

Deutsche Rentenversicherung

HERAUSGEBER DEUTSCHE RENTENVERSICHERUNG BUND (ZEITSCHRIFT SEIT 1929)

Die Rentenpolitik vor schwierigen Entscheidungen – der Koalitionsvertrag und die rentenpolitischen Notwendigkeiten¹

Prof. Dr. Franz Ruland, München

Am 7. Februar 2018 haben sich CDU/CSU und SPD nach schwierigen Sondierungsgesprächen² und Koalitionsverhandlungen auf einen Koalitionsvertrag³ geeinigt, der allerdings noch der Zustimmung bei der CDU der Gremien, bei der SPD der Mitglieder bedarf. Deshalb ist immer noch offen, ob es zu einer erneuten großen Koalition kommen wird. Daher ist auch nicht sicher, ob die rentenpolitischen Maßnahmen, die in dem Koalitionsvertrag vereinbart worden sind, tatsächlich Grundlage der Rentenpolitik der 19. Legislaturperiode sein werden. Käme es wider Erwarten doch zu keiner großen Koalition, wäre das, was rentenpolitisch in den nächsten vier Jahren geschehen soll, mit noch mehr Fragezeichen zu versehen. Andererseits gibt es aber eine Reihe rentenpolitischer Notwendigkeiten, die angepackt werden müssten. Sie darzustellen, ist das Ziel des nachfolgenden Beitrags. In ihm soll auch gefragt werden, ob und inwieweit das, was in dem Koalitionsvertrag vereinbart wurde, den gegebenen rentenpolitischen Notwendigkeiten Rechnung trägt.

1. Die Aussagen des Koalitionsvertrages zur Rentenpolitik

Nachdem die Parteien Vieles bereits in den vorangegangenen schwierigen Sondierungsgesprächen abgeklärt hatten, ist in dem Koalitionsvertrag zur Rentenpolitik Folgendes vereinbart worden:⁴

- Die Rente müsse für alle Generationen gerecht und zuverlässig sein. Dazu gehörten die Anerkennung der Lebensleistung und ein wirksamer Schutz vor Altersarmut. Das Vertrauen in die langfris-

tige Stabilität der gesetzlichen Rentenversicherung sei ein hohes Gut in unserem Sozialstaat. Deshalb soll die gesetzliche Rente auf heutigem Niveau von 48 Pro-

¹ Aktualisierter Text eines Vortrages, den der Verfasser am 8. November 2017 im Rahmen der 25. Jahrestagung der Bundesarbeitsgemeinschaft der Versicherungsämter in München gehalten hat; vgl. zuvor bereits Ruland, Neue Zeitschrift für Sozialrecht 2016, S. 721 ff.

² Ergebnisse der Sondierungsgespräche zwischen CDU, CSU und SPD – Finale Fassung, 12. Januar 2018, S. 12 ff.

³ Ein neuer Aufbruch für Europa – Eine neue Dynamik für Deutschland – Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, Berlin, 7. Februar 2018.

⁴ (Fn. 3) S. 92 ff. (4246 ff.).

zent bis zum Jahr 2025 gesetzlich abgesichert und bei Bedarf durch Steuermittel sichergestellt werden, dass der Beitragsatz nicht über 20 Prozent steigen wird. Dafür soll 2018 die Rentenformel geändert werden.

- Parallel dazu soll eine Rentenkommission „Verlässlicher Generationenvertrag“ eingerichtet werden, die sich mit den Herausforderungen der nachhaltigen Sicherung und Fortentwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung und der beiden weiteren Rentensäulen ab dem Jahr 2025 befassen soll. Sie soll eine Empfehlung für einen verlässlichen Generationenvertrag vorlegen. Dabei streben die drei Parteien eine doppelte „Haltelinie“ an, die Beiträge und Niveau langfristig absichert. Die Rentenkommission soll ihren Bericht bis März 2020 vorlegen. Ihr sollen Vertreter der Sozialpartner, der Politik und der Wissenschaft angehören. Die Rentenkommission soll die Stellschrauben der Rentenversicherung in ein langfristiges Gleichgewicht bringen sowie einen Vorschlag unterbreiten, welche Mindestrücklage erforderlich ist, um die ganzjährige Liquidität der gesetzlichen Rentenversicherung zu sichern.
- Die Lebensleistung von Menschen, die jahrzehntelang gearbeitet, Kinder erzo-gen und Angehörige gepflegt haben, soll honoriert und ihnen ein regelmäßiges Alterseinkommen in Höhe von 10 Prozent oberhalb des Grundsicherungsbedarfs zugesichert werden. Die Grundrente soll für bestehende und zukünftige Grundsicherungsbezieher gelten, die 35 Jahre an Beitragszeiten oder Zeiten der Kindererziehung beziehungsweise Pflegezeiten aufweisen. Berechtigt sollen Versicherte sein, die 35 Jahre mit Beitragszeiten oder Zeiten der Kindererziehung beziehungsweise Pflegezeiten aufweisen. Voraussetzung für den Bezug der „Grundrente“ soll eine Bedürftigkeitsprüfung entsprechend der Grundsicherung sein. Dabei soll klar-gestellt werden, dass die Bezieher von Grundsicherung im Alter in ihrem selbst

genutzten Haus oder ihrer Wohnung im Regelfall weiterhin wohnen können. Die Abwicklung der „Grundrente“ soll durch die Rentenversicherung erfolgen. Sie soll bei der Bedürftigkeitsprüfung mit den Grundsicherungsämtern zusammenar-beiten.

- Es sollen diejenigen besser abgesichert werden, die aufgrund von Krankheit ihrer Erwerbstätigkeit nicht mehr nachgehen können. Die Anhebung der Zurechnungszeiten soll beschleunigt werden, indem das jetzt vorgesehene Alter von 62 Jah-ren und drei Monaten in einem Schritt auf 65 Jahre und acht Monate und danach in weiteren Monatsschritten entsprechend der Anhebung der Regelaltersgrenze auf das Alter 67 angehoben werden soll.
- Die drei Parteien halten am Drei-Säulen-Modell fest und wollen in diesem Rahmen die private Altersvorsorge weiterent-wickeln.
- Sie wollen Möglichkeiten und Anreize zum freiwilligen längeren Arbeiten und damit auch das Angebot der Flexi-Rente nachhaltig gestalten.
- Um den sozialen Schutz von Selbstständigen zu verbessern, soll eine gründer-freundlich ausgestaltete Altersvorsorge-pflicht für alle Selbstständigen eingeführt werden, die nicht bereits anderweitig ab-gesichert sind. Dabei sollen diese zwi-schen der gesetzlichen Rentenversiche-rung und – als Opt-out-Lösung – anderen geeigneten insolvenzsicheren Vorsorgear-ten wählen können. Die Renten- und Kran-kenversicherungsbeiträge sollen gründer-freundlich ausgestaltet werden.
- Um eine „Gerechtigkeitslücke zu schlie-ßen“, sollen Mütter, die ihre Kinder vor 1992 auf die Welt gebracht haben, künftig auch das dritte Jahr Erziehungszeit in der Rente angerechnet bekommen. Diese „Mütterrente II“ sei ein wichtiger Baustein zur Bekämpfung von Altersarmut. Diese Verbesserung bei der Mütterrente durch einen dritten Entgeltpunkt soll für Mütter gelten, die drei und mehr Kinder vor 1992 zur Welt gebracht haben.

- Zur Sicherung der bundesweiten Versorgung mit Presseerzeugnissen für alle Haushalte – in Stadt und Land gleichermaßen – soll bei Minijobs von Zeitungszustellerinnen und Zeitungszustellern der Beitrag zur Rentenversicherung, den die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber zu tragen haben, befristet für die Dauer von fünf Jahren bis Ende 2022, von 15 auf 5 Prozent abgesenkt werden.
- Der Bund soll schrittweise einen höheren Anteil bei den Erstattungen an die Rentenversicherung für die Ansprüche aus den Sonder- und Zusatzversorgungssystemen der ehemaligen DDR übernehmen und damit die ostdeutschen Bundesländer entlasten (AAÜG).
- Außerdem ist vereinbart worden,⁵ dass Geringverdienerinnen und Geringverdiener bei Sozialbeiträgen entlastet werden (Ausweitung Midi-Jobs). Dabei soll sichergestellt werden, dass die geringeren Rentenversicherungsbeiträge nicht zu geringeren Rentenleistungen im Alter führen. Für die Rentenfinanzen bedeutsam ist außerdem noch, dass die Parität bei den Beiträgen zur gesetzlichen Krankenversicherung wiederhergestellt werden soll, das heißt dass die Beiträge zur Krankenversicherung künftig wieder in gleicher Höhe von Arbeitgebern und Beschäftigten geleistet werden sollen.⁶

Zu den Kosten und zur Finanzierung dieser rentenpolitischen Maßnahmen enthält der Koalitionsvertrag nur die eine wichtige Aussage, dass die Stabilisierung des Beitragsatzes bis 2025 „bei Bedarf“ durch Steuermittel sichergestellt werden soll. Allerdings sind sich die Parteien über das Ziel eines ausgeglichenen Haushalts ohne neue Schulden und unter Einhaltung der entsprechenden grundgesetzlichen Vorgaben einig. Auch soll, wie im Stabilitäts- und Wachstumspakt vorgesehen, die gesamtstaatliche Schuldenstandsquote auf unter 60 Prozent des Bruttoinlandsprodukts zurückgeführt werden.⁷

2. Zur Notwendigkeit langfristiger Überlegungen zur Rentenpolitik

Der Gesetzgeber ist zu einer nachhaltigen Rentenpolitik verpflichtet. Der Zwanzigjährige, der 2018 erstmals Beiträge zur Rentenversicherung entrichtet, wird nach heutigem Stand 2065 mit 67 Jahren in Rente gehen, diese rund 20 Jahre lang bis 2085 beziehen und es kann sich dann noch für rund 3 Jahre bis 2088 eine Witwenrente anschließen. Rechnet man die sich weiter verlängernde Lebenserwartung mit ein, sind wir bei 2090. Das ist der sich ständig fortschreibende Zeithorizont, für den die Rentenversicherung den Versicherten als Gegenleistung für ihre Beiträge Leistungen zusichern muss. Die Politik darf daher rentenpolitisch nicht nur in Legislaturperioden denken, sie muss ihrer generationenübergreifenden Verantwortung gerecht werden.

Von dieser Notwendigkeit ist im Koalitionsvertrag wenig zu spüren. Vereinbart wurden Mehrausgaben durch zusätzliche Leistungen und Beitragsermäßigungen zum Beispiel für Mini-Jobber. Immerhin soll eine Rentenkommission „Verlässlicher Generationenvertrag“ eingesetzt werden, die sich für die Zeit ab 2025 mit den Herausforderungen der nachhaltigen Sicherung und mit der Fortentwicklung der Rentenversicherung befassen und ihre Stellschrauben in ein langfristiges Gleichgewicht bringen soll. Dabei soll es „Haltelinien“ sowohl für das Rentenniveau als auch für den Beitragsatz geben. Für die Zeit bis 2025 soll der Beitragsatz bei 20 Prozent bei Bedarf durch Steuermittel sichergestellt werden. Doch wirken sich die jetzt verabredeten Maßnahmen weit über das Jahr 2025 hinaus aus und erschweren die Lösung der demografischen Probleme nach 2025.

Auch im Wahlkampf mit seinen vielen Versprechungen war von diesen Problemen nichts zu hören. Eine Ausnahme war ein

5 (Fn. 3) S. 54 (2448 ff.).

6 (Fn. 3) S. 102 (4776 ff.).

7 (Fn. 3) S. 66 (3041 f.).

Konzept zur Alterssicherung, das das BMAS Ende 2016 vorgelegt hatte.⁸ Es analysiert die gegenwärtige Situation der Alterssicherung in Deutschland mit ihren Problemen und unterbreitet Vorschläge zu ihrer Lösung. Mit den Vorschlägen soll die Rentenpolitik bis 2045, das heißt für die nächsten knapp dreißig Jahre, gestaltet werden. Man kann zwar für eine Zeit bis 2045 die gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Entwicklungen nicht vorhersagen. Doch die demografischen Daten für diesen Zeitraum stehen weitgehend fest.⁹ Außerdem muss man gerade in der Alterssicherung wegen der langfristigen Leistungsverpflichtungen in so langen Zeiträumen denken. Zunächst bis in die 40er-Jahre dieses Jahrhunderts zu rechnen, wie es das BMAS getan hat, ist unumgänglich, weil bis dahin die Phase abgeschlossen ist, in der das Altern unserer Bevölkerung beginnend nach 2020 sehr schnell und stark fortschreitet; die Babyboomer-Generation ist Ende der 30er-Jahre in Rente gegangen. Aber, das darf man dabei nicht vergessen, die demografische Entwicklung ist dann nicht zu Ende, sie geht weiter, nur langsamer.

