

Berlin, 27. Juli 2018

## STELLUNGNAHME

### Deutscher Juristinnenbund e.V.

Vereinigung der Juristinnen,  
Volkswirtinnen und Betriebswirtinnen

Geschäftsstelle / Office:

Anklamer Straße 38 • D-10115 Berlin  
fon: +49 30 4432700 • fax: +49 30 44327022  
geschaefsstelle@djbb.de • <http://www.djbb.de>

### **des Deutschen Juristinnenbunds e.V. (djbb) zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales: Entwurf eines Gesetzes über Leistungsverbesserungen und Stabilisierung in der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Leistungsverbesserungs- und -Stabilisierungsgesetz), Bearbeitungsstand: 13.7.2018**

Der Referentenentwurf beinhaltet die ersten im Koalitionsvertrag angekündigten Reformen im Bereich der Rente. Die vorgeschlagenen Maßnahmen, die im Folgenden vertieft kommentiert werden, umfassen neben der Einführung einer doppelten Haltegrenze hinsichtlich des Rentenniveaus und des Beitragssatzes insbesondere

- die Erweiterung der Kindererziehungszeiten für vor 1992 geborene Kinder (sogenannte Mütterrente II),
- Ausweitung der bisherigen Gleitzone bei Arbeitsentgelten zwischen 450,01 € und 850 € (sogenannte Midijobs) auf 1.300 € bei voller rentenrechtlicher Berücksichtigung des Arbeitsentgeltes sowie
- die Anhebung der Zurechnungszeit bei Erwerbsminderungsrenten und Renten wegen Todes.

Darüber hinaus nehmen wir zur Einschätzung der gleichstellungsbezogenen Wirkungen Stellung.

#### **1) Erweiterung der Kindererziehungszeiten für vor 1992 geborene Kinder, sogenannte Mütterrente II**

Die Erweiterung der Kindererziehungszeiten für vor 1992 geborene Kinder, sogenannte Mütterrente II, zielt – laut Koalitionsvertrag – auf eine gerechte Ausgestaltung der Kindererziehungszeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung ab. Mütter und Väter, deren Kinder vor 1992 geboren wurden, sollen künftig hinsichtlich der Kindererziehungsjahre, die in die Berechnung der Rente einfließen, mit den Eltern von nach 1992 geborenen Kindern gleichgestellt werden. Das würde die bisherige Differenzierung nach dem Geburtsjahr des Kindes zu Recht beseitigen. Eine Ausweitung der Kindererziehungszeiten schließt insbesondere für Frauen mit älteren Kindern eine Gerechtigkeitslücke und ist ein wichtiger Baustein zur Bekämpfung von Altersarmut. Der djbb begrüßt daher die Ausweitung ausdrücklich.

Dem Referentenentwurf zufolge sollen Kindererziehungszeiten für vor 1992 geborene Kinder allerdings rentenrechtlich nur dann mit drei Jahren berücksichtigt werden, wenn mindestens drei Kinder erzogen wurden. Diese Differenzierung und Begrenzung auf Mehrkindfamilien ist aus mehreren Gründen abzulehnen.

Die von den Koalitionsparteien bezweckte Bekämpfung der Altersarmut, von der insbesondere Frauen betroffen sind, erfordert die volle rentenrechtliche Berücksichtigung von drei Jahren für jedes von ihnen erzogene Kind, unabhängig von der Anzahl der Kinder insgesamt und dem Jahr, in dem das Kind geboren wurde. Gerade Frauen, die vor 1992 geborene Kinder erzogen haben und wegen der Kindererziehung keine ausreichende Alterssicherung aufbauen konnten, sind auf die rentenrechtliche Berücksichtigung der vollen drei Jahre für jedes Kind angewiesen – unabhängig von der Anzahl der Kinder.

Die Beschränkung auf Erziehende mit drei und mehr Kindern schafft eine neue Gerechtigkeitslücke. Es ist nicht nachvollziehbar, warum die für das erste oder zweite Kind aufgewendete Erziehungszeit nur dann rentenrechtlich berücksichtigt wird, wenn noch ein weiteres Geschwisterkind folgt. Dies gilt auch, soweit der Referentenentwurf auf den "generativen Beitrag" abstellt. Warum ein drittes Kind in diesem Zusammenhang mehr zählen soll als das erste und das zweite Kind, ist nicht vermittelbar.

