

Koalitionsvertrag und RV-Leistungsverbesserungsgesetz – Was erwartet die Rentenversicherung in der neuen Legislaturperiode?

Dr. Herbert Rische

Am 16. 12. 2013 haben Union und SPD den Koalitionsvertrag² unterzeichnet. Er sieht erhebliche Leistungsverbesserungen bei der gesetzlichen Rente vor. Am 29. 1. 2014 hat die Bundesregierung den Entwurf eines Gesetzes über Leistungsverbesserungen in der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Leistungsverbesserungsgesetz)³ beschlossen, mit dem ein Teil der im Koalitionsvertrag vorgesehenen rentenpolitischen Maßnahmen umgesetzt werden soll. In Kraft treten soll das Gesetz im Wesentlichen bereits zum 1. 7. 2014. Ausgehend vom Koalitionsvertrag und vom Regierungsentwurf beleuchtet der Beitrag die rentenrechtlichen Entwicklungen, die sich für die laufende Legislaturperiode abzeichnen.

1. Das RV-Leistungsverbesserungsgesetz

Der Koalitionsvertrag nimmt auf verschiedene rentenrechtliche Themen Bezug⁴, von denen im Entwurf eines RV-Leistungsverbesserungsgesetzes vier aufgegriffen werden: die Einführung einer „Mütterrente“ und einer abschlagsfreien Altersrente ab 63, die Verbesserung der Absicherung erwerbsgeminderter Menschen und die Anhebung des Reha-Deckels. Der Gesetzesentwurf konzentriert sich damit auf Vorhaben, die – wie der Titel des Gesetzes schon anschaulich macht – unmittelbar zu Verbesserungen bei den betroffenen Rentnern führen und die zentralen rentenrechtlichen Ankündigungen aus dem Bundestagswahlkampf von CDU/CSU einerseits („Mütterrente“) und SPD andererseits (abschlagsfreie Rente ab 63) aufgreifen. Die Auswirkungen der Maßnahmen sollen unter Inkraftnahme des sehr engen Zeitfensters, das für die Umsetzung bleibt, noch im Laufe dieses Jahres spürbar werden. Ein Inkrafttreten der Regelungen ist für den 1. 7. 2014 vorgesehen; die Anhebung des Reha-Deckels soll rückwirkend zum 1. 1. 2014 erfolgen.

1.1 „Mütterrente“

Während zu Beginn der Reformdiskussion in der vergangenen Legislaturperiode die rentenrechtliche Absicherung von Geringverdienern durch eine sog. Zuschuss- oder Lebensleistungsrente⁵ im Vordergrund stand, rückte im Laufe der Legislaturperiode die rentenrechtliche Anerkennung der Kindererziehung immer stärker in das Zentrum der Aufmerksamkeit. Dies zeichnete sich bereits im Übergang vom Entwurf eines Lebensleistungsanererkennungsgesetzes zum Entwurf eines Alterssicherungsstärkungsgesetzes ab⁶. Anfang November 2012 kündigte die Bundesregierung an, prüfen zu wollen, inwieweit es finanzielle Spielräume gebe, Müttern mit mehreren Kin-

dern, die vor 1992 geboren worden sind, eine höhere Rentenleistung zu ermöglichen⁷. Im Wahlkampf war die „Mütterrente“ das zentrale rentenrechtliche Thema der CDU/CSU.

Festlegungen im Koalitionsvertrag folgend ist im Gesetzesentwurf vorgesehen, die Rente für Mütter oder Väter, deren Kinder vor 1992 geboren sind, zu erhöhen. Wird am 30. 6. 2014 schon eine Rente gezahlt, soll die Aufstockung ab Juli 2014 in Höhe eines Entgeltpunkts erfolgen, d. h. um etwa 28 EUR im Westen und knapp 26 EUR im Osten. Es handelt sich dabei um Bruttobeträge, die sich um Abzüge für die Kranken-

Dr. Herbert Rische ist Präsident der Deutschen Rentenversicherung Bund¹.

¹ Für die Unterstützung bei der Erstellung dieses Beitrags bedanke ich mich bei Sylvia Dünn.

² „Deutschlands Zukunft gestalten“ – Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 16. 12. 2013, S. 51 ff.

³ Entwurf eines RV-Leistungsverbesserungsgesetzes, BR-Drucks. 25/14.

⁴ Zu den rentenrechtlichen Vereinbarungen im Koalitionsvertrag vgl. Schmähl, Alterssicherung der Großen Koalition: Kasse macht sinnlich, aber nicht unbedingt klug, G+S 5/2013, S. 53 ff.

⁵ Referentenentwurf eines Gesetzes zur Anerkennung der Lebensleistung in der Rentenversicherung (RV-Lebensleistungsanererkennungsgesetz) vom 22. 3. 2012; Referentenentwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Alterssicherung (Alterssicherungsstärkungsgesetz) vom 7. 8. 2012.

⁶ Im Entwurf des Alterssicherungsstärkungsgesetzes wurde die Zuschussrente um eine familienbezogene Komponente erweitert. Die Beitragszeiten von Geringverdienern mit Zeiten der Kindererziehung oder Pflege sollten um 150 %, die von Geringverdienern ohne solche Zeiten dagegen nur um 50 % hochgewertet werden, vgl. § 70a Abs. 2 und 3 SGB VI-E.

⁷ Der Beschluss „Stetiges Wachstum und sichere Arbeitsplätze für ein starkes Deutschland“ wurde im Internet veröffentlicht, wobo.de/news/stetiges-wachstum-und-sichere-arbeitsplaetze-fuer-ein-starkes-deutschland; vgl. auch die Darstellung von Gerda Hasselfeldt (MdB) auf www.csu-eichenau.de/pdf/ggh-Koalitions Gipfel.pdf.

und Pflegeversicherung der Rentner und ggf. um Steuern vermindern. Maßgebend für den Zuschlag soll sein, ob eine Kindererziehungszeit im 12. Kalendermonat nach Ablauf des Monats der Geburt des Kindes im Versicherungskonto gespeichert ist. Denjenigen, die ab 1.7.2014 in Rente gehen, soll ein zusätzliches Jahr Kindererziehungszeit im Versicherungskonto gutgeschrieben werden.

Aus Gerechtigkeitsgesichtspunkten ist es sicher nachvollziehbar, dass Müttern oder Vätern, deren Kinder vor 1992 geboren sind, eine Zusatzleistung gewährt werden soll, zumal sie wegen mangelnder Betreuungsangebote geringere Chancen hatten, selbst eine stabile Altersvorsorge aufzubauen. Ob es sich aber um das sozialpolitisch drängendste Problem handelt, ist zu bezweifeln.

Für die Rentenversicherung (RV) sind bei der „Mütterrente“ zwei Punkte von zentraler Bedeutung:

● Finanzierung

Die „Mütterrente“ wird über einen langen Zeitraum Mehrausgaben von mehreren Milliarden Euro jährlich verursachen. Im Jahr 2014 werden zusätzliche Ausgaben von 3,3 Mrd. EUR erwartet, im Folgejahr 6,7 Mrd. EUR. Bis 2030 addieren sich die Kosten (in heutigen Werten) auf über 100 Mrd. EUR. Weil eine Steuerfinanzierung nur zu einem geringen Anteil beabsichtigt ist, sind die Kosten im Wesentlichen von den Beitragszahlern und Rentnern zu tragen. Tatsächlich ist die Honorierung der Erziehungsleistung aber eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Sie muss deshalb aus ordnungspolitischen Gründen aus Steuermitteln und nicht aus Beitragsmitteln finanziert werden. Nur eine Finanzierung aus Steuermitteln gewährleistet, dass alle an der Finanzierung beteiligt werden, auch diejenigen, die nicht gesetzlich rentenversichert sind, und auch die Einkommen über der Beitragsbemessungsgrenze. Schließlich kommen die Kindererziehungszeiten auch Personen zugute, die gar nicht in der gesetzlichen RV versichert, sondern z.B. selbständig oder Mitglied

einer berufsständischen Versorgungseinrichtung sind⁸.