3. Die künftige demografische Belastung

Zu den wichtigsten die Rentenpolitik prägenden Rahmenbedingungen gehört die Bevölkerungsentwicklung. Deutschland altert. Die Gründe hierfür sind:

- Die Geburtenziffer liegt – auch wenn sie in den letzten Jahren etwas angestiegen ist – nur bei 1,50 Kindern. Notwendig für eine ausgeglichene Generationenbilanz wären etwas mehr als 2 Kinder. Es fehlt im Vergleich zur vorangegangenen Generation ein Viertel an jungen Menschen.
- Die fernere Lebenserwartung der 65-Jährigen beträgt nach der Basissterbetafel 2010/2012 für Männer 17,5 Jahre und für Frauen 20,7 Jahre. Das sind gegenüber 1960 5 beziehungsweise 6 Jahre mehr.¹⁰

Sie steigt bis 2060 je nach Annahmen für Männer um zwischen 4,5 und 6 Jahre auf 87 bis fast 89 Jahre, für Frauen um zwischen 4,3 und 5,7 Jahre auf 90 bis 91,5 Jahre.¹¹ Deutschland liegt insoweit im europäischen Vergleich eher im Mittelfeld.

- 1960 kamen 18 über 65-Jährige auf Hundert 20 – 64-Jährige, 2015 waren es bereits 34,7, 2030 werden es 47,6 und 2060 59,7 sein.
- Geht man dagegen als Basis von den 67-Jährigen aus, liegt der Altenquotient 2030 bei 39,6 Prozent und 2060 bei 52,1 Prozent; der Anstieg mindert sich um über ein Drittel.
- Geht man noch weitergehend als Basis von den 70-Jährigen aus, liegt der Altenquotient 2030 bei rund 36 Prozent und steigt bis 2060 nur auf 38 Prozent an.¹²
- Unsere Bevölkerung nimmt bis 2020 auf 83,5 Millionen leicht zu, sinkt dann bis 2060 je nach Zuwanderung auf 73 bis 68 Millionen Personen. Das Institut der deutschen Wirtschaft geht in einer aktuelleren Prognose jedoch wegen der ansteigenden Geburtenzahlen und der hohen Zuwanderung davon aus, dass selbst noch 2035 in Deutschland eine Million Menschen mehr leben wird als heute.¹³ Aber auch diese Prognose erwartet, dass schon bis 2035 der Anteil der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter deutlich zurückgeht.

8 Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), Gemeinsam stark. Das Gesamtkonzept im Detail, 2016; dazu *Buntenbach*, Aktuelles Presse-seminar der Deutschen Rentenversicherung Bund, 2016, DRV-Schriften Band 110, S. 7 f.; *Ruland*, Neue Zeitschrift für Sozialrecht 2017, Editorial zu Heft 14, S. III f.

9 Vgl. *Börsch-Supan*, Eine Regel für die Rente, Max-Planck-Forschung 2017, Heft 2, S. 10 (12); *ders.*, Süddeutsche Zeitung vom 1./2. Juli 2017.

10 Zu den – auch folgenden – Zahlen zur Bevölkerung: Statistisches Bundesamt, Bevölkerung bis 2060, 13. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, aktualisierte Rechnung auf Basis 2015, 2017.

11 (Fn. 10) S. 35 f.

12 Gemeinschaftsgutachten der Wirtschaftsforschungsinstitute, Herbst 2017, S. 64.

13 Institut der deutschen Wirtschaft (IWD), Meldung vom 29. September 2017.

- Die Zahl der Erwerbstätigen sinkt von heute rund 50 Millionen auf rund 36 Millionen.¹⁴ Verlängerte sich das faktische Erwerbsalter bis 67, wären es 2 Millionen mehr. Allerdings zeigen neuere Untersuchungen, dass eine stärkere Frauenerwerbstätigkeit und eine höhere Zuwanderung die Zahl der Erwerbstätigen hat deutlich ansteigen lassen, sodass die Zahl der tatsächlich Erwerbstätigen möglicherweise nicht so stark absinkt. Doch auch die steigende Erwerbsbeteiligung wird nicht ausreichen, um den demografischen Wandel in Deutschland zu meistern.¹⁵
- Die Rentenbezugsdauer hat sich im Vergleich zu 1960 nahezu verdoppelt, statt 10 nun knapp 20 Jahre¹⁶ – eine Wertsteigerung der Rente, die viel zu wenig Beachtung findet. Sie wird sich ohne Reformen entsprechend der gestiegenen Lebenserwartung weiter verlängern.

4. Rentenpolitische Konsequenzen nach geltendem Recht

4.1 Der Zusammenhang zwischen Anpassung, Beitragssatz und Bundeszuschuss

Auf diese demografische Herausforderung hat die Politik seit 1989 mit einem Bündel von Maßnahmen reagiert, die die Rentner mit Leistungseinschränkungen, die Beitragszahler mit höheren Beitragssätzen und angehobenen Altersgrenzen und die Steuerzahler mit einem gestiegenen Bundeszuschuss getroffen haben.¹⁷ Hervorzuheben sind die zahlreichen Änderungen der Anpassungsformel, wobei zunächst insbesondere auf den 2005 eingeführten Nachhaltigkeitsfaktor¹⁸ hinzuweisen ist. Er führt dazu, dass, wenn sich – in Äquivalenzen ausgedrückt – die Zahl der Beitragszahler im Verhältnis zur Zahl der Rentner verändert, dies auf die Anpassung zurückwirkt. So reagiert die Anpassungsformel auf Veränderungen des Arbeitsmarktes, aber auch auf demo-

grafische Veränderungen. Wenn also, weil die Bevölkerung altert, mehr Versicherte in Rente gehen, mindert dies die Anpassung, was zu geringeren Rentenausgaben führt, wodurch der Beitragssatz entlastet wird. Der Nachhaltigkeitsfaktor, der sich wegen des Anstiegs der Zahl der Versicherten bislang nahezu nicht ausgewirkt hat,¹⁹ wird aber Mitte der 20er-Jahre, wenn die Babyboomer-Generation in Rente geht, einen Teil der zusätzlichen Belastungen auffangen – jedoch zulasten des Rentenniveaus. Das ist die eine, im geltenden Recht schon enthaltene Automatik.

Die andere, nicht minder wichtig, besteht darin, dass, wenn zum Beispiel infolge ansteigender Rentnerzahlen trotz des Nachhaltigkeitsfaktors der Beitragssatz steigen muss, dies eine doppelte Rückwirkung entfaltet.²⁰ Auch der steigende Beitragssatz führt zu einer niedrigeren Anpassung, bremst den Anstieg der Mehrausgaben also nochmals ab, ebenfalls jedoch zulasten des Rentenniveaus. Damit dies aber in Grenzen bleibt, führt ein steigender Beitragssatz auch zu einer Erhöhung des Bundeszuschusses.²¹ Durch diese Mechanismen sind schon dem geltenden Recht nach die Beitragszahler, die Rentner und der Bund an der Finanzierung auch der künftigen demografischen Entwicklung beteiligt.

¹⁴ Dazu OECD-Wirtschaftsberichte: Deutschland, 2016, S. 105.

¹⁵ Brenke und Clemens, DIW-Wochenbericht Nr. 35, 2017, S. 675 ff.

¹⁶ Vgl. Die Rentenversicherung in Zahlen 2017, S. 67.

¹⁷ Zusammenfassend: Ruland, Deutsche Rentenversicherung 2005, S. 217 ff.

¹⁸ § 68 Abs. 4 SGB VI; zu ihm: Börsch-Supan, in: Becker/Kaufmann/von Maydell/Schmähl und Zacher (Hrsg.), Alterssicherung in Deutschland, Festschrift Ruland, 2007, S. 162 ff.; Börsch-Supan/Reil-Held und Wilke, Sozialer Fortschritt 2003, S. 275 ff.; Ruland, SGB 2004, S. 327 ff.; ders., in: Kommentar zum Recht der gesetzlichen Rentenversicherung, § 68 (2017) Anm. 11; Ruland und von der Heide, Wirtschaftsdienst 2004, S. 218 ff.; s. a. Berner, Der hybride Sozialstaat – Die Neuordnung von öffentlich und privat in der sozialen Sicherung, 2009, S. 149 f.

¹⁹ Vgl. Ruland, in: Kommentar zum Recht der gesetzlichen Rentenversicherung, § 68 (2017) Anm. 11.3.

²⁰ § 68 Abs. 3 SGB IV; dazu Ruland, in: Kommentar zum Recht der gesetzlichen Rentenversicherung, § 68 (2017) Anm. 10.

²¹ § 213 Abs. 2 Satz 2 SGB VI.

Dies hat, allerdings wegen der günstigen konjunkturellen Entwicklung in den letzten Jahren gemindert, bereits in der Vergangenheit gewirkt. Vor allem wegen der mehrfach geänderten Anpassungsformel, dererwegen die Renten langsamer ansteigen als die Einkommen, beträgt das Rentenniveau vor Steuern, das 1990 noch bei 55 Prozent lag, 2018 nur noch 48,2 Prozent, es soll 2030 bei 44 Prozent liegen,²² eine Minderung um ein Fünftel. Der Beitragssatz ist 2018 dank der guten Konjunktur mit 18,6 Prozent so niedrig wie Ende der 1980er-Jahre – doch er steigt nach 2022 bis 2030 auf 21,9 Prozent,²³ bereits 2032 wird das gesetzliche Beitragssatzziel²⁴ von 22 Prozent überschritten. Wegen dieser Maßnahmen sinkt die Rendite der Rentenversicherung, bleibt aber mit 2,1 bis 2,5 Prozent deutlich positiv.²⁵

4.2 Die Entwicklung von Beitragssatz und Rentenniveau auf der Basis des geltenden Rechts bis 2060

Das BMAS ging in seinem Papier zur Alterssicherung davon aus, dass der Beitragssatz bis 2045 kontinuierlich auf 23,6 Prozent ansteigt und das Rentenniveau vor Steuern auf 41,7 Prozent absinkt, obwohl die Renten je Jahr im Schnitt deutlich über 2 Prozent angepasst werden. Die Rentenversicherung rechnete Ende 2017 mit einem Beitragssatz von 23,2 Prozent und einem Rentenniveau von 42,2 Prozent.²⁶ Das zeigt, wie sehr die längerfristigen Vorausberechnungen von der aktuellen Wirtschaftssituation geprägt sind. Deshalb sind auch die folgenden Zahlen nur Größen, die eine Tendenz beschreiben, aber im Detail noch unter erheblichem Vorbehalt stehen.

Nach in der Tendenz übereinstimmenden²⁷ Vorausberechnungen der OECD²⁸, des RWI²⁹, des MEA³⁰, der Prognos AG³¹ und von Prof. Werding (Bochum)³², dessen Ergebnisse von dem Sachverständigenrat 2015³³ übernommen wurden, wird der Beitragssatz zur Rentenversicherung für 2040

auf knapp 24 Prozent, 2050 auf 25 Prozent³⁴ und 2060 auf 26 Prozent³⁵ geschätzt. Bei einem ungünstigen Szenario steigt er auf 27,5 Prozent. Der Gesamtsozialversicherungsbeitrag läge dann bei rund 50 Prozent.³⁶ Weil Beitragssatz und Rentnerquotient steigen, sinkt das Rentenniveau vor Steuern bis 2040 auf rund 43 Prozent, bis 2060 auf rund 42 Prozent, im ungünstigen Fall noch darunter.³⁷

22 BT-Drucks. 19/140, S. 30.

23 Ebd.

24 Vgl. § 154 III 1 Nr. 1 SGB VI.

25 Zahlen der Deutschen Rentenversicherung Bund, vgl. *Ohsmann und Thiede*, Pressefachseminar 2009; s. a. Sozialbeirat, BT-Drucks. 16/3700, S. 79 ff; *Gasche*, Sozialer Fortschritt 2011, S. 115 (119); *Klemke*, Die Rentenversicherung 2014, S. 106 ff.; Stiftung Warentest, RVaktuell 2006, S. 239 ff.; *Wilke*, Rates of Return of the German PAYG System – How they can be measured and how they will develop. Mannheim Research Institute for the Economics of Aging, MEA-Discussion-Paper 097-05; unzutreffend: *Börsch-Supan und Breyer*, Süddeutsche Zeitung vom 23. Juli 2016.

