

## **Stellungnahme des Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverbandes – Gesamtverband e. V. zum Referentenentwurf eines Gesetzes über Leistungsverbesserungen und Stabilisierung in der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Leistungsverbesserungs- und –Stabilisierungsgesetz)**

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales hat mit Schreiben vom 13. Juli 2018 den innerhalb der Bundesregierung noch nicht abgestimmten Referentenentwurf eines Gesetzes über Leistungsverbesserungen und Stabilisierung in der gesetzlichen Rentenversicherung übersandt. Der Paritätische bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

### **Grundsätzliche Vorbemerkungen**

In einer repräsentativen Emnid-Umfrage zu den aus Sicht der Bevölkerung drängendsten politischen Themen, die am 15. Juli 2018 veröffentlicht wurde, wurde die Vermeidung von Altersarmut als wichtigstes politisches Ziel identifiziert. 79 Prozent der Befragten sahen dies als wichtiges Anliegen, dicht gefolgt von der Herstellung gleicher Bildungschancen (76 Prozent). Gegenüber einer gleichartigen Emnid Umfrage aus dem August 2017, in der die Herstellung gleicher Bildungschancen (75 Prozent) und die Verhinderung von Altersarmut (70 Prozent) als wichtigste Themen bezeichnet wurden, hat die Relevanz des Themas in der Bevölkerung nochmals zugenommen. Zum Vergleich: Eine Begrenzung der Zuwanderung hatte in beiden Umfragen keine gesteigerte Priorität. Mit 39 Prozent der Bevölkerung schätzte nicht einmal die Hälfte der 2018 Befragten die Bedeutung des Themas als besonders wichtig ein, das entsprach Platz 13 von 20 genannten Themen. Im Vorjahr wurde die Zuwanderung mit 29 Prozent als noch randständiges Thema betrachtet. Der politische und mediale Diskurs spiegelt das Anliegen, vorrangig Armut und soziale Ungleichheit zu überwinden, ebenso unzureichend wider wie die zurückliegende Gesetzgebung. In einem Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales wurde dazu 2016 festgestellt: „Was Bürger/-innen mit geringem Einkommen in besonders großer Zahl wollen, hatte in den Jahren von 1998 bis 2013 eine besonders niedrige Wahrscheinlichkeit, umgesetzt zu werden.“<sup>1</sup> Es bestehe „eine klare Schieflage in den politischen Entscheidungen zulasten der Armen.“<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Elsässer, Lea / Hense, Svenja / Schäfer, Armin 2016: Systematisch verzerrte Entscheidungen? Die Responsivität der deutschen Politik von 1998 bis 2015, Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.), S. 46.

<sup>2</sup> Vgl. FN 1.

Ein RV-Leistungsverbesserungs- und –Stabilisierungsgesetz muss deshalb darauf gerichtet sein, Altersarmut zu bekämpfen, zu einer über eine Grundsicherung hinausgehende, lebensstandardsichernde Rente zurückzukehren und eine solidarische Finanzierung der Leistungen der Rentenversicherung zu erreichen.

Das Rentenniveau in der gesetzlichen Rentenversicherung ist dabei von besonderer Bedeutung. Häufig wird dabei aus der zutreffenden Feststellung, dass das Rentenniveau allein keine Rückschlüsse auf die individuellen Ansprüche erlaube und ein sinkendes Rentenniveau nicht zu einer Absenkung der Rentenzahlbeträge von Rentnerinnen und Rentner führe, der unzutreffende Schluss gezogen, das Absenken des Rentenniveaus und der Anstieg der Altersarmut stünden in keinem Zusammenhang.

Im Zeitraum von 2003 bis 2016 hat sich die Zahl der Empfänger/-innen der Grundsicherung im Alter oberhalb der Regelaltersgrenze von 257.734 auf 544.090<sup>3</sup> mehr als verdoppelt. Das Armutsrisiko von Rentner/-innen und Pensionär/-innen hat sich zwischen 2005 und 2016 von 10,7 Prozent auf 15,9 Prozent<sup>4</sup> um mehr als die Hälfte erhöht. Seit 2014 tragen Rentner/-innen gemessen am Armutsrisiko in der Bevölkerung damit ein überdurchschnittliches Armutsrisiko. Dieser Trend wird sich aller Voraussicht nach auch in der Grundsicherung im Alter weiter fortsetzen. Laut einer aktuellen Forschungsarbeit im Auftrag der Deutschen Rentenversicherung wird die Zahl der Grundsicherungsbeziehenden im Alter bis 2030 unter der Annahme einer Fortschreibung der Hilfequoten der Geburtsjahrgänge 1940 bis 1950 auf 1.051.715 steigen. Das entspräche mehr als dem Vierfachen der Grundsicherungsempfänger im Alter im Jahr 2003. Gleichzeitig werden danach die Hilfequoten der Männer bis 2030 auf zwischen 4,4 und 5,9 Prozent ansteigen, die der Frauen auf zwischen 4,3 und 5,2 Prozent.<sup>5</sup> 2016 lag die Quote der Grundsicherung im Alter dagegen „nur“ bei 3,1 Prozent. Bei der Interpretation der Zahlen zur Inanspruchnahme der Grundsicherung im Alter ist zu berücksichtigen, dass die Zahl der Grundsicherungsbeziehenden nur eingeschränkt Auskunft über die tatsächliche Betroffenheit macht. Gerade bei älteren Menschen ist von einer erheblichen Dunkelziffer der Armut auszugehen. Die renommierte Verteilungsforscherin Irene Becker schätzt den Anteil derjenigen, die leistungsberechtigt sind, ihren Anspruch aber in der Grundsicherung im Alter nicht geltend machen, auf zwischen 75 und 68 Prozent.<sup>6</sup> Die Grundsicherungsquote ist

---

<sup>3</sup> Statistisches Bundesamt 2018. Im Internet:

[https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2018/03/PD18\\_114\\_228.html](https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2018/03/PD18_114_228.html), 24.07.2018.

<sup>4</sup> Statistisches Bundesamt 2018. Im Internet: [http://www.amtliche-sozialberichterstattung.de/Tabellen\\_Excel/A1.1.0%20DE\\_Bund.xlsx](http://www.amtliche-sozialberichterstattung.de/Tabellen_Excel/A1.1.0%20DE_Bund.xlsx), Stand: 24.07.2018.

