

Stellungnahme
der
Deutschen Rentenversicherung Bund
vom 27. Juli 2018

zum

**Referentenentwurf eines Gesetzes über
Leistungsverbesserungen und Stabilisierung in der
gesetzlichen Rentenversicherung
(RV-Leistungsverbesserungs- und -Stabilisierungsgesetz)**

vom 12. Juli 2018

anlässlich der Besprechung im
Bundesministerium für Arbeit und Soziales
am 1. August 2018

- unbesetzt -

Vorbemerkung

Die Regelungen im Referentenentwurf des RV-Leistungsverbesserungs- und -Stabilisierungsgesetzes verfolgen das Ziel, die gesetzliche Rentenversicherung so anzupassen, dass sie als maßgeblicher Eckpfeiler unseres Sozialstaates tragfähig, solide und belastbar bleibt. Diese Zielsetzung und Motivation werden von der Deutschen Rentenversicherung Bund uneingeschränkt geteilt. Dies gilt auch für die Grundausrichtung der Anpassungen, sowohl die Interessen der Rentenbeziehenden als auch die der Beitragszahlenden im Gleichgewicht zu halten. Die Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung sind deshalb so zu gestalten, dass den Leistungsbeziehenden ein angemessenes Einkommen im Alter und bei Erwerbsminderung zur Verfügung steht, ohne dass die Beitragszahlenden dabei übermäßig belastet werden.

Die geplanten Maßnahmen bewertet die Deutsche Rentenversicherung Bund zusammenfassend wie folgt:

- Die Niveausicherungsklausel und das Bereitstellen zusätzlicher Bundesmittel sowie die Beitragssatzgarantie werden befürwortet.
- Die Anhebung der Zurechnungszeit bei Erwerbsminderungsrenten für Rentenzugänge ab dem Jahr 2019 in einem Schritt auf 65 Jahre und 8 Monate und deren anschließende schrittweise Verlängerung bis auf 67 Jahre trägt zur besseren Absicherung von Versicherten bei, die gesundheitlich nicht mehr in der Lage sind, aus eigener Kraft für ihren Lebensunterhalt zu sorgen.
- Die derzeitige Differenzierung bei den Kindererziehungszeiten zwischen vor und ab 1992 geborenen Kindern ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Die vorgesehene, rein sozialpolitisch begründete Erweiterung der Kindererziehungszeiten für Geburten vor 1992 wird grundsätzlich befürwortet. Verteilungs- und ordnungspolitisch nicht vertretbar ist jedoch, dass auch diese Erweiterung der Kindererziehungszeiten – wie schon diejenige durch das RV-Leistungsverbesserungsgesetz – vorrangig aus Beitragsmitteln statt aus Steuermitteln finanziert werden soll. Die im Entwurf vorgesehene „Drei-Kind-Regelung“ würde zudem einen erhöhten Verwaltungsaufwand verursachen.
- Die Entlastung von Geringverdienenden bei den Sozialversicherungsbeiträgen durch einen Einstiegsbereich bis zu einem Arbeitsentgelt in Höhe von 1.300 Euro monatlich, in dem verminderte Sozialversicherungsbeiträge nicht zu einer niedrigeren Rentenleistung führen, widerspricht dem Äquivalenzprinzip. Sie ist auch zur Vermeidung von Altersarmut nicht zielgenau, da allein auf die Höhe des Arbeitsentgelts abgestellt wird.

A. Allgemeiner Teil

I. Einschätzung der Maßnahmen

1. Festlegung von Haltelinien für Beitragssatz und Rentenniveau sowie zusätzliche Bundesmittel – Art. 1 Nr. 9, 13, 18 und 19 (§§ 154, 255e, 287, 287a SGB VI-E)

Um die gesellschaftliche Akzeptanz und die finanzielle Nachhaltigkeit sicherzustellen, sind nach Ansicht der Deutschen Rentenversicherung Bund die Belastungen der Rentenversicherung aufgrund des demografischen Wandels in akzeptabler Weise auf alle Systembeteiligten – Beitragszahlende, Rentenbeziehende und Staat – zu verteilen. Die Festlegung von „Haltelinien“ für die Entwicklung von Beitragssatz und Rentenniveau ist Ausdruck dieses Ansatzes. Darüber hinaus sollte sich der Bund auch an den demografisch bedingten Mehrbelastungen der Rentenversicherung beteiligen. Diese Grundausrichtung der Rentenreform von 1992 und der in Folge beschlossenen Reformgesetze liegen auch dem vorliegenden Entwurf zu Grunde. Dies wird ausdrücklich begrüßt.

Bewertung der Alternative:

Die im Entwurf genannte Alternative, die neue doppelte Haltelinie wie die bisherigen Beitragssatz- und Niveausicherungsziele als Prüfklausel auszugestalten, wird nicht befürwortet. Mit den übrigen Maßnahmen und ohne zusätzliche Bundesmittel ist es schon jetzt absehbar, dass die „doppelte Haltelinie“ ab dem Jahr 2024 nicht mehr eingehalten werden wird. Somit müssten im Falle der Ausgestaltung der „doppelten Haltelinie“ als Prüfklausel bereits jetzt zusätzliche gesetzgeberische Maßnahmen ergriffen werden.

2. Verlängerung der Zurechnungszeit – Art. 1 Nr. 3, 12 (§§ 59, 253a SGB VI-E)

Der Referentenentwurf sieht vor, dass die Zurechnungszeit in einer Rente wegen verminderter Erwerbsfähigkeit ab dem Jahr 2031 erst mit Erreichen des 67. Lebensjahres endet. Zuvor soll die Zurechnungszeit im Jahr 2019 in einem Schritt auf das Alter von 65 Jahren und 8 Monaten angehoben werden und ab dem Jahr 2020 bis zum Jahr 2031 schrittweise steigen. Diese Verlängerung der Zurechnungszeit gilt auch für Renten wegen Todes.

