

Das Rentenpaket der schwarz-roten Bundesregierung

Bäcker, Gerhard

In: IAQ-Standpunkte / 2014-02

Dieser Text wird über DuEPublico, dem Dokumenten- und Publikationsserver der Universität Duisburg-Essen, zur Verfügung gestellt.

Die hier veröffentlichte Version der E-Publikation kann von einer eventuell ebenfalls veröffentlichten Verlagsversion abweichen.

DOI: <https://doi.org/10.17185/duepublico/45843>

URN: <urn:nbn:de:hbz:464-20180406-095718-5>

Link: <http://duepublico.uni-duisburg-essen.de/servlets/DocumentServlet?id=45843>

Gerhard Bäcker

Das Rentenpaket der schwarz-roten Bundesregierung: Leistungsverbesserungen – aber kein Gesamtkonzept

2014

02

Zusammenfassung der schriftlichen Stellungnahmen zur Anhörung des Bundestagsausschusses „Arbeit und Soziales“ am 17.01.2014 und 05.05.2014 zu den Gesetzentwürfen der Bundesregierung

- Festsetzung der Beitragssätze in der Gesetzlichen Rentenversicherung (Bundestagsdrucksache 18/187),
- Leistungsverbesserungen in der Gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Leistungsverbesserungsgesetz) (Bundestagsdrucksache 18/909)

Kurz gefasst

- Die viele Jahre dominierende Strategie der Leistungseinschnitte in der Rentenversicherung wird durch Leistungsverbesserungen abgelöst. Diese sind dringend erforderlich, weil die sozialen Probleme im Alter zunehmen. Gleichwohl wird damit das Zentralproblem, nämlich die Abkoppelung der Rentenanpassungen von der Lohnentwicklung und die damit einhergehende Absenkung des Rentenniveaus, nicht gelöst. Das vor dem Hintergrund der Umbrüche auf dem Arbeitsmarkt steigende Risiko der Altersarmut bleibt virulent.
- Die systemwidrige Finanzierung der Mütterrente aus Beitrags- statt aus Steuermitteln verringert den Spielraum für eine Stabilisierung des Rentenniveaus. Hinzu kommt, dass das zusätzliche Rentenvolumen und die Belastung der Beitragszahler dazu führen, dass das Rentenniveau noch zusätzlich nach unten gedrückt wird. Die Zielsetzung der Lebensstandardsicherung gerät immer stärker in den Hintergrund.
- Die zeitlich begrenzte Sonderregelung der abschlagsfreien Rente mit 63 (unter der Bedingung von 45 Beitragsjahren) mildert die Probleme des Altersübergangs für besonders langjährig Versicherte. Aber es handelt sich um eine selektive Begünstigung einzelner Gruppen. Anhaltspunkte für eine bevorstehende „Frühverrentungswelle“ gibt es nicht.
- Besonders stark von niedrigen Renten sind die Erwerbsgeminderten betroffen. Die Anerkennung von zusätzlichen zwei Jahren Zurechnungszeiten und die Günstigerprüfung sind wichtige Beiträge zur Erhöhung der Renten. Allerdings gelten die Verbesserungen nur für den Rentenzugang und nicht für den Bestand. Auch bleibt es bei der Erhebung von Abschlägen.

1. Ausgangslage: Zunehmende Leistungsdefizite der Gesetzlichen Rentenversicherung, wachsende soziale Probleme bei Altersabsicherung

Die von der Bundesregierung eingebrachten Gesetzentwürfe zielen zum einen auf die Verbesserung des Finanzierungsspielraums der Rentenversicherung durch Verzicht auf eine Beitragssatzabsenkung (*Bundestagsdrucksache 18/187*) und zum anderen auf Leistungsverbesserungen in der GRV (*Bundestagsdrucksache 18/909*). Nach Jahren von starken und nachhaltig wirkenden Leistungseinschränkungen und nach dem rentenpolitischen Stillstand in der letzten Legislaturperiode kommt es damit wieder zu einer Sozialpolitik, die die Leistungsziele der Rentenversicherung ins Blickfeld nimmt und sich nicht länger ausschließlich an Ausgabenbegrenzungen und fiskalischen Indikatoren orientiert. Da die vorliegenden empirischen Befunde zum Niveau und zur Struktur der Altersabsicherung – aktuell wie auf die Zukunft gerichtet – allesamt darauf hindeuten, dass es wachsende soziale Probleme bei der Altersabsicherung gibt, weist dieser Schritt im Grundsatz in die richtige Richtung.

Wenn in der öffentlichen-medialen Debatte der letzten Monate hier abwertend von „unfinanzierbaren Geschenken“, „sozialen Wohltaten“ oder „einseitigen Belastungen der Jüngeren“ geredet wird, dann wird übersehen, dass die Rentenversicherung nicht die Aufgabe hat, möglichst niedrige Ausgaben und Finanzierungsbelastungen zu erreichen, sondern vielmehr darauf abstellen muss, ausreichende Leistungen im Alter sowie bei Erwerbsminderung sicherzustellen und diese gerecht und nachhaltig zu finanzieren – bezogen gleichermaßen auf die jetzt ältere Generation wie auch auf die nachrückenden jüngeren Jahrgänge.

Diese Aufgabenstellung ist seit Ende der 1990er Jahre zunehmend vernachlässigt worden. Die Liste der seitdem aufgewachsenen Probleme und Defizite der Rentenversicherung ist lang und kann an dieser Stelle nicht abschließend aufgezählt werden. Vor allem fällt ins Gewicht, dass durch die mehrfachen Modifikationen der Rentenanpassungsformel (durch Anpassungsaussetzungen und vor allem durch den Riester-Faktor, den Beitragssatzfaktor und den Nachhaltigkeitsfaktor) zwei zentrale Sicherungsziele der Alterssicherung, nämlich Lebensstandardsicherung und Armutsvermeidung, gefährdet werden. Die jährlichen Rentenanpassungen (Erhöhung des aktuellen Rentenwerts) folgen der Erhöhung der Bruttoentgelte nur noch begrenzt. Das Nettorentenniveau vor Steuern hat sich entsprechend deutlich vermindert – von 54,8 % (1994) auf 48,7 % (2012) und wird nach den Annahmen der Bundesregierung (Rentenversicherungsbericht 2013) bis 2024 bis auf 45,4 % weiter absinken. Die gesetzlich fixierte Untergrenze (Niveausicherungsklausel) liegt im Jahr 2030 bei nur noch 43 %.