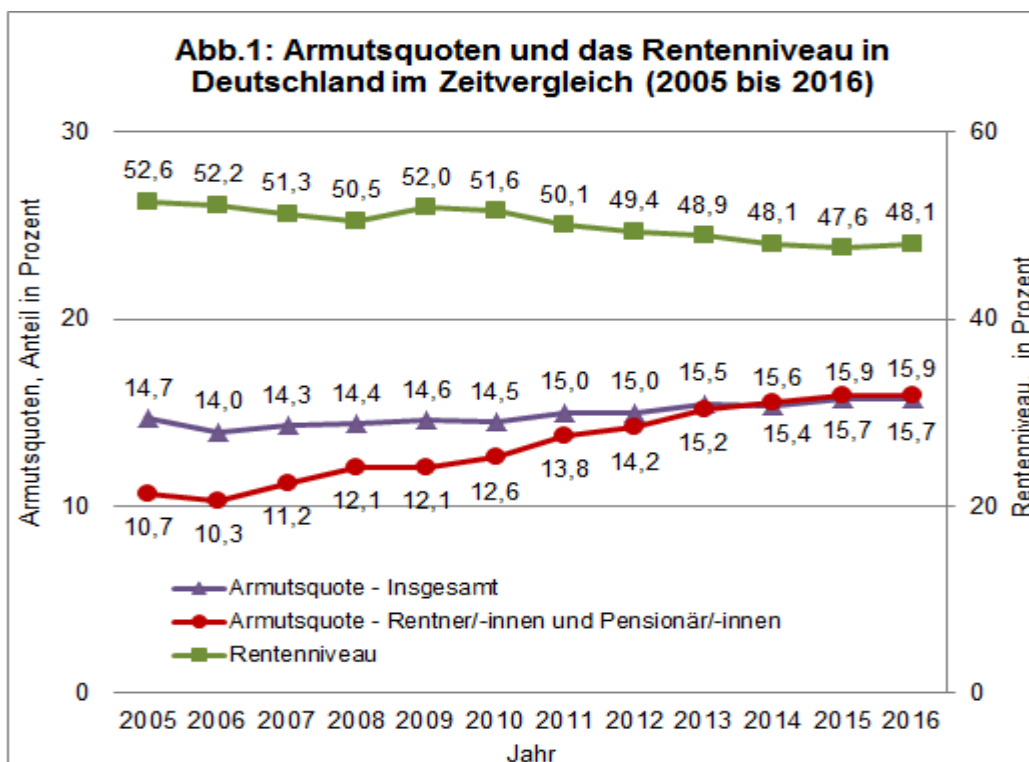
<sup>5</sup> Kaltenborn, Bruno 2018: Grundsicherung wegen Alters. Projektionen bis 2030. Ergebnisse aus der FNA-geförderten Forschungsarbeit. Pressefachseminar der Deutschen Rentenversicherung Bund, Berlin, 03./04.07.2018. Im Internet: [https://www.deutsche-rentenversicherung.de/Bund/de/Inhalt/4\\_Presse/medieninformationen/04\\_reden/pressefachseminare/2018\\_7\\_4\\_3\\_berlin/04\\_07\\_datei\\_loose\\_kaltenborn.pdf?\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.deutsche-rentenversicherung.de/Bund/de/Inhalt/4_Presse/medieninformationen/04_reden/pressefachseminare/2018_7_4_3_berlin/04_07_datei_loose_kaltenborn.pdf?_blob=publicationFile&v=4), Stand: 24.07.2018.

<sup>6</sup> Irene Becker 2012: Finanzielle Mindestsicherung und Bedürftigkeit im Alter, in: Zeitschrift für Sozialreform 2/2012.

damit „unter vielen Gesichtspunkten ein ungeeigneter Indikator für Altersarmut“,<sup>7</sup> wie das DIW in einem Vergleich unterschiedlicher Indikatoren feststellt.

Die Rentenversicherung ist –entgegen des beliebten Bildes– nicht nur eine „Säule“ der Alterssicherung, sondern ihr Fundament. Während in den alten Bundesländern 88 Prozent der Männer und 87 Prozent der Frauen Anspruch auf Leistungen der Rentenversicherung haben, sind es in den neuen Bundesländern 99 Prozent der Bevölkerung.<sup>8</sup> Bei 40 Prozent der Männer und 65 Prozent der Frauen in den alten Bundesländern und 84 Prozent der Männer bzw. 86 Prozent der Frauen in den neuen Bundesländern ist die gesetzliche Rente<sup>9</sup> die einzige Alterssicherungsleistung.

Die Höhe der individuellen Renten ist das Produkt aus den individuellen Rentenanwartschaften und dem maßgeblichen aktuellen Rentenwert. Der Rentenwert ist von der allgemeinen Lohnentwicklung abgekoppelt und sinkt im Vergleich zu dieser. Das Maß dieser Scherenentwicklung ist das Rentenniveau. Die nachfolgende Darstellung der Paritätischen Forschungsstelle zeigt, dass das sinkende Rentenniveau und die steigende Armutsquote korrelieren.



© Der PARITÄTISCHE 2018

Eigene Darstellung

Daten und Berechnung: Armutsquote, Mikrozensus (Statistisches Bundesamt);  
Rentenniveau (Deutsche Rentenversicherung)

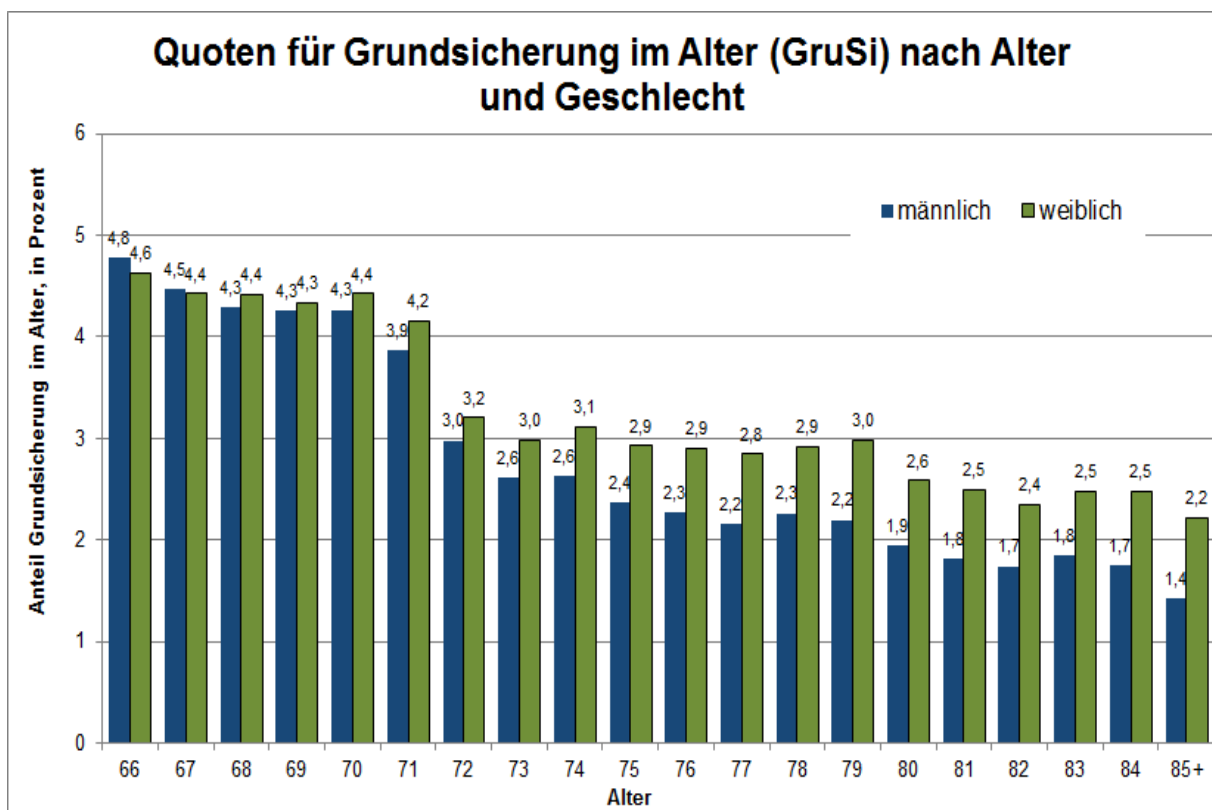
<sup>7</sup> Geyer, Johannes 2015: Grundsicherungsbezug und Armutsrisikoquote als Indikatoren von Altersarmut. DIW Roundup Nr. 62. Berlin, S. 7.