Hierzu ist Folgendes anzumerken:

Die Deutsche Rentenversicherung Bund begrüßt das Ziel, die Absicherung im Falle der Erwerbsminderung substantiell zu verbessern. Der Anteil der Rentenbeziehenden mit ergänzendem Bezug von Leistungen der Grundsicherung ist unter Beziehenden einer gesetzlichen Erwerbsminderungsrente rund fünfmal so hoch wie unter Beziehenden einer

Altersrente. Die durchschnittlichen Zahlbeträge bei Zugängen in Erwerbsminderungsrenten sind im ersten Jahrzehnt dieses Jahrhunderts signifikant gesunken. Erst das RV-Leistungsverbesserungsgesetz von 2014 hat hier eine Trendwende herbeigeführt. Dennoch lag im Jahr 2016 der durchschnittliche Zahlbetrag bei den Zugängen in Erwerbsminderungsrenten unter jenem des Jahres 2000, so dass weitere Maßnahmen angezeigt scheinen. Die im Entwurf vorgesehenen Maßnahmen werden dazu beitragen, dass neu zugehende Erwerbsminderungsrenten deutlich höher ausfallen werden.

Aus sozialpolitischer Sicht ist auf Folgendes hinzuweisen:

- (1) Durch die Neuregelung wird für erwerbsgeminderte Versicherte, die auch die Voraussetzungen für eine vorgezogene Altersrente erfüllen, die Erwerbsminderungsrente teils deutlich höher ausfallen als die für sie alternativ in Betracht kommende Altersrente (vgl. dazu die als **Anlage** beigefügte Beispielrechnung). Dies ist dadurch bedingt, dass der Erwerbsminderungsrente – anders als der vorgezogenen Altersrente – zusätzliche Anwartschaften aufgrund der bis zur Regelaltersgrenze verlängerten Zurechnungszeit zu Grunde liegen. Auch fällt der Rentenabschlag bei Erwerbsminderungsrenten in diesen Fällen zumeist niedriger aus als bei einer Altersrente mit zeitgleichem Beginn. Selbst für Versicherte, die die Voraussetzungen für die abschlagsfreie Altersrente für besonders langjährig Versicherte erfüllen, wird die Erwerbsminderungsrente im Vergleich höher ausfallen.

Die Unterschiede zwischen der Höhe der Erwerbsminderungsrente einerseits und der Altersrente andererseits sind jedoch sozialpolitisch gerechtfertigt, da erwerbsgeminderte Versicherte – anders als nicht erwerbsgeminderte – gesundheitlich daran gehindert sind, weitere Rentenanwartschaften zu erwerben. In der Konsequenz ist jedoch Folgendes zu beachten:

Derzeit ist ab dem Alter 60 der Zugang in die Erwerbsminderungsrente nur etwa halb so hoch wie in der Gruppe der 55- bis 59-Jährigen. Durch eine im Vergleich zur Altersrente höhere Erwerbsminderungsrente ist zu erwarten, dass zukünftig in der Altersgruppe ab 60 deutlich mehr Anträge auf Erwerbsminderungsrenten gestellt werden. Die Zahl der für die Bearbeitung notwendigen medizinischen Gutachten wird sich damit einhergehend erhöhen. Weiterhin ist nicht auszuschließen, dass durch das erhöhte Antragsvolumen verstärkt Erwerbsminderungsrenten zugehen. Da der individuelle Zahlbetrag der Erwerbsminderungsrente – wie dargestellt – in diesen Fällen regelmäßig höher ausfällt als der Zahlbetrag der Altersrente, erhöhen sich die Rentenausgaben entsprechend.

- (2) Die vorgesehene Verlängerung der Zurechnungszeit bis zur Regelaltersgrenze soll für Fälle gelten, in denen die Erwerbsminderungsrente ab dem 1. Januar 2019 beginnt. Bei einem Rentenbeginn im Jahre 2018 verbleibt es dagegen bei einer Zurechnungszeit von 62 Jahren und drei Monaten. Eine Erwerbsminderungsrente, die nicht im Dezember 2018, sondern im Januar 2019 beginnt, kann deshalb im Einzelfall um mehr als 100 Euro höher ausfallen. Obwohl der entstehende Unterschied in den Rentenhöhen erheblich ist, ist eine solche Stichtagsregelung zulässig und sozialpolitisch begründbar.

Bewertung der Alternative:

Im Entwurf wird als Alternative die Abschaffung der Abschläge bei den Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit angeführt. Die Deutsche Rentenversicherung Bund lehnt eine solche Abschaffung ab. Durch die Verlängerung der Zurechnungszeit in mehreren Schritten werden die Abschläge von bis zu 10,8 Prozent inzwischen mehr als kompensiert.

3. Erweiterung der Kindererziehungszeiten für vor 1992 geborene Kinder – Art. 1 Nr. 11, 20, 21, 22 (§§ 249, 295, 295a, 307d SGB VI-E)

Im Referentenentwurf ist ab dem 1. Januar 2019 eine weitere Verlängerung der Kindererziehungszeiten für vor 1992 geborene Kinder vorgesehen. Berechtigten, die mehr als zwei Kinder erzogen haben, werden für die Erziehung ihrer Kinder künftig insgesamt bis zu drei Jahre pro Kind angerechnet. Die Erhöhung um einen Entgeltpunkt – nach heutigen Werten 32,03 Euro brutto im Westen und 30,69 Euro brutto im Osten – soll sowohl für neu zugehende Rentenbeziehende als auch für den Rentenbestand gelten. Die Verlängerung der Kindererziehungszeiten für vor 1992 geborene Kinder gleicht die Leistungen weiter an die Kindererziehungszeiten für nach 1991 geborene Kinder an.

