DuEPublico
Duisburg-Essen Publications online

Verbesserungen bei den Erwerbsminderungsrenten und Herstellung der Renteneinheit

Bäcker, Gerhard

In: IAQ-Standpunkte / 2017-01

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/45957

URN: urn:nbn:de:hbz:464-20180417-160511-9

Link: https://duepublico.uni-duisburg-essen.de:443/servlets/DocumentServlet?id=45957

UNIVERSITÄT DUISBURG ESSEN

IAQ-Standpunkt

Aktuelle Stellungnahmen aus dem Institut Arbeit und Qualifikation

Gerhard Bäcker

Verbesserungen bei den Erwerbsminderungsrenten und Herstellung der Renteneinheit

Anhörung des Bundestagsausschusses Arbeit und Soziales am 12.05.2017: Schriftliche Stellungnahmen

2017

01

Schriftliche Stellungnahmen am 12.05.2017

– zum Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Leistungen bei Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit und zur Änderung anderer Gesetze (EM-Leistungsverbesserungsgesetz)
– zum Antrag der Fraktion „Die Linke“ Die Erwerbsminderungsrente stärken und den Zugang erleichtern“

sowie

– zum Entwurf eines Gesetzes über den Abschluss der Rentenüberleitung (Rentenüberleitungsabschlussgesetz)
– zum Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen: „Renteneinheit vollenden – Gleiches Rentenrecht in Ost und West“
– zum Antrag der Fraktion Die LINKE: „Renteneinheit verwirklichen – Lebensleistung anerkennen“

1 Erwerbsminderungsrenten

1. Die aktuelle und zukünftige Situation der Empfängerinnen und Empfänger von Erwerbsminderungsrenten (EM-Rentner) ist von zentraler Bedeutung für die Einschätzung der Entwicklungstendenzen und Reformbedarfe der Alterssicherung insgesamt und der Gesetzlichen Rentenversicherung im Besonderen. Dafür sprechen im Wesentlichen drei Gründe:

- EM-Rentner beziehen eine im Schnitt niedrige Rente (auch Vollrenten) und haben damit ein besonders hohes Risiko, ergänzend auf Leistungen der Grund sicherung bei dauerhafter Erwerbsminderung zurückgreifen zu müssen.
  Es deutet viel darauf hin, dass dieses Armutsrisiko in den nächsten Jahren weiter zunehmen wird. Die problematischen Folgewirkungen des sinkenden Rentenniveaus auf der einen Seite und der Umbrüche auf dem Arbeitsmarkt auf der an deren Seite zeigen sich insofern im besonderen Maße bei den EM-Renten.
- EM-Renten werden im Rahmen des Drei-Säulen-Konzeptes der Alterssiche rung weder von der privaten noch von der betrieblichen Altersvorsorge gewährt. Die durch die Niveauabsenkung der GRV entstehende Versorgungslücke können EM-Rentner nicht oder nur höchst unzureichend ausgleichen. Es spricht wenig dafür, dass die Betriebsrenten im Kontext des angestrebten Sozialpartnermodells daran etwas ändern werden.
- Die schrittweise Anhebung der Regelaltersgrenzen wird auch zu einer Zunahme der quantitativen Bedeutung von EM-Renten führen. Denn angesichts der großen interpersonellen Unterschiede in den Lebens-, Arbeits- und Gesundheitsbedingungen der Beschäftigten (die sich auch in der Lebenserwartung widerspiegeln), wird ein Teil der Beschäftigten gesundheitsbedingt nicht in der Lage sein, eine Erwerbstätigkeit bis hin zum 67. Lebensjahr auszuüben. Flexible Altersübergänge (Verbindung von Teilzeitarbeit und Teilrente) können das Problem entschärfen, aber nicht lösen, zumal der Anspruch auf den Bezug einer Teilrente erst mit dem Erreichen des Anspruchs auf eine vorgezogene Altersrente besteht.

2. Der Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen sieht vor, dass Versicherte Menschen mit verminderter Erwerbsfähigkeit werden besser abgesichert werden, indem die Zurechnungszeit auf das vollendete 65. Lebensjahr verlängert wird. Die Zurechnungszeit schließt die Lücke im Erwerbs- und Erwerbseinkommensverlauf, die infolge der Erwerbsminderung entsteht. Geht man von einem Zugangsalter in EM-Rente von zuletzt (2015) im Schnitt 52,1 Jahren/Männer bzw. 51,2 Jahren/Frauen aus, würde dies bedeuten, dass in etwa gut ein Viertel der Versicherungsbiografie auf die Zurechnungszeit entfällt. Da das durchschnittliche Zugangsalter seit Jahren steigt und (angesichts fehlender Möglichkeiten eines Bezugs vorgezogener Altersrenten) ein weiterer Anstieg zu erwarten ist, dürfte sich dieser Anteilswert allerdings etwas verringern, bleibt aber immer noch hoch.

Diese Verbesserung betrifft jedoch nur

- Neuzugänge in EM-Renten ab 01.01.2018; die Bestandsrenten (die mit Erreichen der Regelaltersgrenze in Altersrenten umgewandelt werden) bleiben davon unberührt.
- eine stufenweise Anhebung der Zurechnungszeiten in 3-Monatsschritten. Die Verlängerung um 3 Jahre kommt insofern nur Versicherten zu Gute, die 2023 zum ersten Mal eine EM-Rente erhalten.

Damit werden die EM-Regelungen, die im Rahmen des GRV-Leistungsverbesserungsgesetzes durchgesetzt wurden, noch einmal aufgestockt. Mit Wirkung ab Juli 2014 wurde die Zurechnungszeit um zwei Jahre auf das 62. Lebensjahr verlängert. Zudem erfolgt eine sog. Günstigerprüfung: etwaige Einkommens- bzw. Entgeltpunktminderungen in den letzten vier Jahren vor Eintritt in die EM-Rente werden sich im Rahmen der Gesamtleistungsbewertung nicht länger negativ auswirken.

Insofern ist die ergänzende Neuregelung ausdrücklich zu begrüßen. Sie stellt einen wichtigen, allerdings noch keineswegs ausreichenden Markstein dar, um die Alterssicherung – gerade am unteren Ende der Einkommens- und Rentenhierarchie – armutsfest und zukunftssicher zu machen.

