



Sachstand

Einführung eines Kinderfreibetrages für die Bemessung des Beitrags zur gesetzlichen Rentenversicherung

Einführung eines Kinderfreibetrages für die Bemessung des Beitrags zur gesetzlichen Rentenversicherung

Aktenzeichen: WD 6 - 3000 - 065/21
Abschluss der Arbeit: 23. August 2021
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.	Bedeutung der Kindererziehung für die Beitrags- und die Leistungsseite	4
2.	Prinzipien der gesetzlichen Rentenversicherung	6
3.	Selbstregulierender Mechanismus	7
4.	Schlussfolgerungen	7

1. Bedeutung der Kindererziehung für die Beitrags- und die Leistungsseite

Die Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung erfolgt im Umlageverfahren: Die Ausgaben eines Kalenderjahres sind grundsätzlich durch die Beiträge und die Zuschüsse des Bundes des gleichen Kalenderjahres zu decken. Im Rahmen des sogenannten Generationenvertrags finanzieren die Versicherten mit ihren Beiträgen die Renten für die aus dem Erwerbsleben ausgeschiedene Generation im Vertrauen darauf, im Alter durch die nachfolgende Generation ebenso versorgt zu werden. Dies setzt eine nachwachsende Generation und damit die Geburt und Erziehung von Kindern voraus. Die Kindererziehung hat nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts insoweit für das System der Altersversorgung, hier die gesetzliche Rentenversicherung, eine bestandssichernde Bedeutung.¹

Aus diesem Grunde entspricht die rentenrechtliche Berücksichtigung der Kindererziehung der nach dem Sozialstaatsprinzip verfassungsrechtlich gebotenen Gerechtigkeit zwischen den Generationen im System der gesetzlichen Rentenversicherung.²

Fraglich ist, ob der Eltern zu gewährende Ausgleich für die Erziehungsleistung durch höhere Rentenleistungen oder auch durch geringere Beitragszahlungen erfolgen sollte. Auf der Leistungsseite wirken sich Kinder vor allem durch die Anerkennung von Erziehungszeiten bis zum zehnten Lebensjahr des Kindes jeweils individuell in den Rentenversicherungskonten aus. Damit sollen Nachteile in der Erwerbsbiographie durch erziehungsbedingte Ausfälle der Beitragszahlung weitgehend ausgeglichen werden.³ Zur Finanzierung der Kindererziehungszeiten bis zum dritten Lebensjahr eines Kindes zahlt der Bund pauschal Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung, durch die die Erziehungsperson so gestellt wird, als hätte sie ein durchschnittliches Einkommen erzielt.⁴ Daraus ergibt sich aktuell eine um rund 100 Euro höhere Rente. Die Beitragsersparnis beträgt für die Erziehungsperson etwa 23.000 Euro.⁵

1 U.a. BVerfGE 129, 49.

2 Ausführlich Becker, Joachim (2001). Transfergerechtigkeit und Verfassung - Die Finanzierung der Rentenversicherung im Steuer- und Abgabesystem und im Gefüge staatlicher Leistungen, Tübingen, Mohr Siebeck.

3 Ausweitung der Rentenleistungen für Kindererziehung u. a. aufgrund des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 12. März 1996 (BVerfGE 94, 241) durch das Rentenreformgesetz 1999 vom 16. Dezember 1997 und das Altersvermögensergänzungsgesetz vom 21. März 2001. Ausführlich Sachstand: Rentenleistungen an Familien, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, 13. November 2017, Az. WD 6 - 3000 - 061/17, abrufbar im Internet unter <https://www.bundestag.de/blob/536690/e6360ef5079983154d525b4cdcb28a7a/wd-6-061-17-pdf-data.pdf>, zuletzt abgerufen am 19. August 2021.

