



Auszug aus dem Jahresgutachten 2006/07

Reform der Hinterbliebenenversorgung
(Ziffern 335 bis 346)

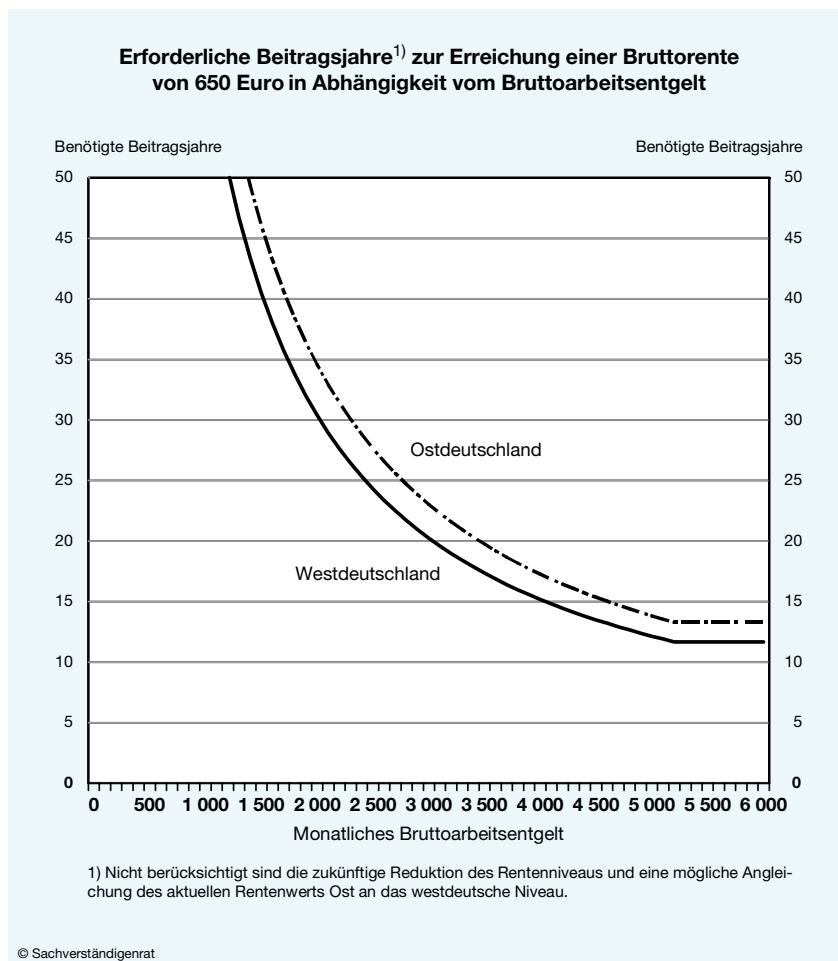
Mit der Umstellung auf die versicherungspflichtigen Entgelte orientiert sich die Rentenanpassung stärker an der tatsächlichen Entwicklung der Einnahmen (einnahmeorientierte Ausgabenpolitik) und ist von Sondereffekten und Besonderheiten der VGR-Systematik unabhängig. Da aus statistischen Gründen die Entwicklung der versicherungspflichtigen Entgelte aus dem Vorjahr am 1. Juli noch nicht zur Verfügung steht, ist es erforderlich, die Rentenanpassung um ein halbes Jahr auf den ersten Januar zu verschieben und dann entsprechend die Entwicklung aus dem vorvergangenen Jahr zugrunde zu legen (Rürup-Kommission, 2003). Eine solche Verschiebung des Rentenanpassungstermins sollte zweckmäßiger in einem der Jahre erfolgen, in denen es zu keiner Rentenanpassung kommt, also recht bald. Damit können die Belastungen der Rentner durch die Verschiebung gering gehalten werden.

