

Gutachten des Sozialbeirats zum Rentenversicherungsbericht 2011

- I. Vorbemerkung
- II. Stellungnahme zu den mittelfristigen Vorausberechnungen 2015
- III. Stellungnahme zu den 15-jährigen Vorausberechnungen bis 2025
- IV. Die Rentenanpassungen in den Jahren 2011 und 2012
- V. Der Beitragssatz zur Rentenversicherung im Jahr 2012
- VI. Die geplante Zuschuss-Rente
- VII. Geplante Veränderungen bei der Erwerbsminderungsrente
- VIII. Die geplante Neuregelung der Hinzuverdienstgrenzen durch die „Kombirente“
- IX. Zehn Jahre „Riester-Rente“
- X. Anpassungen des Reha-Budgets
- XI. Beiträge für in Werkstätten für behinderte Menschen tätige behinderte Menschen

I. Vorbemerkung

1. Der Sozialbeirat nimmt – entsprechend seinem gesetzlichen Auftrag (§ 155 Abs. 1 SGB VI) – in einem Gutachten Stellung insbesondere zu dem Rentenversicherungsbericht der Bundesregierung. Die vorliegende Stellungnahme befasst sich daher zunächst mit den Ausführungen des Rentenversicherungsberichts 2011, die sich auf die zukünftige Entwicklung beziehen, d. h. mit den mittelfristigen Vorausberechnungen für die Jahre 2011 bis 2015 und mit den Modellrechnungen für den kommenden 15-Jahres-Zeitraum bis 2025. Im Anschluss daran wird auf verschiedene rentenpolitische Maßnahmen und Überlegungen eingegangen, vor allem auf die im Rahmen des Rentendialogs vorgeschlagenen Maßnahmen.
2. Dem Sozialbeirat stand für seine Beratungen der Entwurf des Rentenversicherungsberichts 2011 zur Verfügung. Weiterhin konnte sich der Sozialbeirat auf ergänzende Erläuterungen und Informationen von Mitarbeitern des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales stützen.

II. Stellungnahme zu den mittelfristigen Vorausberechnungen bis 2015

3. Die mittelfristigen Vorausberechnungen des Rentenversicherungsberichts 2011 umfassen den Zeitraum der aktuellen mittelfristigen Finanzplanung des Bundes vom Jahr 2011 bis zum Jahr 2015. Der Lohn- und Beschäftigungsentwicklung werden für diesen Zeitraum die Annahmen des interministeriellen Arbeitskreises „Gesamtwirtschaftliche Vorausschätzungen“ vom 20. Oktober 2011 zugrunde gelegt. Die Projektion zur demografischen Entwicklung orientiert sich an den Ergebnissen der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes.
4. Im Anschluss an die Finanz- und Wirtschaftskrise in den vergangenen Jahren hat eine deutliche konjunkturelle Erholung eingesetzt. Entsprechend den Annahmen des interministeriellen Arbeitskreises wird für das Jahr 2011 angenommen, dass die Zahl der Beschäftigten um 1,3 Prozent steigen wird. Für das Jahr 2012 wird von einer wei-

teren Beschäftigungszunahme von 0,4 Prozent ausgegangen. Im verbleibenden Mittelfristzeitraum bis zum Jahr 2015 wird eine Stabilisierung der Arbeitnehmerzahl auf dem dann erreichten Niveau unterstellt.

5. Die wirtschaftliche Erholung zeigt sich auch in den Annahmen zur Entwicklung der Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer. Für 2011 wird hier mit einem Zuwachs von 3,4 Prozent gegenüber dem Vorjahr gerechnet. Im Jahr 2012 wird mit 2,4 Prozent gegenüber 2011 eine etwas geringere Steigerung der Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer erwartet. Für den verbleibenden mittelfristigen Zeitraum wird im Rentenversicherungsbericht 2011 bis zum Jahr 2015 eine jährliche Zunahme um 2,5 Prozent angenommen.

6. Bei der Entwicklung derjenigen Entgelte, die für die Einnahmen der Rentenversicherung aus Beiträgen ausschlaggebend sind, wird im Rentenversicherungsbericht 2011 für das Jahr 2011 von den Annahmen des interministeriellen Arbeitskreises abgewichen. Die den Beitragseinnahmen zugrunde liegende Entgeltentwicklung wird im Jahr 2011 in den alten und den neuen Ländern etwas niedriger angesetzt. Methodisch entspricht dies dem Vorgehen im Vorjahresbericht. Im Jahr 2011 wird in den alten Ländern von einer Steigerung der beitragspflichtigen Entgelte von 3,18 Prozent und in den neuen Ländern von 3,24 Prozent ausgegangen. Für die Jahre ab 2012 wird keine weitere Abkopplung der beitragsrelevanten Entgelte von den Bruttolöhnen und -gehältern je Arbeitnehmer unterstellt. Für das Jahr 2012 wird angenommen, dass die beitragspflichtigen Entgelte in den alten Ländern um 2,4 Prozent und in den neuen Ländern um 2,5 Prozent steigen werden. Für den verbleibenden Zeitraum bis 2015 wird unterstellt, dass sich eine Steigerung von 2,5 Prozent in den alten Ländern und von 2,6 Prozent in den neuen Ländern einstellt.

7. Die Vorausberechnungen des Rentenversicherungsberichts 2011 gehen von dem geltenden Rechtsstand aus. In den vergangenen Jahren konnte die gesetzliche Rentenversicherung jeweils mit einem Überschuss abschließen. Auch für das Jahr 2011 wird – so der Rentenversicherungsbericht – mit einem Überschuss in der allgemeinen Rentenversicherung gerechnet, der sich auf knapp 4,4 Milliarden Euro belaufen wird. Trotz der Beitragssatzabsenkung im Jahr 2012 auf 19,6 Prozent (dazu Teil V) wird auch für das Jahr 2012 nach den Modellrechnungen ein Überschuss von gut 2,5 Milliarden Euro erwartet. In den folgenden zwei Jahren reduziert sich der vorausberechnete Überschuss nicht zuletzt aufgrund der weiteren Beitragssatzabsenkungen

auf 19,2 Prozent (2013) bzw. 19,0 Prozent (2014), so dass sich im Jahr 2014 Einnahmen und Ausgaben in etwa ausgleichen. Im Jahr 2015 wird mit einem Defizit von rd. 1,1 Milliarden Euro gerechnet.

8. Die Nachhaltigkeitsrücklage wird Ende 2011 den Modellrechnungen zufolge 23,5 Milliarden Euro betragen und damit mehr als 4,9 Milliarden Euro über der Nachhaltigkeitsrücklage zum 31. Dezember 2010 liegen. Ausgedrückt in Monatsausgaben wird die Nachhaltigkeitsrücklage damit von 1,11 zum Ende 2010 auf 1,38 zum Ende 2011 steigen. Nach den Ergebnissen des Rentenversicherungsberichts 2011 wird die Nachhaltigkeitsrücklage im mittelfristigen Zeitraum auf rund 28,0 Milliarden Euro zum Jahresende 2014 ansteigen und 2015 27,3 Milliarden Euro betragen. Dies entspricht dann 1,47 Monatsausgaben.

9. Die Schutzklausel, die sicherstellt, dass die Berücksichtigung der Entwicklung des durchschnittlichen Beitragssatzes und des Faktors für die Altersvorsorgeaufwendungen sowie des Nachhaltigkeitsfaktors in der Rentenanpassungsformel nicht zu einer Minderung des aktuellen Rentenwertes führt, wurde in den Jahren 2005 und auch 2006 – in diesem Jahr letztlich durch eine gesetzlich angeordnete Weitergeltung des aktuellen Rentenwertes – wirksam. Die im Jahr 2009 erweiterte Schutzklausel, die zusätzlich sicherstellt, dass auch die anpassungsrelevante Lohnentwicklung nicht zu einer Minderung des aktuellen Rentenwertes führt, kam im Jahr 2010 zur Anwendung. Damit hatte sich der Ausgleichsbedarf, also der Prozentsatz, um den die Renten infolge der Schutzklauselwirkungen insgesamt nicht gemindert wurden, entsprechend den gesetzlichen Vorgaben weiter erhöht. Er betrug seit dem 1. Juli 2010 in den alten Ländern 3,81 Prozent und in den neuen Ländern 1,83 Prozent.

10. Im Jahr 2011 wurde entsprechend den gesetzlichen Vorschriften erstmals der Ausgleichsbedarf wieder abgebaut, in dem die sich nach Anpassungsformel ergebende Rentenanpassung halbiert wurde. Der Ausgleichsbedarf verringerte sich dadurch zum 1. Juli 2011 in den alten Bundesländern um 0,96 Prozentpunkte auf 2,85 Prozent und in den neuen Bundesländern um 0,40 Prozentpunkte auf 1,43 Prozent. Auch die künftigen Rentenanpassungen werden solange halbiert, bis der Ausgleichsbedarf vollständig abgebaut ist. Nach den Modellrechnungen wird dies in den alten Ländern im Jahr 2014 und in den neuen Ländern bereits im Jahr 2012 der Fall sein. Damit steigt der aktuelle Rentenwert von 2011 bis zum Jahr 2015 um insgesamt rund 7,4 Prozent. Für das Jahr 2012 wird gegenwärtig von einer Anhe-

bung von rund 2,3 Prozent ausgegangen. Der aktuelle Rentenwert (Ost) steigt dagegen bis 2015 mit 9,3 Prozent vor allem deshalb stärker, weil der Ausgleichsbedarf hier geringer ist.

11. Zusammen mit dem zweimaligen Aussetzen der Erhöhungsstufen des Altersvorsorgeanteils haben die nicht erfolgten Niveauabsenkungen dazu geführt, dass seit dem 1. Juli 2011 der aktuelle Rentenwert um rund 4,1 Prozent und der aktuelle Rentenwert (Ost) um 2,7 Prozent höher sind, als es der eigentlichen Formel und der langfristigen Zielsetzung entspricht. Die Sicherungsklauseln und ihre Erweiterung, mit der der Gesetzgeber eine Rentenkürzung vermeiden wollte, sind teilweise wegen der damit verbundenen Belastung der Beitragszahler auf Kritik gestoßen. Infolge der Sicherungsklauseln und dem zweimaligen Aussetzen der Erhöhungsstufen des Altersvorsorgeanteils werden sich bis 2014 erhebliche Mehrbelastungen der Rentenversicherung ergeben, die sich 2011 insgesamt auf rund 10 Milliarden Euro belaufen. In den Folgejahren vermindert sich der Mehraufwand im Jahr 2012 auf voraussichtlich knapp sechs Milliarden Euro, weil der Altersvorsorgeanteil wieder ansteigt und der Ausgleichsbedarf weiter abgebaut wird.

12. Der Sozialbeirat weist darauf hin, dass die dargestellte Entwicklung der Rentenfina nzen und der aktuellen Rentenwerte Ergebnisse von Modellrechnungen sind, die auf bestimmten Annahmen beruhen. Im Rentenversicherungsbericht wird davon ausgegangen, dass sich die Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer in den alten Ländern in diesem Jahr um 3,4 Prozent, im Jahr 2012 um 2,4 Prozent und in den weiteren Jahren bis 2015 um 2,5 Prozent jährlich erhöhen werden. Im Vergleich dazu nehmen die an der Gemeinschaftsdiagnose beteiligten Institute für die Jahre 2011 und 2012 eine Steigerung der Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer von 3,5 bzw. ebenfalls 2,4 Prozent an. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung geht in seinem aktuellen Gutachten 2011/12 für das Jahr 2011 von einem Zuwachs von 3,2 Prozent aus. Die dem Rentenversicherungsbericht zugrunde liegenden Annahmen zur Lohnentwicklung bewegen sich damit für die Jahre 2011 und 2012 im Rahmen der allgemeinen Einschätzungen des Sachverständigenrates und der Wirtschaftsforschungsinstitute.

III. Stellungnahme zu den 15-jährigen Vorausberechnungen bis 2025

13. Die Darstellung der finanziellen Entwicklung der allgemeinen Rentenversicherung im langfristigen Zeitraum bis zum Jahr 2025 erfolgt nach der gleichen Methodik wie in den Vorjahren. Es werden drei Annahmen zur Lohnentwicklung mit drei Annahmen zur Beschäftigungsentwicklung verknüpft, so dass sich insgesamt neun Modellvarianten ergeben. Diese langfristigen Vorausberechnungen verstehen sich nicht als Prognosen unter alternativen Annahmensätzen, sondern untersuchen die Sensitivität von Annahmeänderungen hinsichtlich der künftigen wirtschaftlichen Entwicklung auf das verwendete Rechenwerk. Sie verdeutlichen modellhaft, wie die Entwicklung der Rentenfinanzen auf Variationen dieser beiden besonders relevanten wirtschaftlichen Parameter reagieren würde.

