

Stellungnahme

der Deutschen Rentenversicherung Bund

vom 17. Januar 2014

zum

**Referentenentwurf eines Gesetzes über
Leistungsverbesserungen in der gesetzlichen
Rentenversicherung
(RV-Leistungsverbesserungsgesetz)**

vom 15. Januar 2014

anlässlich der Besprechung im
Bundesministerium für Arbeit und Soziales
am 20. Januar 2014

Vorbemerkungen

Der vorliegende Referentenentwurf hat das Ziel, das erreichte hohe Maß an sozialer Sicherheit im Alter auch in Zukunft zu erhalten. Dazu müsse – so heißt es in der Begründung – „fortlaufend geprüft werden, ob und inwiefern Veränderungen am Arbeitsmarkt, in der Gesellschaft und der Bevölkerungsentwicklung Auswirkungen auf die Alterssicherungssysteme haben. Diese müssen gegebenenfalls an veränderte Lebenswirklichkeiten angepasst werden. Verbesserungspotentiale müssen genutzt, Gerechtigkeitslücken vermieden werden.“ Die Deutsche Rentenversicherung Bund teilt diese Auffassung.

Inwieweit die geplanten Neuregelungen der eingangs zitierten Zielsetzung gerecht werden, ist allerdings differenziert zu beurteilen:

- Die Regelungen zur „Mütterrente“ sind sozialpolitisch nachvollziehbar. Es ist allerdings verteilungs- und ordnungspolitisch problematisch, dass die vorgesehenen zusätzlichen Leistungen für Mütter und Väter von vor 1992 geborenen Kindern zumindest zum überwiegenden Teil aus Beitragsmitteln und nicht, wie sachlich geboten, aus Steuermitteln finanziert werden sollen.
- Dass besonders langjährig Versicherte vorübergehend mit 63 abschlagsfrei in Rente gehen können, ist systematisch und verteilungspolitisch nicht nachvollziehbar und wird zudem im Referentenentwurf nicht begründet. Auch die Finanzierung dieser Maßnahme aus Beitragsmitteln ist verteilungs- und ordnungspolitisch problematisch.
- Die Regelungen zur Verbesserung der Absicherung erwerbsgeminderter Menschen sind notwendig und sinnvoll. Die Zahlbeträge der in den letzten Jahren zugegangenen Renten wegen Erwerbsminderung sind gravierend gesunken. Es ist zu begrüßen, dass dieser Entwicklung entgegengewirkt wird, damit die durchschnittliche Höhe der Erwerbsminderungsrenten im Vergleich zu den Altersrenten nicht weiter absinkt. Entsprechende Finanzierungsspielräume vorausgesetzt, wäre eine noch weitergehende Verbesserung der Erwerbsminderungsrenten sinnvoll.
- Der Anpassungsmodus für das Reha-Budget soll rückwirkend zum 1. Januar 2014 geändert werden. Damit wird der aktuell und künftig zunehmende Reha-Bedarf in der Bevölkerung zumindest zum Teil berücksichtigt.

Insgesamt führen die vorgesehenen Neuregelungen dazu, dass der Beitragssatz mittel- und langfristig höher und das Rentenniveau niedriger ausfällt, als es bei Fortbestehen des gel-

tenden Rechts der Fall wäre. Die Neuregelungen begünstigen vor allem heutige Bestandsrentner und Versicherte der rentennahen Jahrgänge; die heute jüngeren Versicherten werden dagegen durch den langfristig höheren Beitragssatz stärker belastet, obwohl ein wesentlicher Teil der vorgesehenen Leistungsausweitung von ihnen nicht mehr in Anspruch genommen werden kann und sie von der Absenkung des Rentenniveaus stärker betroffen sind.

Die Umsetzung der vorgesehenen Regelungen erfordert erhebliche Programmierarbeiten und eine umfangreiche Anpassung der Verwaltungsabläufe. Die Vorschriften zur abschlagsfreien Rente mit 63 und zur Erwerbsminderungsrente können grundsätzlich zum 1. Juli 2014 umgesetzt werden. Die Fragen der differenzierten Berücksichtigung von Zeiten der Arbeitslosigkeit müssen noch geklärt werden. Eine Umsetzung der Regelungen zur „Mütterrente“ erscheint derzeit voraussichtlich erst bis zum 4. Quartal 2014 möglich.

Der Deutschen Rentenversicherung Bund wurde nur eine sehr kurze Frist zur Stellungnahme eingeräumt. Die nachfolgende Stellungnahme beschränkt sich deshalb im Wesentlichen auf erste grundsätzliche Ausführungen. Eine umfassende Prüfung der Einzelvorschriften und ihrer Zusammenhänge ist in der Kürze der Zeit nicht möglich.

I. „Mütterrente“ – Art. 1 Nr. 5, 8, 11, 12 und 13 (§§ 213, 249, 295, 295a, 307d SGB VI-E)

Im Referentenentwurf ist ab dem 1. Juli 2014 eine Aufstockung der Rente für alle Mütter oder Väter, die ein vor 1992 geborenes Kind erzogen haben, in Höhe eines Entgeltpunkts vorgesehen. Diese Erhöhung um – nach heutigen Werten – etwa 28 Euro brutto im Westen und knapp 26 Euro brutto im Osten soll sowohl für Zugangsrentner als auch für den Rentenbestand gelten.

