

Berlin, 2. April 2014

STELLUNGNAHME

Geschäftsstelle / Office:
Anklamer Straße 38
D-10115 Berlin
fon: +49 30 4432700
fax: +49 30 44327022
geschaeftsstelle@djB.de
<http://www.djB.de>

zum Entwurf eines Gesetzes über Leistungsverbesserungen in der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Leistungsverbesserungsgesetz) (BT-Drucks. 18/909)

- A.** Die rechtliche Ausgestaltung des zusätzlichen Erziehungsjahrs ist grundsätzlich tragfähig. Insbesondere ist eine Finanzierung von Erziehungszeiten aus Beitragsmitteln der Rentenversicherung verfassungsrechtlich zulässig. Verfassungsrechtlichen Bedenken begegnet aber die Finanzierung der zusätzlichen Erziehungszeit für Eltern, die berufsständischen Versorgungseinrichtungen angehören.
- B.** Von der Einführung einer abschlagfreien Rente mit 63 Jahren für besonders langjährig Versicherte muss abgesehen werden. Sie diskriminiert faktisch Frauen mit Kindern und begünstigt eine Gruppe von Beschäftigten, die dieses Schutzes nicht bedarf. Zudem berücksichtigt sie das Risiko der Arbeitslosigkeit nicht angemessen.
- C.** Die Verbesserungen bei der Erwerbsminderungsrente und die Einführung eines demografischen Faktors für die Bewertung von Rehabilitationsleistungen sind zu begrüßen. Der Deutsche Juristinnenbund e.V. (djB) schließt sich der Empfehlung vieler Verbände an, die Erwerbsminderungsrente weiter zu reformieren.

Zu A. Aufwertung der Erziehungszeit für vor 1992 geborene Kinder (§§ 249, 307d SGB VI-E)

Der djB begrüßt die Aufwertung der Erziehungszeit für vor 1992 geborene Kinder um ein weiteres Jahr. Die rechtliche Ausgestaltung ist grundsätzlich tragfähig. Dies gilt mit einer wichtigen Einschränkung auch für die Finanzierung des Erziehungsjahrs aus dem Beitragsaufkommen der gesetzlichen Rentenversicherung.

Im Einzelnen:

1. Umfang der zusätzlichen Berücksichtigung von Erziehung

Die Anhebung der berücksichtigten Erziehungszeit von einem auf zwei Jahre für vor 1992 geborene Kinder ist verfassungsrechtlich unbedenklich. Eine weitere Angleichung der Erziehungszeiten bleibt wünschenswert.

Der djb empfiehlt allerdings, für Eltern mit vor 1992 geborenen Kindern – ggf. unter Einräumung einer Erklärungsfrist – eine von der Regel des § 249 Abs. 1 SGB VI-E abweichende Zuordnung der Erziehungszeit zu vereinbaren. Vor allem in den westdeutschen Bundesländern dürfte die Zuordnung der neuen Erziehungszeit an diejenigen Eltern, denen schon das erste Erziehungsjahr zugeordnet war, sachgerecht sein. Haben Eltern Erziehung und Erwerbstätigkeit im zweiten Lebensjahr des Kindes anders als im ersten aufgeteilt, könnte sich die gesetzliche Zuweisung der Erziehungszeit allerdings negativ auswirken. Dies ergibt sich aus § 70 Abs. 2 S. 2 SGB VI, wonach aus Erziehungs-, Beitrags- und sonstigen Zeiten Gesamtentgeltpunkte gebildet, diese Addition jedoch „gedeckt“ wird. Die Folgen dieser Deckelung dürften Versicherte und Rentenbezieher in den ostdeutschen Bundesländern stärker treffen als in den westdeutschen. Andererseits werden Angehörige berufsständischer Versorgungssysteme, die Erziehungszeiten in der Rentenversicherung erhalten, durch § 70 Abs. 2 S. 2 SGB VI nicht erfasst. Ihre in zwei Versicherungssystemen erworbenen Anwartschaften werden folglich nicht „gedeckt“.

