



Sachstand

Beabsichtigte Privilegierung von Eltern mit drei oder mehr Kindern in der gesetzlichen Rentenversicherung

Beabsichtigte Privilegierung von Eltern mit drei oder mehr Kindern in der gesetzlichen Rentenversicherung

Aktenzeichen: WD 6 - 3000 - 049/18
Abschluss der Arbeit: 22. Mai 2018
Fachbereich: WD 6: Arbeit und Soziales

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Die sogenannte Mütterrente II	4
2.	Verfassungsrechtliche Prüfung am Maßstab des allgemeinen Gleichheitssatzes	5
2.1.	Inhalt des Gleichheitssatz	5
2.2.	Prüfungsgegenstand	5
2.2.1.	Vergleichbare Normadressaten	5
2.2.2.	Ungleichbehandlung	5
2.2.3.	Sachliche Rechtfertigung	6
2.2.3.1.	Legitimer Zweck	6
2.2.3.2.	Geeignetheit	6
2.2.3.3.	Erforderlichkeit	7
2.2.3.4.	Verhältnismäßigkeit im engeren Sinn	7
3.	Fazit	9

1. Die sogenannte Mütterrente II

Das in den einzelnen Kalenderjahren durch Beiträge versicherte Arbeitsentgelt und Arbeitseinkommen wird im Rahmen der Rentenberechnung in Entgeltpunkte umgerechnet. Die Versicherung eines Arbeitsentgelts oder Arbeitseinkommens in Höhe des Durchschnittsentgelts eines Kalenderjahres ergibt einen vollen Entgeltpunkt.

Zeiten der Erziehung eines nach 1991 geborenen Kindes in dessen ersten drei Lebensjahren werden in der gesetzlichen Rentenversicherung gemäß § 3 Nr. 1 i.V.m. §§ 56, 70 des Sechsten Buchs Sozialgesetzbuch (SGB VI) als Beitragszeiten, denen ein Durchschnittsentgelt zugrunde liegt, angerechnet und insoweit für die Rentenberechnung drei Entgeltpunkte berücksichtigt.

Seit dem 1. Juli 2014 umfasst die Kindererziehungszeit bei Geburten vor 1992 gemäß § 249 Abs. 1 SGB VI zwei Jahre. Zuvor war für vor 1992 geborene Kinder seit 1986 nur ein Jahr für die Rente anzurechnen. Die mit der Verlängerung der Kindererziehungszeit und dem sich daraus ergebenden zusätzlichen Entgeltpunkt verbundene Erhöhung der monatlichen Rente um rund 30 Euro wird aus Vereinfachungsgründen als Mütterrente bezeichnet. Damit wurde zwar eine Besserstellung, aber keine Gleichstellung der Anrechnung von Kindererziehungszeiten für vor und nach 1992 geborenen Kindern vollzogen.

Die mit der Stichtagsregelung verbundene Ungleichbehandlung war wiederholt Gegenstand verfassungsgerichtlicher Entscheidungen. Hierzu hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Nichtannahmebeschluss vom 29. März 1996 (Az.: 1 BvR 1238/95) ausgeführt, dass die Ungleichbehandlung von Eltern mit vor und nach 1992 geborenen Kindern verfassungsrechtlich gerechtfertigt sei.

Im Koalitionsvertrag für die 19. Legislaturperiode haben CDU, CSU und SPD die sogenannte Mütterrente II vereinbart, nach der Mütter und Väter, die vor 1992 geborene Kinder erzogen haben, künftig auch das dritte Jahr Erziehungszeit in der Rente angerechnet bekommen sollen. Allerdings soll dies nur für Mütter und Väter gelten, die drei und mehr Kinder erzogen haben.¹ Die Berücksichtigung eines weiteren Entgeltpunktes für alle Eltern mit vor 1992 geborenen Kindern und die daraus zu leistenden höheren Renten wäre wohl nicht zu finanzieren.

Es stellt sich die Frage, ob die nach dem Koalitionsvertrag vorgesehene Privilegierung von Eltern mit drei oder mehr Kindern, denen Kindererziehungszeiten vor 1992 in der gesetzlichen Rentenversicherung anzurechnen sind, den Anforderungen des allgemeinen Gleichheitssatzes aus Art. 3 GG entspricht.

1 Koalitionsvertrag vom 12. März 2018, S. 96. Abrufbar im Internet unter https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Anlagen/2018/03/2018-03-14-koalitionsvertrag.pdf;jsessionid=511E9FFD4B5CEEF794B729A863558BC1.s4t2?_blob=publicationFile&v=5, zuletzt abgerufen am 7. Mai 2018.