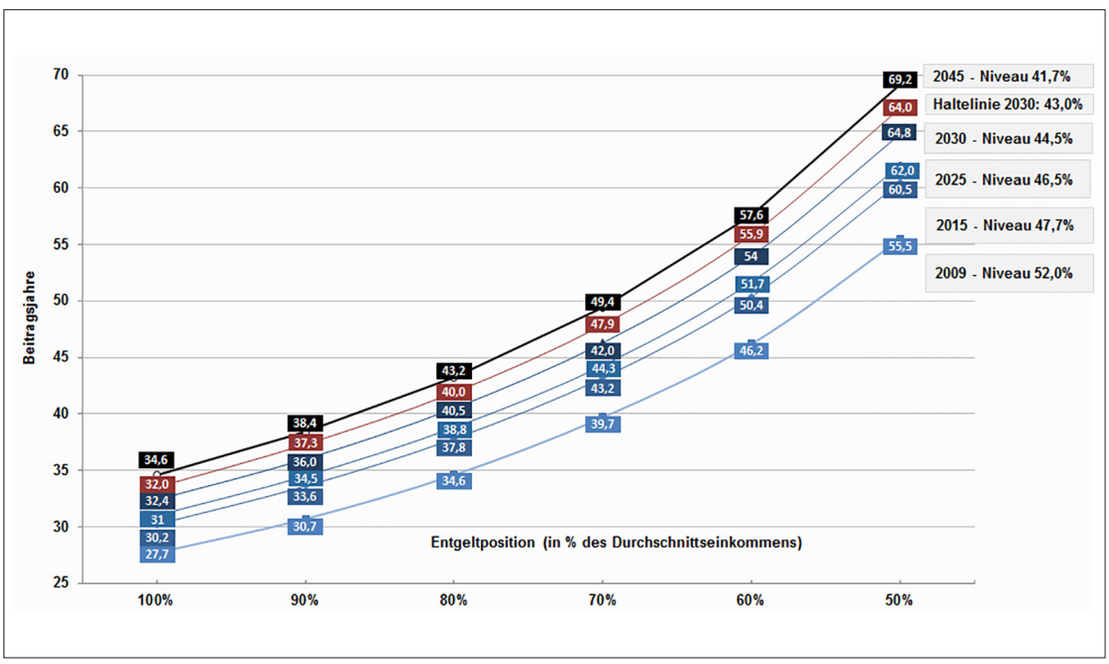
3. Zu identifizieren sind deshalb bei einer Bewertung vier Kernprobleme:

(a) Die isolierte Verbesserung bei den EM-Renten ändert nichts an der Tatbestand, dass im Zuge des kontinuierlich absinkenden Rentenniveaus (Netto-Rentenniveau vor Steuern) bei einer gegebenen Entgeltposition immer mehr Versicherungsjahre erforderlich sind, um eine Erwerbsminderungs- wie auch Altersrente in Höhe des Grundsicherungsniveaus zu erhalten. Oder anders herum: Bei gegebenen Versicherungsjahren (einschließlich Zurechnungszeiten!) werden eine immer bessere Entgeltposition bzw. immer mehr persönliche Entgeltpunkte pro Jahr erforderlich, um eine entsprechend hohe Rente zu erzielen.

Dabei sind selbstverständlich die regional und lokal hoch abweichenden Kosten der Unterkunft zu berücksichtigen. Und auch entsteht ein Grundsicherungsanspruch im Rahmen der Bedürftigkeitsprüfung nur, wenn das gesamte (Haushalts)Einkommen wie auch das verwertbare Vermögen in Rechnung gestellt werden. Gleichwohl kommt es zu einem Legitimations- und Akzeptanzproblem der Gesetzlichen Rentenversicherung, wenn die aus Pflichtbeiträgen erworbenen Leistungen nicht erkennbar höher sind als die vorleistungsunabhängige Grundsicherung

Die Senkung des Rentenniveaus von 47,7 Prozent (2015) auf 44,5 Prozent bis zum Jahr 2030 und auf unter 42 Prozent im Jahr 2045 (Projektion des BMAS) macht insofern die höheren Zurechnungszeiten wieder zunichte. Verglichen mit den Löhnen wären die EM-Renten dann trotz verlängerter Zurechnungszeit weniger wert als sie es noch im Zugangsjahr 2015 ohne die längere Zurechnungszeit waren.

Abbildung 1: Überschneidung von Grundsicherungsbedarf und Rente bei sinkendem Rentenniveau nach Entgeltposition und Beitragsjahren, 2009–2045, alte Bundesländer



Quelle: eigene Berechnungen. Grundsicherung Alter: Bedarf für Alleinstehende (Regelbedarf u. bundesdurchschnittliche Kosten der Unterkunft) im Jahr 2015: 790 Euro (BMAS 2016a). Rente: Nettorente vor Steuern, Beitragsbezüge (Krankenversicherung und Pflegeversicherung der Rentner) Werte für 2015. Niveau: 2009, 2015,2025,2030 (Rentenversicherungsbericht 2016), (Niveausicherunugsklausel), 2045 (BMAS 2016a)

(b) Bei den Zurechnungszeiten handelt es sich um einen Kernbestandteil des Solidarausgleichs innerhalb der Gesetzlichen Rentenversicherung. Insofern ist die Finanzierung dieser Leistungen aus dem Gesamteinnahmen der Rentenversicherung (Beitragseinnahmen und (!) Bundeszuschüsse) systemgerecht. Allerdings müssten einzelne kostenwirksame Maßnahmen in ein Gesamtkonzept zur Alterssicherung eingebettet werden, um ein umfassendes Bild über die mittel- und längerfristigen Leistungs- wie auch Finanzierungsbedingungen der Rentenversicherung zu erhalten.

(c) Die Leistungsverbesserungen begünstigen ausschließlich die Neuzugänge in EM-Renten und treten zudem nur schrittweise in Kraft. Dahinter stehen administrativ-verwaltungstechnische Probleme aber zweifelsohne vor allem finanzielle Überlegungen. Dies ist für die Betroffenen, die bereits eine EM-Rente beziehen oder bald beziehen werden, schwer vermittelbar, weil sich an deren, häufig misslichen Einkommenslage nichts ändert. Es bleibt überdies kaum zu begründen, warum die sog. Mütterrente alle Rentnerinnen begünstigt, also auch jene im Rentenbestand, während bei den EM-Renten eine andere Logik herrscht.

(d) Die Zugangsvoraussetzungen für den Bezug einer EM-Rente sind in Deutschland besonders hoch. Das betrifft zum einen die versicherungsrechtlichen Voraussetzungen

(Erfüllung der allgemeinen Wartezeit von fünf Jahren sowie die Pflichtbeitragsbelegung mit mindestens drei Jahren in den letzten fünf Jahren vor Eintritt der Erwerbsminderung). Da während des Bezugs von Arbeitslosengeld II keine Beiträge mehr gezahlt werden (seit 2011 gelten Zeiten im ALG-II-Bezug als Anrechnungszeiten), wird es für den unverändert großen Kreis der Langzeitarbeitslosen nur schwer bis kaum möglich, diese Voraussetzungen zu erfüllen. Hinzu kommt die Hürde infolge der Definition von Erwerbsminderung bzw. Erwerbsfähigkeit. Ein Versicherter ist voll erwerbsgemindert, wenn er aus gesundheitlichen Gründen auf nicht absehbare Zeit nur noch weniger als drei Stunden pro Tag arbeiten kann. Diese Grenze von drei Stunden findet ihre Parallele im SGB III (Arbeitslosenversicherung) und im SGB II (Grundsicherung für Arbeitsuchende): Als erwerbsfähig - und damit potenziell auch arbeitslos - gelten all jene, die für mindestens drei Stunden täglich erwerbstätig sein können. Eine halbe Erwerbsminderungsrente erhalten Erwerbsgeminderte bei einem Restleistungsvermögen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt von 3 bis unter 6 Stunden täglich. Wer unter den üblichen Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes mindestens 6 Stunden pro Tag arbeiten kann, ist also seit der Reform des Rechts der Erwerbsminderungsrenten von 2001 nicht erwerbsgemindert und wird, obwohl eine vollschichtige Tätigkeit (acht Stunden pro Tag) nicht möglich ist, völlig aus dem Leistungsbezug ausgeschlossen. Angesichts dieser Rahmenbedingungen kann es nicht verwundern, dass ein hoher Anteil der Neuanträge auf eine Rente wegen verminderter Erwerbsfähigkeit abgelehnt wird, weil entweder die versicherungsrechtlichen Voraussetzungen fehlen oder weil entschieden wird, dass Erwerbsfähigkeit noch vorhanden ist. Seit vielen Jahren schwankt die Ablehnungsquote zwischen 40 und 42%. Deshalb stellt sich die Frage, ob angesichts der steigenden Regelaltersgrenze Veränderungen/Erleichterungen bei den Bezugsvoraussetzungen erforderlich sind, um dem Kreis der Beschäftigten/Versicherten gerecht zu werden, die „zu gesund sind, um eine EM-Rente zu erhalten, aber zu krank sind, um im Arbeitsleben bis zum Rentenalter durchzuhalten“. Ein wichtiger Schritt wäre es, für Zeiten des ALGII-Bezuges wieder Beitragszahlungen (in ausreichender Höhe!) vorzusehen.

