Deutsche Rentenversicherung Bund

Stellungnahme

der

Deutschen Rentenversicherung Bund

anlässlich der Öffentlichen Anhörung vor dem Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages

am 5. November 2018

zu dem

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

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

BT-Drucksache 19/4668

b) Antrag verschiedener Abgeordneter und der Fraktion der AfD

Anrechnungsfreistellung der Mütterrente beziehungsweise der Rente für Kindererziehungszeiten bei der Grundsicherung im Alter

BT-Drucksache 19/4843

c) Antrag verschiedener Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE

Vollständige Gleichstellung und gerechte Finanzierung der Kindererziehungszeiten in der Rente umsetzen - Mütterrente verbessern

BT-Drucksache 19/29

d) Antrag verschiedener Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE

Die Erwerbsminderungsrente stärken

BT-Drucksache 19/31

unbesetzt

A. Entwurf eines Gesetzes über Leistungsverbesserungen und Stabilisierung in der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Leistungsverbesserungs- und -Stabilisierungsgesetz)

I. Zusammenfassende Bewertung

Die Regelungen im Entwurf 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 wird 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 sind ein Weg, die Interessen der Rentenbeziehenden und der Beitragszahler im vorgesehenen Zeitraum im Gleichgewicht zu halten. Der Bund übernimmt damit Verantwortung für die Funktionsfähigkeit der gesetzlichen Rentenversicherung angesichts der sich schon mittelfristig abzeichnenden demografischen Veränderungen. Fragen zur langfristigen Finanzierung bleiben damit jedoch ungeklärt.

- Die Verlängerung 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. Dies erscheint angesichts des im Vergleich zu Beziehenden einer Altersrente höheren Anteils derjenigen Erwerbsminderungsrentnerinnen und -rentner, die ergänzend Leistungen der Grundsicherung benötigen, sozialpolitisch nachvollziehbar. Hinzuweisen ist darauf, dass bei Personen ab

dem 63. Lebensjahr die Erwerbsminderungsrente dadurch höher ausfällt als eine zum gleichen Zeitpunkt beginnende vorgezogene Altersrente.

- Die derzeitige Differenzierung bei den Kindererziehungszeiten zwischen vor und ab 1992 geborenen Kindern ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Die vorgesehene, sozialpolitisch begründete Ausweitung der Kindererziehungszeiten für Geburten vor 1992 ist gleichwohl nachvollziehbar. Ordnungspolitisch nicht vertretbar ist jedoch, dass auch diese Ausweitung der Kindererziehungszeiten – wie schon diejenige durch das RV-Leistungsverbesserungsgesetz von 2014 – nicht vollständig aus Steuermitteln finanziert werden soll.

- Die Entlastung von Geringverdienenden bei den Sozialversicherungsbeiträgen durch einen Übergangsbereich bis zu einem Arbeitsentgelt in Höhe von 1.300 Euro monatlich, in dem verminderte Sozialversicherungsbeiträge nicht zu einer niedrigeren Rentenleistung führen, schränkt das Äquivalenzprinzip ein. Sie ist im Hinblick auf das Ziel der Vermeidung von Altersarmut nicht zielgenau, da allein auf die Höhe des Arbeitsentgelts abgestellt wird und sonstige Einkünfte sowohl individuell als auch im Haushalt vernachlässigt werden.

II. Einzelne 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 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 – wie sie auch bereits im geltenden Recht bestehen – ist Ausdruck dieses Ansatzes.

Durch die vorgesehenen Maßnahmen werden bis zum Jahr 2025 das Netto-Rentenniveau vor Steuern nach neuer Definition auf mindestens 48 Prozent und der Beitragssatz in der allgemeinen Rentenversicherung auf mindestens 18,6 und höchstens 20 Prozent begrenzt. Der Beitragssatz für 2019 wird auf 18,6 Prozent fixiert. Damit wird der bisherige Mechanismus, der Veränderungen bei Einnahmen und Ausga-

ben über Anpassungen des Beitragssatzes und des Rentenniveaus automatisch auf Rentenbeziehende, Beitragszahlende und Bund verteilt, zeitweise außer Kraft gesetzt.