<sup>8</sup> Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2017: Alterssicherung in Deutschland (ASID 2015). Tabellenanhang.

<sup>9</sup> Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2017: Alterssicherung in Deutschland (ASID 2015). Endbericht, Seite 54.

Die Grundsicherungsquote im Alter ist kein geeigneter Indikator für Altersarmut. Neben der angesprochenen Dunkelziffer der Armut ist zu berücksichtigen, dass viele Menschen im Alter über vergleichbare Einkommen wie die der Grundsicherungsbeziehenden verfügen, ohne selbst Grundsicherung in Anspruch zu nehmen. Das betrifft etwa Menschen, die zusammen mit dem Wohngeld auf ein Einkommen knapp oberhalb der Anspruchsgrenze kommen, oder solche mit einem Vermögen oberhalb der zulässigen Freibeträge. Ebenfalls zu berücksichtigen ist, dass der Anspruch auf Grundsicherung durch den Gesetzgeber bestimmt wird und dieser die Grundsicherungsquote damit selbst zu gestalten vermag. Die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung soll auch nur das soziokulturelle Existenzminimum sichern und löst diesen Anspruch auch nur eingeschränkt ein. Aus dem Grund ist die Grundsicherungsquote als Armutsindikator nicht geeignet.

Besorgniserregend ist jedoch, dass der häufige Verweis auf eine niedrige Grundsicherungsquote im Alter den Blick darauf verstellt, wie unterschiedlich sich die Grundsicherungsquote im Alter zwischen den einzelnen Geburtsjahrgängen entwickelt. In der nachfolgenden Darstellung der Paritätischen Forschungsstelle zu den Ergebnissen einer Sonderauswertung des Paritätischen zur Grundsicherungsstatistik, wird deutlich, dass die Grundsicherungsquote zwischen den einzelnen Jahrgängen deutlich variiert.



© Der PARITÄTISCHE 2018

Eigene Berechnungen

Daten: Fortgeschriebene Bevölkerung zum 31.12.2016 (Statistisches Bundesamt); Sonderauswertung zur Grundsicherungsstatistik nach Alter und Geschlecht zu Dezember 2016 (Statistisches Bundesamt)

Männer, die zum Jahresende 2016 66 Jahre alt waren, sind damit mehr als dreimal

so häufig auf Grundsicherung angewiesen als solche, die bereits über 85 Jahre alt sind. Frauen sind im gleichen Bezugszeitraum mehr als doppelt so häufig auf Grundsicherung angewiesen. Besonders beunruhigend ist: Der Grundsicherungsbezug wächst. Während die durchschnittliche Grundsicherungsquote die Unterschiede zwischen den jüngeren und älteren Jahrgängen verdeckt, zeigt die differenzierte Darstellung, dass der Handlungsbedarf deutlich höher ist, als bisher angenommen. Armutsbekämpfung, Lebensstandardsicherung und eine solidarische Finanzierung der Alterssicherung müssen deshalb ein deutlich stärkeres Gewicht erhalten. Dazu ist ein grundlegender Kurswechsel in der Alterssicherungspolitik notwendig.

Der Paritätische hat dazu umfassende Vorschläge vorgelegt, die hier nicht im Einzelnen wiedergegeben werden. Sie sind im Internet unter folgendem Link abrufbar:

<https://www.der-paritaetische.de/publikationen/mut-zur-korrektur-ein-alterssicherungspolitischen-auftrag/>

Zu den wesentlichen Inhalten des Referentenentwurfs nimmt der Paritätische wie folgt Stellung:

## **1. „Doppelte Haltelinie“**

Als „doppelte Haltelinie“ wird das Ziel formuliert, das sog. Sicherungsniveau vor Steuern bis zum Jahr 2025 bei mindestens 48 Prozent zu halten und gleichzeitig die Beiträge zur Rentenversicherung nicht über 20 Prozent steigen zu lassen. Gemessen an den derzeitigen Prognosen erscheint das befristete Sicherungsziel sowohl im Hinblick auf das Sicherungsniveau vor Steuern als auch auf das Beitragssatzziel von 20 Prozent an den ohnehin prognostizierten Entwicklungen in diesem Zeitraum ausgerichtet zu sein. Die Bundesregierung formulierte schon in ihrem Rentenversicherungsbericht 2017 die Annahme, dass das Rentenniveau vor Steuern bei Fortschreibung des Status quo bis 2024 nicht unter 48 Prozent<sup>10</sup> sinken wird. Die ebenfalls im Bericht enthaltene Prognose der Beitragssatzentwicklung erfolgte in Abhängigkeit von der erwarteten Lohn- und Beschäftigungsentwicklung. Geht man in beiden Fällen von einer mittleren Entwicklung aus, so erwartet die Bundesregierung schon jetzt, dass der Beitragssatz zumindest bis 2024 nicht über 19,8 Prozent steigen wird. Erst zum Jahr 2025 wird sowohl ein deutliches Absinken des Sicherungsniveaus um 0,6 Prozentpunkte auf 47,4 Prozent bei einem Anstieg des Beitragssatzes auf –unter den geschilderten mittleren Annahmen– 20,1 Prozent erwartet. Für die dann folgenden Jahre werden zum Teil deutliche Einbußen beim Sicherungsniveau bei ebenfalls deutlich steigenden Beitragssätzen erwartet. Bezogen auf Beitragssatz und Leistungsniveau wird die „doppelte Haltelinie“ voraussichtlich nur in einem Jahr Wirkung entfalten: 2025. Für den dann folgenden

---

<sup>10</sup> Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2017): Rentenversicherungsbericht 2017, S. 38.

