

Sind die Rentenpläne der Großen Koalition ein Schritt zu größerer Gerechtigkeit, oder sind sie vor dem Hintergrund einer alternden Bevölkerung eine zu große Belastung für die zukünftigen Beitragszahler?

Herausforderungen der Rentenpolitik: Steigende Lebenserwartung und Altersarmut!

Der aktuelle Gesetzentwurf zur Reform der Rentenversicherung belastet pauschal die Beitragszahler, er konterkariert die eingeleitete Anhebung des Rentenzugangsalters und hilft nur wenig gegen die künftig steigende Altersarmut. Korrekturen sind deshalb dringend erforderlich.

Das Rentenpaket der Bundesregierung

Nach dem Ende Januar von der Bundesregierung vorgelegten Gesetzentwurf zur Leistungsausweitung in der Rentenversicherung sollen vor allem drei Gruppen ab Juli diesen Jahres höhere Renten beziehen: Erstens werden Mütter von Kindern, die vor 1992 geboren wurden, besser gestellt, weil nun für jedes Kind zwei Jahre anstatt bisher lediglich ein Jahr als Erziehungszeit angerechnet werden (sog. Mütterrente). Damit erfolgt eine partielle Angleichung an die Behandlung von Kindern, die ab 1992 geboren wurden. Pro Kind erhalten deren Mütter bereits seit 1999 drei Jahre als Erziehungszeit angerechnet. Zweitens sollen künftig Arbeitnehmer, die 45 Jahre Pflichtbeiträge (aus Beschäftigung und Bezug von Arbeitslosengeld I, Kranken- und Übergangsgeld) in die Rentenversicherung eingezahlt haben, bereits zwei Jahre vor der Regelaltersgrenze ohne Abschläge in die Rente gehen können. Drittens sollen die Anrechnungsjahre für künftige Zugänge in die Erwerbsminderungsrente um zwei Jahre heraufgesetzt werden. Ganz grob belaufen sich ab 2015 die jährlichen Mehrausgaben für die Mütterrente auf rund 6 Mrd. Euro, der vorzeitige abschlagsfreie Rentenzugang wird mit etwa 3 Mrd. Euro jährlich veranschlagt, und die Leistungsausweitung bei der Er-

werbsminderungsrente wird sukzessiv auf 2 Mrd. Euro ansteigen. Insgesamt summieren sich die Kosten für das Gesamtpaket bis 2030 auf rund 160 Mrd. Euro.

Die Finanzierung dieser Wohltaten ist aufgrund der gegenwärtig äußerst günstigen Budgetentwicklung der Rentenversicherung vergleichsweise unproblematisch. Mit der steigenden Zahl sozialversicherungspflichtiger Beschäftigter wachsen auch die Reserven der Rentenversicherung stetig an. Eigentlich hätte deshalb zum 1. Januar der Beitragssatz von 18,9 auf 18,3% gesenkt werden müssen. Die Koalition konnte sich aber schnell darauf verständigen, den Beitragssatz konstant zu halten, was der Rentenversicherung rund 7 Mrd. Euro jährlich einbringt. Die verbleibende Lücke wird künftig durch Abschmelzung der Reserven finanziert, so dass nach gegenwärtiger Planung erst ab 2019 der Beitragssatz auf 19,7% erhöht werden muss.

Wie ist nun dieses Gesamtpaket vor dem Hintergrund der alternden Bevölkerung und der damit einhergehenden Belastungen für künftige Beitragszahler zu beurteilen? Auf den ersten Blick mag es durchaus gute Gründe für die beabsichtigten Rentenverbesserungen geben. Warum sollen Kinder in der Rentenversicherung je nach Geburtsjahr unterschiedlich behandelt werden? Wer könnte ernsthaft etwas dagegen haben, Arbeitnehmer, die lange körperlich hart gearbeitet haben, beim Rentenzugang etwas zu begünstigen? Und schließlich kann es doch nicht sein, dass hierzulande Erwerbsminderung häufig zu Altersarmut führt.

Es ist deshalb wenig verwunderlich, dass die Bundesregierung für ihr Rentenpaket in der Bevölkerung breite Zustimmung erfährt. Laut Umfragen befürwortet eine deutliche Mehrheit die geplante Erhöhung der Mütterrente und die abschlagsfreie Rente für langjährig Versicherte. Bei etwas genauerer Betrachtung wird jedoch schnell klar, dass das anvisierte Reform-



Hans Fehr*

* Prof. Dr. Hans Fehr ist Inhaber des Lehrstuhls für Finanzwissenschaft an der Universität Würzburg

paket ökonomisch extrem kurzfristig und nicht nachhaltig ist. In der veröffentlichten Meinung wird daher überwiegend massive Kritik an den Rentenplänen geübt.

Mütterrente ist zumindest falsch finanziert!

Im Hinblick auf die Mütterrente muss zunächst einmal geklärt werden, warum man überhaupt innerhalb der Sozialversicherung Mütter besserstellen sollte. Die rein verteilungspolitisch motivierte Förderung von Familien kann im Rahmen des Einkommensteuersystems wesentlich zielgenauer und damit auch kostengünstiger erfolgen. Ob es allokativen Gründe für eine kinderbezogene Differenzierungspolitik innerhalb der umlagefinanzierten Sozialversicherung gibt, ist unter Ökonomen umstritten. Konrad und Richter (2005) führen dazu eine ausführliche Diskussion und kommen insgesamt zu einem negativen Ergebnis. Sofern man jedoch unter Berufung auf externe Effekte die Begünstigung von Müttern im Rahmen des Sozialversicherungssystems befürwortet, muss man in der Konsequenz auch Leistungsempfänger ohne Kinder schlechter stellen! Werding (2013) hat vor kurzem einen konkreten Vorschlag für die Einführung einer an der Kinderzahl orientierten »Zusatzrente« vorgelegt. Vermutlich geht ein solcher radikaler Umbau des Systems vielen einfach zu weit. Deshalb erscheint die Finanzierung von derartigen versicherungsfremden Leistungen aus allgemeinen Steuermitteln als tragfähiger Kompromiss. Das galt zumindest bislang. Der vorliegende Reformentwurf beabsichtigt aber gerade nicht die sog. Beiträge für Kindererziehungszeiten entsprechend zu erhöhen. Die Kosten der Mütterrente sollen einfach pauschal den künftigen Beitragszahlern aufgebürdet werden. Damit trifft es viele junge Familien, welche aufgrund der Alterung sowieso schon steigende Belastungen zu schultern haben. Eine Korrektur ist also zumindest insofern nötig, dass die geplante Mütterrente sofort aus allgemeinen Steuermitteln finanziert wird.

Bei der Regelaltersgrenze lohnt der Blick über die Grenzen

Noch weit fataler erscheinen die Konsequenzen der vorgeschlagenen vorzeitigen abschlagsfreien Altersrente nach 45 Versicherungsjahren. Weil hier Perioden der Arbeitslosigkeit und Kindererziehung berücksichtigt werden sollen, wird der Kreis der Berechtigten enorm ausgeweitet. Mit Ausnahme von Frauen, die lange zu Hause geblieben sind, könnten künftig dann fast alle Arbeitnehmer ohne Hochschulstudium zwei Jahre vor der Regelaltersgrenze in die Rente gehen. Hier lohnt es sich, noch einmal darauf hinzuweisen, warum die Anhebung des Rentenzugangsalters so dringend geboten ist. Laut Max-Planck-Institut für demographische Forschung in Rostock steigt die Lebenserwartung in den entwickelten Ländern ungebrochen um etwa zweieinhalb Jahre

pro Jahrzehnt. Der wesentliche Grund dafür ist der Rückgang der Sterblichkeit im Alter über 80. Für Deutschland bedeutet dies, dass die Lebenserwartung bei Geburt zwischen den Jahrgängen 1990 und 2010 von 75 Jahren auf über 80 Jahre ansteigt (vgl. www.mortality.org). Diese Zahlen sind ein Sprengsatz! Wer kann ernsthaft erwarten, dass dieser Zuwachs an Lebenszeit allein durch längeren Ruhestand absorbiert werden kann? Vor diesem Hintergrund erscheint die Anhebung der Regelaltersgrenze von 65 auf 67 Jahre bis zum Jahr 2029 in Deutschland nur allzu gerechtfertigt. Im internationalen Vergleich waren wir mit der Reform im Jahr 2007 (RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz) durchaus ein Vorbild, inzwischen haben aber viele Länder nachgelegt. Laut OECD (2013) wird gegenwärtig in 18 von 34 Mitgliedsländern die Regelaltersgrenze schrittweise angehoben, in vielen Ländern wird die Grenze von 67 Jahren bereits vor 2025 erreicht. Es führt kein Weg daran vorbei: Längere Lebenserwartung bedingt auch eine verlängerte Lebensarbeitszeit! Wir sind hier (bislang noch) auf dem richtigen Weg und im Einklang mit vielen anderen Ländern in Europa. Würden die aktuellen Vorschläge allerdings komplett umgesetzt, wäre die Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre weitgehend ausgehebelt. Wer dazu berechtigt ist, wird wieder mit 65 Jahren oder früher in den Ruhestand gehen. Darüber hinaus werden Arbeitgeber und Arbeitnehmer sich schnell wieder auf die frühere Praxis der Frühverrentung mittels vorübergehender Arbeitslosigkeit einigen, sofern dies opportun erscheint. Die Bundesregierung erkennt zwar dieses Problem, aber es wirkt eher hilflos, was ihr derzeit zur Verhinderung derartiger künstlich herbeigeführter Arbeitslosigkeit einfällt. So könnte eine Stichtagsregelung zwar effektiv solchen Missbrauch verhindern, aber es erscheint völlig willkürlich und damit wenig praktikabel. Wenn man aber derartige Absprachen nicht verhindern kann, werden die veranschlagten Kosten noch weit höher ausfallen.

Dabei soll nicht bestritten werden, dass ein undifferenzierter Anstieg der Regelaltersgrenze vor allem die Erwerbstätigen im unteren Einkommensbereich überproportional belastet. Nicht zuletzt aufgrund der vor allem körperlichen Arbeit ist dort die Lebenserwartung signifikant niedriger. Deshalb gibt es durchaus stichhaltige ökonomische Argumente, die für eine Differenzierung der Regelaltersgrenze sprechen. Das Problem ist allerdings, nach welchen Kriterien eine solche Abgrenzung vorgenommen werden sollte. Eine Privilegierung bestimmter Berufsgruppen erscheint völlig willkürlich ebenso wie eine Differenzierung nach Vermögen oder anderen sozioökonomischen Merkmalen. In den Niederlanden, wo die Altersgrenze von 67 Jahren bereits 2022 erreicht wird, wird übrigens eine ganz ähnliche Diskussion geführt (vgl. Ravesteijn et al. 2013). Klar ist allein, dass es Abweichungen von der Regelaltersgrenze nur für wohl begründete Ausnahmesituationen geben darf. Ideal wäre etwa ein Gesundheitscheck, wie er derzeit bei der Erwerbsminderungsrente praktiziert wird. Bis dahin ist es aber noch ein

weiter Weg. Denn bislang würde eine derartige Differenzierung wohl vor allem als Diskriminierung empfunden. Wenn gegenwärtig vom Kriterium der Versicherungsjahre nicht abgegangen wird, dann erscheint es kurzfristig zumindest dringend geboten, die Anrechenbarkeit von Perioden der Arbeitslosigkeit zu begrenzen. Dann wird zumindest der Kreis der Anspruchsberechtigten eingeschränkt.

Erwerbsminderung als Ursache für Altersarmut

Neben dem Anstieg der Lebenserwartung stellt die künftig zunehmende Altersarmut die eigentliche Herausforderung für das Rentensystem in Deutschland dar. Aktuell ist Altersarmut hierzulande eigentlich noch kein offensichtliches Problem, beziehen doch lediglich rund 2% der Altersrentner derzeit Leistungen aus der Grundsicherung im Alter. Aufgrund von bereits beschlossenen Leistungskürzungen infolge des demographischen Wandels wird dieser Anteil aber mittelfristig signifikant ansteigen.

Vor diesem Hintergrund kann die beabsichtigte Ausweitung der Erwerbsminderungsrente vermutlich noch am positivsten beurteilt werden. Schon gegenwärtig beziehen rund 11% der Erwerbsminderungsrentner Leistungen aus der Grundsicherung (vgl. Deutsche Rentenversicherung 2013, S. 277). Das Risiko der Erwerbsminderung liegt eben im unteren Einkommensbereich deutlich höher (vgl. Fehr et al. 2013). Vergleicht man die Entwicklung der durchschnittlichen Zahlbeträge von Erwerbsminderungs- und Altersrente, dann wird Reformbedarf noch offensichtlicher. Vor rund 20 Jahren bezogen beide Rentnergruppen im Durchschnitt noch nahezu identische Leistungen, inzwischen liegt die durchschnittliche Erwerbsminderungsrente aber rund 20% unter der entsprechenden Altersrente (vgl. Deutsche Rentenversicherung 2013, S. 125). Die Heraufsetzung der Anrechnungsjahre um zwei Jahre steht auch im Einklang mit der Anhebung der Regelaltersgrenze. Insgesamt erscheint sie absolut gerechtfertigt, man hätte sogar noch weitergehen und auch die Abschläge reduzieren können. Im Durchschnitt erhöht sich die monatliche Rentenleistung lediglich um 40 Euro für diese Gruppe.

Allerdings betrifft diese Leistungsausweitung nur einen kleinen Teil der künftigen Rentner und wird pauschal von den künftigen Generationen finanziert. Wenn man das Problem der Altersarmut umfassend angehen will, ohne pauschal künftige Generationen zur Kasse zu bitten, muss man innerhalb der Rentenversicherung gutsituierte Rentner stärker belasten. Ökonomisch begründen lässt sich die Abschwächung der gegenwärtig praktizierten Teilhabeäquivalenz mit der unterschiedlichen Lebenserwartung und damit Rentenbezugszeit (vgl. Breyer und Hupfeld 2009). Unabhängig davon kann man aber auch positive Versicherungseffekte anführen, welche die damit einhergehenden Verzerrungen

beim Arbeitsangebot übersteigen (vgl. Fehr et al. 2013). Es gibt also durchaus Handlungsbedarf, der vorgelegte Gesetzesentwurf bietet aber nichts in dieser Richtung.

Zielkonflikt mit EU-Fiskalpakt

Schließlich ist bei genauerer Betrachtung auch die Finanzierung der geplanten Leistungsausweitung alles andere als solide. Es wurde bereits ausgeführt, dass die jährliche Budgetlücke in Höhe von mindestens 4 Mrd. Euro bis 2019 durch Abbau von Reserven finanziert werden soll. Aufgrund der beschriebenen Problematik mit Frühverrentung kann man eigentlich davon ausgehen, dass die Budgetlücke dramatisch höher ausfällt. Dann ist schnell eine Größenordnung von 0,2% des BIP erreicht. Zu beachten ist nun, dass dieser Betrag im Rahmen des Europäischen Fiskalpakts verrechnet wird. Die Schuldengrenze für den deutschen Gesamtstaat (also inklusiv Sozialversicherung) darf danach ab 2016 lediglich 0,5% des BIP betragen. Wenn dann Bund und Länder die mit der nationalen Schuldenbremse vorgegebene Defizitobergrenze in Höhe von 0,35% ausschöpfen, ist der Konflikt mit dem EU-Fiskalpakt vorprogrammiert.