Eine Finanzierung aus Beitragsmitteln ist auch verfassungsrechtlich bedenklich. Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat in ständiger Rechtsprechung⁹ ausgeführt, dass Beiträge zur Sozialversicherung nicht der Finanzierung allgemeiner Staatsausgaben dienen dürfen. Einen Einsatz der Sozialversicherungsbeiträge zur Befriedigung des allgemeinen Finanzbedarfs des Staates hat das BVerfG ausdrücklich für unzulässig erklärt. Ansonsten sei der Grundsatz der Belastungsgleichheit aller Bürger verletzt¹⁰, der Ausprägung des allgemeinen Gleichheitssatzes des Art. 3 Abs.1 Grundgesetz (GG) ist¹¹.

Dass Kindererziehungszeiten aus Steuermitteln finanziert werden müssen, war bislang auch Auffassung des Gesetzgebers. In der Begründung zum Entwurf eines Hinterbliebenenrenten- und Erziehungszeiten-Gesetzes, das 1986 in Kraft getreten ist, heißt es: „Da es sich bei der Anerkennung von Zeiten der Kindererziehung um eine Leistung des Familienlastenausgleichs handelt, ist die Finanzierung Aufgabe des Bundes. Damit werden die Aufwendungen von allen Steuerzahlern getragen“¹².

Eine weitgehende Finanzierung aus Beitragsmitteln und aus der Nachhaltigkeitsrücklage, wie sie von der Bundesregierung beabsichtigt ist, ist nicht nur ordnungspolitisch falsch und verfassungsrechtlich bedenklich. Sie hat für die gesetzliche RV auch gravierende Auswirkungen, weil sie den demographisch bedingten Beitragssatzanstieg erheblich beschleunigt. Auch die Rentner werden dadurch erheblich belastet, denn jeder Beitragssatzanstieg dämpft die Rentenanpassung.

In diesem Zusammenhang wird häufig darauf verwiesen, dass die RV für Kindererziehung vom Bund mehr Beiträge erhalte, als sie aktuell an Rentenleistungen für Kindererziehungszeiten auszahle. Das trifft zwar zu, ist aber kein überzeugendes Argument für eine Beitragsfinanzierung. Im Umlageverfahren verbietet es sich von vornherein, die aktuell gezahlten Beiträge mit den aktuell an ganz andere Personen gezahlten Leistungen zu vergleichen. Beiträge dienen dem Aufbau von Rentenanwartschaften und realisieren sich, wenn der individuelle Rentenanspruch entsteht. Das gilt für die vom Bund zu zahlenden Beiträge für Kindererziehungszeiten (§ 177 Sechstes Buch Sozialgesetzbuch – SGB VI) genauso wie für jede andere Form der Beitragszahlung. Maßgebend ist im Umlageverfahren allein die Äquivalenz zwischen der Höhe der Beiträge und der Höhe des daraus resultierenden Rentenanspruchs.

Es bleibt zu hoffen, dass sich Bundesministerin Andrea Nahles wie angekündigt dafür einsetzen wird, dass für die „Mütterrente“ mehr Steuermittel aufgebracht werden und dass es nicht dauerhaft bei der ordnungspolitisch falschen, verfassungsrechtlich bedenklichen und die Versichertengemeinschaft belastenden Finanzierung aus Beitragsmitteln bleibt.

⁸ Darauf weist auch der Sozialbeirat in seinem Gutachten zum Rentenversicherungsbericht 2013 (BT-Drucks. 18/95), S. 89 (Ziffer 49), hin. Vgl. auch BSG, Urt. v. 18.10.2005, B 4 RA 6/05 R.

⁹ Vgl. etwa BVerfGE 75, 108, 148.

¹⁰ So auch der Sozialbeirat in seinem Gutachten zum Rentenversicherungsbericht 2011 (BT-Drucks. 17/7770), S. 87 (Ziffer 110), im Hinblick auf die Beiträge für behinderte Menschen im Arbeitsbereich der Werkstätten.

¹¹ Koop, Die Änderung des § 179 Abs.1 SGB VI durch das Vierte SGB IV-Änderungsgesetz im verfassungsrechtlichen Kontext – zugleich eine Untersuchung der Grundrechtsfähigkeit von Rentenversicherungsträgern, VSSR 2012, S. 279, 289.

¹² BT-Drucks. 10/2677, S. 30; zur Finanzierung gesamtgesellschaftlicher Aufgaben vgl. auch Bericht der Bundesregierung zur Entwicklung nicht beitragsgedeckter Leistungen und der Bundesleistungen an die Rentenversicherung vom 27.7.2004, Drucksache des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages 15/(8)1799, S. 4, abgedruckt in DRV 10/2004, S. 569 ff.

● Umsetzbarkeit

Der zweite Aspekt, der bei der „Mütterrente“ für die Rentenversicherungsträger (RV-Träger) besonders wichtig ist, ist die praktische Umsetzbarkeit der Regelung. Weil die höhere „Mütterrente“ auch denen zugute kommen soll, die bereits Renten beziehen, sind etwa 9,5 Mio. laufende Renten aufzugreifen und ggf. anzupassen. Bei einer solchen Fallzahl liegt es auf der Hand, dass die Regelung so ausgestaltet werden muss, dass sie verhältnismäßig einfach umzusetzen ist. Es wäre sehr aufwendig und teuer, wenn die RV dazu verpflichtet würde, all diese Renten vollständig neu zu berechnen.

Vor diesem Hintergrund ist es zu begrüßen, dass im Gesetzentwurf für den Rentenbestand die Gewährung eines pauschalen Zuschlags in Höhe eines persönlichen Entgeltpunkts je Kind vorgesehen ist. Ein solcher Zuschlag hat keine Auswirkungen auf die Rentenberechnung im Übrigen und ist deshalb verwaltungsmäßig viel leichter – und damit auch viel kostengünstiger – umzusetzen als eine komplette Neuberechnung der Renten. Zu begrüßen ist auch, dass die Regelung für die Bestandsrentner pauschal gefasst ist und so eine maschinelle Bearbeitung der großen Anzahl der Fälle in einem vertretbaren zeitlichen Rahmen ermöglicht. Ein Zuschlag soll immer dann gewährt werden, wenn für den 12. Kalendermonat nach Ablauf des Monats der Geburt des Kindes eine Kindererziehungszeit im Versicherungskonto gespeichert ist. Insbesondere muss von der Sachbearbeitung nicht im Einzelfall ermittelt werden, wer das Kind tatsächlich im zweiten Lebensjahr (überwiegend) erzogen hat und es müssen nicht alle Versicherungskonten der Bestandsrentner – mit allen sich daraus für die Rentenberechnung ergebenden Konsequenzen – im Nachhinein angepasst werden.

Für den Rentenzugang ab 1. 7. 2014 sieht der Gesetzentwurf – und auch das ist systematisch richtig und verwaltungspraktikabel – statt der Zahlung eines Zuschlags die Gewährung eines weiteren Jahres Kindererziehungszeit vor. Für das zusätzliche Jahr Kindererziehungszeit gelten damit dieselben Regeln wie für alle anderen Kindererziehungszeiten, so dass bei der Rentenberechnung nicht über Jahre und Jahrzehnte hinweg Sonderregelungen zu beachten sind.

1.2 Abschlagsfreie Rente ab 63

Der Gesetzentwurf sieht außerdem eine Änderung der Regelung zur Altersrente für besonders langjährig Versicherte (§ 38 SGB VI) vor. Wer 45 Jahre mit Pflichtbeiträgen für eine versicherte Beschäftigung oder Tätigkeit oder mit Berücksichtigungszeiten zurückgelegt hat, soll ab 1. 7. 2014 bereits nach Vollendung des 63. Lebensjahres abschlagsfrei in Rente gehen können. Über das geltende Recht zum Teil hinausgehend, sollen auf die Wartezeit von 45 Jahren künftig alle Zeiten des Bezugs von Entgeltersatzleistungen der Arbeitsförderung und Leistungen bei Krankheit sowie Übergangsgeld angerechnet werden,

soweit sie Pflichtbeitragszeiten oder Anrechnungszeiten sind. Zeiten des Bezugs von Arbeitslosenhilfe und Arbeitslosengeld II sollen – wie bisher – auf diese Wartezeit nicht angerechnet werden. Gelten soll die Regelung ab dem 1. 7. 2014. Allerdings soll es nicht dauerhaft bei der Altersgrenze von 63 Jahren bleiben. Beginnend mit dem Geburtsjahrgang 1953 soll die Altersgrenze jeweils in Schritten von zwei Monaten pro Jahrgang auf das vollendete 65. Lebensjahr angehoben werden. Ab dem Geburtsjahrgang 1964 soll so wieder die Altersgrenze von 65 Jahren gelten.