Zeitraum soll eine bereits eingesetzte Kommission bis zum Frühjahr 2020 Empfehlungen<sup>11</sup> erarbeiten.

Rechtstechnisch ist dazu vorgesehen, im Fall eines drohenden Unterschreitens eines Sicherungsniveaus vor Steuern von 48 Prozent den Rentenwert so anzuheben, dass ein Mindestniveau von 48 Prozent erreicht wird. Dazu wird die Rentenanpassungsformel mit einer Niveausicherungsklausel verbunden. Das Sicherungsniveau vor Steuern soll mit den im Referentenentwurf enthaltenen Änderungen neu definiert werden, um eine eindeutige und nachvollziehbare Regelung zu gewährleisten. Bisher bildet das Kalenderjahr den Referenzzeitraum für die Berechnung des Sicherungsniveaus vor Steuern. Aufgrund der Rentenanpassungen zum 1. Juli fließen dabei die zwei in der Regel unterschiedlich hohen, jeweils aktuellen Rentenwerte zusammen, aus dem ersten und zweiten Halbjahr. Künftig soll stattdessen der zum 1. Juli maßgebliche Rentenwert der Berechnung zugrunde gelegt werden. Das Sicherungsniveau bezieht sich damit künftig nicht mehr auf das jeweilige Kalenderjahr, sondern wird im Rückgriff auf die Rentenanpassung festgelegt. Gleichzeitig soll auch die Berechnung des Durchschnittsentgeltes modifiziert werden. Das verfügbare Durchschnittsentgelt entspricht nach derzeitiger Berechnung dem Durchschnittsentgelt nach Anlage 1 zum SGB VI, abzüglich des durchschnittlichen Arbeitnehmeranteils und des durchschnittlichen Aufwands zur zusätzlichen Alterssicherung. Künftig soll das verfügbare Durchschnittsentgelt des Vorjahres mit den auch für die Rentenanpassung maßgeblichen Werten angepasst und der Aufwand zur zusätzlichen Vorsorge bei der Berechnung nicht mehr berücksichtigt werden. Hintergrund dabei ist, dass die bisherigen Berechnungen zum Teil auf vorläufigen Werten aus der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung beruhen und das Sicherungsniveau für ein Jahr erst eineinhalb Jahre nach der jeweiligen Rentenanpassung endgültig bestimmt werden kann. Durch den Wechsel des Berechnungsverfahrens erfolgt nun eine Umstellung auf Werte, die bereits zur Rentenanpassung feststehen, so dass das Sicherungsziel verbindlich eingehalten werden kann. Für das Jahr 2018 führen beide Verfahren zu einem identischen Sicherungsniveau vor Steuern von 48,1 Prozent.

Die Stabilisierung des Sicherungsniveaus ist ein grundlegender, aber unzureichender Schritt, die gesetzliche Rentenversicherung zu stärken und damit ein verlässliches Alterssicherungssystem für alle Versicherten wiederherzustellen. Der Paritätische fordert deshalb, das Sicherungsniveau vor Steuern nicht nur zu stabilisieren, sondern

---

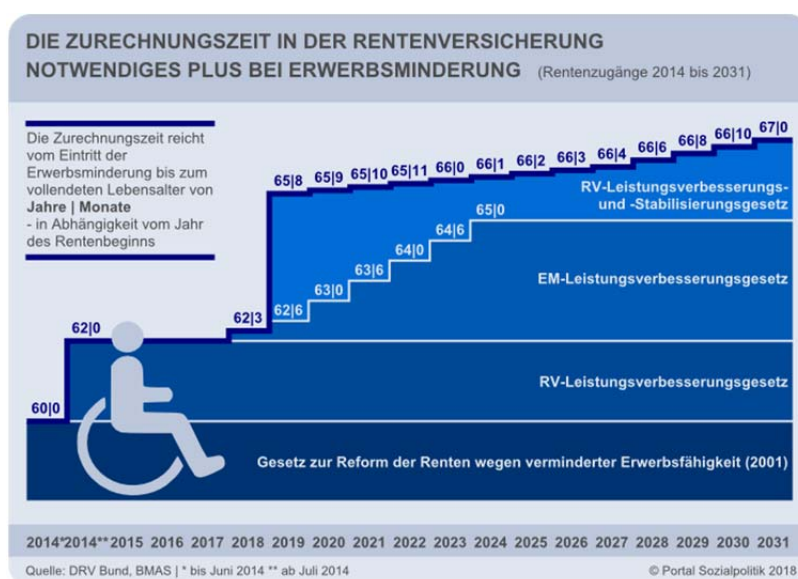
<sup>11</sup> Der Koalitionsvertrag beschreibt den Auftrag an die im Mai 2018 berufene Kommission: „Für die Sicherung des Niveaus bei 48 Prozent werden wir in 2018 die Rentenformel ändern und parallel dazu eine Rentenkommission 'Verlässlicher Generationenvertrag' einrichten, die sich mit den Herausforderungen der nachhaltigen Sicherung und Fortentwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung und der beiden weiteren Rentensäulen ab dem Jahr 2025 befassen wird. Sie soll eine Empfehlung für einen verlässlichen Generationenvertrag vorlegen. Dabei streben wir eine doppelte Haltelinie an, die Beiträge und Niveau langfristig absichert. Die Rentenkommission soll ihren Bericht bis März 2020 vorlegen. Ihr sollen Vertreter der Sozialpartner, der Politik und der Wissenschaft angehören. Die Rentenkommission soll die Stellschrauben der Rentenversicherung in ein langfristiges Gleichgewicht bringen sowie einen Vorschlag unterbreiten, welche Mindestrücklage erforderlich ist, um die ganzjährige Liquidität der gesetzlichen Rentenversicherung zu sichern. (CDU/CSU/SPD 2018: Koalitionsvertrag, S. 91).

auf ein Mindestniveau von 53 Prozent anzuheben und sowohl das Lebensstandardsicherungsprinzip als auch das Solidarprinzip in der Rentenversicherung zu rekonstruieren. Dazu ist der Nachhaltigkeitsfaktor in der Rentenanpassungsformel zu streichen und darüber hinaus sind die niveausenkenden Effekte des „Riester-Faktors“ rückabzuwickeln.