Fazit

Das vorgeschlagene Rentenpaket verteilt vor allem Geschenke, die primär von jungen und künftig arbeitenden Generationen bezahlt werden müssen. Die eigentlichen langfristigen Probleme werden damit nur unzureichend angepackt, im Gegenteil, es werden die falschen Signale gesetzt! Es bleibt nur zu hoffen, dass im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens vor allem die Rentenzugangsregelung noch erheblich korrigiert wird. Sehr wahrscheinlich ist das allerdings nicht.

Literatur

Breyer, F. und S. Hupfeld (2009), »Fairness of Public Pensions and Old-Age Poverty«, *FinanzArchiv* 65(3), 358–380.

Deutsche Rentenversicherung Bund (2013), *Rentenversicherung in Zeiten* 2013, DRV-Schriften Band 22, Berlin.

Fehr, H., M. Kallweit und F. Kindermann und (2013), »Should Pensions be Progressive?«, *European Economic Review* 63, 94–116.

Konrad, K. und W.F. Richter (2005), »Zur Berücksichtigung von Kindern bei umlagefinanzierter Alterssicherung«, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 6(1), 115–130.

OECD (2013), *Pensions at a Glance*, Paris.

Ravesteijn, B., H van Kippersluis und E. van Doorslaer (2013), »Long and healthy careers? The relationship between occupation and health and its implications for the statutory retirement age«, Netspar Panel Paper 36, Tilburg University.

Werding, M. (2013), *Familien in der gesetzlichen Rentenversicherung: Das Umlageverfahren auf dem Prüfstand*, Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh.



Martin Werding*

Rentenreformpläne: Drei Schritte vor, nun ein Schritt zurück

Mit den Rentenreformen von 1999/2001, 2004 und 2007 haben ganz unterschiedlich zusammengesetzte Bundesregierungen in den vergangenen Jahren konsequent Schritte unternommen, um das deutsche Alterssicherungssystem auf die Herausforderungen einzustellen, die der demographische Wandel für die nächsten Jahre und Jahrzehnte mit sich bringt. Die aktuellen Reformpläne der Großen Koalition stellen dagegen alles in allem einen Schritt rückwärts dar. Sie vernachlässigen die Notwendigkeit, die längerfristigen Perspektiven für die Rentenfinanzierung weiter zu verbessern. Entgegen den damit verfolgten Absichten lösen sie auch keine größeren Gerechtigkeitsprobleme, die mit der Umsetzung der bereits ergriffenen Reformen verbunden sein könnten. Speziell der umstrittene Plan der »Rente mit 63« schafft eher neue Ungerechtigkeiten.

Hauptaufgabe: Langfristige Tragfähigkeit weiter verbessern

Aktuell legt der demographische Wandel in Deutschland eine kurze Atempause ein. Die Jahrgänge aus der unmittelbaren Nachkriegszeit, die derzeit in die Rente eintreten, sind relativ schwach besetzt, und die Kinder der Babyboomer haben den Arbeitsmarkt erreicht. Verglichen mit der Zahl ihrer Eltern sind sie zwar nicht sehr viele, aber doch wesentlich zahlreicher als die nachfolgenden Jahrgänge. In seinem jüngsten Jahresgutachten spricht der Sachverständigenrat ganz zutreffend von einem »demographischen Zwischenhoch«.

Klar absehbar ist jedoch, dass die Rentenfinanzen ab 2018 zusehends unter Druck geraten, der sich bis 2035 immer weiter verschärft. In diesem Zeitraum erhöht sich der Altenquotient der deutschen Wohnbevölkerung – mit nur geringer

* Prof. Dr. Martin Werding ist Professor für Sozialpolitik und öffentliche Finanzen an der Ruhr-Universität Bochum, Fellow des CESifo Research Network und Forschungsprofessor im ifo Zentrum für Arbeitsmarktforschung und Familienökonomik.

Unsicherheit – von aktuell (2012) 31,5 auf 52,0 bis 58,9 (vgl. Werding 2013, Abb. 1).¹ Auch danach nimmt er voraussichtlich nicht wieder ab. Unter realistischen Annahmen verharrt er vielmehr auf dem stark erhöhten Niveau oder nimmt sogar langsam immer weiter zu.

Deutschland benötigt daher aus heutiger Sicht ein Alterssicherungssystem, das auf eine schrumpfende Bevölkerung eingerichtet ist. Die Weichenstellungen dafür müssen frühzeitig erfolgen, damit sich die heute Unter-50-Jährigen rechtzeitig darauf einstellen können. Die bisherigen Reformen haben einen Zeithorizont, der maximal bis 2030 reicht. In der Zeit danach können die gesetzlich festgelegten Eckwerte – ein Beitragssatz von höchstens 22% und ein Rentenniveau (netto, vor Steuern) von mindestens 43% (vgl. § 154 Abs. 3 SGB VI) – im Rahmen des geltenden Rechts nicht mehr gleichzeitig eingehalten werden. Selbst bis dahin gelingt dies nur, wenn das Rentensystem nicht mit zusätzlichen Leistungen befrachtet wird, die aus Beitragsmitteln gedeckt werden sollen.

Unangenehme Wahrheiten frühzeitig verkünden

Nach Diskussionen, die bereits seit den 1980er Jahren geführt werden, hat die Politik in den letzten Jahren einiges getan, was die langfristige Tragfähigkeit der Rentenfinanzen substantiell verbessert (vgl. Werding 2011, S. 56–61). Gegenüber manchen Forderungen – etwa einer vollständigen Umstellung der Altersvorsorge auf eine Kapitaldeckung – hat sie dabei Augenmaß bewiesen.² Gleichzeitig hat sie den Versicherten aller Altersstufen aber auch einige unangenehme Wahrheiten eröffnet, insbesondere über den Bedarf an ergänzender privater Vorsorge und einer längeren Lebensarbeitszeit.

Beide Reformstrategien sind anhaltend unpopulär. Sie sind aber in der Tat dringend geboten, um der laufenden Senkung des Rentenniveaus auf verschiedene Weise entgegenzuwirken, die ihrerseits nötig ist, um den absehbaren Anstieg des Beitragssatzes zu dämpfen. Oberste Priorität gebührt derzeit eigentlich der Frage, wie man diese Einsichten weiter verbreiten und die Mehrzahl der Versicherten – im Falle des Rentenalters: auch ihre Arbeitgeber – zu vorausschauenden Verhaltensänderungen veranlassen kann.

Rente mit 63: Unbezahlbar oder ungerecht

Fatal ist an den aktuellen Reformplänen daher schon die Signalwirkung, speziell der Diskussion über die »Rente mit 63« – als wären die früheren Reformen gar nicht nötig gewesen.

¹ Die Angaben basieren auf der international gängigsten Definition des Altenquotienten als Zahl der Personen im Alter ab 65 Jahren zur Zahl der Personen im Alter von 15 bis 64 Jahre.

² Breyer (1989) und Fenge (1995) führen Beweise, dass eine solche Umstellung per saldo keine Vorteile für alle Betroffenen mit sich bringt. Sinn (2000) liefert eine anschauliche Interpretation.

Das politische Versprechen, langjährig Versicherten nach 45 Jahren, die mit Beitragszeiten oder Zeiten der Arbeitslosigkeit belegt sind, zwei Jahre vor der Regelaltersgrenze einen abschlagsfreien Rentenzugang zu gewähren, hätte bei vollständiger Einlösung einen Dammbreach bewirken können, der die Strategie einer Verlängerung der Lebensarbeitszeit aushebeln würde und die zukünftige Entwicklung der Rentenfinanzen völlig aus dem Ruder laufen ließe.

Um dies einzudämmen, soll bei der Anrechnung von Arbeitslosigkeitsphasen nun zwischen Zeiten mit Bezug von Arbeitslosengeld und Zeiten mit Arbeitslosenhilfe oder Arbeitslosengeld II unterschieden werden, wobei nur erstere zählen. In Anspruch nehmen können eine solche Regelung nach Schätzungen des Bundesarbeitsministeriums auf Dauer rund ein Viertel aller Rentenzugänge.³ Sie führt damit immer noch zu nennenswerten Zusatzausgaben, deren Finanzierbarkeit mittel- bis langfristig dahinsteht. Administrativ ist die vorgeschlagene Differenzierung eigentlich gar nicht umsetzbar, da weder die Rentenversicherung noch die Bundesagentur für Arbeit über die notwendigen Daten verfügen. Fraglich ist auch, inwieweit sie rechtlich zulässig ist.

Vor allem ist die vorgeschlagene Lösung nach praktisch allen Maßstäben, die man dafür heranziehen kann, ungerecht. Wenn sie in der geplanten Form Gesetz wird, gibt es in Zukunft verschiedene Klassen langjährig Versicherter – von Ungelernten bis zu FacharbeiterInnen –, von denen alle diejenigen nicht vorzeitig abschlagsfrei in Rente gehen können, die nach einem relativ frühen Eintritt ins Erwerbsleben längere Phasen der Arbeitslosigkeit oder der Kinderbetreuung durchlaufen haben. Nutzen kann die Regelung dagegen, wer ununterbrochen beschäftigt oder jedes Mal nur kurzzeitig arbeitslos war. Dies sind aber schwerlich diejenigen, für die eine Verlängerung ihres Erwerbslebens die größte Härte darstellt oder die ansonsten von Altersarmut bedroht sind. Gleichzeitig werden die Unternehmen diese Gruppe am heftigsten umwerben, länger zu arbeiten, wenn der Nachwuchs fehlt. Das könnte den Schaden immerhin begrenzen.

Im Extremfall entscheidet bei ansonsten identischer Rentenbiographie aber ein einzelner Monat mit oder ohne Arbeitslosengeldbezug, wer sofort in Rente gehen kann und wer noch zwei Jahre arbeiten muss, um Abschläge zu vermeiden. Solche Ungleichheiten untergraben die Legitimation des gesetzlichen Rentensystems, die bei der Bewältigung des demographischen Wandels ohnedies gefährdet ist.

Alternative für langjährig Versicherte

Gibt es denn überhaupt einen Nachteil für langjährig Versicherte, der bei den Regelungen zum Rentenzugang und

zur Heraufsetzung der Regelaltersgrenze beachtet werden sollte? Die Antwort auf diese Frage lautet: Ja! Alle Rentenbeiträge unterliegen in einem Umlagesystem einer »impliziten Steuer«.⁴ Sie ist umso höher, je länger der Zeitraum zwischen Beitragszahlung und Rentenzugang ist (vgl. Beckmann 2000; Fenge et al. 2006). Bei einer einheitlichen Altersgrenze, die in einem Rentensystem zumindest als Referenzgröße benötigt wird, um bei der Rentenbemessung die erwartete Rentenlaufzeit berücksichtigen zu können, werden langjährig Versicherte durch diese Steuer stärker belastet als Versicherte, die mit höheren Qualifikationen erst später ins Erwerbsleben eintreten und zumeist auch noch höhere Lebenseinkommen erzielen.

Eine Lösung für dieses Problem darf gegebenenfalls aber nicht schwarz-weiß ausfallen, also einige Betroffene entlasten, andere nicht. Vielmehr sollte sie abgestuft werden, z.B. durch eine gezielte Staffelung der Abschlagssätze bei einem vorzeitigen Rentenzugang, bei der die zeitliche Struktur der Beitragszahlungen langjährig Versicherter so berücksichtigt wird, dass die impliziten Steuersätze vereinheitlicht werden.⁵ Allerdings sind diese Abschlagssätze in Deutschland bisher generell so niedrig, dass vorzeitige Rentenzugänge andere Versicherte belasten (vgl. Werding 2007). Mit Rücksicht darauf sollte man sie im Durchschnitt zuvor so anheben, wie es den Grundsätzen versicherungsmathematischer Fairness entspricht.

Baustelle Erwerbsminderung

Im Zusammenhang mit der Verlängerung der Lebensarbeitszeit, die zuletzt aus guten Gründen angestrebt wurde, stellen sich im Übrigen viele politische Aufgaben, die dringender wären als die Definition von Ausnahmen. Neben einem klaren Kurshalten, das Planungssicherheit schafft, gehören dazu insbesondere Anstrengungen, die die Arbeitgeber vermehrt für Themen wie Fachkräftesicherung, altersgerechte Arbeitsplätze und -abläufe sowie die Weiterbildung älterer MitarbeiterInnen sensibilisieren. Verstärkte Aufmerksamkeit verdient in diesem Zusammenhang auch die Erwerbsminderungsrente, die von den geplanten Reformen eher nur am Rande berührt wird.

Es liegt auf der Hand, dass das Risiko der Erwerbsminderung wieder stärker hervortritt, wenn die Lebensarbeitszeit – ebenso, aber immer noch weniger stark als die Lebenserwartung – steigen soll. Mit einer Anhebung der Zurechnungszeit um zwei Jahre sehen die Reformpläne der Bundesregierung bisher im Wesentlichen nur eine Korrektur vor, die parallel zur Erhöhung der Regelaltersgrenze logisch ist und im Grunde bereits 2007 in das entsprechende Reform-

³ Vgl. die Antwort der Bundesregierung vom 20. Februar 2014 auf eine kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen (BT-Drs. 18/629).

⁴ Für die Definition und eine Diskussion grundlegender Zusammenhänge vgl. wiederum Sinn (2000).

⁵ Vgl. Gasche (2012, S. 33–39), bei dem dieser Gedanke unter der Bezeichnung »renditeneutraler« Abschläge anklängt.

gesetz gehört hätte. Daneben werden nur eher geringe Verbesserungen bei der Bemessung solcher Renten ins Auge gefasst.

Um Umwege in eine Frühverrentung zu versperren, wurde für Erwerbsminderungsrenten spätestens mit einer Reform im Jahr 2000 ein vergleichsweise striktes Regime errichtet. Nicht zuletzt durch die Einführung von Abschlägen für solche Renten haben sich die monatlichen Zahlungsbeträge seither im Durchschnitt um insgesamt 100 Euro verringert, auf zuletzt (2012) rund 600 Euro, statt im Gefolge der allgemeinen Lohn- und Preisentwicklung immerhin ein wenig anzusteigen (vgl. Deutsche Rentenversicherung 2013, S. 128). Gleichzeitig sind die Betroffenen typischerweise kaum in der Lage, Rentenniveausenkungen durch ergänzende Vorsorge wettzumachen, geschweige denn länger zu arbeiten. Wenn man an einer im Kern medizinischen Indikation der Erwerbsminderung festhält, könnte man bei der Bemessung dieser Renten in Zukunft daher tendenziell großzügiger sein, als es die aktuellen Pläne vorsehen.

Mütterrente: Eher nicht

Schwer zu beurteilen ist schließlich der Plan einer »Mütterrente«, die mit etwas höheren Leistungen für die Erziehung aller vor 1992 geborenen Kinder effektiv das teuerste der aktuellen Reformvorhaben darstellt.⁶ Die gesetzliche Rentenversicherung weist eine gewisse Schieflage zu Lasten von Familien auf, die faktisch vor allem Mütter und Kinder trifft. Hieran wären Korrekturen wünschenswert, die die dahinter stehenden Konstruktionsprobleme perspektivisch – d.h. mit Wirkung für zukünftige Eltern und Kinder – verringern und zugleich die langfristige Tragfähigkeit des Systems erhöhen (vgl. Werding 2014, insbes. Kap. 5).