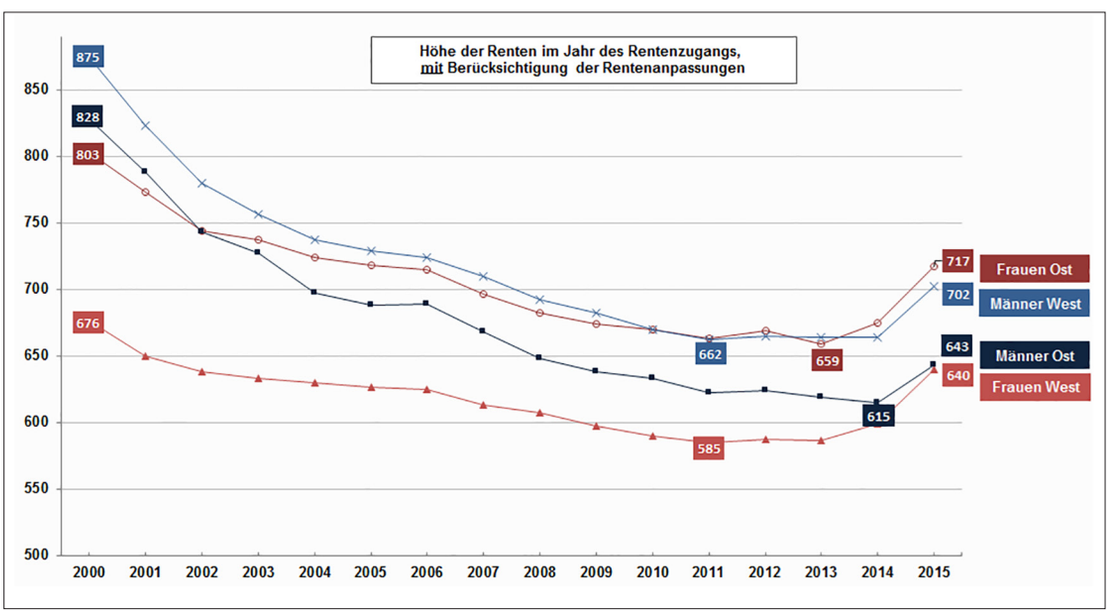
Die Überlegung im Antrag der Fraktion „Die Linke“, die geltende Regelung, nach der in den letzten fünf Jahren vor Eintritt der Erwerbsminderung drei Jahre mit Pflichtbeiträgen liegen müssen, so zu ändern, dass lediglich zwei Jahre mit Pflichtbeiträgen nötig sind, ist diskussionswürdig. Allerdings muss darauf geachtet werden, dass nicht auch „rentenversicherungsferne“ Personen, die jahrelang keine RV-Beiträge mehr gezahlt haben, vorschnell eine Versicherungsleistung erhalten, obgleich kein Lohn zu „ersetzen“ ist. Deswegen erscheint es ergänzend (und nicht alternativ, wie gefordert!) sinnvoll, als Zugangsvoraussetzung eine Mindestbeitragszeit einzuführen.

4. In der Begründung des Gesetzentwurfs weist die Bundesregierung zu Recht darauf hin, dass EM-Rentner in deutlich höherem Ausmaß von Grundsicherungsleistungen abhängig sind als Altersrentnerinnen und Altersrentner. Auch wird betont, dass im

Zuge des RV-Leistungsverbesserungsgesetzes die durchschnittlichen Zahlbeträge für EM-Renten wieder angestiegen sind. Gleichwohl wird damit die Problematik nicht umfassend beschrieben:

- Verfolgt man die Entwicklung der durchschnittlichen EM-Rentenzahlbeträge im Zeitverlauf seit 2000 und berücksichtigt dabei die jährliche Anpassung der Renten nach Maßgabe der Veränderung des aktuellen Rentenwerts, zeigt sich nämlich, dass die Zahlbeträge auch 2015 noch deutlich unterhalb des Niveaus von 2000 liegen. In etwa wird lediglich der Zustand der Jahre 2007/2008 wieder erreicht.

Abbildung 2: Aktuelle Höhe (2015) der seit 2000 zugegangenen Erwerbsminderungsrenten. Durchschnittliche Zahlbeträge in €/Monat nach Zugangsjahr*, alte und neue Bundesländer, Männer und Frauen

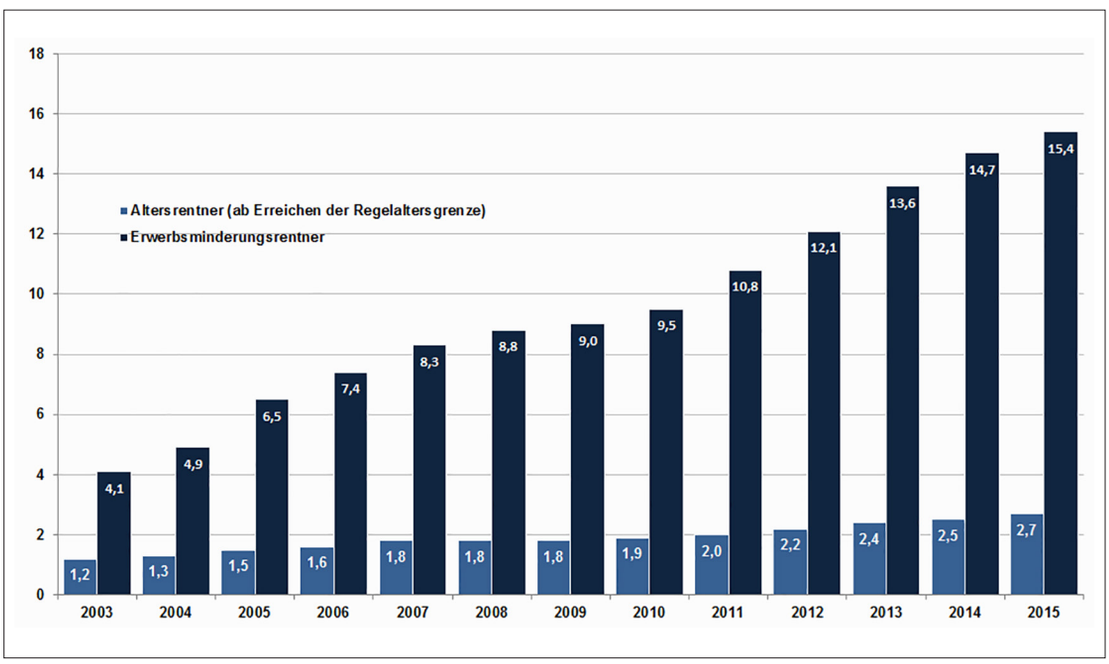


Quelle: Deutsche Rentenversicherung Bund (2016), Rentenversicherung in Zeitreihen und eigene Berechnungen