Hierzu ist Folgendes anzumerken:

1. Die „Mütterrente“ ist mit erheblichen Kosten verbunden. Im Jahr der Einführung werden es rund 3,3 Mrd. Euro sein, im Folgejahr 6,7 Mrd. Euro. Diese Kosten müssen schon 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 Beitragszahler zur Finanzierung herangezogen werden, sondern auch Personen, die nicht in der gesetzlichen Rentenversicherung versichert sind. Dies gilt hier umso mehr, als Kindererziehungszeiten auch Personen

zugute kommen, die in berufsständischen Versorgungswerken versichert oder selbstständig tätig sind.

Eine Finanzierung aus Beitragsmitteln wäre aus den genannten Gründen auch verfassungsrechtlich bedenklich. Das Bundesverfassungsgericht hat in ständiger Rechtsprechung (vgl. etwa BVerfGE 75, 108, 148) ausgeführt, dass Beiträge zur Sozialversicherung nicht der Finanzierung allgemeiner Staatsausgaben dienen dürfen. Einen Einsatz der Sozialversicherungsbeiträge zur Befriedigung des allgemeinen Finanzbedarfs des Staates hat das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich für unzulässig erklärt. Ansonsten sei der Grundsatz der Belastungsgleichheit aller Bürger verletzt, der Ausprägung des allgemeinen Gleichheitssatzes des Art. 3 Abs. 1 GG ist.

Dass Kindererziehungszeiten aus Steuermitteln finanziert werden müssen, war bislang auch die Auffassung des Gesetzgebers. In der Begründung zum Hinterbliebenen- und Erziehungszeitengesetz, das 1986 in Kraft getreten ist, heißt es: „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; zur Finanzierung gesamtgesellschaftlicher Aufgaben vgl. auch Bericht der Bundesregierung zur Entwicklung nicht beitragsgedeckter Leistungen und der Bundesleistungen an die Rentenversicherung vom 27. Juli 2004, Drucksache des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages 15/(8)1799, S. 4, abgedruckt in DRV 10/2004, S. 569 ff.).

Dessen ungeachtet findet sich zur Finanzierung der „Mütterrente“ aus Steuermitteln im Referentenentwurf lediglich die Regelung, dass sich der Bund erst ab 2019 an der Finanzierung der nicht beitragsgedeckten Leistungen einschließlich der Leistungen für Kindererziehung beteiligt. Als Gründe werden in erster Linie fiskalische Argumente angeführt. In der vorgesehenen Höhe stellt die zusätzliche Beteiligung des Bundes jedoch allenfalls einen symbolischen Beitrag dar.

Werden für die Mehrausgaben zusätzliche Mittel aus dem Bundeshaushalt nicht bereitgestellt, muss die Ausweitung der Rentenleistungen für vor 1992 geborene Kinder zunächst aus der Nachhaltigkeitsrücklage finanziert werden. Dies hätte für die gesetzliche Rentenversicherung auch deshalb gravierende Auswirkungen, weil sie den ohnehin demografisch bedingten Beitragssatzanstieg zusätzlich beschleunigen würde. Auch die Rentner wären an der Finanzierung beteiligt, weil jede Erhöhung des

Beitragssatzes und jede Ausweitung des Volumens der Rentenzahlungen eine dämpfende Wirkung auf die Rentenanpassung hat.

2. Es ist zu begrüßen, dass Bestandsrenten durch die Gewährung eines Zuschlags an Entgeltpunkten erhöht werden sollen, so dass eine komplette Neufeststellung der etwa 9,5 Mio. betroffenen Renten nicht erforderlich ist. Dies erleichtert die Umsetzung der Neuregelung erheblich.
3. Durch § 249 Abs. 7 und 8 SGB VI-E werden Doppelleistungen weitgehend vermieden. Es lässt sich allerdings nicht in allen Fällen überprüfen – und wird z. B. bei Adoptionen nicht allen Betroffenen bekannt sein –, ob in einer anderen Rente für die Erziehung eines Kindes bereits ein Zuschlag an persönlichen Entgeltpunkten berücksichtigt wurde. Aus Sicht der Rentenversicherung ist diese Unschärfe in Anbetracht der bei der „Mütterrente“ insgesamt großen Fallzahlen hinnehmbar.
4. Die mit der „Mütterrente“ bewirkte Leistungsausweitung kann im Rentenzugang in Einzelfällen dazu führen, dass der Rentenanspruch geringer ausfällt als nach geltendem Recht, z. B. weil die Anwendung der Rente nach Mindestentgeltpunkten aufgrund der Rentenerhöhung nicht mehr zum Tragen kommt.

II. Abschlagsfreie Rente ab 63 – Art. 1 Nr. 2, 6 und 7 (§§ 51, 236b, 244 SGB VI-E)

Der Referentenentwurf sieht eine Änderung der Regelungen zur Altersrente für besonders langjährig Versicherte (§ 38 SGB VI) vor. Wer 45 Jahre mit Pflichtbeiträgen für eine versicherte Beschäftigung oder Tätigkeit oder Berücksichtigungszeiten zurückgelegt hat, soll ab dem 1. Juli 2014 bereits nach Vollendung des 63. Lebensjahrs abschlagsfrei in Rente gehen können. Über das geltende Recht zum Teil hinausgehend, sollen auf die Wartezeit von 45 Jahren künftig alle Zeiten des Bezugs von Entgeltersatzleistungen der Arbeitsförderung und Leistungen bei Krankheit sowie Übergangsgeld angerechnet werden, soweit sie Pflichtbeitragszeiten oder Anrechnungszeiten sind. Zeiten des Bezugs von Arbeitslosenhilfe und Arbeitslosengeld II sollen – wie bisher – auf diese Wartezeit nicht angerechnet werden. Allerdings soll es nicht dauerhaft bei der Altersgrenze 63 bleiben. Beginnend mit dem Geburtsjahrgang 1953 soll die Altersgrenze von 63 Jahren jeweils in Schritten von zwei Monaten pro Jahrgang auf das vollendete 65. Lebensjahr angehoben werden. Ab dem Geburtsjahrgang 1964 soll wieder die Altersgrenze von 65 Jahren gelten.

