

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung der Regelaltersgrenze an die demografische Entwicklung und zur Stärkung der Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz) – Drucksache 16/4372 –

Gegenäußerung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates

Zu Nummer 1 (zu Artikel 1 Nr. 7 Buchstabe b [§ 34 Abs. 3 Nr. 1 SGB VI], Nr. 28 [§ 96a Abs. 2 Nr. 2 SGB VI] und Nr. 81 [§ 313 Abs. 3 Nr. 1 SGB VI] sowie Artikel 17 Nr. 12 Buchstabe b [§ 27a Abs. 2 Nr. 2 ALG])

Die Bundesregierung wird die Vorschläge im Verlauf des weiteren Gesetzgebungsverfahrens prüfen.

Zu Nummer 2 (zu Artikel 1 Nr. 9 [§ 38 SGB VI] und Artikel 17 Nr. 11 Buchstabe b [§ 23 Abs. 8 ALG])

Die Bundesregierung teilt die Bedenken hinsichtlich der Einführung einer neuen Altersrente für besonders langjährig Versicherte nicht.

Unter dem Aspekt der Teilhabeäquivalenz ist die geplante Einführung der Altersrente für besonders langjährig Versicherte nicht zu beanstanden. Der Gesetzgeber knüpft im Rentenrecht generell für Begünstigungen an das Vorliegen einer bestimmten Anzahl rentenrechtlicher Zeiten an. Hinzuweisen sei in diesem Zusammenhang beispielsweise auf die bestehende Regelung einer Altersrente für langjährig Versicherte, wonach Versicherte durch einen früheren Rentenzugang privilegiert werden, die 35 Jahre mit rentenrechtlichen Zeiten vorweisen können. Soweit bekannt, ist diese Regelung verfassungsrechtlich nie ernsthaft in Zweifel gezogen worden, obwohl bis zum Jahr 2000 keine Abschlüsse für diese Rente galten. Auch die Regelung über Mindestentgeltpunkte bei geringem Arbeitsentgelt (§ 262 SGB VI) begünstigt nur Versicherte mit mindestens 35 Jahren an rentenrechtlichen Zeiten.

Auch unter dem Aspekt des Gleichheitsgebots, das für eine unterschiedliche Behandlung verschiedener Personengruppen sachliche Gründe erfordert, ist angesichts des dem Gesetzgeber zustehenden weiten Gestaltungsspielraums die Begünstigung von Versicherten mit außerordentlich lang-

jähriger – nicht selten belastender – Berufstätigkeit und entsprechend langer Zahlung von Beiträgen zur gesetzlichen Rentenversicherung verfassungsrechtlich gerechtfertigt.

Soweit problematisiert wird, dass Versicherte von dieser Rente ausgeschlossen sind, die zwar eine 45-jährige Berufstätigkeit aufweisen, diese aber nicht vollständig in einer rentenversicherungspflichtigen Tätigkeit zurückgelegt haben, handelt es sich um einen generellen Aspekt, der auch bei den bestehenden Wartezeiten nicht zu beanstanden ist. Wartezeiten sind Mindestversicherungszeiten. Zwar werden teilweise unter sozialen Aspekten etwa auch sog. Anrechnungszeiten (z. B. Zeiten schulischer Ausbildung) zur Erfüllung einer Wartezeit angerechnet, weil hier eine Berufstätigkeit aus anerkannten Gründen nicht möglich ist. Es wäre aber bei Wartezeiten ein Widerspruch in sich, dass eine Regelung, die eine Mindestversicherungszeit vorschreibt, sich auch auf Zeiten der Berufstätigkeit außerhalb der Versicherungsgemeinschaft erstrecken sollte.

Hinsichtlich der Annahme, dass Frauen voraussichtlich nicht in gleichem Umfang die Wartezeit von 45 Jahren erreichen werden wie Männer, ist zunächst darauf hinzuweisen, dass nicht nur bis zu drei Jahre an Kindererziehungszeiten berücksichtigt werden. Angerechnet werden darüber hinaus durch die Aufnahme von Kinderberücksichtigungszeiten Zeiten der Erziehung eines Kindes bis zu dessen vollendetem zehnten Lebensjahr. Damit ist das im System der Rentenversicherung Mögliche getan worden, um eine Benachteiligung von Frauen zu vermeiden.