Der sinkende Wert der Entgeltpunkte (im Verhältnis zum allgemeinen Lohnniveau) führt dazu, dass in unteren und mittleren Entgeltpositionen selbst bei langjährigen Versicherungsverläufen die individuell verfügbare Rente das durchschnittliche Grundsi-

cherungsniveau (einschließlich der Kosten der Unterkunft) nicht mehr oder kaum noch erreicht. Das stellt die Legitimations- und Akzeptanzbasis einer pflichtigen Sozialversicherung grundsätzlich in Frage. Davon betroffen sind nicht nur die RentnerInnen im Rentenbestand und die rentennahen Jahrgänge, sondern auch und gerade die jüngeren Versicherten.

Hinzu kommt, dass sich infolge der Verwerfungen auf dem Arbeitsmarkt (Langzeit- und Mehrfacharbeitslosigkeit, unterbrochene Erwerbsverläufe, Niedriglöhne, Zunahme der versicherungsfreien Minijobs, Teilzeitarbeit im unteren Stundensegment, Ausweitung von Selbstständigkeit ohne Altersabsicherung) die ins Rentenalter nachrückenden Kohorten im Schnitt weniger Entgeltpunkte aufweisen. Entsprechend steigt das Risiko der Altersarmut, d.h. dass das verfügbare Gesamteinkommen (Haushaltseinkommen) im Alter nicht ausreicht, um die Armuts(risiko)schwelle zu überschreiten.

Die mit der Riester-Reform verknüpften Erwartungen einer Kompensation dieser aufklaffenden Sicherungslücken der GRV durch Ansprüche aus Leistungen der betrieblichen und privaten Vorsorge haben sich nicht erfüllt. Die empirischen Befunde zeigen, dass der Abdeckungsgrad der zweiten und dritten Säule unbefriedigend ist und eine hohe soziale Selektivität aufweist. Von einer flächendeckenden Ergänzung der Rentenversicherung kann keine Rede sein. Gerade jene RentnerInnen, die aufgrund ihrer Berufsbiografien und Lebensverläufe mit niedrigen Renten rechnen müssen, werden kaum ergänzende Anwartschaften/Leistungen aus der zweiten und dritten Säule erhalten. Zudem ist völlig ungewiss, welche Leistungshöhe von den Riester-Rentenverträgen zum Zeitpunkt des Altersübergangs zu erwarten ist und ob bzw. welche Anpassungsdynamik es im Verlauf des Rentenbezugs gibt.

Zusätzlich leistungsmindernd wirken sich für viele ArbeitnehmerInnen im Altersübergang die Abschläge bei einem vorzeitigen Rentenbezug aus. Unabhängig von der Frage, ob und inwieweit angesichts der steigenden Lebenserwartung eine Verlängerung der Erwerbsphase und ein Hinausschieben des Rentenzugangsalters erforderlich und angemessen ist, so ist doch festzustellen, dass die Abschaffung der vorgezogenen Altersgrenzen für Frauen und für Arbeitslose sowie die schrittweise Heraufsetzung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre zu Problemen führt. Wie die Rentenzugangsdaten erkennen lassen, ist eine große Gruppe der Versicherten aufgrund ihrer begrenzten psychophysischen und beruflichen Leistungsfähigkeit nicht in der Lage über das 63. Lebensjahr hinaus weiterzuarbeiten. Sie werden, wenn 35 Versicherungsjahre vorliegen, auf die Beantragung der Altersgrenze von 63 Jahren für langjährig Versicherte verwiesen und müssen aufgrund der Abschläge (die sich parallel zur Anhebung der Regelaltersgrenze erhöhen) mit empfindlichen Renteneinbußen rechnen. Die Möglichkeit, eine (volle oder teilweise) Erwerbsminderungsrente zu erhalten, ist begrenzt, da die versicherungsrechtlichen oder/und medizinischen Bezugsvoraussetzungen vielfach nicht erfüllt werden. Besondere Schwierigkeiten entstehen, wenn die Betroffenen arbeitslos werden und bleiben und (beim Bezug von ALG II) sogar verpflichtet sind, die Rente mit 63 in Anspruch nehmen zu müssen.

Auffällig ist, dass die Arbeitslosigkeit der älteren Beschäftigten im Zuge der Anhebung der Alterserwerbstätigkeit an Bedeutung gewonnen hat. Trotz der Verbesserung der Arbeitsmarktlage und des Rückgangs der Arbeitslosigkeit insgesamt hat sich die Zahl der 55-65jährigen Arbeitslosen erhöht (2008: 427 Tsd.; 2013: 573 Tsd.). Der Anteil der älteren an allen Arbeitslosen ist in diesem Zeitraum von 13,1% auf 19,4% gestiegen.

Im besonderen Maße von niedrigen Renten und dem Risiko der Einkommensarmut sind ErwerbsminderungsrentnerInnen betroffen, die immerhin (2013) 21,5 % der Rentenneuzugänge ausmachen. Betrachtet man die durchschnittliche Höhe der Zugangsrenten zwischen 2000 und 2012, so wird ein kontinuierlicher Rückgang sichtbar. Da sich seit 2000 der aktuelle Rentenwert (zwar schwach) erhöht hat, müssen die Zugangsrenten zwischen 2000 und 2011 mit dem aktuellen Rentenwert des Jahres 2012 berechnet werden, um einen sinnvollen Vergleich mit 2012 möglich zu machen: So lagen die so berechneten durchschnittlichen Zugangsrenten für Rentner bzw. Rentnerinnen um 35,2% bzw. 18,2% (West) und um 36,0% bzw. 23,1% (Ost) höher als 2012. Dies spiegelt sich beim Bezug der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung wider: Gut 11 % der EM-RentnerInnen erhalten (2011) eine Aufstockung, aber nur 2 % der AltersrentnerInnen.