Nicht zuletzt ist die geplante Differenzierung nach der Anzahl der Kinder und damit die unterschiedlich ausgestaltete Wertschätzung der Erziehungsleistung bezogen auf den Generationenvertrag der Rentenversicherung im Hinblick auf den Gleichheitssatz in Art. 3 Abs. 1 GG verfassungsrechtlich angreifbar. Für die Benachteiligung der Erziehenden mit einem Kind oder zwei Kindern fehlt es an einem zureichend gewichtigen sachlichen Grund.

Anders als bei der bisherigen Differenzierung nach dem Geburtsjahr der Kinder handelt es sich nicht um eine unter bestimmten Voraussetzungen zulässige Stichtagsregelung.

Die im Referentenentwurf angeführte Begründung, die darauf abstellt, dass erziehende Elternteile bei mehr als zwei Kindern besonders an der Ausübung einer Erwerbstätigkeit gehindert waren und daher in der Regel größere Einbußen in der Alterssicherung hinnehmen mussten, überzeugt aus verschiedenen Gründen nicht.

Zum einen fehlt es bereits an empirisch fundierten Belegen für die auf eine „typisierende und generalisierende Betrachtung“ gestützte Erwägung, dass die Betreuung von mehr als zwei Kindern einen deutlicheren Verzicht auf Erwerbstätigkeit mit sich bringe und die Möglichkeit, erwerbstätig zu sein, weiter verringere. Die Erwerbstätigenquote von Müttern ist in den ersten drei Jahren nach der Geburt – auf die es für die Kindererziehungszeiten ankommt – unabhängig von der Anzahl der Kinder generell sehr niedrig.<sup>1</sup> Es gibt zwar Erhebungen, die zeigen, dass die Erwerbstätigenquoten für Mütter mit drei Kindern unter 15 Jahren im Vergleich zu Müttern mit einem oder zwei Kindern niedriger sind (für 2010: 64% bei zwei Kindern und 44% bei drei Kindern) und letztere später in den Beruf zurückkehren.<sup>2</sup> Diese Daten lassen sich jedoch nicht pauschal auf die durch andere kulturelle und strukturelle Rahmenbedingungen geprägten Erwerbsrealitäten von Müttern vor 1992 übertragen.

Zum anderen kommt es – anders als die Begründung des Referentenentwurfs unterstellt – bei der Anerkennung von Kindererziehungszeiten weder auf Einschränkungen der Erwerbstätigkeit noch daran anknüpfende Einbußen in der Alterssicherung an. Das BVerfG hat 1996 im Rahmen der Entscheidung zum Wert von Kindererziehungszeiten in Abhängigkeit vom

---

<sup>1</sup> Mütter von Kindern unter drei Jahren waren 2015 nur zu etwa einem Drittel erwerbstätig, wobei von dieser Gruppe wiederum mehr als zwei Drittel in Teilzeit arbeiteten.

<sup>2</sup> Sonderauswertung Mikrozensus für 2010, BMFSFJ 2012, Ausgeübte Erwerbstätigkeit von Müttern. Erwerbstätigkeit, Erwerbsumfang und Erwerbsvolumen 2010, S. 39ff..

Umfang der Erwerbstätigkeit darauf hingewiesen, dass der Bedarfsgesichtspunkt im gesetzlichen Rentenversicherungssystem, das nicht an konkrete Bedarfslagen anknüpft, für sich allein nicht als Differenzierungsgrund genügt. Zwar kann das Sozialstaatsprinzip in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG bestimmte bedarfsorientierte Differenzierungen rechtfertigen. Allerdings muss es sich dann um Leistungen handeln, die der Behebung einer Notlage oder eines konkreten Sicherheitsdefizits dienen. Dies ist bei Kindererziehungszeiten angesichts der Eigenart des zu regelnden Sachbereichs und der Motive des Gesetzgebers des Hinterbliebenenrenten- und Erziehungszeiten-Gesetz (HEZG) aber gerade nicht der Fall. Die Erziehung von Kindern dient vielmehr der Sicherung des Rentensystems und hat unter der Geltung eines vom sogenannten Generationenvertrag getragenen Umlageverfahrens für die Rentenversicherung Garantiefunktion.<sup>3</sup>