Regelungstechnisch ließ sich die abschlagsfreie Rente ab 63 nur als Modifikation der Rente für besonders langjährig Versicherte (§ 38 SGB VI) gestalten. Als neue Rentenart konnte die abschlagsfreie Rente ab 63 nicht ausgestaltet werden, weil ansonsten die Rente für besonders langjährig Versicherte aufgrund der großzügigeren Gestaltung der neuen Regelung keinen Anwendungsbereich mehr hätte: Alle, die die Rente für besonders langjährig Versicherte in Anspruch nehmen könnten, hätten auch Anspruch auf die neue, günstigere Rente ab 63.

Zu beachten ist allerdings, dass Versicherte, die bereits eine abschlagsbehaftete Rente in Anspruch genommen haben, und die bei Einführung der Neuregelung auch die Voraussetzungen der abschlagsfreien Rente ab 63 erfüllen, nicht in die neue Altersrente für besonders langjährig Versicherte wechseln können. § 34 Abs. 4 SGB VI schließt den Wechsel von einer Altersrente in eine andere Altersrente ausdrücklich aus. Verfassungsrechtlich ist es unproblematisch, auch für diesen Fall dabei zu bleiben. Das BVerfG hält Stichtagsregelungen in aller Regel für unbedenklich, auch wenn sie bestimmte Personengruppen von neu eingeführten Leistungen ausschließen¹³.

Problematisch an der Rente ab 63 ist, dass eine vollmaschinelle Prüfung der Wartezeit von 45 Jahren nicht erfolgen kann, wenn – wie im Gesetzentwurf vorgesehen – zwischen Zeiten des Bezugs von Arbeitslosengeld einerseits und Zeiten des Bezugs von Arbeitslosenhilfe und Arbeitslosengeld II andererseits differenziert werden muss. Die Daten, die bei den RV-Trägern in den Versicherungskonten gespeichert sind, lassen eine solche Differenzierung nicht zu. Für den Zeitraum einer Versicherungspflicht bzw. Beitragszahlung für Anrechnungszeiten wegen Leistungsbezugs aufgrund von Arbeitslosigkeit von Juli 1978 bis Januar 2001 besteht keine technische Möglichkeit, zwischen Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe zu unterscheiden. Zeiten der Arbeitslosigkeit vor dem 1. 7. 1978 wurden ausnahmslos als Anrechnungszeiten gespeichert, wobei zwischen Zeiten mit und ohne Leistungsbezug nicht unterschieden wurde. Gleiches gilt für Zeiten der Krankheit vor dem 1. 1. 1984. Es handelt sich dabei nicht um eine

¹³ Vgl. etwa BVerfG, Urt. v. 7. 7. 1992, 1 BvL 51/86 u. a. = BVerfGE 87, 1, 43.

„Panne“. Für entsprechende Differenzierungen bestand zum Zeitpunkt der Speicherung der Daten schlichtweg keine rechtliche Grundlage.

Ob Zeiten der Arbeitslosigkeit oder Krankheit auf die Wartezeit von 45 Jahren anzurechnen sind, muss deshalb im Einzelfall geprüft werden. Das kann unter Umständen geraume Zeit in Anspruch nehmen. Rückfragen bei der Bundesagentur für Arbeit helfen in diesen Fällen nicht weiter, weil dort die betreffenden Daten nicht über so lange Zeiträume gespeichert werden. Weil die Versicherten häufig nicht mehr über Unterlagen verfügen werden, mit denen die Art der ggf. vor vielen Jahren oder Jahrzehnten bezogenen Leistungen nachgewiesen werden kann, lässt der Gesetzentwurf eine Glaubhaftmachung zu.

Die SPD hatte ursprünglich gefordert, eine abschlagsfreie Rente ab 63 einzuführen¹⁴. Aufgrund der vorgesehenen sukzessiven Anhebung der Altersgrenze von 63 auf 65 bleibt die im Gesetzentwurf getroffene Festlegung hinter dieser Forderung deutlich zurück. Die Regelung ist aber trotz dieser Einschränkung verteilungspolitisch problematisch. Das zeigt ein Blick auf die Altersrente für besonders langjährig Versicherte (§ 38 SGB VI), die seit 2012 in Anspruch genommen werden kann. Wer 65 Jahre alt ist und 45 Jahre mit Pflichtbeitragszeiten und Berücksichtigungszeiten zurückgelegt hat, kann diese Altersrente abschlagsfrei in Anspruch nehmen; Beitragszeiten aufgrund des Bezugs von Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und Arbeitslosengeld II zählen dabei nicht mit. Diese neue Rentenart gibt es erst seit Kurzem, aber bereits jetzt erweist sich, dass die Regelung genau die strukturellen Probleme aufweist, auf die die RV schon bei Einführung der Regelung hingewiesen hat¹⁵:

- Zum einen zeigt sich, dass von der Regelung – wie erwartet – Männer erheblich stärker profitieren als Frauen¹⁶. Gemessen an allen Altersrentenzugängen des Jahrgangs 1947 beträgt die Quote der Männer, die diese neue Rentenart in Anspruch genommen haben, etwa 3,2%. Bei den Frauen beträgt die Quote nur 0,5%. Oder anders gesagt: Rd. 86% der Versicherten, die im Jahr 2012 die Altersrente für besonders langjährig Versicherte in Anspruch genommen haben, waren Männer.

- Außerdem zeigt sich – auch das ist erwartet worden –, dass die Renten für besonders langjährig

Versicherte vor allem Personen zugute kommen, die ohnehin über relativ hohe Rentenansprüche verfügen. Die Zahlungen lagen bei dieser Rentenart im Rentenzugang 2012 deutlich über dem Durchschnitt aller Rentenzahlungen. Für Männer betrug die Altersrente für besonders langjährig Versicherte durchschnittlich etwa 1 411 EUR, für die wenigen Frauen etwa 1 085 EUR. Im Durchschnitt waren es bei den Altersrenten insgesamt bei Männern 899 EUR und bei Frauen 532 EUR. Bei Männern weisen die Altersrentenzugänge für besonders langjährig Versicherte des Geburtsjahrgangs 1947 mit durchschnittlich 1,18 Entgeltpunkten je Beitragsjahr und 49,2 Beitragsjahren und bei Frauen mit durchschnittlich 0,91 Entgeltpunkten je Beitragsjahr und 46,6 Beitragsjahren deutlich höhere Werte auf als bei den Altersrenten dieses Geburtsjahrgangs insgesamt. Dort lagen die Werte bei 1,06 Entgeltpunkten je Beitragsjahr und 39,8 Beitragsjahren (Männer) bzw. 0,74 Entgeltpunkten je Beitragsjahr und 30,4 Beitragsjahren (Frauen).

Diese problematische Regelung noch auszuweiten, ist nicht nur verteilungspolitisch bedenklich, sondern auch teuer. Zwar ist die Zahl derer, die die Rente für besonders langjährig Versicherte derzeit in Anspruch nehmen, gering. Im Jahr 2012 waren es im Rentenzugang rd. 12 300 Versicherte. Es ist aber davon auszugehen, dass die Anzahl erheblich steigt, wenn alternative Rentenarten bzw. Vertrauensschutzregelungen auslaufen, die ebenfalls einen abschlagsfreien Rentenbeginn mit oder vor dem vollendeten 65. Lebensjahr ermöglichen. Die Versichertengemeinschaft wird durch die Altersrente für besonders langjährig Versicherte also bereits in ihrer jetzigen Ausgestaltung mit erheblichen Kosten belastet. 2030 werden es rd. 2 Mrd. EUR sein. Schon jetzt schmälert sie die entlastende Wirkung der Rente mit 67 erheblich. Sie trägt dazu bei, dass der Beitragssatzanstieg im Jahr 2030 nicht um 0,7 Prozentpunkte, sondern nur um 0,5 Prozentpunkte vermindert werden kann.