## 2. Ausweitung der Zurechnungszeiten bei den Erwerbsminderungsrenten

Die Verbesserung der Einkommenssituation von Erwerbsminderungsrentner/-innen ist immer noch eine wichtige Herausforderung. Seit 2009 liegt der bundesdurchschnittliche Bruttobedarf in der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung über dem durchschnittlichen Zahlbetrag voller Erwerbsminderungsrenten im Rentenzugang. Lag der Abstand zwischen der durchschnittlichen Erwerbsminderungsrente mit 643 Euro und 650 Euro bei der Grundsicherung im Jahr 2009 bei „nur“ 7 Euro, ist die Schere seitdem stetig gewachsen, bis auf 35 Euro im Jahr 2016 (bei 771 Euro Grundsicherung und 736 Euro Erwerbsminderungsrente).<sup>12</sup> Das hat zu einem nahezu kontinuierlichen Anstieg der Zahl der Erwerbsminderungsrentner/-innen geführt, die auf aufstockende Leistungen der Grundsicherung angewiesen waren. Ihr Anteil stieg von 4,1 Prozent im Jahr 2003 auf 14,7 Prozent im Jahr 2016.<sup>13</sup> Die Erwerbsminderungsrenten sind deshalb regelmäßig Gegenstand von Reformen. Mit dem vorliegenden Referentenentwurf wird ein neuerlicher Anlauf zur Verbesserung der Situation der Erwerbsgeminderten unternommen.

Das Portal Sozialpolitik ([portal-sozialpolitik.de](http://portal-sozialpolitik.de)) hat den Prozess der Ausweitung der Zurechnungszeiten anschaulich dargestellt:



<sup>12</sup> Quelle: Deutsche Rentenversicherung Bund (2017): Rentenversicherung in Zahlen; Statistisches Bundesamt.

<sup>13</sup> Quelle: Deutsche Rentenversicherung Bund (2017): Rentenversicherung in Zahlen.

Die Effekte der einzelnen Maßnahmen sind durchaus deutlich. So hat die Ausweitung der Zurechnungszeiten durch das RV-Leistungsverbesserungsgesetz gemeinsam mit der verbesserten Bewertung der Zurechnungszeiten durch die Günstigkeitsprüfung bei der Bewertung der letzten vier Jahre vor Eintritt der Erwerbsminderung zu einer durchschnittlichen Steigerung der Erwerbsminderungsrenten um 44 Euro im Monat<sup>14</sup> geführt. Mit dem EM-Leistungsverbesserungsgesetz wurde eine weitere, schrittweise Anpassung der Zurechnungszeiten bis zum vollendeten 65. Lebensjahr beschlossen. Mit der nun vorgesehenen Regelung sollen –ausschließlich für Neurentner/-innen in der Erwerbsminderungsrente ab 2019– die Zurechnungszeiten in einem Schritt auf das vollendete 65. Lebensjahr und acht Monate ausgedehnt und dann zwischen 2020 und 2031 schrittweise auf 67 Jahre erhöht werden.

Die Ausweitung der Zurechnungszeiten ist im Grundsatz zu begrüßen. Gerade wegen der Bedeutung einer Ausweitung der Zurechnungszeiten ist es jedoch falsch, diese Regelung –wie die zurückliegenden Anpassungen der Zurechnungszeiten– erneut nur für Neuzugänge in die Erwerbsminderungsrente gelten zu lassen. 2017 gibt es 544.090 voll erwerbsgeminderte Empfänger/-innen von Grundsicherung bei Erwerbsminderung. Sie sind in einer Situation, in der sie für den Rest ihres Lebens keine realistische Chance mehr haben, dem Grundsicherungsbezug aus eigener Kraft zu entkommen. Das Leistungsniveau der Grundsicherung ist jedoch grundsätzlich für vorübergehende Bedarfslagen konzipiert, in denen häufig noch Rücklagen bestehen. Die Regelleistungshöhe ist als dauerhafte Existenzsicherung für viele Jahre oder gar Jahrzehnte in noch eklatanterem Maße unzureichend, als es die Regelleistungen an sich bereits sind. Aus der Praxis der Beratung von Betroffenen im Paritätischen wissen wir sehr genau, dass die Beschränkung der Regelungen auf Neuzugänge zu Unglauben, Unverständnis und Wut führt, zumal die ebenfalls im vorliegenden Referentenentwurf vorgeschlagenen Verbesserungen bei den Kindererziehungszeiten selbstverständlich im Ergebnis auch auf die Bestandsrentner/-innen angewandt werden. Überfällig ist auch die Streichung der Abschläge für den vorzeitigen Renteneintritt von bis zu 10,8 Prozent. Dauerhafte Erwerbsminderung ist ein Schicksal, über das die Betroffenen nicht selbst bestimmen. Die Betroffenen haben wegen des schicksalhaften Eintritts der Erwerbsminderung in der Regel auch keine Möglichkeit gehabt, auch nur annähernd in dem Ausmaß privat vorzusorgen, wie es der Gesetzgeber mit dem sinkenden Sicherungsniveau unterstellt. Zudem treffen die Abschläge auch Menschen, die in jungen Jahren erwerbsgemindert werden, und bleiben selbst beim späteren Übergang in eine Altersrente in entsprechender Höhe erhalten. Abschläge betreffen zudem nahezu alle Erwerbsminderungsrentner/-innen. 2016 waren 96,5 Prozent der Zugänge in die Erwerbsminderungsrente von Abschlägen betroffen. Die Leistungsverbesserungen durch die Ausweitung der Zurechnungszeiten müssen deshalb auch auf den Bestand angewandt und die systemwidrigen Abschläge vollständig gestrichen werden.

---

<sup>14</sup> Bezogen auf das Jahr 2015. Quelle: Bundestagsdrucksache 18/11926, S. 14.



### **3. Selektive Ausweitung der Kindererziehungszeiten für vor 1992 geborene Kinder**

Eine rentenrechtliche Anerkennung von Kindererziehung besteht seit 1986. Ursprünglich wurde dabei ein Entgeltpunkt anerkannt, ab 1992 dann für ab dem Jahr geborene Kinder drei Entgeltpunkte. Benachteiligt waren damit diejenigen, die für ihre Erziehungsleistung vor 1992 nur einen Entgeltpunkt anerkannt bekamen. Mit dem RV-Leistungsverbesserungsgesetz ab Juli 2014 wurde die Anerkennung von Kindererziehungszeiten auch für Erziehende von vor 1992 geborenen Kindern auf zwei Entgeltpunkte ausgedehnt. Die Leistungsverbesserung kam –anders, als die Neuregelungen im Bereich der Erwerbsminderungsrente– auch denjenigen zugute, die bereits Renten bezogen. Die bis dahin bestehende Ungleichbehandlung wurde dadurch gemildert, aber nicht beseitigt.