Die Mütterrente tut allerdings nichts davon. Sie soll allein ein Verteilungsproblem lösen, das aus einer notwendig etwas willkürlichen Stichtagsregelung für die Vergangenheit resultiert und Mütter betrifft, deren Kinder heute allesamt erwachsen sind. Sie ändert weder etwas an den Anreizen des Rentensystems im Hinblick auf eine Familiengründung, noch entlastet sie junge Familien und heutige Kinder, die in den nächsten Jahren und Jahrzehnten Beitragszahler sein werden. Stattdessen bürdet die Mütterrente ihnen zusätzliche finanzielle Lasten auf, die am Ende wohl viele Großmütter aus ihren erhöhten Renten wieder zu mildern versuchen. Angesichts der fehlenden Korrekturen am System und solcher intergenerationellen Verteilungseffekte hätte man auf diesen Schritt vielleicht doch besser verzichtet. Dann würde sich die Rentenpolitik immerhin größere Spielräume für die Bewältigung des demographischen Wandels erhalten, der

nach der jetzigen Atempause bald akut wird und sich rasch verschärft.

Literatur

- Beckmann, K. (2000), »A Note on the Tax Rate Implicit in Contributions to Pay-as-you-go Public Pension Systems«, *FinanzArchiv* 57(1), 63–76.
- Breyer, F. (1989), »On the Intergenerational Pareto Efficiency of Pay-as-you-go Financed Pension Systems«, *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 145(4), 643–658.
- Deutsche Rentenversicherung (2013), *Rentenversicherung in Zeitreihen* 2013, DRV, Berlin.
- Fenge, R. (1995), »Pareto-Efficiency of the Pay-as-you-go Pension System with Intragenerational Fairness«, *FinanzArchiv* 52(3), 357–364.
- Fenge, R., S. Uebelmesser und M. Werding (2006), »On the Optimal Timing of Implicit Social Security Taxes over the Life Cycle«, *FinanzArchiv* 62(1), 68–107.
- Gasche, M. (2012), »Alte und neue Wege zur Berechnung der Rentenabschläge«, *MEA-Diskussionspapier* Nr. 252–2012.
- Sinn, H.-W. (2000), »Why a Funded Pension System is Needed and Why it is Not Needed«, *International Tax and Public Finance* 7(4/5), 389–410.
- Werdning, M. (2007), »Versicherungsmathematisch korrekte Rentenabschläge für die gesetzliche Rentenversicherung«, *ifo Schnelldienst* 60(16), 19–32.
- Werdning, M. (2011), *Langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen: Modellrechnungen bis 2060*, ifo Forschungsbericht Nr. 53, ifo Institut, München.
- Werdning, M. (2013), *Alterssicherung, Arbeitsmarktdynamik und neue Reformen: Wie das Rentensystem stabilisiert werden kann*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Werdning, M. (2014), *Familien in der gesetzlichen Rentenversicherung: Das Umlageverfahren auf dem Prüfstand*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

⁶ Vgl. die Berechnungen zu den finanziellen Auswirkungen im Entwurf des RV-Leistungsverbesserungsgesetzes vom 31. Januar 2014 (BR-Drs. 25/14).



Axel Börsch-Supan*

Die Demographiefestigkeit des deutschen Altersversorgungssystems und das Rentenpaket 2014

Die Demographiefestigkeit des deutschen Altersversorgungssystems ist durch drei Entwicklungen bedroht: Erstens geht demnächst die Babyboom-Generation in Rente, zweitens leben wir immer länger, und drittens haben wir seit Jahrzehnten eine sehr niedrige Geburtenrate, und zwar bemerkenswerterweise unabhängig davon, welche Maßnahmen die jeweilige Familienpolitik eingeleitet hatte. Jede dieser drei Entwicklungen bedarf einer eigenen rentenpolitischen Antwort; jede weitsichtige und demographiefeste Rentenpolitik muss einen Mix dieser drei Antworten enthalten.

Glücklicherweise wurde in Deutschland eine geeignete Antwort auf diese Entwicklungen in den Reformen seit 1992 auch aufgegriffen. Der 2004 eingeführte Nachhaltigkeitsfaktor ist die geeignete Antwort auf die niedrige Geburtenrate: Wenn das zahlenmäßige Verhältnis von Beitragszahlern zu Leistungsempfängern sinkt, bewirkt er eine in etwa gleichproportionale Erhöhung des Beitragssatzes und Absenkung des Rentenniveaus, so dass die demographische Last gerecht auf Alt und Jung verteilt wird. Zweitens reagiert die Rente mit 67 auf die steigende Lebenserwartung: Seit der Jahrtausendwende ist die Lebenserwartung im Alter von 60 Jahren um fast zwei Jahre angestiegen, bis zur vollständigen Einführung der Rente mit 67 werden es weitere zwei Jahre sein. Eine Anpassung des Renteneintrittsalters um zwei Jahre bedeutet also immer noch eine deutliche Verlängerung der Rentenbezugszeit. Drittens kann die Last des großen Rentenschubs infolge des Renteneintritts der Babyboomer zu einem Teil dadurch aufgefangen werden, dass die Babyboom-Generation durch private und betriebliche Altersvorsorge einen Teil dieser Last selbst trägt.

Eigentlich sind wir in Deutschland also gut aufgestellt. Auch das zentrale sozialpolitische Ziel der Vermeidung von Alterss-

armut haben wir weitgehend erreicht: Altersarmut liegt deutlich unterhalb des Niveaus der Gesamtbevölkerung, wo sie knapp dreimal so verbreitet ist. Auf die häufiger gewordenen Unterbrechungen von sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen muss man achten; hier liegen die Probleme aber im Arbeitsmarkt und nicht an der Rentenpolitik.

Besonders stolz können wir darauf sein, wie stark die Beschäftigung von Menschen im Alter zwischen 55 und 64 Jahren angestiegen ist. Wir könnten es uns sogar leisten, den Beitragssatz deutlich zu senken, weil trotz europäischer Schuldenkrise die Beschäftigung so hoch ist, dass sich die Beitragslast auf mehr Schultern verteilen lässt, als man es sich vor einigen Jahren kaum hätte träumen lassen. Dies ist nicht vom Himmel gefallen. Die Reformen seit 1992 waren hart, und lange Zeit gab es für die Beitragszahler kaum einen Gewinn an Kaufkraft. Die nun eigentlich fällig gewordene Beitragssenkung hätten sich die Beitragszahler also mehr als redlich verdient.

Leider gerät diese weitsichtige und erfolgreiche Rentenpolitik der letzten zwei Dekaden durch die Beschlüsse der neuen großen Koalition in Gefahr. Sie konzentrieren sich darauf, den mehrheitlich bereits gut dastehenden sozialversicherungspflichtig Beschäftigten eine weiter verbesserte Rente zu liefern, verhindern jedoch nicht Altersarmut und verschlechtern dramatisch die Demographiefestigkeit.

Die Agenda-Reformen haben uns einen Beschäftigungsboom beschert, eben auch die spektakulär angestiegene Erwerbstätigkeit Älterer. Die Rente mit 63 wird diesen Trend wieder umkehren. Eine abschlagsfreie Rente mit 63 bedeutet auch zuschlagsfrei, d.h. für die, die länger arbeiten wollen, gibt es keine höhere Rente pro Entgeltpunkt mehr. Alle, die zur Rente mit 63 berechtigt sind, werden diese daher auch nehmen. Das mag angehen für die ca. 7% der Arbeitnehmer, die 45 Jahre harte Arbeit auf dem Buckel haben. Die nun geplante Anrechnung der Arbeitslosenzeiten erhöht den Anteil der Berechtigten jedoch um ca. die Hälfte. Erziehungszeiten erhöhen den Anteil weiter auf fast ein Viertel. Hier muss die neue Regierung wieder auf einen demographiefesten Kurs zurückfinden. Die monetären und psychologischen Kosten des Signals Rente mit 63 sind desaströs.

Die Beschlüsse der neuen Großen Koalition sind kurzfristig und einseitig: Die Wohltaten kommen der älteren Generation zugute, während es die zukünftigen Beitragszahler finanzieren müssen, die ohnehin durch den demographischen Wandel gebeutelt werden. Einseitig auch, weil sie der Mittelschicht zugutekommen, nicht aber den von Altersarmut Bedrohten. Die Zuschussrente kann die verbliebene Altersarmut nicht verhindern, weil armutsgefährdete Menschen mit ihren unterbrochenen Erwerbsbiographien die Anspruchsvoraussetzungen nicht erfüllen. Stattdessen sollten

* Prof. Axel Börsch-Supan, Ph.D., ist Direktor des Munich Center for the Economics of Aging (MEA) des Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik, München.

die jungen Menschen besser ausgebildet und integriert werden. Und wem die steuerfinanzierte Grundsicherung zu niedrig ist, der sollte den Mut haben, sie auf ein höheres Niveau anzuheben.

Insgesamt war Deutschland auf einem guten Wege und unser Altersversorgungssystem weitestgehend demographiefest. Von ganz wenigen anderen OECD-Ländern kann man das sagen. Ganz im Gegenteil haben die Regierungen Hollande in Frankreich und Letta in Italien wichtige Teile der Reformen ihrer Vorgängerregierungen wieder rückgängig gemacht. Geht Deutschland nun einen ähnlichen Weg rückwärts? Man kann der neuen Regierung nur wünschen, dass sie zur Weitsicht der rot-grünen und der ersten Großen Koalition Merkel zurückfindet.



Alfred Boss*

Die »Rentenreform« – ein Schritt in die falsche Richtung

Die neue Bundesregierung hat zusätzliche Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung beschlossen. Für vor dem Jahr 1992 geborene Kinder soll ein zusätzliches Jahr Erziehungszeit angerechnet werden. Die Regelung soll für Rentenzugänge und für rund 9,5 Mill. Bestandsrentner gelten (Referentenentwurf 2014, S. 4). Auch »wird die ... Altersrente für besonders langjährig Versicherte vorübergehend ausgeweitet. Besonders langjährig Versicherte können dadurch ... ab Vollendung des 63. Lebensjahres eine abschlagsfreie Altersrente beziehen« (Referentenentwurf 2014, S. 2). Die Regelung soll wie die Ausweitung der Erwerbsminderungsrente für Rentenzugänge ab dem 1. Juli 2014 gelten (Referentenentwurf 2014, S. 3). Zur Finanzierung der Mehrausgaben unterbleibt die – angesichts der hohen Rücklagen – sonst fällige Senkung des Beitragssatzes von 18,9 auf 18,3%. Auch wird der Zuschuss des Bundes an die Rentenversicherung angehoben.

Im Folgenden wird skizziert, wer die »Gewinner« und wer die »Verlierer« der Reform sind. Um dies umfassend zeigen zu können, ist zuvor die Rückwirkung der Maßnahmen auf die Rentenanpassungen und damit das Rentenniveau der nächsten Jahre zu berücksichtigen. Schließlich wird die »Rentenreform« anhand verschiedener Kriterien bewertet.

»Rentenreform« und Rentenniveau

Um die Auswirkungen der »Rentenreform« auf die Altersrenten (und auf sonstige Renten) aufzuzeigen, müssen die Konsequenzen für die einzelnen Komponenten der Rentenformel ermittelt werden. Dies sind der »Riester«-Faktor, der Nachhaltigkeitsfaktor und der Lohnfaktor.

Der »Riester«-Faktor berücksichtigt die Veränderung des durchschnittlichen Beitragssatzes in der allgemeinen Ren-

* Dr. Alfred Boss ist wissenschaftlicher Mitarbeiter beim Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel.

Tab. 1
Der »Riester«-Faktor in verschiedenen Fällen

	2013	Fall 1		Fall 2		
		2014	2015	2016	2014	2015
Altersvorsorgeanteil in % (1)	4	4	4	4	4	4
Beitragssatz in % (2)	18,9	18,9	18,9	18,9	18,3	18,3
100 – (1) – (2)	77,1	77,1	77,1	77,1	77,7	77,7
dito im Vorjahr (3)	76,4	77,1	77,1	77,1	77,1	77,7
dito im Vorvorjahr (4)	76,6	76,4	77,1	77,1	76,4	77,7
Relation der Zeile (3) zur Zeile (4)	0,9974	1,0092	1,0000	1,0000	1,0092	1,0078

Erläuterung: Fall 1 = Verwirklichung der Koalitionsvereinbarung; Fall 2 = Bisherige Regelung.

Quelle: Sozialgesetzbuch VI; Berechnungen des Autors.

tenversicherung (RVB) und die Veränderung bei den Aufwendungen für die geförderte private Altersvorsorge (Altersvorsorgeanteil, AVA). Er ist definiert als

$$\frac{100 - AVA_{t-1} - RVB_{t-1}}{100 - AVA_{t-2} - RVB_{t-2}}$$

Bleibe es bei dem geltenden Recht, so beliefe sich der »Riester«-Faktor für das Jahr 2015 auf 1,0078 (vgl. Tab. 1). Nach der geplanten Regelung wird der Faktor 1,0000 betragen. Die am 1. Juli 2015 fällige Rentenerhöhung fällt also um 0,78 Prozentpunkte geringer aus als sonst. Für das Jahr 2016 ergibt sich kein Unterschied.

Der Nachhaltigkeitsfaktor berücksichtigt das Verhältnis zwischen der Zahl der Beitragszahler und der Zahl der Rentempfänger und soll dafür sorgen, dass die demographische Last »gerecht« aufgeteilt wird. Bezeichnet RQ den Rentnerquotienten, also die Relation zwischen der Zahl der Äquivalenzrentner und der Zahl der Äquivalenzbeitragszahler, dann ist der Nachhaltigkeitsfaktor gemäß § 68 Absatz 4 Satz 1 Sozialgesetzbuch VI definiert als

$$\left(1 - \frac{RQ_{t-1}}{RQ_{t-2}}\right) * \alpha + 1 \text{ mit } \alpha = 0,25.$$

Die abschlagsfreie Rente mit 63 führt zu einer höheren Zahl von Rentenbeziehern und zu einer geringeren Zahl von Beitragszahlern. Dadurch fallen die Rentenerhöhungen in den nächsten Jahren niedriger aus als ohne Eingriffe in das Rentenrecht. Der Nachhaltigkeitsfaktor mindert nach einer Rechnung, in die viele Annahmen eingehen, die Rentenanpassung im Juli 2015 um 0,24, die im Juli 2016 um 0,21 Prozentpunkte.

Der Lohnfaktor ist definiert als das Verhältnis zwischen den Bruttolöhnen und -gehältern je Arbeitnehmer im vergangenen Jahr und den Bruttolöhnen und -gehältern je Arbeitnehmer im vorvergangenen Jahr unter Berücksichtigung der Veränderung der beitragspflichtigen Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer ausschließlich der Beamten, aber einschließ-

lich der Bezieher von Arbeitslosengeld. Es wird angenommen, dass sich der Lohnfaktor bei Realisierung der »Rentenreform« so entwickeln wird wie bei unverändertem Recht. Zwar könnte die unterbliebene Senkung des Beitragssatzes dazu führen, dass die Arbeitskosten höher und die Beschäftigung niedriger als sonst sein werden, der positive Effekt auf den Lohnfaktor wäre aber wohl gering.¹

Der aktuelle Rentenwert wird entsprechend der Rentenformel (§ 255e Sozialgesetzbuch VI) errechnet als Rentenwert des Vorjahres mal »Riester«-Faktor mal Nachhaltigkeitsfaktor mal Lohnfaktor. In den alten Ländern werden daher die Renten am 1. Juli 2014 wohl um 2,8% erhöht, in den neuen Ländern, weil der Korrekturfaktor entfällt, wohl um 3,3% (vgl. Tab. 2).