4. Reform der Hinterbliebenenversorgung

335. Trotz der sehr weitreichenden Reformen dürfte die mittel- und langfristige Situation der Gesetzlichen Rentenversicherung angespannt bleiben. Will man an dem Ziel festhalten, den Faktor Arbeit nur moderat mit Beitragssatzsteigerungen zu belasten, muss über weitere Einsparmöglichkeiten auf der Ausgabenseite, die nicht mit einer Senkung des allgemeinen Leistungsniveaus verbunden sind, nachgedacht werden, zumal bei der Umsetzung der Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters die damit verbundenen potentiellen Einsparwirkungen durch Ausnahmeregelungen reduziert wurden. Bei einer über das in den Rentenreformen der Jahre 2001 (Einführung der „Riester-Treppe“) und 2004 (Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors) vorgesehene Maß hinausgehenden Absenkung des Rentenniveaus würde die Legitimation der auf Teilhabeäquivalenz beruhenden Gesetzlichen Rentenversicherung verloren gehen. Denn schon heute muss man über 25 Jahre lang Beiträge nach Maßgabe des Durchschnittseinkommens von rund 2 400 Euro monatlich gezahlt haben, um eine Rente auf dem Niveau des Arbeitslosengelds II oder der Grundsicherung im Alter zu erhalten (Schaubild 69). Oder anders ausgedrückt: Man muss derzeit rund 1 400 Euro monatliches Bruttoeinkommen – dies entspricht etwa 56 vH des Durchschnittseinkommens – im Zeitraum von 45 Jahren verbeitragen, um eine Rente in Höhe des Arbeitslosengelds II zu erhalten. Somit hat die Beitragszahlung für viele Niedrigeinkommensbezieher, Teilzeitbeschäftigte oder Personen mit unterbrochenen Erwerbsbiographien schon heute eher den Charakter einer Steuer. Zudem dürften – wie vom Präsidenten des Bundesverfassungsgerichtes angemerkt – weiteren Renten niveausenkungen verfassungsrechtliche Schranken entgegenstehen, wenn dadurch die Gefahr besteht, die implizite Rendite des Systems auf null zu reduzieren.

Deshalb sollte man – wenn es darum geht, weitere Einsparungspotentiale zu erschließen – Leistungen der Gesetzlichen Rentenversicherung auf den Prüfstand stellen, die nicht primär der Alterssicherung dienen beziehungsweise keine beitrags erworbenen Leistungen darstellen. Als wichtigste Position bietet sich die Hinterbliebenenversorgung an. Denn die Ausgestaltung der Hinterbliebenenversorgung als Versicherungsleistung ist spätestens seit einem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes aus dem Jahr 1997, das der Hinterbliebenenrente einen Fürsorgecharakter zugesprochen hat, in Zweifel zu ziehen. Die abgeleitete Hinterbliebenenversorgung stellt derzeit vielmehr eine versicherungsfremde Leistung dar, deren Finanzierung über Beiträge nicht adäquat ist (JG 2005 Ziffer 553). Entsprechend sollte die Hinterbliebenenversorgung als Versicherungsleistung überprüft werden.

Schaubild 69



Derzeitige Regelungen im Bereich der Hinterbliebenenversorgung

336. Renten wegen Todes (Hinterbliebenenrenten) werden an Witwen, Witwer und Waisen gezahlt. Sie folgen dem Prinzip des Unterhaltersatzes und sollen den Unterhalt, zu dem der verstorbene Versicherte gegenüber seinen Hinterbliebenen verpflichtet war, sicherstellen. Unterschieden wird zwischen (Tabelle 28, Seite 257):

- **Kleine Witwen-/Witwerrente:** Sie wird für 24 Kalendermonate nach dem Tod des Versicherten gezahlt, wenn die Ehe nach dem 31. Dezember 2001 geschlossen wurde und beide Ehegatten nach dem 1. Januar 1962 geboren sind. Ansonsten wird sie bis zur Vollendung des 45. Lebensjahrs des Hinterbliebenen gewährt. Danach kann eine große Witwen-/Witwerrente beantragt werden. Die Rentenhöhe beträgt 25 vH der Rente wegen voller Erwerbsminderung, die der Verstorbene erhalten hätte. Der so genannte Rentenartfaktor ist also 0,25. In den ersten drei Monaten, im so genannten Sterbevierteljahr, beträgt der Rentenartfaktor 1,0.
- **Große Witwen-/Witwerrente:** Diese wird gezahlt, wenn der Hinterbliebene das 45. Lebensjahr vollendet hat, ein Kind erzieht oder vermindert erwerbsfähig ist. Sie beläuft sich im Sterbevierteljahr auf 100 vH und danach auf 60 vH oder – wenn die Ehe nach dem 31. Dezember 2001 geschlossen wurde und beide Ehegatten nach dem 1. Januar 1962 geboren sind – auf