**Unter Berücksichtigung der Rentenanpassungen (Erhöhung des aktuellen Rentenwerts) und der gestiegenene Eigenbeträge zur Kranken- und Pflegeversicherung der Rentner*

- 15,5 % der Erwerbsminderungsrentner müssen (2015) aufstockende Leistungen der Grundsicherung in Anspruch nehmen. Erfasst sind hierbei aber nur jene Personen, die tatsächlich den Weg zum Grundsicherungsamt gehen und die strengen Bedürftigkeitskriterien erfüllen. Nicht berücksichtigt sind hingegen alle, die trotz Erfüllung der Bedingungen ihr Recht nicht wahrnehmen – aus Gründen der Scham, der Unkenntnis der Ansprüche oder der falschen Einschätzung hinsichtlich der Unterhaltsverpflichtung ihrer Kinder. Irene Becker hat in ihrer letzten diesbezüglichen Studie (auf der Grundlage einer repräsentativen Bevölkerungsbefragung) die Dunkelziffer der Nicht-Inanspruchnahme 68 Prozent geschätzt.

Abbildung 3: Aufstockung von Alters- und Erwerbsminderungsrenten durch die Grundsicherung 2003–2015, nur Inlandsrenten, in % der Bezieher der jeweiligen Renten insgesamt



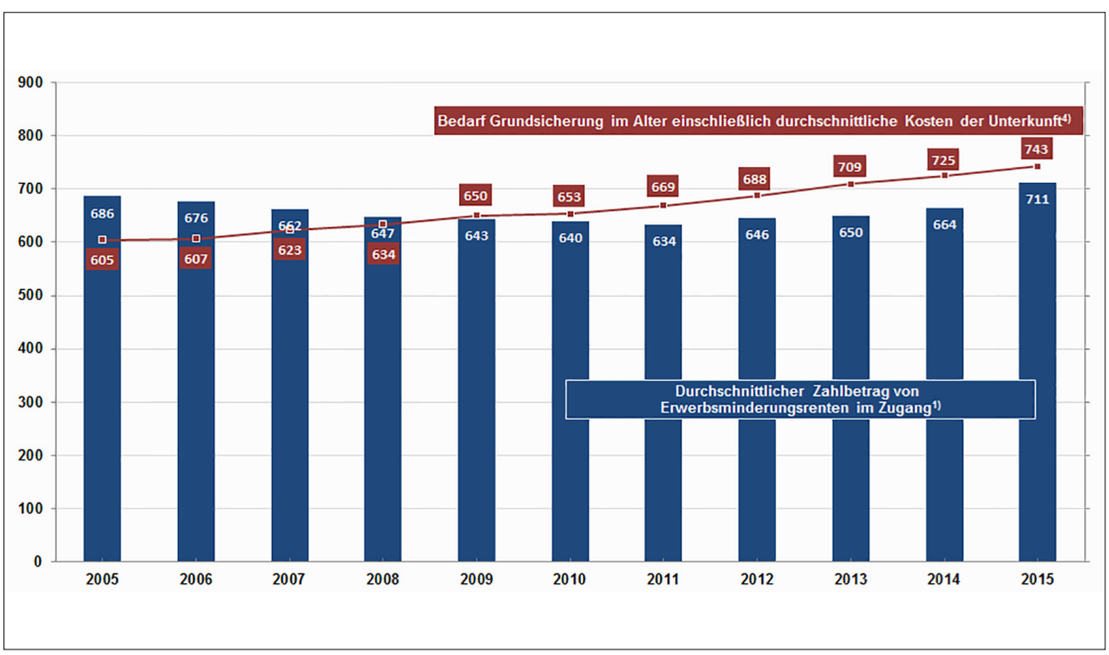
Quelle: Statistikportal der Deutschen Rentenversicherung Bund, 2016

- Anspruch auf Grundsicherung haben keineswegs alle Erwerbsgeminderten, denn die Voraussetzung ist zum einen die Dauerhaftigkeit der Erwerbsminderung und zum anderen die volle Erwerbsminderung. Dies heißt, dass Personen, die eine Erwerbsminderungsrente auf Zeit beziehen, nicht anspruchsberechtigt sind, sie sind bei Bedürftigkeit auf die Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem SGB XII angewiesen. Und Personen, die eine teilweise Erwerbsminderungsrente erhalten, werden bei Bedürftigkeit auf Leistungen nach dem SGB II verwiesen. Insofern weisen die Daten nur einen Teil der Problemlage auf.

- Es ist zu befürchten, dass auch die Leistungsverbesserungen das Problem unzureichender EM-Renten auch für die Neuzugänge (!) nicht vollständig lösen werden/können. Denn zum einen ist davon auszugehen, dass die Grundsicherungsbedarfsschwelle (einschließlich KdU) schneller steigt als der durchschnittliche Zahlbetrag. Denn die Regelbedarfe der Grundsicherung bemessen sich nach Verbrauchsausgaben niedriger Einkommensgruppen (Datenbasis EVS) und werden nach Maßgabe eines Mischindexes fortgeschrieben, der auf der jährlichen Preis- und Lohnentwicklung im Verhältnis von 30 % zu 70 % basiert. Die Entwicklung der Rentenhöhe hingegen wird durch die gedämpfte Anpassung des aktuellen Rentenwerts (mit der Folge eines absinkenden Niveaus) begrenzt. Die vorliegenden Daten geben zum anderen auch Hinweise darauf, dass die nachrückenden Kohorten niedrige Entgeltpunkte als die Vorgängerkohorten aufweisen. Die Umbrüche auf dem Arbeitsmarkt (Langzeitarbeitslosigkeit, prekäre und Niedriglohnbeschäftigung, unterbrochene Erwerbsverläufe) machen sich hier bemerkbar.

Im besonderen Maße vom Risiko der vorzeitigen Erwerbsminderung betroffen sind Versicherte, die in belastenden Berufen tätig waren. Dies gilt auch für Arbeitnehmer/-innen mit durchbrochenen Erwerbsbiografien und Phasen der Arbeitslosigkeit. Arbeitslosigkeit, und hier insbesondere Langzeitarbeitslosigkeit, stellt ein zentrales Eintrittstor in die Erwerbsminderung dar. Die Zusammenhänge lassen sich in zweifacher Hinsicht erklären: Arbeitnehmer mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen haben ein besonders hohes Risiko, arbeitslos zu werden und zu bleiben. Zugleich führt ein mehrjähriger Verbleib in der Arbeitslosigkeit zu einer Gefährdung der physischen und vor allem psychischen Gesundheit bzw. verstärkt schon vorhandene Einschränkungen.

