

Rentenpläne dürfen Beitragssatzziele nicht gefährden

Bewertung der Vorschläge der Bundesregierung für den „Regierungsdialog Rente“

12. September 2011

Zusammenfassung:

Die von der Bundesregierung vorgeschlagenen Maßnahmen können die gesetzliche Rentenversicherung sinnvoll weiterentwickeln, wenn die Finanzierung stimmt. Insbesondere muss gewährleistet sein, dass die gesetzlichen Beitragssatzziele für die Rentenversicherung (max. 20 % bis 2020 und max. 22 % bis 2030) eingehalten werden.

Hierfür erforderlich ist insbesondere, dass die geplante Zuschussrente als versicherungsfremde Leistung aus zusätzlichen Steuermitteln finanziert wird. Es darf nicht sein, dass die Beitragszahler der Rentenversicherung für eine neue Leistung aufkommen müssen, die keinen positiven Zusammenhang zur Höhe der gezahlten Beiträge aufweist, sondern im Gegenteil sogar durch jeden zuvor gezahlten Beitragseuro sinkt.

Die geplanten Verbesserungen bei der Erwerbsminderungsrente sind grundsätzlich zu begrüßen. Sie erreichen zielgenau diejenigen, die nicht in der Lage sind, bis zum vollen Rentenalter von künftig 67 Jahren zu arbeiten. Die damit verbundenen Mehraufwendungen müssen allerdings beitragsneutral finanziert werden. Das ist möglich, wenn die teuren Frühverrentungsprivilegien in der Rentenversicherung abgeschafft werden.

Die geplante Lockerung der Hinzuverdienstgrenzen bei vorgezogenen Altersrenten kann in Einzelfällen helfen, den Übergang vom Erwerbsleben in den Ruhestand zu gestalten. Besser wäre allerdings, gleich ganz auf die überflüssigen und in der Anwendung bürokratischen Hinzuverdienstgrenzen zu verzichten.

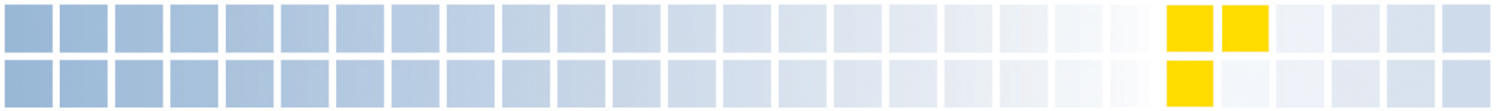
Im Einzelnen:

1. Zuschussrente aus Steuermitteln finanzieren

Die geplante Zuschussrente kann eine sinnvolle Ergänzung des Rentensystems sein, wenn sie sachgerecht ausgestaltet und finanziert wird.

Noch ist Altersarmut in Deutschland erfreulicherweise selten. Nur 2,4 % der über 64-Jährigen waren am Jahresende 2009 auf Leistungen der „Grundsicherung im Alter“ angewiesen. Das angesichts des demografischen Wandels notwendigerweise sinkende Rentenniveau kann allerdings dazu führen, dass mehr gesetzliche Renten als heute auch nach langjähriger Beitragszahlung nicht oder kaum höher liegen werden als die Leistungen der Grundsicherung, auf die jeder unabhängig von einer Vorleistung einen Anspruch hat. Vor diesem Hintergrund ist nachvollziehbar, dass die Bundesregierung mit einer neuen Leistung gewährleisten will, dass langjährige Beitragszahlungen an die Rentenversicherung ein Alterseinkommen deutlich oberhalb des Grundsicherungsniveaus sichern.

Zu Recht soll die geplante Zuschussrente auf diejenigen begrenzt werden, die längere Zeit von Erwerbsarbeit, Kindererziehung oder Pflege vorweisen können und ergänzend vorgesorgt haben. Wer Rentenleistungen oberhalb des Grundsicherungsniveaus erhält, sollte auch eine anzuerkennende Vorleistung erbracht haben. Es ist auch nicht zu viel verlangt, wenn als Voraussetzung für die Zuschussrente erwartet wird, dass die Versicherten zumindest drei Viertel des Erwachsenenlebens bis zum vollen Rentenalter ei-



ner Arbeit nachgegangen sind, Kinder erzo- gen oder Angehörige gepflegt haben.

Ohnehin darf nicht vergessen werden: Die beste Vorsorge gegen spätere Altersarmut ist ein hohes Beschäftigungsniveau. Durch- gehende Erwerbsbiografien sind die wich- tigste Voraussetzung dafür, dass der Einzel- ne – über die gesetzliche Rentenversiche- rung bzw. über betriebliche oder private Al- terssicherungssysteme – für das Alter vor- sorgen kann. Eine erfolgreiche Beschäfti- gungspolitik ist daher das wirkungsvollste Mittel gegen spätere Altersarmut. Renten- rechtliche Maßnahmen können immer nur teilweise kompensieren, wenn in früheren Jahren nicht ausreichend vorgesorgt wurde.