26 Vgl. Pressemitteilung der Deutschen Rentenversicherung Bund vom 7. Dezember 2017.

27 Vgl. die Zusammenstellung durch den Sozialbeirat, BT-Drucks. 18/6870, S. 95.

28 Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) (Fn. 14), S. 102 ff.

29 Vgl. Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI), Demografie und Rente – Die Effekte einer höheren Erwerbstätigkeit Älterer auf die Beitragssätze zur Rentenversicherung, 2013.

30 MEA-Pensim 2.0 (*Holthausen/Rausch und Wilke*), Weiterentwicklung eines Rentensimulationsmodells, Konzeption und ausgewählte Anwendungen, 2012, MEA-Discussion-Paper 3-2012.

31 Die Zukunft der Altersvorsorge vor dem Hintergrund von Bevölkerungsalterung und Kapitalmarktentwicklung, 2014.

32 *Werding*, Demografischer Wandel und öffentliche Finanzen – Langfristprojektionen 2014–2060, Sachverständigenrat Arbeitspapier 01-2014; s. a. Berlin Institut für Bevölkerung und Entwicklung, Die Zukunft des Generationenvertrages – Wie sich die Lasten des demografischen Wandels gerechter verteilen lassen, 2014; *Schmidt*, Wirtschaftsdienst 2015, Heft 13, S. 7 ff.

33 Mehr Vertrauen in Marktprozesse, Jahresgutachten 2014/2015, 2014, S. 302.

34 Das RWI (Fn. 29) kommt für 2050 auf 24,4 Prozent (S. 14).

35 Ähnlich MEA (Fn. 30), S. 35, 40 mit Werten je nach Annahme auch über 26 Prozent.

36 *Werding* (Fn. 32), S. 26, 46; Sachverständigenrat (Fn. 33), S. 302 f.

37 Vgl. *Werding*, Alterssicherung, Arbeitsmarktdynamik und neue Reformen: Wie das Rentensystem stabilisiert werden kann, Bertelsmann Stiftung, 2013, S. 10; im Anschluss daran Berlin Institut (Fn. 32), S. 13; die Deutsche Bundesbank, Monatsbericht August 2016, S. 74, kommt auf Werte bis zu 40,5 Prozent. Nach dem RWI (Fn. 29) sinkt das Bruttorentenniveau bis 2060 auf bis zu 37 Prozent; ähnlich MEA (Fn. 30), S. 35, 39.

5. Geplante zusätzliche Belastungen durch den Koalitionsvertrag

Aus diesen Zahlen wird deutlich: Die Rentenpolitik sollte möglichst alles unterlassen, was die Einnahmen der Rentenversicherung schmälert oder sie mit zusätzlichen Ausgaben belastet. Es gibt keinerlei Spielraum für Wahlgewinne. Der jetzigen Rentnergeneration geht es ohnehin besser als jeder anderen vorher oder nachher. Ehepaare erzielten 2015 monatlich ein Nettoeinkommen von durchschnittlich über 2 500 Euro, alleinstehende Männer eines von über 1 600 Euro und alleinstehende Frauen eines von über 1 400 Euro.³⁸ Nur 2,5 Prozent der Rentnerinnen und Rentner sind ergänzend auf Leistungen der Grundsicherung angewiesen, deutlich weniger als im Rest der Bevölkerung.

Es ist schlimm genug, dass das Rentenpaket 2014 mit der Rente ab 63 und der Erweiterung der Mütterrente die Rentenfinanzen noch über 2030 hinaus mit über 3 Prozent der Ausgaben stark belastet,³⁹ allein die Mütterrente I kostet im Jahr 7,2 Milliarden Euro. Auch die 2017 beschlossene Angleichung des Rentenrechts in den neuen Bundesländern kostet die Rentenversicherung viel Geld. Aus dem Versprechen, der Bund würde die Kosten tragen, wurde nichts.⁴⁰ Er beteiligt sich wie bei der „Mütterrente“ nur marginal. Die verbreitete Forderung, das Rentenniveau nicht weiter absinken zu lassen, ist im Koalitionsvertrag nur insoweit aufgegriffen worden, als das Rentenniveau vor Steuern bis 2025 auf dem heutigen Stand von 48 Prozent gehalten werden soll. Das ist aus heutiger Sicht eine inhaltlich sehr begrenzte Aussage, da nach dem Rentenversicherungsbericht 2017 das Rentenniveau vor Steuern 2025 mit 47,4 Prozent erstmals unter die 48 Prozent-Marke sinken soll.⁴¹ Die Sicherung des Rentenniveaus bei 48 Prozent würde 2025 zu Mehrkosten in Höhe von rund 3 Milliarden Euro führen,⁴² bei einer sich verschlechternden Konjunktur jedoch deutlich mehr.⁴³ Die Mehrkosten bleiben aber nicht auf das Jahr 2025 be-

grenzt. Sie schreiben sich, da die Festbeschreibung des Rentenniveaus zu einem höheren aktuellen Rentenwert führt, in den Folgejahren fort, während die Steuermittel zur Stabilisierung des Beitragssatzes nur bis 2025 zugesagt sind. Dabei ist zu bedenken, dass für 2030 ohnehin bereits mit einem auf 21 Prozent gestiegenen Beitragssatz gerechnet wird. Die Niveausicherung für 2025 wäre wiederum eine Maßnahme zugunsten der Rentnergeneration und zu Lasten der Beitragszahler.

Angesichts der langfristigen Belastungen der Rentenversicherung ist die von der CSU auch im Koalitionsvertrag durchgesetzte erneute Erweiterung der Mütterrente („Mütterrente II“) unverantwortlich. Sie soll zwar nur Frauen mit drei oder mehr Kindern zugutekommen, doch selbst dann noch führte die Maßnahme zu Mehrkosten von über 3,2 Milliarden Euro im Jahr,⁴⁴ die wieder einmal mehr mit den Beiträgen der Versicherten bezahlt werden sollen, obwohl es sich nach allgemeiner Auffassung um eine Aufgabe des Familienlastenausgleichs handelt. Auch diese erneute Erweiterung der Mütterrente wird die Beitragszahler bis weit über 2030 hinaus mit erheblichen Mehrkosten belasten. Alle Warnungen auch der Rentenversicherung blieben ungehört.⁴⁵ So müssen die Rentenversicherten die Kindererziehungszeiten von Ehefrauen von Beamten oder Selbstständigen bezahlen, die nichts zur Finanzierung beitragen. Es ist ein Skandal!

Hinzukommen die Mehrkosten für die Verlängerung der Zurechnungszeit, für die „Grundrente“, falls sie kommt, und die hö-

38 BT-Drucks. 18/10751, S. 88.

39 Vgl. Schmidt, Wirtschaftsdienst 2015, Heft 13, S. 7 ff.; *Werdung* (Fn. 37), S. 14.

40 Krit.: Niemeier, Wirtschaftsdienst 2017, S. 596 ff.

41 BT-Drucks. 19/140, S. 30.

42 *Roßbach*, Hannoversche Allgemeine Zeitung vom 17. Januar 2018.

43 Dazu *Kochskämper*, Neue Haltelinien in der Rentenversicherung – und was dann?, IWC-Policy Paper 4/2018, S. 8 ff.

44 *Roßbach*, Hannoversche Allgemeine Zeitung vom 17. Januar 2018.

45 Vgl. Pressemeldung der Deutschen Rentenversicherung Bund vom 7. Dezember 2017.

heren Kosten der Rentenversicherung für den von ihr zu zahlenden Anteil an der Krankenversicherung der Rentner – die Gesamtkosten, wenn alles das tatsächlich kommen sollte, lassen sich, weil Festlegungen im Detail noch ausstehen, noch nicht schätzen, werden aber sehr hoch sein; die von Frau Nahles genannten 12 Milliarden Euro im Jahr werden nicht ausreichen. Schon das macht deutlich, dass die Ergebnisse des Koalitionsvertrages dem selbst gesteckten Ziel, dass die Rente für alle Generationen gerecht und zuverlässig sein müsse, in keiner Weise gerecht werden. Es wurden, auch um die Parteigliederungen zur Zustimmung für die große Koalition zu bewegen, Zugeständnisse zulasten der nachfolgenden Generation gemacht. Es ist unbegreiflich, wie in der Politik über Leistungsausweitungen gesprochen und verhandelt wird, ohne die Frage der Kosten und der nachhaltigen Finanzierung im Blick zu haben. Das Ganze wird dann auch noch als Erfolg verkauft. Dabei wäre es wichtig gewesen, dass die Politik das Problem nicht zulasten der nachfolgenden Generationen noch größer macht. Sie hätte, was sie nicht getan hat, gegensteuern müssen.⁴⁶

6. Mehr Einnahmen

6.1 Höhere Beitragssätze

Für eine solche Politik des Gegensteuerns gibt es zwar nicht viele Stellschrauben, aber es gibt sie. Dabei kommen Maßnahmen in Betracht, die die Einnahmen der Rentenversicherung vermehren oder ihre Ausgaben mindern. Der Beitragssatz steigt bis 2060 ohnehin stark an. Ihn über 2025 hinaus zusätzlich anzuheben, um das Rentenniveau nicht zu sehr absinken zu lassen, ist politisch derzeit jedenfalls keine Option. Im Koalitionsvertrag ist eine Haltelinie auch für den Beitragssatz vereinbart worden, finanziert bei Bedarf aus Steuermitteln. Außerdem sollen in der kommenden Legislaturperiode die Sozialversicherungsbeiträge ins-

gesamt unter 40 Prozent bleiben. Die Bewährungsprobe kommt allerdings erst nach 2021.

Im Koalitionsvertrag sind zudem einige Maßnahmen verabredet worden, die zu Mindereinnahmen führen. So sollen Geringverdiener bei den Beiträgen entlastet und Zeitungsverlage durch niedrigere Beiträge für geringfügig beschäftigte Zeitungsverleger befristet subventioniert werden.

6.2 Mehr Beitragszahler

Immer wieder wird erwogen, den Anstieg des Beitragssatzes dadurch zu verlangsamen, dass man den Kreis der Versicherten erweitert. Dies würde zwar nicht den Altenquotienten, wohl aber den Rentnerquotienten mindern. Doch werden Beitragszahler später Rentner. Zusätzliche Beitragszahler verschaffen daher nur einen mittelfristigen Liquiditätsgewinn.⁴⁷ Er könnte den starken Anstieg des Rentnerquotienten zwischen 2020 und 2040 etwas glätten. Deshalb hilft die in den letzten Jahren starke Zunahme der versicherungspflichtigen Beschäftigung bei der Bewältigung des Problems – es muss alles getan werden, dieses Niveau so lange wie möglich zu halten. Eine steigende Arbeitslosigkeit führte auch in der Rentenversicherung zu zusätzlichen Finanzengpässen.

Die Arbeitsmarktpolitik muss daher trotz des aktuellen Höchststandes an Beschäftigung alles daran setzen, Arbeitslosigkeit, insbesondere Langzeitarbeitslosigkeit, weiter zurückzudrängen. Ansatzpunkte sind die Aus-, Fort- und Weiterbildung. Sinnvolle Sozialpolitik fängt mit der Bildungspolitik an. Weitere Handlungsfelder sind die Gesundheitsförderung, die Prävention und die Rehabilitation, die die Koalition weiter stär-

⁴⁶ Siehe auch die Kritik des Präsidenten des Bundesrechnungshofs *Scheller*, Rheinische Post vom 17. Januar 2018.

⁴⁷ Er begünstigt die Versicherten in der Einführungsphase, belastet aber nur dann die künftigen, wenn es sich nicht um einen kontinuierlichen Zuwachs an Versicherten handelt, anders *Werding* (Fn. 37), S. 50.

ken will. Die Erwerbstätigkeit von Frauen muss, was Zahl und Kontinuität angeht, weiter gesteigert werden, auch um damit ihre eigene, vielfach defizitäre soziale Sicherung auszubauen. Dies setzt eine weiter verbesserte Vereinbarkeit von Familie und Beruf voraus. Die Erwerbsquote der Älteren ist zwar in den letzten Jahren deutlich gestiegen, liegt aber noch hinter der Japans, der Schweiz oder Norwegens zurück.⁴⁸ Der Ausschluss der Langzeitarbeitslosen aus der Rentenversicherung, der sie zur Klientel der Grundsicherung werden lässt,⁴⁹ sollte rückgängig gemacht werden; das bedingt effektive Maßnahmen zur Verhinderung von Missbrauch. Dazu findet sich in den Sondierungsergebnissen leider nichts. Auch Mindesteinkommen verbreitern die Beitragsbasis.