Anstatt das Prinzip, dass die Erziehung eines Kindes gleich viel wert sein muss, nun endlich durchzusetzen, sieht der Entwurf die Gleichstellung nur für die Erziehenden vor, die insgesamt mindestens drei Kinder erzogen haben. Der aktuelle Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD formuliert dieses Ziel ausdrücklich. Dort heißt es in den Zeilen 4302 bis 4304: „Wir wollen die Gerechtigkeitslücke schließen: Mütter und Väter, die vor 1992 geborene Kinder erzogen haben, sollen künftig auch das dritte Jahr Erziehungszeit in der Rente angerechnet bekommen.“<sup>15</sup> Die Gerechtigkeitslücke wird gerade nicht geschlossen, wenn das formulierte Versprechen an anderer Stelle eingeschränkt und relativiert wird.

Im Koalitionsvertrag ist auch formuliert, dass die Anerkennung von Kindererziehungszeiten als „wichtiger Baustein zur Bekämpfung von Altersarmut“ verstanden wird. Auch unter diesem Aspekt ist die geplante Regelung nicht konsistent. Konsequenter wäre lediglich die vollständige Anrechnung der Kindererziehungszeiten für alle Erziehenden.

Die vollständige Anerkennung von Kindererziehungszeiten dient auch der Bekämpfung von Altersarmut. Die häufig formulierte, aber nicht schon dadurch fundierte These, dass die Ausgaben nutzlos seien, ist falsch. Die weitere Anerkennung von Kindererziehungszeiten käme vor allem Rentnerinnen mit kleinen und mittleren Einkommen zugute. Ein Blick auf die Verteilungswirkungen der geplanten Regelung zeigt: Der Beitrag des Bundes aus Steuermitteln zur Kompensation der Anerkennung von Kindererziehungszeiten beträgt etwa 13 Milliarden Euro. Nicht enthalten sind darin die etwa 6,7 Milliarden Euro jährlich, die durch die zurückliegende Verbesserung der Anerkennung von Kindererziehungszeiten vor 1992 an Mehrausgaben entstanden sind. Sie werden aus Beitragsmitteln finanziert, aus denen auch die Pläne im vorliegenden Entwurf finanziert werden sollen. Die Einbeziehung von Erziehenden mit drei und mehr

---

<sup>15</sup> CDU/CSU/SPD 2018: Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvereinbarung. Berlin.

Kindern führt dabei zu Mehrausgaben von etwa 3,5 Milliarden Euro. Wie das DIW in einer aktuellen Studie<sup>16</sup> in einem Mikrosimulationsmodell berechnet hat, kommen 2,4 Milliarden Euro dieser 3,5 Milliarden Haushalten mit einem Haushaltsnettoäquivalenteinkommen von höchstens 19.517 Euro zugute. 1,3 Milliarden Euro davon gehen an Haushalte mit Haushaltsnettoäquivalenteinkommen von höchstens 14.030 Euro. Umgekehrt gehen nur 0,2 Milliarden Euro daraus an Haushalte mit einem Haushaltsnettoäquivalenteinkommen von über 33.705 Euro. Nach den Berechnungen „steigen die Nettoeinkommen im Durchschnitt des unteren Quintils bei den Haushalten mit Mütterrente II um knapp sechs Prozent (...) Noch stärker ist der Effekt bei alleinlebenden Frauen ab 75. (...) Diese Frauen haben in vielen Fällen keine oder nur geringe eigene Renten, sodass ihr Versorgungsniveau im Vergleich zu Witwen oder Rentnerpaaren niedriger ist. In diesen Fällen steigen die Nettoeinkommen im Durchschnitt des unteren Quintils um 6,5 beziehungsweise 8,5 Prozent.“ Auch vor dem Hintergrund der erheblichen Nichtinanspruchnahme von Leistungen der Grundsicherung im Alter –etwa 68 Prozent der Leistungsberechtigten nehmen ihre Ansprüche nicht wahr– erwartet das DIW auch eine Verbesserung für die Betroffenen in diesem Bereich: „Vielen armen Witwen, die faktisch mit einem Einkommen unterhalb des Grundsicherungsniveaus über die Runden kommen, könnte die Mütterrente eine große Hilfe sein.“<sup>17</sup> Kritisch zu bewerten ist jedoch, dass gerade besonders einkommensarme Rentnerinnen nicht von der Neuregelung profitieren werden, weil die Erhöhung in der Grundsicherung oder beim Wohngeld Anrechnung finden kann.

Der Paritätische fordert deshalb vollständige Gleichstellung auch derer, die vor 1992 geborene Kinder erzogen haben. Eine Ungleichbehandlung gleichartiger Lebenssituationen, wie sie in dem vorliegenden Entwurf angelegt ist, widerspricht auch dem verfassungsrechtlichen Gleichheitsgebot. Um zu vermeiden, dass erworbene Alterssicherungsansprüche vollständig auf die Grundsicherung angerechnet werden, fordert der Paritätische grundsätzlich einen Freibetrag von 100 Euro zuzüglich 20 Prozent der 100 Euro übersteigenden Einkommen für alle Einnahmen aus Alterssicherungssystemen, auch aus der gesetzlichen Rentenversicherung.

Grundsätzlich zu begrüßen ist die vorgeschlagene Neuregelung des § 307 d SGB VI, bisher nicht anrechenbare Kindererziehungszeiten künftig in bestimmten Fällen auf Antrag zu gewähren. Davon können Adoptiveltern oder Erziehende im Inland nach Rückkehr aus dem Ausland profitieren. Bislang gilt, dass Adoptiveltern immer dann keine Kindererziehungszeiten angerechnet bekommen, wenn für ein vor 1992 geborenes Kind zum 1. Juli 2014 bereits ein Zuschlag für die Kindererziehungszeit zugeordnet worden war, etwa weil das Kind zum Zeitpunkt der Adoption älter als 12 Monate war. In den Fällen erhielten in der Regel die leiblichen Mütter den

---

<sup>16</sup> Bach, Stefan / Buslei, Hermann / Harnisch, Michelle 2018: Die Mütterrente kommt vor allem Rentnerinnen mit geringen und mittleren Einkommen zugute. In: DIW Wochenbericht 28/2018. Berlin.

<sup>17</sup> Bach, Stefan / Buslei, Hermann / Harnisch, Michelle 2018: Die Mütterrente kommt vor allem Rentnerinnen mit geringen und mittleren Einkommen zugute. In: DIW Wochenbericht 28/2018. Berlin.