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

Mit Einführung der Haltelinie Rentenniveau von 48 Prozent wird das Rentenniveau zu einem Parameter der Rentenanpassungsformel. Bei der Berechnung des Netto-Sicherungsniveaus vor Steuern sind aus diesem Grund 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 Beitragssätzen zur Sozialversicherung, 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. Sie erfordert allerdings, wie vorgesehen, ein Nachsteuern beim Nettoentgelt vor Steuern, um nicht ein überhöhtes Rentenniveau auszuweisen.

Konsequent wäre es in diesem Zusammenhang allerdings, auch das Durchschnittsentgelt nach Anlage 1 SGB VI, das bei der Berechnung von Entgeltpunkten weiterhin Verwendung finden soll, mit dem Lohnfaktor fortzuschreiben, der bei der Bestimmung des aktuellen Rentenwertes und damit des Rentenniveaus Anwendung findet. Nach geltendem Recht erfolgt eine jährliche Fortschreibung des (Brutto-)Durchschnittsentgeltes auf Grundlage der durchschnittlichen Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer nach den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen. Diese Bruttoarbeitseinkommen 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)

Der Gesetzentwurf 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 ab 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 – orientiert an der Anhebung der Regelaltersgrenze – steigen. Diese Verlängerung der Zurechnungszeit gilt auch für Renten wegen Todes.

<u>Hierzu ist Folgendes anzumerken:</u>

Der Anteil der Rentenbeziehenden mit ergänzendem Bezug von Leistungen der Grundsicherung ist unter Beziehenden einer gesetzlichen Erwerbsminderungsrente derzeit deutlich höher als unter Beziehenden einer Altersrente. Die im Entwurf vorgesehenen Maßnahmen sind dazu geeignet, diesen Anteil zu vermindern.

Aus sozialpolitischer Sicht ist auf Folgendes hinzuweisen:

(1) Der Entwurf berücksichtigt bei der Leistungshöhe, dass erwerbsgeminderte Versicherte – anders als Versicherte, die eine vorgezogene Rente in Anspruch neh-

men – den vorzeiten Renteneintritt nicht vermeiden können. 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 vorgezogene 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 oder entfällt aufgrund der Regelungen des § 77 Abs. 4 SGB VI völlig. 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 aus sozialpolitischer Sicht grundsätzlich nachvollziehbar, 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 die Anzahl der Zugänge in die Erwerbsminderungsrente deutlich geringer als in der Gruppe der 55- bis 59-Jährigen. Aufgrund der im Vergleich zur Altersrente höheren Erwerbsminderungsrente ist zu erwarten, dass zukünftig in der Altersgruppe ab 60 mehr Anträge auf Erwerbsminderungsrenten gestellt werden. Die Bearbeitung dieser Anträge erfordert einen deutlich höheren Verwaltungsaufwand (Einholung notwendiger medizinischen Gutachten, Votum der Verwaltungsärzte, u. a.) gegenüber Altersrentenanträgen. Da der individuelle Zahlbetrag der Erwerbsminderungsrente – wie dargestellt – zudem regelmäßig höher ausfällt als der Zahlbetrag der Altersrente, erhöhen sich die Rentenausgaben in dem Maße, in dem anstelle einer Altersrente eine Erwerbsminderungsrente bewilligt wird.

(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 Jahr 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. Eine Abschaffung der Abschläge bei den Erwerbsminderungsrenten hätte Mehrausgaben im Umfang von ca. 3 Milliarden Euro (bezogen auf das Jahr 2019) zur Folge.