Wird der Plan der Bundesregierung realisiert, so steigen die Altersrenten in den alten Ländern in den Jahren 2015 und 2016 wohl um 2,5 bzw. 3,0%; nach geltendem Recht würde die Anpassung im Juli 2015 um 1,1 Prozentpunkte, die im Juli 2016 um 0,2 Prozentpunkte größer ausfallen. Für die neuen Länder werden für beide Jahre Anhebungen wie in den alten Ländern erwartet.

¹ Der positive Effekt zeigt eine Schwäche der Rentenformel. Sie sollte eigentlich auf die Lohnentwicklung bei gegebener – hoher – Beschäftigung abstellen. Sonst entwickeln sich die Renten anders als die Löhne der Beschäftigten und der potenziell Beschäftigten.

Tab. 2
Zur Rentenanpassung in den »alten Ländern« in verschiedenen Fällen (Prozentpunkte)

	2013	2014	Fall 1		Fall 2	
			2015	2016	2015	2016
»Riester«-Faktor	-0,26	0,92	0,00	0,00	0,78	0,00
Nachhaltigkeitsfaktor	-0,72	0,20	-0,24	-0,21	0,05	0,00
Lohnfaktor	1,50	2,13	2,70	3,20	2,70	3,20
Zusammen	0,50	3,28	2,45	2,98	3,55	3,20
Korrektur ^{a)}	-0,25	-0,46
Insgesamt	0,25	2,80	2,45	2,98	3,55	3,20

^{a)} Vgl. hierzu Boss (2013). – Erläuterung: Fall 1 = Verwirklichung der Koalitionsvereinbarung; Fall 2 = Bisherige Regelung.

Quelle: Sozialgesetzbuch VI; Boss (2013); Berechnungen des Autors.

Änderungen bei der »Mütterrente«

Ein Jahr der Kindererziehung wird bei der Rentenberechnung so berücksichtigt, als ob 100% des Durchschnittsentgelts verdient worden wären, so dass ein Entgeltpunkt (zurzeit 28,14 Euro im Westen, 25,74 Euro im Osten) zugeschlagen wird. Die Zeit der Kindererziehung wird dem Elternteil zugerechnet, der das Kind erzogen hat.²

Bei 20 Entgeltpunkten bezieht eine Frau in den alten Ländern seit Juli 2013 eine Rente in Höhe von 563 Euro je Monat (vgl. Tab. 3), bei 40 Entgeltpunkten beträgt die Rente 1 126 Euro.³ Frauen in den neuen Ländern erhalten unter den gleichen Umständen eine geringere Rente; im Durchschnitt können sie aber infolge einer größeren Zahl von Versicherungsjahren eine größere Zahl von Entgeltpunkten geltend machen, so dass die Durchschnittsrente höher als in den alten Ländern ist.

Ab Juli 2014 soll für vor 1992 geborene Kinder ein zusätzliches Jahr Erziehungszeit angerechnet werden. Das bedeutet für sich genommen, dass die Renten je Kind um 28,14 Euro (Westen) bzw. 25,74 Euro (Osten) erhöht werden. Hinzu kommt der Effekt der Rentenanpassung zum 1. Juli 2014. Dieser beläuft sich auf 0,79 bzw. 0,84 Euro. Das Ausmaß der Begünstigung nimmt im Juli 2015 ab, weil die Renten nach geltendem Recht stärker zunehmen. Die Neuregelung führt offenbar dazu, dass der Vorteil für Mütter mit Kindern kleiner als oft behauptet ausfällt. »Mütter« zahlen ab Juli 2015 einen Teil der erhöhten Renten selbst. Im Juli 2016 wird sich dieser Teil noch erhöhen.

Die Neuregelung begünstigt Mütter, die im Jahr 2014 rund 40 Jahre alt oder älter sind. Einen unmittelbaren Einfluss auf die Geburtenzahl wird die erhöhte »Mütterrente« wohl nicht haben. Mittelbar kann es aber einen Effekt geben. Es könnte sein,

² Auch Väter können daher die »Mütterrente« beziehen.

³ Der Zahlbetrag einer Rente wegen Alters betrug im Juli 2012 für eine Frau im Bundesgebiet im Durchschnitt rund 554 Euro. Männer erhielten rund 1 021 Euro (vgl. BMAS 2013).

dass Mütter den zusätzlichen Rententeil an ihre Kinder verschenken mit der Folge, dass diese zusätzliche Kinder zeugen. Soweit die beschenkten Kinder als Beschäftigte Beiträge zahlen, werden sie dann durch den erhöhten Beitragssatz per saldo weniger als sonst getroffen. Inwieweit Kinder per saldo belastet oder begünstigt werden, hängt von der Höhe des Bruttolohns ab (vgl. Apolte 2013). Zahlen die Kinder keine Beiträge, weil sie nicht erwerbstätig sind oder weil sie im Ausland leben und arbeiten, so sind sie maximal begünstigt.

Abschlagsfreie Rente mit 63

»Versicherte, die die Wartezeit von 45 Jahren erfüllen, werden bereits bei der Altersgrenzenanhebung privilegiert, da ihnen ... ein abschlagsfreier Bezug der Altersrente ab Alter 65 ermöglicht worden ist. Zeitlich befristet wird nun eine Sonderregelung geschaffen, nach der diese Altersrente auch Versicherte beziehen können, die die Voraussetzungen hierfür bereits vor dem vollendeten 65. Lebensjahr erfüllen. Dies gilt für Versicherte der Geburtsjahrgänge bis 1952. Für sie wird ein abschlagsfreier Rentenzugang ab dem Alter 63 ermöglicht. Für ab dem Jahr 1953 Geborene wird das Zugangsalter von 63 Jahren stufenweise erhöht. Die Anhebung erfolgt in Schritten von zwei Monaten pro Jahrgang. Für Versicherte, die nach dem Jahr 1963 geboren sind, ist ein abschlagsfreier Rentenbeginn ab dem vollendeten 65. Lebensjahr möglich« (Referentenentwurf 2014, S. 12). Noch ist unklar, welche Zeiten der Arbeitslosigkeit anhand welcher Kriterien als Wartezeit berücksichtigt werden.

Klar ist aber, dass die Zeiten, die als Beitragsjahre berücksichtigt werden, großzügiger als bislang definiert werden und »dass die ›Lebensleistung‹ von 45 Beitragsjahren der in den 1950er Jahren Geborenen deutlich besser honoriert wird als die der in den 1960er Jahren Geborenen« (vgl. Rürup 2014). Diejenigen mit z.B. 44 Jahren profitieren trotz gleicher Zahl von Entgeltpunkten nicht; auch diejenigen, die im Alter 20 bis 65 Jahre die Voraussetzung erfüllen, profitieren nicht.

Begründen lässt sich all dies allenfalls wahlpolitisch. Auch die Bezieher der »abschlagsfreien Rente mit 63« werden ab Juli 2015 einen Teil ihrer Begünstigung infolge reduzierter Rentenanpassungen selbst zahlen.

Aufstockung der Erwerbsminderungsrenten

Bei Erwerbsminderungsrenten wird die Zurechnungszeit von 60 Jahren auf vollendete 62 Jahre angehoben. »Erwerbsgeminderte werden dadurch so gestellt, als ob sie mit ihrem bisherigen durchschnittlichen Einkommen zwei Jahre länger ... gearbeitet hätten.

Tab. 3
Rente einer Mutter mit einem vor 1992 geborenen Kind in verschiedenen Fällen (Euro je Monat)

	Juli 2013	Fall 1		Fall 2	
		Juli 2014	Juli 2015	Juli 2014	Juli 2015
Westen					
»Niedrige« Rente ^{a)}	563	607	622	579	599
»Hohe« Rente ^{b)}	1 126	1 186	1 215	1 157	1 198
Osten					
»Niedrige« Rente ^{c)}	515	558	572	532	551
»Hohe« Rente ^{c)}	1 030	1 090	1 117	1 063	1 101

^{a)} 20 Entgeltpunkte. – ^{b)} 40 Entgeltpunkte. – ^{c)} Bei einer Zahl von Entgeltpunkten wie im Westen. – Erläuterung: Fall 1 = Verwirklichung der Koalitionsvereinbarung; Fall 2 = Bisherige Regelung.

Quelle: Berechnungen des Autors.

Auch die Bewertung der Zurechnungszeit wird verbessert, weil sich künftig die letzten vier Jahre vor Eintritt der Erwerbsminderung nicht mehr negativ auf die Bewertung auswirken« (Referentenentwurf 2014, S. 13).

Die Anhebung der Zurechnungszeit bei den Renten wegen Erwerbsminderung ist angesichts des vor Jahren erhöhten Renteneintrittsalters eine sinnvolle Maßnahme. Die Änderung wird aber infolge der beabsichtigten Senkung des Renteneintrittsalters für bestimmte Gruppen partiell fragwürdig.

Beträchtliche Mehrausgaben

Die »Rentenreform« wird zu beträchtlichen Mehrausgaben führen (vgl. Tab. 4). Die Mehrausgaben könnten sogar wegen einer größeren Zahl zusätzlicher Rentner wesentlich höher sein (vgl. Schnabel 2014). Minderausgaben entstehen dadurch, dass die Anpassungen der Renten in den Jahren 2015 und 2016 geringer als sonst ausfallen werden. Die Minderausgaben belaufen sich auf 1,4 bzw. 3,2 Mrd. Euro.

Nicht begünstigte Rentner und Beitragszahler als Verlierer

Rentner, die von den Neuregelungen nicht betroffen sind, sind die »Verlierer« der Reform, weil das Rentenniveau durch reduzierte Rentenanpassungen in den nächsten Jahren verringert wird. Die Beitragszahler sind ebenfalls »Verlierer« der »Rentenreform« (vgl. Deutsche Bundesbank 2014, S. 82). Sie sind mindestens dann die »Verlierer«, wenn ihre Mütter z.B. deshalb, weil sie nicht mehr leben, nicht von der Anhebung der »Mütterrente« profitieren, wenn es eine Rückwirkung der »Mütterrente« über Transfers der Mütter oder über Erbschaften nicht geben kann.

Erhöhter Zuschuss des Bundes

Der Zuschuss des Bundes, der zu wesentlichen Teilen an den Beitragssatz in der Rentenversicherung gekoppelt ist, wird wegen der unterlassenen Beitragssatzsenkung in den nächsten Jahren höher als sonst ausfallen. Dies könnte dazu führen, dass die Steuerbelastung steigt. Es scheint sogar beabsichtigt zu sein, die Steuern in der nächsten Legislaturperiode zu erhöhen, um einen Teil der zusätzlichen Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung (»Mütterrente«) per Zuschuss zu finanzieren.

Die Steuerzahler oder die von Ausgaben des Staates Begünstigten sind die Verlierer, je nach der Art der Finanzierung

Tab. 4

Mehrausgaben in der gesetzlichen Rentenversicherung einschließlich der Zahlungen an die Krankenversicherung der Rentner 2014–2016, Mrd. Euro

	2014 ^{a)}	2015 ^{b)}	2016 ^{b)}
Anrechnung von Erziehungszeiten	3,3	6,7	6,9
Einführung der abschlagsfreien Rente mit 63	0,9	1,9	2,1
Aufstockung der Erwerbsminderungsrenten	0,1	0,2	0,2
Erhöhung des Rehabilitationsbudgets	0,1	0,2	0,2
Rentenpaket insgesamt	4,4	9,0	9,5

^{a)} 2. Halbjahr. – ^{b)} Anders als im Referentenentwurf bei Berücksichtigung der Mehrausgaben infolge der Anpassungen der Renten am 1. Juli eines Jahres.

Quelle: Referentenentwurf (2014, S. 14); Berechnungen des Autors.

der Anhebung des Zuschusses des Bundes. Wird der zusätzliche Zuschuss durch Verschuldung finanziert, so verlieren künftige Generationen. Der Abbau der Rücklagen der Rentenversicherung bedeutet, dass de facto die Vorschriften der »Schuldenbremse« umgangen werden. Die implizite Staatsschuld wird erhöht.

Linderung der Altersarmut?

Mit den Neuregelungen wird Altersarmut nicht bekämpft. Die zusätzliche Rente wird auf den Anspruch auf Grundsicherung im Alter angerechnet. Personen, die Anspruch auf die Grundsicherung im Alter haben, profitieren nicht von dem Rentenpaket, wenn ihre erhöhte Rente den Betrag der Grundsicherung nicht überschreitet; das verfügbare Einkommen der Bezieher niedriger Renten ändert sich dann nicht. In anderen Fällen profitieren sie nur begrenzt.

Auch kann die Erhöhung der »Mütterrente« die Witwenrente vermindern, wenn dadurch die Freigrenze überschritten wird (vgl. Schwenn 2014, S. 11). Ferner profitiert eine Mutter nicht, wenn die Zahl ihrer Entgeltpunkte wegen der Anhebung der »Mütterrente« die Grenze für die Rente nach Mindesteinkommen übersteigt (vgl. Schwenn 2014, S. 11). Insgesamt kann keine Rede davon sein, dass die »Rentenreform« die Altersarmut mindert.

»Rentenreform« und Wachstum des Produktionspotenzials

Die abschlagsfreie Rente mit 63 bedeutet, dass es für diejenigen, die länger arbeiten, zwar eine höhere Rente gibt, weil die Zahl der Entgeltpunkte steigt; es entfällt aber die Rente für die Zeit der zusätzlichen Erwerbstätigkeit. Der Anreiz zu Weiterarbeit entfällt (vgl. INSM 2014, S. 2). Weiterarbeit wird nur dann gewählt, wenn der Nettoarbeitslohn größer als die abschlagsfreie Rente ist und zur Sicherung des Lebensunterhalts benötigt wird. In aller Regel wird wohl der

vorzeitige Renteneintritt gewählt werden, wenn die Voraussetzung für eine Entscheidung gegeben ist.

Durch die Neuregelung entstehen für Unternehmen Anreize, Arbeitnehmer im Alter von 61 bis 63 Jahren – ggf. mit Abfindungen – zu entlassen, und für Arbeitnehmer Anreize, entlassen zu werden. Diese Arbeitnehmer hätten dann im Regelfall für zwei Jahre Anspruch auf Arbeitslosengeld. Es entstünden zusätzliche Ausgaben, auch würde das Arbeitsangebot abnehmen. Möglicherweise werden diese Konsequenzen dadurch verhindert, dass Zeiten der Arbeitslosigkeit nach dem 1. Juli 2014 nicht als Beitragsjahre anerkannt werden.

Die Neuregelung soll auch für Betriebsrenten gelten. Die Bezugszeit dieser Renten wird steigen. Zusätzliche Rückstellungen der Unternehmen oder zusätzliche Vorsorge werden nötig – mit Konsequenzen für die Arbeitskosten (vgl. Bräuninger 2014, S. 2) und die Beschäftigung.

Durch den de facto erhöhten Beitragssatz und die infolge der »Rentenreform« gestiegenen Arbeitskosten wird die Arbeitsnachfrage reduziert. Durch die Anreize zur vorzeitigen Verrentung wird das Arbeitsangebot verringert. Das Produktionspotenzial wird infolge der »Rentenreform« schwächer wachsen als sonst.

Schließlich wird vielen Ländern des Euroraums mit den geplanten Maßnahmen ein fatales Signal gegeben. Diese Länder werden ihre Bereitschaft zu strukturellen Reformen u.a. im Rentenrecht verringern, wenn Deutschland im Rentenrecht in die andere Richtung geht.