2. Zur Finanzierung des Erziehungsjahrs aus Beitragsmitteln

a) Die Finanzierung des zusätzlichen Erziehungsjahrs aus Beitragsmitteln hält der djb für verfassungsrechtlich grundsätzlich unbedenklich. Es ist Sache des Gesetzgebers, unter Berücksichtigung der Haushaltslage und jeweiliger finanzieller Situation der Rentenversicherung zu bestimmen, welche beitragsfreien sozialen Leistungen er durch Umverteilung von Beitragsaufkommen innerhalb der Rentenversicherung und welche er aus Steuermitteln finanziert. Auch das Bundesverfassungsgericht ist der Ansicht, dass der Schutz der Rentenanwartschaften durch Art. 14 GG einer maßvollen Umverteilung innerhalb der gesetzlichen Rentenversicherung zu Lasten von Menschen ohne Kinder bzw. mit wenigen Kindern nicht entgegensteht.¹

b) Kritisch beurteilt der djb die Beitragsfinanzierung von Erziehungszeiten für Angehörige berufsständischer Versorgungseinrichtungen, deren eigenes System keine systembezogen gleichwertige Anrechnung vorsieht (§ 56 Abs. 4 Nr. 3 SGB VI). Eine Finanzierung dieser Anwartschaften aus dem Aufkommen der Rentenversicherung ist sachwidrig und damit verfassungsrechtlich sehr bedenklich.

¹ BVerfGE 87, 1, 41.

Für die Berücksichtigung der Erziehungszeiten berufsständisch versicherter Personen setzte sich der djb in der Vergangenheit nachdrücklich und mit Erfolg ein.² Das Bundessozialgericht³ konstatierte im Jahre 2008 – unter Bezug auf die Argumente des djb und seiner Mitglieder – einen Verstoß des bis dahin geltenden Rechts gegen den verfassungsrechtlichen Gleichheitssatz. In verfassungskonformer Interpretation des einschlägigen § 56 Abs. 4 Nr. 3 a.F. entschied das Gericht, dass die Anrechnung von Kindererziehungszeiten in der Rentenversicherung nur dann entfallen sollte, wenn diese Zeiten in der berufsständischen Versorgung nicht annähernd gleichwertig berücksichtigt werden. Der Bundestag passte 2009 § 56 Abs. 4 Nr. 3 SGB VI an diese Rechtsprechung an.⁴ Die in den Ausschussberatungen aufgenommene Änderung wurde wie folgt begründet:⁵

„Mit der Neufassung von Nummer 2 und 3 wird der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts Rechnung getragen, nach der Eltern auch dann Kindererziehungszeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung erhalten, wenn sie zwar einem anderen Alterssicherungssystem angehören, diese jedoch keine Leistung kennt, die systembezogen der Kindererziehungszeit annähernd gleichwertig ist.“

Die Gründe des Bundessozialgerichts, dessen Entscheidung aus dem Jahre 2008 der heutigen Rechtslage zugrunde liegt, sind also im vorliegenden Zusammenhang des Gesetzentwurfs von großer Bedeutung.

Das Gericht hatte im Rahmen seiner Entscheidung zu klären, warum eine Berücksichtigung von Erziehungszeiten in der berufsständischen Versorgung nicht möglich (oder nicht zumutbar) war. Den Grund hierfür sah es in dem Umstand, dass die Beiträge für die Erziehungszeiten in der Rentenversicherung gem. § 177 SGB VI durch den Bund getragen werden, während die Versorgungswerke entsprechende Anwartschaften aus den Beiträgen der Mitglieder hätten finanzieren müssen. Deshalb war es für das Gericht

„nachvollziehbar, dass sich die Versorgungswerke bisher nicht insgesamt dazu entschlossen haben, eine der gesetzlichen Rentenversicherung vergleichbare Regelung über die Berücksichtigung von Kindererziehungszeiten zu schaffen. ... Steht jedoch den berufsständischen Versorgungseinrichtungen nicht in entsprechender Weise wie der gesetzlichen Rentenversicherung ein Ausgleich aus Bundesmitteln für die Anrechnung von Kindererziehungszeiten zu, so folgt auch hieraus die Pflicht der Gerichte, die Vorschrift des § 56 Abs. 4 Nr. 2 SGB VI verfassungskonform so auszulegen, dass jedenfalls

² Vgl. C. Fuchsloch/M. Schuler-Harms, Kindererziehung in der berufsständischen Versorgung – Verfassungsrechtliche Überlegungen am Beispiel der Rechtsanwaltsversorgung, NJW 2004, S. 3065 (der Beitrag basierte auf einer Stellungnahme des Deutschen Juristinnenbundes im Vorfeld des Beschlusses des BVerfG vom 5. 4. 2005, BVerfGE 113, 1); A. Wallrabenstein, Entscheidungsbesprechung, NJW 2005, 2476.