Auch Lücken in der Rentenbiographie bilden nach der Rechtsprechung des BVerfG keinen zulässigen Anknüpfungspunkt für die Bewertung von Kindererziehungszeiten. Das sogenannte Lückenschließungsprinzip, das der früheren Berücksichtigung von Ersatz- und Ausfallzeiten zugrunde liegt, ist bei Einführung der Kindererziehungszeiten nicht verfolgt worden. Das ergibt sich schon daraus, dass der Gesetzgeber im Zusammenhang mit den Kindererziehungszeiten keinen Tatbestand der Versicherungslücke im Sinne einer Unterbrechung der Versicherungsbiographie definiert hat. Kindererziehungszeiten kommen vielmehr auch Versicherten zugute, die niemals der Solidargemeinschaft angehören.<sup>4</sup> Das gilt auch für die Mütterrente II.

Bei systematisch richtiger Betrachtungsweise ist die Anerkennung von Kindererziehungszeiten im Rentensystem eine Honorierung der Erziehungsleistung, unabhängig von Einschränkungen der Erwerbstätigkeit und daran anknüpfenden Einbußen bei der Alterssicherung. Dabei wird der höheren Erziehungsleistung bei mehreren Kindern bereits durch die Berücksichtigung der Erziehungszeit für jedes einzelne Kind Rechnung getragen.

Dementsprechend existiert auch für nach 1991 geborene Kinder keine Differenzierung nach der Kinderzahl bei der Berücksichtigung von Zeiten der Kindererziehung.

Ebenso wenig rechtfertigt der Umfang des sogenannten generativen Beitrags durch die Kindererziehung die Benachteiligung der lediglich ein Kind oder zwei Kinder erziehenden Elternteile. Der Umfang dieses Beitrags dürfte für jedes erzogene Kind im Hinblick auf die zukünftige Leistungsfähigkeit der gesetzlichen Rentenversicherung gleich hoch sein. Es ist unverständlich, warum ein drittes oder viertes Kind jeweils in größerem Umfang als ein erstes oder zweites Kind zur Sicherung der umlagefinanzierten Rentenversicherung beiträgt. Dies müsste andernfalls auch für nach 1991 geborene Kinder gelten.

Die Beschränkung auf Elternteile mit drei und mehr Kindern ist erkennbar von finanziellen Erwägungen getragen. Das Ziel, Ausgaben zu sparen, reicht in der Regel jedoch nicht aus, um eine unterschiedliche Behandlung verschiedener Personengruppen hinreichend zu rechtfertigen. Vielmehr muss fiskalischen Rahmenbedingungen diskriminierungsfrei Rechnung getragen werden. Andernfalls würden Gleichheitsrechte von der jeweiligen Haushaltslage abhängen.<sup>5</sup> Andere verfassungsrechtlich weniger problematische Lösungen sind denkbar. So

---

<sup>3</sup> BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 12. März 1996 - 1 BvR 609/90 - Rn. 62, BVerfGE 94, 241 – 267.

<sup>4</sup> Ebd. Rn. 61.

<sup>5</sup> U.a. BVerfG, BVerfGE 121, 241 (258).

wurden bei Einführung der Kindererziehungszeiten im Jahre 1987 beispielsweise die Leistungen für Kindererziehung bei vor 1921 geborenen Müttern nach Geburtsjahrgängen der Frauen eingeführt und später sukzessive ausgeweitet. Eine weitere Alternative wäre die Anerkennung eines weiteren halben Jahres an Kindererziehungszeit für alle Erziehenden, unabhängig von der Anzahl der erzogenen Kinder. Ziel sollte jedoch die vollständige Gleichstellung bei den Kindererziehungszeiten sein – unabhängig vom Geburtsjahr.

## **2) Ausweitung der bisherigen Gleitzone für Beschäftigungsverhältnisse bei Arbeitsentgelten zwischen 450,01 und 850 € (sogenannte Midijobs) auf 1.300 € bei voller rentenrechtlicher Berücksichtigung des Arbeitsentgeltes**

Die bisherige Gleitzone (sogenannte Midijobs), die oberhalb der Grenze für geringfügige Beschäftigung in Höhe von 450,01 € einsetzt, soll von 800 auf 1.300 € ausgeweitet werden. Bei Arbeitsentgelten, die in diesem nunmehr „Einstiegsbereich“ genannten Bereich liegen, werden damit auch Beschäftigte mit Arbeitsentgelten oberhalb von 800 € entlastet. Die rentenrechtlichen Entgeltpunkte sollen künftig anhand des Arbeitsentgeltes ermittelt werden, so dass die reduzierte Beitragszahlung nicht zu einer geringeren Rentenanwartschaft führt.