2. Verfassungsrechtliche Prüfung am Maßstab des allgemeinen Gleichheitssatzes

2.1. Inhalt des Gleichheitssatzes

Nach dem allgemeinen Gleichheitssatz gemäß Art. 3 Abs. 1 GG ist wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln. Ein Verstoß gegen das Grundrecht liegt jedoch nur vor, wenn die Ungleichbehandlung von wesentlich Gleichem bzw. die Gleichbehandlung von wesentlich Ungleichem nicht verfassungsrechtlich gerechtfertigt ist. In der Weiterentwicklung des Willkürverbots genügt das bloße Vorliegen eines sachlichen Grundes allein nicht zur Rechtfertigung. Es werden vielmehr Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht verlangt, dass sie die ungleiche Behandlung rechtfertigen.² Nach der aktuellen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ergeben sich damit je nach Differenzierungsmerkmal unterschiedliche Anforderungen an die verfassungsrechtliche Rechtfertigung.³

2.2. Prüfungsgegenstand

Bei der verfassungsrechtlichen Prüfung der geplanten Regelung ist zunächst zu untersuchen, ob die Anrechnung des dritten Erziehungsjahres in der Rente, welche nur zugunsten der Mütter und Väter, die drei und mehr Kinder erzogen haben, erfolgen soll, eine Ungleichbehandlung von wesentlich Gleichem darstellen würde.

2.2.1. Vergleichbare Normadressaten

Ein gemeinsamer Bezugspunkt für die Prüfung eines Verstoßes gegen Art. 3 Abs. 1 GG ist die Gruppe der Mütter und Väter mit vor 1992 geborenen Kindern. Es ergeben sich zwei vergleichbare Gruppen von Normadressaten: Zur ersten Gruppe gehören die Mütter und Väter, die ein oder zwei Kinder erzogen haben, zur zweiten Gruppe die Mütter und Väter die drei und mehr Kinder erzogen haben.

2.2.2. Ungleichbehandlung

Ob zwei Personengruppen gleich oder ungleich behandelt werden, beurteilt sich anhand eines Vergleichs der Rechtsfolgen.⁴

Grundsätzlich bekommen Mütter und Väter, die vor 1992 geborene Kinder erzogen haben, zwei Jahre Erziehungszeit angerechnet. Nach der vorgeschlagenen Regelung würden Mütter und Väter, die drei und mehr Kinder erzogen haben, einen dritten Entgeltpunkt pro Kind angerechnet bekommen und somit einen Entgeltpunkt mehr, als Mütter und Väter, die ein oder zwei Kinder erzogen haben.

2 BVerfGE 55, 72/88, 105, 73/110; 107, 205/214.

3 BVerfGE 129, 49 = NVwZ 2011, 1316.

4 BeckOK, GG/Kischel, Art. 3, Rn.15.

Da nur die zweite Gruppe privilegiert wird, liegt eine Ungleichbehandlung von wesentlich Gleichen vor.

2.2.3. Sachliche Rechtfertigung

Fraglich ist, ob eine solche Bevorzugung der Mütter und Väter, die drei und mehr Kinder erzogen haben, gerechtfertigt ist. Das ist der Fall, wenn für die Ungleichbehandlung ein sachlicher Grund sowie hinreichende Unterschiede zwischen den Normadressaten vorliegen. Je nach Regelungsgegenstand und Differenzierungsmerkmalen ergeben sich für den Gesetzgeber unterschiedliche Anforderungen an den Differenzierungsgrund. Diese reichen vom bloßen Willkürverbot bis zu einer strengen Bindung an die Verhältnismäßigkeitserfordernisse. Der Gleichheitssatz ist umso strikter, je mehr er den Einzelnen als Person betrifft. Der Raum für gesetzgeberische Gestaltung ist größer, wenn allgemeine Lebenssachverhalte geregelt werden.⁵

Vorliegend ist zu klären, ob ein sachlicher Grund für die Begünstigung der Mütter und Väter, die drei und mehr Kinder erzogen haben, vorliegt. Das Differenzierungsmerkmal knüpft an die Anzahl der erzogenen Kinder. Es handelt sich um ein Merkmal, welches nicht zu beeinflussen ist, da die Regelung auf die Erziehung von vor 1992 geborene Kinder Bezug nimmt, was einen abgeschlossenen Sachverhalt darstellt. Es ist eine strenge Verhältnismäßigkeitsprüfung vorzunehmen, wonach eine Ungleichbehandlung gerechtfertigt ist, wenn die Regelung einem legitimen Zweck dient, als Mittel zu diesem Zweck geeignet, erforderlich und angemessen ist.⁶

2.2.3.1. Legitimer Zweck

Die Privilegierung müsste ein mit dem geltenden Recht in Einklang stehendes Ziel verfolgen. Es ist davon auszugehen, dass sich Erwerbsunterbrechungen für Kindererziehung langfristig besonders für Frauen negativ im Alter auswirken. Dies dürfte umso mehr gelten, je mehr Kinder erzogen worden sind. Ziel der Einführung der in Rede stehenden Regelung ist die Milderung bestehender Altersarmut. Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG garantiert ein Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums⁷, sodass die Milderung der Altersarmut ein legitimes Ziel darstellt.