³ BSG Urteil vom 31. 1. 2008, Az. B 13 R 64/06, Rn. 21, juris, in der Sache wie bereits zuvor BSG Urteil vom 18. 10. 2005, SozR 4-2600 § 56 Nr. 3, aber mit neuen, hier aufzunehmenden Argumenten.

⁴ Gesetz zur Änderung des Vierten Buches Sozialgesetzbuch, zur Errichtung einer Versorgungsausgleichskasse und anderer Gesetze vom 15. 7. 2009, BGBl. I, 1939.

⁵ BT-Drucksache 16/13424, S. 34.

*der der Klägerin entsprechende Personenkreis für die Kindererziehungszeiten weiterhin in der gesetzlichen Rentenversicherung abgesichert ist.*⁶

Mit anderen Worten: Für das Gericht bildete der Beitragsausgleich aus Bundesmitteln den Grund, die Kindererziehungszeiten in die gesetzliche Rentenversicherung zu verweisen. Das Gericht folgte hierin Argumenten aus der rechtswissenschaftlichen Literatur, die eine Berücksichtigung von Erziehungszeiten in der berufsständischen Versorgung ohne staatliche Subventionierung als unzumutbar und gleichheitswidrig abgelehnte.⁷ Dieser Leitentscheidung und der auf sie gegründeten Rechtslage würde die Grundlage entzogen, wenn das zusätzliche Erziehungsjahr für vor 1992 geborene Kinder auch für berufsständisch Versicherte aus Beiträgen der Rentenversicherung finanziert würde.

Die Finanzierung von Erziehungszeiten für Angehörige von Versorgungswerken aus dem Aufkommen der Rentenversicherung wäre auch verfassungsrechtlich höchst bedenklich. Eine Umverteilung des Beitragsaufkommens der Rentenversicherung zugunsten Angehöriger der berufsständischen Versorgung ist unter keinem Gesichtspunkt zu rechtfertigen. Berufsständisch versicherte Eltern mit vor 1992 geborenen Kindern sind keine vernachlässigenswerte Gruppe, denn nur wenige Versorgungswerke haben Erziehungszeiten in ihre Leistungen aufgenommen. Die Anrechnung eines weiteren, für die Mitglieder der Versorgungswerke kostenlosen Erziehungsjahrs bildet sogar einen Anreiz für diese Systeme, die Berücksichtigung von Erziehungszeiten weiter zu reduzieren. Auch mit dem steuerfinanzierten Bundeszuschuss zur Rentenversicherung lässt sich die Anrechnung nicht legitimieren, denn dieser Zuschuss hat den Zweck, die Funktions- und Leistungsfähigkeit der Rentenversicherung sicher zu stellen, nicht aber den Zweck, Leistungen für die Angehörigen anderer Versorgungssysteme zu finanzieren.

Die Beitragsfinanzierung der Erziehung durch Angehörige der berufsständischen Versorgung lässt sich auch nicht auf die unscharfe Annahme stützen, dass Kinder von Mitgliedern der Versorgungswerke später ebenfalls zur Finanzierung der Rentenversicherung beitragen könnten. Der djb verkennt nicht, dass die Vergleichsgruppe ungerechtfertigt begünstigter Eltern nicht einfach abzugrenzen ist. Unter anderem begünstigt die Beitragsfinanzierung einer Erziehungszeit in der gesetzlichen Rentenversicherung auch Ehepaare, bei denen der allein verdienende Partner einem Versorgungswerk angehört. Ebenso können andere gut verdienende Selbständige oder Beschäftigte oder die erziehenden Partner in der beschriebenen Weise profitieren. Die berufsständische Versorgung bildet jedoch ein öffentlich-rechtliches Versorgungssystem, in dem Erziehung in vergleichbarer Weise wie in der Rentenversicherung oder der Beamtenversorgung berücksichtigt werden kann. Werden Erziehungs-

⁶ BSG a.a.O., Rn. 25, 26.

⁷ Vgl. die Nachweise in BSG a.a.O., Rn. 25: insbes. Kirchhoff/Kilger, NJW 2005, S. 101 (104); Papier, AnwBl. 2007, 97 (102). Den Beitrag von Fuchsloch/Schuler-Harms, NJW 2004, 3065 (3070) hat das Gericht dabei nicht präzise zitiert, denn die Autorinnen hielten – wie der djb bis heute – eine Finanzierung von Erziehungszeiten aus den Beitragsmitteln des jeweiligen Systems für möglich.

zeiten für ihre Mitglieder aus rentenrechtlichen Beiträgen (und dem Bundeszuschuss zur Rentenversicherung) finanziert, kommt dies einer Umverteilung von Finanzmitteln der gesetzlichen Rentenversicherung zu den berufsständischen Versorgungseinrichtungen gleich.