55 vH der Rente wegen voller Erwerbsminderung des Verstorbenen. Der Rentenartfaktor beträgt also nach dem Sterbevierteljahr 0,6 beziehungsweise 0,55.

Ein Zuschlag zur Hinterbliebenenrente wird für Kindererziehungszeiten gewährt. Er beträgt für die ersten 36 Monate der Kindererziehung 0,1010 Entgeltpunkte je Kalendermonat. Für alle weiteren Kinderberücksichtigungszeiten werden 0,0505 Entgeltpunkte pro Monat zugrunde gelegt. Damit beträgt der monatliche Zuschlag alleine für die ersten 36 Kalendermonate derzeit in Westdeutschland 52,25 Euro bei der großen und 23,75 Euro bei der kleinen Witwen-/Witwerrente.

- **Vollwaisenrente:** Diese wird dann gewährt, wenn beide unterhaltspflichtigen Elternteile verstorben sind. Anspruch besteht uneingeschränkt bis zum 18. Lebensjahr. Darüber hinaus kann sich der Anspruch zum Beispiel wegen einer Schul- oder Berufsausbildung bis zum vollendeten 27. Lebensjahr verlängern. Der Rentenartfaktor ist 0,2.
- **Halbwaisenrente:** Ansprüche darauf entstehen, wenn ein Elternteil verstorben ist. Der Rentenartfaktor beträgt 0,1.
- **Rentensplitting:** Ehepaare haben die Möglichkeit, die in der Ehezeit erworbenen Rentenansprüche hälftig aufzuteilen. Dabei tritt diese Aufteilung regelmäßig bereits zu Lebzeiten beider Ehegatten ein, nämlich dann, wenn eine Altersrente auch für den zweiten Ehegatten gewährt wird. Beim Tod eines Ehepartners bleiben die zugewiesenen Anwartschaften des Hinterbliebenen erhalten. Es handelt sich um eigene Rentenansprüche des Hinterbliebenen und um keine abgeleiteten Ansprüche. Eine Einkommensanrechnung gibt es daher nicht. Stirbt der Ehepartner zuerst, an den durch das Splitting Rentenansprüche übertragen wurden, kann der überlebende Partner das Splitting rückgängig machen, wenn der begünstigte Ehegatte noch nicht mehr als zwei Jahresbeträge einer Vollrente wegen Alters aus den übertragenen Rechten erhalten hat. Für die Ehepaare besteht ein Wahlrecht zwischen Rentensplitting und abgeleiteter Hinterbliebenenrente. Allerdings können sich nur solche Ehepaare für ein Splitting entscheiden, deren Ehe nach dem 31. Dezember 2001 geschlossen wurde oder wenn beide Ehegatten am 1. Januar 2002 das 40. Lebensjahr noch nicht vollendet hatten. Zudem besteht der Anspruch auf Durchführung eines Rentensplittings nur dann, wenn bei beiden Ehegatten 25 Jahre an rentenrechtlichen Zeiten vorhanden sind.
- **Erziehungsrente:** Diese wird verwitweten Ehegatten gezahlt, für die ein Rentensplitting durchgeführt wurde oder geschiedenen Ehegatten, für die im Rahmen des Versorgungsausgleichs Rentenansprüche übertragen wurden, wenn sie ein Kind erziehen, nicht wieder geheiratet haben und bis zum Tod des Ehegatten die allgemeine Wartezeit erfüllt haben. Streng genommen handelt es sich um keine Hinterbliebenenrente, sondern um eine Rente aus eigener Versicherung.

