

# Überlegungen zur Weiterentwicklung der Alterssicherung

## Alexander Gunkel

Alternierender Vorsitzender des Bundesvorstandes  
der Deutschen Rentenversicherung Bund

14. Aktuelles Presseseminar  
der Deutschen Rentenversicherung Bund  
7. und 8. November 2018 in Würzburg

Es gilt das gesprochene Wort!

abrufbar auch unter [www.deutsche-rentenversicherung-bund.de](http://www.deutsche-rentenversicherung-bund.de)

Titelfolie

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

die rentenpolitische Agenda, die sich die Regierungskoalition für diese Legislaturperiode gegeben hat, ist umfangreich. Die Koalitionspartner wollen mit Blick auf die Alterssicherung gleich mehrere große Vorhaben umsetzen, die teils schon seit geraumer Zeit diskutiert werden. Nachdem bereits die vergangenen vier Jahre für die Rentenversicherung eine sehr veränderungsreiche Zeit darstellte, soll dies offenbar auch in der aktuellen Legislaturperiode nicht wesentlich anders sein. Zumindest haben CDU, CSU und SPD dies in ihrem Koalitionsvertrag so verabredet.

Ein erster Gesetzentwurf mit weitreichenden und auch hinsichtlich ihres finanziellen Volumens gewichtigen Maßnahmen ist von der Bundesregierung inzwischen bereits in den Bundestag eingebracht worden. Weitere Gesetzgebungsverfahren sollen – so die Aussage von Bundesarbeitsminister Hubertus Heil – im kommenden Jahr folgen.

Ich werde Ihnen heute einen Überblick über die von der Koalition geplanten Vorhaben geben. Dabei werde ich auch auf einzelne Reformmaßnahmen eingehen und diese – soweit das gegenwärtig schon möglich ist – aus Sicht der Rentenversicherung einordnen.

### **Rentenversicherung-Leistungsverbesserungs- und -Stabilisierungsgesetz**

Folie 2

Frau Buntenbach hat eben schon darauf verwiesen, dass die Bundesregierung vor einigen Wochen den Entwurf für ein „Gesetz über Leistungsverbesserungen und Stabilisierung in der gesetzlichen

Rentenversicherung“ – kurz: RV-Leistungsverbesserungs- und -Stabilisierungsgesetz – in den Bundestag eingebracht hat. Auch die wesentlichen Reformelemente des Gesetzentwurfs wurden eben schon kurz benannt:

- Die Festsetzung von „Haltelinien“ für die Entwicklung von Beitragssatz und Rentenniveau bis zum Jahr 2025;
- der Ausbau der Kindererziehungszeiten für Geburten vor 1992;
- Maßnahmen zur Verbesserung der Erwerbsminderungsrenten; sowie
- eine Ausweitung und Modifikation der Regelungen zur Beitragsentlastung von Geringverdienern jenseits der Minijob-Grenze („Midi-Jobs“).

Der Gesetzentwurf ist vom Bundestag Anfang Oktober in erster Lesung behandelt worden. Vor zwei Tagen hat es im Bundestagsausschuss für Arbeit und Soziales eine Anhörung hierzu gegeben; wir werden sehen, ob sich aufgrund der heute stattfindenden Ausschussberatungen noch Änderungen am Gesetzentwurf ergeben. Immerhin werden – und das ist durchaus ungewöhnlich und bemerkenswert – im Gesetzentwurf und seiner Begründung an einigen Stellen Alternativen zu den im Entwurf vorgeschlagenen Neuregelungen formuliert. Geplant ist, dass der Gesetzentwurf noch in dieser Woche in zweiter und dritter Lesung abschließend im Bundestag behandelt wird und dann in seinen wesentlichen Teilen zum 1. Januar 2019 in Kraft tritt.

Da Frau Buntenbach die im Gesetzentwurf vorgesehenen Regelungen zu den Haltelinien und ihre Auswirkungen gerade bereits umfassend dargestellt hat, werde ich auf weitere Ausführungen hierzu

verzichten und mich auf die übrigen im Gesetzentwurf enthaltenen Maßnahmen konzentrieren.