Erziehungszeiten für Angehörige berufsständischer Versorgungseinrichtungen bedürfen folglich entweder staatlicher Finanzierung oder sie sind innerhalb der berufsständischen Versorgung zu organisieren. Im letzteren Fall obläge es der Landesgesetzgebung und den Versorgungswerken, die verfassungsrechtlichen Spielräume für eine Berücksichtigung zusätzlicher Erziehungszeiten in diesen Systemen auszuloten.⁸ Auch ein Finanzierungsmodus in Form pauschalierter Beitragszahlungen der Versorgungswerke in die gesetzliche Rentenversicherung wäre grundsätzlich denkbar.

Zu B. Abschlagsfreie Rente für langjährig Versicherte (§ 236b SGB VI-E)

Der djb empfiehlt dringend, von der Einführung der „abschlagsfreien Rente mit 63 für besonders langjährig Versicherte“ abzusehen. Diese Rentenleistung würde vorwiegend gut bezahlte männliche Beschäftigte der rentennahen Jahrgänge begünstigen und damit eine mittelbare Diskriminierung der weiblichen Beschäftigten bewirken. Zusätzlich würden die Anreizwirkungen der sozial- und steuerrechtlich privilegierten geringfügigen Beschäftigung durch diese Leistung ad absurdum geführt. Der djb vermag auch keinen anderen Gesichtspunkt erkennen, der diese Rentenleistung rechtfertigen könnte.

Im Einzelnen:

1. Mit § 236 SGB VI-E baute der Gesetzgeber die ohnehin schon bestehende Möglichkeit eines vorzeitigen Rentenbeginns für besonders langjährig Versicherte weiter aus. Hierdurch würde die bereits bestehende mittelbare Diskriminierung von Frauen verstärkt. Nach den Berechnungen der DRV Bund werden überwiegend Männer von ihr profitieren. Die erforderliche 45-jährige Versicherungszeit weisen überdurchschnittlich viele Männer und in der kleinen Gruppe der Frauen überdurchschnittlich viele kinderlose, dauerhaft ledige Frauen auf. Dies trifft aktuell schon bei der Rente für besonders langjährige Versicherte zu, die 2012 zu 86 Prozent von Männern in Anspruch genommen wurde.⁹

Damit setzte sich der Gesetzgeber zugleich in Widerspruch zu den völkerrechtlichen Verpflichtungen zur Gleichstellung von Frauen, die die Bundesrepublik Deutschland durch Unterzeichnung und Ratifizierung der CEDAW Konvention übernommen hat. 2009 äußerte der zuständige CEDAW Ausschuss Sorge mit Bezug auf die Rentenreform 2007, mit der das Renteneintrittsalter auf 67 Jahre angehoben worden war:

⁸ Zu den Gestaltungsmöglichkeiten im einzelnen Fuchsloch/Schuler-Harms, NJW 2004, 3065 (3071 f.) m.w.Nw.

⁹ Vgl. Stellungnahme der DRV, S. 8.

„and as a result of which only 2.48 per cent of women meet the requirement of 45 years of contributing to the pension fund without incurring a loss in benefits.”

Der Ausschuss bezog sich offensichtlich auf die damals eingeräumte Möglichkeit, bei Nachweis von mindestens 45 Beitragsjahren mit 65 Jahren abschlagsfrei in Rente zu gehen. Er erinnerte die Bundesrepublik Deutschland ausdrücklich an ihre Verpflichtung aus Art. 11 der CEDAW Konvention, die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern zu realisieren. Deutschland wurde aufgefordert, Möglichkeiten zur Änderung des bestehenden Rentensystems zu prüfen mit dem Ziel, den Anteil uneingeschränkt leistungsberechtigter Frauen zu erhöhen und hierüber dem Ausschuss zu berichten.¹⁰ Beidem ist Deutschland bisher nicht nachgekommen.¹¹ Die „abschlagsfreie Rente mit 63“ nach § 236b SGB VI-E würde die zu Recht monierte Diskriminierung und den damit verbundenen Verstoß gegen Art. 11 Abs. 1e in Verbindung mit Art. 2 Abs. f CEDAW-Konvention nicht etwa abbauen, sondern sogar weiter verfestigen.