Grundsätzlich ist das Ziel, Geringverdienende bei den Sozialversicherungsabgaben zu entlasten, zu begrüßen, zumal durch die Neuregelung in § 70 Abs. 1a SGB VI eine Minderung der Rentenansprüche vermieden werden soll. Die Steuer- und Abgabenbelastung in Deutschland ist im Vergleich zu anderen Ländern in der EU besonders hoch. Das gilt insbesondere für verheiratete Frauen, die „als Zweitverdienende“ in der Ehe das geringere Arbeitsentgelt erzielen. Erst im Juni 2018 wurde Deutschland im Rahmen des Europäischen Semesters zum wiederholten Mal auf die hohe Abgabenbelastung dieses Personenkreises sowie der Geringverdienenden hingewiesen und aufgefordert, Fehlanreize zu beseitigen, die insbesondere Frauen von einer Erwerbstätigkeit abhalten, und den Übergang in reguläre Beschäftigungsverhältnisse zu erleichtern.<sup>6</sup>

Die nunmehr vorgesehene Ausweitung der Gleitzone widerspricht den Empfehlungen der Sachverständigenkommission zum zweiten Gleichstellungsbericht, die statt einer Ausweitung der Gleitzone sowohl die Abschaffung von geringfügiger Beschäftigung als auch die Abschaffung der Midijobs empfohlen hat. Die geringeren Sozialversicherungsabgaben erleichtern zwar die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit, gleichzeitig können jedoch die in der Gleitzone steil ansteigenden Abgaben die weitere Ausweitung der Arbeitszeit behindern.<sup>7</sup>

Die Anreize in Bezug auf eine (existenzsichernde) Erwerbstätigkeit hängen zudem davon ab, wie sich die neue Berechnung der Sozialversicherungsabgaben im Einstiegsbereich oberhalb der Minijobgrenze auswirkt. Derzeit bricht das Haushaltseinkommen in Ehen, unter anderem bedingt durch das Zusammenspiel mit Ehegattensplitting, Lohnsteuerklasse V und beitragsfreier Krankenversicherung, oberhalb der Minijobgrenze ein.

---

<sup>6</sup> Erwägungsgrund 13 der EMPFEHLUNG DES RATES zum nationalen Reformprogramm Deutschlands 2018 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Deutschlands 2018 vom 21. Juni 2018, Empfehlung zur Empfehlung (23.5.2018,) [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file\\_import/2018-€pean-semester-country-specific-recommendation-commission-recommendation-germany-de.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/2018-€pean-semester-country-specific-recommendation-commission-recommendation-germany-de.pdf) (Zugriff: 6.7.2018).

<sup>7</sup> Sachverständigenkommission zum Zweiten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung, 2017, Erwerbs- und Sorgearbeit gemeinsam neu gestalten, Gutachten für den Zweiten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung, S. 131.

Diese Hürden für den Wechsel in eine steuer- und sozialversicherungspflichtige Beschäftigung müssen sinken und dürfen durch die Berechnung der Sozialversicherungsbelastung im Einstiegsbereich keineswegs steigen.

Demzufolge sollten gleichstellungsgerechtere und zielgenauere Alternativen für die Entlastung unterer Einkommensgruppen geprüft werden. Dafür kommen unter Umständen auch Gleitzone Regelungen in Betracht.<sup>8</sup> Insbesondere sollte jedoch die Minderung der Abgabenbelastung über steuerliche Entlastungen für Sozialversicherungsbeiträge geprüft werden, wie sie beispielsweise in Österreich praktiziert wird. In unteren Einkommensbereichen, in denen kaum oder keine Steuern gezahlt werden, wird die Entlastung ähnlich wie beim Kindergeld als direkte Leistung („refundable tax credit“/ „Steuergutschrift“) ausgezahlt. Damit würde die steuerliche Absetzbarkeit von Sozialversicherungsbeiträgen als Minderung der steuerlichen Leistungsfähigkeit auch in unteren Einkommensgruppen ankommen und zu einer stärkeren vertikalen Steuergerechtigkeit beitragen. Eine solche Entlastung würde sich auch bei Selbstständigen mit geringen Einkommen auswirken, bei denen es sich ebenfalls häufig um Frauen handelt. Der Referentenentwurf sieht die Entlastung bei den Sozialversicherungsabgaben lediglich bei Beschäftigten vor.