Abbildung 4: Grundsicherungsbedarf und Höhe der zugehenden Erwerbsminderungsrenten 2005–2015, Modellrechnung: durchschnittliche Zahlbeträge von vollen Erwerbsminderungsrenten, bundesdurchschnittlicher Grundsicherungsbedarf, Deutschland, Männer und Frauen



Quelle: Deutsche Rentenversicherung Bund (2016), Rentenversicherung in Zahlen, Statistisches Bundesamt (zuletzt 2016), Fachserie13, Reihe 2.2

Annahmen: siehe Kommentierung

1) Vollrenten wegen Erwerbsminderung

2) Am Jahresende, Kosten der Unterkunft ohne Berücksichtigunug der regionalen Abweichungen

5. Dauerhaft strittig wird bleiben, mit welcher Begründung Erwerbsminderungsrenten durch Abschläge gekürzt werden. Diese betragen (wie bei vorzeitiger Inanspruchnahme von Altersrenten) 0,3 Prozent pro Monat der Inanspruchnahme zwei Jahre vor der jeweiligen Regelaltersgrenze und sind auf maximal 3 Jahre (= 10,8%) begrenzt. Da nahezu alle ErwerbsminderungsrentnerInnen ihre Rente bereits zwei Jahre vor der Regelaltersgrenze erhalten, werden auch alle von den Abschlägen betroffen (96,5 Prozent im Jahr 2015). Diese Regelung ist nicht systemgerecht. 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.

Im Ergebnis gleich die ausgeweiteten Zurechnungszeiten werden die Abschläge in ihren Wirkungen aber mehr oder minder aus. Die Forderung (Fraktion Die Linke), die Zurechnungszeiten zu erhöhen und zugleich die Abschläge zu streichen, ist deshalb nicht zu vertreten. Denn dies würde in der Tat zu einer Besserstellung jener EM-Rentner führen, die im Alter von 63. Jahren eine EM-Rente beantragen und erhalten, gegenüber Versicherten, die im gleichen Alter eine abschlagsbehaftete Rente wegen Schwerbehinderung erhalten, deren Versicherungszeiten aber nicht bis zum 65. Lebensjahr reichen.

II. Rentenüberleitung

1. Ausgangslage und Handlungsbedarf

Die Sonderregelungen für die neuen Bundesländer wurden eingeführt, um für Versicherte und Rentner den Übergang in das neue Wirtschafts- und Sozialsystem zu erleichtern. Ausdrücklich galten die Vorschriften bis sich einheitliche Einkommens- und Lebensverhältnisse eingestellt haben. Ursprünglich war angenommen worden, dass dies noch vor dem Jahr 2000 erreicht sein werden würde. Aktuell sind zwar weitere Angleichungstrends zu verzeichnen. Eine vollständige Angleichung der Einkommen ist jedoch in absehbarer Zeit nicht zu erwarten, da die Unterschiede eine Folge einer wertschöpfungsschwächeren Wirtschaftsstruktur mit einer Dominanz von ausführenden Tätigkeiten in den größeren Betrieben des Verarbeitenden Gewerbes sind. Hinzu kommt eine deutlich geringere Tarifbindung in den neuen Bundesländern, die die Durchsetzungskraft der Tarifvertragsparteien widerspiegelt.

Da ein „Anpassungsautomatismus“ offensichtlich auf sich warten lässt, besteht die Notwendigkeit einer politischen Lösung. Dafür sprechen mehrere Argumente:

- Aus dem verfassungsrechtlichen Gebot, im gesamten Bundesgebiet einheitliche Rechts- und Wirtschaftsverhältnisse anzustreben, lässt sich der Auftrag an den Gesetzgeber ableiten, das Rentenrecht anzugleichen.
- Die Angleichung der aktuellen Rentenwerte ist eine Forderung des Einigungsvertrages und nach fast 30 Jahren des Beitritts der DDR zur Bundesrepublik Deutschland überfällig. Auch in der Bevölkerung wird diese Ungleichbehandlung im ohnehin schwer verständlichen Rentenrecht immer weniger akzeptiert. So führt der gleiche Sachverhalt (z.B. Zeiten der Kindererziehung) in den alten Bundesländern wegen des höheren aktuellen Rentenwerts West zu einer höheren Rente als ein Kindererziehungsjahr in den neuen Bundesländern, da hier der aktuelle Rentenwert Ost niedriger ausfällt.
- Für Versicherte ist es zunehmend unverständlich, dass infolge der Höherwertung für das gleiche Entgelt (bis zur Beitragsbemessungsgrenze Ost) in den neuen Bundesländern höhere Entgeltpunkte erworben werden. Maßgeblich ist dabei nur, wo der Arbeitsplatz liegt – zum Beispiel in Berlin West oder in Berlin Ost.
- Eine noch lange andauernde unterschiedliche Rechtsgestaltung erscheint auch deswegen zunehmend untragbar, auch weil sich innerhalb der der westlichen und östlichen Bundesländer unterschiedliche Einkommens- und Lebensverhältnisse bestehen. So zeigen sich auch zwischen den westdeutschen Bundesländern starke Unterschiede bei den Bruttolöhnen und -gehältern, ohne dass dies zu einer Ungleichbehandlung zwischen z.B. Hessen (dem einkommensstärksten westdeutschen Flächenland) und Schleswig-Holstein (dem einkommensschwächsten westdeutsches Bundesland) führt.

2. Gesetzentwurf

Der vorliegende Gesetzentwurf weicht von der Regelung in der Koalitionsvereinbarung zwischen CDU/CSU/SPD vom 28.11.2013 ab. Danach sollte 2019 – 30 Jahre nach der Einheit und zeitgleich mit dem Ende des Solidarpakts – eine vollständige Rechtsangleichung des Rentensystems erfolgen. Nunmehr ist ein Anpassungsprozess in sieben Schritten erfolgen, beginnend 2018 und abgeschlossen 2024. Im Jahr 2024 (Juli) soll dann der aktuelle Rentenwert (West) im gesamten Bundesgebiet Gültigkeit haben und in den nachfolgenden Jahren der gesamtdeutschen Lohnentwicklung folgen (begrenzt durch die Dämpfungsfaktoren der Anpassungsformel, die in dem Gesetzentwurf als zeitlich unbegrenzt geltend vorausgesetzt werden). Entsprechend sollen auch die beitragsrechtlichen Rechengrößen (Bezugsgröße und Beitragsbemessungsgrenze Ost) schrittweise auf die Höhe der jeweiligen Westwerte angehoben werden – mit Abschluss am 01.01.2025. Dieser stufenförmige Prozess soll folgerichtig auch für die Hochwertung der Ost-Arbeitsentgelte Anwendung finden: Beginnend ab Januar 2019 soll die Hochwertung abgesenkt und zum Januar 2025 gänzlich entfallen. Die bis zum

31. 12.2024 hochgewerteten Entgelte bzw. Entgeltpunkte sollen dabei erhalten bleiben. Die Finanzierung der Rentenangleichung schließlich soll gemischt bzw. zeitversetzt aus den Einnahmen der Rentenversicherung (Beiträge und Bundeszuschüsse) und aus zusätzlichen Steuerzuschüssen erfolgen.