2. Die Diskrepanz in den Beitragszeiten von weiblichen und männlichen Beschäftigten beruht unter anderem darauf, dass Frauen überdurchschnittlich häufig geringfügige Beschäftigung ausgeübt haben. Bis 2013 bestand für solche Beschäftigungsverhältnisse Rentenversicherungspflicht nur auf Antrag der Beschäftigten. Noch immer sind geringfügige Beschäftigungsverhältnisse von der Rentenversicherungspflicht ausgenommen, wenn sich die Beschäftigten hierfür entscheiden. Der djb nimmt die vorliegende dysfunktionale Wirkung geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse bei der Alterssicherung zum Anlass, seiner Forderung nach uneingeschränkter Rentenversicherungspflicht auch für geringfügige Beschäftigung erneut mit Nachdruck vorzutragen.

3. Das angestrebte Ziel, Gerechtigkeit herzustellen, wird auch angesichts der unterschiedlichen Berücksichtigung des Lebensrisikos der Arbeitslosigkeit verfehlt. Versicherte, die mehrfach kurzzeitig, insgesamt aber über einen Zeitraum von vier Jahren arbeitslos waren und in dieser Zeit jeweils Arbeitslosengeld I bezogen haben, können in den Genuss der abschlagsfreien Rente kommen. Versicherte hingegen, die bei ansonsten gleicher Erwerbsbiografie vier Jahre am Stück arbeitslos waren, nicht. Im Ergebnis werden damit Versicherungsbiografien mit einer gleichen Anzahl von Arbeitslosigkeiten unterschiedlich bewertet. Es ist nicht ersichtlich, wie damit das Ziel, der Arbeitsmarktsituation in den ostdeutschen Bundesländern Rechnung zu tragen, erreicht werden soll.

4. Schließlich stellt sich die Frage, ob überhaupt ein Gerechtigkeitsdefizit vorliegt, das im Wege einer solchen Privilegierung ausgeglichen werden müsste. Die in § 236b SGB VI-E be-

¹⁰ Concluding Observations 2009, Rnr. 38.

¹¹ Der Zwischenbericht 2011 „Informationen über die von der Bundesrepublik Deutschland durchgeführten Maßnahmen zur Umsetzung der in den Abschnitten 40 und 62 enthaltenen Empfehlungen der abschließenden Bemerkungen des Ausschusses der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau vom 10. Februar 2009. (August 2011)“, den die Bundesregierung im August 2011 abgegeben hat, enthält keine diesbezüglichen Ausführungen.

günstigste Gruppe ist typischerweise nicht besonders bedürftig, sondern verfügt in der Regel ohnehin über hohe Rentenanwartschaften. Es ist auch nicht ersichtlich, warum gerade die langjährige Versicherungszeit – etwa im Verhältnis zur absoluten Summe der Beitragszahlung eines Mitglieds oder im Verhältnis zum Beitrag durch Kindererziehung – besondere Anerkennung verdient. Einen vorzeitigen Ausstieg aus dem Arbeitsleben zu honorieren, ist außerdem angesichts des drohenden Fachkräftemangels das arbeitsmarkt- und sozialpolitisch falsche Signal.

5. Mit der Verwendung der Finanzierungsgrundlagen der Rentenversicherung zur Aufbesserung ohnehin guter Rentenanwartschaften rücken wichtige Reformvorhaben in weite Ferne. Die „Rente ohne Abschlag mit 63“ verbraucht Mittel, die benötigt werden, um geringwertige Rentenanwartschaften mit längeren Versicherungszeiten aufzuwerten, drohender Altersarmut damit vorzubeugen und die Last der Staatskasse für die Grundsicherung im Alter zu senken.

Zu C. Verbesserungen bei der Erwerbsminderungsrente und der Bewertung der Rehabilitationsleistungen (§ 73 Abs. 1, § 287b SGB VI-E)

Der djb begrüßt die in Aussicht genommenen Verbesserungen bei der Ausgestaltung der Erwerbsminderungsrente (§ 73 Satz 1 SGB VI-E) und der Aufnahme eines demografischen Faktors für die Bewertung von Rehabilitationsleistungen (§ 287b Abs. 3 SGB VI). Er schließt sich der Auffassung anderer Verbände an, die eine weitere Reform dieser Rentenart fordern. Wie jene sieht er in der Erwerbsminderungsrente die richtige Alternative zur Abfederung der Härten, die die Einstellung der Rentenversicherung auf den demografischen Wandel mit sich bringt.

Ramona Pisal
Präsidentin

Dr. Maria Wersig
Vorsitzende der Kommission Recht der sozialen
Sicherheit, Familienlastenausgleich