Hierzu ist Folgendes anzumerken:

1. Dem Referentenentwurf zufolge sollen bei der Wartezeit von 45 Jahren Zeiten des Bezugs von Arbeitslosengeld mitzählen, Zeiten des Bezugs von Arbeitslosenhilfe hingegen nicht. Insoweit ist eine vollmaschinelle Prüfung der Wartezeit nicht möglich. Auf der Grundlage der Daten, die bei den Rentenversicherungsträgern in den Versicherungskonten gespeichert sind, kann zwischen Zeiten des Bezugs von Arbeitslosengeld und Zeiten des Bezugs von Arbeitslosenhilfe nicht differenziert werden. Schwierigkeiten bei der Differenzierung ergeben sich auch in anderer Hinsicht und auch bei vergleichbaren ausländischen Zeiten im Rahmen des über- und zwischenstaatlichen Rechts.

So besteht für den Zeitraum einer Versicherungspflicht bzw. Beitragszahlung für Anrechnungszeiten wegen Leistungsbezugs aufgrund von Arbeitslosigkeit von Juli 1978 bis Januar 2001 keine Möglichkeit, zwischen Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe zu unterscheiden. Weiterhin kann bei den in den Versicherungskonten gespeicherten Anrechnungszeiten nicht zuverlässig unterschieden werden, ob es sich um Zeiten mit oder ohne Leistungsbezug handelt und welche Leistung bezogen wurde. So sind beispielsweise Zeiten der Arbeitslosigkeit vor dem 1. Juli 1978 ausnahmslos als Anrechnungszeiten ohne Leistungsbezug gespeichert, auch wenn Leistungen bezogen wurden. Gleiches gilt für Zeiten der Krankheit vor dem 1. Januar 1984. Für entsprechende Differenzierungen bestand zum Zeitpunkt der Speicherung der Daten keine rechtliche Grundlage.

Die Ermittlung, ob Zeiten der Arbeitslosigkeit oder Krankheit zur Wartezeit von 45 Jahren zu zählen sind, wird im Einzelfall also geraume Zeit in Anspruch nehmen. Rückfragen bei anderen Institutionen, z. B. bei der Bundesagentur für Arbeit, sind in diesen Fällen nicht zielführend, weil dort die betreffenden Daten über so lange Zeiträume nicht gespeichert werden. Der Nachweis für das Vorliegen der entsprechenden Anspruchsvoraussetzungen wäre deshalb vom Versicherten zu erbringen. Die Zahlung eines Vorschusses auf diese Rente ist nicht möglich, solange nicht abschließend geklärt ist, welche Zeiten für die Wartezeit berücksichtigt werden können. Wenn die Versicherten, was häufig der Fall sein wird, nicht mehr über Unterlagen verfügen, mit denen die Art der gegebenenfalls vor vielen Jahren oder Jahrzehnten bezogenen Leistungen nachgewiesen werden kann, kann das Vorliegen der Voraussetzungen für die abschlagsfreie Altersrente ab 63 nicht abschließend festgestellt werden.

2. Im Hinblick auf den allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) erscheint es zweifelhaft, ob die vorgesehene Differenzierung zwischen Zeiten der Arbeitslosigkeit nach Art des Leistungsbezugs sachlich zu rechtfertigen ist. Im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts müssten zwischen dem Bezug von Arbeitslosengeld auf der einen sowie Arbeitslosenhilfe und Arbeitslosengeld II auf der anderen Seite Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie die ungleiche Behandlung rechtfertigen können. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Höchstdauer des Bezugs von Arbeitslosengeld historisch immer wieder verändert worden ist. Die vorgesehene Regelung führt deshalb dazu, dass der Anspruch auf eine abschlagsfreie Rente gegebenenfalls davon abhängt, zu welcher Zeit und in welchem Alter die betroffene Person arbeitslos war. Wenn Versicherte mehrmals kurzzeitig arbeitslos waren und in den betreffenden Zeiten immer Anspruch auf Arbeitslosengeld hatten, z. B. insgesamt vier Jahre lang, soll die gesamte Zeit in die Berechnung der Wartezeit einfließen. Wenn Versicherte dagegen nur einmalig, aber für lange Zeit arbeitslos waren, soll nur der Zeitraum berücksichtigt werden, in dem Arbeitslosengeld gezahlt wurde. Bezog ein Versicherter z. B. ein Jahr lang Arbeitslosengeld und drei Jahre lang Arbeitslosenhilfe, soll nur ein Jahr Arbeitslosigkeit auf die Wartezeit angerechnet werden.