Ursächlich für diesen Absturz sind mehrere Faktoren: Zu nennen sind die unzureichende und ab 2011 fehlende Absicherung in Zeiten der Langzeitarbeitslosigkeit (beim ALGII-Bezug), die unzureichende Aufstockung der Zurechnungszeiten sowie gerade bei diesem Personenkreis besonders niedrigen Entgeltpunkte. Die niedrigen und im Zeitverlauf sinkenden Entgeltpunkte lassen sich als Folge der Konzentration der Erwerbsgeminderten auf Berufsgruppen und Tätigkeiten im unteren Ende des Entgeltlevels erklären – verstärkt durch die Auswirkungen der langandauernden Probleme auf dem Arbeitsmarkt, unter der gerade diese Beschäftigten zu leiden hatten bzw. haben.

Vor allem aber die Erhebung von Abschlägen hat zu Minderungen der EM-Renten geführt, da von den Abschlägen so gut wie alle ErwerbsminderungsrentnerInnen betroffen sind. Auch wenn die Einführung der Abschläge nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes nicht gegen das Grundgesetz verstößt, lässt sich doch bezweifeln, dass diese Regelung für Erwerbsminderungsrenten systemgerecht ist. Denn Abschläge beziehen sich in ihrer Logik auf Altersrenten und sind so bemessen, dass die mit einem vorgezogenen Beginn einer Altersrente einhergehende Verlängerung der Rentenbezugsdauer nicht zu einer finanziellen Mehrbelastung der Rentenversicherung führt. Zugleich sollen sie das Rentenzugangsverhalten steuern, indem sie spürbar werden lassen, dass es „teuer“ ist, frühzeitig eine Rente zu beziehen. Geht man von einem korrekten medizinischen Beurteilungsverfahren aus, dann können aber Erwerbsgeminderte ihren Gesundheitszustand nicht so weitgehend beeinflussen, dass sie wieder in der Lage sind, eine Arbeit aufzunehmen. Der Verlust der Erwerbsfähigkeit und Zeitpunkt des Renteneintritts sind nicht freiwillig gewählt und mit der Inanspruchnahme einer vorgezogenen Altersrente nicht vergleichbar. Auch das Argument der Finanzneutralität

bei einer verlängerten Rentenlaufzeit kann bei Erwerbsminderungsrenten nicht greifen, da die Erwerbsminderung nicht an eine Altersgrenze gebunden ist, sondern schon früh im Leben eintreten kann und – bei einer unterstellt gleichen durchschnittlichen Lebenserwartung wie von Altersrentnern – sehr viel länger gezahlt wird.

2. Reformschritte – aber ohne Gesamtkonzept und um den Preis eines zusätzlich absinkenden Rentenniveaus

Die einzelnen, im Folgenden zu beurteilenden Maßnahmen im RV-Leistungsverbesserungsgesetz führen im Ergebnis für viele RentnerInnen zu höheren Renten. Allerdings ist einschränkend zu berücksichtigen, dass die oben skizzierten Zentralprobleme damit noch nicht gelöst sind und zum Teil sogar noch verschärft werden. Ein Richtungswechsel in der Alterssicherungspolitik in Richtung auf eine nachhaltige Gewährleistung der Leistungsziele „Lebensstandardsicherung“ und „Armutsvermeidung“ ist damit nicht eingeschlagen. Insbesondere bleibt die Absenkung des Rentenniveaus und damit einhergehend die Fixierung am Beitragssatzziel unangetastet. Offensichtlich wird – trotz der zunehmend negativen Erfahrungen – immer noch an der Einschätzung festgehalten wird, dass die wachsenden Sicherungslücken der Rentenversicherung durch die kapitalfundierte bzw. kapitelmarktabhängige betriebliche und/oder private Altersversorgung flächendeckend und verbunden mit einer Anpassungsdynamik kompensiert werden.

Die mit dem RV-Leistungsverbesserungsgesetz eingeschlagenen Reformprioritäten machen es infolge der damit verbundenen Ausgabesteigerungen und Beitragssatzbelastungen in Zukunft sogar deutlich schwieriger, das Rentenniveau ohne eine deutliche Anhebung des Beitragssatzes zumindest auf dem gegenwärtigen Niveau zu stabilisieren. Zu berücksichtigen ist dabei, dass das sinkende Rentenniveau zudem den Wert der Zurechnungs- wie auch der Kindererziehungszeiten mindert.

Im besonderen Maße kontraproduktiv wirkt sich aus, dass die unveränderte Rentenanpassungsformel noch zu einem zusätzlichen Absinken des Rentenniveaus führt. Denn infolge der Mehrausgaben bzw. des steigenden Rentenvolumens (und dies selbst dann, wenn es zu einer Steuerfinanzierung der Mütterrenten käme) und der absehbaren Beitragssatzsteigerungen werden die Anpassungssätze zusätzlich gedämpft. So geht die Bundesregierung im Gesetzentwurf davon aus, dass das Rentenniveau im Jahr 2015 um 0,2 Prozentpunkte (das entspricht 0,4 %) niedriger ausfällt, als im letzten Rentenanpassungsbericht berechnet. Auf längere Sicht, nämlich bis 2030, sinkt das Rentenniveau um 0,7 Prozentpunkte stärker (das entspricht 1,6 %) als nach der alten Berechnung. Im Ergebnis kommt es demnach dazu, dass die Rentenanpassungsformel dazu führt, dass die RentnerInnen – und zwar auch jene, die keine Leistungsverbesserungen erhalten – die zusätzlichen Ausgaben „selbst“ finanzieren müssen.