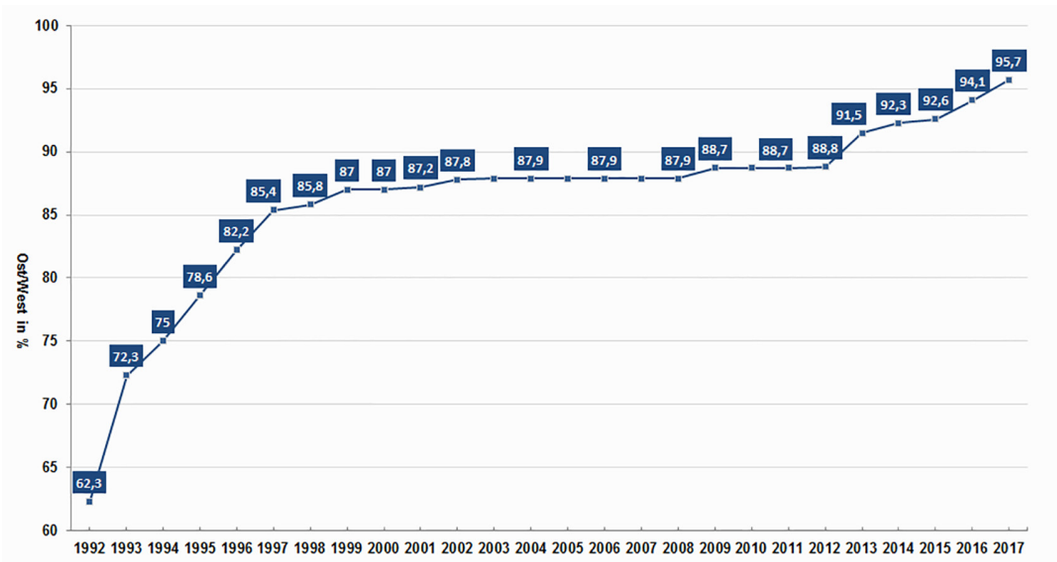
Es ist überfällig und damit begrüßenswert, dass es nun endlich zu einer Renteneinheit kommen soll. Wenig nachvollziehbar ist jedoch, warum der Anpassungsprozess über sieben Jahre gestreckt wird, so dass die Aussage, eine Parallelität zum Auslaufen des Solidarpakts herzustellen, nicht gehalten wird.

3. Empirische Befunde

Auf absehbare Zeit wird es keine vollständige Anpassung der Ost-Verdienste an das West-Niveau geben, so dass es zu keiner automatischen Angleichung des Rentenrechts Ost an das Rentenrecht West kommt. Es finden sich auch keine ökonomischen und verteilungspolitischen Anhaltspunkte für die Annahme, dass es zwischen den westlichen und östlichen Bundesländern einen völligen Einkommensgleichstand geben könnte bzw. sollte. Diesen gibt es auch nicht zwischen den westlichen Bundesländern. Hinsichtlich der Höhe der Abweichungen und des Entwicklungstrends muss allerdings zwischen der Berechnung des aktuellen Rentenwerts Ost (§ 255a, SGB VI) und der Berechnung der Hochwertung (rentenrechtliches Durchschnittsentgelt) unterschieden werden.

Aufgrund der anhaltend stärkeren Lohnentwicklung in den neuen Bundesländern (aber auch aufgrund spezifischer Berechnungs- und Anpassungsmodalitäten) hat der aktuelle Rentenwert Ost (ab Juli 2017: 29,69 Euro) mittlerweile 95,7 Prozent des West-Niveaus erreicht. Wenn diese Dynamik anhält, dann werden die statistisch ermittelten Werte die vorgesehenen diskretionären Werte (2018: Anhebung auf 95,8 Prozent und nachfolgende um jeweils 0,7 Prozentpunkte) noch überholen, gleichwohl steigen die Ost-Renten stärker an als die Renten im Westen. Kommt es dazu, würden sich die fiskalischen Zusatzbelastungen entsprechend verringern. Diese Entwicklung weist darauf hin, dass der Anpassungsprozess auch schneller realisiert werden könnte.

Abbildung 5: Aktueller Rentenwert Ost und aktueller Rentenwert (alte Bundesländer) 1992–2017, Abweichungen in %



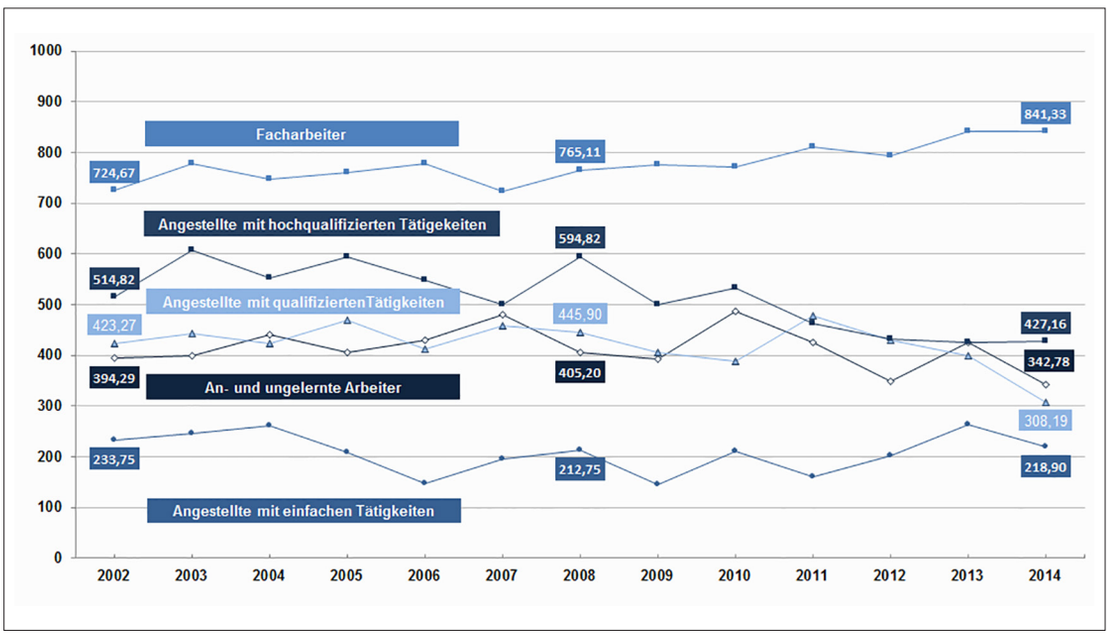
Quelle: Deutsche Rentenversicherung Bund (zuletzt 2017), Rentenversicherung in Zahlen

Deutlich schwieriger ist es, die Größenordnung der Lohn- und Gehaltsdifferenzen festzustellen. Die vorliegenden Analysen zeichnen sich durch eine erhebliche Variationsbreite aus. Die Unterschiede in den Berechnungen können zum Teil dadurch erklärt werden, dass einige Studien die Lohn- und Gehaltsdifferenzen zwischen Ost- und Westdeutschland auf Basis von Stundenentgelten ermitteln, während andere Forschungsarbeiten Jahresentgelte zugrunde legen. Da die vereinbarten Wochenarbeitszeiten in Ostdeutschland über dem entsprechenden westdeutschen Niveau liegen, führt dies zu höheren Differenzen bei den Stundenentgelten.