337. Bei der Gewährung der abgeleiteten Hinterbliebenenrenten ist das Einkommen des Rentenanspruchsberechtigten zu berücksichtigen. Dabei werden alle über einen **Anrechnungsfreibetrag**

Tabelle 28

Hinterbliebenenversorgung im Bereich der Gesetzlichen Rentenversicherung

	Leistungsanspruch	Rentenartfaktor	Anrechnungs-freibetrag ¹⁾	Anrechnung anderer Einkommen
Abgeleitete Hinterbliebenenrenten				
Kleine Witwen-/Witwerrenten	Bis zum 45. Lebensjahr, auf 24 Monate befristet	0,25	26,4-fache des AR	zu 40 vH
Große Witwen-/Witwerrenten	Ab dem 45. Lebensjahr oder Erziehung eines minderjährigen waisenrentenberechtigten Kindes oder selbst erwerbsgemindert	0,6 oder 0,55	26,4-fache des AR	zu 40 vH
Halbwaisenrenten	Bis höchstens zum 27. Lebensjahr	0,1	17,6-fache des AR	zu 40 vH
Vollwaisenrenten	Bis höchstens zum 27. Lebensjahr	0,2	17,6-fache des AR	zu 40 vH
Erziehungsrenten	Leistungen für hinterbliebene Ehegatten oder geschiedene Ehegatten, die ein Kind erziehen und Rentenanwartschaften aus Rentensplitting oder durch einen Versorgungsausgleich erworben haben	-	26,4-fache des AR	zu 40 vH
Rentensplitting	In der Ehezeit erworbene Anwartschaften werden hälftig geteilt	-	-	keine Anrechnung

1) AR: aktueller Rentenwert, derzeit 26,13 Euro in Westdeutschland und 22,97 Euro in Ostdeutschland.

hinaus gehenden Einkommen auf die Rente zu 40 vH angerechnet. Anrechnungsfrei ist bei Witwenrenten, Witwerrenten oder Erziehungsrenten das 26,4-fache des aktuellen Rentenwerts (derzeit monatlich 690 Euro in Westdeutschland und 606 Euro in Ostdeutschland) und bei Waisenrenten das 17,6-fache des aktuellen Rentenwerts. Das anrechnungsfreie Einkommen erhöht sich um das 5,6-fache des aktuellen Rentenwerts für jedes Kind des Berechtigten (derzeit 146 Euro in Westdeutschland und 129 Euro in Ostdeutschland), das einen Anspruch auf Halbwaisenrente hat oder nur deshalb nicht hat, weil es nicht ein Kind des Verstorbenen ist.

Als Einkommen wird dabei ein rechnerisches Nettoeinkommen zugrunde gelegt, das sich aus dem Bruttoeinkommen abzüglich 40 vH ergibt. Beispielsweise errechnet sich für eine Witwe mit einem Kind in Westdeutschland bei einem Bruttoeinkommen von 1 600 Euro ein rechnerisches Nettoeinkommen von 960 Euro. Davon sind 836 Euro anrechnungsfrei. Der Rest wird zu 40 vH angerechnet, so dass dieser Witwe 49,54 Euro von der Witwenrente abgezogen werden. Die Anrechnungsregelungen sind mithin recht großzügig ausgestaltet.

Da sich die Anrechnungsfreibeträge auf den aktuellen Rentenwert beziehen, sind sie in gleichem Ausmaß wie die Renten dynamisiert. Angerechnet werden seit der Rentenreform 2001 grundsätzlich alle anderen Einkommen, auch Vermögenseinkommen. Diese Einkommensanrechnung begründet den Fürsorgecharakter der Hinterbliebenenrenten, da mit der Einkommensanrechnung letztlich nichts anderes als ein Bedürftigkeitskriterium eingeführt wird.