Unberücksichtigt bleiben darüber hinaus auch die Probleme der Absicherung von Selbstständigen, der fehlende Sicherungsschutz für Arbeitslose im SGBII-Bezug, die prekäre Situation der geringfügig Beschäftigten (obgleich die seit 2013 geltende opt-out Regelung nur sehr begrenzt zu einer nachhaltigen Erhöhung der Versicherungspflichtvariante geführt hat), die Erhebung von Abschlägen bei EM-Renten und – last but not least – die Angleichung des Rentenrechts zwischen den alten und den neuen Bundesländern. Es bleibt abzuwarten, ob und inwieweit die Regierung der großen Koalition im angekündigten Rentenpaket II hierzu Reformvorstellungen entwickelt und durchsetzt.

3. Finanzielle Rahmenbedingungen und Folgewirkungen einer falschen Finanzierung der Mütterrenten

Die Finanzlage der GRV zeigt sich erfreulich robust. Diese positive Entwicklung der Rentenfinanzen ist umso bemerkenswerter, als zugleich der Bundeszuschuss gekürzt und die Beitragssätze 2012 und 2013 abgesenkt worden sind: Die Kürzung des allgemeinen Bundeszuschusses im Rahmen des Haushaltsbegleitgesetzes hat 2013 zu Mindereinnahmen von 1 Mrd. Euro geführt (und wird nachfolgend in den Jahren 2014 bis 2016 um jeweils 1,25 Mrd. Euro negativ zu Buche schlagen). Zu noch stärkeren Bremseffekten auf die Höhe der (Beitrags)Einnahmen hat die in Entsprechung der Regelungen nach § 158 Absatz 1 SGB VI durchgeführte Reduktion der Beitragssätze geführt – im Jahr 2012 auf 19,8 % und im Jahr 2013 auf 18,9 % (nach einer Anhebung im Jahr 2007 von 19,5 % auf 19,9 %). Zu berücksichtigen bleibt dabei, dass sich durch die Anbindung des allgemeinen Bundeszuschusses an die Beitragssatzentwicklung auch die Höhe des Bundeszuschusses verringert hat.

Aktuell liegt der Beitragssatz mit 18,9 % in etwa auf demselben Niveau wie in den Jahren 1955 bis 1990 (18,7 %) und um immerhin 1,4 Prozentpunkte niedriger als 1997 und 1998 (20,3 %). Die auf dem Umlageverfahren basierende Gesetzliche Rentenversicherung hat sich auch und gerade unter den Bedingungen der anhaltenden Finanzkrise als ein zuverlässiges System der Alterssicherung erwiesen. Demgegenüber leiden die kapitalbasierten Systeme vermehrt unter den Turbulenzen auf den Finanzmärkten und der weltweiten Niedrigzinspolitik.

Wenn trotz der Beitragssatzsenkungen die Entwicklung der Einnahmen die der Ausgaben regelmäßig übersteigt, so lässt sich dies im Wesentlichen auf zwei Faktoren zurückführen – auf die Leistungseinschränkungen und auf die positive Wirtschafts- und Arbeitsmarktlage: Trotz der Ausweitung von prekären Beschäftigungsverhältnissen ist es zu einer deutlichen Ausweitung der versicherungspflichtigen Beschäftigten bzw. Beschäftigungsverhältnissen gekommen. Das Verhältnis zwischen Beitragszahlern und Rentnern (präzise: der Rentenfallquotient) hat sich verbessert. Dieser Befund belegt einmal mehr, dass es nicht allein die demografischen Komponenten sind (Zahl der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter und im Rentenalter, Altenquotient usw.), die die

Finanzlage der umlagebasierten Rentenversicherung bestimmen. Vielmehr kommt es auf das Verhältnis von beitragszahlenden Beschäftigten (und deren Arbeitsstundenvolumen) zu Rentenempfängern an. Wenn es gelingt, die Zahl der Beschäftigten und die Beschäftigtenquote (Anteil der Beschäftigten an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter) zu steigern, dann lässt sich die demografische Belastung zwar nicht „aufheben“, aber doch vermindern.

Die Bundesregierung sieht mit dem Leistungsverbesserungsgesetz nun vor, einen Großteil der Rücklagen/Nachhaltigkeitsrücklage zur Finanzierung von Verbesserungen bei den neu zugehenden Erwerbsminderungsrenten, der Anrechnung eines zusätzlichen Kindererziehungsjahres für Geburten vor 1992 und der zeitlich begrenzten Absenkung der Altersgrenze für besonders langjährig Versicherte auf das 63. Lebensjahr einzusetzen. Der Verzicht auf die Beitragssatzabsenkung zum 01.01.2014 bzw. die Fortgeltung des Beitragssatzes von 18,9 % hat dafür die Voraussetzungen verbessert.

Dies ist systemisch dann unproblematisch, ja sogar geboten, wenn es sich um (sozial) versicherungstypische Aufgaben und Ausgaben handelt. Die Anhebung der Zurechnungszeiten bei den neu zugehenden Erwerbsminderungsrenten, die Günstigerregelung bei der Berechnung der EM-Renten, die Anhebung des Reha-Deckels und auch die Absenkung der Altersgrenze für besonders langjährig Versicherte zählen dazu. Dies gilt jedoch nicht für die Folgekosten der Anerkennung eines zweiten Jahres von Kindererziehungszeiten für Geburten vor 1992. Hier handelt es sich um allgemein gesellschaftspolitische Aufgaben, für die keine Beiträge gezahlt worden sind und die auch Personen begünstigt, die nicht zum Kreis der Beitragszahler gehören (z.B. Selbstständige und freie Berufe).