In welchem Ausmaß die Belastung zunimmt, wenn die abschlagsfreie Rente ab 63 eingeführt wird, lässt sich nur mit großen Unsicherheiten abschätzen. Ungewiss ist, wie viele Personen die Anspruchsvoraussetzungen erfüllen und wie die Verhaltensreaktionen der Versicherten sein werden. Frühere Erfahrungen, z.B. mit der Einführung der flexiblen Altersgrenzen in den siebziger Jahren, lehren aber, dass viele die Möglichkeit nutzen, früher abschlagsfrei in Rente zu gehen. Heute entsteht noch ein zusätzlicher Anreiz dadurch, dass der Besteuerungsanteil bei einem früheren Rentenbeginn dauerhaft um bis zwei Prozentpunkte je Kalenderjahr des vorzeitigen Rentenbezugs niedriger liegt. Die abschlagsfreie Rente ab 63 wird deshalb aller Voraussicht nach von Beginn an zu hohen finanziellen Belastungen führen. Die im Gesetzentwurf genannten anfänglichen Kosten von 0,9 Mrd. EUR im Jahr 2014¹⁷ könnten zu gering, die für das Jahr 2030 ausgewiesenen 3,1 Mrd. EUR dagegen zu hoch geschätzt worden sein.

¹⁴ SPD, „DAS WIR ENTSCHIEDET. DAS REGIERUNGSPROGRAMM 2013–2017“, April 2013, S. 79.

¹⁵ Zu den verteilungspolitischen Auswirkungen der Rente für besonders langjährig Versicherte vgl. im Einzelnen Krickl/Hofmann, Rentenzugang 2012: Die Anhebung der Altersgrenzen hat begonnen, RVaktuell 9/2013, S. 222 ff.

¹⁶ Verfassungsrechtliche Bedenken äußert vor diesem Hintergrund Frenz, Gleichheitswidrige Rentenbegünstigung, Zeitschrift für Rechtspolitik 1/2014, S. 1.

¹⁷ Entwurf eines RV-Leistungsverbesserungsgesetzes, BR-Drucks. 25/14, S. 3. Beitragsausfälle sind dabei nicht berücksichtigt.

Wichtig ist, dass es sich beim abschlagsfreien Rentenzugang ab 63 wirklich nur um eine Übergangsregelung handeln darf, die die Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 nicht dauerhaft konterkariert. Insoweit bleibt abzuwarten, ob es bei dem bisherigen Regelungskonzept bleibt und man mit der geplanten Anhebung der Altersgrenze von 63 auf 65 Jahre – wenigstens im Wesentlichen – in einem überschaubaren Zeitrahmen zum jetzt geltenden Recht zurückkehrt.

1.3 Verbesserung der Absicherung erwerbsgeminderter Menschen

Ein akutes sozialpolitisches Problem liegt in der unzureichenden rentenrechtlichen Absicherung erwerbsgeminderter Menschen. Dass eine Verbesserung der Absicherung für diese Personengruppe dringend erforderlich ist, war in der rentenpolitischen Diskussion der vergangenen Legislaturperiode über parteipolitische und institutionelle Grenzen hinweg Konsens¹⁸. Dass es trotzdem in der vergangenen Legislaturperiode nicht zu einer entsprechenden Regelung gekommen ist, weil Uneinigkeit über die Einführung der Zuschuss- bzw. Lebensleistungsrente bestand, ist für die Betroffenen problematisch¹⁹. Es ist deshalb gut, dass dieses drängende Problem nun endlich angegangen wird.

Wie groß der Handlungsdruck ist, zeigt die Entwicklung der Rentenzahlbeträge für Neurentner in den letzten Jahren. Bei einem Rentenbeginn im Jahr 2001 erhielt ein voll erwerbsgeminderter Versicherter im Bundesdurchschnitt noch 676 EUR monatlich, bei einem Rentenbeginn im Jahr 2012 waren es nur noch 607 EUR monatlich, also fast 70 EUR weniger.

Es gibt mehrere Ursachen für den Rückgang der Zahlbeträge bei den Zugangrentnern. Eine davon ist die Einführung der Abschläge, auch wenn sie durch die gleichzeitig beschlossene Verlängerung der Zurechnungszeit teilweise kompensiert wurde²⁰. Ein weiterer wichtiger Faktor ist die Begründung der Versicherungspflicht für die Bezieher von Arbeitslosengeld II im Jahr 2005²¹. Sie führte dazu, dass Personen, die zuvor Hilfe zum Lebensunterhalt bezogen haben, durch die Beitragszahlung aufgrund des Bezugs von Arbeitslosengeld II erstmals Ansprüche auf eine Erwerbsminderungsrente erwerben konnten. Vorher hatten sie zu dieser Leistung keinen Zugang. Auch wenn eine Versicherungspflicht für Zeiten mit Bezug von Arbeitslosengeld II seit 2011 nicht mehr besteht²² und die Anzahl der langjährigen Bezieher von Arbeitslosengeld II, die keinen Anspruch mehr auf eine Rente wegen Erwerbsminderung haben, mit der Zeit zunimmt, sind die aktuellen Rentenzugänge durch diese Verschiebung in der Struktur der Anspruchsberechtigten maßgeblich geprägt. Eine aktuelle Studie²³ untermauert das: Danach gab es im Rentenzugang 2010 eine große Anzahl von Erwerbsminderungsrentnern, die nach mindestens 36 Monaten Bezug von Arbeitslosengeld II in die Erwerbsminderungsrente gewechselt waren²⁴. Der Anteil dieser

Renten an allen Erwerbsminderungsrenten lag bei den Männern bei mehr als einem Viertel und bei den Frauen bei knapp über 20 %. In der Regel wurden diese Menschen bald nach Erwerbseintritt oder im mittleren Erwerbsalter schwerwiegend und dauerhaft krank und schieden aus der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung aus. Beitragszeiten erwarben sie dann erst wieder als Arbeitslose mit Anrecht auf Arbeitslosengeld II.

Die Renten der langjährigen Bezieher von Arbeitslosengeld II lagen dabei erwartungsgemäß deutlich unter denen der Erwerbsminderungsrentner, die vor Eintritt der Erwerbsminderung einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nachgingen. Im Durchschnitt lagen die Erwerbsminderungsrenten langjähriger Bezieher von Arbeitslosengeld II bei knapp über 400 EUR und waren damit bei weitem

¹⁸ Die RV hat wiederholt an die Bundesregierung appelliert, die Reformmaßnahmen, über die es einen parteiübergreifenden Konsens gibt, insbesondere die Verbesserungen bei der Absicherung Erwerbsgeminderter, möglichst zeitnah umzusetzen; vgl. etwa Gunkel, Reformen in der Alterssicherung – Aktueller Stand der Diskussion, in: Aktuelles Presseseminar der Deutschen Rentenversicherung Bund am 13. und 14.11.2012 in Würzburg, DRV-Schriften Band 100, S.19 ff. (25); Rische, Rede vor der Bundesvertreterversammlung am 5.12.2012 in Berlin, S.15 des Redemanuskripts, abrufbar unter www.deutscherentenversicherung.de.

¹⁹ Auch der Sozialbeirat hatte in seinem Gutachten zum Rentenversicherungsbericht 2012 (BT-Drucks.17/11741), S.201 (Ziffer 58), nachdrücklich darauf hingewiesen, dass diese Teile des Rentenpakets – namentlich die Reform der Erwerbsminderungsrenten, Änderungen bei den Hinzuverdienstgrenzen sowie die Anpassung des Reha-Budgets – möglichst noch in der damals laufenden Legislaturperiode umgesetzt werden sollten. Im Gutachten zum Rentenversicherungsbericht 2013 (BT-Drucks.18/95), S.86 (Ziffer 32 f.) bedauert er, dass die „Politik hierzu nicht die notwendige Kraft gefunden“ habe. Er mahnt an, dass die genannten Maßnahmen in der neuen Legislaturperiode zeitnah angegangen werden.