Zudem wäre es systemgerechter, die beabsichtigte Beitragsentlastung nicht durch die Beitragszahler, sondern aus Steuermitteln zu finanzieren. Bisher stehen einer geringeren Beitragszahlung geringere Rentenanwartschaften gegenüber. Zukünftig würde die Beitragsentlastung der Beschäftigten im Einstiegsbereich zu keinen geringeren Rentenanwartschaften führen, da für die Rentenberechnung das erzielte Arbeitsentgelt zugrunde gelegt wird. Wird dagegen die Beitragslast Geringverdienender – wie oben beschrieben – durch steuerrechtliche Maßnahmen bewirkt, wird die beabsichtigte Maßnahme aus Steuermitteln finanziert.

### **3) Anhebung der Zurechnungszeit bei Erwerbsminderungsrenten und Renten wegen Todes**

Die geplante beschleunigte Anhebung der Zurechnungszeit bei Erwerbsminderungsrenten und Renten wegen Todes wird begrüßt. Sie wird zu einer Anhebung des Rentenniveaus bei diesen Renten führen. Hierauf sind insbesondere Frauen angewiesen, weil diese erheblich niedrigere Erwerbsunfähigkeitsrenten erhalten. Die Abschaffung der Abschläge bei Renten wegen Erwerbsunfähigkeit würde darüber hinaus ebenfalls die rentenrechtliche Absicherung von Erwerbsunfähigen verbessern, auf die insbesondere Frauen im Hinblick auf deren geringere Rentenzahlungsbeträge angewiesen sind. Soweit der Referentenentwurf darauf verweist, dass die Abschläge die längeren Rentenlaufzeiten – wie bei vorzeitigen Altersrenten – ausgleichen, wird übersehen, dass die Inanspruchnahme von Erwerbsunfähigkeitsrenten in der Regel aus anderen Gründen erfolgt als die Inanspruchnahme einer vorzeitigen Altersrente.

---

<sup>8</sup> Vgl. dazu Gerhard Bosch, Claudia Weinkopf, Gleichstellung marginaler Beschäftigung, Vorschlag zur Reform der Minijobs, Expertise für den Zweiten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung S. 37 ff.

#### **4) Gesetzesfolgenabschätzung**

Der Referentenentwurf weist, den Vorgaben von §§ 2, 44 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesregierung (GGO) folgend, die gleichstellungsbezogenen Gesetzesfolgen der vorgeschlagenen Maßnahmen aus. Die Ausführungen gehen dabei über den typischen Hinweis auf die sprachliche Gleichbehandlung hinaus. Allerdings wird eine Gleichstellungsrelevanz lediglich für die Mütterrente und die Ausweitung der Gleitzone angenommen.

Die Maßnahmen zur finanziellen Stabilität der GRV (Niveauschutzklausel und Beitragssatzgarantie) und zur Anhebung der Zurechnungszeiten bei den Erwerbsminderungsrenten werden demgegenüber ohne weitere Begründung als gleichstellungsneutral bewertet. Eine Beschränkung auf einzelne Maßnahmen genügt jedoch nicht. Zudem lassen sich die komplexen Auswirkungen des Reformpakets auf die Gleichstellung von Frauen und Männern, insbesondere auf den in Deutschland eklatant hohen Gender Pension Gap und auf eine existenzsichernde Beschäftigung, nur anhand von geschlechterdifferenzierten Daten und Wirkungsanalysen abschätzen. Es wäre daher wünschenswert, wenn die der Folgenabschätzung zu Grunde liegende Prüfung (mit den dazu erforderlichen geschlechterdifferenziert aufbereiteten Daten) parallel zum Referentenentwurf veröffentlicht würde.

Darüber hinaus zeigt die Bewertung der Ausweitung der Gleitzone, dass es nicht genügt, allein auf den Anteil von Frauen und Männern in unteren Einkommensgruppen abzustellen. Vielmehr müssen auch die mit den Maßnahmen verbundenen Anreize im Hinblick auf das Ziel einer eigenständigen Existenzsicherung geprüft werden.

Prof. Dr. Maria Wersig  
Präsidentin

Dr. Ulrike Spangenberg  
Vorsitzende der Kommission Recht der sozialen Sicherung,  
Familienlastenausgleich