Darüber hinaus sieht der Entwurf vor, dass bestimmte Personen im Rentenbezug, die nicht von der Ausweitung der Leistungen für Kindererziehung im Jahr 2014 profitierten (zum Beispiel Adoptiv- und Pflegeeltern, die die Erziehung erst nach dem 12. Kalendermonat nach der Geburt aufgenommen haben), auf Antrag einen Pauschalzuschlag für jeden Monat der Kindererziehung erhalten.

Hierzu ist Folgendes zu bemerken:

- (1) Die weitere Ausweitung der Kindererziehungszeiten für vor 1992 geborene Kinder ist mit erheblichen Mehrausgaben verbunden. Diese Mehrausgaben müssen aus ordnungspolitischen Gründen aus Steuermitteln und nicht aus Beitragsmitteln finanziert

werden, da es sich bei der Honorierung der Erziehungsleistung um eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe handelt. Nur eine Finanzierung aus Steuermitteln gewährleistet, dass nicht nur Beitragszahlende zur Finanzierung herangezogen werden, sondern auch Personen, die nicht in der gesetzlichen Rentenversicherung versichert sind. Dies ist umso naheliegender, als Kindererziehungszeiten auch nicht in der gesetzlichen Rentenversicherung versicherten Personen zugutekommen können, die in berufsständischen Versorgungswerken versichert oder selbständig tätig sind.

Dass Kindererziehungszeiten aus Steuermitteln finanziert werden müssen, war lange Zeit auch die Auffassung des Gesetzgebers. So heißt es beispielsweise in der Begründung zum Hinterbliebenen- und Erziehungszeitengesetz, das 1986 in Kraft getreten ist: „Da es sich bei der Anerkennung von Zeiten der Erziehung um eine Leistung des Familienlastenausgleichs handelt, ist die Finanzierung Aufgabe des Bundes. Damit werden die Aufwendungen von allen Steuerzahlern getragen“ (BT-Drucks. 10/2677, S. 30).

- (2) Die Deutsche Rentenversicherung Bund begrüßt, dass für den Rentenbestand die bereits im RV-Leistungsverbesserungsgesetz 2014 bei der ersten Erweiterung der Kindererziehungszeiten vorgesehene pauschale Zuschlagsregelung fortgeführt wird. Dadurch entfällt bei den Bestandsrenten deren komplette Neufeststellung, was die Umsetzung erheblich erleichtert.
- (3) Die vorgesehene Neuregelung begünstigt nur Personen, die mehr als zwei Kinder erzogen haben. Eine vollmaschinelle Überprüfung der Anzahl der erzogenen Kinder ist nicht in jedem Fall möglich, da sich die erforderlichen Daten nicht immer aus dem Datenbestand der Rentenversicherungsträger ergeben. So fehlen etwa Daten, wenn die erziehende Person in einem Beamtenverhältnis stand. In diesen Fällen sind Anträge der Berechtigten erforderlich. Die Erziehung von Kindern muss dabei unter Umständen für Zeiten nachgewiesen werden, die weit in der Vergangenheit liegen.
- (4) Die vor allem für die Adoptiv- und Pflegeeltern vorgesehene Antragsregelung wird nicht in allen Fällen dazu führen, dass ein Zuschlag an persönlichen Entgeltpunkten gezahlt werden kann. Die Regelung ist so konzipiert, dass Doppelleistungen ausgeschlossen werden. Erhält somit für die beantragte Zeit schon eine andere Person Kindererziehungszeiten oder Pauschalzuschläge, kann selbst bei nachgewiesener Erziehung keine Kindererziehungszeit in der Rente berücksichtigt werden.
- (5) Die beabsichtigte Neuregelung kann – wie bereits die erste Verlängerung der Kindererziehungszeiten in 2014 sowie andere Leistungsverbesserungen in der gesetzlichen Rentenversicherung – unter bestimmten Umständen zur Folge haben, dass durch die

Anrechnung zusätzlicher Zeiten der Kindererziehung für vor 1992 geborene Kinder die Voraussetzungen für die Anwendung des § 262 SGB VI (Mindestentgeltpunkte bei geringem Arbeitsentgelt) entfallen. Im Ergebnis könnte sich dadurch in Einzelfällen die Rentenanwartschaft gegenüber dem Zustand nach geltendem Recht verringern, weil die für die Kindererziehung hinzutretenden Anwartschaften die nach der Mindestentgeltpunkteregelung entfallenden nicht aufwiegen.

Diese für die Versicherten ungünstige Wechselwirkung zwischen der Ausweitung der Kindererziehungszeiten und der Regelung des § 262 SGB VI ist auf den Personenkreis beschränkt, der zum Inkrafttreten der Neuregelung noch keine Rente bezieht, da der für Bestandsfälle vorgesehene Pauschalzuschlag keine Auswirkungen auf die Mindestentgeltpunkteregelung hat.

Anmerkungen zu den Alternativen:

Im Entwurf wird als eine Alternative die Anerkennung von insgesamt drei Jahren an Kindererziehungszeiten für alle vor 1992 geborenen Kinder unabhängig von der Anzahl der insgesamt erzogenen Kinder angeführt. Dadurch käme es bei Beibehaltung der Fehlfinanzierung jedoch etwa zu einer Verdopplung der Mehrausgaben und somit zu einer noch höheren Belastung der Versichertengemeinschaft.

Als weitere Alternative wird im Entwurf die Anerkennung eines weiteren halben Jahres an Kindererziehungszeit für alle Erziehenden unabhängig von der Anzahl der erzogenen Kinder genannt. Diese Alternative wäre kostenmäßig ähnlich belastend wie die vorgeschlagene Regelung.

Da bei beiden Alternativen nicht geprüft werden müsste, ob mehr als zwei Kinder erzogen wurden, wären diese verwaltungstechnisch einfacher umzusetzen als die im Entwurf vorgesehene Regelung. Alle Begünstigten könnten vollmaschinell ermittelt werden. Anträge wären also nicht notwendig.