14. Die ökonomischen Grundannahmen der mittleren Variante der langfristigen Modellrechnungen basieren auf den von der „Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme“ im Jahr 2003 erarbeiteten Annahmen, die an die zwischenzeitlich eingetretenen Entwicklungen angepasst wurden. In der mittleren Variante setzen die langfristigen Vorausberechnungen auf den mittelfristigen Modellrechnungen auf. Als mittlere Lohnvariante wird für die alten Länder angenommen, dass die Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer im Jahr 2016 um 2,5 Prozent ansteigen. Für die Jahre ab 2017 wird ein Lohnzuwachs von 2,7 Prozent unterstellt, der bis zum Jahr 2020 auf 3,0 Prozent jährlich ansteigt. Danach wird eine konstante Lohnentwicklung von 3,0 Prozent pro Jahr zugrunde gelegt. Die untere Variante der Lohnentwicklung liegt um einen Prozentpunkt unter und die obere Variante um einen Prozentpunkt über den Annahmen der mittleren Variante.

15. Für die neuen Länder werden ebenfalls drei Entgeltpfade gebildet. Dabei wird in allen drei Varianten für die Berechnungen unterstellt, dass bis zum Jahr 2030 das Lohnniveau der alten Länder erreicht wird. Diese Annahme bedeutet, dass die jahresdurchschnittlichen Lohnzuwachsrate zwischen 3,3 Prozent (untere Variante), 4,3 Prozent (mittlere Variante) und 5,3 Prozent (obere Variante) betragen.

16. Der Sozialbeirat beurteilt diese Annahme weiterhin mit Skepsis. Er sieht keine hinreichende ökonomische Grundlage für die unterstellte Annahme, dass die jährli-

che Entgeltsteigerung in den neuen Ländern über viele Jahre hinweg die der alten Länder um mehr als einen Prozentpunkt übertrifft. Insofern erscheint auch eine baldige Angleichung des aktuellen Rentenwerts (Ost) an den aktuellen Rentenwert wenig wahrscheinlich (vgl. Gutachten des Sozialbeirats 2009, BT-Drs. 17/52 S. 75 f.) und insbesondere hinsichtlich des unterstellten Angleichungszeitpunkts im Jahr 2030 lediglich spekulativ. Wie der Rentenversicherungsbericht zutreffend ausweist, beeinflussen die Annahmen zur Lohnangleichung die künftige Beitragssatzentwicklung aber nur sehr unwesentlich.

17. Hinsichtlich der langfristigen Beschäftigungsentwicklung werden die untere und die obere Variante dadurch aus der mittleren Variante abgeleitet, dass bis Ende des Zeitraums von 2012 bis 2015 die Zuwachsraten der Beschäftigung der mittleren Variante für die untere Variante um 0,5 Prozentpunkte gemindert, für die obere Variante um 0,5 Prozentpunkte erhöht werden. Ab dem Jahr 2016 bis zum Ende des Vorausberechnungszeitraums wird die Spreizung wieder zurückgeführt. Mit der Spreizung werden die Auswirkungen verschiedener Verläufe der Beschäftigungsentwicklung auf die Finanzlage der Rentenversicherung im Vorausberechnungszeitraum aufgezeigt.

18. Falls der Beitragssatz der gesetzlichen Rentenversicherung in der mittleren Variante der Vorausberechnungen des Rentenversicherungsberichts bis zum Jahr 2020 einen Wert von 20 Prozent oder bis zum Jahr 2030 einen Wert von 22 Prozent übersteigt, ist die Bundesregierung gemäß § 154 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 SGB VI verpflichtet, den gesetzgebenden Körperschaften geeignete Maßnahmen vorzuschlagen, um dies zu verhindern.

19. In der für die Einhaltung der gesetzlich vorgegebenen Beitragssatzziele ausschlaggebenden mittleren Variante der Modellrechnungen wird nach dem Rentenversicherungsbericht 2011 das Beitragssatzziel für das Jahr 2020 von nicht mehr als 20 Prozent eingehalten. Auch in fast allen anderen Varianten ist dies der Fall. Nur in der Variante der Modellrechnung, die von einer niedrigeren Beschäftigungsentwicklung in der mittleren Lohnvariante ausgeht, wird das Beitragssatzziel im Jahr 2020 verfehlt. In der mittleren Variante sinkt der Beitragssatz im Jahr 2014 auf 19,0 Prozent. Infolge der Verstetigungsregel bleibt er bis 2018 auf diesem Niveau. Im Jahr 2019 steigt der Beitragssatz auf 19,1 Prozent, im Jahr 2020 auf 19,9 Prozent und dann weiter bis auf 20,9 Prozent im Jahr 2025. Es wird somit bis zum Ende des

Vorausberechnungszeitraums die Beitragssatzobergrenze von höchstens 22 Prozent gehalten. Diese Aussage trifft im Übrigen auf alle Varianten zu.

20. Falls das Sicherungsniveau vor Steuern in der gesetzlichen Rentenversicherung in der mittleren Variante der Vorausberechnungen des Rentenversicherungsberichts bis zum Jahr 2020 einen Wert von 46 Prozent oder bis zum Jahr 2030 einen Wert von 43 Prozent unterschreitet, ist die Bundesregierung gemäß § 154 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 SGB VI ebenfalls verpflichtet, den gesetzgebenden Körperschaften geeignete Maßnahmen vorzuschlagen, um dies zu verhindern. In der mittleren Variante beträgt das Sicherungsniveau vor Steuern 47,8 Prozent im Jahr 2020 und 46,2 Prozent am Ende des Vorausberechnungszeitraums im Jahr 2025.

21. Der Sozialbeirat nimmt zur Kenntnis, dass sowohl die Beitragssatz- als auch die Sicherungsniveaueziele nach den derzeitigen Modellrechnungen in der mittleren Variante bis 2025 eingehalten werden. Auch und gerade bei solch längerfristigen Betrachtungen ist jedoch stets zu betonen, dass es sich um Modellrechnungen handelt und die tatsächliche Entwicklung von den zukünftigen gesetzlichen und ökonomischen Rahmenbedingungen beeinflusst wird und daher abweichen kann.

IV. Die Rentenanpassungen in den Jahren 2011 und 2012

1. Die Rentenanpassung zum 1. Juli 2011

22. Bei der Anpassung der gesetzlichen Renten im Jahr 2011 kam die ganze Komplexität der Anpassungsformel mit der Vielfalt der sie bestimmenden Faktoren zur Anwendung. Dies führte dazu, dass trotz eines Anstiegs der anpassungsrelevanten Entgelte im Jahr 2010 gegenüber dem Jahr 2009 um 3,10 Prozent die Renten zum 1. Juli 2011 „nur“ um 0,99 Prozent gestiegen sind. Die Anpassung hat sowohl den aktuellen Rentenwert als auch den aktuellen Rentenwert (Ost) um diesen Prozentsatz erhöht.

23. Anpassungsdämpfend haben sich 2011 sowohl der Anstieg des Altersvorsorgeanteils im Jahr 2010 auf 3,0 Prozent gegenüber 2,5 Prozent im Jahr 2009 als auch

der Nachhaltigkeitsfaktor ausgewirkt. Diese beiden Faktoren haben den Anpassungssatz nach der Anpassungsformel um rund 1,1 Prozentpunkte gemindert. Inretwegen hätte sich unter Berücksichtigung der gestiegenen Bruttolöhne und –gehälter eine Anpassung um 1,99 Prozent ergeben. Zum ersten Mal war jedoch 2011 der seit der Rentenanpassung des Jahres 2005 aufgrund nicht realisierter Dämpfungseffekte der Rentenanpassungsformel entstandene Ausgleichsbedarf abzubauen. Deswegen war der formelmäßig ermittelte Anpassungssatz von 1,99 Prozent zu halbieren. Infolgedessen sank er auf 0,99 Prozent. Unter Berücksichtigung der Rundung erhöhte sich der aktuelle Rentenwert auf 27,47 Euro. Die niedrigere Anpassung hat den Ausgleichsbedarf von 0,9619 auf 0,9715 abgebaut. Es sind künftig nicht mehr 3,81 Anpassungsprozentpunkte einzusparen, sondern „nur“ noch 2,85 Anpassungsprozentpunkte. Mit ihnen bleiben die nächsten Anpassungen belastet. Es ist dies der „Preis“ für die Rentengarantie, die Rentenkürzungen verhindert.

24. Auch der aktuelle Rentenwert (Ost) hatte sich zum 1. Juli 2011 um 0,99 Prozent erhöht, dies aber nur deshalb, weil die besondere Schutzklausel (Ost), wonach der aktuelle Rentenwert (Ost) mindestens um den Prozentsatz anzupassen ist, um den der aktuelle Rentenwert angepasst wird (§ 255a Abs. 2 SGB VI), erneut zur Anwendung kam. Ursächlich hierfür war, dass die anpassungsrelevanten Entgelte in den neuen Bundesländern im Jahr 2010 gegenüber dem Jahr 2009 nur um 2,55 Prozent und nicht wie in den alten Bundesländern um 3,1 Prozent gestiegen waren. Rechnerisch hätte sich eine Anpassung des aktuellen Rentenwerts (Ost) von 24,13 Euro auf 24,47 Euro ergeben. Jedoch war auch insoweit der Ausgleichsbedarf (Ost) abzubauen. Der Anpassungssatz von 1,41 Prozent hätte halbiert werden müssen. Die sich daraus ergebende Anpassung des aktuellen Rentenwerts (Ost) von 0,71 Prozent wäre aber niedriger ausgefallen als die des aktuellen Rentenwerts von 0,99 Prozent, die wegen der Schutzklausel (Ost) im Ergebnis auch für die Anpassung des aktuellen Rentenwerts (Ost) maßgeblich war. Der Ausgleichsbedarf (Ost) ist wegen der niedrigeren Anpassung von 0,9817 auf 0,9857 abgebaut worden. Die künftigen Anpassungen des aktuellen Rentenwerts (Ost) bleiben noch mit 1,43 anzurechnenden Anpassungsprozentpunkten belastet.

2. Die Rentenanpassung zum 1. Juli 2012

25. Nach den jetzt vorliegenden Daten wird die Anpassung zum 1. Juli 2012 deutlich höher ausfallen. Gerechnet wird mit einer Anhebung des aktuellen Rentenwerts um 2,3 Prozent auf 28,10 Euro und einer Anhebung des aktuellen Rentenwerts (Ost) um 3,2 Prozent auf 25,15 Euro. Sollte sich dies bestätigen, würde der aktuelle Rentenwert (Ost) 89,5 Prozent des aktuellen Rentenwerts erreichen.

26. Bei der Anpassung 2012 werden verschiedene Effekte zum Tragen kommen. Der Nachhaltigkeitsfaktor wird sich anpassungserhöhend, der Altersvorsorgeanteil anpassungsdämpfend auswirken. Der Ausgleichsbedarf wird weiter abgebaut werden und damit die sich formelmäßig ergebende Rentenanpassung reduzieren. In den alten Bundesländern beträgt die sich formelmäßig ergebende Rentenanpassung - ohne Abbau des Ausgleichsbedarfs - das Doppelte der tatsächlichen Rentenanpassung, also voraussichtlich etwa 4,6 Prozent. Auch in den neuen Bundesländern wird der Ausgleichsbedarf abgebaut. Anders als in den alten Ländern muss in den neuen Ländern die rechnerische Rentenanpassung nicht um die vollen 50 Prozent gemindert werden, da der Ausgleichsbedarf (Ost) bereits zum 1. Juli 2012 vollständig abgebaut wird und damit die rechnerische Rentenanpassung nicht in vollem Umfang halbiert. Die künftigen Anpassungen des aktuellen Rentenwertes (Ost) sind entsprechend weniger belastet und können daher – je nach der Lohnentwicklung – tendenziell höher ausfallen, zumal sich der Altersvorsorgeanteil 2013 das letzte Mal anpassungsdämpfend auswirkt.

V. Der Beitragssatz zur Rentenversicherung im Jahr 2012

27. Die allgemeine Rentenversicherung wird dank der guten Konjunktur und der gestiegenen Beitragseinnahmen 2011 nach den Vorausberechnungen einen Überschuss von rund 4,4 Milliarden Euro aufweisen. Die Nachhaltigkeitsrücklage wird Ende 2011 auf 23,5 Milliarden Euro anwachsen. Dies entspräche einer Ausstattung von rund 1,38 Monatsausgaben. Für Ende 2012 errechnete sich mit einem Beitragssatz

von 19,9 Prozent bei einem erwarteten Zuwachs an beitragspflichtigen Entgelten von 2,4 Prozent in 2012 und einem Zuwachs an Beschäftigung von 0,4 Prozent eine Nachhaltigkeitsrücklage von 1,75 Monatsausgaben. Damit würde sie die Obergrenze von 1,5 Monatsausgaben überschreiten. Somit war auf Grund der gesetzlichen Vorgaben der niedrigste Beitragssatz zu wählen, mit dem die Nachhaltigkeitsrücklage am Jahresende 2012 unter Berücksichtigung der voraussichtlichen Beitragseinnahmen, der Zuschüsse des Bundes und der Entnahmen aus der Nachhaltigkeitsrücklage die Obergrenze der 1,5 Monatsausgaben erreicht. Dies ist für 2012 der Beitragssatz von 19,6 Prozent. Die Nachhaltigkeitsrücklage würde dann Ende 2012 auf 1,54 Monatsausgaben ansteigen. Entsprechend der gesetzlichen Vorgabe ist der Beitragssatz für die allgemeine Rentenversicherung, der seit 2007 unverändert 19,9 Prozent beträgt, auf 19,6 Prozent abzusenken.