338. Es gibt derzeit rund 5 Mio Witwen- und Witwerrenten sowie rund 400 000 Waisenrenten. Die Ausgaben der Gesetzlichen Rentenversicherung für Hinterbliebenenrenten beliefen sich im

Jahr 2005 auf etwa 35 Mrd Euro. Das sind rund 17 vH der gesamten Rentenausgaben. Für Witwen- und Witwerrenten wurden über 34 Mrd Euro aufgewendet, für Waisenrenten rund 800 Mio Euro. Die Ausgaben für Personen im Alter unter 65 Jahren betragen rund 6 Mrd Euro.

Hinterbliebenenrente als Fürsorgeleistung

339. Die Einordnung der Hinterbliebenenrente als Versicherungsleistung ist nicht nur deshalb problematisch, weil man bezweifeln kann, dass der Unterhaltersatz für Hinterbliebene eine Aufgabe der Gesetzlichen Rentenversicherung sein soll, sondern auch aufgrund eines Urteils des Bundesverfassungsgerichtes (BVerfGE 97, 271). Nach dessen Ansicht ist die Hinterbliebenenrente eine vorwiegend fürsorgerisch motivierte Leistung, da sie ohne eigene Beitragsleistung des Rentenempfängers und ohne erhöhte Beitragsleistung des Versicherten gewährt wird. Diese höchstrichterliche Entscheidung unterstreicht den Charakter der Hinterbliebenenversorgung als eine Art bedarfsgeprüfte Transferzahlung, die somit nicht mehr als Versicherungsleistung der Gesetzlichen Rentenversicherung eingeordnet werden kann. Der Fürsorgecharakter der Hinterbliebenenrente zeigt sich daran, dass grundsätzlich alle über einen Freibetrag hinausgehenden Einkünfte bei der Bemessung der Hinterbliebenenrente angerechnet werden. Folglich wäre sie aus Steuermitteln und nicht aus Rentenversicherungsbeiträgen zu finanzieren.

340. Fasst man die Hinterbliebenenrente in diesem Sinne als Fürsorgeleistung auf, die bei Bedürftigkeit des Hinterbliebenen gewährt wird, müsste nach einer langen Übergangsfrist die Hinterbliebenenversorgung aus dem Spektrum der über Beiträge finanzierten Leistungen der Gesetzlichen Rentenversicherung herausgelöst und dem allgemeinen Fiskus anheim gestellt werden. Denkbar wäre ein Hinterbliebenenleistungsgesetz, das Hinterbliebenen befristet (zum Beispiel 3 Monate) Leistungen ohne Bedürftigkeitsprüfung und mittel- und langfristig nur mit Bedürftigkeitsprüfung gewährt.

341. Problematisch – und damit nach Lage der Dinge nicht umsetzbar – kann die Ausgestaltung der Hinterbliebenenversorgung als Fürsorgeleistung deshalb werden, weil dann ein verwitweter Ehepartner schlechter gestellt werden könnte als ein geschiedener Ehegatte. Denn bei Ehescheidungen ab Juli 1977 besteht Anspruch auf einen Versorgungsausgleich. Dieser wird so vorgenommen, dass die jeweils von den beiden Ehepartnern erworbenen Versorgungsanwartschaften einander gegenübergestellt werden und der Ehegatte mit der höheren Anwartschaft die Hälfte des Unterschiedsbetrags an den geschiedenen Ehegatten abgeben muss. Die dem Geschiedenen dadurch zufallenden Entgeltpunkte stellen eigene Rentenanswartschaften dar. Beim Tod des ehemaligen Ehepartners kommt es deshalb zu keiner Bedürftigkeitsprüfung.

