass die sich aus dem Urteil ergebenden Konsequenzen für die Rentenversicherung deutlich größer sein würden als die, welche sich aus dem Urteil für die Pflegeversicherung ergeben.

Dies wird deutlich, wenn man zwei Grundsätze herausarbeitet, die das Urteil prägen, und auf die Rentenversicherung anwendet. Einmal wird unmissverständlich dargestellt, dass Kinder einen realen Beitrag zur Stabilisierung sozialer Sicherungssysteme darstellen, die das Altersrisiko mit abdecken. Damit wird zwischen Versicherten unterschieden, die zwei „Beiträge“ erbringen, nämlich einmal die finanzielle Beitragsleistung und zum anderen die Kindererziehung, und solchen, die nur einen „Beitrag“ erbringen, nämlich nur ihre finanzielle Leistung. Die Berücksichtigung der Kindererziehung in sozialen Sicherungssystemen, die das Altersrisiko abdecken, ist eben nach Meinung des Gerichts nicht nur ein Problem staatlicher Familienförderung, das dort und nicht in der Sozialversicherung angesiedelt werden sollte, sondern konstitutiver Bestandteil der sozialen Sicherung.

Mit dieser These werden übrigens gängige Vorstellungen von Beitragsäquivalenz infrage gestellt. Auch der „Beitrag“ der Kindererziehung ist geeignet, spätere Leistungen zu begründen. Will man an dem bisherigen Konzept von Beitragsäquivalenz festhalten, muss man die „realen“ Beiträge der Kindererziehung monetär bewerten und dem Anwartschaftskonto der kindererziehenden Person gutschreiben, ohne dass in diesem Umfang monetäre Beiträge gezahlt werden.

Zeitpunkt der Beitragsentlastung

Damit sind wir bei dem zweiten gewichtigen Gesichtspunkt des Urteils angelangt. Er betrifft den Zeitpunkt der Entlastung auf der Beitragsseite. Die Ausführungen des Urteils zu diesem Punkt zielen von vorneherein stärker auf die Rentenversicherung als auf die Pflegeversicherung. Einhellige Meinung der Rentenreformer war bisher, dass man die Kindererziehung durch eine etwas höhere Rente der Frauen anerkennt, dass es aber zur Beitragsentlastung während der Periode der Kindererziehung keinen Grund gibt.

Dieses Konzept wird vom Verfassungsgericht ausdrücklich abgelehnt. Die Beitragsentlastung muss dann erfolgen, wenn die Kinder erzogen werden, also ein entsprechender Bedarf vorhanden ist. Damit sind all die feingesponnenen Regelungen der aktuellen Rentenreform zur Anerkennung der Kinderziehungszeiten hinfällig.

Die bisherige Regelung hatte ja in der Vergangenheit durchaus einen vernünftigen Hintergrund. Da Frauenrenten sehr niedrig waren, versuchte man, die Situation der Frauen im Alter etwas zu verbessern, indem man auf der Grundlage von Kindererziehungszeiten die Renten verbesserte. Den Höhepunkt dieser Entwicklung findet man in der aktuellen Rentenreform, bei der die Begünstigung der Kindererziehung teilweise von der Einkommenshöhe abhängig gemacht wird (Höherbewertung niedriger Einkommen), also als eine Art von Sozialleistung zur Verbesserung der Situation von Frauen ausgestaltet wird.

Diese Art der Kinderförderung ist nun bis 2004 zu ändern. Die Höhe der Renten von Frauen ist von der Entlastung der Familie in der Zeit der Kindererziehung zu trennen. Das heißt nun nicht notwendigerweise, dass getrennte Beitragstabellen für Kindererziehende und Nicht-Kindererziehende eingeführt werden. Stattdessen könnte während der Kindererziehungszeit der Beitrag für den kindererziehenden Ehepartner durch den Staat und/oder die Versichertengemeinschaft übernommen werden. Zugleich würden Beiträge so bemessen werden, dass der kindererziehende Partner einen angemessenen Rentenanspruch für diese Zeit erwirbt. Werden mehrere Kinder erzogen, verlängert sich die Zeit der Übernahme der Beitragszahlung entsprechend.

Beitragsausgleich für Kindererziehung

Die alte Streitfrage, ob die Förderung der Kindererziehung vom Staat oder der Versichertengemeinschaft zu finanzieren ist, wird – vorsichtig ausgedrückt – durch das Urteil in Richtung einer Finanzierung durch die Versichertengemeinschaft beantwortet. Dies ist sicher neu, nachdem erst in den letzten Jahren durchgesetzt wurde, dass die Finanzierung der Förderung der Kindererziehung durch den Staat erfolgt.

Die bisher genannten Konsequenzen auf der Beitragsseite sind mit einiger Sicherheit aus dem Urteil abzuleiten, auch wenn die konkrete Ausgestaltung dem Gesetzgeber überlassen bleibt. Weniger sicher sind die Auswirkungen, die sich auf der Leistungsseite aus dem Urteil ergeben. Für die Pflegeversicherung hat das Gericht hier keine Probleme gesehen. Es ist

wenig wahrscheinlich, dass dies auch für die Rentenversicherung zutrifft. Hier geht es insbesondere um die Frage, in welchem Umfang die spätere Rentenhöhe von der getroffenen Wahl der Frau zwischen Beruf und Familie abhängt.