28. Die Absenkung des Beitragssatzes 2012 auf 19,6 Prozent entlastet die Beitragszahler – Arbeitnehmer und Arbeitgeber – um jeweils 1,3 Milliarden Euro und den Bund um rund 0,7 Milliarden Euro, wobei 0,5 Milliarden Euro auf den niedrigeren Bundeszuschuss und rund 0,2 Milliarden Euro auf niedrigere Beiträge für Kindererziehungszeiten entfallen.

29. Der Beitragssatz soll im Jahr 2013 nach den auf den aktuellen Wirtschaftsannahmen und der geltenden Rechtslage beruhenden Vorausberechnungen um weitere 0,4 Prozentpunkte und 2014 um weitere 0,2 Prozentpunkte auf dann 19,0 Prozent gesenkt werden. Nach fünf Jahren Beitragssatzstabilität auf diesem Niveau wird er im Jahr 2019 auf 19,1 Prozent, 2020 auf 19,9 Prozent und 2025 bis auf 20,9 Prozent ansteigen. Würde der Beitragssatz von 19,9 Prozent – entgegen der jetzt geltenden gesetzlichen Vorgabe – weder 2012 noch in den Folgejahren abgesenkt werden, würde er unter sonst gleichen Bedingungen bis 2025 stabil gehalten werden können. Grundsätzlich weist der Sozialbeirat allerdings darauf hin, dass eine Nachhaltigkeitsrücklage in der dann entstehenden Höhe gerade bei angespanntem Staatshaushalt politische Begehrlichkeiten wecken könnte.

30. Der Sozialbeirat ist sich in der Ablehnung diskretionärer Eingriffe in das Rentenrecht einig. Dennoch erscheint es ihm sinnvoll, für die Zukunft Veränderungen im Beitragssatzanpassungsmechanismus in Betracht zu ziehen. Der Sozialbeirat sieht

u. a. die Problematik der sich nach den Modellrechnungen ergebenden deutlichen Beitragssatzschwankungen, die ggf. einen vollen Beitragssatzpunkt betragen können. Entsprechend drastische Veränderungen des Beitragssatzes sind insbesondere deshalb kritisch zu sehen, weil sie im Fall einer Anhebung des Beitragssatzes zu kurzfristig erheblichen Mehrbelastungen der Beitragszahler und – aufgrund der Rückwirkung von Beitragssatzveränderungen auf die nächstjährige Rentenanpassung – zu einer deutlich niedrigeren Rentenanpassung führen. So führt eine Beitragssatzanhebung um einen Beitragssatzpunkt ceteris paribus in der Folge zu einer um 1,3 Prozentpunkte geringeren Rentenanpassung. Beide beschriebenen Wirkungen sind geeignet, Akzeptanz und Vertrauen in die gesetzliche Rentenversicherung zu verringern.

31. Vermeiden lassen sich entsprechend drastische Beitragssatzschwankungen, wenn der Korridor, innerhalb dessen die sog. Nachhaltigkeitsrücklage schwanken kann, verringert wird. Dies hätte zur Folge, dass Veränderungen des Beitragssatzes zwar tendenziell häufiger wären, dafür aber weniger deutlich ausfielen. Bei einer Neujustierung der Ober- und Untergrenzen der sog. Nachhaltigkeitsrücklage sollte darauf geachtet werden, dass der Korridor noch ausreicht, um zu vermeiden, dass bereits kleinere konjunkturell bedingte Beitragsmindereinnahmen Beitragssatzerhöhungen erforderlich machen. Auf der anderen Seite muss gewährleistet werden, dass die Mindestrücklage ausreichend ist, um die unterjährige Liquidität der gesetzlichen Rentenversicherung sicherzustellen. Dies ist bei der heutigen Mindestrücklage in Höhe von 0,2 Monatsausgaben zum Jahresende nicht mehr der Fall. Wie die Erfahrungen der vergangenen Jahre zeigen, liegt die unterjährige Liquidität der gesetzlichen Rentenversicherung regelmäßig etwas mehr als 0,2 Monatsausgaben unter der Liquiditätsausstattung am Jahresende. Insofern reicht der aktuelle Mindestsatz von 0,2 Monatsausgaben für die Nachhaltigkeitsrücklage nicht aus, um sicherzustellen, dass die gesetzliche Rentenversicherung auch ohne Inanspruchnahme der Bundesgarantie (§ 214 SGB VI) in der Lage ist, ihre unterjährigen Zahlungsverpflichtungen zu erfüllen. Daher regt der Sozialbeirat an, den Korridor der Nachhaltigkeitsrücklage zu überprüfen sowohl bzgl. ihrer Unter- als auch ihrer Obergrenze.

VI. Die geplante Zuschuss-Rente

32. In den letzten Jahren ist die Problematik einer künftig vermehrt zu befürchtenden Altersarmut intensiv diskutiert worden (vgl. BT-Drs. 17/6317). Auch der Sozialbeirat hat sich mit Aspekten dieser Problematik bereits mehrfach beschäftigt, z.B. in Zusammenhang mit den Erwerbsminderungsrenten und der Absicherung von Solo-Selbstständigen (vgl. Gutachten des Sozialbeirats, BT-Drs. 17/52 S.78 f.; BT-Drs. 17/3900 S. 86).

33. Die Bundesregierung hatte längere Zeit eine Regierungskommission angekündigt, die sich mit den vielfältigen Aspekten der Problematik einer künftig vermehrt zu befürchtenden Altersarmut beschäftigen sollte (vgl. BT-Drs. 17/1935). Dieses Vorhaben wurde im Mai 2011 zugunsten eines „Rentendialogs“ aufgegeben. In seinem Rahmen sollten alle Fragen, die zu diesem Thema aufgekommen waren, diskutiert werden (vgl. BT-Drs. 17/6317, S. 100 ff.).

34. Gegenstand des Rentendialogs sind zunächst die Pläne des Bundesarbeitsministeriums für eine „Zuschuss-Rente“. Diese werden flankiert durch die Absicht, die Zurechnungszeit um zwei Jahre auf 62 Jahre zu verlängern, um auf diese Weise vor allem die Erwerbsminderungsrenten zu verbessern (dazu Teil VII). Außerdem sollen die Bestimmungen, die das Zusammentreffen von Rente und Hinzuverdienst regeln, zugunsten einer vereinfachten „Kombirente“ aufgegeben werden (dazu Teil VIII).

35. Der Rentendialog mit Wissenschaftlern, Institutionen und Verbänden ist im September eröffnet worden. Er dauert noch an. Der Sozialbeirat ist frühzeitig in diesen Dialog eingebunden worden.

36. Für Personen vor allem aus dem Niedriglohnsektor, die langjährig gesetzlich und privat Vorsorge betrieben haben, soll es ab dem Erreichen der Regelaltersgrenze mit der Zuschuss-Rente eine neue bedarfsabhängige Mindestsicherung geben, die mit 850 Euro netto oberhalb der heutigen Grundsicherung liegen soll. Auf diese Leistung, die ab dem Erreichen der Regelaltersgrenze gewährt werden soll, sollen Einkommen und Einkommensersatzleistungen des Berechtigten und seines Ehegatten angerech-

net werden. Die Regelung würde in einem eigenen Gesetz, nicht im SGB VI erfolgen. Die Kosten sollen – so jedenfalls die ursprünglichen Aussagen des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales – aus dem Bundeshaushalt finanziert werden. Zuständig soll allein die Deutsche Rentenversicherung Bund sein. Es soll eine an die Person gebundene Leistung sein, aus der sich keine Renten wegen Todes ableiten sollen.

1. Das Ziel der geplanten Zuschuss-Rente

37. Die Idee der Zuschuss- Rente orientiert sich an der Formulierung des Koalitionsvertrags, dass „...diejenigen, die ein Leben lang Vollzeit gearbeitet und vorgesorgt haben, ein Alterseinkommen oberhalb der Grundsicherung erhalten, das bedarfsabhängig und steuerfinanziert ist. ...“. Zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Gutachtens liegt noch kein offizieller Gesetzentwurf vor, dem Einzelheiten zu entnehmen wären. Die Vorschläge des Bundesarbeitsministeriums zur Zuschuss-Rente skizzieren das Vorhaben, wenn sie auch in einigen Details noch konkretisierungsbedürftig bleiben.

38. Das Ziel der geplanten Zuschuss-Rente ist es, Niedrigverdiener, die, obwohl sie ihr Leben lang gearbeitet und vorgesorgt haben, nur eine geringe Alterssicherung erreicht haben, im Alter besser zu stellen als diejenigen, die wenig oder gar nicht gearbeitet und sich nicht oder nicht lange genug um ihre Altersvorsorge gekümmert haben. In gleicher Weise sollen auch die Menschen besser gestellt werden, die als gesellschaftlich relevant anerkannte Leistungen, wie Kindererziehung oder Pflege, erbracht haben. Die Lebensleistung dieser Personen soll durch eine Leistung honoriert werden, die oberhalb der Grundsicherung im Alter liegt, auf die alle unabhängig von ihrer Vorleistung einen Anspruch haben.

39. Ziel der Zuschuss-Rente ist es nicht, heute von der Grundsicherung lebende Menschen aus diesem – wie es in den „Informationen für die Presse“ vom 12. September 2011 heißt – „verlässlichen, bestehenden Fürsorgesystem zu holen“. Sie soll für die Zukunft verhindern, dass Personen mit einer anzuerkennenden Lebensleistung auf die Grundsicherung angewiesen sein werden. Die Zuschuss-Rente soll – so die genannten Informationen – keine „Grundsicherung de luxe“ werden.

40. Die Zuschuss-Rente soll nicht nur eine nahezu durchgehende Rentenbiografie der Berechtigten voraussetzen, diese sollen ab 2047 auch 35 Jahre lang ergänzende Vorsorge betrieben haben, wobei während der Übergangsphase kürzere Fristen ausreichen (vgl. Teil VI, 4). Mit dieser Voraussetzung soll ein weiterer Anreiz für zusätzliche Vorsorge gesetzt werden.

2. Die Höhe der geplanten Zuschuss-Rente

41. Der Grenzwert, bis zu dem die geplante Zuschuss-Rente gezahlt werden soll, soll bei Alleinstehenden 850 Euro netto monatlich, bei Verheirateten, die beide die Anspruchsvoraussetzungen erfüllen, insgesamt 1.700 Euro betragen. Er soll wie die gesetzliche Rente angepasst werden. Er würde sich voraussichtlich, wenn der Versicherte vorzeitig in Rente gegangen ist, um die entsprechenden Abschläge mindern. Auf den Grenzbetrag sollen alle Einkommen und Einkommensersatzleistungen des Berechtigten ggf. auch seines Ehegatten angerechnet werden, die in der Rentenversicherung auch auf Witwen- bzw. Witwerrenten angerechnet werden. Vermögen soll hingegen nicht angerechnet werden.

42. *Beispiel:*

Der Antragsteller bezieht eine Rente mit einem Zahlbetrag in Höhe von 450 Euro im Monat und eine Betriebsrente in Höhe von 100 Euro. Er kann, wenn er die übrigen Voraussetzungen erfüllt, eine Zuschuss-Rente von $(850 - 450 - 100 =)$ 300 Euro erhalten. Hat der Ehegatte ein anzurechnendes Einkommen in Höhe von 1.000 Euro, werden davon $(1.000 - 850 =)$ 150 Euro angerechnet, so dass sich eine Zuschuss-Rente von $(300 - 150 =)$ 150 Euro ergibt. Insgesamt kommt das Ehepaar damit auf ein Alterseinkommen von 1.700 Euro pro Monat.

43. Auf die Zuschuss-Rente sollen zunächst grundsätzlich alle Erwerbs- und Erwerbseinkommen angerechnet werden, auch soweit sie aus dem Ausland bezogen werden. Zum Erwerbseinkommen rechnen das Arbeitsentgelt aus abhängiger Beschäftigung, wozu auch die Dienstbezüge von Beamten, Richtern und Berufssoldaten gehören, das Arbeitseinkommen aus selbständiger Tätigkeit und vergleichbare Einkommen, wie z. B. Bezüge aus öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnissen oder von dem Arbeitgeber gezahlte Vorruhestands- oder Überbrückungsgelder. Als Erwerbseinkommen sollen angerechnet werden: Versichertenrenten der gesetzlichen Rentenversicherung, Verletztenrenten der Unfallversicherung, Ruhegehälter der Be-

amten, Leistungen der berufsständischen Versorgungswerke, aber auch kurzfristige Erwerbsersetzeinkommen wie Kranken-, Verletzten-, Arbeitslosen-, Übergangs- oder Mutterschaftsgeld. Anzurechnen wären des Weiteren: Renten der privaten Unfall- oder Lebensversicherung bzw. aus „Riester-Verträgen“ allgemein, der betrieblichen Altersversorgung einschließlich der Zusatzversorgung des öffentlichen Dienstes, Leistungen der berufsständischen Zusatzversorgung und sonstige private Versorgungsrenten, Vermögenseinkommen wie Einnahmen aus Kapitalvermögen, Kapitaleinkünfte aus privaten Versicherungen und Gewinne aus privaten Veräußerungsgeschäften i. S. des § 23 EStG, sowie Einnahmen aus Vermietung und Verpachtung.

