

Flexible Übergänge in den Ruhestand

Stand der Reformdiskussion

Dr. Axel Reimann

Präsident
der Deutschen Rentenversicherung Bund

Bundesvertreterversammlung
der Deutschen Rentenversicherung Bund
am 3. Dezember 2014 in Berlin

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

im Mai dieses Jahres hat der Bundestag das Rentenversicherungs-Leistungsverbesserungsgesetz beschlossen. Im Zusammenhang mit der Verabschiedung dieses Gesetzes hat der Bundestag in einem Beschluss auf Antrag der Koalitionsfraktionen die Bundesregierung aufgefordert, bis zum Herbst 2014 erste Vorschläge zu flexiblen Übergängen in den Ruhestand zu erarbeiten. Konkret werden drei Aspekte aufgezählt, die in diesem Zusammenhang berücksichtigt werden sollen (ich zitiere wörtlich):

- „1. Flexibles Weiterarbeiten bis zum Erreichen der Regelaltersgrenze
2. Attraktives Weiterarbeiten nach Erreichen der Regelaltersgrenze
3. SGB-II-Leistungsberechtigte;“

wobei dieser Punkt insbesondere die geltende Rechtslage anspricht, wonach Bezieher von SGB-II-Leistungen verpflichtet sind, nach Vollendung des 63. Lebensjahres eine Rente wegen Alters vorzeitig in Anspruch zu nehmen. Dies gilt auch für Altersrenten, die mit Abschlägen belegt sind. Diese Regelung soll – so der Entschließungsantrag – „unter anderem mit Blick auf finanzielle und systematische Aspekte geprüft“ werden. Zu dieser Thematik hat am 1. Dezember eine öffentliche Anhörung vor dem Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages stattgefunden.

Die Bundesregierung hat in der Folge noch vor der Sommerpause eine Arbeitsgruppe aus Mitgliedern der Koalitionsfraktionen, des Bundeskanzleramtes und der zuständigen Bundesministerien

eingrichtet. Externe Experten – beispielsweise aus der Wissenschaft oder auch aus dem Bereich der Rentenversicherung – sind nicht Mitglied dieser Arbeitsgruppe. Die Arbeitsgruppe hat inzwischen mehrmals getagt – zuletzt am 27. November. Zuvor fand am 4. November auch eine Anhörung der Sozialpartner statt. Bisher ist erwartet worden, dass erste Ergebnisse noch vor Weihnachten vorgelegt werden. Nachdem die Arbeitsgruppe am 27. November beschlossen hat, erst Ende Januar 2015 erneut zu tagen, ist damit nicht mehr zu rechnen.

Flexible Regelungen im bestehenden Rentenrecht

Das bundesdeutsche Rentenrecht enthält – da sage ich Ihnen nichts Neues – schon seit langem Regelungen zum flexiblen Übergang in die Rente. Diese Regelungen setzen an unterschiedlichen Punkten an und werden auch in höchst unterschiedlichem Umfang von den Versicherten wahrgenommen. Im Wesentlichen geht es dabei um vier Regelungsbereiche:

1. Die Möglichkeit, bereits vor Erreichen der Regelaltersgrenze eine Altersrente zu beziehen: Versicherte können sich bei Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen im Rahmen der Altersrente für Schwerbehinderte, der Altersrente für langjährig Versicherte sowie der Altersrente für besonders langjährig Versicherte entscheiden, bereits vor diesem Alter in Rente zu gehen. Für Geburtsjahrgänge vor 1952 besteht darüber hinaus noch die Möglichkeit eines vorgezogenen Rentenbeginns im Rahmen der Altersrente für Frauen bzw. der Altersrente wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeitarbeit. Grundsätzlich werden bei einem Rentenbeginn vor Erreichen

der Regelaltersgrenze Rentenabschläge in Höhe von 0,3 Prozent für jeden Monat des vorzeitigen Rentenbeginns fällig. Eine Ausnahme stellt allerdings die Rente für besonders langjährig Versicherte dar, in der ein abschlagsfreier Rentenzugang – aktuell ab 63 Jahren, später dann ab 65 Jahren – möglich ist.