Zuwanderung kann das Problem nur mindern,⁵⁰ soweit die Integration in die Gesellschaft und den Arbeitsmarkt gelingt. Doch gibt es insoweit bei der Aus-, Fort- und Weiterbildung große Defizite. Mit der Zeit werden auch Flüchtlinge vielfach allerdings nur weniger qualifizierte Arbeit finden. Damit wäre für die Rentenversicherung ein bescheidener Liquiditätsgewinn auf Zeit verbunden.

6.3 Beamte in die Rentenversicherung?

Manche machen es sich zu einfach. Die Absenkung des Rentenniveaus rückgängig zu machen, sei möglich, man brauche nur die Beamten und die Selbstständigen in die Rentenversicherung einzubeziehen.⁵¹ Richtig an dieser populären Forderung ist: Könnten wir ein Altersvorsorgesystem neu erfinden, gäbe es keine Ausnahmen für Beamte und Selbstständige. Aber wir haben unser historisch gewachsenes System, innerhalb dessen die Beamtenversorgung eine längere Geschichte aufweist als die Rentenversicherung.⁵²

Das schützt nicht vor Veränderung. Doch erfasst die „institutionelle Garantie“ des Grundgesetzes zugunsten des Berufsbe-

amentums in Art. 33 Abs. 5 GG nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auch die Beamtenversorgung.⁵³ Sie abzuschaffen und die Beamten in die Rentenversicherung einzubeziehen, ist ohne eine Änderung des Grundgesetzes nicht möglich. Unzulässig wäre selbst die Einführung einer „gespaltenen Versorgung“ nach dem Vorbild der Kombination aus Rentenversicherung und Zusatzversorgung des öffentlichen Dienstes.⁵⁴ Für eine entsprechende (auch nicht beabsichtigte) Änderung des Grundgesetzes gab und gibt es die notwendigen Zweidrittel-Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat nicht. Gäbe es sie, würden Bund, Länder und Kommunen, auch um eine doppelte Belastung durch Sozialversicherungsbeiträge und Pensionen zu vermeiden, fordern, dass die Rentenversicherung nicht nur die aktiven, sondern auch die pensionierten Beamten übernimmt, sie wären dann eine ständig steigende Last⁵⁵ los. Den Mehreinnahmen der Rentenversicherung stünden sofort höhere Mehrausgaben gegenüber. Die Beamten wären zudem wegen ihrer durchschnittlich längeren Lebensdauer⁵⁶ rententechnisch „teure Risiken“.

48 OECD (Fn. 14), S. 108.

49 Zur Kritik: *Ruland*, in: Schriftenreihe des Deutschen Sozialrechtsverbandes Band 63, 2013, S. 105; *ders.*, Neue Zeitschrift für Sozialrecht 2009, S. 473.

50 OECD (Fn. 14), S. 128 ff.; *Schmidt*, Wirtschaftsdienst 2015, Heft 13, S. 7 ff.; s. a. Sozialbeirat, BT-Drucks. 18/6870, S. 89.

51 Zum Beispiel Berlin Institut (Fn. 32), S. 22; IG Metall, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 21. Juli 2016; s. a. die Berechnungen von *Werding* (Fn. 37), S. 49 ff.

52 Dazu *Ruland*, Möglichkeiten und Grenzen einer Annäherung der Beamtenversorgung an die gesetzliche Rentenversicherung, in: Sachverständigenkommission Alterssicherungssysteme, Anlageband B zum Gutachten, veröffentlicht durch die Bundesregierung von dem Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, 1983, S. 73 ff.

53 Bundesverfassungsgericht (BVerfGE) 70, 69 (89); 76, 256 (319 f.); *Ruland* (Fn. 52), S. 175 ff.

54 BVerfGE 76, 256 (319 f.).

55 Zur Ausgabenentwicklung in der Beamtenversorgung: 6. Versorgungsbericht der Bundesregierung: BT-Drucks. 18/11040, S. 70 ff.; Sachverständigenrat, Herausforderungen des demografischen Wandels, 2011, S. 161 ff.; *Werding* (Fn. 37), S. 21 ff.

56 BT-Drucks. 17/13590, S. 56.

57 Dazu *Ruland*, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 1995, S. 417 ff.; *ders.* (Fn. 52), S. 136 ff.

Aber auch die Beamtenversorgung, die vor ähnlichen demografischen Problemen steht, muss angepasst werden.⁵⁷ Dabei ist jedoch ihr „bifunktionaler“ Charakter⁵⁸ zu berücksichtigen. Sie kombiniert Regelsicherung und betriebliche Altersversorgung in einem System. Die Gesetzgeber in Bund und Ländern haben bislang, nicht immer konsequent, Änderungen im Bereich der Rentenversicherung systemadäquat auf die Beamtenversorgung übertragen.⁵⁹ Auch sollten neue Verbeamtungen auf das verfassungsrechtlich Notwendige begrenzt werden.

6.4 Selbstständige in die Rentenversicherung?

Bei Selbstständigen ist die Problematik eine andere. Die Freiberufler (zum Beispiel Ärzte, Apotheker, Rechtsanwälte) sind in berufsständischen Versorgungseinrichtungen abgesichert. Insoweit besteht kein Handlungsbedarf. Er wird vor allem bei den Solo-Selbstständigen gesehen, die keine Mitarbeiter beschäftigen, meist nur geringe Einkommen beziehen und im Alter häufig zur Klientel der Grundsicherung gehören. Deren Einbeziehung in den Schutz der Rentenversicherung wäre sozialpolitisch notwendig.⁶⁰ Deshalb ist die Übereinkunft im Koalitionsvertrag, Selbstständige, soweit sie nicht anderweit abgesichert sind, in die Rentenversicherung einzubeziehen, grundsätzlich zu begrüßen.

Da der klassische Arbeitnehmerbegriff an Bedeutung verliert – erinnert sei nur an die Problematik der „Schein-Selbstständigen“⁶¹, kann er nicht mehr das entscheidende Zuordnungskriterium dafür bleiben, ob jemand sozialversichert wird oder nicht. Aufgabe der Sozialversicherung war es stets, diejenigen, die zu ihrem Lebensunterhalt auf Erwerbsarbeit angewiesen sind, für den Ausfall oder die Minderung ihrer Erwerbsfähigkeit kollektiv vorsorgen zu lassen, auch um staatliche Hilfe zu vermeiden. Angesichts dieser Zielsetzung kommt dem

Unterschied zwischen abhängiger Beschäftigung und selbstständiger Tätigkeit immer weniger Bedeutung zu. Doch können viele Solo-Selbstständige die vollen Rentenbeiträge nicht aufbringen.⁶² Daran sind Lösungen bisher gescheitert. Sollten welche gefunden werden, Ansätze dazu gibt es auch im Koalitionsvertrag kaum, sind sie wegen der notwendigen zahlreichen Ausnahmen und Befreiungen wohl kaum ein Beitrag zur Verbesserung der Rentenfinanzen. Zu befürchten ist eher das Gegenteil, denn die Beiträge sollen „gründerfreundlich“ ausgestaltet werden.

Alle Parteien sind für eine Vorsorgepflicht für (Solo-)Selbstständige. Ihnen, wie im Koalitionsvertrag vereinbart, ein Wahlrecht zwischen gesetzlicher oder privater Vorsorge einzuräumen, wäre sozialpolitisch nicht sinnvoll. Die nach der Selbsteinschätzung guten Risiken würden sich für die private Vorsorge entscheiden. Die Rentenversicherung braucht aber auch die guten Risiken als Beitragszahler, um die schlechten finanzieren zu können. Auch haben viele Selbstständige bereits ein Konto in der Rentenversicherung, das sie aufstocken könnten.

58 Dazu ausführlich *Ruland* (Fn. 52), Rn. 56 und öfters; *ders.*, SGB 1981, S. 391 (395); so auch die Bundesregierung, BT-Drucks. 11/2910, S. 7; 16/906, S. 60; zu Konsequenzen, vgl. §§ 76 f., 181 Abs. 2a SGB VI, dazu BT-Drucks. 18/3697, S. 64, und *Ruland*: in: *Ruland und Dünn* (Hrsg.), GK-SGB VI, § 66 (2016) Rn. 61 ff.; ebenso: BVerfGE 114, 258 (294 f.).

59 Krit. auch Sachverständigenrat (Fn. 33), S. 163.

60 Vgl. BT-Drucks. 18/8803; 6304; *Ruland*, Zeitschrift für Rechtspolitik 2009, S. 165 ff.; *ders.*, SGB 2008, S. 572 ff.; s. a. *Kreikebohm/Kolakovski/Kockert* und *Rodewald*, Die rentenpolitische Agenda 2030, 2016, S. 62 ff.; *Neumann*, SGB 2010, S. 463 ff.; *Wallrabenstein*, Deutsche Rentenversicherung 2009, S. 329 ff.; *Rische*, RVaktuell 2008, S. 7 ff.

61 Zu ihr: *Mecke*, in: *Masuch/Spellbrink/Becker* und *Leibfried* (Hrsg.), Grundlagen und Herausforderungen des Sozialstaats – BSG und Sozialstaatsforschung, Band 2, 2015, S. 763 (772 ff.); *Ruland* und *Dünn*, in: *Küttner* und *Schliemann* (Hrsg.), Arbeitsrecht 1999, RWS-Forum 16, 2000, S. 223 (226 ff.); *Schmidt* und *Schwerdtner*, Scheinselbstständigkeit, 2. Auflage, 2000.

62 Vgl. *Kreikebohm*, Deutsche Rentenversicherung 2009, S. 326 ff.; s. a. *Jess* und *Ujhelyiova*, Deutsche Rentenversicherung 2009, S. 23 ff.

6.5 Die Einführung eines Maschinenbeitrags

Jüngst ist – allerdings ohne große Resonanz – die Idee eines „Maschinenbeitrags“ wieder belebt worden.⁶³ Die Arbeitgeberanteile sollten sich nicht wie bisher an den gezahlten Löhnen, sondern an der gesamten Wertschöpfung des Unternehmens orientieren. Beitragspflichtig wären dann auch Mieten, Pachten, Fremdkapitalzinsen, Abschreibungen und der Gewinn. Lohnintensive Betriebe würden entlastet, kapitalintensive belastet.⁶⁴ Wirtschaftswissenschaftliche Untersuchungen haben aber gezeigt, dass weder unter dem Aspekt der finanziellen Stabilität der Rentenversicherung, noch des Wachstums und des Wettbewerbs sowie der Verteilungswirkungen eine Umbasierung des Arbeitgeberbeitrags sinnvoll erscheint.⁶⁵ Ein Maschinenbeitrag wäre auch verfassungsrechtlich unzulässig, er mutierte zur Steuer, weil er allen Versicherten zugutekäme, während sich die Fürsorgepflicht des Arbeitgebers, mit der allein seine Beitragsbelastung gerechtfertigt werden kann, nur auf die Beschäftigten seines Unternehmens bezieht.⁶⁶ Auch diese Idee hilft also nicht weiter.

6.6 Eine Erhöhung der Beitragsbemessungsgrenzen

Beiträge werden in der Rentenversicherung bis zur Beitragsbemessungsgrenze erhoben. Sie betragen 2018 in der allgemeinen Rentenversicherung im Jahr 78 000 Euro in den alten und 69 600 Euro in den neuen Bundesländern und erfassen Einkommen bis etwas mehr als dem Doppelten des Durchschnittseinkommens. Würden diese Grenzen – notwendigerweise anpassungsneutral – erhöht, nähme zwar auch die Beitragsbelastung der Versicherten zu, dies beträfe aber – anders als ein höherer Beitragssatz – „nur“ die Versicherten mit höheren Einkommen. Sie bekämen dafür aber auch entsprechend höhere Renten. 2015

hatten rund 1,4 Millionen Versicherungspflichtige Einkommen oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze.⁶⁷ Bei ihrer Anhebung um rund ein Drittel, das wäre in den alten Bundesländern auf rund 100 000 Euro, könnten sich grob geschätzt über 4 Milliarden Euro zusätzliche Beiträge ergeben,⁶⁸ derzeit 0,4 Beitragssatzprozentpunkte. Auf jeden Fall sollte die in ihren Auswirkungen ungerechte Sozialabgabenfreiheit der Entgeltumwandlung⁶⁹ aufgehoben werden. Sie begünstigt nur einen Teil der Arbeitnehmer, mindert aber für alle das Rentenniveau. Es geht dabei um bis zu 4 Prozent des Bruttoeinkommens. Beide Maßnahmen brächten aber im Gegensatz zu einer Anhebung des Beitragssatzes wegen der später höheren Renten nur einen mittelfristigen Liquiditätszuwachs. Sie gingen tendenziell zulasten der betrieblichen Altersversorgung.