44. Der Grenzbetrag von 850 Euro ist eine politisch gesetzte, daher auch nicht näher begründete Größe. Er übersteigt den Durchschnittsbetrag der Grundsicherung von derzeit 688 Euro um knapp ein Viertel. In Deutschland beginnt nach den Erkenntnissen des Statistischen Bundesamtes auf der Basis üblicher Konventionen die statistische Armutsgefährdungsschwelle eines Alleinlebenden aktuell je nach Datenbasis zwischen 826 Euro und rund 940 Euro netto im Monat. Der Höchstbetrag der Zuschuss-Rente liegt im Rahmen dieses Korridors. Ihr Betrag von 850 Euro netto entspricht einer Nettorente von rund 34 Entgeltpunkten, die beispielsweise nach 34 Beitragsjahren mit dem Durchschnittsentgelt erreicht werden. Der durchschnittliche Zahlbetrag der Renten wegen Alters für Frauen und Männer lag Ende 2010 in den alten Bundesländern bei 713 Euro und in den neuen Bundesländern bei 850 Euro (jeweils brutto). Der durchschnittliche Zahlbetrag der Renten für langjährig Versicherte (35 und mehr Versicherungsjahre) für Frauen und Männer lag Ende 2010 in den alten Bundesländern bei 1.061 Euro und in den neuen Bundesländern bei 1.054 Euro.

3. Die Zuschuss-Rente und ihre Voraussetzungen

45. Die Zuschuss-Rente sollen Personen erhalten können, die ab 2013 die Regelaltersgrenze erreichen. Ob zuvor schon eine Rente bezogen wurde, wäre unerheblich. Eine Rückwirkung auf den Bestand soll nicht vorgesehen sein. Es soll zwei Voraussetzungen geben: eine Einkommensobergrenze und eine langjährige gesetzliche und ergänzende Vorsorge. Die Einkommensobergrenze soll bei Alleinstehenden 850 Euro

ro netto im Monat betragen, bei Ehegatten/Lebensgemeinschaften 1.700 Euro an anzurechnenden Einkommen und Einkommensersatzleistungen.

46. Voraussetzungen für die Zuschuss-Rente sollen sein:

- an Versicherungsjahren:
 - 40 Versicherungsjahre in den ersten 10 Jahren bis 2022,
 - 45 Versicherungsjahre ab 2023,
- an Beitragsjahren:
 - 30 Beitragsjahre in den ersten 10 Jahren bis 2022,
 - 35 Beitragsjahre ab 2023,
- an Jahren zusätzlicher Vorsorge:
 - 5 Jahre in den ersten 5 Jahren bis 2017,
 - danach schrittweise Erhöhung um je ein Jahr pro Jahr
 - 35 Jahre ab 2047

47. Nach dem bisherigen Konzept rechnen zu

- den Versicherungsjahren alle deutschen und – was nicht vergessen werden darf – europa- oder vertragsrechtlich gleichgestellten (vgl. Teil VI, 6) rentenrechtlichen Zeiten; außer Beitragszeiten mithin auch Berücksichtigungs-, Anrechnungs- und Ersatzzeiten; Gleiches gilt für Zeiten in einem berufsständischen Versorgungswerk;
- den Pflichtbeitragszeiten insbesondere die Zeiten einer versicherungspflichtigen abhängigen Beschäftigung oder selbständigen Tätigkeit, Zeiten der Kindererziehung, des Wehr- oder Zivildienstes oder Zeiten eines „Mini-Jobs“, wenn auf die Versicherungsfreiheit verzichtet wurde, also eigene Rentenversicherungsbeiträge geleistet worden sind. Zeiten aufgrund einer Versicherung wegen Arbeitslosigkeit sollen allerdings nicht anrechenbar sein. Auf die Frage, ob jemand vollzeit- oder nur teilzeitbeschäftigt war, soll es nicht ankommen;
- der zusätzlichen Vorsorge die Jahre, in denen entweder Anwartschaften auf eine laufende Betriebsrente erworben oder zertifizierte Altersvorsorgeverträge bespart wurden. Ob und inwieweit eine bestimmte Höhe der Vorsorgeleistung erforderlich ist, ist noch offen. Offen scheint auch noch zu sein, ob die Jahre einer betrieblichen Altersvorsorge auch dann zählen, wenn die Anwartschaft wegen eines Wechsels des Arbeitgebers verfallen ist.

4. Die Rechtsnatur der geplanten „Zuschuss-Rente“

48. Es würde sich bei der „Zuschuss-Rente“ nicht um eine „Versicherungsleistung“ handeln. Im Unterschied zum Fürsorgeprinzip, das auf der Prüfung individueller Bedürftigkeit beruht (z. B. bei der Grundsicherung), gründet sich der Anspruch auf Leistungen aus der Sozialversicherung auf der Zahlung von Versicherungsbeiträgen durch die Versicherten und beitragspflichtigen Arbeitgeber. Die Zuschuss-Rente wäre hingegen gerade nicht beitragsbezogen. Je höher die beitragsfinanzierten Renten wären, desto niedriger fiel die Zuschuss-Rente aus. Die Zuschuss-Rente wäre vielmehr eine Leistung des sozialen Ausgleichs, für die der Bund die Gesetzgebungskompetenz aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG – öffentliche Fürsorge – in Anspruch nehmen kann und will. An dieser Einordnung der „Zuschuss-Rente“ ändert es nichts, dass sie lange Versicherungszeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung voraussetzen würde. Die während dieser Zeiten geleisteten Beiträge und die daraus erworbenen Anrechte würden den Anspruch auf die Zuschuss-Rente nicht nur nicht erhöhen, sie würden ihn vielmehr mindern, weil die Rente angerechnet würde. Mit einer Versicherungsleistung wäre die vorgesehene und notwendige Berücksichtigung des Einkommens auch des Ehegatten des Berechtigten unvereinbar. Daraus, dass für die Gewährung der Zuschuss-Rente die Deutsche Rentenversicherung Bund zuständig werden soll, ergibt sich auch kein Argument für einen Versicherungscharakter der Leistung. Weil die Zuschuss-Rente eine Leistung der Fürsorge wäre, wäre sie voraussichtlich auch nicht zu versteuern.

5. Die europarechtliche Einordnung der geplanten Zuschuss-Rente

49. Nur wenn die Zuschuss-Rente europarechtlich eine „besondere beitragsunabhängige Geldleistung“ (Art. 70 Verordnung [EG] Nr. 883/2004) wäre, die auch Merkmale der Sozialhilfe aufweisen würde, müsste sie entgegen dem Grundsatz in Art. 7 der genannten Verordnung nicht in andere Mitgliedstaaten der EU exportiert werden. Dies setzt allerdings voraus, dass für die Finanzierung der Zuschuss-Rente keine Beitragsmittel eingesetzt werden. Sie müsste „beitragsunabhängig“ sein. Es ist dies ein Problem, das sorgfältig abgeprüft sein sollte, damit sich später keine teuren Überraschungen ergeben. Selbst wenn Art. 70 der Verordnung für die Zuschuss-Rente anwendbar sein sollte, bedarf es, um die Rechtswirkung des Art. 70 Abs. 4 der Ver-

ordnung, d.h. den Ausschluss des Leistungsexports, zu erreichen, eines Eintrags der Zuschuss-Rente als beitragsunabhängige Leistung in den Anhang X der genannten Verordnung. Dies würde eine Änderung der Verordnung darstellen, die dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren nach Art. 294 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) unterläge, daher der Zustimmung des Rates mit qualifizierter Mehrheit und des Europäischen Parlamentes bedürfte. Ggf. wäre gleichzeitig auch eine Notifizierung der beitragsunabhängigen Geldleistung nach Art. 9 der genannten Verordnung erforderlich. Der Sozialbeirat bezweifelt, dass all dies bis Ende 2012 erreicht werden kann.

50. Es ist davon auszugehen, dass auf die Voraussetzungen der Zuschuss-Rente die Regeln des europäischen koordinierenden Sozialrechts anzuwenden wären. D.h. auch die im EU-Ausland zurückgelegten Versicherungszeiten müssten angerechnet werden (Art. 5 der genannten Verordnung). Dies würde im Ergebnis auch für die geforderten Zeiten einer ergänzenden Vorsorge gelten.

51. Entsprechende Probleme stellen sich im Verhältnis zu den Staaten, mit denen Sozialversicherungsabkommen abgeschlossen wurden. Auch insoweit wären Nachverhandlungen notwendig.

6. Die Empfänger der geplanten Zuschuss-Rente

52. Das Bundesarbeitsministerium rechnet in den ersten Jahren nach der Einführung der Zuschuss-Rente im Jahr 2013 mit vergleichsweise geringen Zugängen, weil das Einkommen der Personen, die die vorausgesetzten 30 Beitragsjahre erfüllen und privat vorgesorgt haben, zumeist über dem Betrag von 850 Euro netto liegt. Deshalb werden für 2013 bei 17.000 Berechtigten auch nur Kosten in Höhe von 50 Millionen Euro erwartet. Das wären monatlich im Durchschnitt 245 Euro. 2030 rechnet das Bundesarbeitsministerium mit rund 900.000 Personen, 2035 mit rund 1,1 Millionen Personen, die die Zuschuss-Rente beziehen. Die Kosten würden sich 2030 in heutigen Werten auf 2,4 Milliarden Euro und 2035 auf 2,9 Milliarden Euro belaufen. Die Leistung würde dann im Durchschnitt rund 220 Euro im Monat betragen.

53. Das Bundesarbeitsministerium geht davon aus, dass von der neuen Leistung überwiegend – zu rund 75 Prozent – Frauen profitieren werden. Das überrascht zunächst, weil es vor allem Männer sind, die die geforderten 40 bzw. 45 Jahre mit rentenrechtlichen Zeiten und 30 bzw. 35 Jahren mit Pflichtbeitragszeiten erfüllen. Die Annahme scheint gleichwohl plausibel zu sein, weil die meisten männlichen Versicherten mit so langer Versicherungskarriere und ergänzender privater Vorsorge die Einkommensgrenze von 850 Euro überschreiten werden. Dies wird auch bei den meisten Frauen der Fall sein, die die zeitlichen Voraussetzungen erfüllen. Vor allem weil mehr Frauen als Männer teilzeitbeschäftigt sind, werden mehr Frauen als Männer, selbst wenn sie die geforderten Versicherungs- und Beitragsjahre vorweisen können, mit ihrem Einkommen unter dem Grenzwert von 850 Euro liegen und somit im Grundsatz leistungsberechtigt sein. Ob Frauen allerdings die geforderte langjährige zusätzliche Vorsorge geleistet haben, muss die Praxis zeigen, beeinflusst aber wesentlich die Zahl der künftigen Bezieherinnen.

7. Die Bewertung der geplanten Zuschuss-Rente

7.1 Zielsetzung

54. Die geplante Zuschuss-Rente soll all jenen, die über einen langen Zeitraum hinweg gesetzlich und ergänzend vorgesorgt haben, aber dennoch keine Alterssicherung erworben haben, die oberhalb von 850 Euro netto im Monat liegt, eine Alterssicherung oberhalb der Grundsicherung im Alter gewährleisten. Auf diese Weise soll gesellschaftliches Engagement in Form von Erwerbstätigkeit oder der Wahrnehmung familiärer Pflichten honoriert werden.

55. Die geplante Zuschuss-Rente ist aber nur ein eng begrenzter Ansatz, der Gefahr einer künftig vermehrten Altersarmut zu begegnen. Der von ihr erfasste Personenkreis stellt nur eine Teilmenge der Personen dar, die künftig häufiger von Altersarmut bedroht sein können. Zu diesem Personenkreis rechnen neben den Personen im Bereich des Niedriglohnssektors, denen das Gesetz gute Chancen soll, u.a. Langzeitarbeitslose. Diese können zwar grundsätzlich von der Zuschuss-Rente begünstigt werden, allerdings nur, wenn sie trotz der Arbeitslosigkeit entsprechend den Voraussetzungen privat vorgesorgt haben. Von künftiger Altersarmut bedroht sind auch Frau-

en, die wegen der Kindererziehung an einer durchgehenden (Voll-)Erwerbstätigkeit gehindert waren, Selbständige, vor allem Soloselbständige ohne obligatorische Alterssicherung z.B. durch die Rentenversicherung oder berufsständische Versorgungswerke und insbesondere Personen, die eine Erwerbsminderungsrente beziehen (vgl. Teil VII). Auf diese Personengruppen zielt die geplante Zuschuss-Rente nicht ab, sie werden dementsprechend auch nur in wenigen Fällen durch sie erreicht. Hinzuweisen ist auch darauf, dass die geplante Zuschuss-Rente nicht das arbeitsmarktbedingte Entstehen von Altersarmut verhindern kann und soll.