Zwar hat das Bundesverfassungsgericht entschieden, dass nicht allein eine direkte Diskriminierung, bei der eine Regelung unmittelbar an das Geschlecht anknüpft, gegen Artikel 3 GG verstößt. Eine Anknüpfung an das Geschlecht im Sinne von Artikel 3 Abs. 2 GG kann auch dann vorliegen, wenn eine geschlechtsneutral formulierte Regelung überwiegend Frauen betrifft und dies auf natürliche oder gesellschaftliche Unterschiede zwischen den Geschlechtern zurückzuführen ist (vgl. BVerfGE 97, 35, 43; 104, 373, 393).

Die Ausführungen im Gutachten des Sozialbeirates, auf den sich die Stellungnahme des Bundesrates bezieht, belegen jedoch nicht, dass mit der Regelung über den vorzeitigen Rentenbezug auch in Zukunft überwiegend Männer begünstigt werden und dass der Anteil der Frauen, die über eine geschlossene 45-jährige Erwerbsbiographie verfügen, demgegenüber signifikant niedriger sein wird. Die in dem Gutachten dargestellten Zahlen, wonach der Anteil der Männer mit 45 Beitragsjahren etwa dreimal höher als der Anteil der Frauen ist, stützt sich auf die Studie „Vollendete Versicherterleben 2004“. Diese Studie beinhaltet eine Auswertung der Versicherungsverläufe der Personen, die erstmalig im Jahr 2004 eine Rente bezogen haben. Sie enthält jedoch keine prospektive Betrachtung der Rentenverläufe der von den Änderungen betroffenen Jahrgänge.

Demgegenüber wirkt sich die in Frage stehende Regelung erst in der Zukunft aus. Sie betrifft – nach der Übergangsphase – insbesondere die Jahrgänge ab 1964. Für diese Jahrgänge ist im Vergleich zu den im Jahre 2004 verrenteten Jahrgängen von einem mittlerweile geänderten Erwerbsverhalten der Frauen auszugehen.

Soweit mit der Möglichkeit eines abschlagsfreien Zugangs in die Altersrente mit 65 Jahren bei Erfüllung einer Wartezeit von 45 Jahren eine Ungleichbehandlung von Personen mit Zeiten der akademischen Ausbildung im Vergleich zu Personen ohne akademische Ausbildung gesehen wird, ist dies ebenfalls durch die Entscheidung des Gesetzgebers, Versicherte mit außerordentlich langjähriger Berufstätigkeit zu privilegieren, gerechtfertigt. Künftige Berufswahlentscheidungen dürften hiervon nicht abhängig sein.

Zu Nummer 3 (zu Artikel 1 Nr. 53 [§ 228a SGB VI] und Artikel 17 Nr. 26 [§ 83 Abs. 1 Satz 2 und 3 ALG])

Der Vorschlag des Bundesrates bezieht sich auf die im Gesetzentwurf enthaltenen Neuregelungen für die Dynamisierung der Hinzuverdienstgrenzen bei den vorgezogenen Altersrenten und den Erwerbsminderungsrenten. Nach geltendem Recht werden die Hinzuverdienstgrenzen entsprechend der Höhe der Rentenanpassung fortgeschrieben, da sie an den aktuellen Rentenwert angebinden sind. Mit dieser Regelung sollte sichergestellt werden, dass die Hinzuverdienstgrenzen unmittelbar der Lohnentwicklung folgen. Die Rentenanpassungsformel orientiert sich zwar auch weiterhin an der Lohnentwicklung, sie berücksichtigt aber mittlerweile auch weitere Entwicklungen, wie insbesondere die Veränderungen des zahlenmäßigen Verhältnisses von Rentenbeziehern zu Beitragszahlern. Daher sieht der Gesetzentwurf für die Fortschreibung der Hinzuverdienstgrenzen künftig ihre Anbindung an die Bezugsgröße vor, um dadurch die unmittelbare Anbindung an die Lohnentwicklung wiederherzustellen. Denn für die Fortschreibung der Bezugsgröße ist ausschließlich die Lohnentwicklung maßgebend. Das neue Fortschreibungsverfahren soll auch für die neuen Bundesländer gelten.