4. Entlastung von Geringverdienern bei den Beiträgen zur Sozialversicherung – Art. 1 Nr. 4 und 10, Art. 3 Nr. 2 und 3 (§§ 70 Abs. 1a, 163 Abs. 10 SGB VI-E; §§ 20 Abs. 2, 28a Abs. 3 Satz 2 Buchst. b SGB IV-E)

Die vorgesehene Ermittlung der Entgeltpunkte bei Arbeitsentgelten im „Einstiegsbereich“ (§ 20 Abs. 2 SGB IV) steht im Konflikt mit dem Äquivalenzgrundsatz. Versicherte, die von der beabsichtigten Neuregelung begünstigt werden, erhalten eine höhere Rentenanwartschaft, als es dem für sie (von ihnen und ihrem Arbeitgeber) gezahlten Beitrag entspricht. Die erworbenen Rentenanwartschaften sind – soweit sie auf Entgeltteilen oberhalb des der Beitragsbemessung zu Grunde liegenden Entgelts beruhen – nicht durch Beiträge gedeckt. Auch eine Übernahme des entsprechenden Beitragsanteils durch Dritte (etwa den Bund) ist nicht vorgesehen. Die beabsichtigte Begünstigung der Bezieher niedriger Arbeitsentgelte wird insofern letztlich durch die Beitragszahlenden finanziert; sie stellt eine Umverteilung innerhalb der gesetzlichen Rentenversicherung dar.

Dazu ist Folgendes zu bemerken:

- (1) Grundsätzlich ist der gesetzlichen Rentenversicherung die Ergänzung des Äquivalenzprinzips durch soziale Ausgleichselemente nicht fremd. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass die vorgesehene Regelung faktisch nicht daran ausgerichtet ist, ob es sich bei den Begünstigten um Versicherte mit geringem Verdienst oder gar mit geringem Einkommen handelt. Maßgebliches Kriterium für die Anwendung der Regelung ist allein ein geringes sozialversicherungspflichtiges Arbeitsentgelt. Dabei wird weder berücksichtigt, ob dieses Entgelt auf eine Vollzeit-, eine vollzeitnahe oder eine Teilzeittätigkeit zurückgeht, noch ist von Bedeutung, ob die Berechtigten über andere Einkünfte verfügen. Gegebenenfalls werden also auch Versicherte begünstigt, die nur ein geringes sozialversicherungspflichtiges Einkommen aus einer Nebentätigkeit neben einer gut dotierten nicht sozialversicherungspflichtigen Tätigkeit (etwa als Beamte oder Selbständige) beziehen. Es bleibt auch unberücksichtigt, ob die Begünstigten in anderen Phasen ihrer Erwerbsbiografie gegebenenfalls hohe Rentenanwartschaften erworben haben oder erwerben werden, ob also auch ohne die Begünstigung letztlich eine hohe Rente erzielt wird. Das Äquivalenzprinzip wird mit der vorgesehenen Neuregelung insoweit durch eine Maßnahme des sozialen Ausgleichs eingeschränkt, deren sozialpolitische Rechtfertigung nicht unmittelbar nachvollziehbar beziehungsweise deren sozialpolitische Zielgenauigkeit zumindest im Hinblick auf die Vermeidung von Altersarmut nicht treffsicher ist.
- (2) Bereits im geltenden Recht bezieht sich die Entlastung von Versicherten mit geringen sozialversicherungspflichtigen Einnahmen nur auf Arbeitnehmer (§ 163 Abs. 10

SGB VI). Diese Begünstigung soll nach dem Entwurf beibehalten werden. Dies hat zur Folge, dass versicherungspflichtige Selbständige mit geringen Einkünften nicht nur nicht von der vorgesehenen Regelung profitieren, sondern sie – weil die Besserstellung von Arbeitnehmern mit geringen sozialversicherungspflichtigen Entgelten durch eine Umverteilung innerhalb der gesetzlichen Rentenversicherung finanziert wird – sogar mitfinanzieren. Angesichts der Tatsache, dass es auch unter Selbständigen einen erheblichen Anteil von Menschen mit niedrigen Einkünften gibt und vor dem Hintergrund der im Koalitionsvertrag vereinbarten Einbeziehung der Selbständigen in die obligatorische Alterssicherung, erscheint eine Begrenzung von Regelungen zur Begünstigung von Geringverdienern auf den Kreis der Arbeitnehmer sozialpolitisch nicht nachvollziehbar.

- (3) Die mit der Neuregelung im Entgeltbereich von 450,01 Euro bis 850 Euro zusätzlich erworbenen Entgeltpunkte können einen ansonsten gegebenenfalls bestehenden Anspruch auf zusätzliche Entgeltpunkte nach § 262 SGB VI (Mindestentgeltpunkte bei geringem Arbeitsentgelt) beeinträchtigen (siehe dazu auch oben Ziffer 3. (4)).

II. Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Die Angaben im Referentenentwurf zum Erfüllungsaufwand werden grundsätzlich geteilt. Allerdings finden die Auswirkungen der Anhebung der Zurechnungszeit auf den Beratungsbedarf und die vermehrte EM-Rentenantragstellung bei der Ermittlung des Erfüllungsaufwandes keine Berücksichtigung. Auf den höheren Zahlbetrag einer Rente wegen verminderter Erwerbsfähigkeit im Vergleich zur Altersrente wird im Rahmen der Versichertenberatung besonders hinzuweisen sein. Vor diesem Hintergrund ist zu erwarten, dass der Beratungsbedarf der Versicherten und die Dauer der Beratungsgespräche deutlich zunehmen werden. Dies erscheint im allgemeinen Teil der Begründung des Entwurfs in den Ausführungen zum Erfüllungsaufwand für die Verwaltung nicht hinreichend berücksichtigt und sollte korrigiert werden.