7.2 Berücksichtigung von Teilzeitbeschäftigung

56. Soweit die zur Zuschuss-Rente berechtigenden Beitragsjahre durch eine Teilzeitbeschäftigung erworben werden, wäre die Begünstigung dieser Personen durch die Gewährung einer Zuschuss-Rente im Grundsatz problematisch. Dies gilt nicht, wenn die Teilzeitbeschäftigung sozial-relevante Ursachen hatte, wie Kindererziehung oder Pflege. Selbst mit Mini-Jobs könnten die Voraussetzungen erfüllt werden, wenn auf die Versicherungsfreiheit verzichtet würde; allerdings müsste auch hier das Mindestmaß an geforderter privater Vorsorge erfüllt sein. Würde jedoch eine Vollzeitbeschäftigung gefordert, wie es der Zielrichtung der Zuschuss-Rente entspräche, würden Frauen nur ausnahmsweise die Leistung beanspruchen können. In vielen Fällen würde somit die neue Leistung entgegen ihrer formulierten Zielsetzung gezahlt werden.

57. Die beabsichtigte Regelung scheint nicht hinreichend zielgenau. Sie würde einen Anreiz setzen, statt voll- nur teilzeit zu arbeiten. Allerdings sollte dies auch nicht überbewertet werden, denn Missbräuche dahingehend, dass ein Partner nur einige wenige Stunden wöchentlich arbeiten würde, um sich dann die eigene Rente durch die Zuschuss-Rente aufstocken zu lassen, erscheinen schon deshalb wenig wahrscheinlich, weil ein vorhandenes Partnereinkommen auf die Zuschuss-Rente später angerechnet würde. In vielen Fällen würde es nicht zur Gewährung einer Zuschuss-Rente kommen, weil die zusammengerechneten Einkommen und Einkommensersatzleistungen der Ehegatten die Grenze von 1.700,- Euro netto im Monat übersteigen werden. Die nur halbtagsbeschäftigte Ehefrau z.B. eines gut verdienenden Freiberuflers wird deswegen die Zuschuss-Rente nicht bekommen können. Die Begüns-

tigung auf Vollzeitbeschäftigungszeiten zu konzentrieren, scheitert wohl an der unzureichenden statistischen Basis, da in der Rentenversicherung nur die erzielten Einkommen, nicht aber auch die geleisteten Wochenstunden gespeichert werden. Eine Differenzierung zwischen einer vollzeit- und einer nur teilzeitausgeübten Beschäftigung wäre für die Vergangenheit daher nicht möglich.

7.3 Zuschuss-Rente und Kindererziehung

58. Erklärtes Ziel der Zuschuss-Rente ist es, mit ihr auch die Personen zu begünstigen, die als gesellschaftlich relevant anerkannte Leistungen, wie die Erziehung von Kindern oder die Pflege von Angehörigen, erbracht haben. Diesem Ziel scheint zu entsprechen, dass erwartet wird, dass rund drei Viertel der potentiellen Empfänger Frauen sein würden. Dazu trägt auch bei, dass sowohl auf die vorausgesetzten Versicherungszeiten als auch auf die Beitragszeiten Kindererziehungs- und Berücksichtigungszeiten angerechnet werden sollen.

59. Trotzdem können die vorausgesetzten langen Versicherungs- und Beitragszeiten nur solche Frauen erfüllen, die vor und nach der Kindererziehung lange zumindest in Teilzeit erwerbstätig sein konnten. Dies ist – jedenfalls für die Vergangenheit – umso weniger wahrscheinlich, je mehr Kinder erzogen wurden. Eine Frau, die z.B. drei Kinder im Abstand von je drei Jahren geboren hat, kommt, wenn die Kinder nach 1992 geboren sind, auf 9 Jahre Kindererziehung und auf 7 Jahre Kinderberücksichtigungszeit, zusammen auf 16 Jahre; sie muss, um die Zuschuss-Rente beanspruchen zu können, in der Übergangsphase bis 2023 noch 24 Jahre versicherungsrechtliche Zeiten, darunter mindestens 14 Jahre Beitragszeiten zurückgelegt haben, wobei Zeiten der Arbeitslosigkeit nicht als Beitragszeiten zählen; nach 2023 sind es 29 bzw. 19 Jahre. Dies ist nach den Zahlen der Deutschen Rentenversicherung Bund (vgl. *Stegmann*, DRV 2008, 221 [232 ff.]; *ders.*, DRV 2005, 675 ff.) nur ausnahmsweise der Fall. Auf die Anrechnungszeiten zu setzen, bringt nur wenig, da diese im Rentenzugang 2010 sowohl bei Frauen als auch bei Männern insgesamt nur rund 20 Monate gedauert haben (Deutsche Rentenversicherung, Rentenzugang 2010, 2011, S. 24). Die zusätzlich geforderten Jahre privater Vorsorge werden den berechtigten Kreis von Personen, die Kinder erzogen haben, weiter einengen. Dass Frauen nach der Kindererziehung jetzt und künftig häufiger in das Erwerbsleben zurückkehren ist

wahrscheinlich und gesellschaftlich wünschenswert. Ob eine Rückkehr in das Erwerbsleben auch dann gelingt, wenn drei oder mehr Kinder erzogen wurden, bleibt abzuwarten. Zumindest zeigt sich hier ein Übergangsproblem.

7.4 Erfordernis ergänzender Vorsorge

60. Zu den Voraussetzungen der Zuschuss-Rente soll auch das Betreiben ergänzender Vorsorge entweder dadurch gehören, dass eine betriebliche Altersversorgung aufgebaut oder z.B. eine „Riester-Rente“ angespart wurde. Bis 2017 sollen fünf Jahre privater Vorsorge gefordert werden, danach soll sich diese Voraussetzung jedes Jahr um ein weiteres Jahr privater Vorsorge verschärfen. 2047 sollen es dann 35 Jahre sein. Diese Voraussetzung einer ergänzenden Vorsorge wäre für die Vergangenheit nicht unproblematisch, da an ein in der Vergangenheit liegendes freiwilliges Verhalten eine Rechtsfolge geknüpft würde, die damals nicht bekannt war.

61. Diese Voraussetzung würde den Kreis der Personen, die Anspruch auf die Zuschuss-Rente haben könnten, weiter eingrenzen. Trotz der deutlich auf knapp 15 Millionen gestiegenen Zahl von Riester-Renten macht wohl nur knapp die Hälfte der Förderberechtigten von ihr Gebrauch. 70 Prozent der Zulagenempfänger verfügten über ein beitragspflichtiges Einkommen von weniger als 30.000 Euro im Jahr, über 50 Prozent der Zulagenempfänger hatten ein Einkommen von bis zu 20.000 Euro im Jahr; bei über 30 Prozent lag es unter 10.000 Euro (vgl. Teil IX; s.a. *Stolz/Rieckhoff*, RVaktuell 2010, 355 [356]). Die Zahl der Personen, die betrieblich für ihr Alter vorsorgen, hat in den letzten Jahren wieder deutlich zugenommen. Zu bedenken ist aber auch, dass die Verbreitung der betrieblichen Altersvorsorge je nach Wirtschaftszweig und Betriebsgröße sehr unterschiedlich ist; insbesondere in den neuen Bundesländern besteht noch deutlicher Nachholbedarf.

62. Die Problematik, die sich aus der unterschiedlichen Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung ergibt, würde wegen der geforderten ergänzenden Vorsorge auf die Zuschuss-Rente übertragen. Dies dürfte sich wegen der geringeren Verbreitung tendenziell zu Lasten von Arbeitnehmern in kleineren Betrieben auswirken. Allerdings hätten die, die erst 2017 die Regelaltersgrenze erreichen, wegen der Übergangsregelung noch die Möglichkeit, durch den sofortigen Abschluss und den Aufbau einer

„Riester-Rente“ die Voraussetzung einer fünfjährigen privaten Vorsorge zu erfüllen. Ein weiteres Problem könnte sich ergeben, wenn wegen eines Wechsels des Arbeitgebers ein Anspruch auf Betriebsrente verfallen würde und diese Zeiten nicht anrechenbar wären. Dies betrifft allerdings nicht die Entgeltumwandlung, da entsprechende selbstfinanzierte Ansprüche nicht verfallen können.

7.5 Die Nivellierung durch die geplante Zuschuss-Rente

63. Die Aufstockung der gesetzlichen Rente durch die Zuschuss-Rente würde dazu führen, dass die Alterssicherung im unteren Einkommensbereich nivelliert würde. Wer mit seinen Beiträgen zur gesetzlichen Rentenversicherung und zur privaten Vorsorge Renten in Höhe von insgesamt 850 Euro netto erarbeitet hätte, erhielte ggf. genauso viel wie jemand, dessen Eigenvorsorge nur zu Renten mit einem Zahlbetrag von 350 Euro geführt hätte, der aber ergänzend in Höhe von 500 Euro ohne entsprechende Vorleistung die Zuschuss-Rente beziehen würde. Der mit der Rente von 850 Euro würde sich fragen, warum er die deutlich höhere Beitragsleistung erbracht hat, wenn er die gleiche Summe der Leistungen für viel weniger Geld hätte bekommen können. Das Gegenargument, dass eine solche Nivellierung auch von der Grundsicherung ausgehe, übersieht, dass die Zuschuss-Rente dieses Problem erheblich vergrößern würde, denn jedenfalls langfristig soll die Zahl die Empfänger von Zuschuss-Renten deutlich höher liegen als die heutige Zahl der Grundsicherungsempfänger. Aufgrund ihrer nivellierenden Wirkung könnte von der Zuschuss-Rente eine Gefährdung des beitragsorientierten Rentensystems und seiner Akzeptanz in der Bevölkerung ausgehen.

7.6 Die Finanzierung der Zuschuss-Rente

64. Die Zuschuss-Rente wäre eine staatliche Leistung des sozialen Ausgleichs und keine Versicherungsleistung (dazu Teil VI, 4). Richtig ist daher, dass die Regelung in einem gesonderten Gesetz erfolgen sollte und nicht im SGB VI. Aus der Zuordnung der Zuschuss-Rente zur öffentlichen Fürsorge ergäbe sich auch zwingend ihre Finanzierung aus Steuern. Daher wäre ihre vorgesehene Finanzierung durch Steuern zwangsläufig und ohne Alternative. Dies gilt umso mehr, als mit der Zuschuss-Rente die Verbreitung der privaten Vorsorge weiter gefördert werden soll. Dies ist eine Auf-

gabe der Allgemeinheit, die daher mit Steuern und nicht mit Beiträgen zu finanzieren ist. Daran darf nicht gerüttelt werden. Es wäre den Versicherten, die – sollte die Zuschuss-Rente kommen – schon hinnehmen müssen, dass andere ohne entsprechende Beitragsleistung eine gleich hohe Leistung erhalten können, unzumutbar, diese Nivellierung ihrer eigenen Vorsorge auch noch mit eigenen Beiträgen finanzieren zu müssen.

65. Den Sozialbeirat stimmt allerdings besorgt, dass die Steuerfinanzierung politisch nicht abgesichert zu sein scheint und nur noch von einem „Steueranteil“ bei der Finanzierung der Zuschuss-Rente die Rede ist. Ein „Steueranteil“ wäre aber völlig unzureichend. Die Zuschuss-Rente wäre als Leistung der Fürsorge voll aus Steuermitteln zu finanzieren. Es darf auch nicht über den Umweg einer Absenkung des Bundeszuschusses eine Finanzierung durch Beiträge vorgesehen werden. Der Sozialbeirat warnt hiervor nicht ohne Grund, denn schließlich wurden die Bundeszuschüsse zur Rentenversicherung bereits mehrfach gekürzt, um im Gegenzug andere rentenpolitische Leistungen zu finanzieren (vgl. § 213 Abs. 5 SGB VI) bzw. um den Bundeshaushalt zu sanieren (vgl. § 213 Abs. 2a SGB VI).

66. Der Sozialbeirat erinnert in diesem Zusammenhang auch daran, dass nur dann, wenn die Zuschuss-Rente beitragsunabhängig ausgestaltet wäre, ihr Export in die übrigen Mitgliedstaaten der EU ausgeschlossen werden kann (vgl. Teil VI, 5). Eine Finanzierung der Zuschuss-Rente durch Beiträge wäre deshalb nicht nur ordnungspolitisch inakzeptabel, sie würde auch zu einem erheblichen Anstieg der Kosten führen.