### **Ausbau der Kindererziehungszeiten für vor 1992 geborene Kinder**

Folie 3

Beginnen will ich mit der geplanten Ausweitung der Kindererziehungszeiten für vor 1992 geborene Kinder.

Im Rahmen der Rentenreform von 1992 wurde die bis dahin geltende Anrechnung von einem Jahr Kindererziehungszeit auf drei Jahre erhöht, und zwar für die nach Inkrafttreten jener Reform zum 1. Januar 1992 geborenen Kinder. Die damit verbundene Stichtagsproblematik war in der Folgezeit immer wieder Gegenstand der Kritik, auch wenn sie vom Bundesverfassungsgericht als verfassungsrechtlich zulässig bewertet wurde. In der vergangenen Legislaturperiode hat der Gesetzgeber dann die Anrechnung eines zweiten Jahres Kindererziehungszeit für Geburten vor 1992 beschlossen, die sogenannte „Mütterrente I“. Ich möchte in diesem Zusammenhang darauf hinweisen, dass diese Bezeichnung eigentlich unpassend ist, denn die Regelung kommt natürlich auch Vätern zu Gute, sofern sie ein Kind überwiegend erziehen. Allerdings hat sich dieser Begriff in der Diskussion festgesetzt, weshalb auch wir ihn verwenden.

Im Gesetzentwurf für das RV-Leistungsverbesserungs- und -Stabilisierungsgesetz ist nun eine nochmalige Ausweitung der Kindererziehungszeiten für vor 1992 geborene Kinder vorgesehen, und zwar um weitere sechs Monate. Ähnlich wie im Jahr 2014 soll es dabei

für die Rentnerinnen und Rentner im Rentenbestand eine pauschale Regelung geben, d. h. die Rente wird nicht komplett neu berechnet, wodurch Wechselwirkungen mit anderen rentenrechtlichen Regelungen ausgeschlossen werden: Orientiert an der Ausweitung der Kindererziehungszeit um ein halbes Jahr für Neurenten ist vielmehr ein Pauschalzuschlag im Gegenwert von einem halben Entgeltpunkt vorgesehen. Das heißt konkret, die betreffenden Renten erhöhen sich pro Kind um 16,02 Euro brutto bei einer Erziehung im Westen und um 15,35 Euro brutto bei einer Erziehung im Osten.

Die vorgesehene Neuregelung weicht von den Vereinbarungen im Koalitionsvertrag ab, in dem noch eine Ausweitung um ein volles Jahr Kindererziehungszeit für Geburten vor 1992 vorgesehen war, dies allerdings nur für Eltern, die drei oder mehr Kinder geboren haben. Ein solcher Ansatz wird im Gesetzentwurf auch als Alternative zu der nun vorgesehenen Regelung ausdrücklich erwähnt, die aber aus verschiedenen Gründen nicht präferiert werden sollte. Im Gesetzentwurf wird selbst eingeräumt, dass von einer solchen Regelung nur rund ein Drittel aller Eltern, die vor 1992 geborene Kinder erzogen haben, profitieren würde. Außerdem wird die sicher berechtigte Befürchtung genannt, dass die Befriedigungswirkung einer nach Kinderzahl differenzierenden Regelung begrenzt wäre. Aus der Verwaltungsperspektive der Rentenversicherung ist zu begrüßen, dass die Bundesregierung jetzt mit ihrem Gesetzentwurf vom Koalitionsvertrag abweicht. Denn die jetzt vorgesehene gleichmäßige Anhebung der Kindererziehungszeit für alle Mütter und Väter mit vor 1992 geborenen Kindern ist für die Rentenversicherungsträger weitaus einfacher umsetzen als eine Neuregelung, die nach der Anzahl der geborenen Kinder differenziert hätte. Bei einer nach Anzahl der geborenen Kinder differenzierten Neuregelung wäre es

erforderlich gewesen, die Anzahl der Kinder im Einzelfall zu ermitteln – was die Umsetzung der Regelung insbesondere bei den Bestandsrenten aufwändig gemacht und verzögert hätte.

