



Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Entwurf eines Gesetzes zur Anerkennung der Lebensleistung in der Renten- versicherung – Referentenentwurf vom 22. März 2012¹

Der Deutsche Verein begrüßt das Vorhaben der Bundesregierung, in der Rentenversicherung zu einer verbesserten Anerkennung der Lebensleistung von Menschen zu gelangen, die jahrzehntelang in niedrig entlohnten Beschäftigungsverhältnissen gestanden und Kinder betreut oder Angehörige gepflegt haben.

Im Folgenden wird Stellung genommen zur Zuschussrente und zur Anpassung des Reha-Budgets an die demografische Entwicklung (Art. 2 Nr. 11, 21 und 45 des Entwurfs):

I. Zuschussrente (§§ 70a, 97a SGB VI-E)

Die Bundesregierung ist mit dem Vorschlag in den Rentendialog gegangen, auf lange Sicht sicherzustellen, dass Niedrigverdiener, die ihr Leben lang gearbeitet und vorgesorgt haben, und Menschen, die gesellschaftlich relevante Leistungen, wie die Erziehung von Kindern oder die Pflege von Angehörigen erbracht haben, mit (aktuell) 850,- € über ein monatliches Netto-Alterseinkommen deutlich oberhalb der Grundsicherung verfügen können.

Dieses Sicherungsziel wird nach §§ 70a, 97a SGB VI-E nicht regelhaft erreicht.

Vorbehaltlich der Übergangsregelung (§ 262a SGB VI-E) mit zeitlich erleichterten Zugangsvoraussetzungen und Verzicht auf das Erfordernis zusätzlicher Altersvorsorge bei

¹ Verantwortlicher Referent im Deutschen Verein: Gottfried Eichhoff. Die Stellungnahme wurde in der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins erarbeitet, im Fachausschuss „Sozialpolitik, soziale Sicherung, Sozialhilfe“ beraten und vom Präsidium des Deutschen Vereins am 8. Mai 2012 verabschiedet.

Rentenbeginn zwischen 2013 und 2018 soll die Rentenversicherung nach § 70a SGB VI-E bei Zurücklegung von

- 45 Jahren mit rentenrechtlichen Zeiten,
- 35 Jahren mit Pflichtbeitragszeiten oder Berücksichtigungszeiten wegen Kindererziehung, jedoch unter Ausnahme von Zeiten, in denen Versicherte wegen des Bezugs von Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe oder Arbeitslosengeld II versicherungspflichtig waren,
- 35 Jahren mit einer eigenständigen zusätzlichen Altersvorsorge

auf Antrag für Beitragszeiten ab 1992 „Zuschussentgeltpunkte bei geringem Arbeitsentgelt“ ermitteln.

Die Ermittlung setzt voraus, dass die Summe der persönlichen Entgeltpunkte (EP) bei Rentenzugang unter 31 EP liegt (zugleich Obergrenze für die Aufstockung der Versichertenrente um Zuschussentgeltpunkte). Ergibt sich aus den Kalendermonaten mit vollwertigen Pflichtbeitragszeiten ein Durchschnitt von weniger als 0,0833 EP (entspricht anteilig 1 EP jährlich), werden die originären EP für diese Monate um Zuschussentgeltpunkte verdoppelt, wobei aber der Höchstwert von 0,0833 EP je Monat nicht überschritten werden darf. Die so ermittelten Zuschussentgeltpunkte machen die „Zuschussrente“ aus und werden den Kalendermonaten mit vollwertigen Pflichtbeiträgen ab 1992 zu gleichen Teilen zugeordnet; für Zeiten vor 1992 bleibt es bei der Regelung über „Mindestentgeltpunkte bei geringem Arbeitsentgelt“ (§ 262 SGB VI) mit einer Verdoppelung auf maximal anteilig/jährlich 0,75 EP je Monat.

Auf der Grundlage von 31 EP ergibt sich nach aktuellem Rentenwert eine Brutto-Rente von gut 850,- €, die nach Abzug von 8,2 Prozentpunkten für den Krankenversicherungs- und 1,7 Prozentpunkten für den Pflegeversicherungsbeitrag zu einer Netto-Rente von ca. 765,- € führt.