2. Möglich ist auch ein Hinausschieben des Rentenzugangs über die Regelaltersgrenze hinaus. In diesen Fällen erhöht sich die Rente um einen Rentenzuschlag in Höhe von 0,5 Prozent für jeden Monat des aufgeschobenen Rentenbeginns. Besondere Voraussetzungen für die Inanspruchnahme dieser Regelung sind nicht erforderlich.
3. Die bei einem Rentenzugang vor Erreichen der Regelaltersgrenze anfallenden Rentenabschläge können durch entsprechende Beitragszahlungen ausgeglichen – oder anders ausgedrückt: „zurückgekauft“ – werden. Die dafür erforderliche Beitragszahlung ist abhängig von der Höhe der dadurch vermiedenen Rentenminderung; die Beitragzahlung wird in der Regel in einem Betrag entrichtet, kann aber auch in Form von Teilbeträgen erfolgen. Grundsätzlich ist diese Form der Kompensation von Rentenabschlägen durch zusätzliche Beitragszahlung ab Vollendung des 55. Lebensjahres möglich. Sofern ein entsprechender Beitrag gezahlt wurde, die Rente aber letztlich doch nicht vorzeitig bezogen wird, erhält der Versicherte dem Beitrag entsprechende Zuschläge an Entgeltpunkten.

4. Jede Altersrente kann nicht nur als Vollrente, sondern auch als Teilrente bezogen werden. Die Versicherten entscheiden dabei, ob sie die Rente als Ein-Drittel-, als halbe oder als Zwei-Drittel-Rente beziehen wollen. Neben dem Bezug einer Teilrente ist ein Hinzuverdienst in begrenztem Maße – aber in deutlich größerem Umfang als beim vorzeitigen Bezug einer Vollrente – möglich. Auf eine vor Erreichen der Regelaltersgrenze begonnene Teilrente fallen Rentenabschläge nur auf jenen Teil der Rente an, der auch tatsächlich vorzeitig bezogen wurde.

Die genannten Regelungen werden faktisch in höchst unterschiedlichem Maße in Anspruch genommen. Im Rentenzugang 2013 waren von den knapp 650.000 neu beginnenden Altersrenten knapp 37 Prozent – rund 238.000 – vorzeitig beginnende Vollrenten mit Rentenabschlägen. Im Durchschnitt wurde der Rentenbeginn dabei um 23,6 Monate vorgezogen. Der durchschnittliche Rentenzahlbetrag dieser Renten lag bei 923 Euro; dabei sind die Rentenabschläge in Höhe von durchschnittlich 78 Euro bereits berücksichtigt. Die Möglichkeit eines vorgezogenen Renteneintritts unter Inkaufnahme von Rentenabschlägen ist die mit Abstand am stärksten genutzte Art des flexiblen Übergangs vom Erwerbsleben in die Rente. Hinzu kamen im vergangenen Jahr rund 16.000 Versicherte, die im Rahmen der Altersrente für besonders langjährig Versicherte mit Vollendung des 65. Lebensjahres – also vor Erreichen der 2013 geltenden Regelaltersgrenze von 65 Jahren und zwei Monaten – abschlagsfrei in Rente gingen.

Gut zwei Prozent des letztjährigen Rentenzugangs waren Renten, die erst nach der Regelaltersgrenze erstmals bezogen wurden und daher Zuschläge erhielten. Insgesamt waren dies knapp 15.300 Zugänge. Allerdings muss es sich dabei nicht in allen Fällen um Versicherte handeln, die über die Regelaltersgrenze hinaus erwerbstätig waren; maßgeblich für die Anwendung der Zuschlagsregelung ist allein die Tatsache, dass die Rente erstmals jenseits der Regelaltersgrenze in Anspruch genommen wurde – unabhängig vom dem Grund hierfür.