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

Im Gesetzentwurf ist ab dem 1. Januar 2019 eine Ausweitung der Kindererziehungszeiten für vor 1992 geborene Kinder um weitere sechs Monate vorgesehen. Die Erhöhung um einen halben Entgeltpunkt – nach heutigen Werten 16,02 Euro brutto im Westen und 15,35 Euro brutto im Osten – soll sowohl für neu zugehende Renten als auch für den Rentenbestand gelten. Die Verlängerung der Kindererziehungszeiten für vor 1992 geborene Kinder gleicht die Leistungen weiter an die Kindererziehungszeiten für ab 1992 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 können.

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 vollständig aus Steuermitteln finanziert wer-

den, da es sich bei der Honorierung der Erziehungsleistung um eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe handelt und der Bund dafür keine Beiträge gezahlt hat. Nur eine Finanzierung aus Steuermitteln gewährleistet, dass alle Bürger im Rahmen ihrer steuerlichen Leistungsfähigkeit zur Finanzierung herangezogen werden.

Dass Kindererziehungszeiten aus Steuermitteln finanziert werden müssen, war im Übrigen 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 Ausweitung der Kindererziehungszeiten vorgesehene pauschale Zuschlagsregelung fortgeführt wird. Dadurch entfällt bei den Bestandsrenten deren komplette Neufeststellung, was die Umsetzung erheblich erleichtert.

(3) Die vor allem für die Adoptiv- und Pflegeeltern vorgesehene Möglichkeit einer Antragstellung kann dazu führen, dass ein Zuschlag an persönlichen Entgeltpunkten für tatsächlich erfolgte Zeiten der Kindererziehung gezahlt wird.

(4) 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 im Koalitionsvertrag vorgesehene Ausweitung der Kindererziehungszeit für vor 1992 geborene Kinder für Elternteile, die mehr als zwei Kinder erzogen haben, genannt. Diese Alternative hätte kostenmäßig ähnliche Auswirkungen wie die vorgeschlagene Regelung. Die verwaltungstechnische Umsetzung dieser „3 Kind Regelung“ wäre allerdings mit wesentlich höherem Aufwand verbunden als die im Gesetzentwurf vorgesehene Regelung. Eine vollmaschinelle Überprüfung der Anzahl der erzogenen Kinder wäre nicht in jedem Fall möglich, da sich die erforderlichen Informationen nicht immer aus dem Datenbestand der Rentenversicherungsträger ergeben.

5. Entlastung von Geringverdienenden 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 S. 2 Buchst. b SGB IV-E)

Die vorgesehene Ermittlung der Entgeltpunkte bei Arbeitsentgelten im „Übergangsbereich“ (§ 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.

Hierzu ist anzumerken:

(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, dass es sich bei den Begünstigten um Versicherte mit geringem Gesamteinkommen 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 Teilzeitbeschäftigung 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 Nebenbeschäftigung 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 würde. Das Äquivalenzprinzip würde 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.

(3) Die mit der Neuregelung im Entgeltbereich von 450,01 Euro bis 1.300 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 A. II 4. (4)).

Für die Berücksichtigung tatsächlicher Arbeitsentgelte aus Beschäftigungen im Übergangsbereich würde im Übrigen noch ein entsprechender Anpassungsbedarf der Regelungen in den §§ 70 Abs. 4, 194 Abs. 1 und 256a Abs. 1 und 2 SGB VI bestehen. Diese Regelungen stellen bisher allein auf die Berücksichtigung beitragspflichtiger Einnahmen ab und müssten um den Tatbestand der Berücksichtigung tatsächlicher Arbeitsentgelte aus Beschäftigungen im Übergangsbereich ergänzt werden.

6. Änderung des beruflichen Rehabilitierungsgesetzes – Art. 2 (§§ 11a, 17, 21, 22, 25 BerRehaG)

Der Gesetzentwurf sieht den Ausgleich von rentenrechtlichen Nachteilen vor, wenn Kinder wegen einer aus rechtsstaatswidrigen Gründen zu Unrecht erlittenen Haft in der ehemaligen DDR nicht erzogen werden konnten.