7.7 Die geplante Zuschuss-Rente im System der Fürsorge

67. Das Alterssicherungssystem in Deutschland besteht im Wesentlichen aus vier Elementen: der gesetzlichen Rentenversicherung, der freiwilligen betrieblichen und der privaten Altersvorsorge sowie der Grundsicherung im Alter. Die geplante Zuschuss-Rente würde in das bestehende System ein fünftes Element einführen, das Ansprüche aus der ersten und zweiten oder dritten Säule voraussetzt und mit Leistungen des vierten Elements kombiniert werden könnte und wohl auch müsste.

68. Es würde Fälle geben, in denen in Regionen mit hohen Wohnkosten oder bei spezifischen Mehrbedarfen trotz eines Anspruchs auf die Zuschuss-Rente die Grundsicherung im Alter ergänzend hinzutreten würde. Das bedeutet, dass in diesen Fällen bei zwei verschiedenen Institutionen Leistungen beantragt werden müssten, die zusammen aber nicht höher wären, als es die Grundsicherung allein wäre. Die Zuschuss-Rente würde in diesen Fällen den Betroffenen nichts bringen. Eine Kombination aus Zuschuss-Rente und Grundsicherung könnte auch dann notwendig werden, wenn in dem Haushalt des Berechtigten auch Personen leben, die keinen Anspruch auf die Zuschuss-Rente haben. In nicht wenigen Fällen könnte es – etwa bei Leistungen in besonderen Lebenslagen (§§ 47 ff. SGB XII) – notwendig werden, neben der Zuschuss-Rente und der Grundsicherung auch noch Leistungen der allgemeinen Sozialhilfe in Anspruch zu nehmen. Die Zersplitterung der Verfahren wäre Folge einer wegen der Zuschuss-Rente weiteren Zersplitterung des Fürsorge-Systems. Notwendig wäre aber eine „Unterstützung aus einer Hand“.

69. Die Zuschuss-Rente wird von Seiten des Bundesarbeitsministeriums – wenn auch zu Unrecht – als „Versicherungsleistung“ bezeichnet und soll von der Deutschen Rentenversicherung Bund ausgezahlt werden, um damit ihren Charakter als Fürsorgeleistung zu überspielen und den Betroffenen den Gang zum Sozialamt zu ersparen. Dabei ist jedoch zu bedenken, dass mit jedem neuen gehobenen Fürsorgesystem die klassische Sozialhilfe – einschließlich der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung – in der öffentlichen Einschätzung weiter abgewertet werden würde.

7.8 Die Verwaltung der Zuschuss-Rente allein durch die DRV Bund

70. Der Konzeption nach soll mit der Verwaltung der Zuschuss-Rente allein die Deutsche Rentenversicherung Bund betraut werden. Diese zentralisierte Kompetenz überrascht. Bei der Anrechnung von Einkommen auf die Zuschuss-Rente ergeben sich deutlich größere Probleme als bei der Einkommensanrechnung bei Hinterbliebenenrenten, weil nicht nur das Einkommen des Berechtigten sondern auch das seines Ehegatten bzw. das des Lebenspartners anzurechnen wäre. Ggf. müsste auch das Bestehen einer eheähnlichen Lebensgemeinschaft geprüft werden. Diese Prüfung kann grundsätzlich nur ortsnah erfolgen. Sollte es dennoch – um ihren fürsorge-

rechtlichen Charakter zu kaschieren – zu einer alleinigen Zuständigkeit der Deutschen Rentenversicherung Bund für die Verwaltung der Zuschuss-Rente kommen, müsste ein umfangreicher Austausch von Sozialdaten vorgesehen werden. Hinzu käme bei der Verwaltung des Bestandes an Zuschuss-Renten ein hoher Aufwand infolge von Änderungen bei den anzurechnenden Einkommen und Einkommensersatzleistungen, der auch dann erheblich bliebe, wenn darüber – wie bei Hinterbliebenenrenten – nur einmal im Jahr für die Zukunft entschieden werden soll.

71. Der Sozialbeirat hat bereits 1999 (BT-Drs. 14/2116, S. 146) darauf hingewiesen, dass zwischen den Institutionen der Sozialversicherung und denen der Fürsorge eine klar abgegrenzte Aufgabenzuordnung bestehen sollte. Nur dann können Doppelstrukturen vermieden werden, zu denen – wie gezeigt – auch die Zuschuss-Rente führen würde. Der Sozialbeirat plädiert dafür, die Zuständigkeit für die Berechnung und die Auszahlung der Zuschuss-Rente zu überprüfen.

72. Sollte die Rentenversicherung dennoch mit der Verwaltung der Zuschuss-Rente betraut werden, erwartet der Sozialbeirat, dass ihr, da es eine für sie fremde Aufgabe wäre, auch die dadurch entstehenden Verwaltungskosten erstattet würden.

73. Die Höhe der Verwaltungskosten für die Zuschuss-Rente muss in der Gesetzesvorlage mit Hilfe des Standardkosten-Modells (SKM) quantifiziert werden. Es müsste zudem geprüft werden, ob der gesamte Erfüllungsaufwand so gering als möglich ausfällt. Zur umfassenden Prüfung des Aufwandes der geplanten Zuschuss-Rente sollten derartige Wirtschaftlichkeitsüberlegungen im Rahmen einer Gesetzesfolgenabschätzung aber nicht erst bei der Formulierung des Referentenentwurfs angestellt werden. Der Sozialbeirat empfiehlt deshalb, das Problem der Verwaltungskosten über eine SKM-Quantifizierung frühzeitig in die konzeptionellen Überlegungen mit einzubeziehen, um die bestmögliche Lösung zu erreichen.

7.9 Zusammenfassung

74. Der Sozialbeirat begrüßt, dass sich die Bundesregierung – wie bereits im Koalitionsvertrag vorgesehen – mit den Problemen einer vermehrt zu befürchtenden Altersarmut beschäftigt. Er erkennt an, dass die Zuschuss-Rente dazu beitragen soll,

dass Personen, die langjährig vorgesorgt haben, im Alter eine soziale Absicherung oberhalb der Grundsicherung erreichen. Für einen begrenzten Personenkreis, der künftig vermehrt von Altersarmut bedroht sein könnte, wird damit eine Lösung angeboten, für alle anderen ähnlich betroffenen Personenkreise nicht. Die Diskussion, wie einer vermehrt drohenden Altersarmut begegnet werden kann, muss daher weiter geführt werden und zu umfassenden Lösungen gelangen. So wird z.B. die Antwort auf die Frage, ob und wie Selbständige in das System der obligatorischen Alterssicherung eingebunden werden sollen, immer dringender (dazu Sozialbeirat, BT-Drs. 17/52, S. 78 ff.).

75. Die Zuschuss-Rente wäre, was das Problem der Altersarmut betrifft, weder der große Wurf noch wäre sie – wie dargestellt – unproblematisch. Die Möglichkeiten, den Entwurf akzeptabler zu gestalten, sind begrenzt. Werden die engen Voraussetzungen erweitert, steigen die Kosten, außerdem würden sich die Nivellierungstendenzen, die von der Zuschuss-Rente ausgehen, weiter verschärfen. Abzuwarten ist, welche Änderungen sich aus dem Rentendialog noch ergeben und ob und in welcher Fassung das geplante Gesetz eine parlamentarische Mehrheit findet.

VII. Geplante Veränderungen bei der Erwerbsminderungsrente

76. Nach den Vorschlägen des Bundesarbeitsministeriums soll die Zurechnungszeit bei Erwerbsminderungsrenten (§ 59 Abs. 2 Satz 2 SGB VI) schrittweise um 2 Jahre verlängert werden, d. h. 2 Jahre später enden, statt mit Vollendung des 60. mit der des 62. Lebensjahres. Dies soll parallel zur Anhebung der Regelaltersgrenze erfolgen. Die Zurechnungszeit würde sich 2012 um einen Monat, 2023 um ein Jahr und 2029 um die vollen zwei Jahre verlängern. Dies ist im Grundsatz sachgerecht, weil damit die mit der Anhebung der Regelaltersgrenze vorgenommene Erhöhung um zwei Jahre nachvollzogen würde. Damit würde die Differenz zwischen dem Ende der Zurechnungszeit und der Regelaltersgrenze erhalten bleiben. Außerdem ist darauf hinzuweisen, dass unter den Rentnern, die ergänzend auf die Grundsicherung angewiesen sind, sich überproportional viele Erwerbsminderungsrentner befinden (vgl. Statistisches Bundesamt, Sozialberichterstattung, Tabelle B 3, Stand August 2010).

77. Gegenüber dem jetzt geltenden Recht ergäben sich bei Erwerbsminderungsrenten zunächst nur marginale Verbesserungen, die erst zum Endzeitpunkt der Verlängerung der Zurechnungszeit spürbarer werden. Der Sozialbeirat begrüßt daher, dass im Rahmen des Rentendialogs weitere Reformmaßnahmen geprüft werden, mit denen die Absicherung der Bezieher von Erwerbsminderungsrenten relativ kurzfristig verbessert werden kann. Als Abhilfe besonders geeignet erscheint der Ansatz, eine noch zu bestimmende Zahl von Jahren vor dem Eintritt der Erwerbsminderung als „beitragsgeminderte Zeit“ zu bewerten; damit könnte ein krankheitsbedingter Leistungsabfall vor dem Eintritt der Erwerbsminderung aufgefangen werden. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Kosten einer solchen Lösung mit der Zahl der Jahre, die so begünstigt würden, deutlich ansteigen.

78. Diese Maßnahmen führen allerdings zu erhöhten Kosten. Ein Teil der Mitglieder des Sozialbeirats hält daher Einsparungen an anderer Stelle für erforderlich. Ein anderer Teil der Mitglieder hält diese Maßnahmen für notwendig, aber nicht für ausreichend, um dem hohen Armutsrisiko dieser Personengruppe zu begegnen.

79. Der Sozialbeirat weist erneut (vgl. BT-Drs. 17/3900, S. 86) auf das Problem hin, dass die Renten wegen Erwerbsminderung zwar wie alle Renten von ihrer Niveauabsenkung insbesondere durch die Dämpfung der Anpassung betroffen sind, dass es bei ihnen aber – anders als bei den Altersrenten – keine vergleichbaren Möglichkeiten gibt, ihre Niveauminderung durch Leistungen der privaten Vorsorge aufzustocken. Es sollten - trotz aller dabei bestehenden Probleme (vgl. Sozialbeirat, BT-Drs. 17/3900, S. 86) - durch die Ausgestaltung der staatlichen Förderung Anreize geschaffen werden, dass durch die Verträge der privaten Vorsorge auch das Risiko der Invalidität besser abgesichert wird. Notwendig für eine sozialverträgliche Gestaltung sind Lösungen, die gerade auch Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern mit hohem Erwerbsminderungsrisiko eine finanzierbare Absicherung ermöglichen. Die Bundesregierung ist bislang der Empfehlung des Sozialbeirats im Gutachten 2010 nicht gefolgt, während des Regierungsdialogs zu prüfen, ob und wie geeignete Angebote der betrieblichen und privaten Vorsorge gestaltet werden können.

VIII. Die geplante Neuregelung der Hinzuverdienstgrenzen durch die „Kombirente“

80. Vorgezogene Altersrenten werden, damit nicht durch Rente und Hinzuverdienst ein höheres Gesamteinkommen als vor dem Rentenbezug erzielt wird, nur gezahlt, wenn bestimmte Hinzuverdienstgrenzen nicht überschritten werden (§§ 34 Abs. 2 und 3 SGB VI). Diese Grenzen dürfen unschädlich zweimal im Jahr um einen Betrag in Höhe der jeweiligen Hinzuverdienstgrenze überschritten werden. Diese Regelungen sind überaus kompliziert. Die an die Teilrentenstufen (2/3, 1/2, 1/3) gekoppelten starren Hinzuverdienstgrenzen führen darüber hinaus dazu, dass, werden sie auch nur geringfügig überschritten, für den Versicherten die nächst niedrigere Teilrentenstufe maßgeblich ist. Ein nur geringfügig höheres Einkommen kann somit zu einem deutlich niedrigeren Rentenzahlbetrag führen.

81. Das Bundesarbeitsministerium schlägt deshalb die Einführung einer individuellen Hinzuverdienstgrenze vor. Maßstab ist das früher erzielte Einkommen, wobei um zufällige Schlechterstellungen zu vermeiden, nicht nur auf Werte unmittelbar vor Rentenbeginn abgestellt werden soll. Soweit die Rente und der Hinzuverdienst diese Obergrenze überschreiten, soll die Rente „centgenau“ gemindert werden. Zu einer nach geltendem Recht möglichen unverhältnismäßigen Kürzung der Rente könnte es nicht mehr kommen. Auch das Verfahren soll vereinfacht werden. Es gäbe keine monatliche Einkommensprüfung mehr sondern nur noch eine jährliche.