Bewertung aus polit-ökonomischer Sicht

Die »Rentenreform« kann – wenn auch nicht unbedingt deren Struktur – politökonomisch (gemäß dem Medianwählermodell) als Ergebnis gerontokratischer Verhältnisse in Deutschland interpretiert werden. Deutschland ist auf dem Weg in eine Gerontokratie, in der es keine Mehrheit gegen die Interessen alter Menschen gibt (vgl. Sinn und Übelmesser 2002). Insbesondere könnten – bei gegebenem Umlageverfahren – Einschnitte in die Renten nicht mehr durchsetzbar sein, umso leichter aber zusätzliche Leistungen für Rentner. Verstärkt wird diese Entwicklung möglicherweise dadurch, dass die Wahlbeteiligung alter Menschen höher als die junger Menschen bleibt. Altruismus mag die insoweit zu erwartenden Effekte mildern. Auch könnte die Ausbeutung der jungen Menschen durch hohe Beiträge (und Steuern) dann an Grenzen stoßen, wenn die negativen Arbeitsangebotseffekte groß werden und/oder wenn junge Menschen, weil die Option »voice« nicht hilft, die Option »exit« wählen.

Was eigentlich zu tun ist

Der Beitragssatz in der Rentenversicherung sollte gesenkt werden. Um die Beitragsbelastung langfristig in Grenzen zu halten, sollte die Regelaltersgrenze nach dem Jahr 2029, wenn sie nach geltendem Recht 67 Jahre beträgt, weiter erhöht werden. »Dabei wäre eine regelgebundene Anpassung des Renteneintrittsalters, etwa an die fernere Lebenserwartung, vorteilhaft« (Sachverständigenrat 2013, Ziffer 712).

Die Beamtenversorgung müsste analog korrigiert werden, zumal die Regelungen nicht in allen Ländern und schon gar nicht in vollem Umfang an die noch geltenden Altersgrenzen in der Rentenversicherung angepasst worden sind. Zu beachten ist, dass die Beamtenversorgung ein begrenztes Problem für den Bund, aber ein umso größeres Problem für die Länder und dabei fast nur ein Problem für die alten Länder ist.

Literatur

Apolte, T. (2013), »Mütterrente zum Wohle der Nicht-Mütter. Die verzwickte Logik eines Beitragspunkts«, 7. November, online verfügbar unter: <http://wirtschaftlichefreiheit.de/wordpress/?p=13887>.

Boss, A. (2013), »Sozialversicherung bald wieder im Minus?«, *Kiel Policy Brief* 63, Institut für Weltwirtschaft, Kiel.

Bräuninger, D. (2014), »Deutsche Rentenpolitik ignoriert Demografie«, *Aktueller Kommentar. Deutsche Bank Research*, 28. Januar, Frankfurt am Main.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2014), Rentenversicherungsbericht 2013, 28. Januar, online verfügbar unter: http://www.bmas.de/Shared-Docs/Downloads/DE/rentenversicherungsbericht-2013.pdf?__blob=publicationFile.

Deutsche Bundesbank (2014), *Monatsbericht*, Februar, Frankfurt am Main.

INSM (Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft) (2014), »Rentenpläne der Regierung sind ungerecht«, 31. Januar, online verfügbar unter: <http://www.insm.de/insm/kampagne/generationengerechtigkeit/inter-view-prof-boersch-supan.html>.

Referentenentwurf der Bundesregierung (2014), *Entwurf eines Gesetzes über Leistungsverbesserungen in der gesetzlichen Rentenversicherung*, 28. Januar, online verfügbar unter: http://www.sozialpolitik-aktuell.de/tl_files/sozialpolitik-aktuell/_Politikfelder/Alter-Rente/Dokumente/2014-01-15%20Referentenentwurf%20RV-LeistungsverbesserungsG.pdf.

Rürup, B. (2014), »Alte Fehler in der Rente«, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 31. Januar, 12.

Schnabel, R. (2014), *Rentenpolitik: Wiedereinstieg in die Frühverrentung*, Studie für die Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, Universität Duisburg-Essen.

Sachverständigenrat (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung) (2013), *Gegen eine rückwärtsgewandte Wirtschaftspolitik. Jahresgutachten 2013/14*, Wiesbaden.

Schwenn, K. (2014), »Was die Renteninformation verschweigt«, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 20. Februar, 11.

Sinn, H.-W. und S. Übelmesser (2002), »Pensions and the path to gerontocracy in Germany«, *European Journal of Political Economy* 19, 153–158.



Jörg Asmussen*

Mehr Gerechtigkeit durch das Rentenpaket

Die aktuelle Rentendebatte zeigt, wie sehr die Frage nach einem gerechten Rentensystem nicht nur die Rentnerinnen und Rentner, sondern auch die Jüngeren beschäftigt. Die Politik ist gefordert, die bestehenden Gerechtigkeitslücken zu schließen, ohne die Balance zwischen den Interessen von Jüngeren und Älteren aus den Augen zu verlieren.

Die gesetzliche Rentenversicherung ist schon heute zukunftsfest, und sie wird es auch bleiben

Die große Herausforderung in der Rentenpolitik der vergangenen mehr als 20 Jahre bestand vor allem darin, die Altersvorsorge demographiefest und damit zukunftssicher zu machen. Deutschland steht vor großen demographischen Herausforderungen, die sich an der absehbaren Veränderung der Relation der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter zur Bevölkerung im Rentenalter manifestiert. Im Jahr 2010 kamen noch etwa drei Personen im Alter von 20 bis 64 auf eine Person im Rentenalter. Im Jahr 2030 wird dieses Verhältnis nur noch zwei zu eins betragen.

Die langfristige Tragfähigkeit des Systems wurde insbesondere durch die stufenweise Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre bis zum Jahr 2029 und die Einführung von Dämpfungsfaktoren bei der Rentenanpassung erreicht. Um die Folgen der demographischen Veränderungen generationengerecht auf Jung und Alt zu verteilen, sind Beitragsatzobergrenzen und Mindestsicherungsniveaus gesetzlich festgelegt worden. Die Beitragszahler können sich damit auf der einen Seite darauf verlassen, bei der Finanzierung der Rentenversicherung nicht überfordert zu werden. Auf der anderen Seite ist gewährleistet, dass auch die Leistungsfähigkeit der Rentenversicherung dauerhaft – wenn auch auf niedrigerem Niveau – erhalten bleibt. Der Rückgang des

* Jörg Asmussen ist Staatssekretär im Bundesministerium für Arbeit und Soziales.

Sicherungsniveaus der gesetzlichen Rentenversicherung kann durch den Aufbau einer zusätzlichen kapitalgedeckten Altersvorsorge kompensiert werden. Hier setzt die staatliche Förderung an. So wird eine ausgewogene Kombination von Umlage- und Kapitaldeckungsverfahren erreicht, die die Risiken der demographischen Entwicklung für die Finanzierung der Alterssicherung diversifiziert. Deutschland verfügt dadurch über ein stabiles, belastbares, flexibles und zukunftsfähiges Alterssicherungssystem.

Kurs halten, aber Gerechtigkeitslücken schließen

Die generationengerechte Ausgestaltung des Alterssicherungssystems ist und bleibt der Leitgedanke der Rentenpolitik. Unter Beachtung dieses Grundsatzes werden mit den geplanten Maßnahmen Gerechtigkeitslücken geschlossen, die viele Menschen spüren. Das Rentenpaket ist deshalb keine Reform des bestehenden Rentensystems. Es werden Korrekturen vorgenommen, die dort ansetzen, wo Ungerechtigkeiten sichtbar geworden sind. Dabei geht es vor allem um drei Dinge:

Gerechtigkeit, Respekt und Anerkennung für geleistete Arbeit

- Müttern und Vätern, die ihre Arbeit für die Kindererziehung eingeschränkt haben, soll die Erziehung in der Rente höher angerechnet werden.
- Ein erfülltes Arbeitsleben mit entsprechend langjähriger Beitragszahlung muss in der Rentenversicherung besonders anerkannt werden.
- Frauen und Männer müssen auch bei gesundheitlichen Beeinträchtigungen, die ihre Erwerbsfähigkeit gefährden, oder bei Erwerbsminderung auf die Solidarität der Versicherungsgemeinschaft zählen können.

Verbesserung der Kindererziehungsleistungen (Mütterrente)

Für Kinder, die nach 1991 geboren wurden, werden in der Rentenversicherung drei Jahre Kindererziehungszeiten angerechnet. Für vor 1992 geborene Kinder wird bislang ein Jahr gutgeschrieben. Als diese Kinder aufwuchsen, gab es in weiten Teilen Deutschlands jedoch fast keine Krippenplätze, nicht genügend Kindergartenplätze und kaum Ganztagschulen. Vor allem die Mütter hatten oft keine Wahl, sie konnten neben der Erziehung ihrer Kinder oft nicht oder nur in Teilzeit erwerbstätig sein. Deshalb wird die Erziehung von vor 1992 geborenen Kindern bei der Rente künftig stärker angerechnet.

Für alle Mütter oder Väter, die ab 1. Juli 2014 in Rente gehen, wird die Kindererziehungszeit für vor 1992 geborene Kinder um zwölf Monate verlängert, also von einem Jahr auf zwei Jahre verdoppelt. Auch Mütter oder Väter, die zu diesem Zeitpunkt schon eine Rente beziehen, werden von dieser Leistungsverbesserung profitieren. Damit die Berechtigten diese Verbesserung sehr zügig erhalten, wird für den Rentenbestand für jedes vor 1992 geborene Kind ein pauschaler Zuschlag zur Rente für ein zusätzliches Jahr Kindererziehung in Höhe von einem Entgeltpunkt gewährt. Das macht im Monat in den alten Ländern ein Plus von rund 28 Euro und in den neuen Ländern von rund 26 Euro pro Kind aus.

Von dieser finanziell bedeutendsten Maßnahme werden vom 1. Juli 2014 an 9,5 Millionen – vorwiegend – Frauen profitieren und eine höhere Rente bekommen.

Die abschlagsfreie Rente ab 63 Jahren

Vor dem Hintergrund der steigenden Lebenserwartung und sinkender Geburtenzahlen wurde die stufenweise Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre beschlossen. Die Flankierung der Altersgrenzenanhebung durch eine Verbesserung der Beschäftigungssituation älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer hat deutliche Erfolge gezeigt, die weiterverfolgt werden. Jedoch müssen auch diejenigen in den Blick genommen werden, die ihr Arbeitsleben bereits in jungen Jahren begonnen und über Jahrzehnte hinweg durch Beschäftigung, selbständige Tätigkeit und Pflegearbeit sowie Kindererziehung ihren Beitrag zur Stabilisierung der gesetzlichen Rentenversicherung geleistet haben. Für sie wird die bereits bestehende Möglichkeit, nach 45 Beitragsjahren ab 65 abschlagsfrei in Rente zu gehen, ausgeweitet und ein abschlagsfreier Rentenzugang ab dem Alter 63 ermöglicht. Dies gilt für den Rentenzugang ab 1. Juli 2014.

Bei der geplanten Altersrente ab 63 Jahren handelt es sich um eine zeitlich eng befristete Sonderregelung der Altersrente für besonders langjährig Versicherte. Das Eintrittsalter wird stufenweise angehoben. Für die Jahrgänge ab 1964 beträgt das Eintrittsalter in diese Rente dann 65 Jahre. Das ist keine Abkehr vom Weg zum längeren Arbeiten, sondern eine sinn- und maßvolle übergangsweise Ergänzung.

Zum anderen werden, um Härten von kurzzeitig unterbrochenen Erwerbsbiographien infolge von Arbeitslosigkeit zu vermeiden, bei der Wartezeit der Altersrente für besonders langjährig Versicherte auch Zeiten des Arbeitslosengeldbezugs berücksichtigt. Zeiten der Dauer- oder Langzeitarbeitslosigkeit (ALG-II-Bezug bzw. frühere Arbeitslosenhilfe) werden dagegen nicht angerechnet. Die Berücksichtigung von Zeiten des Arbeitslosengeldbezugs fällt allerdings kaum ins Gewicht: Die überwiegende Mehrzahl der Berechtigten

für die Rente ab 63 ist ganz ohne Arbeitslosigkeit durchs Berufsleben gekommen. Und diejenigen, die einmal arbeitslos waren, kommen im Durchschnitt auf weniger als zwei Jahre Arbeitslosengeldbezug. Die Erfahrungen und Anstrengungen, nach einem Arbeitsplatzverlust wieder Anschluss zu suchen und zu finden, zu bestrafen, wäre nicht gerecht.

Mit der abschlagsfreien Rente ab 63 wird kein Einfallstor für eine massenhafte Frühverrentung geschaffen. Wer befürchtet, viele Arbeitnehmer könnten mit 61 Jahren in die Arbeitslosigkeit und danach mit 63 in Rente gehen, der verkennt die Situation am Arbeitsmarkt.

Für Arbeitnehmer ist das nicht attraktiv, weil es mit Einkommenseinbußen verbunden ist. Zudem sieht das Recht der Arbeitsförderung Sanktionsmechanismen bei vorwerfbar herbeigeführter Arbeitslosigkeit vor (Sperrfristen während der Arbeitslosengeldanspruch ruht, Kürzung der Arbeitslosengeldanspruchsdauer u.a.). Darüber könnte nur eine kräftige Abfindung vom Arbeitgeber hinweghelfen. Es wäre für beide Seiten sehr teuer, den Weg in die Rente über die Arbeitslosigkeit zu gehen. Die Unternehmen haben zudem die Zeichen der Zeit längst erkannt. Sie wissen, dass qualifizierte Fachkräfte knapp sind. Sie halten ältere Beschäftigte deutlich länger im Betrieb als früher: Der Anteil der Erwerbstätigen an den 55- bis 64-Jährigen ist seit dem Jahr 2000 von 37,4% auf 61,5% gestiegen. Deutschland ist damit bezüglich der Erwerbstätigenquote im EU-Vergleich aus dem Mittelfeld auf Rang 2 (hinter Schweden) vorgerückt.

Die Bundesregierung nimmt die Bedenken bezüglich eines möglichen, wenn auch unwahrscheinlichen, Trends zur Frühverrentung ernst und wird im parlamentarischen Verfahren die Einführung ergänzender Regelungen prüfen sowie ab 2018 über die Inanspruchnahme der abschlagsfreien Rente ab 63, auch im Hinblick auf Bezugszeiten aufgrund von Arbeitslosigkeit, berichten.

Reha-Budget und Erwerbsminderungsrente

Der dritte Baustein des Rentenpakets hat die Gesundheit der Versicherten (»Rehabilitation vor Rente«) und die Folgen einer Erwerbsminderung im Blick. Die gesetzliche Rentenversicherung erbringt an ihre Versicherten im Bedarfsfall Leistungen zur medizinischen und beruflichen Rehabilitation, um ihre Erwerbsfähigkeit zu sichern oder wiederherzustellen. Für diese Leistungen steht ihr ein seit 1997 gedeckelter Geldbetrag zur Verfügung (sog. Reha-Budget), der jährlich festgesetzt wird. Bisher ist die Anpassung des Reha-Budgets ausschließlich an die entsprechende voraussichtliche Entwicklung der Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer gekoppelt.