63 *Rürup*, Abgabenbescheide für Roboter, Handelsblatt vom 2. Mai 2017.

64 Vorschlag bei *Bischoff*, Sozialer Fortschritt 1980, S. 97 ff.; *Ehrenberg* und *Fuchs*, Sozialstaat und Freiheit, 1980, S. 384 ff.; *Ehrenberg* und *Peter*, Maschinensteuer – Ausweg aus der Finanzkrise der Sozialversicherung, 1984, S. 17 ff.; *Kröniger*, Deutsche Rentenversicherung 1984, S. 732 ff.; *Sieveling*, Der „Maschinenbeitrag“ – eine neue Finanzierungstechnik der Sozialversicherung, 1981.

65 *Schmähl/Henke* und *Schellhaas*, Änderung der Beitragsfinanzierung in der Rentenversicherung?, 1984 ff.; *dies.*, Deutsche Rentenversicherung 1984, S. 235 ff.; Transfer-Enquete-Kommission, Das Transfersystem in der Bundesrepublik Deutschland, 1981, Rn. 441, 448; s. a. *Henke* und *Adam*, Deutsche Rentenversicherung 1982, S. 144 ff.; *Kolb*, Deutsche Rentenversicherung 1980, S. 1 ff.; *Rürup*, Wirtschaftsdienst 1979, S. 549 ff.; *Schmähl*, Deutsche Rentenversicherung 1984, S. 225 ff.

66 *Isensee*, Deutsche Rentenversicherung 1980, S. 145 ff.; *Krause*, Die Öffentliche Verwaltung 1984, S. 740 (743); *Ruland*, Deutsche Rentenversicherung 1985, S. 13 (31 ff.).

67 Vgl. Statistik der Deutschen Rentenversicherung Band 208, Versicherte 2015, 2017, S. 106 f.

68 Diese Maßnahme würde auch höhere Einkommen an der solidarischen Umverteilung in der Rentenversicherung beteiligen, so *Kreikebohm/Kolakowski/Kockert* und *Rodewald* (Fn. 60), S. 105.

69 Dazu krit. *Schmähl* und *Oelschläger*, Abgabenfreie Entgeltumwandlung aus sozial- und verteilungspolitischer Perspektive, 2007; a. A.: *Börsch-Supan/Reil-Held* und *Wilke*, Zur Sozialversicherungsfreiheit der Entgeltumwandlung, MEA-Discussion-Paper 117-07.

6.7 Ein höherer Bundeszuschuss

Neben den Beiträgen sind die Bundeszuschüsse die zweitwichtigste Finanzierungsquelle der Rentenversicherung. Sie machten 2017 rund 68 Milliarden Euro und damit 23,2 Prozent der Einnahmen in Höhe von etwas mehr als 293 Milliarden Euro aus.⁷⁰ Sie werden unter anderem entsprechend der Entwicklung der durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelte und der des Beitragsatzes fortgeschrieben und bis 2060 von 4 Prozent des Bruttoinlandsprodukts auf 5,6 Prozent ansteigen.⁷¹ Aufgabe der Bundeszuschüsse ist zum einen, die der Rentenversicherung aufgebürdeten nicht-beitragsgedeckten Leistungen zu finanzieren.⁷² Sie sind zum andern Ausdruck und Folge der politischen Verantwortung des Staates für das von ihm organisierte Pflichtversicherungssystem, sie sind die Kehrseite des Eigentumsschutzes der Renten.⁷³ Insoweit ist ihre Höhe grundsätzlich eine politische Entscheidung. Dies gilt auch für die Frage, ob die Bundeszuschüsse nach 2030 wegen des starken Anstiegs des Rentnerquotienten über die reguläre Fortschreibung hinaus erhöht werden sollen, wie es bei der Reform 1989/1992 geschehen ist.

Zugesagt war, dass die 2014 erweiterte „Mütterrente“ wesentlich stärker aus Steuermitteln finanziert werden soll.⁷⁴ Dies ist genauso wenig eingehalten worden wie die Zusage, dass die Rentenangleichung in den neuen Bundesländern als Kosten der Wiedervereinigung vom Bund bezahlt wird.⁷⁵ Der Bundeszuschuss ist jeweils nur marginal erhöht worden. Auch die „Mütterrente II“ soll, obwohl es sich um eine Maßnahme des Familienlastenausgleichs handelt, beitragsfinanziert sein. Dies alles muss geändert werden.⁷⁶ Von den vielen Versprechungen im Rentenkonzept des BMAS, was rentenpolitisch alles aus Steuermitteln finanziert werden soll, ist nichts übrig geblieben. Zu ändern ist auch, dass die allgemeine Rentenversicherung an die knappschaftliche Rentenversicherung einen sachlich nicht gerechtfertigten „Wanderungsausgleich“ in

Höhe von rund 2,7 Milliarden Euro zu zahlen hat, der deren Defizit mindert, für das der Bund aufzukommen hat.⁷⁷

Auch was die Rentenpolitik über 2025 hinaus anbetrifft, muss man warnen: Das Paper des BMAS hat – wie die SPD in ihrem Wahlprogramm – die Lösung aller Probleme in einem deutlich höheren Bundeszuschuss gesucht. Dadurch wären, was sich wegen der vielen neuen nicht beitragsgedeckten Leistungen hätte rechtfertigen lassen, auch nicht versicherungspflichtige Personen stärker in die Finanzierung der Rentenversicherung eingebunden worden. Diese Lösung ist jedoch, wie der Koalitionsvertrag zeigt, nicht aufgegangen. Es gibt nur die Zusage, dass die Stabilisierung des Beitragssatzes bis 2025 bei 20 Prozent bei Bedarf aus Steuermitteln finanziert werden soll. Aber nie sind zumal bei solchen Summen Versprechen, Leistungsverbesserungen bei der Rente würden vom Bund bezahlt, erfüllt worden. Dies gilt künftig umso mehr, als der Bundeszuschuss dem Beitragssatz folgend ohnehin deutlich steigen wird. Außerdem erhöhen sich wegen des Alterns der Bevölkerung die Kosten von Kranken- und Pflegeversicherung. Auch in vielen anderen Politikfeldern muss der Fiskus damit klarkommen, dass sich die Bevölkerung im Erwerbsalter von heute rund 50 Millionen bis 2060 auf rund 36 Millionen

70 Vgl. *Viebrok und Heidel*, RV aktuell 2017, S. 291 (293).

71 Sachverständigenrat (Fn. 33), S. 302.

72 Vgl. Bericht der Bundesregierung zur Entwicklung der nicht beitragsgedeckten Leistungen und der Bundesleistungen an die Rentenversicherung vom 13. August 2004, Deutsche Rentenversicherung 2004, S. 569 ff.; *Reineke*, Deutsche Rentenversicherung 2012, S. 1 ff.

73 Vgl. *Ruland*, in: *Ruland/Becker und Axer* (Hrsg.), Sozialrechtshandbuch (SRH), 6. Auflage, 2018, § 17 Rn. 185; ebenso: Bundesregierung BT-Drucks. 14/773, S. 16; s. a. Deutsche Rentenversicherung 2004, S. 569 (571).

74 Amtlicher Mitschnitt der Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel und Bundesminister Gabriel nach der Kabinettsklausur in Meseberg vom 23. Januar 2014.

75 Krit.: *Niemeier*, Wirtschaftsdienst 2017, S. 596 ff.

76 So auch das Gemeinschaftsgutachten der Forschungsinstitute (Fn. 12), S. 63.

77 § 223 SGB VI; zur Kritik: *Ruland*, in: Kommentar zum Recht der gesetzlichen Rentenversicherung, § 223 SGB VI (2015) Anm. 8.2.

verringern wird. Stets hat sich die Finanzpolitik gegenüber der Sozialpolitik durchgesetzt.

6.8 Die Notwendigkeit einer höheren Mindestrücklage

Die Reserven der Rentenversicherung waren Ende 2017 mit rund 33 Milliarden Euro – das entspricht 1,59 Monatsausgaben – so gut gefüllt, dass für 2018 der Beitragssatz um 0,1 Prozentpunkte auf 18,6 Prozent abgesenkt werden konnte. Doch ist dies nur ein „Zwischenhoch“. Wegen der steigenden Ausgaben wird die Nachhaltigkeitsrücklage – nach jetzigen Vorausberechnungen ohne die vereinbarten Veränderungen – bis 2022 so weit aufgebraucht sein, dass für 2023 eine Anhebung des Beitragssatzes erfolgen muss. Dann wird die Nachhaltigkeitsrücklage wieder bei ihrem Mindeststand von 0,2 Monatsausgaben liegen. Diese 0,2 Monatsausgaben sind jedoch zu wenig, um die Liquidität der Rentenversicherung aus eigener Kraft sicherzustellen. Eine nicht vorhergesehene Schwäche der Konjunktur kann dazu führen, dass ein Vorziehen von Raten des Bundeszuschusses oder wie Ende 2005 sogar eine Liquiditätshilfe des Bundes notwendig wird – für die Rentenversicherung verbunden mit einem großen Verlust an Vertrauen. Deshalb wird zu Recht die (Wieder-)Anhebung der Mindestrücklage auf 0,4 oder 0,5 Monatsausgaben gefordert.⁷⁸ Leider fand 2014 ein darauf zielender Gesetzesentwurf der Fraktion der LINKEN⁷⁹ keine Mehrheit⁸⁰. Es ist daher zu begrüßen, dass die Rentenkommission, die die neue große Koalition einsetzen will, auch eine Empfehlung zur notwendigen Höhe der Mindestrücklage abgeben soll.

7. Einsparungen bei den Ausgaben

Die Ausgaben der Rentenversicherung lassen sich mindern, indem man Leistungen kürzt oder sie später beginnen lässt. Da das

Rentenniveau ohnehin deutlich um bis zu 7 Prozentpunkte absinken wird, ist mit einer zusätzlichen politisch gewollten Absenkung nicht zu rechnen. Es soll politisch auch für das Rentenniveau eine „Haltelinie“ geben, wo allerdings, ist für die Zeit nach 2025 offen. Was im Leistungsrecht der Rentenversicherung an Einsparmöglichkeiten bestand, ist inzwischen weitgehend ausgeschöpft worden. Abgesehen von den Leistungen wegen Kindererziehung ist der soziale Ausgleich innerhalb der Rentenversicherung auf ein Minimum reduziert worden; so sind Zeiten der Schul- und Hochschulausbildung nicht mehr rentensteigernd. Die Witwen- beziehungsweise Witwerrenten sind von 60 auf 55 Prozent abgesenkt worden. Was kürzbar war, ist gekürzt worden – da ist nicht mehr viel zu holen.⁸¹

7.1 Änderungen bei den Abschlägen

Der vorzeitige Rentenbezug geht – von der Rente für besonders langjährig Versicherte abgesehen – nicht mehr zulasten der Solidargemeinschaft. Der Versicherte zahlt für jeden Monat einen Abschlag von 0,3 Prozent der Rente – es ist der „Preis“ für die längere Rentenlaufzeit. Wer den Rentenbeginn hinausschiebt, bekommt pro Monat 0,5 Prozent Zuschlag. In kapitalgedeckten Vorsorgesystemen beträgt der Abschlag bis zu 0,6 Prozent, in ihnen ist allerdings der Kapitalzins Maßstab für die Berechnung des Abschlags, während er sich in der Rentenversicherung an der Anpassungsdynamik orientiert. Das Bundessozialgericht hat

78 Reimann, RVaktuell 2015, S. 2 ff.; Ruland, in: Kommentar zum Recht der gesetzlichen Rentenversicherung, § 153 (2017) Anm. 12; Sozialbeirat, BT-Drucks. 19/140, S. 86; 17/11740, S. 76.