Eine sach- und verteilungsgerechte Finanzierung kann deshalb nur über Steuermittel erfolgen. Derzeit decken die Beiträge des Bundes für Kindererziehungszeiten die entsprechenden Rentenausgaben ab (und überschreiten sie sogar), da die Mütter nur zum Teil das Rentenalter erreicht haben. Das wird sich aber alsbald ändern, wenn die geburtenstarken Jahrgänge in den Rentenbezug nachrücken. Da die die sog. „Mütterrenten“ ab 2015 zu Mehrausgaben von jährlich über 6 Mrd. Euro führen (2013 etwa 3,3 Mrd. Euro) lässt sich feststellen, dass das Leistungsverbesserungsgesetz zum weit überwiegenden Teil nicht sachgerecht finanziert ist.

Im Gesetzentwurf wird dieses Problem zwar erkannt, aber nicht gelöst: So findet sich die Absicht, ab 2019 den Bundeszuschuss schrittweise von 0,5 Mrd. Euro auf 2,0 Mrd. Euro im Jahr 2022 anzuheben. Wenn es dazu käme, sind die Mehrausgaben von 6 Mrd. Euro damit aber nur zum kleineren Teil gedeckt. Vor allem bleibt festzuhalten: Politisch und rechtlich sind derartige Absichtserklärungen, die die laufende Legislaturperiode überschreiten, letztlich unverbindlich. Dies gilt erst recht, wenn man sich die aktuellen Kürzungen des Bundeszuschusses (siehe oben) vor Augen führt.

4. Verbesserungen bei den Erwerbsminderungsrenten

Die Ausweitung der Zurechnungszeiten um zwei Jahre ab 2014 und die Günstigerprüfung (etwaige Einkommens- bzw. Entgeltpunktminderungen in den letzten vier Jahren vor Eintritt in die EM-Rente sollen sich im Rahmen der Gesamtleistungsbewertung nicht länger negativ auswirken) sind als sinnvoll und überfällig zu bewerten. Im Ergebnis kommt es durch die ausgeweiteten Zurechnungszeiten dazu, dass sich die EM-Renten um etwa 42 Euro (West) und 38 Euro (Ost) erhöhen werden. Gemessen am Gesamtvolumen des Reformpaketes sind die hierfür eingesetzten Mittel (2015: 0,2 Mrd. Euro aufsteigend bis 2030 auf 2,1 Mrd. Euro) gering.

Die oben skizzierten Probleme bei den EM-RentnerInnen werden dadurch aber nur teilweise gelöst. Denn zum einen greifen diese Verbesserungen nur für die neu zugehenden Renten. Die große Gruppe der BestandsrentnerInnen (mit Erreichen der Regelaltersrente werden EM-Renten in Altersrenten umgewandelt) geht dabei leer aus. Nicht übersehen werden darf allerdings dabei, dass eine Geltung auch für den Bestand nicht nur ausgabenintensiv sondern administrativ äußerst aufwändig wäre. Denn sämtliche Renten, differenziert nach Zugangsjahren, müssten hoch komplex neu berechnet werden müssten. Gleichwohl wäre eine Lösung möglich, wenn man zur Zahlung von Pauschalleistungen kommen würde. Zum anderen bleibt es bei den Abschlägen, die aus mehreren, oben genannten Gründen bei den EM-Renten als systemfremd eingestuft werden müssen. Zumindest eine Begrenzung der Abschläge wäre aber erforderlich, um auch die Renten im Bestand zu entlasten.

Durch die Anhebung der Zurechnungszeiten von 60 auf 62 Jahre werden die negativen Rückwirkungen der Heraufsetzung der Regelaltersgrenze auf die Erwerbsminderungsrente zunächst (über)kompensiert. Aber in den nachfolgenden Jahren wird das Bezugsalter einer abschlagsfreie Erwerbsminderungsrente bis auf 65 Jahre ansteigen (statt derzeit mit 63 Jahren und drei Monaten), so dass sich der Vorteil zunehmend auszehrt und schließlich entfällt. Die Spanne zwischen Zurechnungszeit und Regelaltersgrenze erhöht sich entsprechend wieder auf fünf Jahre. Um dies zu vermeiden, müssten die Zurechnungszeiten im Verlauf der Erhöhung der Altersgrenzen gleitend weiter erhöht werden.

5. Ausweitung der Kindererziehungszeiten für vor 1992 geborene Kinder auf zwei Jahre

Mütter – wie gegebenenfalls auch Väter – sollen ab Juli 2014 für ihre vor 1992 geborenen Kinder ein zweites Jahr Kindererziehungsleistungen anerkannt bekommen. Je Kind kommt ein Entgeltpunkt hinzu, was zu einer höheren Bruttorente von 28,61 Euro (West) bzw. 26,39 Euro (Ost) führt. Wurden bislang die allgemeine Wartezeit von fünf Jahren

nicht erfüllt, kann dies durch die Ausweitung der Kindererziehungszeiten möglich sein. Im Unterschied zu den Verbesserungen bei der Erwerbsminderungsrente betrifft diese Leistungsverbesserung nicht nur die Rentenzugänge sondern auch den Rentenbestand.

Damit wird das, was als „Gerechtigkeitslücke“ bezeichnet werden kann, zumindest teilweise ausgeglichen. Denn für die geltende Stichtagsregelung – nur für Geburten ab 1992 werden drei Jahre Kindererziehungszeiten anerkannt – gibt es keine sachliche Begründung. Bei der damaligen Entscheidung ging es allein um die Frage der Finanzierbarkeit. Über Jahre hinweg wurde diese Ungleichbehandlung der älteren Mütter zwar immer wieder problematisiert, sie ist aber da Stichtagsregelungen im Rentenrecht durchaus verbreitet sind, mehrheitlich durchaus akzeptiert worden. So gilt die Regelung der Rente nach Mindestentgeltpunkten auch nur für Versicherungsjahre vor 1992.