Bei der Ausgestaltung der geplanten Zu- schussrente müssen drei Bedingungen erfüllt werden:

Erstens darf ihre Finanzierung nicht über Beiträge, sondern muss über zusätzliche Steuermittel erfolgen. Die Beitragszahler dür- fen nicht für die Finanzierung von versiche- rungsfremden Rentenleistungen herangezo- gen werden, die in keinem positiven Zu- sammenhang zur Höhe der gezahlten Bei- träge stehen, sondern im Gegenteil sogar mit jedem zuvor gezahlten Beitragseuro sinken.

Zweitens müssen alle anderen Einkommen – auch Partnereinkommen – auf die Zuschuss- rente voll angerechnet werden. Es darf nicht sein, dass zusätzliche Steuermittel für solche Rentner aufgewendet werden, die anderwei- tig ausreichend versorgt sind. Die Finanze- rungslasten des Sozialstaates können nur dann auf das Notwendige begrenzt werden, wenn der Staat seine Transferzahlungen zielgenau einsetzt. Die Anrechnungsrege- lungen im Bereich der Hinterbliebenenver- sorgung können hierbei als Vorbild dienen und in ähnlicher Weise übernommen wer- den.

Drittens muss die bisherige Mindestrente – die sog. Rente nach Mindesteinkommen – durch die Zuschussrente ersetzt werden. Es macht keinen Sinn, ein neues Mindestren- tensystem einzuführen und ein altes, wenig

zielgenaues und damit teures System den- noch weiter aufrechtzuerhalten.

Die bisherige Rente nach Mindesteinkom- men begünstigt auch solche Personen, die auf andere Weise hinreichend versorgt sind, z. B. durch Versorgungsansprüche aus pri- vaten und anderen gesetzlichen Alterssiche- rungssystemen oder über ein hohes Part- nereinkommen verfügen.

Sie kommt zudem auch solchen Personen zugute, die nie privat oder betrieblich vorge- sorgt haben. Dabei beruht das System der Alterssicherung in Deutschland bereits seit Jahrzehnten auf dem Drei-Säulen-Modell von gesetzlicher Rentenversicherung, be- trieblicher Altersversorgung und privater Ei- genvorsorge. Spätestens seit Einführung der Riester-Rente mit ihrer Zulagenförderung ist ergänzende private Vorsorge auch für jeden zumutbar und finanzierbar. Wenn daher die geplante Zuschussrente zu Recht voraus- setzt, dass zumindest in den letzten Jahren ergänzende Altersvorsorge geleistet wurde, ist nicht nachvollziehbar, warum dennoch für viele weitere Jahre die Rente nach Mindest- einkommen aufrechterhalten werden soll, die dies nicht verlangt.

Bleibt die Rente nach Mindesteinkommen unverändert erhalten, wäre sie auf viele Jah- re hinaus das gegenüber der Zuschussrente überwiegende, deutlich teurere Mindestren- tensystem in der gesetzlichen Rentenversi- cherung. Obwohl die Rente nach Mindest- einkommen bereits seit Jahren ausläuft und ausschließlich zu einer Höherwertung von Pflichtbeiträgen führt, die vor 1992 geleistet wurden, belastet sie noch immer die Renten- kassen in Höhe von fast 3 Mrd. € pro Jahr, allein die Neurentenfälle eines Jahres verur- sachen noch immer Kosten in Höhe von rund 100 Mio. € jährlich.

Im Rahmen des Regierungsdialogs Rente sollten darüber hinaus folgende Fragen dis- kutiert werden:

- Als Voraussetzung für die Zuschussrente soll nach den Regierungsplänen genü- gen, dass eine beitragspflichtige Erwerbs- tätigkeit ausgeübt worden ist, ganz unab-

hängig von der geleisteten Arbeitszeit. Laut Koalitionsvertrag sollte dagegen die geplante Rentenaufstockung von einer Vollzeittätigkeit abhängig gemacht werden. Da die Arbeitgeber die Arbeitszeiten ihrer Beschäftigten bereits heute an die Sozialversicherung melden, wäre es jedenfalls für die Zukunft möglich, die Gewährung einer Zuschussrente an das Vorliegen von Vollzeitarbeit zu binden. Damit würde der auch sonst im Rentenrecht verankerten Erwartung Rechnung getragen, dass jedenfalls dann eine Vollzeiterwerbstätigkeit verlangt werden kann, wenn die eigenen Kinder das zehnte Lebensjahr vollendet haben.