In den letzten Jahren wurde das Reha-Budget nahezu vollständig ausgeschöpft, um die gesetzlichen Ansprüche der Versicherten auf Leistungen der Rehabilitation zu erfüllen. Es ist absehbar, dass der Reha-Bedarf insbesondere aus demographischen Gründen in den nächsten Jahren weiter steigen wird, da die geburtenstarken Jahrgänge das rehabilitationsintensive Alter ab 45 Jahren erreicht haben. Die Einführung einer Demographiekomponente soll daher sicherstellen, dass insbesondere der demographisch bedingte vorübergehende finanzielle Mehrbedarf bei der Festsetzung der jährlichen Ausgaben für Leistungen zur Teilhabe berücksichtigt wird. Rückwirkend zum 1. Januar 2014 wird das Reha-Budget zusätzlich um 100 Mill. Euro ansteigend bis zu 233 Mill. Euro im Jahr 2017 erhöht. Danach schwächt sich der demographische Einfluss auf die Aufwendungen für Leistungen zur Teilhabe ab, so dass die zusätzliche Erhöhung des Reha-Budgets nach dem Jahr 2020 wieder zurückgefahren werden kann.

Wer dennoch nicht mehr arbeiten kann und auf eine Erwerbsminderungsrente angewiesen ist, erhält auf der anderen Seite mit dem Rentenpaket bei einem Rentenbeginn ab dem 1. Juli 2014 eine spürbare Verbesserung. Die für die Höhe der Erwerbsminderungsrente wichtige sogenannte Zurechnungszeit wird um zwei Jahre (von 60 auf 62) verlängert. Das heißt, Erwerbsgeminderte werden so behandelt, als ob sie mit ihrem durchschnittlichen Einkommen nicht nur bis 60, sondern bis 62 Jahre gearbeitet hätten. Damit steigt die Rente.

Zusätzlich wird eine Günstigerprüfung eingeführt. Sie nimmt die letzten vier Jahre aus der Berechnung des durchschnittlichen Einkommens für die Bewertung der Zurechnungszeit heraus, wenn etwa längere Krankheitszeiten oder ein nötiger Wechsel in eine Teilzeitbeschäftigung in dieser Zeit das Einkommen schon verringert haben und die Rente dadurch niedriger ausfallen würde.

Von diesen Leistungsverbesserungen profitieren Versicherte, die ganz besonders auf den Schutz durch die Solidargemeinschaft angewiesen sind. Gerade weil die durchschnittlich gezahlten Erwerbsminderungsrenten seit Jahren aus verschiedenen Gründen rückläufig sind, ist es richtig, hier anzusetzen und die betroffenen Menschen künftig spürbar besser rentenrechtlich abzusichern.

Das Rentenpaket ist gerecht und solide finanziert

Die mit dem Rentenpaket verbundenen Leistungsverbesserungen sind nicht zum Nulltarif zu haben. Nicht zuletzt dank der Reformen der letzten Jahre sind in der Rentenversicherung finanzielle Spielräume vorhanden, um an den erkannten Schwachstellen nachzubessern. Die Kosten hierfür belaufen sich im Jahr 2014 auf rund 4,4 Mrd. Euro und im Jahr 2015, wenn die Maßnahmen für ein volles Jahr wirken, auf rund 9,0 Mrd. Euro. Langfristig steigen die Mehrausgaben auf 11 Mrd. Euro an. Die größte Einzelposition ist darunter die Ausweitung der Anerkennung der Kindererziehungsleistungen mit rund 6,7 Mrd. Euro (2015).

Mit 18,9% hat die (allgemeine) Rentenversicherung den niedrigsten Beitragssatz seit fast 20 Jahren, und auch mit dem Rentenpaket wird dieses niedrige Niveau bis 2018 beibehalten. Auch langfristig werden sowohl die Beitragssatzobergrenzen als auch die Sicherungsniveaueziele eingehalten.

Bei der Finanzierung der Leistungsverbesserungen wird berücksichtigt, dass die Rentenversicherung finanziell gut aufgestellt ist, aber auf lange Sicht die Beitragszahler nicht überfordert werden dürfen. Die Bundesregierung hält an der Finanzierung nicht beitragsgedeckter Leistungen durch Steuermittel fest. Der Bund trägt bereits heute mit über 80 Mrd. Euro rund ein Drittel der Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung. Er beteiligt sich ab dem Kalenderjahr 2019 auch an den ausgeweiteten Leistungen für Kindererziehung mit zusätzlichen Mitteln. Hierfür wird der allgemeine Bundeszuschuss von 2019 bis 2022 in vier Stufen auf rund 2 Mrd. Euro jährlich angehoben.

Natürlich wäre es wünschenswert, mehr Bundesmittel in der Rentenversicherung einzusetzen. Aus heutiger Sicht wurde aber unter Würdigung der finanziellen Situation der Rentenversicherung und des Bundeshaushalts eine vertretbare Lösung gefunden. Weder Beitragszahler noch Steuerzahler werden über Gebühr in Anspruch genommen. Gleichwohl wird die finanzielle Ausstattung der Rentenversicherung und deren gerechte Finanzierung immer wieder neu zu überprüfen sein.

Tab. 1
Mehrausgaben durch das Rentenpaket in der gesetzlichen Rentenversicherung in Mrd. Euro einschließlich Krankenversicherung der Rentner, heutige Werte

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2025	2030
Kindererziehungszeiten	3,3	6,7	6,7	6,6	6,6	6,6	6,6	6,5	6,1
Bes. langj. Versicherte	0,9	1,9	2,2	2,0	1,9	1,8	1,8	2,1	3,1
Erwerbsminderungsrente	0,1	0,2	0,3	0,4	0,5	0,7	0,8	1,4	2,1
Rehabilitationsbudget	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,0	-0,3
Rentenpaket insgesamt	4,4	9,0	9,3	9,3	9,3	9,3	9,4	10,0	11,0

Quelle: Berechnungen des Autors.

Gerechte Nachjustierung und Stärkung des Solidarsystems

Das von der Regierungskoalition geschnürte Rentenpaket ist wohlüberlegt. Die Koalition zeigt: Mit dem Rentenpaket wird an den großen Reformen der Rentenversicherung festgehalten. Aber im Detail werden die Voraussetzungen für die nötige Solidarität der Gemeinschaft mit denen geschaffen, die besondere Lasten tragen oder getragen haben. Die Veränderungen im System haben zwar ein erhebliches finanzielles Gewicht, sind aber vor dem Hintergrund von Gesamtausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung von rund 260 Mrd. Euro pro Jahr gleichwohl überschaubar. An den grundsätzlichen Entscheidungen für eine demographie-feste Rentenversicherung wird festgehalten, aber mit dem Rentenpaket werden gerechtere Ansprüche für die Menschen geschaffen:

- weil die Absicherung bei Erwerbsminderung spürbar verbessert wird,
- weil besonders langjährige Arbeit mit entsprechend langjähriger Beitragszahlung anerkannt und wertgeschätzt wird und
- weil die Kindererziehungsleistung besser berücksichtigt wird.

All das wird die Rente gerechter machen und das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die gesetzliche Rentenversicherung stärken.



Enzo Weber*

Geplante Rentenreform: Gerechtigkeit vor Nachhaltigkeit

Die Rentenhöhe ergibt sich aus einem gesamten Erwerbsleben, mit unterschiedlichsten Einflüssen von der Ausbildung über Beschäftigung, Arbeitslosigkeit oder Kindererziehung. Dementsprechend vielschichtig sind alle Rentenreformen in ihren Zielen und Maßnahmen zu bewerten, dementsprechend kontrovers werden sie diskutiert. Es geht um ökonomische Anreize und Gerechtigkeit, Gegenwart und Nachhaltigkeit, Demographie und Gesundheit, Lohnentwicklung und Arbeitslosigkeit, Bildung und Zuwanderung.

Auch die Koalition aus CDU, CSU und SPD plant bei der Rente einige Neuerungen. So sollen langjährig Versicherte mit 45 Beitragsjahren (inklusive Zeiten der Arbeitslosigkeit) bereits mit dem vollendeten 63. Lebensjahr ohne Abschläge in den Ruhestand gehen können. Die Renten von Versicherten mit hoher Lebensleistung sollen zudem aufgestockt werden, wenn das Niveau der Grundsicherung ansonsten nicht erreicht würde. Zeiten der Erziehung von vor 1992 geborenen Kindern sollen bei der Rente stärker angerechnet, Versicherte mit Erwerbsminderung finanziell besser abgesichert, das Budget für Rehabilitationsleistungen aufgestockt und Betriebsrenten gestärkt werden.

Wie ist das Rentenpaket zu bewerten – größere Gerechtigkeit oder falsches Signal? Sehen wir uns die Pläne im Einzelnen an.

Rente mit 60 + x

Personen der Geburtsjahrgänge bis 1952 wird ein abschlagsfreier Rentenzugang mit 63 Jahren ermöglicht, wenn eine Wartezeit von 45 Beitragsjahren erreicht ist. Unter an-

* Prof. Dr. Enzo Weber ist Leiter der Forschungsbereiche »Arbeitsmarktprozesse und Institutionen« sowie »Prognosen und Strukturanalysen« am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg, und Inhaber des Lehrstuhls für Empirische Wirtschaftsforschung, insb. Makroökonomie und Arbeitsmarkt, an der Universität Regensburg.

derem sollen darauf Phasen des Arbeitslosengeldbezugs, der Kinderbetreuung und der Pflege angerechnet werden. Für die nachfolgenden Geburtsjahrgänge wird das Zugangsalter parallel zur Anhebung des allgemeinen Renteneintrittsalters auf 65 Jahre steigen, also die Marke, die bereits in der bestehenden Regelung gilt.

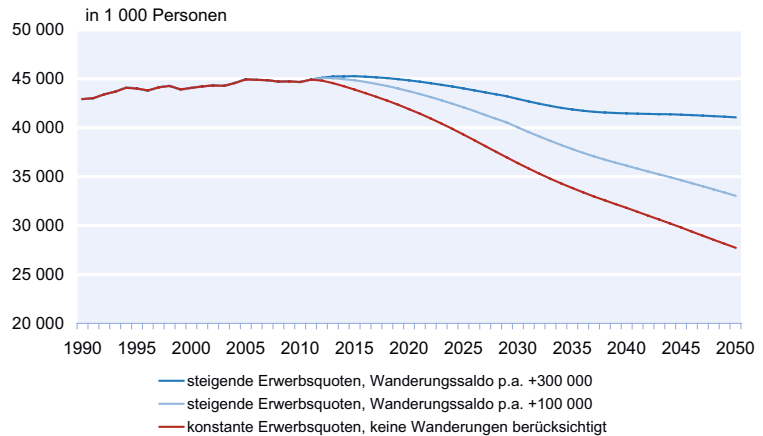
Ist das gerecht? Natürlich ist das gerecht, 45 Jahre Arbeit sind doch eine ordentliche Leistung. Ist das für alle gerecht? Natürlich nicht – so kommen Versicherte mit langer Bildungsphase nicht in den Genuss der neuen Möglichkeiten, selbst wenn ihre Beitragsleistung deutlich höher liegen sollte als die derjenigen mit mehr Beitragsjahren. Wollen sie ebenfalls mit 63 Jahren in Rente gehen, haben sie spürbare Abschläge hinzunehmen. Diese Ungleichbehandlung schwächt den Grundsatz der Beitragsäquivalenz, der für die Legitimation der gesetzlichen Alterssicherung von großer Bedeutung ist.

Geht die Rente mit 63 drängende Probleme an? Denkt man an diejenigen, die das geltende Renteneintrittsalter nicht in Beschäftigung erreichen, vielleicht ja. Begünstigt werden allerdings Versicherte mit einer langen stetigen Erwerbsbiographie. Im Rentensystem und am Arbeitsmarkt sind das typischerweise nicht die problematischen Fälle. Wenn es Handlungsbedarf bei der Altersversorgung gibt, so liegt dieser eher bei den Armutsrisiken von Personengruppen mit diskontinuierlichen Versicherungsverläufen. Im Übrigen profitieren von der neuen Regelung wegen der im Schnitt höheren Zahl von Beitragsjahren ganz überwiegend Männer. Die können dann also früher in Rente gehen als Frauen – die Zeiten ändern sich.

Am wichtigsten sind jedoch die Konsequenzen im Hinblick auf Demographie und Arbeitsmarkt zu bewerten. Die hohe krisenbedingte Einwanderung beschert uns gerade die letzten Jahre, in denen die Zahl der Arbeitskräfte in Deutschland noch zunimmt (vgl. Fuchs et al. 2013). Der Abwärtstrend ist aber demographisch vorgezeichnet, zu niedrig ist die Geburtenrate seit Jahrzehnten (vgl. Abb. 1). Die Alterung der Bevölkerung ist zudem bereits in vollem Gange und wird sich in den nächsten eineinhalb Dekaden mit dem Älterwerden der Babyboomer, wie in Abbildung 2 gezeigt, verschärfen (vgl. Fuchs und Söhnlein 2013). Das ist zunächst ein Problem für das Rentensystem selbst, denn über die Umlagefinanzierung müssen immer weniger Beitragszahler für immer mehr Rentner aufkommen. Das Grundproblem liegt aber nicht in der Finanzierungs-

Abb. 1

Szenarien zur Entwicklung des Erwerbspersonenpotenzials



Quelle: Berechnungen des IAB.

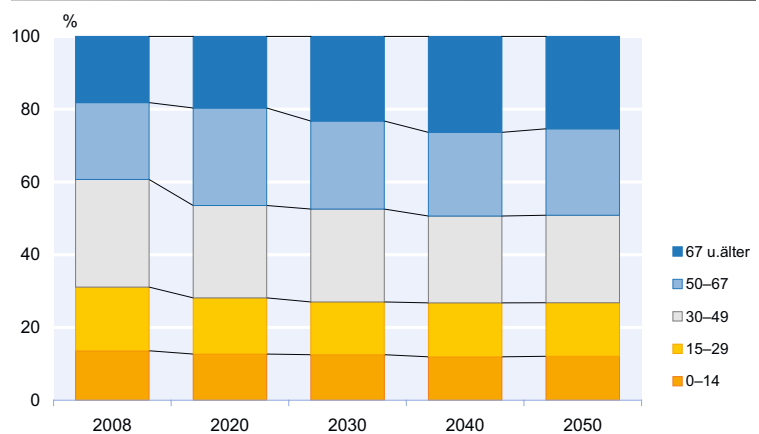
weise – pro Kopf gibt es eben insgesamt weniger Einkommen zu verteilen, wenn der Anteil derjenigen an der Bevölkerung zurückgeht, die dieses Einkommen erwirtschaften.

Keine Bevölkerungsgröße ist in Stein gemeißelt, eine Volkswirtschaft kann sich auch an einen demographischen Rückgang anpassen. Dennoch kann das Schrumpfen des Erwerbspersonenpotenzials die Wirtschaftsentwicklung stark beeinträchtigen. So kann es zu Fachkräftengpässen kommen, denen in den letzten Jahren neben der Zuwanderung gerade die wachsende Erwerbsbeteiligung Älterer entgegenwirkt. Zudem können Skalenvorteile zunichtegemacht und kritische Massen unterschritten werden, auf die funktionierende Netzwerke, Industriecluster oder lokale Arbeitsmärkte angewiesen sind – in Teilen Ostdeutschlands sind diese Risiken schon heute evident.

Kurzum: Aus verschiedensten Gründen ist man gut beraten, auch ältere Arbeitnehmer möglichst gut und möglichst lan-

Abb. 2

Entwicklung der Altersstruktur der Gesamtbevölkerung



Quelle: Variante 11 aus Fuchs und Söhnlein (2013).

ge in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Die Lebenserwartung steigt immer weiter, und mit ihr nehmen auch die Jahre bei guter Gesundheit und die Leistungsfähigkeit zu. Ältere sind heute viel häufiger erwerbstätig als noch vor ein oder zwei Jahrzehnten und auch im Vergleich zum EU-Schnitt. Vor allem ältere Akademiker fallen bei den Erwerbsquoten kaum noch hinter die jüngeren zurück, was einmal mehr die hohe Bedeutung von Bildung im Arbeitsmarkt zeigt.