Allerdings besteht insofern ein einheitliches Bild, als die Abstände immer noch signifikant sind und deutlich größer ausfallen als die Differenzen beim aktuellen Rentenwert. Schaut man auf die Details, zeigt sich, dass die Unterschiede stark von der Branchenzugehörigkeit und der Entgelt- und Qualifikationsposition abhängen. Besonders große Abweichungen gibt es im produzierenden Gewerbe und bei den sozialen Diensten sowie bei den Beschäftigten in der Mitte der Entgeltpyramide.[1]

1 Vgl. Jansen, Andreas (2016): Der Stand der Lohnkonvergenz zwischen Ost- und Westdeutschland und damit einhergehende Konsequenzen für die Angleichung des Rentenrechts. Internet Dokument. Duisburg: Institut Arbeit und Qualifikation. IAQ-Forschung, 02/2016.

Abbildung 6: Lohn- und Gehaltsdifferenz zwischen Ost- und Westdeutschland 2002–2014, nach beruflicher Stellung, in Euro



Quelle: Sozio-Ökonomisches Panel (SOEP) 2002–2014, Berechnungen: Andreas Jansen (IAQ)

Eine offene Frage dabei ist, ob diese anhaltenden Lohn- und Gehaltsdifferenzen über Unterschiede in der Wirtschaftsstruktur, eine unterschiedliche Betriebsgrößenstruktur und eine unterschiedliche Verteilung der beruflichen Tätigkeiten/Qualifikationen erklärbar sind und damit im Prinzip vergleichbar sind mit den Unterschieden zwischen einzelnen Bundesländern oder Regionen in Westdeutschland. Denn auch in Westdeutschland gibt es sehr strukturschwache Regionen, deren durchschnittliches Bruttolohn- und -gehaltsniveau deutlich unter dem westdeutschen Durchschnittsentgelt liegt. Niemand käme aber auf die Idee für diese Regionen ebenfalls eine pauschale Hochwertung der Einkommen zu fordern.

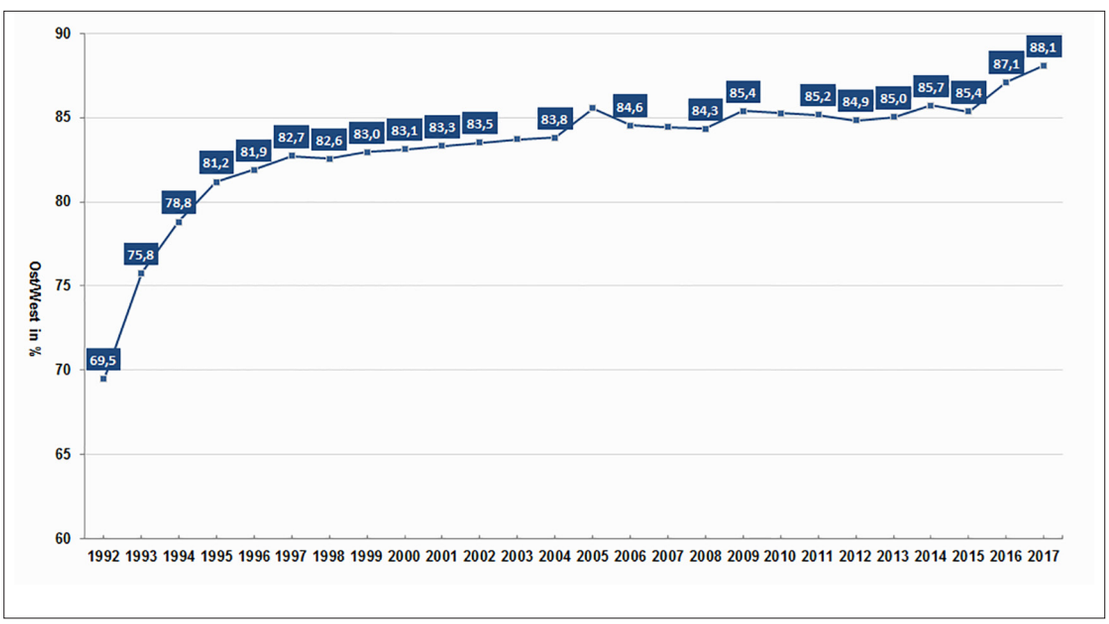
Oder aber – so die entgegen gesetzte Position: Gibt es, spezifische einigungsbedingte, ostdeutsche Faktoren jenseits ökonomischer und personenbezogener Merkmale, die auch weiterhin zu berücksichtigen sind? Träfe dies zu, dann wäre der Konvergenzprozess als noch nicht abgeschlossen zu betrachten.

Das der Höherwertung zu Grunde liegende Durchschnittsentgelt Ost hat am 1. Juli 2017 nach dem gesetzlich vorgegebenen Berechnungsverfahren 88,1 Prozent des Westniveaus erreicht (vorläufiger Wert). Die Differenz zur Relation aktueller Rentenwert Ost/ aktueller Rentenwert West (95,7 Prozent) ist offensichtlich. Das heißt: 2017 beträgt die Hochwertung 1,1193 (Anlage 10 SGB VI)) mit der Folge, dass bei der Berechnung der Entgeltpunkte das Arbeitsentgelt um 11,93 Prozent erhöht wird, wenn der Arbeitsplatz in den neuen Ländern (einschließlich Berlin Ost) liegt.

Während sich in den Jahren zwischen 2005 und 2015 die Relation der Durchschnittsentgelte kaum noch verändert hat, der Angleichungsprozess also mehr oder minder zum Stillstand gekommen war, zeigt sich – in der Entwicklungsdynamik

vergleichbar mit dem aktuellen Rentenwert – seit 2015 ein merklicher Aufwärtstrend. Der gesetzliche Mindestlohn, der gerade in den neuen Ländern die Verdienste der vielen Niedrigverdiener angehoben hat, spielt hierbei eine zentrale Rolle: Lagen die Ost-West Relationen im Jahr 2000 bei 83.13 %, im Jahr 2010 bei 85,28 %, im Jahr 2015 bei 85,35 % so zeigt sich 2017 ein Anstieg auf 88,1 %.

Abbildung 7: Durchschnittsentgelte Ost und West 1992–2017, Abweichungen in %



Quelle: Deutsche Rentenversicherung Bund (zuletzt 2017), Rentenversicherung in Zeitreihen

4. Bewertung

Auch wenn der Zeithorizont der Rechtsangleichung zu weit gesteckt erscheint, so ist es doch im Grundsatz richtig, ein gestuftes Verfahren einzuführen. Es bleibt abzuwarten, ob und inwieweit die tatsächliche Einkommensentwicklung in den neuen Bundesländern, die seit 2015 sehr viel dynamischer ausfällt als in den Jahren zuvor, die Anpassungsschritte unterstützt oder gar einholt - mit den entsprechenden Rückwirkungen auf die Höhe des aktuellen Rentenwerts und des Hochwertungsfaktors.