3. Die Verteilungswirkungen der vorgesehenen abschlagsfreien Rente ab 63 sind problematisch. Dies zeigt ein Blick auf die Altersrente für besonders langjährig Versicherte (§ 38 SGB VI), die seit 2012 bezogen werden kann. Bereits jetzt erweist sich, dass die Regelung erhebliche strukturelle Probleme mit sich bringt, die durch eine Ausweitung der Inanspruchnahmemöglichkeit auf das 63. Lebensjahr noch verschärft würden:
 - 3.1 Zum einen zeigt sich im Rentenzugang 2012, dass von der Regelung Männer erheblich stärker profitieren als Frauen. Gemessen an allen Altersrentenzugängen des Jahrgangs 1947 beträgt die Quote der Männer, die diese neue Rentenart in Anspruch genommen haben, etwa 3,2 Prozent. Bei den Frauen beträgt die Quote nur 0,5 Prozent. Oder anders gesagt: Rund 86 Prozent der Versicherten, die im Jahr 2012 die Altersrente für besonders langjährig Versicherte in Anspruch genommen haben, waren Männer. Im allgemeinen Teil der Begründung wird unter „4. Weitere Gesetzesfolgen“ ausgeführt, mit Ausnahme der „Mütterrente“ ergäben sich „keine Hinweise auf eine unterschiedliche Betroffenheit von Frauen und Männern“. Diese Aussage ist nicht zutreffend. Es ist vielmehr zu erwarten, dass faktisch überwiegend Männer die Voraussetzungen einer abschlagsfreien Rente ab 63 erfüllen werden. Die Wirkung dieser Regelung ist keinesfalls geschlechtsneutral.

- 3.2 Außerdem kommen Renten für besonders langjährig Versicherte vor allem Versicherten zugute, die ohnehin über relativ hohe Rentenansprüche verfügen. Die Rentenhöhen lagen bei dieser Rentenart im Rentenzugang 2012 deutlich über dem Durchschnitt aller Altersrenten. Für Männer betrug die Altersrente für besonders langjährig Versicherte durchschnittlich etwa 1.411 Euro, für die wenigen Frauen etwa 1.085 Euro. Im Durchschnitt waren es bei den Altersrenten insgesamt bei Männern 899 Euro und bei Frauen 532 Euro. Bei Männern weisen die Altersrentenzugänge für besonders langjährig Versicherte des Geburtsjahrgangs 1947 mit durchschnittlich 1,18 Entgeltpunkten je Beitragsjahr und 49,2 Beitragsjahren und bei Frauen mit durchschnittlich 0,91 Entgeltpunkten je Beitragsjahr und 46,6 Beitragsjahren deutlich höhere Werte auf als bei den Altersrenten dieses Geburtsjahrgangs insgesamt. Dort lagen die Werte bei 1,06 Entgeltpunkten je Beitragsjahr und 39,8 Beitragsjahren (Männer) bzw. 0,74 Entgeltpunkten je Beitragsjahr und 30,4 Beitragsjahren (Frauen).
4. Die Einbeziehung weiterer Zeiten in die Wartezeit von 45 Jahren hat auch Rückwirkungen auf die Vertrauensschutzregelung des § 77 Abs. 4 SGB VI (Abschläge auf Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit und Hinterbliebenenrenten), die auf § 51 Abs. 3a SGB VI Bezug nimmt. Wird § 51 Abs. 3a SGB VI ausgeweitet, kann ein größerer Personenkreis als bisher Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit und Hinterbliebenenrenten nach Vollendung des 63. Lebensjahres abschlagsfrei in Anspruch nehmen.

III. Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit – Art. 1 Nr. 3, 4 und 9 (§§ 59, 73, 253a SGB VI-E)

Der Referentenentwurf enthält zwei Regelungen, welche die rentenrechtliche Absicherung Erwerbsgeminderter verbessern: die Verlängerung der Zurechnungszeit und die veränderte rentenrechtliche Einordnung der letzten vier Jahre vor dem Eintritt der Erwerbsminderung. Dies führt in vielen Fällen zu einer deutlichen Verbesserung der Absicherung erwerbsgeminderter Menschen und wird deshalb begrüßt. Weitergehende Verbesserungen bei der Erwerbsminderungsrente sind zukünftig zu prüfen.

IV. Ausgaben für Leistungen zur Teilhabe – Art. 1 Nr. 10 (§ 287b SGB VI-E)

Durch § 287b Abs. 3 SGB VI-E werden die jährlichen Ausgaben für Leistungen zur Teilhabe in der Zeit vom 1. Januar 2014 bis zum 31. Dezember 2050 unter Berücksichtigung einer Demografiekomponente fortgeschrieben. Die Demografiekomponente soll zusätzlich zur voraussichtlichen Entwicklung der Bruttolöhne und -gehälter bei der Festsetzung der jährlichen Ausgaben für Leistungen zur Teilhabe nach § 220 Abs. 1 SGB VI als gesonderter Faktor berücksichtigt werden. Der Faktor wird in § 287b Abs. 3 Satz 3 SGB VI-E beginnend mit dem Jahr 2014 und der Demografiekomponente 1,0192 bis zum Jahr 2050 mit der Demografiekomponente 0,9978 festgesetzt.

Hierzu ist Folgendes anzumerken:

Die Deutsche Rentenversicherung hat in den vergangenen Jahren immer wieder darauf hingewiesen, dass es zur Aufrechterhaltung eines adäquaten Versorgungsniveaus mit Reha-Leistungen erforderlich ist, das Reha-Budget der demografischen Entwicklung und der Verlängerung der Lebensarbeitszeit anzupassen.

Die Erhöhung der Altersgrenze für die Altersrente für langjährig Versicherte und die Regelaltersrente seit dem 1. Januar 2012 sowie der Wegfall der Altersrente für Frauen und der Altersrente wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeit zogen für die Versicherten eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit nach sich. Damit steigt der Rehabilitationsbedarf zusätzlich, wenn die Versicherten die Altersgrenze für die Regelaltersrente erreichen sollen. Diese Entwicklung dürfte bereits zum Anstieg der Anträge auf Rehabilitationsleistungen in den vergangenen Jahren beigetragen haben und wird sich fortsetzen.