Da der Wert der Bezugsgröße (Ost) erst 84,3 Prozent des Werts der Bezugsgröße (West) beträgt, der aktuelle Rentenwert (Ost) jedoch bereits rd. 88 Prozent des Werts des aktuellen Rentenwerts (West) ausmacht, sieht der Gesetzentwurf für die Dynamisierung der Hinzuverdienstgrenzen (Ost) auch die Anknüpfung an die Bezugsgröße (West), jedoch

ergänzt mit einem zusätzlichen Faktor, vor. Dadurch wird sichergestellt, dass sich das derzeitige Verhältnis von Hinzuverdienstgrenzen (Ost) zu Hinzuverdienstgrenzen (West) nicht verschlechtert. Ein Abstellen auf die Bezugsgröße (Ost) hätte in den neuen Ländern niedrigere Hinzuverdienstgrenzen als nach geltendem Recht zur Folge.

So würde z. B. die Hinzuverdienstgrenze eines Durchschnittsverdieners (Ost) für eine Ein-Drittel-Altersrente, die im geltenden Recht 1 605,60 Euro (West 1 818,65 Euro) und damit 88,3 Prozent des Westwerts beträgt, dann bei 1 575 Euro und damit nur bei 86,6 Prozent des Westwerts liegen. Durch die im Gesetzentwurf vorgesehene Übertragung des Verhältnisses von aktuellem Rentenwert (Ost) zu aktuellem Rentenwert (West) auf die neue, an die Bezugsgröße (West) mit Zusatzfaktor knüpfende Dynamisierung der Hinzuverdienstgrenzen (Ost) wird bewirkt, dass diese – wie im geltenden Recht – rd. 88 Prozent des Westwerts erreichen (im Beispielfall künftig 1 615,28 Euro in den neuen Ländern gegenüber 1 837,50 Euro in den alten Ländern).

Der Vorschlag des Bundesrates, auf die Übertragung des Verhältnisses von aktuellem Rentenwert (Ost) zu aktuellem Rentenwert (West) auf die Hinzuverdienstgrenze (Ost) zu verzichten, wird daher abgelehnt.

Zu Nummer 4 (zu Artikel 1 Nr. 65 [§ 254d Abs. 3 Satz 1 SGB VI])

Die Bundesregierung wird im Lichte der Stellungnahme des Bundesrates die vorgesehene Neuregelung nochmals prüfen.

Zu Nummer 5 (zu Artikel 1 Nr. 66 [§ 255a Abs. 4 Satz 4 SGB VI])

Soweit der Bundesrat um Überprüfung des Wortlauts von § 255a Abs. 1 und 4 SGB VI bittet und sich dabei im Wesentlichen auf Vorschläge der Deutschen Rentenversicherung Bund (DRV Bund) bezieht, ist zunächst anzumerken, dass die Bundesregierung bereits im Rahmen der Verbändeanhörung im November 2006 die Änderungsvorschläge der DRV Bund geprüft hat. Sie hat den Antrag des Bundesrates zum Anlass genommen, die vorgesehene Neuregelung noch einmal einer genauen Prüfung zu unterziehen. Die Bundesregierung ist dabei erneut zu dem Ergebnis gekommen, dass die Vorschläge zum Teil den bestehenden gesetzlichen Regelungen widersprechen und im Übrigen zwar den Umfang der Norm verringern, ihr Verständnis und ihre Anwendbarkeit jedoch erschweren und damit der vom Bundesrat angestrebten höheren Transparenz der Vorschrift letztlich entgegenwirken.

Die vom Bundesrat zunächst zur Klarstellung vorgeschlagene Einfügung einer ausdrücklichen Bezugnahme auf § 68 SGB VI in den wie folgt lautenden § 255a Abs. 1 Satz 2 SGB VI: „Er [der aktuelle Rentenwert (Ost)] verändert sich zum 1. Juli eines jeden Jahres nach dem für die Veränderung des aktuellen Rentenwerts geltenden Verfahren.“ kann schon deshalb nicht in Betracht kommen, weil die bisher in § 68 Abs. 6 SGB VI enthaltene sogenannte Schutzklausel nach dem Entwurf des RV-Altersgrenzenanpassungsgesetzes als Absatz 1 Satz 1 Teil des neuen § 68a SGB VI wird. Die Schutzklausel wäre dann gerade nicht mehr Gegenstand der Verweisung in § 255a Abs. 1 Satz 2 SGB VI.