Zuschlag, während Adoptiveltern nicht profitierten, obwohl sie für die Kindererziehung verantwortlich waren. Mit der geplanten Neuregelung soll dieses Defizit überwunden werden, wenn die Adoption nach dem 12. oder 24. Kalendermonat nach der Geburt erfolgte und die Kindererziehung nicht bereits einer anderen Person zugerechnet worden ist. Aufgrund dieser Einschränkung kann die Neuregelung praktisch an den Betroffenen vorbeigehen. Mit der pauschalierten Anerkennung von Kindererziehungszeiten bei Bestandsrentnerinnen ist eine solche Zurechnung häufig bereits erfolgt, so dass Adoptiveltern dann nicht mehr von einem Antrag profitieren könnten. Im Gesetz sollte sichergestellt werden, dass diese Einschränkung aufgehoben wird.

#### **4. Reduzierung von Sozialversicherungsbeiträgen für Geringverdiener im Einstiegsbereich**

Bisher besteht seit 2003 oberhalb der –seit 2013 bei 450 Euro liegenden– Geringfügigkeitsgrenze ein „Korridor“ bis zu einem Bruttoentgelt von 850 Euro, in dem die Beitragsbelastung ausschließlich der Arbeitnehmer von 10,3 Prozent sukzessive auf den vollen Beitragssatz zur Sozialversicherung ansteigt: die sog. „Gleitzone“. Der Arbeitgeberanteil bleibt davon unberührt. Während die Ansprüche der Arbeitnehmer in der Arbeitslosen- und Krankenversicherung dadurch nicht beeinträchtigt wurden, fielen die Anwartschaften zur Rentenversicherung niedriger aus. Der Referentenentwurf sieht nun vor, die Obergrenze der Gleitzone von bisher 850 Euro um 450 Euro auf 1.300 Euro auszudehnen, so dass sie insgesamt eine „Spannweite“ von 850 Euro umfasst. Die Rentenansprüche sollen dadurch nicht beeinträchtigt werden. Dazu soll auf das erzielte, nicht auf das tatsächlich ermittelte beitragspflichtige Entgelt abgestellt werden. Die maximale zusätzliche Entlastung beträgt bei einem Bruttoeinkommen von 850 Euro etwa 22 Euro<sup>18</sup>. Sozialpolitisch wirkt eine solche Neuregelung zumindest ambivalent: Verfügt ein Haushalt „neben dem Midi-Lohn über kein weiteres nennenswertes Einkommen, so dürfte in aller Regel Leistungsberechtigung nach SGB II vorliegen. Dann aber kann die überschaubare Entlastung auf der Beitragsseite nur in Ausnahmefällen zur Überwindung der „Hartz IV“-Abhängigkeit führen. Im Regelfall mindert das infolge des Beitragsnachlasses erhöhte Nettoentgelt lediglich die aufstockende „Hartz IV“-Leistung – das verfügbare Einkommen erhöht sich für Gleitzonen-Beschäftigte dadurch nicht. Ergebnis wäre eine von der Gemeinschaft der Beitragszahler finanzierte Entlastung der Kommunen – und teilweise des Bundes– von Fürsorgekosten.“<sup>19</sup> Bestehen in dem Haushalt allerdings noch weitere Einkommen, besteht sozialpolitisch kein Anlass zu einer Privilegierung der Beschäftigten in der Gleitzone zu Lasten der Solidargemeinschaft der Beitragszahlenden.

---

<sup>18</sup> Steffen, Johannes 2018: Mini- und Midi-Jobs im Koalitionsvertrag. Portal-Sozialpolitik.de, 19.02.2018.

<sup>19</sup> Steffen, Johannes 2018: Mini- und Midi-Jobs im Koalitionsvertrag. Portal-Sozialpolitik.de, 19.02.2018.

Die angestrebte Entlastung von Geringverdienenden lässt sich alternativ nur schwer über die Einkommensteuer erreichen, da diese derzeit in der Steuerklasse I überhaupt erst ab 1.030 Euro anfällt und alle Beschäftigten von einer solchen Anhebung des Steuerfreibetrages profitieren würden, mit entsprechenden Einnahmeausfällen. Eine denkbare Konkretisierung wäre Einführung einer Anrechnung der Arbeitnehmerbeiträge auf die Einkommensteuerschuld. Die Steuerschuld übersteigende Beiträge könnten als Negativsteuer ausgezahlt werden. Im Rahmen der Einkommensteuerprüfung ließe sich auch in relativ einfacher Form sicherstellen, dass nur Geringverdienerhaushalte profitieren, nicht Haushalte mit einem Niedrigeinkommen bei gleichzeitig hohem Gesamteinkommen. Hier sind grundsätzlich verschiedene Modelle denkbar, beispielsweise das DGB-Modell eines SV-Entlastungsbetrags<sup>20</sup>. Arbeitnehmerbeiträge können danach bis zu einer Höhe von 100 Euro monatlich von der Einkommensteuer abgezogen werden und ggf. als „Negativsteuer“ ausgezahlt werden. Der Entlastungsbetrag würde dabei um etwaige Entlastungen durch eine Anerkennung von Sozialversicherungsbeiträgen bei der Einkommensteuer reduziert und fiel somit geringer aus, je höher die steuerpflichtigen Einkommen ausfallen. Das DIW Berlin hat die Entlastungseffekte des DGB-Modells in einer Mikrosimulationsstudie auf ein Gesamtvolumen von 5,8 Milliarden Euro beziffert und die Verteilungswirkungen untersucht: „Entlastet werden vor allem Beitragszahlende mit unteren und mittleren Einkommen. Auf die untere Hälfte der Bevölkerung entfallen 73 Prozent der Entlastung“<sup>21</sup>.

Die im Referentenentwurf intendierte Ausweitung der Gleitzone („Entlastungszone“) betrifft dagegen nur wenige Beschäftigte und führt dabei zu Mindereinnahmen von 0,53 Milliarden Euro – weniger als einem Zehntel des Entlastungsvolumens im Modell des DGB – und würde zudem von der Solidargemeinschaft der Beitragszahlenden kompensiert werden müssen. Dies wäre eine neuerliche, gravierende Belastung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Der Paritätische fordert, die entsprechenden Ausgaben vollständig aus Steuermitteln zu finanzieren. Auch hinsichtlich der Verteilungswirkungen kann das im Referentenentwurf enthaltene Modell nicht überzeugen: „Insgesamt entlastet diese Reform die unteren Einkommensgruppen im Vergleich zu den Einkommensteuer-Entlastungsbeiträgen jedoch deutlich geringer und auch relativ zu den anderen Einkommensgruppen weniger stark“<sup>22</sup>.

Eine andere sozialpolitisch vorzuziehende, vergleichsweise zielgenaue Alternative wäre es daneben, vorrangige und bedarfsorientierte Leistungen, insbesondere das Wohngeld und den Kinderzuschlag, gezielt zu verbessern und auszubauen. Der Paritätische hat dazu konkrete Vorschläge vorgelegt.