4 Die Beitragszahlung des Bundes für Kindererziehungszeiten betrug im Jahr 2019 rund 15.392 Mio. Euro. Deutsche Rentenversicherung Bund. Rentenversicherung in Zeitreihen (2020), S. 243, abrufbar im Internet unter https://www.deutsche-rentenversicherung.de/SharedDocs/Downloads/DE/Statistiken-und-Berichte/statistik-publikationen/rv_in_zeitreihen.pdf?__blob=publicationFile&v=5, zuletzt abgerufen am 19. August 2021.

5 Monatlicher Rentenbetrag: 0,0833 Entgeltpunkte x 36 Monate x 34,19 Euro = 102,53 Euro, Vorläufiges jährliches Durchschnittsentgelt 41.541 Euro x 18,6 % Beitragssatz x 3 Jahre = 23.179,88 Euro.

Ferner wirken sich Kinder auf der Leistungsseite bei den Hinterbliebenenrenten aus, denen eine Unterhaltersatzfunktion zukommt. So besteht für Kinder von verstorbenen Versicherten bei Erfüllung der Voraussetzungen Anspruch auf Waisenrente, wofür kein höherer Beitrag zu leisten ist. Zudem beeinflusst die Erziehung von Kindern den Anspruch und die Höhe von Hinterbliebenenrenten an Witwen und Witwer.

Dagegen erfolgt die Bemessung der Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung unabhängig davon, ob Kinder erzogen werden. Erwerbstätige mit und ohne Kinder zahlen insoweit die gleichen Rentenversicherungsbeiträge. Da Familien mit Kindern für die Zukunft des gesetzlichen Rentensystems unabdingbar sind, wurden in den vergangenen Jahrzehnten, insbesondere in den 1980er Jahren, immer wieder Vorschläge für eine Differenzierung der Beitragshöhe in Abhängigkeit von der Kinderzahl unterbreitet.⁶ Auch aktuell wird im politischen Raum diskutiert, den Beitrag für Kindererziehende zu reduzieren.⁷ Denkbar wäre ein dem Steuerrecht nachempfundener Kinderfreibetrag der vom Bruttoarbeitsentgelt in Abzug zu bringen wäre.

In der wie die gesetzliche Rentenversicherung umlagefinanzierten sozialen Pflegeversicherung erhöht sich der Beitragssatz für Versicherte ohne Kinder um einen Beitragszuschlag in Höhe von 0,25 Beitragssatzpunkten. Hintergrund der Einführung des Beitragszuschlags für Kinderlose war das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 3. April 2001, in dem es für mit dem Grundgesetz unvereinbar erklärt hat, dass Eltern in der sozialen Pflegeversicherung gleich hohe Beiträge zahlen mussten wie Kinderlose.⁸ Der Gesetzgeber wurde verpflichtet, Kinder erziehende Versicherte bei der Zahlung der Beiträge ab dem Jahr 2005 zu entlasten. Innerhalb dieser Frist war die Bedeutung des Urteils für andere Zweige der Sozialversicherung zu prüfen. Im Vergleich zur sozialen Pflegeversicherung ist die Ausgangssituation in der gesetzlichen Rentenversicherung verfassungsrechtlich und sachlich aufgrund der bereits leistungsseitig geregelten Berücksichtigung der Kindererziehung jedoch eine andere.⁹ Mit der rentensteigernden Anrechnung von Zeiten der Kindererziehung und dem zusätzlichen rentenrechtlichen Nachteilsausgleich ist von einer weiteren

6 Vgl. Schmähl, Winfried; Rothgang, Heinz; Viebrok, Holger (2004). Berücksichtigung von Familienleistungen in der Alterssicherung, Forschungsnetzwerk Alterssicherung (FNA) des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger, S. 106 ff., abrufbar im Internet unter https://www.fna-rv.de/subsites/FNA/de/Inhalt/97_Allgemeines/Downloads/FNA/Projektberichte/Projektbericht_2002-04.pdf?blob=publicationFile&v=1, zuletzt abgerufen am 19. August 2021, mit Verweis auf Schmähl, Winfried (1988). Alterssicherung und Familienlastenausgleich, in: W. Schmähl (Hrsg.), Beiträge zur Reform der Rentenversicherung, Tübingen, Mohr Siebeck, S. 245-269.