Bei weniger als 31 Jahren an Beschäftigung in Voll- und Teilzeit werden Versicherte, die daraus durchschnittlich 0,5 EP bzw. weniger als 1 EP erworben haben, eine dementsprechend geringere Netto-Rente als (aktuell) 765,- € erzielen.

Die Nettorente von 765,- € wird auch dann nicht erreicht, wenn der Durchschnitt der bei 31 Jahren an Beschäftigung in Voll- und Teilzeit originär erworbenen EP niedriger als 0,5 ist (entspricht auf der für 2012 vorläufigen Basis einem monatlichen Bruttoeinkommen/West von knapp 1.352,- €).

Das ursprüngliche Sicherungsziel eines monatlichen Netto-Alterseinkommens von (aktuell) 850,- € kann im Rahmen der nach § 97a SGB VI-E vorzunehmenden „Einkommensanrechnung auf Rententeile aus Zuschussentgeltpunkten“ lediglich im Einzelfall erreicht (und grundsätzlich sogar überschritten) werden. Grund dafür ist die vorgesehene Nichtberücksichtigung von Einnahmen aus betrieblicher Altersvorsorge im Sinne des Betriebsrentengesetzes (nicht privilegiert sind damit Einnahmen aus der Zusatzversorgung aufgrund versicherungspflichtiger Tätigkeit im öffentlichen oder kirchlichen Dienst), aus sog. Riester- und Rürup-Renten sowie aus künftig in der gesetzlichen Rentenversicherung aufgrund § 163 Nr. 11 SGB VI-E möglichen „freiwilligen Zusatzbeiträgen“.

Als eine auf das Versicherungsprinzip gestützte Leistung wirkt die Zuschussrente Risiken der Bedürftigkeit im Alter (Altersarmut) entgegen, ist aber kein Instrument zur Bekämpfung von Altersarmut. Die Regelungen zur Zuschussrente haben dabei insbesondere das gleichstellungspolitische Ziel, die Benachteiligungen von Frauen aufgrund ihrer unterschiedlichen Lebensbiografien in der gesetzlichen Rentenversicherung abzubauen. Die Biografieverläufe von Frauen bringen es mit sich, dass sie die vorgesehenen Zugangsvoraussetzungen (45 bzw. zunächst 40 Versicherungsjahre, 35 bzw. zunächst 35 Beitragsjahre sowie die ab 2019 erforderlichen Zeiten ergänzender Altersvorsorge) schwerer erreichen können als Männer. Das spricht dafür, die Zugangsvoraussetzungen generell und nicht bloß in der Übergangsphase abzusenken. Soweit allerdings das gleichstellungspolitische Ziel mit der Zuschussrente überhaupt erreicht wird, geschieht das nicht widerspruchsfrei. In der Logik des Versicherungsprinzips ist nämlich die Frage, warum (von Frauen) geringes Einkommen erzielt wurde, ohne Bedeutung. Tendenziell wird damit die rentensteigernde Wirkung der EP für Kindererziehungszeiten in der Zuschussrente zunichte gemacht.

Die Zuschussrente ist auf langjährig Versicherte zugeschnitten, also auf einen Personenkreis, der in der Regel weitaus weniger von Altersarmut bedroht ist als Personen, deren

Erwerbsleben von wiederholter bzw. längerfristiger Arbeitslosigkeit gekennzeichnet ist. Letztere werden die Zugangsvoraussetzungen zur Zuschussrente häufig nicht erfüllen können. Daran knüpft sich die Forderung, entgegen § 70a Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 SGB VII-E für die Zuschussrente jedenfalls die Zeiten, in denen Versicherte wegen des Bezugs von Arbeitslosengeld I versicherungspflichtig waren, als Beitragszeiten zu berücksichtigen.

Altersarmut droht insbesondere auch solchen Personen, die über viele Jahre sehr gering verdient und damit originär weniger als einen Durchschnitt von 0,5 EP erreicht haben. Diese Personen werden im Zweifel zwar nur geringe Probleme mit den Zugangsvoraussetzungen haben, sie werden aber in den für zusätzliche Altersvorsorge erforderlichen Jahren im Zweifel nicht in der Lage gewesen sein, die Verträge durch Beiträge so zu bedienen, um unter Berücksichtigung der Aufstockung ihrer originären EP trotzdem ein Alterseinkommen über dem Niveau der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung zu erzielen.