Generell ist in den letzten Jahren eine steigende Inanspruchnahme von Rehabilitationsleistungen der Deutschen Rentenversicherung festzustellen, die zu einer wachsenden Ausschöpfung der zur Verfügung stehenden Mittel geführt hat. So hat beispielsweise die Zahl der Bewilligungen für die medizinische Rehabilitation im Zeitraum von 2005 bis 2012 um 25 Prozent zugenommen.

Die Anträge auf Leistungen zur medizinischen Rehabilitation stiegen in den letzten 5 Jahren um durchschnittlich 2,4 Prozent jährlich. Schon in den Jahren 2009 bis 2011 konnte das Reha-Budget nur knapp eingehalten werden. Im Jahr 2012 musste es um rund 13 Mio. Euro überschritten werden.

Zutreffend stellt der Referentenentwurf insoweit fest, dass die Berücksichtigung einer temporären Demografiekomponente bei der Festsetzung der Reha-Ausgaben erforderlich sei, da die Generation der Babyboomer in das reha-intensive Alter komme. Das habe zur Folge, dass die Rentenversicherung durch den Eintritt der Babyboomer in diese Altersschicht verstärkt Ausgaben für die medizinische Rehabilitation zu tragen habe. Veränderungen im Krankheitsspektrum (z. B. Zunahme psychischer Störungen) werden aber ebenso wenig berücksichtigt wie vermehrte Präventionsleistungen (nach § 31 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 SGB VI) und die zunehmende Erwerbsbeteiligung Älterer.

V. Umsetzung der Regelungen durch die Verwaltung

Die Regelungen des RV-Leistungsverbesserungsgesetzes sollen im Wesentlichen zum 1. Juli 2014 in Kraft treten. Nur für die Anhebung des Reha-Deckels ist ein rückwirkendes Inkrafttreten zum 1. Januar 2014 vorgesehen.

Im Einzelnen erscheint eine Umsetzung der Regelungen zur Verbesserung des Schutzes bei Erwerbsminderung zum 1. Juli 2014 möglich, wenn das Gesetzgebungsverfahren zügig durchgeführt wird.

Dies gilt grundsätzlich auch für die abschlagsfreie Rente mit 63. Insofern ist allerdings für die Umsetzung bedeutsam, ob sich die bei der Wartezeit von 45 Jahren zu berücksichtigenden Zeiten aus den Versicherungskonten zweifelsfrei ermitteln lassen. Dies ist nach den derzeit vorliegenden Erkenntnissen nicht der Fall. Insbesondere Zeiten des Bezugs von Arbeitslosengeld und von Arbeitslosenhilfe bzw. Arbeitslosengeld II sind in den Versicherungskonten nicht für das gesamte Versicherungsleben zu unterscheiden (vgl. II 1).

Eine Umsetzung der Regelungen zur „Mütterrente“ zum 1. Juli 2014 kann hingegen nicht zugesagt werden. Im Rahmen der technischen Umsetzung der „Mütterrente“ sind an einer Vielzahl von Programmkomponenten Änderungen vorzunehmen bzw. es sind solche neu zu realisieren, wodurch sich insgesamt ein erheblicher Aufwand ergibt. Derzeit erscheint eine Umsetzung der Regelungen zur „Mütterrente“ voraussichtlich erst bis zum 4. Quartal 2014 möglich.

VI. Erfüllungsaufwand für die Verwaltung

1. Weil die verbesserte Anrechnung von Kindererziehungszeiten für vor 1992 geborene Kinder auch Personen zugute kommen soll, die bereits Rente beziehen, müssen insgesamt rund 9,5 Mio. Bestandsrenten (darunter rund 200.000 Leistungen für Kindererziehung) aufgegriffen werden. Durch die Einbeziehung des Rentenbestands in die verbesserte Anrechnung von Kindererziehungszeiten für vor 1992 geborene Kinder entsteht den Trägern der Deutschen Rentenversicherung ein einmaliger Programmieraufwand in Höhe von ca. 5 Mio. Euro. Für den Versand von Rentenbescheiden an die betroffenen Rentnerinnen und Rentner entstehen Druck- und Versandkosten in Höhe von ca. 4 Mio. Euro. Zusätzlich entstehender Bearbeitungsaufwand in der Sachbearbeitung ist zurzeit nicht bezifferbar.

Auch durch die Einbeziehung des Rentenzugangs entsteht – wie im Referentenentwurf zu Recht ausgeführt wird – ein Mehraufwand. Zwar kann im Regelfall an die im Versicherungskonto vorhandenen Daten angeknüpft werden. Allerdings müssen in allen Fällen, in denen das Versicherungskonto bereits geklärt ist, das zusätzliche Jahr Kindererziehungszeit gespeichert und der zuvor erstellte Bescheid angepasst werden.

Ergänzend zu den Ausführungen im Referentenentwurf wird bezüglich des Erfüllungsaufwandes für die Verwaltung darauf hingewiesen werden, dass die „Mütterrente“ vermutlich zu zusätzlichen Belastungen der Familiengerichte führen wird. In entsprechenden Fällen kann die Erhöhung des individuellen Rentenanspruchs aufgrund der zusätzlichen Mütterrente eine Abänderung des Versorgungsausgleichs zur Folge haben, die von den Familiengerichten – unter Einschaltung der Rentenversicherung – durchzuführen und anschließend von der Rentenversicherung umzusetzen wäre.