Zudem entsteht zusätzlicher Erfüllungsaufwand, wenn im Laufe des parlamentarischen Verfahrens eine der im aktuellen Referentenentwurf genannten Alternativen bei der Verlängerung der Kindererziehungszeiten und nicht die im Entwurf beschriebene Regelung eine Mehrheit findet.

III. Finanzielle Auswirkungen

1. Festlegung von Haltelinien für Beitragssatz und Rentenniveau sowie zusätzliche Bundesmittel – Art. 1 Nr. 9, 13, 18 und 19 (§§ 154, 255e, 287, 287a SGB VI-E)

Wird das derzeitige Recht – einschließlich paritätischer Finanzierung der GKV-Zusatzbeiträge – und der Datenstand der Finanzschätzung Ende Juni 2018 zugrunde gelegt, ist bis 2025 ein Anstieg des Beitragssatzes auf 19,8 Prozent und ein Absinken des Nettorentenniveaus vor Steuern auf 47,4 Prozent zu erwarten. Die Haltelinie von 48 Prozent für das Rentenniveau würde demnach unterschritten werden.

Unter Einbeziehung der Maßnahmen des Referentenentwurfs, jedoch ohne Haltelinie für den Beitragssatz und ohne zusätzliche Bundesmittel – das heißt, auch ohne sachgerechte Finanzierung der Verlängerung der Kindererziehungszeiten für vor 1992 geborene Kinder –, stiege der Beitragssatz 2025 auf 20,3 Prozent. Damit würde die Haltelinie für den Beitragssatz von 20 Prozent verletzt werden.

Nach dem Referentenentwurf sind deshalb Sonderzahlungen an die Deutsche Rentenversicherung in Höhe von viermal 500 Millionen Euro (plus Dynamisierung analog zum allgemeinen Bundeszuschuss) geplant. Zudem steigen die Beiträge für Kindererziehungszeiten und der allgemeine Bundeszuschuss, da deren Fortschreibung mit der Veränderung des Beitragssatzes verknüpft ist.

Der neu gefasste § 287a SGB VI-E enthält keine explizite Regel zur Zahlung, Aufteilung und Abrechnung der Sonderzahlung des Bundes, insbesondere im Hinblick auf die vor- oder nachschüssige Zahlungsweise. Dies sollte zur Klarstellung ergänzt werden.

Der Referentenentwurf sieht darüber hinaus vor, dass der zusätzliche Bundeszuschuss gegebenenfalls um den Betrag aufgestockt wird, der notwendig ist, um bei einem Beitragssatz von 20 Prozent die Mindestnachhaltigkeitsrücklage von 0,2 Monatsausgaben zu eigenen Lasten zu gewährleisten.

Die Berechnungen können von der Deutschen Rentenversicherung Bund auf Basis der gegebenen Annahmen nachvollzogen werden. Es ist allerdings zu bedenken, dass unter ungünstigeren Annahmen, zum Beispiel je nach Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Beschäftigung, weitere Bundesmittel erforderlich sein könnten (und umgekehrt).

Es ist ausdrücklich darauf hinzuweisen, dass die geplante Erhöhung der Bundesmittel bis 2025 in keinem Jahr die Mehrausgaben durch die Verbesserung der Anrechnung von Kindererziehungszeiten für vor 1992 geborene Kinder deckt.

2. Anpassungen bei der Berechnung des Sicherungsniveaus vor Steuern – Art. 1 Nr. 9 (§ 154 SGB VI-E)

Bei der Berechnung des Sicherungsniveaus sind Änderungen erforderlich, damit zum Zeitpunkt des Termins der Rentenanpassung die erforderlichen Daten zur Verfügung stehen. Dazu gehört insbesondere das durchschnittliche Nettoentgelt vor Steuern der Arbeitnehmer, auf das sich das Rentenniveau bezieht. Ersteres kann nach bisheriger Definition erst nachträglich bestimmt werden, wenn hinreichend sichere Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen zur Sozialabgabenquote der Arbeitnehmer vorliegen.

Stattdessen soll nun auf ein Nettoentgelt abgestellt werden, das sich mit der Fortschreibung des Lohnfaktors aus der Rentenanpassungsformel und aus der Veränderung der Nettoquote vor Steuern eines Versicherten ergibt. Die Nettoquote für das Arbeitsentgelt resultiert nicht mehr aus den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, sondern aus den aktuellen gesetzlichen Sozialversicherungs-Beitragssätzen, wie es bei der Nettoquote für die Standardrente bereits im geltenden Recht der Fall ist. Da der Lohnfaktor über die Rentenanpassung ebenfalls bei der jährlichen Fortschreibung der Nettostandardrente Anwendung findet, entwickeln sich damit beide Größen, Nettostandardrente und Nettoentgelt, bei konstanter Belastung mit Sozialversicherungsbeiträgen parallel. Diese Vereinheitlichung der Größen und Bezugsjahre ist aus systematischen Gründen zu begrüßen.

Auf der Rentenseite soll nicht mehr auf die jahresdurchschnittliche Standardrente, sondern nur auf die Standardrente des zweiten Halbjahres abgestellt werden. Diese Anpassung ist sinnvoll, da ansonsten bei Anstreben eines Mindestrentenniveaus eventuelle Abweichungen aus der ersten Jahreshälfte in der zweiten mit auszugleichen wären, was zu stark schwankenden Rentenanpassungen führen könnte.

Das Abstellen auf die Standardrente nur des zweiten Halbjahres erfordert, wie vorgesehen, ein Nachsteuern beim Nettoentgelt vor Steuern, um nicht ein überhöhtes Rentenniveau auszuweisen. Diese Vorgehensweise ist nachvollziehbar.