7 U.a. Hoffmann, Ulrich; Zeh, Klaus; Lenze Anne (2019). Die unterschiedliche Leistungsfähigkeit von Menschen berücksichtigen – nach Zahl der Kinder, in: Stimme der Familie, 1/2019, S. 9 ff.; Deutscher Familienverband (2019), DFV-Positionen für eine familiengerechte Rente und einen verlässlichen Generationenvertrag, abrufbar im Internet unter https://www.deutscher-familienverband.de/wp-content/uploads/2020/02/190212_DFV-Positionen_Rentenkommission.pdf?utm_source=mailpoet&utm_medium=email&utm_campaign=dfv-presse-gerechte-rentenbeitraege-statt-belastung-von-kinderlosen_12, zuletzt abgerufen am 20. August 2021.

8 BVerfGE 103, 242 ff.

9 Ruland, Franz (2012). Grundprinzipien des Rentenrechts - Rentenversicherung „Generationenvertrag“, in: Eichenhofer-Rische-Schmähl (Hrsg.). Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung SGB VI. Köln 2012, Luchterhand, Kapitel 9, Rn. 61 ff.

Privilegierung von Eltern in der gesetzlichen Rentenversicherung auf der Beitragsseite bisher abgesehen worden. Vor dem Bundesverfassungsgericht ist hierzu eine Verfassungsbeschwerde anhängig.¹⁰

Zur Frage, mit welchen konkreten Auswirkungen bei der Einführung eines Kinderfreibetrages in der gesetzlichen Rentenversicherung für Eltern in der aktiven Kindererziehungsphase und für sozialversicherungspflichtig Beschäftigte ohne Kinder sowie für das Renten- beziehungsweise Sicherungsniveau zu rechnen ist, werden zunächst im Folgenden die Prinzipien der gesetzlichen Rentenversicherung sowie der selbstregulierende Mechanismus von Beitragshöhe und Sicherungsniveau vorgestellt.

2. Prinzipien der gesetzlichen Rentenversicherung

Die Höhe einer Rente richtet sich nach dem Versicherungsprinzip vor allem nach der Höhe der während des Versicherungslebens durch Beiträge versicherten Erwerbseinkommen. Die Beiträge werden nach einem Vomhundertsatz (Beitragssatz) von den Erwerbseinkommen bis zur Beitragsbemessungsgrenze erhoben.

Durch den für alle Versicherten in der allgemeinen Rentenversicherung geltenden Beitragssatz hängt die Rentenhöhe zwar von der Höhe der gezahlten Beiträge ab, dennoch besteht zwischen der Summe der im gesamten Erwerbsleben gezahlten Beiträge und der insgesamt im Ruhestand bezogenen Leistungen keine direkte Äquivalenz. Grund hierfür ist, dass der Beitragssatz nicht als statische Größe feststeht, sondern je nach wirtschaftlichen Gegebenheiten und den Anforderungen des umlagefinanzierten Rentenversicherungssystems variiert. Eine exakte Äquivalenz zwischen Beitrag und Leistung besteht daher lediglich innerhalb einer Jahrgangskohorte bei durchgehender Versicherung, das heißt für Gruppen von Versicherten, die zur selben Zeit Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung gezahlt haben.¹¹

Die gesetzliche Rentenversicherung beruht insoweit neben dem Versicherungsprinzip auch auf dem Prinzip der so genannten Teilhabeäquivalenz, wonach die Rentenhöhe auf das Verhältnis des durch Beiträge versicherten individuellen Erwerbseinkommens zum durchschnittlichen Verdienst aller Versicherten zurückgeht.¹² Dabei werden relative Einkommenspositionen aus der Erwerbsphase in die Ruhestandsphase übertragen, sodass bei lückenloser Erwerbsbiographie Versicherte mit einem höheren Einkommen im Verhältnis zum Durchschnittsverdiener überdurchschnittliche Renten erhalten, während die Rente für Versicherte mit geringeren Einkommen oder diskontinuierlicher Erwerbsbiographie unter dem Durchschnitt liegt.