Die nun vorgesehene Neuregelung kann bei den ab Januar 2019 beginnenden Neurenten bereits bei der ersten Rentenzahlung umgesetzt werden. Die Neuberechnung der Bestandsrenten mit den pauschalen Zuschlägen kann dagegen erst schrittweise ab März 2019 erfolgen; selbstverständlich wird dann auch der seit Jahresbeginn zustehende Rentenzuschlag nachgezahlt. Entsprechend wurde auch 2014 bei der Mütterrente I verfahren. Die Neuberechnung erfolgt im Übrigen – auch insoweit wie bei der Mütterrente I – von Amts wegen, d. h. in aller Regel ohne Antragstellung; nur in einigen Sonderfällen – etwa bei Kindern, die im Laufe der Kindererziehungszeit adoptiert wurden – müssen die Berechtigten sich bei der Rentenversicherung melden.

Hinsichtlich der erforderlichen Mehrausgaben unterscheidet sich die im Gesetzentwurf vorgesehene Neuregelung nicht wesentlich von der im Koalitionsvertrag vereinbarten Ausweitung der Kindererziehungszeit um ein volles Jahr für die Eltern von drei oder mehr Kindern. Die Ausweitung der Kindererziehungszeit um sechs Monate für alle vor 1992 geborenen Kinder wird voraussichtlich im kommenden Jahr zusätzliche Ausgaben von ca. 3,85 Milliarden Euro zur Folge haben. Für die Gegenfinanzierung dieser Mehrausgaben sind in dem Gesetzentwurf allerdings keine zusätzlichen Mittel aus dem Bundeshaushalt vorgesehen. Damit werden letztlich in ähnlicher Weise wie bei der Mütterrente I im Wesentlichen die Beitragszahler diese Mittel aufbringen müssen. Ich wiederhole daher nochmals mit Nachdruck die Position der Selbstverwaltung der

Rentenversicherung: Die Finanzierung der zusätzlichen Mütterrenten, so wie auch sonst aller Leistungen, die nicht durch Beitragszahlungen, sondern durch Entscheidungen des Gesetzgebers begründet sind, dürfen nicht den Beitragszahlern aufgebürdet werden, sondern müssen vollständig vom Bund getragen werden. Es kann nicht sein, dass der Gesetzgeber, ohne für eine Finanzierung durch den Bund zu sorgen, die Rentenversicherung zu zusätzlichen Rentenzahlungen verpflichtet, für die keine Beiträge geleistet wurden und die sogar Personen erhalten, die nie einen Beitrag zur gesetzlichen Rentenversicherung geleistet haben.

### **Weitere Verbesserung bei der Erwerbsminderungsrente**

Folie 4

Ein drittes Element des aktuellen Gesetzgebungsverfahrens hat weitere Verbesserungen bei der Erwerbsminderungsrente zum Gegenstand. Ansatzpunkt ist dabei erneut – wie bereits in zwei Reformschritten in der vergangenen Legislaturperiode – die Zurechnungszeit, die die Betroffenen so stellt, als hätten sie über den Eintritt der Erwerbsminderung hinaus bis zu einem bestimmten Lebensalter weitergearbeitet. 2014 war diese Zurechnungszeit zunächst vom vollendeten 60. auf das vollendete 62. Lebensjahr verlängert worden. Mit dem Erwerbsminderungsrenten-Leistungsverbesserungsgesetz aus dem Jahr 2017 wurde dann beschlossen, für Rentenzugänge ab 2018 die Zurechnungszeit bis 2024 schrittweise weiter auf das vollendete 65. Lebensjahr anzuheben.

Mit dem aktuellen Gesetzgebungsverfahren sollen die bereits beschlossenen Verbesserungen nun nochmals erweitert werden. Der Gesetzentwurf sieht dabei nicht nur vor, die bereits beschlossene schrittweise Anhebung der Zurechnungszeit bis zum Jahr 2024 in

einem Schritt bereits zum Jahresbeginn 2019 zu vollziehen, sondern darüber hinaus eine weitere Anhebung – orientiert an der jeweiligen Regelaltersgrenze – vorzunehmen. Das bedeutet konkret, dass sich die Zurechnungszeit, die bei erstmaligem Bezug einer Erwerbsminderungsrente noch in diesem Jahr bei 62 Jahren 3 Monaten liegt, für das kommende Jahres auf 65 Jahre und acht Monate erhöht. Bei Erwerbsminderungsrentenzugängen in den folgenden Jahren wird dann die Zurechnungszeit entsprechend der Anhebung der Regelaltersgrenze weiter ausgeweitet, bis sie bei Rentenzugängen im Jahr 2031 bis zum vollendeten 67. Lebensjahr reicht.