82. Die veränderte Hinzuverdienstregelung könnte einen flexibleren Wechsel in den Ruhestand erleichtern, aber auch zu einer früheren Inanspruchnahme von Renten führen. Die Hinzuverdienstmöglichkeiten bei Vollrenten würden deutlich ausgeweitet. Der Verfahrenserleichterung, zu der die Neuberechnung führen würde, stünde wegen der gleitenden Anrechnung eine überaus komplizierte Ermittlung der Abschläge gegenüber, die sich aus dem vorzeitigen Bezug der Rente ergeben.

IX. Zehn Jahre „Riester-Rente“

1. Verteilungswirkungen der Riester-Förderung

83. In Kürze wird die mit dem Altersvermögensgesetz eingeführte staatlich geförderte private Altersvorsorge, die so genannte Riester-Rente, zehn Jahre alt. Mit 15 Millionen abgeschlossenen Verträgen zum 30. September 2011 hat sie einen hohen Verbreitungsgrad erreicht. 10,6 Millionen Verträge sind Versicherungsverträge (70,9 Prozent), 733 Tausend oder 4,9 Prozent Banksparpläne, 2,9 Millionen Investmentfondsverträge (19,5 Prozent) und 704 Tausend (4,7 Prozent) sogenannte Wohn-Riester-Verträge. Unter den im Jahr 2011 bis Ende September hinzugekommenen Verträgen dominiert weiterhin die Anlageform der Versicherung (259 Tausend = 42,6 Prozent), inzwischen aber dicht gefolgt von Wohn-Riester-Verträgen (213 Tausend = 35 Prozent), Investmentfonds (106 Tausend = 17,4 Prozent) und Banksparplänen (30 Tausend = 4,9 Prozent). Die staatlich geförderte Riester-Rente befindet sich damit weiter auf einem soliden Wachstumspfad. Die Zahl der Förderberechtigten wurde von dem DIW 2010 auf 30 – 36 Millionen geschätzt (Wochenbericht des DIW-Berlin Nr. 8/2010, S. 9). Mithin hätten zwischen 40 und 50 Prozent der Förderberechtigten mittlerweile Verträge gezeichnet.

84. Das Volumen der Altersvorsorgezulage betrug nach der Steuerstatistik im Jahr 2010 nach den ersten drei Zahlterminen 2,6 Milliarden Euro, knapp 32 Euro je Einwohner. Hierbei handelt es sich um vorläufige Angaben, da Zulagen für das Beitragsjahr 2010 bis Ende 2012 beantragt werden können. Die Förderung wird im Vergleich der Bundesländer sehr unterschiedlich wahrgenommen. Sie betrug in Sachsen 38,85 Euro je Einwohner, in Bayern 38,07 Euro und in Thüringen 37,97 Euro. Die geringsten Fördervolumina werden in den Stadtstaaten mit Werten zwischen 18,91 Euro je Einwohner in Bremen gemessen, gefolgt von Hamburg (22,11 Euro) und Berlin (22,50 Euro je Einwohner).

85. Auch die Entwicklung der Fördervolumina, die Rückschlüsse auf die Wahrnehmung der Riester-Förderung in der Bevölkerung in einem Land unterstützt, fällt unterschiedlich aus. Hier nahmen die Fördervolumina im Jahr 2010 in den neuen Ländern nur sehr unterdurchschnittlich zu, während die höchsten Zuwächse in westlichen Bundesländern realisiert wurden (Schleswig-Holstein +20,3 Prozent je Einwohner, Baden-Württemberg +12,4 Prozent, Nordrhein-Westfalen +12 Prozent). Auch

wenn zu berücksichtigen ist, dass das Volumen der Zulagen auf Anträgen basiert, die sich auf Vorjahre beziehen, und regional unterschiedliche Zeitverzögerungen bei Beantragung und Bewilligung der Zulagen auftreten, lässt dies auf beachtliche regionale Unterschiede beim Vorsorgeverhalten schließen. Auch die Dynamik erscheint sich nicht gleichförmig zu entwickeln. Insgesamt sind das Vorsorgeverhalten und seine Dynamik noch nicht ausreichend erforscht.

86. Auf Basis der bei der Zentralen Zulagenstelle für Altersvermögen (ZfA) vorliegenden Daten wurden Auswertungen zu den soziodemografischen Merkmalen (Geschlecht, Alter, Jahreseinkommen, etc.) der Riester-Zulagenempfänger vorgenommen. Da Zulaganträge noch zwei Jahre nach Ablauf des Beitragsjahres beim zuständigen Produktanbieter gestellt werden können und von diesem anschließend noch an die ZfA weitergereicht werden müssen, sind abschließende Auswertungen erst mit großer zeitlicher Verzögerung möglich. Das letzte Beitragsjahr, für das endgültige Zahlen vorliegen, ist das Jahr 2007. Es markiert das Ende der dritten Förderstufe der Riester-Rente, bei dem die Grundzulage (Kinderzulage) 114 Euro (138 Euro) betragen hat. Voraussetzung für den Erhalt der vollen Zulage war ein Mindesteigenbeitrag von 3 Prozent des Vorjahreseinkommens (einschließlich der Zulage).

87. Die Ergebnisse zeigen, dass die Riester-Förderung vor allem von Personen mit geringem beitragspflichtigen Einkommen in Anspruch genommen wird. So verfügten über 70 Prozent der Zulagenempfänger über ein beitragspflichtiges Einkommen von weniger als 30 Tausend Euro. Damit kam die Riester-Förderung mehr Personen mit einem unterdurchschnittlichen als mit einem überdurchschnittlichen beitragspflichtigen Einkommen zugute.

88. Allerdings lässt die Zulagenstatistik keine verlässliche Aussage darüber zu, ob die begünstigten Personen aus einkommensschwachen Haushalten stammen. Denkbar wäre zum Beispiel, dass der hohe Anteil von Personen mit geringem Jahresarbeitsentgelt u. a. darauf beruht, dass viele Riester-berechtigte Verheiratete von der Förderung Gebrauch gemacht haben, deren Ehepartner über ein hohes Einkommen verfügt. Insofern bedarf es weiterer Untersuchungen.

89. Eine umfassende Bewertung der Entwicklung ist bisher nicht möglich, da nicht ausreichend Daten zur Verfügung stehen. Der Sozialbeirat empfiehlt der Bundesregierung erneut, die Datenlage zur Beurteilung der Vorsorge-Aktivitäten im Rahmen

kapitalgedeckter Altersvorsorgesysteme zu verbessern und die erforderlichen rechtlichen und statistischen Grundlagen dafür zu schaffen (vgl. BT-Drs. 17/3900 S. 86).

2. Verbraucherschutz im Rahmen der Riester-Rente

90. Die Riester-Rente war von Beginn an als eine freiwillige, ergänzende, private Altersvorsorge konzipiert, bei der die Förderberechtigten selbst über die Auswahl ihres Altersvorsorgeprodukts entscheiden sollen. Die von dem Gesetzgeber gewollte und mit dem „Eigenheimrentengesetz“ 2008 noch erweiterte Produktvielfalt führt zwangsläufig zu sehr unterschiedlichen Kostenstrukturen bei den Altersvorsorgeprodukten und zu Problemen bei der Marktübersicht. Gleichwohl sind Transparenz und Vergleichbarkeit wichtige Voraussetzungen für einen funktionierenden Wettbewerb im Markt der privaten Altersvorsorgeprodukte. Nach dem Gutachten von ZEW/infas/iFF zur Transparenz von privaten Riester- und Basisrentenprodukten vom Juli 2010 wird „die gegenwärtige Transparenz auf dem Markt für Riester-Produkte ... insgesamt als unzureichend eingeschätzt“ (S. 66). So zeigen die Analysen, „dass die bisherigen Transparenzvorschriften zum Ausweis der Kosten von Altersvorsorgeverträgen das Ziel der Schaffung von Kostentransparenz bei dem Vorsorgesparer weitgehend verfehlen“ (S. 49 ff.).

91. Daher begrüßt der Sozialbeirat, dass das Bundesministerium der Finanzen (BMF) an einem Vorschlag zur Einführung eines Produktinformationsblattes für zertifizierte Altersvorsorge- und Basisrentenverträge arbeitet, mit dem den Verbrauchern Informationen – insbesondere über Leistungen, Garantien, Kosten und Risiken – in verständlicher Form gegeben werden sollen. Der Sozialbeirat ist sich bewusst, dass es methodisch sehr schwierig ist, die verschiedenen Riester-Produkte über einfache Kennzahlen für die Verbraucher vergleichbar zu machen. Zur Sicherstellung der Markttransparenz erscheint es aber erforderlich, dass die Vielfalt der Produkte durch einheitliche und verständliche Kennziffern dargestellt wird. Um die unterschiedliche Struktur der Riester-Produkte angemessen abbilden zu können, sollten einheitliche Berechnungsgrundlagen und -verfahren dieser Kennziffern gewährleistet sein. Die Kennzahlen sollten nach einer angemessenen Zeit insbesondere auch in Bezug auf ihre Praxistauglichkeit überprüft werden

92. Angesichts der anhaltenden Diskussion um die Kosten und die Rendite von Riester-Verträgen sollte die Bundesregierung die Marktbeobachtung der Riester Rente intensivieren. Dazu müssten Verzinsung und Kosten unter Beachtung der Anlage-

risiken für geförderte Riester-Produkte regelmäßig mit Blick auf das Ziel einer ausreichenden ergänzenden Sicherung evaluiert werden. Die Politik muss, da sie der steuerlich geförderten Riester-Rente eine wichtige Rolle im System der Altersvorsorge zugewiesen hat, darauf achten und ggf. den rechtlichen Rahmen dafür schaffen, dass die Vorsorgesparer mit ihren Beiträgen den staatlichen Zulagen und den Zinsen ein möglichst hohes individuelles Altersvorsorgevermögen aufbauen können, ohne dass dies in unverhältnismäßiger Weise durch Kosten gemindert wird.

93. Handlungsbedarf ergibt sich aus Sicht des Sozialbeirats außerdem bezüglich der in den geförderten Altersvorsorgeprodukten abgesicherten Risiken. Die bisher abgeschlossenen Riester-Verträge decken in aller Regel nur das Langlebkeitsrisiko, nicht aber das Erwerbsminderungsrisiko ab. Dies dürfte auch daran liegen, dass Beiträge zur Absicherung des Erwerbsminderungsrisikos im Rahmen der Garantie der eingezahlten Beiträge (§ 1 Abs. 1 Nr. 3 AltZertG) bislang nur in Höhe von max. 15 Prozent der Gesamtbeiträge unberücksichtigt bleiben dürfen. Hierdurch ist im Ergebnis eine umfassende Absicherung des Erwerbsminderungsrisikos im Rahmen der Riester-Rente nicht möglich. Dies ist insofern bedenklich, als der Anteil der Rentner, die wegen einer Erwerbsminderung auf Grundsicherung angewiesen sind, deutlich höher ist, als der entsprechende Anteil bei den Altersrentnern.

94. Das Erwerbsminderungsrisiko in einem ergänzenden, auf Freiwilligkeit beruhenden System effizient abzusichern birgt allerdings Schwierigkeiten. Der Sozialbeirat empfiehlt erneut, den Blick weiter auf die Absicherung des Risikos der Erwerbsminderung zu richten und dabei insbesondere zu prüfen, wie geeignete Angebote der betrieblichen und privaten Vorsorge sowie der gesetzlichen Rentenversicherung gestaltet und verbreitet werden können.

X. Anpassung des Reha-Budgets

1. Das Reha-Budget

95. Mit den geburtenstarken Jahrgänge der frühen 1960er Jahre gelangen derzeit und in den nächsten Jahren deutlich größere Versichertenkohorten in jene Altersgruppen, die besonders häufig einen Rehabilitationsbedarf aufweisen. Es wird allein

wegen der demografischen Entwicklung mehr Menschen geben, die auf eine Rehabilitationsleistung angewiesen sind, um weiter erwerbsfähig zu sein. Außerdem macht die Umsetzung der beschlossenen Anhebung der Altersgrenze („Rente mit 67“) gezielte Leistungen zur Rehabilitation notwendig, um die Erwerbsfähigkeit der Versicherten über die bisherige Altersgrenze hinaus zu erhalten. Darüber hinaus sind weitere Entwicklungen im Reha-Geschehen zu berücksichtigen, so unter anderem im Bereich der Anschlussrehabilitation (AHB), der psychischen Erkrankungen mit Rehabilitationsbedarf, der onkologischen Rehabilitation (§ 31 SGB VI), der stufenweisen Wiedereingliederung zu Lasten der Rentenversicherung sowie der präventiven Leistungen.

96. In den letzten Jahren war eine stetige Zunahme des Reha-Bedarfs und der Reha-Inanspruchnahme innerhalb der gesetzlichen Rentenversicherung zu verzeichnen: Die Zahl der Bewilligungen hat von 2005 auf 2010 für die medizinische Rehabilitation um 21 Prozent und für die berufliche Rehabilitation um 30 Prozent zugenommen. Zudem waren aufgrund der allgemeinen Kostenentwicklung die Vergütungen für Rehabilitationsleistungen anzupassen.