²⁰ Gunkel, Die Erwerbsminderungsrenten, Entwicklungen und Perspektiven, DRV-Schriften Band 82, S.16, 18 f.

²¹ Zu den Ursachen des Sinkens der Rentenzahlbeträge in den Rentenzugängen der letzten Jahre Kaldybajewa/Kruse, Erwerbsminderungsrenten im Spiegel der Statistik der gesetzlichen Rentenversicherung, RVaktuell 8/2012, S.206 ff.

²² Allerdings gewährleistet eine Übergangsregelung, dass diejenigen, die bei Inkrafttreten der Neuregelung die Voraussetzungen für einen Anspruch auf Rente wegen Erwerbsminderung erfüllt hatten, diese Rente auch in Zukunft noch beantragen können, wenn sie kontinuierlich weiter ALG II beziehen. Das ergibt sich aus dem Charakter der Zeiten als Anrechnungszeiten, § 43 Abs.3 Nr.1 i.V.m. § 58 Abs.1 Satz 1 Nr.6 SGB VI.

²³ Mika/Lange, Folgen der Einführung der Pflichtbeitragszeiten aus Arbeitslosengeld II auf den Rentenzugang wegen Erwerbsminderung, zur Veröffentlichung vorgesehen in RVaktuell 2/2014.

²⁴ Für den Bezug einer Rente wegen Erwerbsminderung müssen in den letzten fünf Jahren vor dem Leistungsfall drei Jahre Pflichtbeiträge für eine versicherte Beschäftigung oder Tätigkeit vorliegen, § 43 Abs.2 Satz 1 Nr.1 SGB VI. Diese Vorversicherungszeit konnte bis 2010 auch durch den Bezug von Arbeitslosengeld II erfüllt werden, § 55 Abs.2 Nr.2 i.V.m. § 3 Satz 1 Nr.3a SGB VI i.d. F. bis 30.12.2010.

nicht ausreichend, um den eigenen Lebensunterhalt zu bestreiten. Bei einem erheblichen Teil der langjährigen Bezieher von Arbeitslosengeld II mit langen Lücken im Erwerbsverlauf (27 % der Männer, 12 % der Frauen) ergaben sich nur Anwartschaften im zweistelligen Bereich.

Das starke Sinken der Erwerbsminderungsrenten im Rentenzugang hat zur Folge, dass Erwerbsminderung mehr und mehr zum Armutsrisiko wird. Schon 2010 waren 37 % der Personen in Haushalten von Erwerbsminderungsrentnern armutsgefährdet, weil ihr bedarfsgewichtetes Haushaltseinkommen unter dem Schwellenwert von 806 EUR lag. Ende 2012 betrug der Anteil der dauerhaft voll erwerbsgeminderten Rentner im Inland, bei denen die Erwerbsminderungsrente durch Grundsicherung aufgestockt wurde, rd. 12 %²⁵. Der Anteil war um ein Mehrfaches höher als bei den Altersrentnern ab 65 im Inland mit 2,2 %.

Eine ergänzende private Vorsorge zur Absicherung des Invaliditätsrisikos ist für viele Versicherte entweder nur zu hohen Kosten oder überhaupt nicht möglich. Es gibt zwar eine Vielzahl privat abgeschlossener Erwerbs- und Berufsunfähigkeitsversicherungen. Nach den Statistiken des Gesamtverbandes der Versicherungswirtschaft (GDV) sind es über 17 Millionen²⁶. Private Berufsunfähigkeitsversicherungen müssen ihre Prämien aber risikospezifisch kalkulieren. Wer ein hohes Invaliditätsrisiko hat, sei es aufgrund von Vorerkrankungen oder der Ausübung eines gesundheitlich belastenden Berufs, ist von solchen Vorsorgemöglichkeiten praktisch nahezu ausgeschlossen. In der betrieblichen Alterssicherung ist insbesondere in vielen Entgeltumwandlungsvereinbarungen keine Sicherung für den Invaliditätsfall vorgesehen.

Weil erwerbsgeminderte Menschen kaum mehr einen finanziellen Spielraum für den Aufbau einer zusätzlichen Altersvorsorge haben, ist auch die Gefahr, im

Alter arm zu sein, für erwerbsgeminderte Versicherte deutlich höher als für die Gesamtbevölkerung. Jeder Schritt zur Verbesserung der Absicherung erwerbsgeminderter Menschen ist gleichzeitig ein wichtiger Schritt zur Vermeidung von Altersarmut in der Zukunft.

● Die Verlängerung der Zurechnungszeit

Um die rentenrechtliche Absicherung erwerbsgeminderter Menschen zu verbessern, liegt schon aus systematischen Gründen die Verlängerung der Zurechnungszeit um zwei Jahre nahe. Sie ist im Koalitionsvertrag vereinbart und im Gesetzentwurf der Bundesregierung vorgesehen. Derzeit wird der Empfänger einer Erwerbsminderungsrente bei der Rentenberechnung im Wesentlichen so gestellt, als hätte er bis zur Vollendung des 60. Lebensjahres Beiträge zur gesetzlichen RV gezahlt. Bis zum Erreichen der Regelaltersgrenze von 65 Jahren fehlen also fünf Jahre mit rentenrechtlichen Zeiten, wobei sich dieser Abstand im Zuge der Anhebung der Regelaltersgrenze sukzessive auf sieben Jahre vergrößert. Eine Verlängerung der Zurechnungszeit um zwei Jahre vollzieht die Anhebung der Regelaltersgrenze nach und verhindert, dass das Niveau der Erwerbsminderungsrenten im Vergleich zu den Altersrenten weiter sinkt.

Profitieren werden von einer Verlängerung der Zurechnungszeit alle Versicherten, die vor Vollendung des 62. Lebensjahres eine Erwerbsminderungsrente in Anspruch nehmen. Nach den Statistiken der Deutschen Rentenversicherung waren das im Jahr 2012 knapp 172 000 Personen. Das sind rd. 96 % aller Zugänge in Erwerbsminderungsrenten. Welche Rentenerhöhung sich für den Einzelnen ergibt, wenn die Zurechnungszeit verlängert wird, hängt davon ab, in welchem Alter die Erwerbsbiographie beginnt, wann Erwerbsminderung eintritt und welche Summe an Entgeltpunkten nach geltendem Recht erreicht worden ist. Im Durchschnitt bedeutet eine Verlängerung der Zurechnungszeit um zwei Jahre für die Bezieher einer Rente wegen voller Erwerbsminderung unter Berücksichtigung der Erwerbsbiographie der derzeitigen Zugangsrentner eine spürbare Erhöhung bei der Rente von gut 45 EUR brutto pro Monat; unter Berücksichtigung der Abschläge von bis zu 10,8 % sind es durchschnittlich rd. 40 EUR brutto bzw. 5,6 %²⁷.

Bis dieser Betrag erreicht wird, würde es bei einer sukzessiven Anhebung mehrere Jahre dauern. Es ist deshalb zu begrüßen, dass die Zurechnungszeit in einem Schritt angehoben werden soll, und zwar bereits ab 1.7.2014. Das wird zu Mehrausgaben von rd. 1,7 Mrd. EUR im Jahr 2030 führen.

● Bessere Bewertung der Zurechnungszeit

Die zweite Maßnahme, die im Regierungsentwurf vorgesehen ist²⁸ und die auch schon in den Gesetzentwürfen enthalten war, die das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) in der vergangenen Legislaturperiode vorgelegt hat²⁹, ist die Änderung

²⁵ Von den 435 010 Grundsicherungsempfängern bei voller und dauerhafter Erwerbsminderung erhielten Ende 2012 135 376 Personen (rd. 31 %) auch eine Erwerbsminderungsrente. Im Vorjahr waren es 29 %. Bezogen auf ein vergleichbares Potenzial (volle und dauerhafte Erwerbsminderungsrenten mit Wohnort im Inland) ergibt sich ein Anteil von 12 %; dieser Anteil ist von 2011 zu 2012 um 1,2 Prozentpunkte gestiegen.