Folie 5
---------

Es ist unstrittig, dass die Bezieher von Erwerbsminderungsrenten heute in deutlich höherem Maße ergänzend Grundsicherungsleistungen beziehen müssen als Altersrentner. Während unter den Beziehern einer gesetzlichen Altersrente nicht einmal drei von hundert ergänzende Grundsicherung beanspruchen, ist dies bei den Erwerbsminderungsrentnerinnen und –rentnern rund jeder Siebente. Zudem ist auch zu berücksichtigen, dass erwerbsgeminderte Versicherte – anders als viele Versicherte, die eine vorgezogene Rente in Anspruch nehmen – den vorzeitigen Renteneintritt nicht vermeiden können. Allerdings sollte man auch nicht übersehen, dass nicht zuletzt durch die Reformen der vergangenen Legislaturperiode die durchschnittlichen Zahlbeträge bei den Zugängen in Erwerbsminderungsrente inzwischen doch deutlich höher ausfallen als noch vor einigen Jahren. Zudem wird der schon beschlossene weitere schrittweise Anstieg der Zurechnungszeit bis zum Jahr 2025 dazu führen, dass die künftigen Erwerbsminderungsrenten nochmals deutlich höher ausfallen als die der aktuellen Rentenzugänge und vor allem als die der Rentenzugänge der vergangenen Jahre. Ob angesichts dieser Entwicklung zum jetzigen Zeitpunkt eine weitere



Ausweitung der Zurechnungszeit sinnvoll oder gar geboten ist, kann sicher unterschiedlich bewertet werden.

Die Wirkung der Zurechnungszeiten, dass die Erwerbsminderungsrenten durch sie höher ausfallen als bei bloßer Berücksichtigung der zuvor gezahlten Beiträge, entspricht der sozialpolitisch gewollten Sicherungsfunktion dieser Rentenart. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass für Versicherte, die die Bedingungen für den Bezug einer vorgezogenen Altersrente erfüllen, durch die vorgesehene Neuregelung eine Erwerbsminderungsrente deutlich höher ausfallen wird als die vorgezogene Altersrente. Grund hierfür ist zum einen, dass der Altersrente nur die bis zum Rentenbeginn erworbenen Anwartschaften zu Grunde liegen, während bei einer Erwerbsminderungsrente die zusätzlichen Anwartschaften durch die dann bis zur Regelaltersgrenze reichende Zurechnungszeit hinzukommen. Zum anderen gilt bei Erwerbsminderungsrenten eine niedrigere Altersgrenze für den abschlagsfreien Bezug. Wer z. B. 1955 geboren ist und 2019 mit 64 Jahren 2 Monaten in Erwerbsminderungsrente geht, kann diese Rente abschlagsfrei beziehen. Bei der Altersrente gilt hingegen in diesem Fall ein abschlagsfreies Rentenalter von 65 Jahren 9 Monaten. Für einen Versicherten, der mit 63 oder 64 Jahren in Rente geht, kann die Monatsrente im Einzelfall um mehr als 100 Euro höher ausfallen, wenn er eine Erwerbsminderungsrente anstelle einer Altersrente beantragt und bewilligt bekommt. Die Erwerbsminderungsrente wird sogar höher ausfallen als die abschlagsfreie Altersrente für besonders langjährig Versicherte, sofern ein Versicherter die Voraussetzungen für beide Renten erfüllt.