Sehr viel seltener wurden dagegen die beiden übrigen Regelungen zum flexiblen Übergang in Anspruch genommen: Im Rentenzugang 2013 finden sich insgesamt gut 1.600 Renten, die als Teilrente angetreten wurden, und 880 Renten, bei denen sonst fällige Rentenabschläge durch eine zusätzliche Beitragszahlung ausgeglichen bzw. zurückgekauft wurden. Bezogen auf die Gesamtheit der Rentenzugänge waren dies nur knapp 0,3 bzw. gut 0,1 Prozent.

Die aktuelle Diskussion: Systematischer Überblick

Die aktuellen Reformüberlegungen knüpfen zumeist an die bestehenden Regelungen zum flexiblen Übergang in den Ruhestand an. Ich möchte Ihnen im Folgenden einige dieser Überlegungen kurz vorstellen.

Die derzeit diskutierten konkreten Überlegungen zur Verbesserung flexibler Übergänge vom Erwerbsleben in die Rente können systematisch in zwei Gruppen unterteilt werden: Ansätze zur Flexibilisierung des Rentenzugangs vor Erreichen der

Regelaltersgrenze und Ansätze zur Flexibilisierung des Rentenzugangs nach der Regelaltersgrenze. Der Gedanke eines gleitenden Renteneintritts um die Regelaltersgrenze herum, der Ende der 80er Jahre im Vorfeld der Einführung der Teilrente verstärkt diskutiert wurde, spielt dagegen in der aktuellen Debatte eher eine untergeordnete Rolle.

Ansätze zur Flexibilisierung vor der Regelaltersgrenze

Zwar knüpfen viele der Vorschläge in der aktuellen Diskussion an die bestehenden Vorschriften zur Teilrente an. Die Überlegungen sind dabei aber im Wesentlichen auf den Zeitraum vor Erreichen der Regelaltersgrenze gerichtet. Vorgeschlagen wird zum Beispiel, die frühestmögliche Inanspruchnahme der Teilrente – die nach geltendem Recht grundsätzlich ab Vollendung des 63. Lebensjahres bezogen werden kann – auf einen früheren Zeitpunkt vorzuziehen. Darüber hinaus werden Vereinfachungen der geltenden Regelungen zur Begrenzung des Hinzuverdienstes und vor allem auch die deutliche Anhebung der bestehenden Hinzuverdienstgrenzen diskutiert.

Exemplarisch für diese Gruppe von Vorschlägen sind Überlegungen aus dem Bereich der Gewerkschaften. Danach soll der Bezug einer Teilrente – unter bestimmten Voraussetzungen – bereits ab Vollendung des 60. Lebensjahres möglich sein. Durch den frühzeitigen Beginn der Teilrente soll es – so die Begründung der Befürworter dieser Vorschläge – auch gesundheitlich eingeschränkten Beschäftigten oder Arbeitnehmern in Beschäftigungsbereichen mit besonderen Belastungen ermöglicht werden, zumindest in Teilzeitbeschäftigung länger – am besten bis

zur Regelaltersgrenze – erwerbstätig zu bleiben. Die Teilrente soll in dieser Zeit den durch die verringerte Arbeitszeit bedingten Einkommensverlust teilweise kompensieren. Als Voraussetzung für einen frühen Teilrentenbeginn werden – neben versicherungsrechtlichen Wartezeiten – unter anderem die Ausübung einer sozialversicherungspflichtigen Teilzeitbeschäftigung neben dem Teilrentenbezug oder auch der Rückkauf der Rentenabschläge für den vorzeitigen Teilrentenbezug vorgeschlagen.

Gleichzeitig sehen diese Überlegungen die Anhebung und stufenlose Flexibilisierung der Hinzuverdienstgrenzen vor. Grundgedanke dabei ist, einen Hinzuverdienst soweit zuzulassen, dass die Teilrente zusammen mit dem Hinzuverdienst das zuvor erzielte Erwerbseinkommen nicht überschreitet. Ein vergleichbares Modell ist in der vergangenen Legislaturperiode bekanntlich bereits vom BMAS unter der Bezeichnung „Kombirente“ in die Diskussion eingebracht worden.