Konsequent wäre es in diesem Zusammenhang allerdings, auch das Durchschnittsentgelt nach Anlage 1 SGB VI mit dem gleichen Lohnfaktor fortzuschreiben. Nach geltendem Recht erfolgt eine jährliche Fortschreibung des (Brutto-)Durchschnittsentgeltes auf Grundlage der durchschnittlichen Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer nach den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen. Diese Bruttoarbeitsentgelte enthalten auch die Einkommen über der Beitragsbemessungsgrenze sowie von Personen, die nicht versicherungspflichtig beschäftigt sind (Beamte, geringfügig Beschäftigte mit Befreiung von der Versicherungspflicht). Hingegen setzt sich im Lohnfaktor langfristig die Dynamik der beitragspflichtigen Entgelte durch. Im Rahmen der Neuberechnung des Sicherungsniveaus

sollte eine kongruente Fortschreibung aller Größen (Nettorente, Nettoentgelt und Bruttoentgelt nach Anlage 1 SGB VI) angestrebt werden. Damit wäre auch die Gefahr eines Auseinanderlaufens des Durchschnittsentgelts nach Anlage 1 und der durchschnittlichen beitragspflichtigen Löhne beseitigt.

3. Verlängerung der Zurechnungszeit – Art. 1 Nr. 3, 12 (§§ 59, 253a SGB VI-E)

Die angestrebte beschleunigte Anhebung der Zurechnungszeit im Bereich der Erwerbsminderungsrenten würde zu einer besseren Absicherung von Beziehenden einer Erwerbsminderungsrente führen. Nach dem Referentenentwurf wachsen die jährlichen Mehrausgaben bis zum Jahr 2025 bis auf eine Milliarde Euro an.

Durch die Ausweitung der Zurechnungszeit werden sich die Zahlbeträge der Erwerbsminderungsrente im Vergleich zur Altersrente deutlich erhöhen. Inwieweit dadurch Verhaltensänderungen hin zu einer häufigeren Beantragung der Erwerbsminderungsrenten bewirkt werden, hängt von vielen weiteren – zum Teil nicht vorhersehbaren – Faktoren ab, darunter auch die zukünftige Gesundheitsentwicklung, die Arbeitsmarktlage und die Arbeitsbedingungen. Die im Referentenentwurf genannten Finanzwirkungen sind plausibel, wenn gegenüber der Situation nach geltendem Recht keine Verhaltensänderungen angenommen werden.

4. Erweiterung der Kindererziehungszeiten für vor 1992 geborene Kinder – Art. 1 Nr. 11, 20, 21, 22 (§§ 249, 295, 295a, 307d SGB VI-E)

Bei einer sachgerechten Finanzierung der Kindererziehungszeiten für vor 1992 geborene Kinder aus Steuermitteln könnte das Beitragsziel von maximal 20 Prozent bis 2025 ohne eine weitere Aufstockung der Bundesmittel erreicht werden. Die Mehrausgaben (einschließlich Krankenversicherung der Rentner) für die weitere Verlängerung der Kindererziehungszeiten für vor 1992 geborene Kinder werden auf rund 3,7 Milliarden Euro pro Jahr geschätzt. Für die in 2014 durch das RV-Leistungsverbesserungsgesetz vorgenommene verlängerte Kindererziehungszeit für die vor 1992 geborenen Kinder liegen die Mehrausgaben derzeit bei rund 7,2 Milliarden Euro jährlich.

5. Entlastung von Geringverdienern bei den Beiträgen zur Sozialversicherung – Art. 1 Nr. 4 und 10, Art. 3 Nr. 2 und 3 (§§ 70 Abs. 1a, 163 Abs. 10 SGB VI-E; §§ 20 Abs. 2, 28a Abs. 3 Satz 2 Buchst. b SGB IV-E)

Entgeltbezieher in der Gleitzone (zukünftig „Einstiegsbereich“) sollen bei den Sozialversicherungsbeiträgen entlastet werden. Gleichzeitig sollen die geringeren Rentenversicherungsbeiträge nicht, wie nach geltendem Recht, zu geringeren Rentenleistungen im Alter führen. Die jährlichen Mindereinnahmen werden vom BMAS auf 0,2 Milliarden Euro geschätzt. Nicht berücksichtigt sind dabei die Mehrausgaben, welche durch die Besserstellung der im Einstiegsbereich beschäftigten Personen bei den Rentenanwartschaften entstehen und denen keine Beiträge gegenüberstehen. Allerdings wachsen diese Mehrausgaben im Zeitverlauf erst langsam an, abhängig von der Altersverteilung der betreffenden Versicherten bei der Beitragszahlung.

6. Berechnung der Finanzwirkungen insgesamt

Die Abschätzungen zu den Finanzwirkungen des Gesamtpaketes decken sich unter den gegebenen Annahmen mit denen der Deutschen Rentenversicherung Bund. Dabei sind mögliche Seiteneffekte gegenwärtig diskutierter Änderungen bei den Beitragssätzen für die Arbeitslosen- und Pflegeversicherung auf das Nettorentenniveau allerdings nicht berücksichtigt.

Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass das Finanztableau mit den Maßnahmen für 2030 derzeit einen Beitragssatz von über 22 Prozent ausweist. Dies erfordert nach § 154 Abs. 3 SGB VI, dass die Bundesregierung im Falle eines Inkrafttretens „geeignete Maßnahmen“ vorschlägt.

IV. Umsetzung der Regelungen durch die Verwaltung

Die Regelungen des RV-Leistungsverbesserungs- und -Stabilisierungsgesetzes sollen im Wesentlichen zum 1. Januar 2019 in Kraft treten. Mit den Programmierarbeiten kann erst begonnen werden, wenn ein gesicherter Rechtsstand vorliegt, das heißt sich der Gesetzesentwurf im parlamentarischen Verfahren befindet. Um die Neuregelung zum 1. Januar 2019 einsetzen zu können, muss die Programmierung Anfang Oktober 2018 abgeschlossen sein. Unter der Annahme, dass ein gesicherter Rechtsstand frühestens in der zweiten Augushälfte vorliegt, ergibt sich ein Zeitfenster zur fristgerechten dv-technischen Umsetzung der Regelungen von voraussichtlich weniger als zwei Monaten.