Hierzu ist Folgendes zu bemerken:

Die Schaffung eines rentenrechtlichen Nachteilsausgleichs für zu Unrecht inhaftierte Eltern wird zutreffend im BerRehaG verortet, weil danach zu beurteilen ist, ob rechtsstaatswidrige Maßnahmen der DDR zu Eingriffen in vor Beginn der Verfolgung ausgeübte Tätigkeiten geführt haben. Erst wenn zudem festgestellt ist, dass die betroffene Person nicht gegen die Grundsätze der Menschlichkeit und Rechtsstaatlichkeit verstoßen hat, obliegt es der gesetzlichen Rentenversicherung, einen rentenrechtlichen Nachteilsausgleich zu prüfen und ggf. durchzuführen. Die Anerkennung von Kindererziehungszeiten setzt dagegen nach §§ 56, 249, 249a SGB VI stets eine tatsächliche Erziehung voraus, die im Fall einer Haft nicht gegeben ist.

III. Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Hinsichtlich der Angaben im Gesetzentwurf zum Erfüllungsaufwand ist anzumerken, dass die Auswirkungen der Verlängerung der Zurechnungszeit auf den Beratungsbedarf und die vermehrte EM-Rentenantragstellung bei der Ermittlung des Erfüllungsaufwandes keine Berücksichtigung (siehe Ziffer A. II. 3. (1)) gefunden haben. Ein möglicher höherer Zahlbetrag einer Rente wegen verminderter Erwerbsfähigkeit im Vergleich zur Altersrente wird im Rahmen der Versichertenberatung sicherlich dazu führen, dass der Beratungsbedarf der Versicherten und die Dauer der Beratungsgespräche deutlich zunehmen werden. Auch ist ein zusätzlicher Verwaltungsaufwand aufgrund einer parallelen Beantragung einer Rente wegen verminderter Erwerbsfähigkeit und einer vorgezogenen Altersrente zu erwarten.

IV. 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)

Durch die vorgesehenen Maßnahmen werden bis zum Jahr 2025 das Netto-Rentenniveau vor Steuern nach neuer Definition auf mindestens 48 Prozent und der Beitragssatz in der allgemeinen Rentenversicherung auf mindestens 18,6 und höchstens 20 Prozent begrenzt. Der Beitragssatz für 2019 wird auf 18,6 Prozent fixiert. Damit wird der bisherige Mechanismus, der Veränderungen bei Einnahmen und Ausgaben über Anpassungen des Beitragssatzes und des Rentenniveaus automatisch auf Rentenbeziehende, Beitragszahlende und Bund verteilt, zeitweise außer Kraft gesetzt.

Werden das derzeitige Recht – einschließlich paritätischer Finanzierung der GKV-Zusatzbeiträge und der geplanten Änderungen der Beitragssätze in der Pflege- und Arbeitslosenversicherung auf 3,05 bzw. 2,5 Prozent – und der Datenstand der Finanzschätzung im Oktober 2018 zugrunde gelegt, bleibt der Beitragssatz bis 2025 unter 20 Prozent. Das Nettorentenniveau vor Steuern unterschreitet ab 2024 die Haltelinie von 48 Prozent.

Unter Einbeziehung der Maßnahmen des Gesetzentwurfs, jedoch ohne Haltelinie für den Beitragssatz, stiege der Beitragssatz 2025 auf 20,3 Prozent.

Nach dem Gesetzentwurf sind deshalb in den Jahren 2022 bis 2025 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 Gesetzentwurf 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 („Beitragssatzgarantie“). Da wie erwähnt der bisherige „Selbstregulierungsmechanismus“ außer Kraft gesetzt wird, übernimmt der Bund die Haftung für bis 2025 auflaufende Defizite bei der Nachhaltigkeitsrücklage, soweit diese unter die Mindestrücklage sinkt. Je nach ökonomischer und demografischer Entwicklung kann der Finanzierungsbedarf dafür sehr unterschiedlich ausfallen.