79 Vgl. BT-Drucks. 18/3042.

80 Vgl. BT-Drucks. 18/3462.

81 Ruland, Deutsche Rentenversicherung 2005, S. 217 ff.; ders., Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 3. April 2006, S. 15; ähnlich Werding (Fn. 32), S. 43.

die 0,3 Prozent als „fair“ beurteilt.⁸² Eine Erhöhung steht politisch⁸³ nicht zur Diskussion – wegen der längeren Rentenlaufzeiten müsste eher eine Absenkung in Betracht gezogen werden.

Dass Versicherte mit 45 Versicherungsjahren mit 63 beziehungsweise 65 Jahren ohne Abschläge in Rente gehen können, ist und bleibt eine krasse Fehlentscheidung des Gesetzgebers.⁸⁴ Der im Vergleich zu allen anderen Versicherten zwei Jahre längere Rentenbezug ist ein grundloses Geschenk – 2018 für den Durchschnittsverdiener in Höhe von etwas über 33 500 Euro, das die anderen Versicherten, insbesondere die mit niedrigeren Renten, bezahlen müssen. Das müsste, soweit es unter Berücksichtigung des Vertrauensschutzes noch möglich ist, korrigiert werden; bereit dazu ist aber niemand.

Es wäre ein Fehler, wie gelegentlich gefordert wurde, die Abschläge bei Erwerbsminderungsrenten zu streichen.⁸⁵ Alle Älteren würden dann versuchen, über eine Erwerbsminderungsrente abschlagsfrei vorzeitig in Rente zu gehen. Außerdem ist wegen der Einführung der Abschläge bei Erwerbsminderungsrenten zum Ausgleich die Zurechnungszeit deutlich erhöht worden.⁸⁶ Dieser Weg sollte, besonders wenn die Altersgrenzen heraufgesetzt werden, weiter beschritten werden. Im Koalitionsvertrag ist dies auch vereinbart worden, Kosten zwischen 1,7 und 2 Milliarden Euro jährlich.

7.2 Anhebung der Altersgrenzen

Es bleibt das Hinausschieben des Rentenbeginns. Keine Partei hatte den Mut, unangenehme Wahrheiten auszusprechen. Auch im Koalitionsvertrag findet sich dazu nichts. Zu den unangenehmen Wahrheiten gehört die Notwendigkeit, die Altersgrenzen nach 2030 bis 2060 an die um 5 bis 6 Jahre weiter steigende Lebenserwartung anzupassen. Neben dem Rentenniveau ist das Renteneintrittsalter die zweite wichtige Stellschraube zur Regulierung der Rentenausgaben.

Die Regelaltersgrenze 65 wird seit 2012 bis 2029 stufenweise auf 67 Jahre angehoben. Sie liegt 2018 bei 65 Jahren und 7 Monaten, das durchschnittliche Zugangsalter für Altersrenten lag 2016 mit 64,1 Jahren noch über ein Jahr darunter. Von einer Altersgrenze 67, die ab 2029 gelten wird, sind wir weit entfernt.

Die durchschnittliche Rentenbezugsdauer hat sich seit 1960 auf 20 Jahre verdoppelt und wird sich mit der Lebenserwartung weiter verlängern. Der Barwert der Renten würde weiter deutlich steigen zulasten der Beitragszahler. Die Dauer der Erwerbstätigkeit wäre bei Vielen nicht einmal mehr doppelt so lang wie der Rentenbezug. Daher kann und darf eine weitere Heraufsetzung der Altersgrenze für die Zeit nach 2030 kein Tabu sein.⁸⁷

Bleibt es bei der Altersgrenze 65, steigt der Altenquotient bis 2060 um 25 Prozentpunkte auf knapp unter 60 Prozent an. Würde die Altersgrenze ab 2030 bis 2046 auf 70 Jahre ansteigen, verbliebe der Altenquotient zwischen 2040 und 2060 zwischen 35 und 38 Prozent.⁸⁸ Das Problem der Alterung unserer Gesellschaft wäre für die Rentenversicherung weitgehend gelöst. Es wäre auch ein gerechtes Ergebnis. Eine Änderung der Altersgrenze nimmt – anders als immer behauptet wird – den Versicherten nichts weg; es geht nur der Zuwachs an Lebenserwar-

82 Entscheidungen des Bundessozialgerichts 92, S. 206 (211); BSG, Sammlung Sozialrecht 4-2600 § 77 Nr. 1; s. a. BVerfGE, SGB 2010, S. 30 (38); BMAS (Hrsg.), Kommission zur Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme, 2003, S. 86; *Ohsmann/Stolz und Thiede*, Die Angestelltenversicherung 2003, S. 171 ff.

83 Vgl. aber *Börsch-Supan*, Sozialer Fortschritt 2004, S. 258 ff.; *Werdung* (Fn. 32), S. 33.

84 Vgl. *Feld/Kohlmeier und Schmidt*, Wirtschaftsdienst 2014, S. 553 ff.; *Kallweit und Kohlmeier*, Das Rentenpaket der Bundesregierung. Politökonomisch geschickt – ökonomisch falsch, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Arbeitspapier, Nr. 02/2014; *Rürup und Huchzermeier*, Deutsche Rentenversicherung 2014, S. 56 ff.

85 So die Forderung der Sozialverbände, vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 24. August 2016.

86 Vgl. *Ruland*, Neue Juristische Wochenschrift 2007, S. 2086 ff.

87 Vgl. *Schmidt*, Wirtschaftsdienst 2015, Heft 13, S. 7 ff.

88 Gemeinschaftsgutachten der Wirtschaftsforschungsinstitute (Fn. 12), S. 64.

tung nicht mehr voll zulasten der jüngeren Generationen. Ungerecht wäre, diesen Zuwachs allein von den Beitragszahlern bezahlen zu lassen. Nur mit einer Aufhebung der Altersgrenzen lassen sich die Stellschrauben der Rentenversicherung langfristig in ein Gleichgewicht bringen.

Keine der Alternativen ist tragfähig. Bleibt es bei der Altersgrenze von 67 Jahren, werden der Beitragssatz auf bis zu 27 Prozent ansteigen und das Rentenniveau vor Steuern auf bis zu 41 Prozent absinken. Nach dem Koalitionsvertrag soll es zwar „Haltelinien“ für den Beitragssatz und das Rentenniveau geben, wo allerdings, wird für die Zeit nach 2025 nicht gesagt; gesagt wird auch nicht, wie das finanziert werden soll. Scheiden jedoch Beitragssatz und Rentenniveau als Stellschrauben aus, bleibt als Finanzierungsquelle nur ein höherer Bundeszuschuss. Auf ihn zu hoffen, ist aber – wie gezeigt – mehr als spekulativ. Es wäre eine Scheinlösung. Der Forderung nach einem höheren Bundeszuschuss wird sofort die Forderung entgegengehalten werden, den Anstieg der Ausgaben und damit verbunden den des Beitragssatzes zunächst durch rentenversicherungsinterne Maßnahmen, vor allem durch eine Anhebung der Altersgrenzen über 67 hinaus zu begrenzen. Wer ehrlich ist, muss, wenn es Haltelinien für den Beitragssatz und das Rentenniveau geben soll, auch sagen, dass die Lösung dann nur in einer weiteren Anhebung der Altersgrenzen liegen kann. An ihr führt, auch wenn dies politisch sehr schwierig wird, kein Weg vorbei. Politischer Mut und Verantwortungsbewusstsein sind gefragt.

Das Ausmaß des Anstiegs der Lebenserwartung hängt sehr stark von den zugrunde liegenden Annahmen ab. Auch deshalb werben die OECD⁸⁹ und der Sachverständigenrat⁹⁰ für einen Automatismus, nach dem sich die Regelaltersgrenze entsprechend der Veränderung der durchschnittlichen Lebenserwartung verschiebt; für ihn haben sich bereits Norwegen, Dänemark, Italien und die Niederlande entschieden. Eine solche Lösung ist für die künftige Entwicklung

in beide Richtungen offen und wäre damit auch politisch eher durchzusetzen.

Vorgeschlagen wird, die Altersgrenze im Verhältnis 2:1 zu erhöhen. Dahinter steckt – so Börsch-Supan – „die Weisheit, die Proportionen des Lebens zu wahren. Gegenwärtig besteht ein Durchschnittsleben aus etwa 40 Jahren Arbeit und 20 Jahren Rentenbezug. Genauso muss ein zusätzliches Jahr Rentenbezug durch zwei Jahre Arbeit finanziert werden“⁹¹. Steigt die Lebenserwartung um drei Jahre, würde sich die Lebensarbeitszeit um 2 Jahre und die Rentenbezugsdauer um ein Jahr verlängern. Auch wenn man auf die Relation mögliche Arbeitszeit zu Rentenbezugszeit abstellt, sind es 2030 47 zu voraussichtlich 23 Jahren. Es bleibt in etwa bei der Relation 2:1. Von dem erwarteten Anstieg der ferneren Lebenserwartung der 65-Jährigen bis 2060 um zwischen 4,5 und 6 Jahre entfallen auf die Zeit bis 2010⁹² bis 2030 zwei Fünftel und auf die Zeit danach bis 2060 drei Fünftel des Zuwachses, das sind 2,7 beziehungsweise 3,6 Jahre. Rechnet man mit dem gerundeten Mittelwert von 3 Jahren, würde die Altersgrenze bis 2060 von 67 auf 69 Jahre steigen. Wird die Altersgrenze angehoben und arbeiten die Versicherten länger, zahlen sie zwar länger Beiträge und beziehen ihre Rente später, erwerben dafür aber wegen der höheren Zahl an Entgeltpunkten – ein ganz wichtiger Aspekt – auch höhere Rentenanwartschaften, mit denen sie für sich das Absinken des Rentenniveaus auffangen können.

Eine durch tarifvertragliche Leistungen abgesicherte stärkere Flexibilisierung der Altersgrenzen könnte selbst für Berufe mit besonderer körperlicher Belastung eine An-

89 OECD (Fn. 8), S. 108 ff.; s. a. Pensions at a Glance 2015 – OECD and G20 indicators, 2015, S. 31 f., 162 ff.; *Queisser*, Wirtschaftsdienst 2015, Heft 13, S. 28 ff.

90 Sachverständigenrat (Fn. 33), S. 193; ebenso *Börsch-Supan*, in: *Becker/Kaufmann/von Maydell/Schmähl und Zacher* (Hrsg.), Alterssicherung in Deutschland, Festschrift Ruland, 2007, S. 165.

91 *Börsch-Supan* (Fn. 9), S. 13.

92 Der Ausgangswert der heutigen Lebenserwartung basiert auf der Basissterbetafel von 2010/2012, deshalb 2010.

hebung der Regelaltersgrenze zumutbar werden lassen. Auch müssen besonders für diese Versicherten die Möglichkeiten der Fort- und Weiterbildung, der Prävention und der Rehabilitation ausgebaut und besser ausgenutzt werden. Hervorzuheben ist nochmals, wie wichtig eine entsprechende Verlängerung der Zurechnungszeit ist. Um Abschlüsse bei vorzeitigem Rentenbeginn zu mindern, wurde bereits die Möglichkeit geschaffen, schon ab 50 zusätzliche Beiträge entrichten zu können.⁹³ Auch sollten tarifvertragliche Ansätze⁹⁴ wieder belebt werden, die durch die Rente mit 63 verschüttet wurden. Eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit würde dazu führen, dass sich allein bis 2040 das Erwerbspersonenpotenzial um bis zu 700 000 Personen erhöht, verbunden mit einem gesamtwirtschaftlich positiven Wachstumseffekt.⁹⁵

Zu bedenken ist, dass eine – verfassungsrechtlich grundsätzlich zulässige⁹⁶ – Anhebung der Altersgrenzen wegen des Vertrauensschutzes längere Übergangsregelungen braucht und nur stufenweise vollzogen werden kann. Daher: Je mehr Zeit bis zum Inkrafttreten einer solchen Regelung vergeht, umso geringer ist ihr Einspareffekt. Die Politik verliert kostbare Zeit, wenn sie weiter die Probleme leugnet und mit einer Entscheidung bis nach 2030 wartet.⁹⁷

8. Maßnahmen gegen Altersarmut

8.1 Die Diskussion um eine möglicherweise steigende Altersarmut

Im Wahlkampf – aber auch schon vorher – ist das Thema einer steigenden Altersarmut mit zum Teil ganz irreführenden Meldungen immer mehr in den Vordergrund gedrängt worden. Auch das hat zu einer Verunsicherung der Bevölkerung, damit zu Staatsverdrossenheit geführt und so dem Populismus in Deutschland Vorschub geleistet. Für eine Dramatisierung besteht jedoch kein Anlass. Nochmals zur Erinnerung: 2015 hatten Ehepaare über 65 ein monatliches

Nettoeinkommen von im Durchschnitt 2 543 Euro, alleinstehende Männer eines von 1 614 Euro und alleinstehende Frauen eines von 1 420 Euro.⁹⁸ Demgegenüber betragen der sozialhilferechtliche Regelsatz für Alleinstehende 416 Euro im Monat (2018) und der durchschnittliche Bruttobedarf bei der Grundsicherung 808 Euro (2017).⁹⁹ Etwas mehr als 400 000 Personen haben 2016 ergänzend neben der Altersrente Leistungen der Grundsicherung bezogen¹⁰⁰ – mehr Frauen als Männer; das sind viele, zu viele. Doch es ist nur ein Anteil von 2,6 Prozent. Er ist nur halb so hoch wie bei der Gesamtbevölkerung.¹⁰¹ Niedrige Renten sind kein Beleg für Altersarmut.¹⁰² Sie können mit Beamtenpensionen, Leistungen der berufsständischen Versorgungswerke oder der betrieblichen und privaten Altersvorsorge zusammentreffen. Die niedrigere Rente der nur teilzeitbeschäftigt gewesenen Ehefrau zum Beispiel ist ein Zusatzeinkommen zum Rentnerhaushalt, daher kein Indiz für Armut.