Zusätzlich ist das GKV-Versichertenentlastungsgesetz zu realisieren, das ebenfalls Auswirkungen auf die Rentenzahlungen ab 2019 entfaltet und für die Umsetzung innerhalb der Deutschen Rentenversicherung die gleichen Ressourcen bindet, die auch für die Umsetzung des RV-Leistungsverbesserungs- und -Stabilisierungsgesetzes erforderlich sind. Die dv-technische Umsetzung des GKV-Versichertenentlastungsgesetzes muss unabdingbar vor den Anpassungen zum RV-Leistungsverbesserungs- und -Stabilisierungsgesetz erfolgen. Darüber hinaus könnten weitere Gesetzesvorhaben vorrangig zu realisieren sein, wie etwa die in der Diskussion befindliche Anhebung des Pflegebeitragssatzes zum 1. Januar 2019.

Vor diesem Hintergrund ergeben sich zu den wesentlichen Regelungskomplexen folgende Einschätzungen:

1. Verlängerung der Zurechnungszeit

Die fristgerechte Umsetzung der Verlängerung der Zurechnungszeit erscheint noch möglich, sofern die oben genannte Annahme zum gesicherten Rechtsstand realisiert wird.

2. Erweiterung der Kindererziehungszeiten für vor 1992 geborene Kinder

Die Umsetzung der Regelungen zur Erweiterung der Kindererziehungszeiten für vor 1992 geborene Kinder und zum Zuschlag nach § 307d SGB VI-E kann nicht zum 1. Januar 2019 realisiert werden. Die Neuregelung erfordert umfangreiche und sehr aufwändige Programmanpassungen. Die Programme zur Umsetzung der ersten Verlängerung der Kindererziehungszeiten durch das RV-Leistungsverbesserungsgesetz im Jahr 2014 können nicht lediglich mit nur geringfügigem Aufwand angepasst werden, da zum Beispiel für die „3-Kind-Regelung“ weitere und komplexere Prüfschritte zu programmieren sind.

Zu berücksichtigen ist auch, dass es im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens zu einer Regelung unabhängig von der Kinderzahl kommen könnte. Entsprechende Alternativen sind im Referentenentwurf genannt. Bevor mit der technischen Umsetzung begonnen werden kann, muss jedoch verlässlich feststehen, welche Variante der verlängerten Kindererziehungszeiten für vor 1992 geborene Kinder zum Tragen kommt.

3. Entlastung von Geringverdienern bei den Beiträgen zur Sozialversicherung

Voraussetzung für die Umsetzung der Regelungen ist unter anderem, dass für die Arbeitgebermeldungen der Beschäftigungszeiten Festlegungen zur Ausgestaltung der Datensätze getroffen werden. Diese vom BMAS zu genehmigenden Festlegungen erfolgen durch die Spitzenorganisationen der Sozialversicherung und sind frühestens ab dem Zeitpunkt möglich, zu dem ein gesicherter Rechtsstand vorliegt, das heißt sich der Gesetzesentwurf im par-

lamentarischen Verfahren befindet. Erst auf dieser Basis können die Entgeltabrechnungsprogramme der Arbeitgeber angepasst werden. Die rechtzeitige Umsetzung zum 1. Januar 2019 erscheint vor diesem Hintergrund in hohem Maße unwahrscheinlich.

Besonderer Teil

I. Art. 1 Nr. 4 (§ 70 Abs. 1a SGB VI-E)

Vorschlag:

Es sollte geprüft werden, ob zu § 70 Abs. 1a SGB VI-E eine entsprechende Sonderregelung in § 256a SGB VI (Entgeltpunkte für Beitragszeiten im Beitragsgebiet) erforderlich ist.

Begründung:

Bei einer im Beitrittsgebiet ausgeübten Beschäftigung im Einstiegsbereich (§ 20 Abs. 2 SGB IV) ist fraglich, wie die Entgeltpunkte für die entsprechenden Beitragszeiten ab dem 1. Januar 2019 ermittelt werden sollen.

Es sind zwei Lösungsansätze denkbar:

1. Es wird weiterhin von der mit den Werten der Anlage 10 zum SGB VI vervielfältigten Beitragsbemessungsgrundlage ausgegangen.

oder

2. Auch im Beitrittsgebiet wird von dem Arbeitsentgelt, allerdings vervielfältigt mit den Werten der Anlage 10 zum SGB VI, ausgegangen.

Hier sollte eine Klarstellung erfolgen.

II. Art. 1 Nr. 11 (§ 249 Abs. 1, 7 und 8 SGB VI-E)

Vorschlag:

§ 249 Abs. 8 SGB VI-E sollte lauten:

„Die Anrechnung einer Kinderziehungszeit nach Abs. 1 ist ausgeschlossen

1. ab dem 13. bis zum 24. Kalendermonat nach Ablauf des Monats der Geburt, wenn für den Versicherten für dasselbe Kind ein Zuschlag an persönlichen Entgeltpunkten nach § 307d Abs. 1 Satz 1 zu berücksichtigen ist,

2. ab dem 25. bis 36. Kalendermonat nach Ablauf des Monats der Geburt, wenn für den Versicherten für dasselbe Kind ein Zuschlag an persönlichen Entgeltpunkten nach § 307d Abs. 1 Satz 3 oder nach § 307d Abs. 1a zu berücksichtigen ist.

Begründung:

Es ist unklar, ob auch die Anrechnung einer Kindererziehungszeit ab dem 25. bis zum 36. Kalendermonat ausgeschlossen ist, wenn ein Zuschlag nach § 307d Abs. 1 Satz 1 SGB VI zu berücksichtigen ist. In Anlehnung an die bisherige Formulierung des § 249 Abs. 8 Satz 1 SGB VI sollte daher durch Umstellung innerhalb des Satzes 1 und Entfall des Wortes „oder“ konkretisiert werden, dass in diesem Fall der Anrechnungsausschluss nur für den Zeitraum ab dem 13. bis 24. Kalendermonat gilt.