Schließlich hat diese Wahl etwas mit der Bereitschaft, Kinder zu erziehen, zu tun. Man kann erwarten, dass das Gericht diese Frage nicht ausklammern wird. Regelungen, welche die Entscheidung für Kinder mit niedrigeren Renten bestrafen, sind jedenfalls nicht geeignet, die Erziehung von Kindern attraktiv zu machen. Man kann zeigen, dass die Einschnitte der aktuellen Rentenreform bei den teilzeitarbeitenden kindererziehenden Frauen besonders tief sind³. Sie werden im Regelfall auch nicht durch die Verbesserungen bei der Kinderförderung ausgeglichen. Auch wenn die Einschnitte bei den nicht erwerbstätigen Hausfrauen relativ gering ausfallen, verfügen sie nicht über Renten, die ihrer Lebensleistung in der Kindererziehung entsprechen. Nach dieser Rentenreform verfügen über eine ordentliche Rente nur Frauen, die über einen eigenständigen Anspruch aus ununterbrochener Vollzeit-Erwerbstätigkeit verfügen.

Gegen den Trend zu einer stärkeren Betonung der eigenständigen Sicherung und einer Reduzierung der abgeleiteten Hinterbliebenensicherung, wie ihn auch die aktuelle Rentenreform kennzeichnet, ist im Prinzip nichts einzuwenden. Es geht aber nicht an, dass die Arbeitsteilung der Ehegatten in Beruf und Familie zu ganz unterschiedlichen Renten führt. Ohne einen Ausgleich zwischen den Eheleuten und eine Beitragsübernahme für den kindererziehenden Ehegatten führt diese Tendenz zu einer massiven Benachteiligung des kindererziehenden Ehegatten, und das sind nun einmal in der Regel die Frauen. Die Entscheidung für Kinder wird beim kindererziehenden Ehegatten damit mit einer niedrigeren Rente bestraft. Dies dürfte mit den Grundsätzen des Pflegeurteils nicht vereinbar sein.

An dieser Stelle taucht eine Fragestellung auf, die sich im Pflegeurteil nicht findet, bei der Reform der Rentenversicherung aber zu beachten wäre, nämlich das Verhältnis von Mann und Frau auf der Leistungsseite. Schon in einem Urteil des Verfassungsgerichts des Jahres 1975 wurde bis 1984 eine Gleichstellung von Mann und Frau gefordert. Interessanterweise ging es damals um die Renten von Witnern.

Inzwischen ist einige Zeit ins Land gegangen, die Vorschläge der von der damaligen Bundesregierung

eingesetzten Sachverständigenkommission für die soziale Sicherung der Frau und der Hinterbliebenen⁴ wurden nicht umgesetzt. Die Frage der Gleichstellung von Mann und Frau in der Rentenversicherung ist nach wie vor ungelöst. Stellt man die Verbindung zu dem Pflegeurteil mit der starken Betonung der Kindererziehung her, ist dies ein verfassungsmäßig inakzeptabler Zustand. Der Gesetzgeber wäre gut beraten, wenn er bei der nun notwendigen Reform eine Lösung vorlegt, welche die Benachteiligung von Frauen, die sich für die Kindererziehung entschieden haben, beseitigt. Dabei wird man davon auszugehen haben, dass eine volle oder teilweise Erwerbstätigkeit von Frauen heute den Normalfall darstellt. Eine eigenständige Sicherung von Mann und Frau mit Beitragsausgleich in der Ehe und Beitragsübernahme durch den Staat/die gesetzliche Versicherung wäre ein geeigneter Ansatz.

Überlegungen zur allgemeinen Versicherungspflicht

Einen interessanten Aspekt hat das Urteil übrigens noch an einer anderen Stelle. Eine allgemeine Versicherungspflicht nach dem Muster der Pflegeversicherung hält es für zulässig, wobei dies nicht notwendigerweise nur eine gesetzliche Versicherung sein muss. Auch eine private Versicherung kann obligatorisch sein. Zugleich wird sichergestellt, dass Minderheiten, die der Versicherungspflicht nicht unterliegen, einen Anspruch auf eine Versicherungsmöglichkeit haben.

Auch diese Überlegungen sind durchaus für die gesetzliche Rentenversicherung relevant, wird doch hier seit langem eine Versicherungspflicht für alle Erwerbstätigen oder alle erwachsenen Personen diskutiert. In diesem Punkt vertritt das Gericht offensichtlich keine Außenseitermeinung. Die Notwendigkeit einer allgemeinen Versicherungspflicht für das Alter wird inzwischen von vielen Experten bejaht. Dazu wird damit erneut die Frage einer obligatorischen Privatvorsorge anstelle der jetzt geplanten freiwilligen und mit erheblichen öffentlichen Mitteln geförderten Privatvorsorge aufgeworfen.

Insgesamt hat das Pflegeurteil des Bundesverfassungsgerichts vom 3. April 2001 also weitreichende Konsequenzen für die Rentenversicherung, welche wahrscheinlich sogar bedeutsamer sind als die unmittelbaren Auswirkungen auf die Pflegeversicherung. Sie sind jedoch struktureller und grundlegender Art. Die Vorbereitung entsprechender Reformen erfordert Zeit, die man sich nehmen sollte. Vielleicht gelingt es ja auch bei der aktuellen Rentenreform leichter, einen Konsens zu finden, wenn nun klar ist, dass das Bundesverfassungsgericht in absehbarer Zukunft eine strukturelle Reform erzwingen wird.

³ Vgl. z.B. Anne Langelüddeke, Birgitta Rabe: Rentenreform 2000: Verbesserung der eigenständigen Alterssicherung von Frauen?, in: Sozialer Fortschritt, Heft 1/2001, S. 6-12.

⁴ Sachverständigenkommission für die soziale Sicherung der Frau und der Hinterbliebenen: Vorschläge zur sozialen Sicherung der Frau und der Hinterbliebenen, Gutachten der Sachverständigenkommission vom 21. Mai 1979.