2. Durch die Umsetzung der Regelungen zur abschlagsfreien Rente mit 63 entsteht den Trägern der Deutschen Rentenversicherung ein einmaliger Programmieraufwand in Höhe von ca. 2 Mio. Euro. Zusätzlicher Bearbeitungsaufwand in der Sachbearbeitung ist zurzeit nicht bezifferbar. Die Kosten der Ermittlung der auf die Wartezeit anzurechnenden Zeiten sind in der Berechnung nicht enthalten.
3. Durch die Umsetzung der Verbesserungen bei der Rente wegen verminderter Erwerbsfähigkeit entsteht den Trägern der Deutschen Rentenversicherung ein einmaliger Programmieraufwand in Höhe von ca. 0,5 Mio. Euro.

VII. Finanzielle Auswirkungen

Die Kosten sämtlicher Maßnahmen summieren sich bis zum Jahr 2020 ausweislich des Referentenentwurfs auf 60 Mrd. Euro. Gegenfinanziert werden diese zusätzlichen Ausgaben zu 60 Prozent von den Beitragszahlern durch höhere Beitragssätze, zu 15 Prozent durch die Steuerzahler über höhere Zuschüsse des Bundes und zu 25 Prozent durch die Rentner, da höhere Beitragssätze und höhere Rentenausgaben die Rentenanpassungen dämpfen und damit das Rentenniveau weiter senken.

1. Die „Mütterrente“ wird die Versichertengemeinschaft belasten, wenn der Bund nicht deren Finanzierung aus Steuermitteln übernimmt und damit nicht die Gesamtgesellschaft an der Finanzierung beteiligt. So werden die Finanzierungsmittel der Nachhaltigkeitsrücklage entnommen, Beitragssatzentlastungen nicht weitergegeben, Beitragssatzanstiege verstärkt sowie die Rentendynamik gebremst und damit das Rentenniveau gesenkt.

Begünstigt werden zum einen diejenigen, die bereits heute Rente beziehen. Dieser Kreis lässt sich empirisch nachweisen und modelltechnisch in die Zukunft fortschreiben. Ein weiterer Teil der Begünstigten kommt aus den künftigen Rentenzugängen mit Rentenansprüchen aus der Anrechnung von Kindererziehungszeiten vor 1992. Diese Schätzung basiert naturgemäß auf Modellrechnungen. Hier fließen die langfristigen Annahmen über das künftige Rentenzugangsverhalten ein.

Die gesetzliche Rentenversicherung teilt die Einschätzung zu den finanziellen Auswirkungen der „Mütterrente“. Demnach wird die „Mütterrente“ nicht nur für kurze Zeit, sondern über einen langen Zeitraum jährliche Mehrausgaben von mehreren Milliarden Euro verursachen. Im Jahr 2014 wird ein Betrag von 3,3 Mrd. Euro erwartet. Die Kosten der kommenden Jahre bis 2030 (in heutigen Werten) addieren sich auf insgesamt über 100 Mrd. Euro, die die Beitragszahler und Rentner zu tragen haben. Auch der Bund ist belastet, insbesondere über die höheren allgemeinen Bundeszuschüsse infolge des höheren Beitragssatzes.

2. Eine Abschätzung der Finanzwirkungen der abschlagsfreien Rente mit 63 ist mit großen Unsicherheiten behaftet. Sie bestehen im Hinblick auf das Potential derer, die die Anspruchsvoraussetzungen überhaupt erfüllen, und im Hinblick darauf, wie die Verhaltensreaktionen der Versicherten sein werden. Das gilt sowohl kurzfristig als auch auf längere Sicht.

Angesichts früherer Erfahrungen, beispielsweise mit der Einführung der flexiblen Altersrenten in der Siebzigerjahren oder mit Vorruhestandsregelungen, ist – zusätzlich unterstützt durch die steuerlichen Anreize – davon auszugehen, dass ein erheblicher Teil der Arbeitnehmer, die die Voraussetzungen erfüllen, die Möglichkeit nutzen wird, mit 63 abschlagsfrei in Rente zu gehen. Die Anreize bestehen konkret in einem um bis zu zwei Jahren längeren Rentenbezug (verbunden mit zusätzlichen Jahren im Ruhestand) ohne eine Kompensation durch Rentenkürzungen aufgrund von Abschlägen und in einem dauerhaft um bis zu 4 Prozentpunkte geringeren Besteuerungsanteil.

Die Kosten der bisherigen abschlagsfreien Rente für besonders langjährig Versicherte bestehen zunächst hauptsächlich aus entgangenen Abschlägen. Erst später treten Finanzwirkungen dadurch hinzu, dass der Rentenbeginn bei 65 verbleibt, statt durch die Anhebung der Altersgrenzen aufgeschoben zu werden.

Bei der abschlagsfreien Rente bereits ab 63 ist von Beginn an mit hohen finanziellen Belastungen zu rechnen. Im Jahr 2014 können alle Personen der Geburtsjahrgänge 1953 und früher in Rente gehen, wenn sie die Voraussetzungen erfüllen. Da die Regelung zur Jahresmitte in Kraft treten soll, fallen für sie schon 2014 für ein halbes Jahr höhere Rentenausgaben an. Zu den zusätzlichen Rentenausgaben kommen noch Beitragsausfälle hinzu, soweit die Rentenbezieher vorher Beitragszahler waren.

In der Anfangsphase ist der vorzeitige Bezug der Renten der eigentliche Kostenfaktor – weniger die entfallenden Abschläge. Letztere stellen den Kostenanteil der Personen dar, die ohnehin in diesem Jahr in Rente gegangen wären, nun aber keine Abschläge mehr in Kauf zu nehmen haben.