Altersarmut ist derzeit kein allgemeines Problem. Betroffen sind vor allem Geringqualifizierte, Bezieher von Erwerbsminderungsrenten, Langzeitarbeitslose, Solo-Selbstständige¹⁰³, Alleinerziehende bezie-

93 Dazu *Kreikebohm/Kolakowski/Kockert* und *Rodewald* (Fn. 60), S. 150 f.; *Ruland*, SGB 2017, S. 121 (125).

94 Zu ihnen: *Kreikebohm/Kolakowski/Kockert* und *Rodewald* (Fn. 60), S. 138 ff.

95 Vgl. Prognos, AG (*Ehrentraut* und *Moog*), Lebenserwartung, Lebensarbeitszeit und Renteneintritt bis 2040, 2016, S. 12.

96 Vgl. *Ruland*, in: *Manssen/Jachmann und Gröpl* (Hrsg.), Nach geltendem Verfassungsrecht, Festschrift Steiner, 2009, S. 662 ff.

97 Unzutreffend daher *Bofinger*, *Süddeutsche Zeitung* vom 29. September 2017, S. 19: „Die Debatte über eine Rente mit 69 oder 70 kann man auch noch in zwanzig Jahren führen.“

98 BT-Drucks. 18/10751, S. 88.

99 Zahlen des Statistischen Bundesamtes zu: Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, aus dem Internet, September 2017.

100 Rentenversicherung in Zahlen 2017, S. 74; s. a. BT-Drucks. 17/11741, S. 79 ff.

101 Vgl. *Becker*, Zeitschrift für Sozialreform 2012, S. 123 (130 ff.); *Börsch-Supan*, Armut im Alter, MEA-Discussion-Paper 11-2015, S. 2 ff.; s. a. *Andreas* und *Hörstermann*, Zeitschrift für Sozialreform 2012, S. 209 (222).

102 BT-Drucks. 17/11741, S. 49 ff., 79 f.; *Bieber* und *Klebulda*, Deutsche Rentenversicherung 2005, S. 362 ff.

103 Die Grundsicherungsquote der Selbstständigen ist mit 3,7 Prozent um das 1,8fache höher als die der abhängig Beschäftigten, BT-Drucks. 18/10571, S. 128.

hungsweise geschiedene Frauen und Personen mit Migrationshintergrund – Personen, von denen die meisten schon vor dem Rentenbezug auf Sozialhilfe angewiesen waren.¹⁰⁴ Altersarmut ist nahezu immer die Folge von vorangegangener Einkommensarmut. Allerdings steigt die Zahl. Seit 2003 hat sie sich mehr als verdoppelt.¹⁰⁵ Das liegt vor allem daran, dass die Zahl der ergänzend auf Grundsicherung angewiesenen Erwerbsminderungsrentner sich seitdem mehr als verdreifacht hat,¹⁰⁶ und dass viele Erwerbsbiografien Lücken aufweisen, in denen zum Beispiel nicht versicherte selbstständige Tätigkeiten ausgeübt worden sind.

Künftig wird die Zahl der Rentner, die ergänzend auf Grundsicherung angewiesen sind, zwar ansteigen, aber nicht in dem Maße, das vielfach angenommen wird. Zutreffend ist, dass das Rentenniveau sinken wird, im Ausmaß abhängig von den sonst ergriffenen Maßnahmen, etwa im Hinblick auf die Altersgrenzen. Unzutreffend ist jedoch, ein Absinken des Rentenniveaus mit einer zunehmenden Altersarmut gleichzusetzen; das Rentenniveau ist kein Indikator für Altersarmut.¹⁰⁷ So wird sich nach dem Rentenversicherungsbericht 2017 der aktuelle Rentenwert von heute 31,03 Euro bis 2030 auf 41,51 Euro erhöhen, eine Steigerung je Jahr um mehr als 2,6 Prozent, insgesamt um fast 34 Prozent.¹⁰⁸ Dennoch wird, weil die Nettolöhne noch stärker steigen, das Sicherungsniveau vor Steuern auf 45,0 Prozent absinken.¹⁰⁹

Die Sorge, dass eine Absenkung des Rentenniveaus dazu führt, dass die Leistungen der Grundsicherung stärker angepasst werden als die Renten und so die Rentenversicherung ihre Legitimität verliert, ist unbegründet. Auch wenn die Renten zwar, das ist der Preis des Alterns unserer Bevölkerung, nicht voll der Entwicklung der Löhne folgen werden, werden sie aber auch in Zukunft stärker steigen als die Leistungen der Grundsicherung.¹¹⁰ Nach allen Prognosen der zukünftigen wirtschaftlichen Entwicklung nimmt die Arbeitsproduktivität weiter-

hin zu. Auch in Zukunft können sich die Arbeitnehmer für den Lohn einer Stunde Arbeit immer mehr leisten. Die Löhne, aber auch die Renten werden sich „real“ weiter erhöhen, gerechnet wird mit einem Prozent Kaufkraftsteigerung je Jahr und auch längerfristig mit Rentenanpassungen von 2,5 Prozent.¹¹¹ Wenn die Kaufkraft der Renten steigt, wird Altersarmut tendenziell eher abnehmen. Im Übrigen gibt es mit der Anhebung der Altersgrenzen ein Mittel, um ein zu starkes Absinken des Rentenniveaus zu verhindern.

Dennoch wird damit gerechnet, dass sich der Anteil der Grundsicherungsfälle bei Rentnern bis 2030 auf über 3,5 Prozent erhöhen wird.¹¹² Betroffen werden davon auch wegen der zunehmenden Frauenerwerbstätigkeit nicht die „normalen“ Zwei-Personen-Rentnerhaushalte sein. Ebenso werden die Versicherten in Normalarbeitsverhältnissen nur selten armutsgefährdet sein. Auch die Hinterbliebenensicherung ist deutlich besser als ihr Ruf; Hinterbliebene sind seltener auf ergänzende Leistungen der Grundsicherung angewiesen als Versicherte.¹¹³ Die etwas ansteigende Altersarmut ist keine Folge des Absinkens des Rentenniveaus, sondern beruht darauf, dass die Problemgruppen, bei denen schon heute die Rente im Alter nicht reicht, zunehmen werden. Es ist die Zunahme der Beschäftigten im Niedriglohnbereich vermehrt von Personen mit Migrationshintergrund, es sind die Bezieher

104 Ausführlich *Kaltenborn*, Grundsicherung wegen Alters: Zugänge und Rentenbezug, Mai 2016, S. 68 ff.; s. a. *Brettschneider und Klammer*, Deutsche Rentenversicherung 2016, S. 110 ff.

105 Rentenversicherung in Zeitreihen, 2017, S. 275.

106 Rentenversicherung in Zahlen 2017, S. 74. Dazu auch *Bäcker*, Soziale Sicherheit 2012, S. 365.

107 Ausf. *Gunkel*, Aktuelles Presseseminar (Fn. 8), S. 22; *Börsch-Supan* (Fn. 9), S. 13.

108 BT-Drucks. 19/140, S. 36; s. a. RVaktuell 2017, S. 63.

109 BT-Drucks. 19/140, S. 30.

110 So auch *Börsch-Supan und Breyer*, Süddeutsche Zeitung vom 23. Juli 2016; s. aber *Brettschneider*, Zeitschrift für Sozialreform 2012, S. 149 (156).

111 *Börsch-Supan* (Fn. 9), S. 13.

112 *Bäcker*, Deutsche Rentenversicherung 2008, S. 357 ff.; s. a. *Börsch-Supan* (Fn. 101), S. 9 f.

113 Dazu ausf. demnächst *Ruland*, in: Die Angemessenheit der Altersrentensysteme, DRV-Schriften Band 114, 2018.

der Renten wegen Erwerbsminderung, Alleinerziehende und ehemals Selbstständige.

8.2 Ansätze zur Bekämpfung von Altersarmut

Künftig möglicherweise steigende Altersarmut durch ein höheres Rentenniveau zu bekämpfen, wäre eine sehr teure und äußerst ineffiziente Maßnahme. Ein erhöhtes Rentenniveau begünstigt die Versicherten mit hohen Renten deutlich mehr als die mit niedrigen Renten, bringt also nichts. In dem Koalitionsvertrag wird die Erweiterung der Mütterrente als ein wichtiger Baustein zur Bekämpfung von Altersarmut „verkauft“. Das mag in 3 Prozent der Fälle zutreffen, in 97 Prozent der Fälle aber nicht. Unter dem Gesichtspunkt der Armutsbekämpfung wäre es ebenfalls eine äußerst ineffektive Maßnahme.

Die Armutsbekämpfung muss gezielt bei den eben genannten Problemgruppen ansetzen, nur dann ist sie effektiv. Mindestlöhne sollten erweitert und durchgesetzt werden. Für den Fall der Erwerbsminderung sind die Zurechnungszeiten bis zum 65. Lebensjahr mit gutem Ergebnis¹¹⁴ verlängert worden und sollen zu Recht weiter verlängert werden. Für die Einbeziehung von (Solo-)Selbstständigen in die Rentenversicherung sollte ein Weg gefunden werden. Der Ausschluss der Langzeitarbeitslosen aus der Rentenversicherung sollte rückgängig gemacht werden. Die Frauenerwerbstätigkeit ist deutlich angestiegen,¹¹⁵ was sich auch in durchschnittlich steigenden Rentenanrechten niederschlägt. Das wichtigste Anliegen, um die soziale Sicherung von Frauen weiter zu verbessern, sind effektive Möglichkeiten der Kinderbetreuung in Kindergärten und Schulen, damit Kindererziehung und Erwerbstätigkeit besser miteinander verbunden werden können. Statt mit viel Geld – wie von der CSU gefordert und nun vereinbart – für vor 1992 geborene Kinder die Kindererziehungszeiten nochmals zu

verlängern, wäre es viel effektiver und finanziell weniger aufwendig, diese Zeiten steuerfinanziert speziell für Personen zu verlängern, die jetzt mehrere Kinder erziehen; gerade sie haben es sehr schwer, eine Erwerbstätigkeit auszuüben.¹¹⁶

8.3 Die „Grundrente“: eine falsche Entscheidung

Auch im Koalitionsvertrag hat man sich auf den Vorschlag der SPD geeinigt, eine „Solidarrente“ einzuführen. Sie soll nun „Grundrente“ heißen. Urheber der Idee ist die frühere Arbeitsministerin Frau von der Leyen (CDU), die als erste eine „Lebensleistungsrente“ gefordert hat. Allerdings haben sich ihre immer wieder geänderten Vorschläge nicht umsetzen lassen.¹¹⁷ Auch das jetzt vereinbarte Modell wird scheitern. Zu den bekannten Einwänden kommt hinzu, dass es diejenigen benachteiligt, die eine gesetzliche Rente beziehen, gegenüber denjenigen, die eine betriebliche oder private Rente erhalten. Das darf nicht sein.¹¹⁸

Die „Grundrente“ will Altersarmut bekämpfen und eine „Lebensleistung“ anerkennen. Wer sein Leben lang gearbeitet hat, soll, wenn sein Einkommen im Alter nicht reicht, mehr haben als nur die subsidiäre, von der Bedürftigkeit abhängige sozialhilferechtliche Grundsicherung. Deshalb soll die neue Rente langjährig Beschäftigten im Alter ein Einkommen in Höhe von 10 Prozent oberhalb des regional durchschnittlichen Brutto-

114 Dazu *Buntenbach* (Fn. 8), S. 9 f.

115 *Brenke und Clemens* (Fn. 9), S. 675 (679).