Deshalb ist zu erwarten, dass die Rentenversicherung zukünftig von Versicherten in der Altersgruppe ab dem 62. Lebensjahr deutlich häufiger Anträge auf Erwerbsminderungsrente erhält als bisher. Insbesondere ist davon auszugehen, dass Versicherte, die die Voraussetzungen für eine Altersrente für schwerbehinderte Menschen erfüllen – das waren in 2017 immerhin etwa 50.000 Personen – in vielen Fällen mit einem Antrag auf eine Altersrente gleichzeitig auch einen Antrag auf eine Erwerbsminderungsrente stellen werden.

Dies wird die Rentenversicherungsträger vor erhebliche Herausforderungen stellen. Zum einen ist das Verwaltungsverfahren bei Erwerbsminderungsanträgen erheblich aufwändiger als bei Altersrentenanträgen. Das betrifft unmittelbar die Sachbearbeitung der Träger, aber auch die notwendige Einholung von medizinischen Gutachten. Daneben werden wir uns auf eine erhebliche Ausweitung des Beratungsbedarfes der Versicherten vorbereiten müssen. Wenn für einen Versicherten ein Antrag auf Erwerbsminderungsrente zu einer deutlich höheren Monatsrente führen kann als ein Antrag auf Altersrente, werden sich viele vor der Antragstellung vermutlich sehr intensiv beraten lassen. Insgesamt ist deshalb wohl davon auszugehen, dass die vorgesehene Neuregelung erhebliche zusätzliche Verwaltungskosten bei den Rentenversicherungsträgern nach sich ziehen wird – und natürlich auch höhere Leistungsausgaben in dem Maße, wie Versicherten anstelle einer vorgezogenen Altersrente die höher ausfallende Erwerbsminderungsrente bewilligt wird, weil bei ihnen die Voraussetzungen dafür gegeben sind.

Folie 6

### Regelung für Midi-Jobs ausgebaut

Eine grundlegende strukturelle Veränderung sieht der Gesetzentwurf schließlich auch bei den sogenannten Midi-Jobs vor. Nach geltendem Recht können Versicherte mit einem niedrigen sozialversicherungspflichtigen Entgelt einen Beitrag entrichten, der geringer ist als der auf dieses Entgelt bezogene hälftige Anteil am Rentenversicherungsbeitrag; die Arbeitgeber zahlen unabhängig davon ihren vollen Beitragsanteil. Dies gilt in der sogenannten „Gleitzone“, die oberhalb der 450-Euro-Grenze für geringfügige Beschäftigung beginnt und bis zu einem sozialversicherungspflichtigen Entgelt von 850 Euro reicht. Die Reduktion des Arbeitnehmeranteils ist dabei am Beginn der Gleitzone am stärksten und vermindert sich mit zunehmendem Arbeitsentgelt. Ab einem Entgelt von 850 Euro ist dann auch von den Arbeitnehmern der volle Beitragsanteil zu zahlen. Entsprechend dem Äquivalenzprinzip resultieren aus der reduzierten Beitragsleistung bei diesen Midi-Jobs allerdings auch entsprechend geringere Rentenanwartschaften.

Der Gesetzentwurf sieht hier drei Veränderungen vor:

Zum einen wird der Einkommensbereich, in dem ein verminderter Arbeitnehmerbeitrag fällig wird, nicht mehr als „Gleitzone“, sondern als „Übergangsbereich“ bezeichnet. Zum anderen wird der Bereich ausgeweitet und soll in Zukunft bis zu einem sozialversicherungspflichtigen Entgelt von 1.300 Euro gelten. Vor allem aber werden nach dem Entwurf die Rentenanwartschaften, die aus dem reduzierten Beitrag resultieren, auf Basis des tatsächlich erzielten Entgelts ermittelt und nicht mehr wie bisher auf Basis der verringerten Entgelts, das für die Beitragszahlung maßgeblich ist.