2.2.3.2. Geeignetheit

Die Privilegierung der Mütter und Väter, die drei und mehr Kinder erzogen haben, müsste geeignet sein, die Altersarmut zu bekämpfen. Geeignet ist jede Maßnahme, die einen förderlichen Beitrag zur Zielerreichung leistet. Hierfür genügt die Tauglichkeit der Maßnahme, ohne dass diese die bestmögliche sein muss.⁸

5 BVerfGE 88, 87 (96f.).

6 BVerfGE 120, 274 (318f.).

7 BVerfGE 125, 175.

8 BVerfGE 115, 276 (308).

Die Anrechnung des dritten Jahres Erziehungszeit kann durch die höhere Rentenzahlung zur Milderung der Altersarmut unter wirtschaftlichen Aspekten beitragen.

2.2.3.3. Erforderlichkeit

Erforderlich ist die Privilegierung der Mütter und Väter, die drei oder mehr Kinder erzogen haben, wenn es kein anderes gleich wirksames, aber weniger belastendes Mittel zur Erreichung des Zwecks gibt.⁹ Eine Handlungsalternative, mit der die Altersarmut ohne finanziellen Mehraufwand für die gesetzliche Rentenversicherung in gleichen Umfang gemildert werden könnte, ist nicht ersichtlich. Die Privilegierung der Eltern, die drei oder mehr Kinder erzogen haben ist somit zur Zielerreichung erforderlich.

2.2.3.4. Verhältnismäßigkeit im engeren Sinn

Schließlich müssten die Privilegierung der Mütter und Väter, die drei oder mehr Kinder erzogen haben, und die dadurch verursachte Benachteiligung der Mütter und Väter, die ein oder zwei Kinder erzogen haben, angemessen sein. Eine unterschiedliche Behandlung vergleichbarer Sachverhalte ist nur dann angemessen, wenn die Schwere des Eingriffs bei einer Gesamtabwägung nicht außer Verhältnis zu dem Gewicht der ihn rechtfertigenden Gründe steht.¹⁰ Bei der Frage, ob Ungleichbehandlung und rechtfertigender Grund in einem angemessenen Verhältnis stehen, kommt es insbesondere darauf an, in welchem Maß sich die Ungleichbehandlung auf die Ausübung grundrechtlich geschützter Freiheiten nachteilig auswirken kann.¹¹ Grundrechte verschärfen nicht nur den Rechtfertigungsmaßstab, sondern wirken ihrerseits auch rechtfertigend.¹²

Der Rechtfertigungsmaßstab könnte verschärft sein, wenn die Ausübung des Erziehungsrechts der Eltern, die ein oder zwei Kinder erzogen haben, beeinträchtigt ist. Nach Art. 6 Abs. 1 und 2 GG steht die Familie unter dem besonderen Schutz der staatlichen Ordnung; die Erziehung der Kinder ist das natürliche Recht der Eltern. Ein Eingriff in das Erziehungsrecht der Eltern, die ein oder zwei Kinder erzogen haben ist schon deswegen nicht gegeben, da die Regelung lediglich vor 1992 geborene Kinder betrifft, deren Erziehung bereits abgeschlossen ist.

Im Urteil vom 7. Juli 1992 hat das Bundesverfassungsgericht den Gesetzgeber nach Art. 3 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 6 Abs. 1 GG verpflichtet, den Mangel des Rentenversicherungssystems, der in dem durch Kindererziehung bedingten Nachteil bei der Altersversorgung liegt, in weiterem Umfang als zuvor auszugleichen.¹³

9 BVerfGE 30, 292 (316); BVerfGE 90, 145 (172); BVerfGE 91, 207 (222).

10 BVerfGE 118, 168 (195).

11 BeckOK, GG/Kischel, Art. 3, Rn. 48-51.

12 BeckOK, GG/Kischel, Art. 3, Rn. 51.

13 BVerfGE 87, 1

Die rentenrechtliche Honorierung von Kindererziehungsleistungen stellt eine in der Verantwortung der Gesamtgesellschaft liegende Maßnahme des Familienlastenausgleichs dar. Unter der aus Art. 6 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip folgenden Pflicht des Staates zum Familienlastenausgleich versteht man staatliche Transferleistungen, die an das Vorhandensein einer Familie anknüpfen und insbesondere einen Ausgleich für kindbezogene Aufwendungen darstellen.¹⁴