Dennoch sind die Beweggründe für die Rente mit 63 auch nicht völlig aus der Luft gegriffen. So ist noch immer ca. die Hälfte der 60 bis 64-Jährigen nicht erwerbstätig. Es besteht durchaus Handlungsbedarf sicherzustellen, dass ein höheres Renteneintrittsalter auch – gesund und produktiv – in Erwerbstätigkeit erreicht werden kann. Dabei geht es darum, die noch immer vergleichsweise niedrigen Jobchancen älterer Arbeitsloser zu verbessern, Vorurteile abzubauen, Entmutigung entgegenzuwirken, Ältere stärker an Weiterbildung zu beteiligen, altersgerechtes Arbeiten zu ermöglichen, Prävention zu fördern und ein breites Umdenken in die Richtung zu erreichen, nicht nur Schwächen zu kurieren, sondern auch die spezifischen Stärken älterer Beschäftigter zu nutzen (vgl. dazu auch Dietz et al. 2013).

Die Rente mit 63 birgt dagegen die Gefahr, dass Arbeitskräfte schon frühzeitig dem Arbeitsmarkt entzogen werden, und davon sind gerade die geburtenstarken Jahrgänge betroffen. In welchem Umfang die neue Option von den Berechtigten tatsächlich in Anspruch genommen wird, bleibt abzuwarten. Im ungünstigen Fall würden die Fortschritte, die nach teilweise schmerzhaften Reformpaketen in Rente und Arbeitsmarkt erreicht wurden, konterkariert. Zumindest sollten bei der Ausgestaltung des Gesetzes Fehlanreize bestmöglich vermieden werden. Kritisch zu sehen wäre es z.B., wenn die geforderte Wartezeit von 45 Beitragsjahren mit einer Zeit des Arbeitslosengeldbezugs unmittelbar vor Renteneintritt vervollständigt werden könnte.

Eine Besserstellung von Älteren ist unbedingt zu begrüßen, aber nicht durch zusätzliche Rentenleistungen, sondern durch Unterstützung bei der Vermeidung eines vorzeitigen Endes der Erwerbstätigkeit. Die Übergangszeit der Rente mit 67 sollte genutzt werden, um auf betrieblicher, sozialpartnerschaftlicher und individueller Ebene geeignete Maßnahmen umzusetzen. Grundsätzlich ist eine Flexibilisierung des Rentenzugangs, die auch als Motiv der Rente mit 63 gelten könnte, ein lohnendes Ziel. Ein Ansatzpunkt, eine individuellere Gestaltung der Spätphase des Erwerbslebens zu ermöglichen, läge z.B. in der Verbesserung der recht restriktiven Hinzuverdienstregelungen.

Mütterrente

Müttern (oder auch Vätern), deren Kinder vor 1992 geboren wurden, sollen nun pro Kind zwei Erziehungsjahre statt ei-

nem für die Rente anerkannt werden. Ist das gerecht? Natürlich ist das gerecht, denn Erziehung ist eine verantwortungsvolle, anstrengende und zu wenig honorierte Leistung von großem gesellschaftlichem Wert. Ist die Erhöhung für alle gerecht? Ja, denn für ab dem Jahr 1992 geborene Kinder werden ja sogar drei Jahre anerkannt – die Neuregelung ist also vielleicht noch gar nicht gerecht genug.

Ist die Mütterrente noch irgendetwas anderes als gerecht? Leider ja – teuer. Zukunftsgerichtet ist sie nicht, denn es geht ja um Mütter von Kindern, die längst erwachsen sind. Den demographischen Problemen durch eine bessere soziale Sicherung bei künftigen Erziehungszeiten entgegenzuwirken, ist also gar nicht das Ziel. Hier könnte man etwas tun, indem die kontraproduktive Praxis beendet wird, Rentenansprüche aus Kindererziehung und solche aus schnell nach der Geburt geleisteten Rentenbeiträgen gegenzurechnen – gerade diejenigen, die mit Kindererziehung und Berufstätigkeit doppelte Leistung erbringen, haben dabei das Nachsehen.

Am Ende muss bei der Mütterrente jeder selbst entscheiden, ob es das Plus an Gerechtigkeit wert ist, überwiegend die im Rentensystem sowieso schon benachteiligte junge Generation das Plus an Kosten von knapp 7 Mrd. Euro pro Jahr tragen zu lassen. Jedenfalls wäre es richtig, die zusätzlichen Leistungen aus Beiträgen des Bundes an die Rentenversicherung zu bezahlen, so wie dies für die Erziehungszeiten von ab dem 1. Juni 1999 geborenen Kindern sowieso schon geschieht. Anderenfalls würden Beitragszahler – und über die Nachhaltigkeits- und Riester-Faktoren auch Rentner – durch eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe belastet.

Solidarische Lebensleistungsrente

Geplant ist eine Aufstockung von Zugangsrenten auf 30 Entgeltpunkte, wenn trotz einer großen Lebensleistung der Lebensunterhalt nicht aus der Rente gedeckt werden kann. Lebensleistung wird hier definiert mit mindestens 40 (übergangsweise 35) Beitragsjahren, bei möglicher Anrechnung von Zeiten der Arbeitslosigkeit. Gefordert ist zudem (nach einer Übergangszeit) eine betriebliche oder private Altersvorsorge.

Ist das gerecht? Natürlich ist das gerecht, wer soll schon nach einem arbeitsreichen Leben auf Sozialleistungen angewiesen sein? Ist das für alle gerecht? Natürlich nicht, denn ein Versicherter kann über sein ganzes Leben mehr in die Rentenkasse einzahlen als ein anderer, aber trotzdem am Ende über keine höhere Rente verfügen. 40 Jahre eines kleinen Teilzeitjobs können höher bewertet werden als 39 Jahre Vollzeit.

Solche Probleme sind in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik allgegenwärtig, wenn es um die Setzung von Mindest-

standards geht. In der Rente treten sie nur in noch verschärfter Form auf, weil das Rentenniveau unter dem Erwerbseinkommensniveau liegt und die Bedürftigkeitschwelle damit schwerer zu überwinden ist. Dagegen hilft aber nicht, ein auf Beitragsgerechtigkeit basierendes System mit mehr und mehr Elementen der staatlichen Fürsorge zu vermengen. Einfacher und transparenter könnte es sein, in der Grundsicherung Freibeträge für Rentenzahlungen zuzulassen. Gewiss, es wäre noch immer eine Sozialleistung, aber würde eine »Leistungsrente« als etwas anderes empfunden? Auch hier wäre Bedürftigkeit ein Kriterium, auch hier müssten die Einkommensverhältnisse des Versicherten und des Ehepartners geprüft werden – und zwar durch die Rentenversicherung, die Bedürftigkeitsprüfung bislang nicht zu ihren Aufgaben zählt. Auch eine andere fragwürdige Kuriosität könnte vermieden werden: Die Leistungsrente macht private Vorsorge zur Bedingung, auf die Grundsicherung werden solche Rentenzahlungen dagegen angerechnet. Ein bisschen mehr oder weniger Arbeit kann über Wohl oder Wehe der Privatrente entscheiden.

Schließlich: Wird die Leistungsrente die Altersarmut beseitigen? Nein, denn die meisten armutsgefährdeten Personen haben gerade keine stetigen Erwerbsbiographien und in den seltensten Fällen eine private Altersvorsorge. Zudem werden die absehbare Erhöhung des Grundsicherungsbedarfs und die ebenso absehbare Absenkung des Rentenniveaus den kleinen Aufschlag von ca. 15 Euro im Monat, den 30 Entgeltpunkte derzeit über das durchschnittliche Grundsicherungsniveau erbringen, schon bald verschwinden lassen. Und Bestandsrenten bleiben sowieso außen vor.

Erwerbsminderungsrente, Reha-Budget, betriebliche Altersvorsorge

Bei Erwerbsminderungsrenten soll die sogenannte Zurechnungszeit erhöht werden. Die Rente der Betroffenen wird dann so berechnet, als ob sie mit ihrem früheren durchschnittlichen Einkommen bis zum Alter von 62 Jahren in die Rentenkasse eingezahlt hätten, also zwei Jahre länger als bisher. Die letzten vier Jahre vor der Erwerbsminderung können künftig unberücksichtigt bleiben, wenn sie das Durchschnittseinkommen senken würden, etwa wegen gesundheitsbedingter Reduzierung der Arbeitszeit.

Ist das gerecht? Im Wesentlichen ja, denn die Altersarmut in der Gruppe der Erwerbsgeminderten wächst, und die Betroffenen können ihre Situation aus eigener Kraft kaum mehr verbessern. Allgemein ist der schwierige Spagat zu meistern zwischen einer ausreichenden Unterstützung der Menschen mit Erwerbsminderung und der Vermeidung von Fehlanreizen, Erwerbstätigkeit unnötig früh zu beenden. Die

geplanten Maßnahmen erscheinen in dieser Hinsicht insgesamt nachvollziehbar.

Erwerbsminderung mit vorzeitigem gesundheitsbedingten Renteneintritt soll durch Rehabilitations- und Präventionsmaßnahmen vermieden werden. Die geburtenstarken Jahrgänge der Babyboomer erreichen mittlerweile ein Alter, in dem größerer Bedarf an solchen Reha-Maßnahmen besteht. Dem möchte die Koalition dadurch begegnen, dass das Reha-Budget entsprechend dem demographischen Wandel angepasst wird. Angesichts der Notwendigkeit, die Erwerbsfähigkeit älterer Arbeitnehmer zu erhalten, ist das ein richtiger Schritt.

Betriebliche Altersvorsorge kann bei sinkendem Niveau der gesetzlichen Rente die soziale Absicherung der Arbeitnehmer stärken. Derartige Programme sind in großen Betrieben zu finden. Die Pläne der Koalition, auch in kleineren Betrieben bessere Voraussetzungen zu schaffen und Hemmnisse abzubauen, sind daher grundsätzlich zu begrüßen. Entscheidend wird hier die praktische Umsetzung sein.

Fazit

Insgesamt dürfte das Rentenpaket jährlich mit einem zweistelligen Milliardenbetrag zu Buche schlagen. Die Finanzierung soll zunächst aus der Rentenkasse erfolgen, ab 2019 beteiligt sich der Bund mit Steuermitteln. Dabei werden durchaus gesellschaftlich hoch einzuschätzende Ziele verfolgt. Eine andere Frage ist, ob das Geld richtig eingesetzt ist.

Ein Beispiel: Altersarmut beginnt nicht im Alter. Armutsbekämpfung, die erst hier ansetzt, kann nur noch eine Sockelrente über Grundsicherungsniveau installieren, die zwar solidarisch finanziert, jedoch nicht Sozialleistung genannt wird. Dieser Kampf ist aber schon verloren – solange das Rentenniveau weiter sinkt, verschärfen sich auch die Risiken der Altersarmut. Hier liegen also die entscheidenden Ansatzpunkte, um gegenzusteuern – in einer nachhaltigen Begegnung des demographischen Wandels, in der Leistungsfähigkeit des Arbeitsmarkts und in der Arbeitsmarktintegration armutsgefährdeter Personen.

Natürlich stehen diese Punkte auf der politischen Agenda, und einiges möchte die Koalition ja auch auf den Weg bringen – etwa bei Bildungsinvestitionen, Kita-Ausbau, Förderung der Aus- und Weiterbildung, Maßnahmen zugunsten von Behinderten oder Integration von Zuwanderern. Nicht alle Teile des Rentenpakets passen aber in eine wirksame Gesamtstrategie. Und mit der Summe der finanziellen Belastungen werden Chancen auf eine Stärkung von Erwerbsanreizen durch eine Beitragssenkung vertan, die gerade für Geringverdiener so wichtig wäre.

Literatur

Dietz, M., J. Möller, U. Walwei und E. Weber (2013), *Ausbau auf solidem Fundament: Was am Arbeitsmarkt angepackt werden muss*, IAB-Forum, Spezial, Nürnberg.

Fuchs, J., M. Hummel, Chr. Hutter, S. Klinger, S. Wanger, E. Weber, R. Weigand und G. Zika (2013), *IAB-Prognose 2013/2014: Arbeitslosigkeit sinkt trotz Beschäftigungsrekord nur wenig*, IAB-Kurzbericht 18.

Fuchs, J. und D. Söhnlein (2013), *Projektion der Erwerbsbevölkerung bis zum Jahr 2060*, IAB-Forschungsbericht 10, Nürnberg.



Markus Kurth*

Rentenpaket: Verschenkte und versenkte Milliarden

Das sogenannte »Rentenpaket« der Großen Koalition stößt ausweislich verschiedener Umfragen in der Bevölkerung grundsätzlich auf Sympathie und Zustimmung. Wer 45 Jahre lang Beiträge in die Sozialversicherung eingezahlt oder Kinder großgezogen habe, hätte doch einen Zuschlag mehr als verdient. Wer als Politiker den vom Bundeskabinett verabschiedeten Gesetzentwurf zu den geplanten neuen Leistungen in der gesetzlichen Rentenversicherung kritisiert, steht bei vielen Menschen schnell als kaltherziger Sparkommissar da, der den Rentnerinnen und Rentnern ihre Leistung missgönnt. Daher vorweg: Bündnis 90/Die Grünen haben den allergrößten Respekt vor denjenigen, die 45 Jahre lang harte Arbeit geleistet haben. Und wir sehen auch, dass die unterschiedliche Bewertung der Kindererziehungszeiten je nach Stichtag eine ungleiche Behandlung gleicher Sachverhalte ist.

Wir fragen aber auch, welche Gruppen die neuen Leistungen erhalten und welche eben nicht. Wir fragen weiter, wer für das Rentenpaket zahlt und wer nicht zahlt. Und schließlich fragen wir uns, welche sozialpolitischen Herausforderungen in den kommenden Jahren wirklich anstehen und welche Gruppen die aus sozialpolitischer Perspektive verwundbarsten sind. Nach Beantwortung dieser Fragen müssen wir zwangsläufig zu einem anderen Ergebnis als die Große Koalition kommen. Überschlüssig zusammengefasst: Das Rentenpaket begünstigt einen Personenkreis zusätzlich, der in der Regel bereits jetzt über ein relativ gutes Versorgungsniveau im Alter verfügt. Die Kosten tragen hingegen ganz überwiegend die Beitragszahlerinnen und -zahler sowie die Rentnerinnen und Rentner. Außerdem werden neue Ungerechtigkeiten produziert: Von der »Mütterrente« profitieren arme Mütter nicht, da sie auf die Grundsicherung angerechnet wird und von der »Rente ab 63« haben Personen mit wechselhaften Erwerbsbiographien nichts. Hingegen werden die-

* Markus Kurth, MdB, ist der Sprecher für Rentenpolitik der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen.

jenigen, die aus gesundheitlichen Gründen in den vorzeitigen Ruhestand gehen müssen, weiterhin hohe Abschläge in Kauf nehmen müssen. Und das, obwohl sie den Vorruhestand nicht selbst gewählt haben. Die große sozialpolitische Herausforderung, die Bekämpfung der Altersarmut, steht unter Finanzierungsvorbehalt und wird von dieser Bundesregierung auf die lange Bank geschoben.