Dem Versicherungsprinzip steht in der gesetzlichen Rentenversicherung ein sozialer Ausgleich in beträchtlichem Umfang gegenüber. Zu diesem Solidarprinzip gehören sämtliche Rentenleis-

10 Az. 1 BvR 2824/17.

11 Ruland, Franz (2012): Grundprinzipien der Rentenversicherung, in: Eichenhofer-Rische-Schmähl (Hrsg.). Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung SGB VI. Köln 2012, Luchterhand, Kapitel 9, Rd. 47.

12 Rürup, Bert (2006): Die Bedeutung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für die Gesetzliche Rentenversicherung, in: Deutsche Rentenversicherung, 4-5/2006, S. 240.

tungen, die nicht als Äquivalent zum gezahlten Beitrag erbracht werden und insoweit nicht beitragsgedeckt, also versicherungsfremd sind. Die Finanzierung der nicht beitragsgedeckten Leistungen erfolgt pauschalisiert aus Bundesmitteln.

Erziehenden bei gleichen Leistungen gegenüber Nicht-Erziehenden eine Beitragsermäßigung aufgrund eines Kinderfreibetrags zu gewähren, würde ebenfalls eine Abweichung vom Versicherungs- und Äquivalenzprinzip bedeuten.

3. Selbstregulierender Mechanismus

Die Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung werden im Umlageverfahren durch die im selben Zeitraum erzielten Einnahmen aus den Beitragszahlungen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer sowie durch staatliche Zuwendungen, insbesondere den Bundeszuschüssen, bestritten. Die Rentenversicherungsträger halten lediglich eine schwankende Nachhaltigkeitsrücklage, der die Überschüsse der Einnahmen über die Ausgaben zugeführt werden und aus der Defizite zu decken sind.

Die Anpassung der Renten und damit auf die Dauer auch des Rentenniveaus sowie die Festsetzung des Beitragssatzes und des Bundeszuschusses sind in einen gesetzlich geregelten selbstregulierenden Mechanismus eingebunden, mit dem ein Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben gewährleistet ist. Danach ist der Beitragssatz für jedes Kalenderjahr im Voraus so festzusetzen, dass die Beitragseinnahmen und Bundeszuschüsse die Ausgaben eines Kalenderjahres decken und dass für den Ausgleich von Einnahmeschwankungen zum Ende des Kalenderjahres, für das der Beitragssatz zu bestimmen ist, eine Rücklage vorhanden sein wird, die mindestens das 0,2fache und höchstens das 1,5fache der durchschnittlichen monatlichen Ausgaben der allgemeinen Rentenversicherung beträgt. Eine Veränderung des Beitragssatzes ist zwingend zur Steuerung der Einnahmen vorgeschrieben, wenn die Mindestrücklage voraussichtlich unter- oder die Höchstrücklage überschritten wird. Hiervon abweichend beträgt der Beitragssatz nach dem RV-Leistungsverbesserungs- und -Stabilisierungsgesetz vom 28. November 2018 auch bei Überschreiten der Höchstrücklage bis zum Jahr 2025 mindestens 18,6 Prozent.

Veränderungen des Beitragssatzes beeinflussen die Höhe des Bundeszuschusses und die jährlich zum 1. Juli durchzuführenden Rentenanpassungen: Bei einer Verringerung des Beitragssatzes mindert sich die Höhe der Bundeszuschüsse und die Renten werden stärker erhöht. Dies wirkt sich durch die daraus folgenden höheren Rentenausgaben entsprechend abschwächend auf die weitere Entwicklung des Beitragssatzes aus. Steigt der Beitragssatz dagegen an, erhöht sich zugleich auch der Bundeszuschuss, während die nächste Rentenanpassung gedämpft wird.