Hinterbliebenenrente als Versicherungsleistung

Rentensplitting

342. Die mit dem Versicherungsprinzip vereinbare Ausgestaltung der Hinterbliebenenversorgung ist das **Rentensplitting** (JG 2005 Ziffer 553). Das Splitting beruht auf dem Grundgedanken der Ehe als Bedarfsgemeinschaft und der daraus erwachsenden Versorgungs- und Unterhaltungspflicht. Entsprechend werden die in einer Ehe erworbenen Anwartschaften hälftig aufgeteilt (JG 2001 Ziffer 253). Die übertragenen Ansprüche begründen für den Empfänger eine eigene Rente. Eine Ein-

kommensanrechnung gibt es konsequenterweise nicht. Beim Rentensplitting werden Renten nur aus durch Beiträge erworbenen Rentenanwartschaften gezahlt. Damit ist das (obligatorische) Rentensplitting die adäquate Ausgestaltung für die Hinterbliebenenversorgung der Ehegatten als Versicherungsleistung.

343. Einem Ersatz der abgeleiteten Witwen- und Witwerrenten durch ein obligatorisches Splitting der während der gemeinsamen Ehe erworbenen Anwartschaften stehen allerdings einige Hindernisse im Weg. Ein verfassungsrechtliches Argument, das gegen das Rentensplitting vorgebracht wird, besagt, dass es zu einer Diskriminierung der Ehe kommen kann. Stirbt nämlich derjenige Ehegatte, der Rentenanwartschaften von seinem Partner erhalten hat, dann ist der hinterbliebene Partner schlechter gestellt, als wenn er alleinstehend gewesen wäre. Dieses Problem könnte nur durch eine generelle – noch über die derzeitigen Regelungen hinausgehende – Möglichkeit der Rückgängigmachung des Rentensplittings vermieden werden.

Problematisch ist ein obligatorisches Splitting auch dann, wenn sich der Erwerbstätigenstatus der Ehepartner unterscheidet, wenn zum Beispiel ein Ehepartner Beamter ist. Da bei Pensionsansprüchen der Beamten, die auf dem Alimentationsprinzip, das heißt dem Anspruch auf eine lebenslange amtsangemessene Versorgung basieren, die Möglichkeit des Splittings nicht besteht, würden die rentenversicherungspflichtigen Ehepartner von Beamten anders behandelt. Ein hinterbliebener Beamter könnte sich so zusätzlich zu seiner Beamtenversorgung noch die halbe Rentenanwartschaft seiner Ehefrau sichern (Ruland, 2002). Um die Begünstigung von Personen die überwiegend Einkommen aus anderen Alterssicherungssystemen erzielen, zu vermeiden, wurde die derzeitige Splitting-Regelung an die Voraussetzung von 25 Jahren an rentenrechtlichen Zeiten geknüpft. Diese sicherlich sinnvolle Bedingung wird man aufgeben müssen, wenn man das Splitting als einzige Hinterbliebenenabsicherung etablieren wollte.

Ferner käme es bei einem permanenten Splitting, also der Aufteilung der Rentenanwartschaften zu Lebzeiten und sofort nach ihrem Entstehen, zu einem „Altersunterschied-Problem“ (Ruland, 1994). Dieses Problem besteht darin, dass sich ein (zu) geringes Versorgungsniveau ergeben kann, wenn der Altersunterschied zwischen den Ehegatten groß ist und der ältere Ehepartner deshalb eine reduzierte Altersrente bezieht, weil er seine Rentenanwartschaften nach Maßgabe der Splittingregelung abgegeben hat, sein Ehegatte aber noch keine Altersrente bezieht. Auch hier wird der ältere Ehegatte schlechter gestellt, als wenn er alleinstehend wäre. Zudem würde ein permanentes obligatorisches Splitting massiv in die Eigentumsrechte der Ehegatten eingreifen. Denn ein Zugewinnausgleich wird sonst nur bei Scheidung oder Tod durchgeführt und nicht schon während der Ehe. Eingedenk dieser Probleme wird man das Splitting außer beim Tode des einen Ehepartners frühestens beim Renteneintritt des jüngeren Partners anwenden können und es zudem als Wahlmöglichkeit ausgestalten müssen. Dann ist man aber nicht mehr sehr weit von der derzeit bestehenden Regelung entfernt.