Aus den Arbeitgeberverbänden wird im Hinblick auf die Flexibilisierung der Regelungen für die Zeit vor Erreichen der Regelaltersgrenze ebenfalls eine Reform der Hinzuverdienstgrenzen gefordert, die allerdings nicht allein auf Teilrenten begrenzt sein soll. Vielmehr sollen nach diesen Vorstellungen generell für abschlagsbehaftete vorzeitige Altersrenten die Hinzuverdienstgrenzen vollkommen aufgegeben werden bzw. – sofern ein bestehendes Beschäftigungsverhältnis neben dem Rentenbezug unverändert weitergeführt wird – in Anlehnung an das Kombirentenmodell deutlich angehoben und flexibilisiert werden. Dies soll nicht nur für Teil-, sondern auch für

Vollrenten gelten. Als Motiv für diese Vorschläge wird angeführt, dass dadurch Anreize für eine bessere Nutzung von Beschäftigungsressourcen Älterer gesetzt und die gesetzliche Rentenversicherung im Hinblick auf die Prüfung von Hinzuverdienstgrenzen entlastet würde. Für den Fall einer abschlagsfreien vorgezogenen Altersrente – also der Altersrente für besonders langjährig Versicherte – soll es allerdings bei der bestehenden Hinzuverdienstgrenze von 450 Euro pro Monat bleiben.

Neben Vorschlägen zur Modifizierung der Teilrente sowie der Hinzuverdienste neben dem Bezug einer Rente vor Erreichen der Regelaltersgrenze wurden bereits in der vergangenen Legislaturperiode vom BMAS Vorschläge vorgelegt, wonach Arbeitgeber die Möglichkeit zur Entrichtung zusätzlicher, über die Pflichtbeiträge hinaus gehender Beiträge zugunsten ihrer Arbeitnehmer erhalten sollten. Diese Überlegungen sind seinerzeit nicht realisiert worden und auch nicht in das Rentenpaket eingeflossen, das in dieser Legislaturperiode beschlossen wurde. Dennoch steht die Idee weiter im Raum, die Zahlung von Zusatzbeiträgen nicht nur zum Zwecke der Kompensation von Rentenabschlägen und ab dem 55. Lebensjahr zuzulassen, sondern die begrenzte Zahlung von mehr oder weniger regelmäßigen Zusatzbeiträgen auch bereits in jüngeren Jahren zu ermöglichen. Allerdings sind dabei sehr unterschiedliche Ausgestaltungsformen in der Diskussion. Ob die Koalitionsarbeitsgruppe letztlich in ihren Vorschlägen derartige Überlegungen aufgreifen wird, bleibt abzuwarten.

Ansätze zur Flexibilisierung nach der Regelaltersgrenze

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

ich wende mich nun jenen Vorschlägen zu, die auf eine weitergehende Flexibilisierung der Vorschriften ausgerichtet sind, die das Verhältnis von Erwerbstätigkeit und Rentenbezug nach Überschreiten der Regelaltersgrenze regeln. Hier sind zwei Fallgestaltungen zu unterscheiden: Einerseits jene Fälle, in denen der Bezug einer vollen Altersrente über die Regelaltersgrenze hinaus aufgeschoben wird. Und andererseits jene Fälle, in denen jenseits der Regelaltersgrenze bereits eine volle Altersrente bezogen, daneben aber noch eine Beschäftigung ausgeübt wird.