4. Schlussfolgerungen

Beitragssatz, Sicherungsniveau, das Verhältnis von Rentnern zu Beitragszahlern und die Zahlungen des Bundes sind die für die finanzielle Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung maßgeblichen Stellschrauben. Mindereinnahmen durch die Einführung eines Kinderfreibetrags bei der Beitragsbemessung hätten durch den selbstregulierenden Mechanismus ohne entsprechende Gegenfinanzierung ein sinkendes Sicherungsniveau, eine längere Lebensarbeitszeit zur Verkürzung der Rentenlaufzeiten für ein günstigeres Verhältnis von Rentnern zu Beitragszahlern und/oder das Erfordernis zusätzlicher Bundesmittel zur Folge.

Laut Auskunft der Deutschen Rentenversicherung Bund liegen aus dem Datenbestand keine Berechnungen darüber vor, wie sich die Einführung eines Kinderfreibetrags bei der Beitragsbemessung konkret auf die gesetzliche Rentenversicherung auswirken würde.

Soll die Einführung eines Kinderfreibetrages für die Beitragsbemessung in der gesetzlichen Rentenversicherung kostenneutral erfolgen, stünde die damit verbundene geringere Belastung versicherter Arbeitnehmer, die Kinder erziehen, einer entsprechend höheren Belastung der Versicherten, die keine Kinder (mehr) erziehen, gegenüber.

Nach einer im Jahr 2016 veröffentlichten Studie würden die Mindereinnahmen der Sozialversicherung durch die Berücksichtigung eines dem Steuerrecht entsprechenden Kinder- und Erziehungsfreibetrags in Höhe von seinerzeit 7.248 Euro pro Kind ohne entsprechende Gegenfinanzierung etwa 5,2 Mrd. Euro pro Jahr betragen. Zum Ausgleich der Mindereinnahmen müsste der Rentenbeitragssatz um 0,6 Prozentpunkte angehoben werden. Das verfügbare Einkommen eines Musterhaushalts mit zwei Kindern und einem Alleinverdiener und einem Bruttoverdienst von 43.200 Euro erhöhte sich um ca. 1.200 Euro.¹³

Die sich bei Einführung eines Kinderfreibetrages einstellende Abhängigkeit der Rentenfinanzen und damit des Beitragssatzes von der Anzahl der in Deutschland aktuell von den Rentenversicherten erzogenen Kinder und der Umstand der Außerachtlassung nicht rentenversicherter Eltern wurde in der Wissenschaft kritisch beurteilt. Ferner könnten durch geringere Arbeitgeberbeiträge für Erziehende Verzerrungen auf dem Arbeitsmarkt entstehen. Deshalb wurde bisher einer Entlastung während der Phase der Kindererziehung durch einen steuerfinanzierten Pauschaltransfer der Vorzug gegeben. Der Transfer solle eher an alle Eltern unabhängig von ihrer Zugehörigkeit zu einem Alterssicherungssystem fließen. Die Finanzierung der Entlastung könnte durch einen zweckgebundenen Zuschlag zur Einkommensteuer und damit einkommensabhängig erfolgen und zugleich so ausgestaltet werden, dass nicht die Kindererziehenden selbst zur Finanzierung herangezogen werden.¹⁴

13 Blömer, Maximilian; Buhlmann, Florian; Löffler, Max; Peichl, Andreas; Siegloch, Sebastian; Stichnoth, Holger (2016): Kinderfreibeträge in der Sozialversicherung. Studie des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie, Mannheim, S. 58, 63, abrufbar im Internet unter https://ftp.zew.de/pub/zew-docs/gutachten/EndberichtKinderfreibetrag_2017.pdf, zuletzt abgerufen am 20. August 2021.

14 Schmähl, Winfried; Rothgang, Heinz; Viebrok, Holger (2004). Vgl. Fn. 6, S. 104 ff.