III. Art. 1 Nr. 12 (§ 253a SGB VI-E)

Vorschlag:

Es wird vorgeschlagen, in § 253a Satz 5 SGB VI-E am Ende die Wörter „mindestens jedoch bis zum vollendeten 55. Lebensjahr des Versicherten“ zu ergänzen.

Begründung:

Nach dem bis zum 31. Dezember 1991 geltenden Recht gab es Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit, in denen zum Beispiel wegen fehlender Halbbelegung gar keine Zurechnungszeit berücksichtigt wurde. Um die Nachteile einer fehlenden Halbbelegung bei einer Rentenberechnung nach dem SGB VI nicht fortwirken zu lassen, sollte in der nachfolgenden Hinterbliebenenrente dennoch eine Zurechnungszeit mindestens bis zum 55. Lebensjahr des Versicherten berücksichtigt werden. Das würde dem Gedanken des § 252 Abs. 1 Nr. 4 SGB VI entsprechen, der für diese Fälle trotz der fehlenden Zurechnungszeit in der nachfolgenden Rente eine Anrechnungszeit wegen Rentenbezugs bis zum 55. Lebensjahr des Versicherten vorsieht.

IV. Art. 1 Nr. 21 (§ 295a SGB VI-E)

Vorschlag:

Es wird vorgeschlagen, den neuen Satz 3 in § 295a SGB VI-E als Satz 2 einzufügen und im Satz 3 dann die Wörter „Dies gilt“ durch die Wörter „Die Sätze 1 und 2 gelten“ zu ersetzen.

Begründung:

Dadurch würde klargestellt werden, dass die Besonderheiten des bisherigen Satzes 2 sowohl für den bisherigen Satz 1 als auch den neuen Satz 3 der Vorschrift gelten.

V. Art. 1 Nr. 22, Buchstabe e) (§ 307d Abs. 5 SGB VI-E)

Vorschlag:

§ 307d Abs. 5 SGB VI-E sollte gestrichen werden.

Begründung:

Das mit dieser Regelung verfolgte Ziel wird nicht erreicht, da die durch sie geweckten Erwartungen nicht erfüllt werden.

Die vor allem für die Adoptiv- und Pflegeeltern vorgesehene Antragsregelung wird nicht in allen Fällen dazu führen, dass ein Zuschlag an persönlichen Entgeltpunkten gezahlt werden kann. Die Regelung ist so konzipiert, dass Doppelleistungen ausgeschlossen werden. Erhält somit für die beantragte Zeit schon eine andere Person Kindererziehungszeiten oder Pauschalzuschläge, kann selbst bei nachgewiesener Erziehung keine Kindererziehungsleistung in der Rente berücksichtigt werden.

VI. Art. 1 Nr. 22 (§ 307d Abs. 1 und 1a SGB VI-E)

Vorschlag:

Es wird vorgeschlagen, in § 307d Abs. 1 Satz 3 Nr. 2, Satz 5 Nr. 1 und Abs. 1a Satz 1 Nr. 2 SGB VI-E jeweils das Komma am Ende durch das Wort „und“ zu ersetzen.

Begründung:

Dadurch würde deutlich werden, dass jeweils sämtliche der aufgezählten Voraussetzungen erfüllt sein müssen. Mögliche Missverständnisse könnten so vermieden werden.

VII. Art. 2 Nr. 2 (§ 56 Abs. 2 SGB VI-E)

Vorschlag:

- a) In der Begründung sollte konkretisiert werden, warum vorrangig die Zuordnung zum leiblichen Elternteil bzw. zu dem zuerst adoptierenden Elternteil gerechtfertigt ist.
- b) Abs. 2 der Begründung sollte am Ende um den Satz „Das Verfahren begünstigt denjenigen Elternteil, der bei typisierender Betrachtung früher eine Rente bezieht“ ergänzt werden.

Begründung:

- a) In der Begründung sollte zusätzlich erläutert werden, dass die vorrangige Zuordnung zum leiblichen Elternteil bzw. zu dem zuerst adoptierenden Elternteil aufgrund der tieferen und längeren Bindung an das Kind erfolgt.
- b) Es sollte auch der Grund dargelegt werden, warum der erste Kalendermonat der gemeinsamen Erziehung dem älteren Elternteil zugeordnet wird.

VIII. Art. 5 (Inkrafttreten)

Vorschlag:

Art. 5 sollte wie folgt ergänzt werden:

„Artikel 4 Abs. 5 Nummer 2 tritt am 1. Januar 2023 in Kraft.“

Begründung:

Erklärungen der Beschäftigten zur Anwendung der Gleitzonenregelungen nach § 166 Abs. 10 Satz 6 SGB VI und § 276b Abs. 2 SGB VI sind für Betriebsprüfungen noch bis einschließlich 2022 relevant. Die Aufbewahrungspflicht des Arbeitgebers für die Erklärungen in den Entgeltunterlagen nach § 8 Abs. 2 Nr. 5 und 5a BVV sollte daher erst ab 2023 entfallen.

IX. Art. 5 Abs. 2 (Inkrafttreten)

Vorschlag:

Art. 5 Abs. 2 sollte wie folgt ergänzt werden:

„Artikel 1 Nummer [§ 89] und 7 [§ 127] treten am Tag nach der Verkündung in Kraft.“

Begründung:

Nach dem aktuellen Entwurf würde die Änderung von § 127 Abs. 1 Satz 1 SGB VI zum 1. Januar 2019 in Kraft treten. Es besteht jedoch kein Grund mit der Bereinigung des redaktionellen Versehens bis zu diesem Zeitpunkt zu warten. Die Änderung sollte daher nach Artikel 5 Abs. 2 bereits am Tag nach der Verkündung des Gesetzes in Kraft treten.