116 Dazu *zul. Mika/Czaplicki und Post*, RVaktuell 2016, S. 117 ff.

117 Gegen diesen Vorschlag (vgl. BT-Drucks. 18/4558): Sozialbeirat, BT-Drucks. 18/6870, S. 98 ff.; 18/95, S. 86, 89 ff.; 17/11740, S. 80 f.; *Buntenbach* (Fn. 8), S. 11 f.; *Brettschneider*, Zeitschrift für Sozialreform 2012, S. 149 (161 ff.); *Mandler*, Wirtschaftsdienst 2012, S. 822 (823 f.); *Gasche*, Wirtschaftsdienst 2012, S. 605 (607); *Rische*, RVaktuell 2014, S. 2 (8 f.); *Ruland*, Süddeutsche Zeitung vom 2. Mai 2016, S. 20; *ders.*, Deutsche Rentenversicherung 2013, S. 101 (110); 2012, S. 73 (80); inzwischen zeitweilig auch die CSU, vgl. dpa vom 3. August 2016, 16:18 Uhr.

118 Zum Folgenden bereits *Ruland*, Süddeutsche Zeitung vom 22. Januar 2018, S. 18; krit. auch *Köhler-Rama*, Wirtschaftsdienst 2018, S. 76.

bedarfs der Grundsicherung gewährleisten, 2018 wären es rund 880 bis 900 Euro im Monat. Voraussetzung sind 35 Jahre mit Pflichtbeiträgen und (vor allem) Kinderberücksichtigungszeiten (je Kind meist 7 Jahre). Der Berechtigte muss zudem bedürftig sein, sein Einkommen und das seines Partners werden angerechnet. Zuständig soll die Rentenversicherung werden, die wohl auch – ordnungspolitisch falsch – die Kosten für diese nicht beitragsgedeckte Hilfeleistung zu tragen hat.

Das gleiche Problem stellt sich, wenn bei der Grundsicherung betriebliche oder private Renten zu berücksichtigen sind. Für sie ist jedoch ab 2018 ein Freibetrag für Altersvorsorge eingeführt worden.¹¹⁹ Bei der Hilfe zum Lebensunterhalt und bei der Grundsicherung werden bis zu 208 Euro (2018) monatlich aus einer freiwilligen zusätzlichen Altersvorsorge des Berechtigten nicht als Einkommen angerechnet. Besondere zeitliche Voraussetzungen gibt es keine. Zuständig sind die Sozialhilfeträger. Dieser Freibetrag soll ein Anreiz für Geringverdiener sein, mehr zusätzlich für das Alter vorzusorgen. Freibeträge gibt es auch, wenn der Hilfebedürftige Erwerbseinkommen erzielt. Sie sind je nach Art des Einkommens unterschiedlich hoch. Auch bei der Anrechnung von Vermögen kennt das Sozialhilferecht Freibeträge, die nach dem Koalitionsvertrag angehoben werden sollen.

Käme die neue Grundrente, gäbe es für das gleiche Grundproblem – Anrechnung von Renten auf Sozialhilfeleistungen – verschiedene Lösungsansätze mit unterschiedlichen Auswirkungen: Die Grundrente käme wegen der langen zeitlichen Voraussetzungen nur wenigen Rentnern zugute, könnte also nur in sehr geringem Maße Altersarmut beseitigen. Gezahlt würden jedoch Beträge, die zumeist höher wären als der Freibetrag für Altersvorsorge. Davon würden aber, da nirgendwo gespeichert ist, ob jemand vollzeit- oder teilzeitbeschäftigt war, in den nächsten Jahrzehnten überwiegend nur Personen profitieren, die langjährig nur halbtags oder geringfügig beschäftigt wa-

ren. Der sozialhilferechtliche Freibetrag für Altersvorsorge hilft hingegen allen Betriebsrentnern, die im Alter ergänzend auf die Grundsicherung angewiesen sind, da keine 35 Beitragsjahre vorausgesetzt werden. Dass es einen Freibetrag nur für Betriebsrenten, nicht aber auch für gesetzliche Renten gibt, ist kaum zu erklären und nur schwer mit dem Gleichheitssatz vereinbar. Deshalb mehrten sich die Stimmen, die eine Freibetragsregelung auch für gesetzliche Renten vorgeschlagen haben.

Der Koalitionäre hätten auf sie hören sollen. Die neue Leistung, auf die sie sich verständigt haben, ist unsystematisch und benachteiligt die gesetzlich Rentenversicherten. Eine sachgerechte Lösung kann nur im Sozialhilferecht gefunden werden; dort ist das Problem angesiedelt und zwar bei der Bestimmung des auf die Hilfe zum Lebensunterhalt beziehungsweise auf die Grundsicherung anzurechnenden Einkommens. Dabei Freibeträge einzuführen, ist ein systemkonformer Ansatz, der in das Gesamtkonzept der Regelungen für das Zusammentreffen von Einkommen beziehungsweise Einkommensersatzleistungen und Vermögen auf die Sozialhilfe beziehungsweise Grundsicherung hineinpasst. Es besteht kein Grund, nur bei dem Zusammentreffen von gesetzlicher Rente und Sozialhilfe hiervon abzuweichen.

Diese Abweichung wäre umso weniger einseitig, als sie die Personen, die eine gesetzliche Rente beziehen, nun auch noch erheblich benachteiligt. Ihnen steht, weil sie pflichtversichert waren, im Fall der Not der Freibetrag für Altersvorsorge nicht zu, er setzt eine freiwillige zusätzliche Altersvorsorge voraus; die Grundrente erhalten sie nur, wenn sie 35 Pflichtbeitragsjahre aufweisen können, wenn nicht, bekommen sie weder das eine noch das andere, sie gehen

119 § 82 Abs. 4 und 5 SGB XII, eingeführt durch Art. 2 Nr. 1 des Betriebsrentenstärkungsgesetzes vom 17. August 2017 (BGBl. I S. 3214) mit Wirkung vom 1. Januar 2018 (Art. 17 Abs. 1 des Gesetzes); dazu Ruland, SGB 2017, Heft 12, Editorial S. 1.

leer aus. Würde der Freibetragsansatz auch für gesetzliche Renten gelten, würde er allen Rentnern helfen und nicht, wie bei der Grundrente vorgesehen, nur den langjährig Versicherten. Daher käme der auch hier vorgeschlagene Freibetrag wesentlich mehr Versicherten und vor allem auch Frauen zugute, die nur selten Anspruch auf die Grundrente hätten. Er wäre ein wirksamer Ansatz gegen Altersarmut.

Er würde zudem Brüche vermeiden. Freiwillig in der Rentenversicherung Versicherte können den Freibetrag erhalten, von der Grundrente wären sie ausgeschlossen. Da trotz der Grundrente in vielen Fällen ergänzende Leistungen der Sozialhilfe notwendig sind, wird eine Doppelprüfung der Bedürftigkeit bei Sozialhilfe- und Rentenversicherungsträgern zur Regel. Wie die bundesweit agierende Deutsche Rentenversicherung Bund ortsnah die Bedürftigkeit prüfen soll, ist ohnehin ein Rätsel. Im Übrigen führte eine Grundrente zu einer systemwidrigen Vermischung von Prinzipien des Sozialhilfe- und des Versicherungsrechts. All das ist seit langem bekannt.

Die Politik muss einsehen, dass sie mit der im Ansatz richtigen Einführung von Freibeträgen für Altersvorsorge ungewollt das Konzept der „Grund-“ oder „Solidarrente“ endgültig hat obsolet werden lassen. Alle Vorgängermodelle sind gescheitert. Weil die Grundrente nun auch noch die gesetzlich Rentenversicherten im Vergleich zu Betriebsrentnern deutlich schlechter stellen würde, lässt auch sie sich nicht realisieren. Das Konzept ist gescheitert. Der richtige Lösungsansatz ist, die zu enge Beschränkung der geltenden Freibetragsregelung nur auf freiwillige Vorsorge aufzugeben und die Regelung auf alle Vorsorgeformen, insbesondere auch auf die gesetzliche Rente, auszudehnen. Der Gesetzgeber könnte dann auch überlegen, ob er Hilfebedürftigen – es sind zumeist Frauen, die Kinder erziehen – nicht auch eine entsprechende Vergünstigung einräumt. Es bieten sich ihm also weitere Wege an, Altersarmut zu ver-

meiden, er muss sich nur richtig entscheiden. Noch ist es nicht zu spät.

9. Eine schwierige Entscheidung

Die Rentenpolitik wird wegen der demografischen Entwicklung vor schwierige Entscheidungen gestellt. Das Älterwerden unserer Gesellschaft hat in allen Systemen der Alterssicherung – auch und vor allem in der Rentenversicherung – unabänderlich seinen Preis. Die Politik muss bestimmen, wie dieser Preis gezahlt werden soll. Auch wenn sie in absehbarer Zeit keine Entscheidung treffen sollte, wäre dies dennoch eine Entscheidung. Dann wird zulasten der Versicherten der Beitragssatz stark steigen und das Rentenniveau vor Steuern deutlich sinken. Beides will die Politik aber soweit wie möglich zum Beispiel mit „Haltelinien“ verhindern. Dann muss der Preis in anderer Weise gezahlt werden. Im Wahlkampf wurde vorgeschlagen, den Bundeszuschuss entsprechend zu erhöhen, den Preis also über Steuern zu finanzieren. Das würde alle Steuerzahler treffen, somit auch Personen, die nicht rentenversichert sind, wie zum Beispiel Beamte, Selbstständige und Personen mit Einkommen oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze und aus Vermögen. Die Folge wäre allerdings auch, dass der hohe Steueranteil den Versicherungscharakter der Rentenversicherung immer mehr zurückdrängen würde. Da der Bundeszuschuss ohnehin mit dem Beitragssatz deutlich ansteigt, ist es sehr unwahrscheinlich, dass die Finanzpolitik sich noch darüber hinaus mit einem weiteren hohen Milliardenbetrag der Rentenversicherung gegenüber verpflichten wird. In dem Koalitionsvertrag ist für die Zeit nach 2025 von einem höheren Bundeszuschuss keine Rede mehr, obwohl der Rentenversicherung zusätzlich kein beitragsgedeckte Lasten überbürdet werden sollen.

Auch künftig wird, wenn die Forderung nach einem höheren Bundeszuschuss erhoben

wird, die (Finanz-)Politik verlangen, zuerst einmal die Lösungsmöglichkeiten im System auszuschöpfen, das heißt die Altersgrenzen anzuheben. Das ist der Weg, der verhindert, dass sich die sich weiter verlängernde Lebenserwartung über längere Rentenlaufzeiten allein zulasten der Solidargemeinschaft auswirkt. Auch führen mehr Versicherungsjahre zu mehr Rente, so dass ein Ausgleich der Niveauminderung erfolgt. Der Weg ist zwar sehr effektiv, weil sich mit ihm das demografische Problem der Rentenversicherung in den Griff bekommen lässt. Er ist aber sehr unpopulär. Daher wird die Politik ihn nicht von sich aus einschlagen. Die von der CDU vorgeschlagene und nun in dem

Koalitionsvertrag vereinbarte Rentenkommission soll mit ihren Vorschlägen, wie die „Stellschrauben der Rentenversicherung in ein langfristiges Gleichgewicht“ zu bringen sind, den Weg zu dieser Entscheidung vorbereiten. Sie wird es schwer haben.

Anschrift des Verfassers:

Prof. Dr. Franz Ruland
bis 2005 Geschäftsführer des Verbandes
Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR)
von 2009 bis 2013 Vorsitzender des Sozialbeirats
Straßlacher Straße 1B
81479 München