Die Berechnungen im Gesetzentwurf können von der Deutschen Rentenversicherung Bund auf Basis der gegebenen Annahmen und des gegebenen Datenstandes nachvollzogen werden.

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

Die angestrebte beschleunigte Verlängerung der Zurechnungszeit im Bereich der Erwerbsminderungsrenten würde, wie oben ausgeführt, zu einer besseren finanziellen Absicherung von Beziehenden einer Erwerbsminderungsrente führen. Nach dem Gesetzentwurf wachsen die jährlichen Mehrausgaben bis zum Jahr 2025 bis auf eine Milliarde Euro an.

Durch die Ausweitung der Zurechnungszeit werden sich die Zahlbeträge der Erwerbsminderungsrenten im Vergleich zur Altersrenten deutlich erhöhen. Die im Gesetzentwurf genannten Finanzwirkungen sind plausibel, wenn gegenüber der Situation nach geltendem Recht keine Verhaltensänderungen angenommen werden. Verhaltensänderungen hin zu einer häufigeren Beantragung der Erwerbsminderungsrenten können durch die Leistungsverbesserungen bewirkt werden. Inwieweit sie tatsächlich zu beobachten sein werden, hängt allerdings von vielen weiteren – zum Teil nicht vorhersehbaren – Faktoren ab, darunter auch die Gesundheitsentwicklung und die zukünftige Situation auf dem Arbeitsmarkt und bei den Arbeitsbedingungen.

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

Die Mehrausgaben (einschließlich Krankenversicherung der Rentner) für die weitere Verlängerung der Kindererziehungszeiten für vor 1992 geborene Kinder werden nach Datenstand vom Oktober 2018 auf rund 3,85 Milliarden Euro pro Jahr geschätzt. Die schon 2014 durch das RV-Leistungsverbesserungsgesetz vorgenommene verbesserte Anerkennung von Kindererziehungszeiten, ebenfalls für vor 1992 geborene Kinder, wird 2019 voraussichtlich bereits zu Mehrausgaben in der allgemeinen Rentenversicherung von rund 7,7 Milliarden Euro führen.

Es ist ausdrücklich darauf hinzuweisen, dass die geplante Erhöhung der Bundesmittel bis 2025 nicht ausreicht, die Mehrausgaben durch die Verbesserung der Anrechnung von Kindererziehungszeiten für vor 1992 geborene Kinder zu decken.

Bei einer sachgerechten Finanzierung der Kindererziehungszeiten für vor 1992 geborene Kinder aus Steuermitteln könnte das Beitragssatzziel von maximal 20 Prozent bis 2025 ohne eine weitere Aufstockung der Bundesmittel erreicht werden.

4. Entlastung von Geringverdienenden 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 S. 2 Buchst. b SGB IV-E)

Entgeltbezieher in der Gleitzone (zukünftig „Übergangsbereich“) sollen bei den Sozialversicherungsbeiträgen entlastet werden. Gleichzeitig sollen die geringeren Rentenversicherungsbeiträge nicht, wie nach geltendem Recht, zu geringeren Rentenleistungen führen. Die jährlichen Mindereinnahmen bei den Beiträgen werden im Gesetzentwurf auf 0,2 Milliarden Euro geschätzt. Nicht berücksichtigt sind dabei die Mehrausgaben, welche durch die Besserstellung der im Übergangsbereich beschäftigten Personen zukünftig bei den Rentenausgaben 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.

5. Berechnung der Finanzwirkungen insgesamt

Die Abschätzungen zu den Finanzwirkungen des Gesamtpaketes decken sich unter den gegebenen Annahmen und mit dem gegebenen Datenstand mit denen der Deutschen Rentenversicherung Bund.

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 Fall eines Inkrafttretens des Gesetzes „geeignete Maßnahmen“ vorschlägt.