Bei der Festlegung der Reformschritte gebührt dem Gesetzgeber eine ausreichende Anpassungszeit, und er darf die jeweilige Haushaltslage und die finanzielle Situation der gesetzlichen Rentenversicherung berücksichtigen. Der an den Verfassungsauftrag gebundene Gesetzgeber hat erkennbar sicherzustellen, dass sich mit jedem Reformschritt die Benachteiligung der Familie tatsächlich verringert.¹⁵ Die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers wäre beispielsweise unzulässig beschränkt, wenn es ihm verwehrt wäre, eine derart komplexe Reform wie die Berücksichtigung von Kindererziehungszeiten bei der Altersversorgung in mehreren Stufen zu verwirklichen.¹⁶ Inwieweit müssen gegebenenfalls noch weiterhin bestehende Gerechtigkeitslücken hingenommen werden.

Der Gesetzgeber hat einen Spielraum, wie er einen sozialen Ausgleich für Kindererziehung ausgestaltet.¹⁷ Insbesondere im Bereich der Gestaltung von Systemen sozialer Sicherheit verfügt der Gesetzgeber nach ständiger verfassungsgerichtlicher Rechtsprechung über einen weiten Gestaltungsspielraum mit nur eingeschränkter gerichtlicher Überprüfbarkeit. Auch die Einschätzung, inwieweit der Gesetzgeber tätig werden muss, um einer Schwächung des Solidarsystems eines Sozialversicherungszweigs vorzubeugen, unterliegt danach einem weiten Beurteilungs- und Gestaltungsspielraum.¹⁸

Der Gesetzgeber kann diesen Gestaltungsspielraum ausnutzen, um einen weiteren Schritt zum Familienlastenausgleich zu unternehmen. Mit der Zuerkennung eines weiteren Entgeltpunktes werden die finanziellen Belastungen, die Eltern durch die Erziehung von drei und mehr Kinder erlitten haben, gemindert. Die Bemühungen des Gesetzgebers unter Berücksichtigung der zur Verfügung stehenden wirtschaftlichen Mittel eine Lösung zur Milderung der Altersarmut für eine bestimmte Gruppe zu schaffen, liegen noch innerhalb der Grenzen seines Gestaltungsspielraumes.

Die Ungleichbehandlung der Eltern, die ein oder zwei Kinder erzogen haben, dient somit einem legitimen Zweck und ist als Mittel zu diesem Zweck geeignet, erforderlich und angemessen.

14 Koop, Thorsten: Die Mütterrente im verfassungsrechtlichen Kontext, NZS 2015, 650.

15 BVerfG, Urteil vom 07. Juli 1992 – 1 BvL 51/86 –.

16 BVerfG Beschl. v. 29.3.1996 – 1 BvR 1238/95, BeckRS 1996, 21530.

17 LSG Nordrhein-Westfalen: „Mütterrente“ ist verfassungsgemäß, becklink 2002265, beck-online.

18 BVerwG, Urteil vom 2. Dezember 2015- 10 C 18/14, Rn. 28.

3. Fazit

Mit dem Inkrafttreten des Rentenreformgesetzes 1992 am 1. Januar 1992 hat der Gesetzgeber die ersten Schritte zur Verbesserung der Alterssicherung kindererziehender Personen getan.¹⁹ Seitdem sind für nach 1991 geborene Kinder drei Jahre Kindererziehungszeiten anzurechnen. Das zum 1. Juli 2014 in Kraft getretene Gesetz über Leistungsverbesserungen in der gesetzlichen Rentenversicherung hat mit der sogenannten Mütterrente die Kindererziehungszeit für vor 1992 geborene Kinder um ein Jahr auf zwei Jahre verdoppelt. Durch die sogenannte Mütterrente II kann der Gesetzgeber einen weiteren Schritt in die gleiche Richtung vornehmen. Weder der allgemeine Gleichheitssatz noch der Auftrag des Grundgesetzes zum Schutz und zur Förderung von Ehe und Familie verbieten die Milderung der Altersarmut bezogen auf eine bestimmte Personengruppe. Die Beschränkung der Anrechnung eines weiteren Jahres mit Kindererziehungszeiten für vor 1992 geborene Kinder auf Eltern, die drei oder mehr Kinder erzogen haben, dürfte im Einklang mit dem Grundgesetz stehen.

Eine abschließende Prüfung der Verfassungsmäßigkeit einer konkreten gesetzlichen Regelung bleibt dessen ungeachtet dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten.

19 BVerfGE 87, 1 (40).