---

<sup>20</sup> Bach, Stefan/Buslei, Hermann/Fischer, Björn/Harnisch, Michelle 2018: Aufkommens- und Verteilungswirkungen eines Entlastungsbetrags für Sozialversicherungsbeiträge bei der Einkommensteuer (SV-Entlastungsbetrag). DIW Berlin. Politikberatung kompakt Nr. 128.

<sup>21</sup> Bach, Stefan/Haan, Peter/Harnisch, Michelle 2018: Progressive Sozialbeiträge können niedrige Einkommen entlasten. DIW-Wochenbericht Nr. 13 und 14/2018.

<sup>22</sup> Bach, Stefan/Haan, Peter/Harnisch, Michelle 2018: Progressive Sozialbeiträge können niedrige Einkommen entlasten. DIW-Wochenbericht Nr. 13 und 14/2018.



## 5. Alterssicherung solidarisch finanzieren und die gesetzliche Rentenversicherung stärken

Mit den vorgeschlagenen Maßnahmen werden die Rentenleistungen ausgeweitet. Da die Leistungsverbesserungen systemwidrig weit überwiegend durch die Beitragszahler, nicht aus Steuermitteln, aufgebracht werden müssen, werden die Vorschläge zu steigenden Rentenversicherungsbeiträgen führen. Dies führt nach der bestehenden Rentenanpassungsformel dazu, dass der aktuelle Rentenwert künftig langsamer steigt, als es ohne die Reform der Fall gewesen wäre. Am Beispiel der Ausgaben für die verbesserte Anrechnung von Kindererziehungszeiten lässt sich dieser Mechanismus verdeutlichen: Die Mehrausgaben im Umfang von etwa 3,5 Milliarden Euro im Jahr würden ohne Anpassung des Rentenwertes und der Bundeszuschüsse zu einer Erhöhung der Rentenbeiträge um 0,3 Prozentpunkte führen. Durch die verringerten Rentenanpassungen fällt der Rentenwert in zehn Jahren um 0,53 Prozent niedriger aus, wodurch sich der zusätzliche Beitragssatz auch von 0,3 Prozentpunkten auf 0,15 Prozentpunkte verringert. 10 Jahre nach der Umsetzung, so hat das DIW errechnet, sind 40 Prozent des Finanzierungsvolumens durch eine Verringerung des Rentenwertes, 48 Prozent durch einen höheren Beitragssatz und zwölf Prozent durch den höheren allgemeinen Bundeszuschuss finanziert.<sup>23</sup> Das bedeutet, dass für diese systematisch aus Steuermitteln zu finanzierende Leistung fast ausschließlich die Beitragszahler zahlen, diese aber dafür dreifach: durch weniger Leistungen bei steigenden Beiträgen und zusätzlich als Steuerzahlende.

Die seitens des Paritätischen geforderte solidarische Ausrichtung des Alterssicherungssystems durch eine Stärkung der gesetzlichen Rentenversicherung und eine Anhebung des Sicherungsniveaus ist nicht nur finanzierbar, sondern ist für Arbeitnehmer auch deutlich günstiger als eine Fortschreibung des bisherigen Systems<sup>24</sup>. Bei einer Umsetzung der Ziele der „doppelten Haltelinie“ bis 2025 wäre lediglich ein Sicherungsniveau von 48 Prozent garantiert. Der Arbeitnehmerbeitrag würde gleichzeitig bei 10 Prozent liegen, zuzüglich notwendiger privater Zusatzbeiträge für eine in dem Fall unerlässliche zusätzliche Absicherung, zusammen also 14 Prozent. Bei einem Sicherungsniveau von 53 Prozent, wie seitens des Paritätischen vorgeschlagen, läge der notwendige Beitragssatz bei 22,9 Prozent, wobei 11,5 Prozent auf die Versicherten entfielen. Aufgrund des höheren Sicherungsniveaus wäre keine zusätzliche private Absicherung nötig. In diesem Modell profitieren die Versicherten nicht nur durch um 2,5 Prozentpunkte geringere Vorsorgeaufwendungen, sondern auch durch die in der Rentenversicherung bestehende zusätzliche Absicherung bei Invalidität und Tod, die bei einer privaten Zusatzabsicherung häufig nicht gewährleistet sind. Auch langfristig bleibt das durch den Paritätischen vertretene Modell günstiger und leistungsfähiger als eine Fortschreibung des Status quo. Ein Sicherungsniveau von 29,4 Prozent würde im

<sup>23</sup> Bach, Stefan / Buslei, Hermann / Harnisch, Michelle 2018: Die Mütterrente kommt vor allem Rentnerinnen mit geringen und mittleren Einkommen zugute. In: DIW Wochenbericht 28/2018. Berlin.

<sup>24</sup> Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2016: Gesamtkonzept zur Alterssicherung. Berlin.

Jahr 2045 einen Arbeitnehmeranteil von 14,7 Prozent erfordern, während Rentenversicherungsbeitrag und notwendige private Vorsorge zusammen einen durch die Versicherten zu tragenden Anteil von zusammen 15,8 Prozent erforderten – bei einem gleichzeitig deutlich geringeren Leistungsniveau von nur noch 41,6 Prozent.

Durch die an anderer Stelle ausführlich dargestellten weiteren Vorschläge des Paritätischen<sup>25</sup> – wie insbesondere die Forderungen nach einer Ausweitung des Versichertenkreises auf alle Erwerbstätigen, einer aufgabenadäquaten Finanzierung der Rentenversicherung aus Steuermitteln, einer Verdoppelung der Beitragsbemessungsgrenze bei gleichzeitiger Einführung einer „gedehnten Äquivalenz“ und einer Abschaffung der steuerlichen Riester-Förderung zugunsten einer gezielten Förderung von Altersarmut gefährdeter Personengruppen – kann das Alterssicherungssystem zusätzlich stabilisiert und in der Finanzierung solidarischer und nachhaltiger<sup>26</sup> gestaltet werden.

Berlin, den 27. Juli 2018

---

<sup>25</sup> Der Paritätische 2017: Paritätische Vorschläge für ein armutsfestes und solidarisches Alterssicherungssystem. Berlin; Der Paritätische 2018: Mut zur Korrektur: ein alterssicherungspolitischer Auftrag. Berlin.

<sup>26</sup> Dass die Einbeziehung auch der Selbstständigen und Beamten ein Alterssicherungssystem stabiler macht, zeigt das österreichische Beispiel. Dort lag die durchschnittliche Altersrente von Männern 2016 bei 1.899 Euro, im Vergleich zu 1.008 Euro in Deutschland. Der Beitragssatz in Österreich ist dabei seit 1988 unverändert. Der Arbeitnehmerbeitrag liegt bei 10,25 Prozent, der der Arbeitgeber bei 12,55 Prozent.