Selbst bei einer aufgrund von Zusatzentgeltpunkten bestenfalls erreichten Netto-Rente von (aktuell) 765,- €, aber nur geringfügigen Einnahmen aus zusätzlicher Altersvorsorge wird es jedenfalls erheblich häufiger als nach dem in den Rentendialog eingebrachten Konzept zu parallelen Anspruchsberechtigungen – Zuschussrente, ergänzende Grundsicherung – kommen.

Verwaltungstechnisch wird in den Fällen paralleler Anspruchsberechtigung erforderlich, dass die Rentenversicherung zunächst (und dann jährlich wiederholt) das aktuelle Einkommen von Berechtigten und – gegebenenfalls – deren nicht dauernd getrennt lebenden Ehegatten sowie nicht dauernd getrennt lebenden Lebenspartnern prüft, um nach § 97a SGB VI-E in Verbindung mit §§ 18a bis 18e SGB IV-E festzustellen, in welchem Umfang Einkommen auf die Zuschussentgeltpunkte angerechnet wird. Zur Feststellung eines ungedeckten Grundsicherungsbedarfs haben dann die Träger der Grundsicherung das nach den sozialhilferechtlichen Bestimmungen einzusetzende und zu verwertende Vermögen festzustellen. Dementsprechend stoßen die Berechtigten zwangsläufig auf Doppelstrukturen, die an unterschiedlichen Maßstäben ausgerichtet sind.

Dieses verwaltungsaufwendige Nebeneinander wird bei den Betroffenen erhebliche Unzufriedenheit hervorrufen. Insgesamt setzt sich die Zuschussrente damit dem Vorwurf aus, trotz Erfüllung der Zugangsvoraussetzungen nicht die an sie gestellte Erwartung auf ein Alterseinkommen über dem Grundsicherungsniveau einzulösen. Darüber hinaus stößt auf Bedenken, dass die Zuschussrente als Beitrag, im Alter nicht auf Grundsicherung angewiesen zu sein, ad-hoc nur eine geringe Reichweite hätte, weil sie planmäßig erst bei in der Zukunft abgeschlossenen Erwerbsbiografien voll greift bzw. mit der Einführung 2013 nur gut 50.000 Personen von ihr profitieren würden.

Die zur Reduzierung und Vermeidung von Altersarmut im Referentenentwurf langfristig angelegte Zuschussrente zeichnet sich konzeptionell durch zwei wesentliche Merkmale aus: (1.) Die Zuschussrente geht mit einer Umgestaltung der freiwilligen zusätzlichen Altersvorsorge in ein Quasi-Obligatorium einher. (2.) Die Zuschussrente durchbricht das Äquivalenzprinzip (niedriger/hoher Lohn – niedrige/hohe Rente), das für die Rentenversicherung seit 1957 durchgängig prägend geblieben ist und bislang in entsprechender Weise nur in „guten“ Zeiten eines die Ausgaben problemlos deckenden Beitragsaufkommens mit der 1972 eingeführten und für die Jahre ab 1992 wieder zurückgenommenen Rente nach Mindestentgeltpunkten (§ 262 SGB VI) durchbrochen wurde.

Hinsichtlich des Quasi-Obligatoriums ist daran zu erinnern, dass mit der 2001 beschlossenen Einführung der geförderten zusätzlichen Altersvorsorge ein Anreiz geschaffen wurde, um zur Lebensstandardsicherung im Alter auf individueller Basis die – bei gesetzlicher Vorgabe maximaler Beitragssätze bis 2020 bzw. 2030 – sukzessive Absenkung der gesetzlichen Rente freiwillig ausgleichen zu können. Weil dieser Anreiz Beschäftigte in dem seit bald zwei Jahrzehnten stetig gewachsenen Niedriglohnsektor – nicht zuletzt oder gerade wegen des bei Bedürftigkeit im Alter in der Grundsicherung ausbleibenden Effekts – kaum erreicht hat, ist die vorgesehene Nichtanrechenbarkeit der Einnahmen aus zusätzlicher Altersvorsorge auf die Zuschussentgeltpunkte nachvollziehbar und zur Schaffung eines entsprechenden Anreizes auch ausreichend. Auf das Quasi-Obligatorium kann also verzichtet werden, zumal es nach § 70a Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 SGB VI-E ausreichen soll, wenn zusätzliche Altersvorsorge, die erklärtermaßen mit „Riester“ schon ab 5,- € pro Monat möglich ist, nur für einen Teil des Kalenderjahres nachgewiesen wird. Ungeachtet dessen ist zur Sicherstellung „verbraucherfreundlichen