Folie 7

Damit durchbricht die vorgesehene Neuregelung die Äquivalenz von Beitrag und Leistung. Zwar ist der gesetzlichen Rentenversicherung als einer Sozialversicherung die Einschränkung des Äquivalenzprinzips durch soziale Ausgleichselemente nicht völlig fremd. Derartige Umverteilungselemente bedürfen aber zumindest einer überzeugenden sozialpolitischen Begründung, die ich bei der geplanten Regelung nur begrenzt zu erkennen vermag. Denn bei der vorgesehenen Neuregelung bleibt unberücksichtigt, ob die begünstigten Versicherten das niedrige sozialversicherungspflichtige Entgelt in einer Vollzeit- oder Teilzeitbeschäftigung erwerben, ob neben dem sozialversicherungspflichtigen Entgelt andere Einkünfte erworben werden oder ob die Begünstigten in anderen Phasen ihrer Erwerbsbiografie gegebenenfalls hohe Rentenanwartschaften erworben haben oder erwerben werden, ob also auch ohne die Begünstigung letztlich eine hohe Rente erzielt wird.

Welche Auswirkungen die geplante Neuregelung auf die Rentenfinanzen haben wird, ist nur schwer abzuschätzen; dies hängt unter anderem auch davon ab, wie Versicherte und Arbeitgeber sich an die Neuregelung anpassen. Es ist aber davon auszugehen, dass schon durch die Ausweitung des entsprechenden Einkommensbereichs die Inanspruchnahme der Regelung zunimmt. Dies wird zu Mindereinnahmen der Rentenversicherung führen, denen – wegen der Einschränkung des Äquivalenzprinzips – auch langfristig keine entsprechenden Minderausgaben gegenüberstehen. Die Bundesregierung veranschlagt im Gesetzentwurf die voraussichtlichen Mindereinnahmen mit 200 Millionen Euro; eine Gegenfinanzierung ist nicht vorgesehen, d. h. die Mindereinnahmen sind im Wesentlichen durch die Beitragszahler auszugleichen. Darüber hinaus wird

die Neuregelung zusätzliche Rentenausgaben aufgrund der künftigen Hochwertung der Beiträge im Bereich der bisherigen Gleitzone zur Folge haben. Zu diesen Kosten macht der Gesetzentwurf jedoch keine Angaben.

Meine Damen und Herren,

Folie 8

zusammenfassend ist zu konstatieren, dass bei Umsetzung des Gesetzentwurfs für ein RV-Leistungsverbesserungs- und Stabilisierungsgesetz die Ausgaben der Rentenversicherung kurz-, mittel- und langfristig deutlich ausgeweitet werden. Bis zum Jahr 2025 wird dies den Beitragssatz aufgrund der entsprechenden Regelung bis zur Haltelinie von 20 Prozent steigen lassen und den vom Bund zur Stabilisierung dieses Beitragssatzes aufzubringenden Betrag erhöhen. Die zusätzlichen Leistungsansprüche sind aber auch danach zu befriedigen. Von daher wird es umso wichtiger darüber nachzudenken, wie die Alterssicherung in den Jahren und Jahrzehnten nach 2025 weiterentwickelt werden soll.

### **Rentenkommission**

Folie 9

Damit wird sich unter anderem die Rentenkommission „Verlässlicher Generationenvertrag“ befassen müssen, deren Einsetzung im Koalitionsvertrag ebenfalls vereinbart wurde. Diese Kommission ist im Frühjahr bereits von der Bundesregierung berufen worden. Sie soll sich mit den Herausforderungen der nachhaltigen Sicherung und Fortentwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung sowie der beiden anderen Rentensäulen jenseits des Jahres 2025 befassen und dabei unter anderem auch Vorschläge für die längerfristige

Gestaltung von Haltelinien für Beitragssatz und Rentenniveau vorlegen. Der Kommission gehören Vertreterinnen und Vertreter der Sozialpartner, der Politik und der Wissenschaft an; beratend sitzen die Deutsche Rentenversicherung Bund und das Bundesministerium mit am Tisch. Die ersten Sitzungen der Kommission sowie Fachgespräche und ein Generationendialog haben bereits stattgefunden. Die Kommission soll ihren Bericht bis März 2020 vorlegen.