Mittlerweile hat sich die Situation aber insofern geändert, da die betroffenen Mütter nunmehr ins Rentenalter kommen und da das Altersarmutsrisiko auch und gerade der Frauen und Mütter, die ihre Kinder vor 1992 geboren haben und Beruf und Familie (in den alten Bundesländern !) kaum vereinbaren konnten, aufgrund der oben genannten Faktoren ansteigt.

Es ist richtig, dass durch die Ausweitung der Kindererziehungszeiten nicht zielgerichtet (aktuelle oder zukünftige) Altersarmut von Frauen bekämpft wird. Diese Leistungsverbesserung kommt auch jenen Müttern zu Gute, die – bezogen auf das Haushaltseinkommen – ausreichend abgesichert sind, da die Alterseinkünfte des Ehemannes mit berücksichtigt werden müssen (und im Hinterbliebenenfall die Witwenrente). Allerdings ist dies kein Argument weder gegen die Ausweitung der Kindererziehungszeiten im Speziellen noch gegen die Anerkennung von Kindererziehungszeiten generell. Es geht um das Prinzip: Durch die Kindererziehungszeiten wird die Erziehungsarbeit mit der Erwerbsarbeit gleich gestellt und im Umlageverfahren durch Beiträge des Bundes finanziert. Die Beitragszahlungen des Bundes bemessen sich dabei am Durchschnittsentgelt und werden durch Steuermittel aufgebracht. Durch die Finanzierung des zweiten Kindererziehungsjahres aus Mitteln der beitragszahlenden Versicherten wird dieses Prinzip der Steuerfinanzierung allerdings durchbrochen (siehe oben).

Nach dem Gesetzentwurf werden die Kindererziehungszeiten zwischen Ost und West nach wie vor unterschiedlich bewertet. Dies ist die Folge der geringeren Höhe des aktuellen Rentenwerts Ost. Vorschläge, die Einführung der „Mütterrente“ zu nutzen, um die Kindererziehungszeiten in Ost und West künftig einheitlich auf der Grundlage des aktuellen Rentenwerts (West) zu bewerten, liegen zwar nahe. Gleichwohl erscheint es problematisch, die Angleichung des aktuellen Rentenwerts nur auf eine einzige Rentenleistung zu beziehen. Es lässt sich nicht begründen, warum für andere pauschal bewertete Zeiten und Beitragszeiten die Gleichstellung nicht gilt. Deshalb ist es wenig sinnvoll, bei der Angleichung des Rentenrechts zwischen Ost und West lediglich Einzelregelungen vorzunehmen. Überfällig – nach 25 Jahren der deutschen Einheit – ist noch in dieser Legislaturperiode eine Gesamtreform.

6. Zeitlich befristete Regelung der Altersgrenze für besonders langjährig Versicherte – Abschlagsfreie Rente mit 63

Für die im geltenden Rentenrecht verankerte Regelung einer abschlagsfreien Rente für besonders langjährig Versicherte (45 Beitragsjahre) mit 65 Jahren soll es eine zeitlich befristete Ausweitung geben: Der abschlagsfreie Rentenbezug soll bereits mit 63 Jahren möglich sein, wenn eine besondere Wartezeit von 45 Versicherungsjahren erreicht ist. Diese Ausweitung gilt allerdings nur für Versicherte, die zwischen Juli 1951 und Dezember 1952 geboren sind. Für die später geborenen Jahrgänge zwischen 1953 und 1963 wird im Zuge der Anhebung der Regelaltersgrenze das Zugangsalter schrittweise wieder auf 65 Jahre angehoben. Für Jahrgänge ab 1964 gilt dann wieder die bisherige Regelung der Altersgrenze für besonders langjährig Versicherte.

Von daher bleibt der Kreis der Betroffenen relativ gering, was auch in den zusätzlichen Ausgaben zum Ausdruck kommt, die Bundesregierung mit 1,9 Mrd. Euro (2015) veranschlagt. Im Unterschied zu der geltenden Regelung für besonders langjährig Versicherte sollen bei dieser befristeten Sondermaßnahme Zeiten der Arbeitslosigkeit mit zu den Beitragszeiten zählen. Dies ist sachgerecht, da es für die bisherige Ausklammerung keinen sachlichen Grund gibt und Versicherte benachteiligt worden sind, die mehrfach oder langfristig von Arbeitslosigkeit betroffen waren bzw. sind. Dies gilt insbesondere für Versicherte in den neuen Bundesländern und in den Krisenregionen des Westens.

Allerdings ist es problematisch, wie vorgesehen, hier zwischen Zeiten des Bezugs von Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und Arbeitslosengeld II zu unterscheiden. Denn auch für Arbeitslosenhilfe- und Arbeitslosengeld II-EmpfängerInnen wurden Beiträge gezahlt. Zwar war die Beitragshöhe gering, aber auch bei Beiträgen aus versicherungspflichtiger Beschäftigung wird bei der Anrechnung nicht nach deren monetärer „Qualität“ unterschieden. Auch die Begründung, dass die Beiträge aus Steuermitteln finanziert worden seien, kann nicht überzeugen, denn dies gilt ja auch für die Kindererziehungszeiten. Abgesehen davon ist mit erheblichen administrativen Problemen zu rechnen, wenn zwischen den Leistungsarten bei Arbeitslosigkeit zu unterscheiden ist.