²⁶ GDV, Die deutsche Lebensversicherung in Zahlen, 2013; vgl. auch Neuroth/Holle, Überblick über Berufs- und Berufsunfähigkeitsangebote der Versicherer; BAV 8/2013, S. 677 ff.

²⁷ Bei dieser Modellrechnung wurde ein Gesamtleistungswert von 0,8101 Entgeltpunkten/Jahr (= durchschnittlicher Gesamtleistungswert bei EM-Fällen mit Gesamtleistungsbewertung im Rentenzugang 2012) zugrunde gelegt.

²⁸ Entwurf des RV-Leistungsverbesserungsgesetzes, BR-Drucks. 23/14, Art. 1 Nr. 5, S. 2.

²⁹ Referentenentwurf eines Gesetzes zur Anerkennung der Lebensleistung in der Rentenversicherung (RV-Lebensleistungsanerkennungsgesetz) vom 22. 3. 2012; Referentenentwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Alterssicherung (Alterssicherungsstärkungsgesetz) vom 7. 8. 2012.

der rentenrechtlichen Bewertung der vier Jahre, die unmittelbar vor dem Eintritt der Erwerbsminderung liegen. Hintergrund ist, dass die pro Jahr erworbenen Rentenanwartschaften aus sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung bei einigen Rentenbeziehern schon in den letzten Jahren vor Eintritt der Erwerbsminderung deutlich zurückgehen, und zwar – wie eine aktuelle Untersuchung belegt³⁰ – häufig aus gesundheitlichen Gründen. Ein zunehmender Teil der Erwerbsminderungsrentner war außerdem im Vorfeld der Berentung arbeitslos. Um hier einen Ausgleich zu schaffen, sollen die letzten vier Jahre bis zum Eintritt der Erwerbsminderung bei der Bewertung der Zurechnungszeit nur berücksichtigt werden, wenn dies für den Rentenbezieher günstiger ist. Eine solche Regelung wird voraussichtlich zu Mehrausgaben der RV in Höhe von etwa 0,2 Mrd. EUR im Jahr 2030 führen.

1.4 Die Anhebung des Reha-Deckels

Erfreulich ist, dass im Gesetzentwurf eine Forderung aufgegriffen wird, die die RV seit langem erhebt³¹. Die jährlichen Ausgaben für Leistungen zur Teilhabe sollen in der Zeit vom 1.1.2014 bis zum 31.12.2050 unter Berücksichtigung einer Demographiekomponente fortgeschrieben werden. Die Deutsche Rentenversicherung hat in den vergangenen Jahren immer wieder darauf hingewiesen, dass es zur Aufrechterhaltung eines adäquaten Versorgungsniveaus mit Rehabilitationsleistungen erforderlich ist, das Reha-Budget der demographischen Entwicklung und der Verlängerung der Lebensarbeitszeit anzupassen.

Zur Verlängerung der Lebensarbeitszeit führt nicht nur die Anhebung der Altersgrenze für die Altersrente für langjährig Versicherte und die Regelaltersrente seit dem 1.1.2012. Auch der Wegfall der Altersrente für Frauen sowie der Altersrente wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeitarbeit tragen zur Verlängerung der Lebensarbeitszeit bei. Damit steigt der Rehabilitationsbedarf zusätzlich, wenn diese Versicherten die Regelaltersgrenze erreichen sollen. Diese Entwicklung dürfte bereits zum Anstieg der Anzahl der Anträge auf Rehabilitationsleistungen in den vergangenen Jahren beigetragen haben.

Die Neuregelung soll sicherstellen, dass im Reha-Bereich ein adäquates Versorgungsniveau aufrechterhalten werden kann, obwohl sich der Bedarf nach Reha-Leistungen u. a. aufgrund der Alterung der Bevölkerung in den nächsten Jahren deutlich erhöht. Das gilt insbesondere, da die Generation der Babyboomer in das reha-intensive Alter kommt. Die Verlängerung der Lebensarbeitszeit und die zunehmende Erwerbsbeteiligung Älterer werden allerdings in der Neuregelung ebensowenig berücksichtigt wie Veränderungen im Krankheitsspektrum (z. B. zunehmende Bedeutung psychischer Störungen) und vermehrte Präventionsleistungen der RV (nach § 31 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 SGB VI).

2. Die Umsetzung der Regelungen durch die RV-Träger

Die Regelungen des RV-Leistungsverbesserungsgesetzes sollen im Wesentlichen zum 1.7.2014 in Kraft treten. Für die Anhebung des Reha-Deckels ist ein rückwirkendes Inkrafttreten zum 1.1.2014 vorgesehen.

Im Einzelnen erscheint eine Umsetzung der Regelungen zur Verbesserung des Schutzes bei Erwerbsminderung zum 1.7.2014 möglich, wenn das Gesetzgebungsverfahren zügig durchgeführt wird. Das gilt grundsätzlich auch für die abschlagsfreie Rente mit 63. Insofern ist allerdings für die Umsetzung bedeutsam, ob sich die bei der Wartezeit von 45 Jahren zu berücksichtigenden Zeiten aus den Versicherungskonten zweifelsfrei ermitteln lassen. Das ist nach den derzeit vorliegenden Erkenntnissen nicht der Fall. Insbesondere Zeiten des Bezugs von Arbeitslosengeld und von Arbeitslosenhilfe bzw. Arbeitslosengeld II sind (wie bereits ausgeführt) in den Versicherungskonten nicht für das gesamte Versicherungsleben zu unterscheiden.

Eine Umsetzung der Regelungen zur „Mütterrente“ zum 1.7.2014 kann hingegen nicht zugesagt werden. Im Rahmen der technischen Umsetzung der „Mütterrente“ sind an einer Vielzahl von Programmkomponenten Änderungen vorzunehmen bzw. solche sind neu zu realisieren, wodurch sich insgesamt ein erheblicher Aufwand ergibt. Derzeit erscheint eine Umsetzung der Regelungen zur „Mütterrente“ voraussichtlich erst bis zum 4. Quartal 2014 möglich.

3. Weitere Ankündigungen im Koalitionsvertrag

3.1 Die „Solidarische Lebensleistungsrente“

Regelungen zur Verbesserung der rentenrechtlichen Absicherung von Geringverdienern sind im Koalitionsvertrag zwar avisiert, im Gesetzentwurf aber nicht enthalten. Das überrascht nicht, weil das vom BMAS in der vergangenen Legislaturperiode vorgelegte Konzept einer Lebensleistungs- oder Zuschussrente auf harsche Kritik gestoßen ist³² und weil es im Koalitionsvertrag – etwas vage – heißt, dass die

³⁰ Zollmann/Märtin, Gravierender Rückgang der versicherungspflichtigen Entgelte in den Jahren vor Zugang in die Erwerbsminderungsrente, RVaktuell 8/2013, S. 187 ff.

³¹ Befürwortet wird dies auch im Gutachten des Sozialbeirats zum Rentenversicherungsbericht 2013 (BT-Drucks. 18/95), S. 87 (Ziffer 37).

³² Die SPD, der DGB und Sozialverbände sowie der damalige Koalitionspartner FDP lehnten die Pläne ab; vgl. auch Nürnberger/Neumann, Was das RV-Lebensleistungsanererkennungsgesetz bringt, SozSich 4/2012, S. 135 ff. Kritisch zur Zuschuss- bzw. Lebensleistungsrente auch Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2011/12, S. 324 (Ziffer 53), sowie Gutachten des Sozialbeirats zum Rentenversicherungsbericht 2011, BT-Drucks. 17/7770, S. 77 ff. (80); aktuell: Gutachten des Sozialbeirats zum Rentenversicherungsbericht 2013 (BT-Drucks. 18/95), S. 86 (Ziffer 32), S. 89 f. (Ziffern 51 ff.).

„Solidarische Lebensleistungsrente“ „voraussichtlich bis 2017“ eingeführt werden soll.