### **Weitere Vorhaben der Koalition**

Mit den im Entwurf des RV-Leistungsverbesserungs- und -Stabilisierungsgesetzes enthaltenen Maßnahmen sowie der Einsetzung der Rentenkommission hat die Koalition wesentliche Teile ihrer im Koalitionsvertrag vereinbarten Agenda bereits auf den Weg gebracht. Darüber hinaus hat man sich auf zwei weitere Reformprojekte verständigt, zu denen – so zumindest die Aussage des Bundesarbeitsministers Hubertus Heil – im kommenden Jahr Gesetzentwürfe erarbeitet werden sollen. Zum einen will man eine Altersvorsorgepflicht für jene Selbständigen schaffen, die nicht bereits anderweitig obligatorisch gesichert sind. Zum anderen soll eine Grundrente für Versicherte eingeführt werden, deren Alterseinkommen trotz langjähriger Beitragszahlung nicht oder nicht wesentlich oberhalb ihres Grundsicherungsanspruchs liegt.

Folie 10
----------

Hinsichtlich der obligatorischen Alterssicherung für Selbständige formuliert der Koalitionsvertrag das Ziel, dass die Betroffenen zwischen der gesetzlichen Rentenversicherung und – ich zitiere wörtlich – „als Opt-out-Lösung anderen geeigneten insolvenz sicheren Vorsorgearten wählen können“, die zudem „in der Regel zu einer Rente oberhalb des Grundsicherungsniveaus führen müssen“.

Ohne Zweifel spricht einiges dafür, auch Selbständige zu verpflichten, für ihr Alter vorzusorgen. Auf diese Weise wird für die Betroffenen das Risiko der Altersarmut gemindert; zugleich wird die Gesellschaft davor geschützt, in diesem Fall mit Fürsorgeleistungen die fehlende Altersvorsorge kompensieren zu müssen. Wie allerdings die Vorgaben des Koalitionsvertrages konkret umgesetzt werden können, ist derzeit noch weitgehend unklar. Zumindest wird man aber sagen können, dass unter den gegenwärtigen Bedingungen am Kapitalmarkt die Absicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung für viele Selbständige eine konkurrenzfähige Option darstellen dürfte.

Folie 11

Auch hinsichtlich der beabsichtigten Einführung einer Grundrente sind die Ausführungen im Koalitionsvertrag auslegungsbedürftig. Als Zielsetzung für die Grundrente wird dabei nicht die Vermeidung von Altersarmut genannt, sondern die Honorierung der Lebensleistung derjenigen, die jahrzehntelang gearbeitet, Kinder erzogen oder Angehörige gepflegt haben. Wer 35 Jahre mit Beitragszahlung, Kindererziehung oder Pflegetätigkeit aufweist, dem solle im Alter ein regelmäßiges Alterseinkommen zehn Prozent oberhalb des Grundsicherungsbedarfs zugesichert werden. Dann heißt es ausdrücklich, dass die Grundrente für bestehende und zukünftige Grundsicherungsbezieher gelte – das kann man so verstehen, dass eine Grundrente die vorherige Bewilligung der Grundsicherung durch das Grundsicherungsamt voraussetzt. Anschließend wird dann aber ausgeführt, dass die Abwicklung der Grundrente durch die Rentenversicherung erfolge und sie nur bei der Bedürftigkeitsprüfung mit den Grundsicherungsämtern zusammen arbeiten solle.

Das Bundesarbeitsministerium hat in den vergangenen Monaten einen sogenannten Bund-Länder-Sozialpartner-Dialog initiiert, um verschiedene Interpretationen und mögliche Modelle zur Umsetzung der Vorgaben des Koalitionsvertrages vorzustellen und die Positionen von Bundesländern, kommunalen Spitzenverbänden, Sozialpartnern und auch der Rentenversicherung dazu auszuloten. Dabei wurde deutlich, dass insbesondere die Ermittlung von individuellem Bedarf und Bedürftigkeit nur direkt vor Ort auf kommunaler Ebene erfolgen kann, da dazu oftmals der persönliche Kontakt mit den Betroffenen erforderlich ist und vorrangige Sozialleistungen – auch die der Kommune – einzubeziehen sind.