V. Umsetzung der Regelungen durch die Verwaltung

Die Regelungen des RV-Leistungsverbesserungs- und -Stabilisierungsgesetzes sollen im Wesentlichen zum 1. Januar 2019 in Kraft treten. Um die Neuregelungen komplett zum 1. Januar 2019 umsetzen zu können, hätte die Programmierung Anfang Oktober 2018 bereits abgeschlossen sein müssen. Dies war nicht möglich, da zu diesem Zeitpunkt noch kein gesicherter Rechtsstand vorlag.

Zusätzlich sind das GKV-Versichertenentlastungsgesetz und die Beitragssatzanpassung in der Pflegeversicherung (Fünftes Gesetz zur Änderung des Elften Buches Sozialgesetzbuch) umzusetzen, die ebenfalls Auswirkungen auf die Rentenzahlungen ab 2019 entfalten und für die Umsetzung innerhalb der Deutschen Rentenversicherung die gleichen Ressourcen binden, die auch für die Umsetzung des RV-Leistungsverbesserungs- und -Stabilisierungsgesetzes erforderlich sind. Die datenverarbeitungstechnische Umsetzung der beiden Gesetze muss unabdingbar vor den datenverarbeitungstechnischen Anpassungen zum RV-Leistungsverbesserungs- und -Stabilisierungsgesetz erfolgen, da es ansonsten zu millionenfachen Rückabrechnungen käme.

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

1. Verlängerung der Zurechnungszeit

Die Umsetzung der Verlängerung der Zurechnungszeit – ohne die besonderen Regelungen für die Hinterbliebenenrenten nach vorherigen Erwerbsminderungs- oder Altersrenten – ist fristgerecht zum Inkrafttreten möglich.

Die Umsetzung der Verlängerung der Zurechnungszeit nach den besonderen Regelungen für die Hinterbliebenenrenten kann voraussichtlich im ersten Quartal 2019 erfolgen.

2. Ausweitung der Kindererziehungszeiten für vor 1992 geborene Kinder

Für Neurenten kann die Umsetzung der Regelungen zur Ausweitung der Kindererziehungszeiten für vor 1992 geborene Kinder termingerecht zum 1. Januar 2019 erfolgen. Die dazu erforderlichen Bescheide mit einem Rentenbeginn zum 1. Januar 2019 können jedoch erst erstellt werden, wenn das Gesetzgebungsverfahren formell abgeschlossen ist.

Bei Bestandsrenten werden die Neuregelungen ab März 2019 schrittweise umgesetzt, die Nachzahlungen erfolgen rückwirkend zum 1. Januar 2019.

3. Entlastung von Geringverdienenden 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 durch die Spitzenorganisationen der Sozialversicherung auf Grundlage des Gesetzentwurfes erfolgten Festlegungen wurden vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales am 11. Oktober 2018 genehmigt. Erst auf dieser Basis können nunmehr die Entgeltabrechnungsprogramme der Arbeitgeber angepasst werden.

B. Antrag verschiedener Abgeordneter und der Fraktion der AfD
Anrechnungsfreistellung der Mütterrente beziehungsweise der Rente für Kindererziehungszeiten bei der Grundsicherung im Alter (BT-Drucksache 19/4843)

In dem Antrag wird die Bundesregierung aufgefordert, kurzfristig einen Gesetzentwurf zur Änderung des SGB XII vorzulegen, mit dem die Leistungen der Rentenversicherung aufgrund von Kindererziehungszeiten „angemessen“ von der Anrechnung auf die Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung freigestellt werden sollen.

Aus Sicht der Deutschen Rentenversicherung Bund erscheint es wenig zielführend, gesonderte Freibeträge in der Grundsicherung für einzelne Leistungselemente der gesetzlichen Rentenversicherung einzuführen. Alterseinkünfte aus der gesetzlichen Rentenversicherung sollten im Hinblick auf die Anrechnung bei der Grundsicherung einheitlich behandelt werden.