Die abschlagsfreie Rente wird von der Bundesregierung als Privileg für jene Versicherten angesehen, die langjährig beitragspflichtig beschäftigt waren. Derartige, an die Zahl der Beitrags- oder Versicherungsjahre geknüpfte Regelungen bzw. Privilegierungen sind für die Rentenversicherung keineswegs fremd – wie nicht nur die bisherige abschlagsfreie Altersrente für besonders langjährig Versicherte mit 65 Jahren, sondern auch die Wartezeit von 35 Beitragsjahren für die bisherige (abschlagsbehaftete) Altersgrenze von 63 Jahren zeigen. Und auch die Altersrente für schwerbehinderte Menschen setzt eine Wartezeit von 35 Jahren voraus. Das reine Äquivalenzprinzip, nämlich die Entsprechung zwischen Entgeltpunkten und späteren Rentenleistungen unabhängig davon, wie sich die Entgeltpunkte über die Versicherungsdauer verteilen, wird bei der sozialen Rentenversicherung also mehrfach durchbrochen. Unabhängig von der Höhe der erworbenen

Entgeltpunkte und damit auch unabhängig davon, ob es sich bei der Erwerbstätigkeit um Vollzeit- und Teilzeitarbeit gehandelt hat, ist ein früherer Rentenbezug möglich.

Man kann diese Regelungen problematisieren, denn die Bindung einer abschlagsfreien Rente an die Beitrags- bzw. Versicherungsdauer („langjährige Versicherte“, bzw. „besonders langjährig Versicherte“) hat zur Folge, dass in aller Regel Bezieher höherer Renten davon Gebrauch machen können. Auch gibt es keine belastbaren Befunde darüber, dass die Beitrags- bzw. Versicherungsdauer ein verlässlicher Indikator für das Maß der noch vorhandenen gesundheitlichen und beruflichen Leistungsfähigkeit ist. Unverständlich bleibt jedoch, warum diese Problematisierung („Benachteiligung der Ausgeschlossenen“) allein bei der abschlagsfreien Rente mit 63 Jahren thematisiert wird.

Gleichwohl ist zu prüfen, ob der Ausschluss einzelner Beschäftigtengruppen von diesem „Privileg“ nachvollziehbar ist. Das betrifft beispielsweise Versicherte, die ihre Berufsausbildung im Fachschulsystem (z.B. Erzieherinnen, Krankenschwestern und -pfleger) absolviert haben und nicht – wie die Auszubildenden im dualen System – beitragspflichtig beschäftigt waren. Da der Ausbildungsabschluss im Fachschulsystem erst nach dem 18. Lebensjahr erreicht wird, können die Betroffenen nicht auf die 45 Beitragsjahre kommen, wenn sie 63 Jahre alt sind.

Zwar finden sich insbesondere Frauen in diesen Berufszweigen, von einer gezielten Benachteiligung von Frauen bei der abschlagsfreien Rente mit 63 kann aber kaum gesprochen werden, da auch schon die bisherigen Wartezeiten keine Rücksicht auf die frauentypischen, nämlich die kurzzeitigen und unterbrochenen Erwerbsverläufe nehmen. Zudem ist zu berücksichtigen, dass die Kindererziehungs- und -berücksichtigungszeiten mit zu den Wartezeiten zählen und dass eine versicherungspflichtige Teilzeitarbeit (dies gilt auch für Minijobs, bei denen auf die Versicherungsfreiheit verzichtet wird) bei den Wartezeiten angerechnet wird.

In der aktuellen Debatte wird vor allem die Sorge geäußert, dass diese befristete Sonderregelung eine Frühverrentungs“welle“ auslösen und den Trend zur Anhebung der Alterserwerbstätigkeit umkehren könnte. Bei näherem Hinsehen erweist sich diese Argumentation indes als wenig stichhaltig: Zum einen bekräftigt die Bundesregierung ausdrücklich die Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre. Zum zweiten ist der Personenkreis, der diese Regelung in Anspruch nehmen kann, nicht übermäßig groß und wird sich im Laufe der Jahre zunehmend verringern.

Vorhersagen über die Größenordnung der Versicherten, die wegen der Neuregelung ab Mitte 2014 mit 63 Jahren eine Altersrente beantragen und zugleich die Bezugsvoraussetzungen erfüllen, sind nur schwer zu treffen. Es geht dabei nicht um jene Versicherten, die ohnehin – auch um den Preis von Abschlägen – ausgeschieden wären (hier entstehen durch den Verzicht auf Abschläge allerdings höhere Ausgaben), sondern um jene, die sich erst wegen der fehlenden Abschläge für einen vorgezogenen Rentenbezug ab 63 entscheiden. Hinzu kommen diejenigen Versicherten im Lebensalter zwischen 63 und

65 Jahren, die vorhatten bis zum 65. Lebensjahr zu arbeiten, jetzt aber womöglich motiviert sind, alsbald ihren Antrag auf eine ungekürzte Rente zu stellen.

Dass die Abschlagsfreiheit einen Anreiz bietet, früher auszuscheiden, dürfte unstrittig sein; allerdings kommt es auch auf weitere Faktoren an, so z.B. auf die Attraktivität des bestehenden Arbeitsverhältnisses und die Bemühungen der Arbeitgeber, ob der Altersübergang mit 63 Jahren gewählt wird. Eine allein auf ökonomisch-monetären Kriterien beruhende Argumentation („es lohnt sich nicht weiterzuarbeiten“) jedenfalls wird der Komplexität des Altersübergangsgeschehens nicht gerecht.

Von einem „Frühverrentungsschub“ wäre dann zu reden, wenn dem Rentenbezug mit 63 Jahren im großen Maße eine Phase der Arbeitslosigkeit vorgeschaltet würde. Die Möglichkeit dazu besteht bereits jetzt: Nach dem Bezug von Arbeitslosengeld (maximal 24 Monate für ältere Arbeitslose) und/oder nach dem Bezug von Arbeitslosengeld II (unbefristet, aber mit der Pflicht zum frühest möglichen Rentenantrag) kann eine Altersrente mit 63 Jahren (bei 35 Beitragsjahren) in Anspruch genommen werden. Deswegen ist zu fragen, ob wegen der abschlagsfreien Rente mit 63 Jahren Arbeitslosigkeit durch Beendigung des Arbeitsverhältnisses gezielt herbeigeführt wird. Ein solches Verhalten ist für die Versicherten aber höchst unattraktiv, da bei einer Kündigung Sperrzeiten und die Verkürzung der Anspruchsdauer des (ohnehin niedrigen) Arbeitslosengeldes drohen. Diese Belastungen übertreffen in kurz- und mittelfristiger Sicht den finanziellen Vorteil der abschlagsfreien Rente. Denn die Dimension dieses Vorteils errechnet sich ja nur über die gesamte Rentenbezugsdauer hinweg, diese Dauer kann aber im Einzelfall nicht kalkuliert werden, da sie von der individuellen Lebenserwartung abhängig ist.