97. Die Aufwendungen der Rentenversicherung für Rehabilitationsleistungen sind nach § 220 SGB VI durch das Reha-Budget, den sog. Reha-Deckel, begrenzt. Für 2011 liegt das Budget bei 5,53 Milliarden Euro. Dieses Budget orientiert sich in seiner Fortschreibung allein an der jährlichen Entwicklung der durchschnittlichen Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer; strukturelle Änderungen bzgl. des Reha-Bedarfs bleiben dagegen unberücksichtigt.

98. Bis 2010 konnte die Deutsche Rentenversicherung das Reha-Budget dennoch einhalten – durch effizienten Mitteleinsatz und konsequente Anstrengungen zur Ausgabenbegrenzung. Zukünftig besteht jedoch die Gefahr, dass das Budget nur durch einen Verzicht auf notwendige und sinnvolle Leistungen einzuhalten sein wird. Daraus ergibt sich ein Spannungsfeld zwischen dem rechtlichen Anspruch auf Rehabilitationsleistungen bei individueller Reha-Bedürftigkeit und den budgetierten Mitteln der Rentenversicherung. Ein Verzicht auf notwendige Reha-Leistungen könnte in der Folge zu einer Zunahme von Erwerbsminderungsrenten führen und nicht zuletzt den Bemühungen um eine Erhöhung der Lebensarbeitszeit entgegenlaufen.

2. Veränderter Anpassungsmechanismus für das Reha-Budget

99. Es ist deshalb notwendig, zusätzlich zumindest auch die demografische Entwicklung und die Verlängerung der Lebensarbeitszeit – insbesondere als Folge der Heraufsetzung der Regelaltersgrenze – zu berücksichtigen. Die beiden Faktoren Prävention und Inanspruchnahme sind zwar ebenfalls auf der Agenda, aber zumindest derzeit in ihren finanziellen Auswirkungen noch nicht ausreichend zu konkretisieren.

100. Berücksichtigt man zusätzlich zur Lohnentwicklung nur die Veränderung des Versichertenpotentials, dann läge der Reha-Deckel nach Berechnungen der Deutschen Rentenversicherung Bund in den Jahren 2016/2018 um 200 bis 300 Millionen Euro über dem Wert, der sich aus der aktuellen Fortschreibungsregel ergibt. Danach, also ab 2018, sinken die demografiebedingten Mehrausgaben wieder. Insofern wären die finanziellen Mehrbelastungen, die sich aus einer ergänzenden Demografie-Komponente bei der Anpassung des Reha-Budgets ergäben, begrenzt und auch nur vorübergehend, zumal sich später auch entlastende Wirkungen ergeben.

101. Zudem kann dem erfolgreichen Einsatz von Rehabilitationsmaßnahmen ein deutlich höherer Nutzen gegenüberstehen. Dieser Nutzen kann für die Rentenversicherung durch vermiedene Erwerbsminderungsrentenzahlungen und durch weiterfließende Beiträge entstehen. Weiteren Nutzen haben die Krankenversicherung durch sinkende Ausgaben für Krankenbehandlung und Krankengeld sowie vor allem Betriebe und Unternehmen durch den Erhalt von Fachkräften und geringere Aufwendungen für Lohnfortzahlung.

102. Vor diesem Hintergrund sollte die Rentenversicherung durch eine Veränderung des Anpassungsmechanismus für das Reha-Budget nach § 220 SGB VI in die Lage versetzt werden, auch künftig die notwendigen Rehabilitationsleistungen für die Versicherten bedarfsgerecht zu erbringen und so die gesetzliche Verpflichtung „Reha vor Rente“ umzusetzen. Daher unterstützt der Sozialbeirat das Anliegen der Rentenversicherung, das Reha-Budget angemessen an die demografische Entwicklung anzupassen. Die politische Bereitschaft hierzu scheint zu bestehen (vgl. BT-StenBer. 17/130, S. 15382 ff.).

XI. Beiträge für in Werkstätten für behinderte Menschen tätige behinderte Menschen

103. In dem in der parlamentarischen Beratung befindlichen Entwurf eines „Vierten Gesetzes zur Änderung des SGB IV und anderer Gesetze“ (BT-Drs. 17/6764) ist vorgesehen (§ 179 Abs. 1 Satz 1 und Satz 2 SGB VI-E), dass die Rehabilitationsträger rückwirkend ab dem 1. Januar 2008 den Trägern der Werkstätten für behinderte Menschen (WfbM) für im Eingangsverfahren oder im Berufsbildungsbereich tätige Menschen mit Behinderungen sämtliche Beiträge zur Rentenversicherung erstatten sollen. Bisher waren diese Beiträge, soweit die Versicherungspflicht dieser Personen auf § 1 Satz 1 Nr. 2 lit. a SGB VI beruht, durch den Bund zu erstatten. In der Gesetzesbegründung wird ausgeführt, dass es sich um eine ausdrückliche, gesetzliche Klarstellung handele (BT-Drs. 17/6764, S. 22).

104. Das ist nicht zutreffend. Es wird vielmehr das auf Veranlassung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales seit 2008 von der Bundesagentur für Arbeit (BA) und seit 2009 von den Trägern der Deutschen Rentenversicherung praktizierte Erstattungsverfahren rückwirkend auf eine gesetzliche Grundlage gestellt. Es geht – soweit es die Rentenversicherung betrifft – um Beträge zwischen 30 bis 35 Millionen Euro jährlich.

105. Die Änderung ist politisch sehr umstritten. Sie wird von den Kostenträgern und den Sozialpartnern abgelehnt. Der Sozialbeirat greift diese Diskussion auf, weil sie deutlich macht, wie immer wieder auch im Detail versucht wird, die Grenze zwischen der Steuerfinanzierung sozialer Leistungen und der Beitragsfinanzierung von Leistungen der Sozialversicherung zu Lasten allein der Beitragszahler zu verschieben – ein Problem, das der Sozialbeirat in diesem Gutachten schon an anderer Stelle angesprochen hat (vgl. Teil VI, 7.6; s.a. sein Gutachten 2010, BT-Drs. 17/3900, S. 76).

106. Menschen mit Behinderungen in staatlich anerkannten Werkstätten sind seit 1975 u.a. in der gesetzlichen Rentenversicherung versicherungspflichtig, weil sie entweder als Beschäftigte gelten (§ 1 Satz 1 Nr. 2 i.V.m. Satz 5 SGB VI), oder weil sie als Bezieher von Übergangsgeld „sonstige Versicherte“ nach § 3 Satz 1 Nr. 3

SGB VI sind. Im zuletzt genannten Fall zahlen die Rentenversicherungsträger sowohl die Reha-Maßnahme als auch die Beiträge zur Sozialversicherung. Das ist unstrittig. Die Meinungsunterschiede betreffen die Fälle, in denen Menschen mit Behinderungen in den staatlich anerkannten Werkstätten nach § 1 Satz 1 Nr. 2 SGB VI rentenversichert sind und sie wegen ihrer besonderen Situation als „Beschäftigte im Sinne des Rechts der Rentenversicherung“ „gelten“ (§ 1 Satz 5 SGB VI). Mit dem Eintritt in die Werkstatt wird ihnen ein fiktives Mindestarbeitsentgelt von 80 Prozent der Bezugsgröße, d.h. in etwa des Durchschnittsentgelts aller Rentenversicherten zugeordnet (§ 162 Nr. 2 SGB VI). Das im Arbeitsbereich der Werkstätten tatsächlich erzielte Entgelt macht im Durchschnitt deutlich weniger als 1/10 des gesetzlich festgelegten Mindestwerts aus.

107. Bei der Rehabilitation dieser Menschen mit Behinderungen handelt es sich um Maßnahmen, bei denen ihre Erfolgsaussicht als persönliche Voraussetzung, die bei sonstigen Versicherten immer gegeben sein muss (§ 10 SGB VI), weder gefordert werden kann noch wird (§ 42 Abs. 1 Satz 3 SGB IX). Deshalb stellen diese Maßnahmen eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe dar, die an sich aus Steuermitteln zu finanzieren ist. Dennoch teilt das geltende Recht die Verantwortlichkeiten. Die Rentenversicherungsträger haben für die Leistungen und die Krankenversicherungsbeiträge aufzukommen, der Bund hat die Rentenversicherungsbeiträge zu tragen. Dies ist im geltenden Recht dadurch sicher gestellt, dass zwar die Träger der Einrichtungen die entsprechenden Beiträge zu zahlen haben (§§ 168 Abs. 1 Nr. 2, 173 Abs. 1 SGB VI), diesen aber ein Erstattungsanspruch gegen den Bund zusteht. Er hat den Einrichtungen die Beiträge zu erstatten, die auf den Betrag zwischen dem tatsächlich erzielten monatlichen Arbeitsentgelt und dem fiktiven Mindestentgelt in Höhe von 80 Prozent der monatlichen Bezugsgröße entfallen (§ 179 Abs. 1 Satz 1 SGB VI). Da das tatsächliche Entgelt der Menschen mit Behinderungen deutlich niedriger ist, hat somit der Bund den überwiegenden Teil des Beitrages zu tragen. Nur im Übrigen, d.h. soweit der Bund keine Erstattung zu leisten hat, haben die für die jeweilige Maßnahme zuständigen Sozialleistungsträger den Einrichtungsträgern die Beiträge zu erstatten (§ 179 Abs. 1 Satz 2 SGB VI).

108. Über diese Rechtslage bestand seit jeher zwischen allen Beteiligten Einigkeit. Der Bund ist seiner Erstattungspflicht über Jahrzehnte hinweg nachgekommen, ohne

danach zu differenzieren, ob es sich bei den jeweils abzusichernden Behinderten um solche im Eingangs-, im Arbeitstrainings- (jetzt Berufsbildungs-) oder im Arbeitsbereich der Werkstätten handelte. Erst seit 2007 vertritt das Bundesministerium für Arbeit und Soziales die Auffassung, eine Erstattungspflicht des Bundes komme ausschließlich hinsichtlich der Beiträge für Behinderte im Arbeitsbereich der Werkstätten in Betracht; bei den Beiträgen für solche Personen im Eingangs- und im Berufsbildungsbereich hingegen sei immer nur der jeweils zuständige „Kostenträger“ zur Erstattung verpflichtet. Eine entsprechende Weisung des Ministeriums an die Bundesagentur für Arbeit ist von dem Bayerischen Landessozialgericht (Urteil vom 25. Februar 2010 - L 10 AL 225/08 KL) aber rechtskräftig als rechtswidrig aufgehoben worden.

109. Die Begründung der geplanten Gesetzesänderung im Entwurf ist daher unzutreffend. Sie unterschlägt auch, dass sich das Bundesarbeitsministerium in schriftlichen Vereinbarungen mit den Rentenversicherungsträgern verpflichtet hatte, die durch die Rentenversicherungsträger ohne Anerkennung einer Rechtspflicht geleisteten Zahlungen für Personen im Eingangsverfahren und im Berufsbildungsbereich einer WfbM im Fall des gerichtlichen Unterliegens zu erstatten. Die geplante Gesetzesänderung stellt daher keine Klarstellung, sondern eine Änderung des geltenden Rechts dar.

110. Diese wird von dem Sozialbeirat abgelehnt. Die geplante Gesetzesänderung würde die ohnehin schon einseitige Lastenverteilung noch weiter zu Lasten der Rentenversicherungsträger verschieben. Auszugehen ist von dem Grundsatz, dass die Finanzierung staatlicher Fürsorgeleistungen nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aus allgemeinen Mitteln des Staates und nicht aus den Beiträgen der Versicherten zu erfolgen hat (vgl. BVerfGE 75, 108 [148]). Ansonsten wäre der Grundsatz der Belastungsgleichheit aller Bürger verletzt. Somit müssen an den Lasten, die sich aus der Erfüllung gesamtstaatlicher Aufgaben ergeben, grundsätzlich alle beteiligt werden, nicht nur diejenigen, die als Versicherte oder Arbeitgeber Sozialbeiträge leisten. Diesem Grundsatz würde es entsprechen, dass die gesamte Rehabilitation dieser Menschen mit Behinderungen aus Steuermitteln finanziert würde. Dies ist nicht der Fall, weil sich der Bund schon nach geltendem Recht auf Kosten u.a. der Rentenversicherungsträger weitgehend dadurch entlastet hat,

dass diese für die Reha-Maßnahme aufzukommen haben. Daraus nun zu folgern, dass sie aus angeblich systematischen Gründen insoweit auch noch für die Rentenversicherungsbeiträge aufkommen müssten, verkennt, dass bereits diese Primärverpflichtung einen Systembruch darstellt, der ohne weitere Systemwidrigkeit nicht – wie geplant – ausgeweitet werden kann. Der Sozialbeirat empfiehlt daher, von der geplanten Änderung Abstand zu nehmen.

Berlin, den 29. November 2011

[Prof. Dr. Franz Ruland]