Im Koalitionsvertrag ist vorgesehen, dass Personen, die langjährig in der gesetzlichen RV versichert waren, d. h. 40 Jahre Beitragszeiten haben, und dennoch im Alter weniger als 30 Entgeltpunkte erreichen – das entspricht heute rd. 850 EUR –, von einer Aufwertung der erworbenen Entgeltpunkte profitieren sollen; bis 2023 sollen 35 Beitragsjahre ausreichen. Dabei sollen bis zu fünf Jahre Arbeitslosigkeit wie Beitragsjahre behandelt werden. Nach 2023 soll zusätzliche Altersvorsorge als Zugangsvoraussetzung erforderlich sein. Wer trotz dieser Aufwertung nicht auf 30 Entgeltpunkte kommt und bedürftig ist, soll einen weiteren Zuschlag bis zu einer Gesamtsumme von 30 Entgeltpunkten erhalten³³.

Auch wenn die Formulierung im Koalitionsvertrag in verschiedener Hinsicht noch nicht eindeutig ist, ist zu befürchten, dass den Einwänden, die gegen die Zuschussrente erhoben wurden, mit dem neuen Konzept nicht hinreichend Rechnung getragen wird. Insbesondere ist weiterhin eine Einkommensprüfung vorgesehen, die zu einer Vermischung von Versicherungs- und Fürsorgeprinzip³⁴ führen könnte. Ob bzw. in welchem Ausmaß das der Fall ist, hängt von der Ausgestaltung der Regelung ab, insbesondere davon, ob auch eine Anrechnung von Partnereinkommen vorgesehen werden soll. Letzteres ist ein wesentliches Merkmal von Fürsorgeleistungen und dem Versicherungsprinzip der gesetzlichen Rente wesensfremd.

Erfreulich ist die Aussage im Koalitionsvertrag, dass die Lebensleistungsrente aus Steuermitteln finanziert werden soll. Allerdings sollen Umschichtungen der

Zahlungen der allgemeinen RV an die knappschaftliche RV, des sog. Wanderungsausgleichs, einen Beitrag dazu liefern³⁵. Die Zahlungen, die die allgemeine RV an die knappschaftliche RV im Rahmen des Wanderungsausgleichs leistet, dienen indes dazu, Folgen des Strukturwandels im Bergbau für die RV abzufedern. Sie stehen nicht mit der Lebensleistungsrente im Zusammenhang³⁶. Im Übrigen sollten Höhe und Fortschreibung des Wanderungsausgleichs ohnehin und unabhängig von den genannten Reformplänen auf den Prüfstand gestellt werden, da immer größer werdenden Teilen dieser Leistungen der allgemeinen RV tatsächlich keine Rentenausgaben der knappschaftlichen RV mehr gegenüber stehen. Eine Überprüfung hat der Gesetzgeber selbst im SGB VI so vorgesehen³⁷; diese ist aber bisher nicht erfolgt.

Tatsächlich müssen Maßnahmen, mit denen Altersarmut vermieden werden soll, aus Steuermitteln finanziert werden. Armutsbekämpfung ist eine Aufgabe der gesamten Gesellschaft und nicht nur der Beitragszahler der gesetzlichen RV. Dass die Finanzierung gesamtgesellschaftlicher Aufgaben, die der Solidargemeinschaft der gesetzlich Rentenversicherten übertragen werden, der Allgemeinheit obliegt, war bisher Konsens und von den politischen Institutionen ausdrücklich anerkannt. So heißt es etwa im Bericht der Bundesregierung zur Entwicklung nicht beitragsgedeckter Leistungen und der Bundesleistungen an die Rentenversicherung vom 27.7.2004: „Der Solidargemeinschaft der Gesetzlichen Rentenversicherung wurde in der Vergangenheit eine Reihe gesamtgesellschaftlicher Aufgaben übertragen, die dementsprechend von der Allgemeinheit zu tragen sind.“³⁸ Die vorübergehenden Überschüsse dürfen nicht dazu verleiten, dass der Bund diesen Konsens aufkündigt und die Sozialversicherungen mit neuen gesamtgesellschaftlichen Lasten befrachtet, ohne dass diese in vollem Umfang durch zusätzliche Mittel aus dem Bundeshaushalt gegenfinanziert werden³⁹.

In diesem Zusammenhang ist auch zu bedenken, dass eine Finanzierung über Beitragsmittel Rückwirkungen auf die Rentenanpassung hat. Zu Recht weist der Sozialbeirat in seinem Gutachten zum Rentenversicherungsbericht 2013 deshalb darauf hin, dass die Versicherten in zweifacher Weise belastet werden, wenn gesamtgesellschaftliche Aufgaben nicht über Steuern, sondern über Beiträge finanziert werden. Sie finanzieren direkt die zusätzlichen Ausgaben und müssen außerdem durch geringere Rentenanpassungen ein stärker sinkendes Rentenniveau hinnehmen⁴⁰.

3.2 Sonstige rentenrechtliche Bezugspunkte

Weiter wird im Koalitionsvertrag darauf verwiesen, dass „der rechtliche Rahmen für flexiblere Übergänge vom Erwerbsleben in den Ruhestand“ verbessert werden soll⁴¹. Ob damit auf die Regelungen zur sog. Kombirente Bezug genommen wird, die in den Gesetzentwürfen enthalten waren, die das BMAS in der vergangenen Legislaturperiode vorgelegt hat⁴²,

³³ Koalitionsvertrag vom 16.12.2013, S. 52.

³⁴ Auf dieses Risiko weist auch der Sozialbeirat in seinem Gutachten zum Rentenversicherungsbericht 2013 (BT-Drucks. 18/95), S. 89 (Ziffer 52), hin.

³⁵ Koalitionsvertrag vom 16.12.2013, S. 52.

³⁶ Vgl. auch Gutachten des Sozialbeirats zum Rentenversicherungsbericht 2013 (BT-Drucks. 18/95), S. 89 (Ziffer 52 unten).

³⁷ Vgl. § 223 Abs. 6 i. V. m. § 226 Abs. 3 SGB VI.

³⁸ Bericht der Bundesregierung zur Entwicklung nicht beitragsgedeckter Leistungen und der Bundesleistungen an die Rentenversicherung vom 27.7.2004, Drucksache des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages 15/(8)1799, S. 4, abgedruckt in DRV 10/2004, S. 569 ff.

³⁹ So die gemeinsame Erklärung der Spitzen der gesetzlichen RV, der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung und der Arbeitslosenversicherung „Für eine nachhaltig solide Finanzierung der Sozialversicherungen“ vom 17.11.2013.

⁴⁰ Gutachten des Sozialbeirats zum Rentenversicherungsbericht 2013 (BT-Drucks. 18/95), S. 88 (Ziffer 43).

⁴¹ Koalitionsvertrag vom 17.12.2013, S. 72.

⁴² Referentenentwurf eines Gesetzes zur Anerkennung der Lebensleistung in der Rentenversicherung (RV-Lebensleistungsanerkennungsgesetz) vom 22.3.2012, §§ 34, 96a SGB VI-E; Referentenentwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Alterssicherung (Alterssicherungsstärkungsgesetz) vom 7.8.2012, §§ 34, 96a SGB VI-E.

ist offen. Die Kombirente ist in der vergangenen Legislaturperiode von vielen Seiten befürwortet worden, auch wenn es zum Teil weitergehende Vorschläge gab⁴³. Sie wäre sicher eine Verbesserung im Vergleich zum geltenden Recht. Verwaltungsaufwendige und für die Betroffenen belastende Rückforderungsverfahren würden mit der Kombirente weitgehend vermieden, weil Hinzuverdienständerungen erst vom nächstfolgenden 1. Juli an berücksichtigt werden sollten. Problematisch ist die Kombirente allerdings wegen ihrer Anreizwirkung. Sie würde nicht zu einer verstärkten Inanspruchnahme von Teilrenten führen, sondern eher dazu, dass neben einer weiteren Erwerbstätigkeit verstärkt Vollrenten vorzeitig in Anspruch genommen werden. Man sollte deshalb in der neuen Legislaturperiode offen über Alternativen zu dieser Regelung sprechen, z.B. über eine Aufhebung der Hinzuverdienstgrenzen für Teilrenten.