Eine gezielte Frühausgliederung älterer Beschäftigter über die Kombination von Arbeitslosigkeit und vorgezogener Rente ist infolgedessen nur zu erwarten, wenn hierbei die Unternehmen mitspielen und Kündigungen vereinbaren, die sperrzeitenfrei sind und/oder wenn sie den Beschäftigten Ausgleichszahlungen leisten. Hier ist nach Regelungen zu suchen, die genau dies vermeiden – beispielsweise durch Erstattungszahlungen der Unternehmen an die Rentenversicherung.

7. Finanzierungsperspektiven

Die Beschäftigungsentwicklung kann die demografische Belastung der Rentenversicherung mildern, aber nicht aus der Welt schaffen. Die Bevölkerungsvorausberechnungen sind in der Tendenz eindeutig und werden auch durch eine verstärkte Zuwanderung (Arbeitsmigration) nicht grundsätzlich revidiert: Wenn die geburtenstarken Jahrgänge das Rentenalter erreichen, wird sich der Rentenfallquotient negativ entwickeln, die Ausgaben werden stärker steigen als die Einnahmen, die Rücklagen (Nachhaltigkeitsreserve) werden aufgezehrt und eine Anhebung der Beitragssätze wird erforderlich. Allerdings lässt sich nicht exakt bestimmen, wann es zu dieser Konstellation kommt,

da offen ist, zu welchen Mehrausgaben die o.g. Leistungsverbesserung in Abhängigkeit ihrer Inanspruchnahme in den nächsten Jahren tatsächlich führen, ob und wie lange der Beschäftigungszuwachs anhält und wie sich die durchschnittlichen Arbeitsentgelte – auch unter Berücksichtigung des gesetzlichen Mindestlohns – entwickeln.

Unstrittig ist, dass sich die Bedingungen für eine Finanzierung grundlegender Reformen in der Alterssicherung verschlechtert haben. Eine Stabilisierung des Rentenniveaus wäre aber erforderlich, um ein weiteres Aufklaffen der Sicherungslücken im Alter zu vermeiden. Dies gilt umso mehr, als sich infolge der Leistungsverbesserungen und der Art ihrer Finanzierung der Rückgang des Rentenniveaus beschleunigen wird. Auf der rentenpolitischen Reformagenda muss deshalb die Neufassung der Rentenanpassungsformel ganz vorne stehen. Und auch die Begrenzung des Beitragssatzes auf maximal 22 % wird sich nicht halten lassen.

Noch ist nicht abzusehen, welche Höhe die Nachhaltigkeitsreserve am Ende des Jahres 2014 haben wird. Alle Anzeichen deuten darauf hin, dass die Rücklagen zwar deutlich schrumpfen, aber immer noch den oberen Schwellenwert überschreiten. Es ist deswegen darauf aufmerksam zu machen, dass die Regelungen nach § 158 Absatz 1 SGB VI für das Jahr 2014 lediglich ausgesetzt aber nicht abgeschafft worden sind. Auf jeden Fall sollte vermieden werden, dass erneut eine Diskussion über mögliche Beitragssatzsenkungen für das Jahr 2015 geführt wird und es zu einem kurzfristigen Auf und Ab der Beitragssätze kommt. Sinnvoll erscheint es vielmehr, eine mittelfristige Beitragssatzkontinuität anzustreben. Das Konzept einer Demografiereserve könnte hierzu einen Anstoß geben. Dafür sprechen auch die Erfahrungen der zurückliegenden Jahre: So einfach es ist, Beitragssätze abzusenken – mit dem Hinweis auf Entlastung der Versicherten und ihrer Arbeitgeber –, so schwierig ist es, Beitragssatzanhebungen durchzusetzen. Obgleich erhöhte Arbeitgeberbeiträge zur GRV nur einen Bruchteil der Personalkosten ausmachen und für die Höhe der Gesamtkosten und ihrer Entwicklung eine äußerst nachrangige Bedeutung haben, wird das Argument sinkender internationaler Wettbewerbsfähigkeit und der Gefährdung von Arbeitsplätzen ohne Zweifel eine bestimmende Rolle einnehmen. Dieser konfliktreiche, aber unnötige Prozess könnte durch eine Stabilisierung der Beitragssätze vermieden werden.

Dies setzt voraus, dass die Regelungen in § 196 SGB VI zur Nachhaltigkeitsrücklage verändert werden: Sowohl der untere Schwellenwert, der die Mindestrücklage fixiert, als auch der obere Schwellenwert sind anzuheben. So lassen sich diskretionäre Eingriffe, wie sie mit dem Gesetz der Bundesregierung Anfang des Jahres durchgesetzt worden sind, vermeiden.



Prof. Dr. Gerhard Bäcker

Research Fellow des IAQ

Kontakt: gerhard.baecker@uni-due.de

IAQ-Standpunkt 2014-02

Redaktionsschluss: 22.05.2014

Institut Arbeit und Qualifikation
Fakultät für Gesellschaftswissenschaften
Universität Duisburg-Essen
47048 Duisburg

IAQ im Internet

<http://www.iaq.uni-due.de>

IAQ-Standpunkte:

<http://www.iaq.uni-due.de/iaq-standpunkte/index.php>

Über das Erscheinen der IAQ-Standpunkte informieren wir über eine Mailingliste: <http://www.iaq.uni-due.de/aktuell/newsletter.php>