Regelungsgegenstand des neu anzufügenden § 255a Abs. 4 SGB VI sind die für die neuen Bundesländer geltenden Sonderregelungen zu den in § 68a SGB VI enthaltenen Neuregelungen zur Modifizierung der Schutzklausel. Eines entsprechenden klarstellenden Hinweises hierauf in § 255a Abs. 1 SGB VI bedarf es nach Auffassung der Bundesregierung nicht, da die Vorschrift des § 255a SGB VI entsprechend der allgemeinen Systematik von der allgemeinen Regelung hin zur besonderen Regelung aufgebaut ist. Auch bringt Satz 1 des neu anzufügenden Absatzes 4 entsprechend der allgemeinen Diktion des die Besonderheiten für den aktuellen Rentenwert (Ost) regelnden § 255a SGB VI zum Ausdruck, dass Absatz 4 die für die neuen Länder notwendigen ergänzenden Regelungen zu den neuen Regelungsteilen des § 68a SGB VI (Modifizierung der Schutzklausel) enthält.

Der neu anzufügende Absatz 4 des § 255a SGB VI regelt den komplexen Berechnungsmechanismus zu der Fallkonstellation, dass zusätzlich zur Anwendung der Regelungen zur modifizierten Schutzklausel die besondere Schutzklausel (Ost) zu beachten ist, nach der zur Wahrung des erreichten Angleichungsniveaus von aktuellem Rentenwert (Ost) zum aktuellen Rentenwert der aktuelle Rentenwert (Ost) mindestens mit der gleich hohen Veränderungsrate wie der aktuelle Rentenwert fortzuschreiben ist (§ 255a Abs. 2 SGB VI). Der Berechnungsmechanismus für diese Fallkonstellation ist im Gesetzestext so zu fassen, dass allein aus dem Wortlaut – ohne Auslegungsspielräume – dem Verordnungsgeber eine dem Bestimmtheitsgebot genügende, eindeutige Vorgabe für die Berechnung und die eurocentgenaue Festsetzung der neuen aktuellen Rentenwerte bzw. des auf die vierte Dezimalstelle zu bestimmenden neuen Ausgleichsbedarfs gemacht wird. Die Bundesregierung sieht daher keine Möglichkeit einer sprachlichen Vereinfachung der Vorschrift.

Im ersten Halbsatz regelt § 255a Abs. 4 Satz 4 SGB VI, dass sich ein bestehender Ausgleichsbedarf (Ost) nur dann verringert, wenn die vorrangig anzuwendende Regelung des § 255a Abs. 2 SGB VI („Schutzklausel – Ost“) nicht eine an sich nach § 68a Abs. 3 SGB VI vorzunehmende Verringerung (maximal die Halbierung) der Rentenerhöhung gänzlich ausschließt. Der zweite Halbsatz bestimmt dann, wie die Verringerung des Ausgleichsbedarfs errechnet wird, wenn sich auch bei Anwendung der Schutzklausel (Ost) noch eine Verringerung der Rentenerhöhung ergibt.

Anhand eines modellhaften Beispiels lassen sich die Regelungszusammenhänge in § 255a Abs. 4 Satz 4 SGB VI verdeutlichen. Bei einer nach den §§ 68, 255a Abs. 1 SGB VI vorzunehmenden formelgemäßen Anhebung des aktuellen Rentenwerts (Ost) von 1 Prozent und einem unterstellten Ausgleichsbedarf (Ost) von 1,5 Prozent wären die Anpassung auf 0,5 Prozent zu halbieren und der Ausgleichsbedarf (Ost) um 0,5 Prozentpunkte auf dann 1 Prozent zu reduzieren. Wäre nun § 255a Abs. 2 SGB VI (Schutzklausel – Ost) anzuwenden, weil die Steigerung des für die alten Bundesländer maßgeblichen aktuellen Rentenwerts auch nach Halbierung der Rentenerhöhung nach § 68a Abs. 3 SGB VI noch 0,8 Prozent betragen würde, sieht § 255a Abs. 4 Satz 4 SGB VI folgenden Regelungsmechanismus vor:

Zunächst folgt aus § 255a Abs. 4 Satz 4 erster Halbsatz SGB VI, dass hier eine Verringerung des Ausgleichsbedarfs (Ost) vorzunehmen ist, weil die Rentenerhöhung (Ost) auch nach Anwendung des § 255a Abs. 2 SGB VI mit 0,8 Prozent geringer ausfällt als gemäß der Anpassungsformel (1 Prozent). Die Halbierung der Anpassung (um 0,5 Prozentpunkte) wird durch die Schutzklausel Ost in diesem Fall nicht vollständig, sondern nur um 0,3 Prozentpunkte aufgehoben, so dass nach Maßgabe des zweiten Halbsatzes noch eine anteilige Verringerung des Ausgleichsbedarfs (Ost) um 0,2 Prozentpunkte von 1,5 Prozent auf 1,3 Prozent erfolgt. Würde hingegen die Anwendung der Schutzklausel (Ost) die Halbierung der Rentenerhöhung vollständig neutralisieren oder gar eine höhere Anpassung als nach der Anpassungsformel ergeben, verändert sich der Ausgleichsbedarf nicht.

Die von der DRV Bund vorgeschlagene Alternativformulierung des § 255a Abs. 4 Satz 4 SGB VI verdichtet die normative Abbildung dieser Vorgehensweise, indem das „Ob“ und das „Wie“ gleichzeitig geregelt werden. Eine weitere Verkürzung gegenüber dem Gesetzentwurf ergibt sich dadurch, dass die Beschreibung des Abbauvorgangs durch den Verzicht auf die Beschreibung eines Zwischenschritts (Bestimmung des Ausgleichsfaktors) erfolgt und damit von der Systematik des § 68a Abs. 3 SGB VI abweicht. Die scheinbar transparentere Lösung macht es notwendig, bei der Anwendung der Norm die nicht genannten Zwischenschritte zunächst wieder herzuleiten. Die im Gesetzentwurf enthaltene Formulierung ermöglicht hingegen die wortlautgemäße Anwendung der Vorschrift durch den Verordnungsgeber, ohne eine der Berechnungslogik folgende Interpretation des Wortlauts vornehmen zu müssen. Die im Gesetzentwurf enthaltene Fassung des § 255a Abs. 4 SGB VI trägt damit dem verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgebot in größerem Maß Rechnung und gewährleistet letztlich auch eine bessere Nachvollziehbarkeit des vom Verordnungsgeber rechnerisch zu ermittelnden und neu festzusetzenden aktuellen Rentenwerts (Ost) als die von der DRV Bund vorgeschlagene Alternativformulierung.

Soweit schließlich die Stellungnahme des Bundesrates vorsieht, § 255a Abs. 4 Satz 4 SGB VI so umzuformulieren, „dass deutlicher wird, dass es sich um eine Bedingung für die Anwendung des § 68a Abs. 3 SGB VI handelt“, kann dies nicht nachvollzogen werden. § 255a Abs. 4 Satz 4 SGB VI in der Fassung des Gesetzentwurfs stellt mit der Formulierung: „Der Ausgleichsbedarf (Ost) verändert sich bei Anwendung des Absatzes 2 nur dann nach § 68a Abs. 3, wenn ...“ diese Verknüpfung ausdrücklich her. Die vom Bundesrat in diesem Zusammenhang vorgeschlagene Variante der DRV Bund lässt den ausdrücklichen Bezug auf § 68a Abs. 3 SGB VI dagegen gerade vermissen.

Zu Nummer 6 (zu Artikel 17 Nr. 10 Buchstabe b Doppelbuchstabe aa [§ 21 Abs. 9 Satz 1 Nr. 2 ALG])

Die Bundesregierung wird die Vorschläge im Verlauf des weiteren Gesetzgebungsverfahrens prüfen.