Nach Einführung der abschlagsfreien Rente mit 63 wird der Bestand der Begünstigten im Zeitverlauf zunehmen; die Zugänge werden die Wegfälle lange Zeit übertreffen. Allerdings wird sich der Kostenanstieg trotz des sich aufbauenden Bestandes der Begünstigten durch den allmählichen Anstieg der Altersgrenze von 63 auf 65 Jahre abschwächen. Im Vergleich zum geltenden Recht geht der Effekt des vorgezogenen Rentenbezugs bzw. der Beitragsausfälle immer weiter zurück. Längerfristig schlagen sich zudem vorangegangene Beitragsausfälle in Rentenminderausgaben nieder, da aus den Beitragsausfällen geringere Rentenanwartschaften entstehen.

Deshalb ist es nicht ausgeschlossen, dass die im Entwurf genannten Kosten anfänglich unterschätzt sein könnten. Die längerfristigen Kosten erscheinen dagegen eher am oberen Rand angesiedelt zu sein. Die Wirkungen auf die ganz lange Sicht hängen letztlich von der Einschätzung ab, in welchem Umfang der Kreis der Begünstigten durch die großzügigeren Voraussetzungen erweitert wird, und von den Rentenanwartschaften, die je nach tatsächlicher Inanspruchnahme der vorgezogenen Rente entfallen. Dies wird entscheidend von der künftigen Arbeitsmarktentwicklung und der Bedeutung von Zeiten der Arbeitslosigkeit in den Versichertenbiografien abhängen.

3. Die Kostenabschätzung des Gesetzentwurfs hinsichtlich der Leistungsverbesserungen für Erwerbsgeminderte wird im Wesentlichen geteilt. Sie hängt entscheidend von den Annahmen zum Rentenzugang ab, wozu neben der Demografie auch die Verhaltensweisen der Versicherten zählen, die sich unter anderem auch als Folge der Anhebung der Altersgrenzen ergeben.

**Entwurf eines Gesetzes über Leistungsverbesserungen in der gesetzlichen
Rentenversicherung (RV-Leistungsverbesserungsgesetz)**

VORSCHRIFT	TITEL
Art. 1 Nr. 6 (§ 236b SGB VI-E)	Altersrente für besonders langjährig Versicherte
Stellungnahme der Deutschen Rentenversicherung Bund vom 17. Januar 2014	

Vorschlag:

Es wird vorgeschlagen, in der Tabelle die Überschrift der ersten Spalte in „Versicherte Geburtsjahr“ zu ändern.

Begründung:

Es handelt sich um eine sprachliche Anpassung. In den Tabellen zu den §§ 235 ff. SGB VI wird bisher die Formulierung „Versicherte Geburtsjahr“ verwendet.

Entwurf eines Gesetzes über Leistungsverbesserungen in der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Leistungsverbesserungsgesetz)

VORSCHRIFT	TITEL
Art. 1 Nr. 8 (§ 249 SGB VI-E)	Beitragszeiten wegen Kindererziehung
Stellungnahme der Deutschen Rentenversicherung Bund vom 17. Januar 2014	

Vorschlag:

a) Es wird vorgeschlagen, Absatz 8 wie folgt zu fassen:

„(8) Die Anrechnung einer Kindererziehungszeit nach Absatz 1 ist ab dem 13. Kalendermonat nach Ablauf des Monats der Geburt ausgeschlossen, wenn dem Versicherten für dasselbe Kind ~~für diese Zeit~~ ein Zuschlag an persönlichen Entgeltpunkten nach § 307d zu zahlen ist.“

b) Es wird vorgeschlagen, einen neuen Absatz 9 einzufügen:

„(9) Absatz 8 gilt entsprechend, wenn einem anderen Versicherten bzw. Hinterbliebenen für dasselbe Kind ein Zuschlag an persönlichen Entgeltpunkten nach § 307d SGB VI zu zahlen ist.“

c) Die Begründung zum neuen Absatz 8 sollte wie folgt lauten:

„Absatz 8 schließt eine Anrechnung der zusätzlichen Kindererziehungszeit in den Fällen aus, in denen dem Versicherten für dasselbe Kind ein Zuschlag nach § 307d SGB VI zu zahlen ist.“

d) In der Begründung zum neuen Absatz 9 (vormals Absatz 8) sollten nach den Worten „anderen Versicherten“ die Worte „bzw. Hinterbliebenen“ eingefügt werden.

Begründung:

Absatz 8 beinhaltet den Ausschluss der zusätzlichen Kindererziehungszeit für Bestandsrentner, die einen Zuschlag an persönlichen Entgeltpunkten nach § 307d SGB VI-E erhalten. Dagegen erfasst die entsprechende Begründung die Fälle, in denen einem anderen Versicherten für dasselbe Kind ein Zuschlag nach § 307d SGB VI-E zu zahlen ist. Darüber hinaus erfasst Absatz 8 nicht nur die zusätzlichen 12 Kalendermonate, sondern – durch Bezugnahme auf Absatz 1 – die gesamten 24 Kalendermonate Kindererziehungszeiten. Mit der vorgeschlagenen Fassung würde die Regelung klarer.

Zur Vereinfachung der Abgrenzung der unterschiedlichen Personenkreise ließe sich ein neuer Absatz 9 einfügen, der, anders als Absatz 8, sowohl Bestandsrentner (ohne einen Zuschlag nach § 307d SGB VI-E) als auch Erziehende erfasst, die noch keine Rente beziehen.

Entwurf eines Gesetzes über Leistungsverbesserungen in der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Leistungsverbesserungsgesetz)

VORSCHRIFT	TITEL
Art. 1 Nr. 8 b) (§ 249 SGB VI-E)	Beitragszeiten wegen Kindererziehung
Stellungnahme der Deutschen Rentenversicherung Bund vom 17. Januar 2014	

Vorschlag:

Bei dem Wort „Folgender“ ist der Buchstabe „r“ zu streichen.