Gesamtkosten: Nichts Genaues sagt man nicht

Das vorgelegte Rentenpaket lässt mehr Fragen offen, als es Antworten gibt. So wird nicht systematisch offen gelegt, wie hoch die Gesamtbelastung der Rentenpläne ist, wie sich die jeweiligen Belastungen auf Beitragszahlerinnen und -zahler, Rentnerinnen und -rentner, die öffentlichen Haushalte sowie die Sozialversicherungsträger auswirken und welche Prognosen über die Inanspruchnahme der jeweiligen Leistungen den Kostenschätzungen zugrunde liegen. Die Bundesregierung verweigert eine transparente Aufzählung der kalkulierten Kostenbelastungen. Auf dieser Grundlage wird es dem Gesetzgeber verunmöglicht, eine voll informierte Entscheidung über das alsbald abzustimmende Gesetz zu treffen. In mühseliger Kleinarbeit und durch verschiedene Anfragen (siehe insbesondere die Kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, Bundestagsdrucksache 18/430) ist es gelungen, einzelne Positionen zusammenzurechnen und ein ungefähres Bild dessen zu zeichnen, was auf die Beitragszahler, die Rentner und die kommende Generation zukommt.

Nach unseren Informationen liegt die Gesamtbelastung des Rentenpakets auch ohne die möglichen Folgekosten einer Frühverrentung vor dem 63. Lebensjahr bei deutlich über 175 Mrd. Euro bis zum Jahr 2030. Und das auch nur, wenn die Konjunktur weiter mitspielt. Dem Bundeshaushalt entstehen durch einen erhöhten Bundeszuschuss aufgrund eines höheren Beitragssatzes sowie durch eine höhere Beteiligung des Bundes ab dem Jahr 2019 mit zusätzlichen Mitteln an den ausgeweiteten Leistungen für Kindererziehung für vor 1992 geborene Kinder Kosten in Höhe von rund 40 Mrd. Euro bis zum Jahr 2030. Hinzu kommen Kosten durch höhere Arbeitgeberbeiträge der Angestellten des Bundes von insgesamt rund 225 Mill. Euro. Durch die höheren Arbeitgeberbeiträge entstehen auch den Ländern Kosten in Höhe von knapp 900 Mill. Euro und den Kommunen in Höhe von rund 1,65 Mrd. Euro bis zum Jahr 2030.

Auch ist mit Steuermindereinnahmen zu rechnen, weil die erwartbaren Steuerausfälle aufgrund des höheren Sonderausgabenabzugs (Rentenversicherungsbeiträge) nicht vollständig durch höhere Steuerzahlungen der Rentnerinnen und Rentner kompensiert werden.

Die Beitragszahlerinnen und -zahler finanzieren die neuen Leistungen durch höhere Beitragssätze in Höhe von über

70 Mrd. Euro bis zum Jahr 2030. Nach Angaben der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände schultern die Rentnerinnen und -rentner durch ein geringeres Rentenniveau 55 Mrd. Euro der Kosten. Bei der gesetzlichen Rentenversicherung fallen weitere 10 Mrd. Euro an Beitragsausfällen aufgrund der abschlagsfreien Rente ab 63 für besonders langjährig Versicherte bis zum Jahr 2030 an. Läppisch nehmen sich da fast die zusätzlichen 22,55 Mill. Euro Verwaltungsaufwand für die Träger der Deutschen Rentenversicherung aus.

Mutmaßlich wird die gesetzliche Kranken- sowie soziale Pflegeversicherung Beitragsausfälle verzeichnen. Die geringeren Beiträge der vorzeitig in Rente gehenden Personen werden nicht durch höhere Beitragseinnahmen aufgrund der höheren (beitragspflichtigen) Rentenleistungen bis zum Jahr 2030 ausgeglichen.

Erwerbsminderung und Reha-Budget: Ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung

Es ist vollkommen richtig, Mittel der gesetzlichen Rentenversicherung für die Verbesserung der beitragsfinanzierten Leistungen im Zusammenhang mit einer längeren Lebensarbeitszeit (Rente mit 67) aufzuwenden. Um Personen besser abzusichern, die wegen Gesundheitsschäden nicht so lange arbeiten können, muss die Erwerbsminderungsrente verbessert werden. Hierbei reicht es allerdings nicht, die Zurechnungszeit um zwei Jahren anzuheben, wie von Union und SPD geplant. In den Haushalten von Erwerbsminderungsrentnerinnen und -rentnern liegt die Armutsquote bei 37%.

Nach unserer Auffassung sollten die Abschläge abgeschafft werden, wenn der Zugang zu den Erwerbsminderungsrenten allein aufgrund medizinischer Diagnose und Prüfung möglich wäre und das Verfahren zur Begutachtung verbessert würde.

Auch innerhalb der Koalitionsfraktionen werden Fragen lauter, ob die Prioritätensetzung der rentenpolitischen Vorhaben angesichts sinkender Erwerbsminderungsrenten richtig gewählt wurde. So unterstützen der Staatssekretär im Gesundheitsministerium, Karl-Josef Laumann, und der Vorsitzende der Arbeitnehmergruppe der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Peter Weiß, unseren Vorschlag, deutlich mehr Mittel für die Erwerbsminderungsrentner zur Verfügung zu stellen.

Die Bundesregierung wird sich im anstehenden Gesetzgebungsverfahren damit auseinandersetzen müssen, warum die nach Angaben der Christlich-Demokratischen Arbeitnehmerschaft (CDA) »sozialpolitisch vordringlichste Aufgabe«, die Absicherung des Erwerbsminderungsrisikos, nicht auch vordringlich behandelt wird.

Mütterrente: Falsche Prioritätensetzung

Die Bundesregierung plant die Verbesserung der Rentenansprüche für Eltern mit Kindern, die vor 1992 geboren wurden. Es ist aus unserer Sicht einerseits vollkommen nachvollziehbar, die unbezahlte Erziehungsarbeit unserer Großmütter und Mütter finanziell anzuerkennen und ihnen zumindest symbolisch über eine Rentenerhöhung – einen zusätzlichen Entgeltpunkt – etwas von dem wiederzugeben, was sie in all den Jahren geleistet haben. Andererseits stellt sich die Frage, ob die (wie bei jeglicher Stichtagsregelung) aufgetretene Ungleichbehandlung wirklich das drängendste sozialpolitische Problem unserer Zeit darstellt, das es rechtfertigt, Jahr für Jahr rund 6,6 Mrd. Euro auszugeben. Auch sprechen systematische Argumente gegen eine überwiegende Finanzierung aus Beitragsmitteln: Nicht alle Kinder der begünstigten Mütter zahlen heute Beiträge in die gesetzliche Rentenversicherung ein. Viele von ihnen sind über Versorgungswerke abgesichert – Ärzte, Apotheker, Architekten, Rechtsanwälte –, andere sind Beamte, Richter, einige auch Bundestagsabgeordnete. Rentenanwartschaften für Kindererziehung sind eine Maßnahme des sozialen Ausgleichs und somit aus Steuermitteln zu finanzieren. Die Bundesregierung setzt stattdessen die Beitragsmittel der Nachhaltigkeitsrücklage ein und will erst im Jahre 2019 den Steuerzuschuss für die Rentenversicherung erhöhen. Im ersten Jahr sind überdies nur 500 Mill. Euro vorgesehen. Zudem hilft die Mütterrente auch nicht gegen Altersarmut, da sie auf die Grundsicherung im Alter vollständig angerechnet wird.

Für die Verbesserung der Absicherung von Frauen und Erziehenden verfolgen wir vorrangig die Einführung der Garantierente, mit dem ein Mindestniveau von mindestens 850 Euro in der Rente eingeführt wird. Um Frauen und Erziehende besser vor Altersarmut zu schützen sollen dabei auch Zeiten der Kindererziehung bis zu zehn Jahren auf die Zugangsvoraussetzung von 30 Versicherungsjahren in der Rentenversicherung angerechnet werden. Im Gegensatz zu dem theoretischen Konzept der solidarischen Lebensleistungsrente würde also deutlich mehr als nur 1% der Rentnerinnen und Rentner profitieren.

Rente mit 63: Die falsche Antwort auf die Herausforderung einer längeren Lebensarbeitszeit

Die Bundesregierung will (vorübergehend) eine abschlagsfreie Rente ab dem 63. Lebensjahr nach 45 Versicherungsjahren einführen. Die SPD will damit ihre Stammwählerschaft darüber hinwegtrösten, dass sie die Rente mit 67 eingeführt hat. Die Bundesregierung übersieht dabei, dass die Rente ab 63 eine Unzahl neuer Gerechtigkeitsfragen aufwirft.

Viele Beschäftigtengruppen etwa kommen überhaupt nicht auf 45 Beitragsjahre und das, obwohl auch sie viel und hart

gearbeitet haben. Das sind zum Beispiel die in der Pflege beschäftigten Frauen, genauso wie der Bauarbeiter, der mit Ende 50 aus gesundheitlichen Gründen aus dem Arbeitsleben ausscheiden und Erwerbsminderungsrente beantragen muss. Auch der prekär beschäftigte Lagerarbeiter, der, statt eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung auszuüben, unfreiwillig in Scheinwerkverträge gedrängt wird, kommt nicht auf 45 Beitragsjahre, auch nicht die Nachwuchsjournalistin, die in den ersten Berufsjahren nur auf Honorarbasis arbeiten kann. Sie alle werden nichts von der Rente mit 63 haben. Im Gegenteil: Sie werden diese über ihre Beiträge mitfinanzieren und später ein zweites Mal über das niedrigere Rentenniveau.

Wer erreichen will, dass die Rente mit 67 keine verkappte Rentenkürzung darstellt, muss flexible Übergänge in die Rente für alle ermöglichen, die darauf angewiesen sind, egal ob sie 35, 40 oder 45 Jahre gearbeitet haben. Der Bezug einer Teilrente bei reduzierter Arbeitszeit wäre zum Beispiel eine solche Möglichkeit, die wir weiterverfolgen werden. Zur Flankierung der Rente mit 67 braucht es nämlich mehr altersgerechte Arbeitsplätze, bessere betriebliche Gesundheitsförderung und eine Humanisierung der Arbeitswelt.

Zu den Gewinnern der Rente ab 63 zählen vorwiegend männliche Arbeitnehmer, die über verhältnismäßig gute Rentenansprüche und zusätzlich oft über eine Betriebsrente verfügen. Erwerbstätige, die nicht lückenlos in die Rentenversicherung einzahlen konnten, gehen nicht nur leer aus, sondern müssen über ihre Beiträge und ein niedrigeres Rentenniveau für das neue Rentenprivileg zahlen.

Zudem profitieren nur Personen der Jahrgänge 1951 bis 1964. Ältere und Jüngere kommen nicht in den Genuss der neuen Leistung. Problematisch ist ferner, dass – je nach Anrechnung der Zeiten von Arbeitslosigkeit – ein weiterer Anreiz für Frühverrentungen entstehen kann.

Frühverrentung vor Eintritt des 63. Lebensjahres indes soll es ausweislich des Gesetzentwurfs der Bundesregierung gar nicht geben. Das ist durchaus nachvollziehbar, denn eine solche Maßnahme ist sowohl für Arbeitgeber als auch Arbeitnehmer in der Breite wenig attraktiv. Die Debatte hierum gleicht einem symbolischen Schaukampf der die Koalition tragenden Fraktionen. Die Union möchte in diesem Schaukampf unbedingt punkten – erscheint sie in der öffentlichen Wahrnehmung doch bislang als der schwächere Partner. Dabei übersieht die Union, dass die Rente ab 63 schon an sich ein Frühverrentungsprogramm ist. Rund 200 000 Personen pro Jahr erfüllen die Voraussetzungen und gehen in Rente. Das sind 25–30% eines jeden Rentnerjahrgangs. Nach Auskunft der Bundesregierung auf eine weitere Anfrage von mir sind rund 150 000 dieser Personen auch schon unter geltendem Recht, dann aber unter Inkaufnahme von Abschlägen, früher in Rente gegangen. Im-

merhin 50 000 Personen werden somit aber früher dem Arbeitsmarkt entzogen.

Solidarische Lebensleistungsrente: Der Bekämpfung von Altersarmut fehlt am Ende das Geld

Die Einführung der »solidarischen Lebensleistungsrente« soll voraussichtlich bis 2017 erfolgen, also deutlich später als die anderen in der Rente geplanten Leistungsverbesserungen. In der Antwort auf unsere Kleine Anfrage (Bundestagsdrucksache 17/430) gibt die Bundesregierung aber unmissverständlich zu erkennen, dass die Lebensleistungsrente unter Finanzierungsvorbehalt steht.

Die Lebensleistungsrente ist zudem keine Antwort auf Altersarmut. Sie ist mit so hohen Zugangsvoraussetzungen versehen, dass von ihr nur 1% aller Rentnerinnen und Rentner profitieren würde. Zudem sind die Voraussetzungen für den Bezug für die Betroffenen kaum durchschaubar, und es wird auch kein Mindestniveau für langjährig Versicherte eingeführt. Dahingegen wollen wir durch eine Garantierente sicher stellen, dass für langjährig Versicherte, die in Rente gehen, unzureichende Rentenansprüche auf ein Mindestniveau von 850 Euro aufgestockt werden. Voraussetzung für die Garantierente soll eine Mindestversicherungszeit von 30 Jahren sein. Neben Beitragszeiten sollen auch Zeiten der Arbeitslosigkeit, Erwerbsminderung, Ausbildung, Kindererziehung und Pflege auf die Mindestversicherungszeit von 30 Jahren angerechnet werden. Die Voraussetzungen für die Garantierente haben wir bewusst so gesetzt, dass sie gerade auch von Frauen realistisch zu erreichen sind. Die Garantierente wird durch Steuern finanziert.

Fazit: Spielräume für die sozialpolitisch wichtigen Verbesserungen werden auf Jahre zugestellt

Das Argument der Regierung Merkel ist immer, dass sie auf Sicht fährt. Nur, das Sichtfeld ist furchtbar klein. Die Regierung Merkel sitzt nämlich krampfhaft am Lenkrad und schaut nur auf das nächste Stück der Wegstrecke. Gerade bei der Rentenversicherung würde es sich lohnen, den Blick zu heben, auf lange Sicht zu fahren und auch die Warnschilder am Rand zu beachten. Da sehen wir nämlich die aufkommende Altersarmut, den steigenden Beitragssatz, den demographischen Wandel, das sinkende Rentenniveau, das zunehmende Risiko einer Erwerbsminderung oder das spätere Renteneintrittsalter.

Union und SPD behaupten, mit ihrem Rentenpaket Gerechtigkeitsprobleme zu lösen. Sie schaffen aber neue. Dazu nehmen sie in Kauf, dass mittelfristig erhebliche Finanzierungsprobleme auf die Gesetzliche Rentenversicherung zukommen.

Es war und ist unehrlich insbesondere von CDU und CSU, im Wahlkampf zu versprechen, keine Steuern zu erhöhen und dann alle neuen Wohltaten aus der Rentenkasse zu finanzieren. Die Mittel der Rücklage werden in dieser Wahlperiode praktisch komplett aufgebraucht. Die Beitragszahler finanzieren einen Teil durch die unterlassene Beitragsatzsenkung und die Rentner einen weiteren durch ein stärker sinkendes Rentenniveau. Trotzdem reicht dies gerade mal über die Wahlperiode – der dann kommenden Regierung wird eine Last von 10 Mrd. Euro jährlich überlassen. Selten in der Geschichte der Bundesrepublik betrieb eine Regierung so dreist Politik nach dem Motto »Nach mir die Sintflut«.