Die Rentenversicherungsträger eignen sich daher nicht, um individuell Bedarf und Bedürftigkeit zu prüfen. Sie verfügen derzeit weder über die dazu notwendige personelle und flächendeckende Infrastruktur noch über die erforderliche Vernetzung mit anderen Einrichtungen der kommunalen Sozialverwaltung. Selbst wenn man alle derzeit rund 160 Auskunfts- und Beratungsstellen der Rentenversicherung für diese zusätzliche Aufgabe heranziehen wollte, ergäbe sich dabei bei über 400 Städten und Landkreisen in Deutschland keine ausreichende lokale Abdeckung. Der Aufbau der notwendigen Strukturen durch die Rentenversicherung wäre nicht nur äußerst kostenaufwändig, sondern auch völlig unwirtschaftlich. Denn parallel dazu müssten ja die bestehenden kommunalen Verwaltungsstrukturen für die Administration der Grundsicherung im Alter erhalten bleiben, weil die große Mehrzahl der Grundsicherungsempfänger die Voraussetzung für die Grundrente – 35 Beitrags-, Erziehungs- oder Pflegejahre – nicht erfüllt und deshalb nicht unter die geplanten Neuregelungen fällt. Würde man der Ren-



tenversicherung die Aufgabe zuweisen, den Grundsicherungsbedarf derjenigen zu ermitteln, die einen Anspruch auf Grundrente haben, wäre dies also ein klassischer Fall von Doppelstrukturen in der Verwaltung. Das kann nicht effizient sein; die Rentenversicherung lehnt es deshalb ab, diese zusätzliche Aufgabe zu übernehmen. Zudem ist es aus unserer Sicht auch nicht sinnvoll, das im Wesentlichen an der Lohn- und Beitragsäquivalenz orientierte Versicherungsprinzip und das am notwendigen Bedarf der Menschen orientierte Fürsorgeprinzip miteinander zu vermischen.

Aber nicht nur hinsichtlich der Verwaltungszuständigkeiten sind bei der Grundrente noch viele Fragen offen. Das gilt zum Beispiel für die Höhe der Leistung, denn die im Koalitionsvertrag vereinbarte Formulierung „zehn Prozent oberhalb des Grundsicherungsbedarfs“ ist keineswegs eindeutig. Ist hier der individuelle Grundsicherungsbedarf gemeint, der je nach Lebenssituation und Mehrbedarf sehr unterschiedlich sein kann? Oder der durchschnittliche regionale Grundsicherungsbedarf, so wie dies in der vergangenen Legislaturperiode von der Bundesarbeitsministerin vorgeschlagen wurde? Oder soll an einem bundesdurchschnittlichen Grundsicherungsbedarf angeknüpft werden? Hinzufügen lässt sich die Frage: Ist es überhaupt sinnvoll, die Honorierung von Lebensleistung in der Rentenversicherung am Grundsicherungsbedarf festzumachen?

Auch beim Auszahlungsmodus müssen noch Lösungen gefunden werden. So wird die Grundsicherung heute am Monatsanfang, die gesetzliche Rente aber – abgesehen von Altfällen – erst am Monatsende geleistet.

Es bleibt abzuwarten, ob im Rahmen des angesprochenen Dialogprozesses ein politisch konsensfähiges und verwaltungspraktikables Modell für die Umsetzung der Grundrente entsteht. Dies wird erforderlich sein, damit die Grundrente letztlich nicht die gleiche Entwicklung nimmt wie die Lebensleistungsrente, die die seinerzeitige Arbeitsministerin Ursula von der Leyen in der vorletzten Legislaturperiode vorgestellt hat oder die Solidarrente, für die in der vergangenen Legislaturperiode die damalige Arbeitsministerin Andrea Nahles geworben hat.

### **Ausblick**

Wir werden sehen, ob die Altersvorsorgepflicht für Selbstständige und die Grundrente tatsächlich so umgesetzt werden, wie dies im Koalitionsvertrag vereinbart war. Derzeit erscheint dies zwar nicht mehr so sicher wie noch vor einigen Monaten. Dennoch ist es sinnvoll und notwendig, sich mit den im Koalitionsvertrag enthaltenen Reformvorhaben auseinanderzusetzen. Denn beide Fragestellungen werden mit unterschiedlichen Lösungsansätzen in vielen Parteien und gesellschaftlichen Gruppen diskutiert.