Begründung:

Korrektur eines Schreibfehlers

Entwurf eines Gesetzes über Leistungsverbesserungen in der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Leistungsverbesserungsgesetz)

VORSCHRIFT	TITEL
Art. 1 Nr. 13 (§ 307d SGB VI-E)	Zuschlag an persönlichen Entgeltpunkten für Kindererziehung
Stellungnahme der Deutschen Rentenversicherung Bund vom 17. Januar 2014	

Vorschlag:

In § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 SGB V, zumindest aber in der Gesetzesbegründung zu § 307d SGB VI, sollte deutlich zum Ausdruck gebracht werden, ob der Rentenbetrag, der auf dem Zuschlag an persönlichen Entgeltpunkten beruht, bei der Prüfung des Einhaltens der Einkommensgrenze für die Familienversicherung in der gesetzlichen Krankenversicherung zu berücksichtigen ist.

Begründung:

Nach § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 SGB V bleibt der Rentenbetrag, der auf „Entgeltpunkten für Kindererziehungszeiten“ beruht, als Einkommen bei der Prüfung der Familienversicherung in der gesetzlichen Krankenversicherung unberücksichtigt. Bei dieser Formulierung ist nicht eindeutig, ob dies auch für den „Zuschlag an persönlichen Entgeltpunkten für Kindererziehung“ nach § 307d SGB VI-E gelten soll. Zweifel sind insofern bereits in der Presse aufgegriffen worden.

Die Auslegung des § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 SGB V obliegt den gesetzlichen Krankenkassen, entzieht sich also dem Einfluss der Rentenversicherungsträger. Für eine enge Auslegung der Vorschrift könnten sich die Krankenkassen auf die unterschiedlichen gesetzlichen Begrifflichkeiten und auf die Ausführungen in der Begründung zu § 307d SGB VI-E berufen, wonach „die Erhöhung wie jede andere Rentenerhöhung auch ... als Einkommen“ zu berücksichtigen ist.

Wenn der Zuschlag nach § 307d SGB VI, was aus Gründen der Gleichbehandlung geboten ist, im Rahmen des § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 SGB V Entgeltpunkten für Kindererziehungszeiten gleichgestellt werden soll, sollte dies in § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 SGB V klargestellt wer-

den. Zumindest sollte in der Begründung zu § 307d SGB VI-E ausgeführt werden, dass § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 SGB V auch für den Rentenbetrag gilt, der sich aus dem Zuschlag nach § 307d SGB VI-E ergibt.

Entwurf eines Gesetzes über Leistungsverbesserungen in der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Leistungsverbesserungsgesetz)

VORSCHRIFT	TITEL
Art. 1 Nr. 13 (§ 307d SGB VI-E)	Zuschlag an persönlichen Entgeltpunkten für Kindererziehung
Stellungnahme der Deutschen Rentenversicherung Bund vom 17. Januar 2014	

Vorschlag:

Absatz 2 Satz 2 der Vorschrift sollte wie folgt gefasst werden:

„Sind für Kindererziehungszeiten ausschließlich Entgeltpunkte (Ost) zugeordnet worden, beträgt der Zuschlag für jedes Kind einen persönlichen Entgeltpunkt (Ost).“

Begründung:

Der Vorschlag dient der Synchronisierung mit der vergleichbaren Regelung in § 264c Abs. 1 SGB VI. Ansonsten würde eine Witwe mit Entgeltpunkten und Entgeltpunkten (Ost) für Kindererziehungszeiten in ihrer Versichertenrente einen Zuschlag an persönlichen Entgeltpunkten (Ost) nach § 307d SGB VI-E und in ihrer Witwenrente einen Zuschlag an persönlichen Entgeltpunkten nach § 78a SGB VI erhalten. Beim Zuschlag nach § 307d SGB VI-E würde ein Monat mit Entgeltpunkten (Ost) reichen, um den Zuschlag insgesamt aus persönlichen Entgeltpunkten (Ost) zu leisten.

Entwurf eines Gesetzes über Leistungsverbesserungen in der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Leistungsverbesserungsgesetz)

VORSCHRIFT	TITEL
Art. 2 Nr. 4 (§ 87c ALG-E)	Vorzeitige Altersrente für langjährig Versicherte
Stellungnahme der Deutschen Rentenversicherung Bund vom 17. Januar 2014	

Vorschlag:

Es wird vorgeschlagen, in der Tabelle die Überschrift der ersten Spalte in „Versicherte Geburtsjahrgänge“ zu ändern.

Begründung:

Es handelt sich um eine sprachliche Anpassung. In den Tabellen zu den §§ 87a, 87b ALG wird bisher die Formulierung „Versicherte Geburtsjahrgänge“ verwendet.

Entwurf eines Gesetzes über Leistungsverbesserungen in der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Leistungsverbesserungsgesetz)

VORSCHRIFT	TITEL
Begründung	A. II 1. Abschlagsfreie Rente mit 63
Stellungnahme der Deutschen Rentenversicherung Bund vom 17. Januar 2014	

Vorschlag:

Es wird vorgeschlagen, im ersten Absatz den letzten Satz wie folgt zu fassen:

„Für Versicherte, die nach dem Jahr 1963 geboren sind, ist ein abschlagsfreier Rentenbeginn nach dem vollendeten 65. Lebensjahr möglich.“

Begründung:

Es handelt sich um eine sprachliche Anpassung. Erst nach dem vollendeten 65. Lebensjahr ist für Versicherte ein abschlagsfreier Beginn dieser Altersrente möglich.