Eine quasi dauerhafte Beibehaltung der Hochwertung, wie in dem Antrag der Fraktion „Die Linke“ vorgesehen, ist hingegen nicht sinnvoll, da es – wie skizziert – auch in den alten Bundesländern erhebliche regionale Unterschiede in den Durchschnittsentgelten gibt. Eine Fortführung würde auf zunehmendes Unverständnis der Versicherten in den alten Bundesländern führen und Spannungen zwischen West und Ost herauf beschwören.

Die vorgesehene Angleichungsregelung hat hinsichtlich des Kreises der Begünstigten bzw. Betroffenen unterschiedliche Auswirkungen. Besser gestellt werden aufgrund der Anhebung des aktuellen Rentenwerts auf das Westniveau die Rentner und Rentnerinnen im Bestand sowie die Versicherten in den rentennahen Jahrgängen, die bis 2025 in Rente gehen. Die Versicherten/Beschäftigten in den jüngeren und mittleren Jahrgänge müssen hingegen in Teilen (aber eben nicht generell) damit rechnen, dass durch die schrittweise

Abflachung und schließliche Aufhebung der Hochwertung ihre Rentenanwartschaften geringer ausfallen werden als bei einer Beibehaltung der Hochwertung. Betroffen sind in erster Linie die nicht tariflich abgesicherten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die im Schnitt immer noch deutlich weniger verdienen als im Westen.

Um diesen Effekt zu begrenzen, ist es geboten, die eigentlichen Ursachen von Niedrigrenten zu benennen und zu bekämpfen, um auf dieser Basis Reformschritte einzuleiten. Unzureichende Arbeitsentgelte müssen durch Mindestlöhne in angemessener Höhe, Ausweitung der Tarifbindung sowie durch die Bekämpfung prekärer Beschäftigungsverhältnisse ausgeglichen werden. Zustimmungswürdig ist auch die Forderung die Regelung der Rente nach Mindestentgeltpunkten über die Jahre nach 1992 hinaus zu verlängern (aber nicht, wie von der Fraktion „Die Linke" gefordert, grundsätzlich zu entfristen).

In dem Antrag der Fraktion „Bündnis 90/Die Grünen" wird zur Vermeidung von Niedrigrenten in Ost wie West das Modell der Garantierente ins Spiel gebracht. Solange hier dieses Modell einer Garantie von 30 Entgeltpunkten bei Erreichen von 30 Versicherungsjahren aber nicht bis ins Detail konkretisiert ist (so vor allem hinsichtlich der Einkommens- und Vermögensanrechnung, der Anrechnung von Partnereinkommen und -vermögen sowie der Berücksichtigung der Arbeitszeiten) bleiben grundsätzliche Vorbehalte anzumerken, da es hier zu einem Widerspruch zum legitimations- und akzeptanzsichernden Prinzip der Teilhabeäquivalenz kommt. Um ein zugespitztes Beispiel anzuführen: Wie lässt es sich begründen, dass nach einer 30jährigen Beschäftigung auf Teilzeitbasis im untersten Stundenbereich und entsprechend geringen Beitragszahlungen (aber mit hohen Stundenentgelten) ein Rentenanspruch von 30 Entgeltpunkten entsteht, der womöglich genauso hoch ist wie ein äquivalenzbasierter Rentenanspruch einer langjährigen, aber schlecht bezahlten Vollzeittätigkeit?

In dem Antrag der Fraktion „Die Linke" wird deren Forderung nach einer solidarischen Mindestrente von 1.050 Euro (netto!) nicht erwähnt. Ein vorleistungsunabhängiger Nettoanspruch von 1.050 Euro entspricht einer Bruttorente von 1.180 Euro. Die Bruttostandardrente (45 Entgeltpunkte) liegt 2016 nicht viel höher (1.290 Euro/Ost 2. Jahreshälfte 2016). Würde dies realisiert, dann würden sich das Problem der Ost-West Angleichung gleichsam erübrigen. Denn im Osten erhalten 81.8 % (Frauen) bzw. 50,1% (Männer) einen Rentenzahlbetrag von weniger als 1.050 Euro. Da die Mindestrente im Bereich niedriger sowie mittlerer Entgeltpunkte immer höher liegt als eine äquivalenzberechnete Versicherungsrente, kommt es noch sehr viel stärker als bei dem Modell der Grünen zu einem grundlegenden Bruch mit dem Prinzip einer beitragsfundierten und leistungsbezogenen Rente.

5. Fehlende Einbettung in ein Rentengesamtkonzept und falsche Finanzierung

Die vorgesehene Angleichung des Rentenrechts hat Auswirkungen auf die Entwicklung des Rentnerquotienten und des Nachhaltigkeitsfaktors. Die bis 2030 reichenden Vorausberechnungen des letzten Rentenversicherungsberichts hinsichtlich des

Rentenniveaus und der Beitragssätze werden dadurch modifiziert. Leider finden sich im vorliegenden Gesetzentwurf dazu keinerlei Angaben. Es bedarf aber eines Gesamtkonzepts der zukünftigen Ausgestaltung der Alterssicherung, in dem neben der Rentenüberleitung und der Erhöhung der Zurechnungszeiten bei den Erwerbsminderungsrenten die Stabilisierung und Wiederanhebung des Rentenniveaus eine zentrale Rolle spielt. Es ist zu bedauern, dass sich die Regierungskoalition sich darauf nicht hat verständigen können.

In diesem Kontext erweist sich die vorgesehene Finanzierungsregelung der Rentenangleichung als äußerst problematisch. Denn die GRV soll bis zum Jahr 2021 die Mittel allein aufbringen. Erst ab 2022 treten Steuermittel ergänzend hinzu, der Bundeszuschuss soll im ersten Jahr um 200 Mio. und in den nachfolgenden Jahren 2023 bis 2025 um jährlich 600 Mio. erhöht werden. Mit dem dann erreichten Gesamtbetrag eines zusätzlichen Bundeszuschusses in Höhe von 2 Mrd. Euro wird aber nur die Hälfte der Kosten der Rentenangleichung abgedeckt. Im Ergebnis wird die Rentenversicherung also dauerhaft belastet, obgleich die Rentenangleichung eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe ist, die ausschließlich aus den Steuermitteln des Bundes zu finanzieren ist.

Diese Lastenverschiebung verstärkt den Druck auf eine Anhebung der Beitragssätze und erschwert insofern die finanzielle und politische Durchsetzung des grundlegenden rentenpolitischen Ziels einer Stabilisierung und Wiederanhebung des Rentenniveaus.

Prof. Dr. Gerhard Bäcker
ist Research Fellow am IAQ
Kontakt: gerhard.baecker@uni-due.de

IAQ-Standpunkt 2017-01
Redaktionsschluss: 12.06.2017

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