Rentenversicherungsrechtlich unterscheiden sich diese beiden Fallgestaltungen ganz erheblich. Wird der Bezug der vollen Altersrente über die Regelaltersgrenze hinaus aufgeschoben, können bis zum Eintritt in die volle Rente durch eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung und entsprechende Beitragszahlungen zusätzliche Rentenanswartschaften erworben werden; zudem werden – wie bereits erläutert – Rentenzuschläge in Höhe von 0,5 Prozent für jeden Monat des aufgeschobenen Rentenzugangs erworben. In den letzten Monaten ist aus dem politischen Raum hierzu der Vorschlag diskutiert worden, in diesen Fällen keinen pauschalen Zuschlagssatz für jeden Monat des hinausgeschobenen Rentenbeginns zu erheben, sondern bei den Zuschlagssätzen dahingehend zu differenzieren, dass in den ersten Monaten bzw. Jahren ein höherer Zuschlagssatz, später dann ein geringerer Prozentsatz pro hinausgeschobenen Monat des Rentenbezugs angesetzt wird. Dieser Vorschlag eines

„degressiven Rentenzuschlags“ solle – so seine Befürworter – eine besondere Anreizwirkung zum Hinauszögern des Rentenzugangs entfalten.

Aus Sicht der Rentenversicherung ist dieser Vorschlag nicht nachvollziehbar. Ein Zuschlagssatz, der bei einem Rentenzugang kurz nach Überschreiten der Regelaltersgrenze höher ausfällt als bei einem Rentenzugang erst einige Jahre später, wäre versicherungsmathematisch nicht zu begründen. Er widerspräche vielmehr dem Grundsatz, dass Zuschläge für ein Hinausschieben des Rentenbeginns über die Regelaltersgrenze hinaus versicherungsmathematisch so kalkuliert sein sollten, dass die Rentenzahlungen über die gesamte Laufzeit betrachtet im Schnitt gleich hoch sind – unabhängig davon, wann ein Versicherter in Rente geht.

Der heutige Zuschlagssatz von 0,5 Prozent pro Monat des hinausgezögerten Rentenbeginns erfüllt diese Anforderung. Es ist vor diesem Hintergrund dringend davon abzuraten, an der Höhe der Zuschläge etwas zu ändern und insbesondere, sie degressiv auszugestalten.

Vor allem ist darauf hinzuweisen, dass auch die versicherungsmathematisch begründbare geltende Regelung erhebliche Anreize für ein Aufschieben des Renteneintritts und eine Verlängerung der Erwerbsphase setzt. Dies wird deutlich, wenn man zum Beispiel die Rente eines Standardrentners, der mit Erreichen der Regelaltersgrenze in Rente geht, vergleicht mit der Rente eines Versicherten, der ein Jahr über die Altersgrenze hinaus arbeitet. Während ein Versicherter mit 45 Entgeltpunkten

bei einem Rentenzugang mit Erreichen der Regelaltersgrenze auf eine Rentenhöhe von rd. 1287 Euro kommt, käme er aufgrund einer Verlängerung seiner Erwerbstätigkeit um ein Jahr – als Durchschnittsverdiener – auf 46 Entgeltpunkte und erhielte zudem den Rentenzuschlag von 6 Prozent wegen des aufgeschobenen Rentenbeginns. Insgesamt ergäbe sich so eine Rentenhöhe von rd. 1395 Euro – also rd. 108 Euro oder 8,4 Prozent mehr Rente.

Meine Damen und Herren,

abschließend möchte ich noch auf Reformüberlegungen für die Zeit jenseits der Regelaltersgrenze eingehen, die sich auf jene Rentnerinnen und Rentner beziehen, die neben dem Bezug einer vollen Rente noch erwerbstätig sind. Anders als bei einem Rentenbezug vor Erreichen der Regelaltersgrenze kann nach Überschreiten dieser Grenze neben dem Bezug einer vollen Altersrente Einkommen in beliebiger Höhe hinzuverdient werden. Sofern es sich bei der Erwerbstätigkeit um eine grundsätzlich sozialversicherungspflichtige Beschäftigung handelt, ist vom Arbeitgeber der entsprechende Beitragsanteil an die Rentenversicherung abzuführen. Zusätzliche Rentenanwartschaften entstehen für den betreffenden Rentner dadurch aber nicht.