Darüber hinaus finden sich im Koalitionsvertrag verschiedene Ankündigungen:

- Geringfügig Beschäftigte sollen besser über ihre Rechte informiert werden. Übergänge aus geringfügiger in reguläre sozialversicherungspflichtige Beschäftigung sollen erleichtert werden⁴⁴.
- Zum 1.7.2016 soll geprüft werden, wie weit der Angleichungsprozess bei den Löhnen und Gehältern in Ost und West vorangeschritten ist. Auf dieser Grundlage soll dann entschieden werden, ob mit Wirkung ab 2017 eine Teilangleichung notwendig ist. Eine vollständige Angleichung von aktuellem Rentenwert und aktuellem Rentenwert (Ost) wird für das Ende des Solidarpakts avisiert⁴⁵.
- Die Selbstverwaltung soll gestärkt und die Sozialwahlen sollen durch die Ermöglichung von Online-Wahlen modernisiert werden⁴⁶.
- Den „berechtigten Interessen der Holocaust-Überlebenden nach einer angemessenen Entschädigung für die in einem Ghetto geleistete Arbeit“ soll Rechnung getragen werden⁴⁷.
- Die Schnittstellen zwischen verschiedenen Sozialgesetzbüchern zueinander sollen systematisch aufbereitet und die Regelungsbereiche besser miteinander verzahnt werden. So sollen Sicherungs- und Förderlücken vermieden werden⁴⁸.
- Weiter soll geprüft werden, ob die Anrechnung von Pflegezeiten in der RV verbessert werden kann⁴⁹.
- Schließlich sieht der Koalitionsvertrag vor, noch im Jahr 2014 ein Präventionsgesetz zu verabschieden, das die Prävention und Gesundheitsförderung in den verschiedenen Lebensbereichen von Kita über Betrieb bis Pflegeheim stärkt⁵⁰. Die Kooperation und Koordination aller Sozialversicherungsträger sowie der Länder und Kommunen sollen durch verpflichtende Rahmenvereinbarungen auf Landesebene verbessert werden⁵¹. Präventionsleistungen sind ein wichtiges Instrument, um – im Interesse der Betroffenen – Beschäftigungsfähigkeit dauerhaft zu sichern und

weitergehende Reha-Bedarfe und Berentungen zu vermeiden. Allerdings gilt auch hier: Prävention ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Bund, Länder und Kommunen dürfen sich ihrer Finanzierungsverantwortung nicht entziehen. Insbesondere darf es nicht dazu kommen, dass sie ihre bisherigen finanziellen Beiträge zur Prävention zu Lasten der Sozialversicherung zurückführen.

4. Abschließende Bemerkungen

Die im RV-Leistungsverbesserungsgesetz vorgesehenen Maßnahmen verursachen erhebliche Kosten. Sie summieren sich bis zum Jahr 2020 ausweislich des Gesetzentwurfs auf 60 Mrd. EUR⁵². Gegenfinanziert werden diese zusätzlichen Ausgaben zu 60 % von den Beitragszahlern durch höhere Beitragssätze, zu 15 % durch die Steuerzahler über höhere Zuschüsse des Bundes und zu 25 % durch die Rentner, da höhere Beitragssätze und höhere Rentenausgaben die Rentenanpassungen dämpfen und damit das Rentenniveau weiter senken. Die Spielräume für Leistungsverbesserungen sind durch die im RV-Leistungsverbesserungsgesetz vorgesehenen Maßnahmen auf lange Sicht aufgebraucht. Für rentenrechtliche Maßnahmen, die der drohenden Altersarmut entgegenwirken, bleibt damit, was die Beitragsmittel angeht,

⁴³ Vgl. Gutachten des Sozialbeirats zum Rentenversicherungsbericht 2013 (BT-Drucks. 18/95), S. 87 (Ziffer 36).

⁴⁴ Koalitionsvertrag vom 16.12.2013, S. 52 f.

⁴⁵ Koalitionsvertrag vom 16.12.2013, S. 53. Im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP vom 26.10.2009 „Wachstum. Bildung. Zusammenhalt.“ war noch die Einführung eines einheitlichen Rentensystems in Ost und West vorgesehen (S. 84).

⁴⁶ Koalitionsvertrag vom 16.12.2013, S. 53. Eine Stärkung der Selbstverwaltung fordert auch der Bundeswahlbeauftragte für die Sozialversicherungswahlen in seinem Schlussbericht zu den Sozialwahlen 2011. Als Beispiele für eine Kompetenzstärkung nennt er ein Stufenverfahren bei der Festsetzung des Beitragssatzes, an dem die Selbstverwaltung beteiligt wird. Der Selbstverwaltung solle zudem das Recht der Festlegung des Reha-Budgets übertragen werden. Des Weiteren solle die Selbstverwaltung an der Festsetzung des Zielkorridors für die Nachhaltigkeitrücklage beteiligt werden.

⁴⁷ Koalitionsvertrag vom 16.12.2013, S. 53.

⁴⁸ Koalitionsvertrag vom 16.12.2013, S. 53. Wo die Koalitionspartner insoweit konkret Handlungsbedarf sehen, lässt diese allgemeine Formulierung offen. Was das SGB VI angeht, treten gravierende praktische Probleme an den Schnittstellen zu den anderen Sozialleistungsbereichen nicht auf. Gut und umfassend geregelt ist insbesondere die Zusammenarbeit der Zweige der sozialen Sicherung bei der Feststellung der Erwerbsfähigkeit bzw. Erwerbsminderung, vgl. § 109a Abs. 2 bis 5 SGB VI; Chojetzki, Grundsicherung für Arbeitsuchende: Neuerungen beim Verfahren zur Feststellung der Erwerbsfähigkeit, NZS 2010, 662 ff. Vgl. auch Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Arbeit und Soziales, BT-Drucks. 17/2188, S. 15.

⁴⁹ Koalitionsvertrag vom 16.12.2013, S. 60.

⁵⁰ Koalitionsvertrag vom 16.12.2013, S. 58.

⁵¹ Koalitionsvertrag vom 16.12.2013, S. 58 f.

⁵² Entwurf eines RV-Leistungsverbesserungsgesetzes, BR-Drucks. 25/14, S. 12.

finanziell kein Raum mehr. Es bleibt zu hoffen, dass der Gesetzgeber weitere Leistungsausweitungen konsequent aus Steuermitteln finanziert und nicht dazu übergeht, Leistungsverbesserungen für einen Personenkreis durch Leistungskürzungen bei anderen Personengruppen gegenzufinanzieren.

So teuer die Reform die Bürger kommt: In einem Feld, in dem besonders dringender Reformbedarf besteht, sind weder im Koalitionsvertrag noch im RV-Leistungsverbesserungsgesetz Änderungen vorgesehen, und zwar bei der Alterssicherung Selbständiger. Aktuell gibt es etwa 4,3 Millionen Selbständige in Deutschland. Von diesen sind ca. 3 Millionen nicht obligatorisch in ein Alterssicherungssystem einbezogen. Für diesen Personenkreis besteht ein deutlich erhöhtes Risiko, im Alter arm zu sein. In den vergangenen Jahren hat sich immer stärker die Überzeugung durchgesetzt, dass eine obligatorische Alterssicherung für alle Selbständigen notwendig ist. Dafür

spricht auch ein Blick über die Landesgrenzen: In Deutschland ist im Gegensatz zu allen anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union nur ein sehr geringer Teil der Selbständigen gesetzlich rentenversichert. Für Selbständige, die von ihrem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch machen und u. a. in Deutschland tätig sind, führt das zu deutlichen Sicherungsdefiziten.

Die nicht in anderen Systemen pflichtversicherten Selbständigen sollten in der gesetzlichen RV obligatorisch abgesichert werden. Die bereits existierenden anderweitigen obligatorischen Alterssicherungssysteme für Beamte und freiberuflich Tätige sowie das Sondersystem für selbständige Landwirte sollten bestehen bleiben. Dabei gilt es, die Absicherung der Selbständigen in der gesetzlichen RV im Hinblick auf die speziellen Gegebenheiten dieser Form von Erwerbstätigkeit möglichst attraktiv zu gestalten, ohne dadurch abhängig Beschäftigte zu benachteiligen.