C. Anträge verschiedener Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE

1. Vollständige Gleichstellung und gerechte Finanzierung der Kindererziehungszeiten in der Rente umsetzen – Mütterrente verbessern (BT-Drucksache 19/29)

In dem Antrag, der aus dem Oktober 2017 stammt, wird die Bundesregierung aufgefordert, einen Gesetzentwurf vorzulegen, mit dem auch für die vor 1992 geborenen Kinder im Rentenbestand wie im Rentenzugang die Erziehungsarbeit der Eltern in der Rentenversicherung mit drei Entgeltpunkten pro Kind anerkannt wird. Zudem solle die vollständige Finanzierung aller Kindererziehungszeiten aus Steuermitteln festgeschrieben werden.

Die Ausgaben für Zeiten der Kindererziehung für vor 1992 geborene Kinder, einschließlich der Maßnahmen des Gesetzentwurfs, werden im Jahr 2019 in der allgemeinen Rentenversicherung auf rund 19,3 Milliarden Euro geschätzt. Die Ausweitung der Anrechnung der Kindererziehungszeiten um einen weiteren halben Entgeltpunkt auf drei Entgeltpunkte würde im Jahr 2019 Mehrausgaben bei Renten und der Krankenversicherung der Rentner verursachen, die sich im Bereich der im Gesetzentwurf (siehe Punkt A.II.3) geplanten Ausweitung von zwei auf 2,5 Entgeltpunkte (rund 3,85 Milliarden Euro) bewegen.

Die Deutsche Rentenversicherung Bund hat bereits seit 2014 immer wieder deutlich gemacht, dass sie die Finanzierung der Leistungen aufgrund von Kindererziehungszeiten, denen keine Beitragszahlungen des Bundes gegenüber standen, aus Steuermitteln für erforderlich und für systematisch geboten hält. Im Übrigen entspricht der Antrag inhaltlich weitgehend den im Gesetzentwurf beschriebenen Alternativen zur dort vorgeschlagenen Regelung. Für unsere Einschätzung verweisen wir insoweit auf unsere Ausführungen zu Punkt A.II.4.

2. Die Erwerbsminderungsrente stärken (BT-Drucksache 19/31)

In dem Antrag, der aus dem Oktober 2017 stammt, wird die Bundesregierung aufgefordert, einen Gesetzentwurf vorzulegen, mit dem die Abschläge bei Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit für Bestandsrenten und Zugangsrenten abgeschafft und die Zurechnungszeit in einem Schritt auf das 65. Lebensjahr angehoben werden soll.

Hinsichtlich der Forderung nach Ausweitung der Zurechnungszeit bleibt der Antrag hinter der im Gesetzentwurf der Bundesregierung (BT-Drucksache 19/4668) vorgesehenen Regelung zurück; die Forderung nach Abschaffung der Abschläge bei Erwerbsminderungsrenten entspricht inhaltlich der im Gesetzentwurf unter Punkt C beschriebenen Regelungsalternative. Insoweit wird auf die Ausführungen zu Punkt A.II.3 verwiesen.

Anlage zur Stellungnahme der Deutschen Rentenversicherung Bund vom 5. November 2018 zum Entwurf des RV-Leistungsverbesserungs- und -Stabilisierungsgesetz

Beispiel:

Modellrechnung zur Wirkung der verlängerten Zurechnungszeiten bei Erwerbsminderungsrenten im Vergleich zu Altersrenten

Modellfall:

Versicherter, geboren am 01.07.1955, nach Schulabschluss 45 Jahre beschäftigt mit Durchschnittsentgelt, Rentenbeginn Januar 2019 im Alter von 63 Jahren und 6 Monaten.

Höhe einer Altersrente für besonders langjährig Versicherte:	1.441 EUR
Höhe einer Altersrente für langjährig Versicherte:	1.325 EUR
Höhe einer vollen Erwerbsminderungsrente (aktuelles Recht):	1.441 EUR
Höhe einer vollen Erwerbsminderungsrente (neues Recht):	1.511 EUR