Gerade an der Tatsache, dass für Entgelte aus einer Beschäftigung neben dem Bezug einer Vollrente Arbeitgeberbeiträge entrichtet werden müssen, ohne dass daraus Anwartschaften entstehen, entzündet sich die aktuelle Diskussion. Einerseits wird gefordert, auf die Erhebung eines Arbeitgeberbeitrages in diesen Fällen völlig zu verzichten, was

aber entsprechende Beitragsausfälle nach sich ziehen würde. Andere Vorschläge gehen im Gegensatz dazu davon aus, dass auch Bezieher einer Vollrente jenseits der Regelaltersgrenze in vollem Umfang in die Versicherungspflicht einbezogen werden sollten, wenn sie eine entsprechende Beschäftigung ausüben. Dies hätte zur Konsequenz, dass in diesen Fällen nicht allein der Arbeitgeberbeitrag, sondern auch der Beitragsanteil des Versicherten zu entrichten wäre und dementsprechend auch volle Rentenanwartschaften aus dieser Beitragszahlung entstünden. Schließlich wird in Bezug auf diese Beschäftigungsverhältnisse auch überlegt, es hinsichtlich der Beitragsabführung bei der geltenden Regelung – also der Entrichtung allein des Arbeitgeberbeitrages – zu belassen, den Versicherten aber zusätzlich anteilige Rentenanwartschaften entsprechend der vom Arbeitgeber gezahlten Beiträge gutzuschreiben.

Hinsichtlich der Bewertung dieser Vorschläge ist aus Sicht der Rentenversicherung sicher unstrittig, dass die Regelung, wonach bei Beziehern einer Vollrente jenseits der Regelaltersgrenze Arbeitgeberbeiträge ohne eine daraus entstehende Anwartschaft zu zahlen sind, dem Äquivalenzprinzip im Grundsatz nicht entspricht. Von daher ist die Forderung nach einer Änderung dieser Regelung zwar nachvollziehbar. Allerdings müsste man bei möglichen Änderungen sehr sorgfältig darauf achten, dass die entsprechenden Regelungen für die Verwaltung praktikabel sind und der Verwaltungsaufwand zu dem zusätzlichen Rentenanspruch der Betroffenen in einem vernünftigen Verhältnis steht. Zudem hat das Bundesverfassungsgericht – wenn auch in einer bereits länger zurückliegenden Entscheidung – die Begründung für die geltende Regelung akzeptiert, dass die

isolierten Arbeitgeberbeiträge für beschäftigte Rentenbezieher Verzerrungen am Arbeitsmarkt zu Lasten von Beschäftigten unterhalb des Rentenalters vermeiden sollen. Deshalb erscheint auch die Beibehaltung des Status quo durchaus vertretbar.

Fazit

Meine Damen und Herren,

Angesichts der Tatsache, dass sowohl die Arbeitswelt als auch die individuellen Versicherungsverläufe immer differenzierter werden, ist eine möglichst weitgehende Flexibilisierung der rentenrechtlichen Regelungen durchaus sinnvoll. Auch vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und im Hinblick auf eine zufriedenstellende Versorgung der Menschen im Alter sind grundsätzlich alle Maßnahmen zu begrüßen, die einen längeren Verbleib der Beschäftigten in einer sozialversicherungspflichtigen Tätigkeit fördern, ihnen dies aber auch ermöglichen. Deshalb ist es zu begrüßen, dass die Koalition sich dieser Thematik angenommen hat.

Bei der Einräumung individueller Gestaltungsspielräume durch das Rentenrecht sollte aber im Grundsatz darauf geachtet werden, dass die Regelungen nicht zu Lasten der übrigen Beitragszahler und Rentner gehen. Die Ergebnisse der Arbeitsgruppe der Koalition werden letztlich auch unter diesem Gesichtspunkt zu bewerten sein.

Ich bedanke mich für Ihre Aufmerksamkeit!