Riesterns“ dafür Sorge zu tragen, dass entsprechende Vorsorgeprodukte künftig auch in öffentlich-rechtlicher Trägerschaft durch die Rentenversicherung angeboten werden können.

Hinsichtlich der nunmehr in „schwierigen“ Zeiten vorgesehenen Durchbrechung des Äquivalenzprinzips fällt besonders ins Gewicht, dass die durch Zusatzentgeltpunkte aufgewerteten Rentenansprüche zum weitaus überwiegenden Teil aus Beitragsmitteln der Versichertengemeinschaft aufgebracht werden sollen; der vergleichsweise deutlich geringere steuerfinanzierte Anteil soll auf den pauschal bemessenen Betrag entfallen, den der Bund nach § 213a SGB VI-E der Rentenversicherung dafür leistet, dass sich die Ausgaben für die Grundsicherung durch Ansprüche auf die Zuschussrente vermindern. Bei den zur Finanzierung der Zuschussrente vorgesehenen Beitragsmitteln handelt es sich um solche, die von der allgemeinen Rentenversicherung im Rahmen des sog. Wanderungsausgleichs an die knappschaftliche Rentenversicherung zu zahlen sind. Durch die in § 223 Abs. 6 SGB VI-E vorgesehene vollständige Abschmelzung des Wanderungsausgleichs bis 2031 gehen diese Beitragsmittel dem Rentenversicherungssystem zwar nicht verloren. Aber dies kann auch vor dem Hintergrund, dass der soziale Ausgleich ein konstitutives Merkmal der deutschen Rentenversicherung ist, nicht die Umwidmung dieser Beitragsmittel zur Finanzierung der Zuschussrente rechtfertigen. Als nicht beitragsgedeckte Leistungen dienen die Rentenbeträge aus Zuschussentgeltpunkten einem gesamtgesellschaftlichen Ziel (Armutsvermeidung). Die Finanzierung sollte daher nicht aus Beitragsmitteln, sondern vollständig aus Steuereinnahmen erfolgen.

II. Anpassung des Reha-Budgets an die demografische Entwicklung (§ 287b Abs. 3 SGB VI-E)

Die Berücksichtigung der demografischen Entwicklung bei der Bemessung der Leistungen zur Teilhabe ist notwendig. Das Ziel einer insgesamt längeren Lebensarbeitszeit setzt Leistungsfähigkeit bis zur Altersgrenze voraus. Berufliche Rehabilitation leistet dazu einen wichtigen Beitrag. Die veränderte Altersstruktur der Erwerbsbevölkerung führt zu einem Anwachsen der Lebensaltersgruppen, die vermehrt auf Leistungen der beruflichen Rehabilitation angewiesen sind, um weiterhin erwerbstätig sein zu können. Dass der daraus entstehende (temporäre) Mehrbedarf bei der jährlichen Festlegung der bereit gestellten Mittel der Leistungen zur Teilhabe nach § 220 Abs. 1 Satz 1 SGB VI durch ei-

ne Demografiekomponente bis zum 31. Dezember 2050 als gesonderter Faktor abgebildet wird, ist zu begrüßen. Erforderlich ist allerdings, die demografischen Veränderungen nicht erst ab 2017, sondern schon 2013 in die Bemessung des Reha-Budgets einzubeziehen, um den bereits jetzt steigenden Bedarf an medizinischer und beruflicher Rehabilitation in den kommenden Jahren ohne Leistungseinschnitte decken zu können.