Würde man aber die derzeitige Splittingregelung obligatorisch als Substitut zur abgeleiteten Hinterbliebenenrente einführen, ergibt sich ein weiteres Problem. Denn das Rentensplitting folgt der Idee des Zugewinnausgleichs, wonach nur die in der Ehezeit erworbenen Ansprüche geteilt werden. Die abgeleitete Hinterbliebenenrente folgt dagegen der Idee des Erbrechts, in dem nicht da-

nach unterschieden wird, wann das Vermögen des Erblassers erworben wurde. Jenseits der Tatsache, dass bei einem obligatorischen Splitting einige Hinterbliebene schlechter gestellt würden als bei der abgeleiteten Hinterbliebenenrente, könnten sich auch hier rechtliche Hürden ergeben. Eine Lösung wäre, das Splitting für alle Ansprüche, also auch für die vor der Ehe erworbenen Ansprüche durchzuführen. Dann wäre man allerdings nahe an der Ausgestaltung der abgeleiteten Hinterbliebenenrente mit dem Unterschied, dass eine Einkommensanrechnung nicht möglich wäre, was höhere Ausgaben verursachen könnte.

Insgesamt führen die hier skizzierten rechtlichen und praktischen Umsetzungsprobleme (Näheres siehe Ruland, 1994; Ruland, 2002) dazu, dass ein generelles obligatorisches Rentensplitting, wenngleich die systematisch überlegene Lösung, kaum umgesetzt werden kann.

Evolution des derzeitigen Systems

344. Aus Gründen der Praktikabilität und aufgrund der rechtlichen Probleme sollte man, obwohl die abgeleitete Hinterbliebenenrente, die über das Splitting hinausgeht, eine versicherungsfremde Leistung darstellt (JG 2005 Ziffer 553), das derzeitige System weiterentwickeln. So könnte man dem vom Bundesverfassungsgericht zugeschriebenen Fürsorgecharakter der Hinterbliebenenrente Rechnung tragen und den **Anrechnungsfreibetrag** für andere Einkommen zumindest einfrieren, wenn nicht sogar kürzen. Zudem ist erforderlich, die anderen Einkommen nicht nur zu 40 vH sondern zu 100 vH anzurechnen.

345. Weiterhin wäre denkbar, den **Rentenartfaktor**, der mit der Rentenreform 2001 von 0,6 mit langen Übergangsfristen auf 0,55 vH reduziert wurde, für alle Zugangsrenten weiter auf zum Beispiel 0,5 abzusenken. Diese Maßnahme könnte Einsparungen von 0,5 Mrd Euro im Jahr 2010, 1,9 Mrd Euro im Jahr 2020 und rund 2,7 Mrd Euro im Jahr 2030 generieren. Durch eine Senkung des Rentenartfaktors werden allerdings auch die Renten von Hinterbliebenen mit geringen Einkommen niedriger ausfallen, also auch derjenigen, die eigentlich bedürftig sind. Daher ist die striktere Einkommensanrechnung einer weiteren allgemeinen Kürzung des Rentenartfaktors vorzuziehen.

346. Im Übrigen bietet es sich an, das **Mindestalter**, ab dem der Bezug einer großen Hinterbliebenenrente möglich ist, von 45 Jahren (zukünftig 47 Jahren) auf 55 Jahre zu erhöhen. Diese Maßnahme ist vertretbar, da man davon ausgehen kann, dass es vor dem Hintergrund des veränderten Erwerbsverhaltens von Frauen und eines geänderten Familienbilds bis zum Alter von 55 Jahren den Hinterbliebenen noch möglich sein sollte, eigenverantwortlich den Lebensunterhalt zu bestreiten. Eine Anhebung des Mindestalters bei den abgeleiteten Witwenrenten um zehn Jahre könnte Einsparungen von rund 0,6 Mrd Euro generieren.

5. Fortentwicklung der Gesetzlichen Rentenversicherung zu einer Erwerbstätigenversicherung?

347. Die in der Vergangenheit beobachtete Veränderung der Erwerbstätigenstruktur – tendenzielle Abnahme der Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten bei gleichzeitiger Zunahme der Anzahl der Selbständigen – und die steigende Anzahl derjenigen Selbständigen, die nicht