- Bislang ist nicht definiert, in welcher Höhe privat bzw. betrieblich vorgesorgt werden muss, damit dies als Voraussetzung für die Zuschussrente anerkannt wird. Das aber ist zwingend erforderlich: Es darf nicht sein, dass Minibeiträge privater Vorsorge genügen, um zusätzliche staatliche Leistungsansprüche zu erwerben. Angesichts der bestehenden staatlichen Förderung ist es angemessen und zumutbar, dass als Leistungsvoraussetzung für die Zuschussrente zumindest 3 % des Einkommens für private Vorsorge verlangt wird. Schließlich kann der Gesetzgeber erwarten, dass die staatliche Förderung von maximal 4 % des Einkommens von den Berechtigten auch weitgehend genutzt wird.
- Klärungsbedürftig ist auch noch, in welcher Form private Altersvorsorge erbracht worden sein muss, um leistungsbegründend für die Zuschussrente berücksichtigt zu werden. Zumindest in den ersten Jahren sollten neben Riester-Verträgen und betrieblicher Altersvorsorge auch andere Formen der Altersvorsorge Berücksichtigung finden, da die derzeit rentennahen Jahrgänge bei ihrer Entscheidung über die Wahl der Altersvorsorge nicht über die heutigen Möglichkeiten (Riester-Rente bzw. Anspruch auf Entgeltumwandlung für betriebliche Altersvorsorge) verfügt haben.

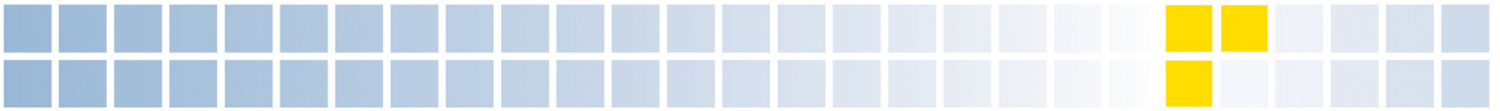
- Zudem muss Vorsorge getroffen werden, dass der Anspruch auf Zusatzrente nicht dadurch erworben bzw. erhöht wird, dass Leistungen der privaten oder betrieblichen Altersvorsorge bei Eintritt in das Rentenalter kapitalisiert werden. Deshalb sollten Kapitalleistungen als Rentenleistung berücksichtigt werden. Ein Beispiel hierfür findet sich im Krankenversicherungsrecht (§ 229 Abs. 1 Satz 3 SGB V), wo Abfindungen zu 1/120-tel als monatlicher Zahlbetrag angerechnet werden.

2. Verlängerung der Zurechnungszeit bei Erwerbsminderungsrenten beitragsneutral umsetzen

Die geplante Verlängerung der Zurechnungszeit bei Erwerbsminderungsrenten ist grundsätzlich zu begrüßen, muss aber beitragsneutral umgesetzt werden.

Mit der Senkung des Rentenniveaus sinkt zugleich auch das Leistungsniveau der Erwerbsminderungsrente, ohne dass dies im gleichen Maße wie bei der Alterssicherung durch private oder betriebliche Altersvorsorge ausgeglichen wird. Deshalb liegt der Anteil der Erwerbsminderungsrentner, die auf ergänzende Grundsicherung angewiesen sind, heute um ein Vielfaches höher als der der Altersrentner. Daher sind die geplanten Verbesserungen bei der Erwerbsminderungsrente sinnvoll. Sie stellen zielgenau diejenigen besser, die nicht mehr in der Lage sind, bis zum vollen Rentenalter zu arbeiten. Die Ausgestaltung der Verlängerung der Zurechnungszeit – stufenweise, parallel zur Anhebung der Regelaltersgrenze – ist nachvollziehbar und sachgerecht, weil damit der erwarteten Verlängerung der Lebensarbeitszeit Rechnung getragen wird.

Die für die Rentenversicherung mit der geplanten Verbesserung des Erwerbsminderungsschutzes verbundenen Mehraufwendungen müssen aber beitragsneutral finanziert werden. Das ist möglich, wenn die teuren Frühverrentungsprivilegien in der Rentenversicherung abgeschafft werden, durch die – anders als bei der Erwerbsminderungsrente – Versicherte begünstigt werden, die



durchaus in der Lage sind, bis zum vollen Rentenalter zu arbeiten.

Insbesondere sollte auf den vorzeitigen abschlagfreien Rentenzugang nach 45 Beschäftigungsjahren („Rente für besonders langjährig Versicherte“) verzichtet werden. Durch diese mit dem „RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz“ eingeführte neue Rentenart, die an das Vorliegen von mindestens 45 Jahren mit Pflichtbeiträgen aus Beschäftigung, selbstständiger Tätigkeit und Pflege sowie Zeiten der Kindererziehung bis zum zehnten Lebensjahr des Kindes gebunden ist, werden neue Anreize zur Frühverrentung geschaffen. Denn für die Begünstigten fällt – wenn sie vorzeitig abschlagfrei in Rente gehen – die Summe aller zukünftigen Rentenzahlungen höher aus, als wenn sie bis zum vollen Rentenalter weiterarbeiten. Ein vorzeitiger Renteneintritt ohne Abschläge ist damit nicht nur mit dem Prinzip der vorleistungsorientierten Rente unvereinbar, sondern widerspricht vor allem auch dem Ziel einer Verlängerung der Lebensarbeitszeit. Fehlanreize für einen vorzeitigen Rentenzugang mit 65 Jahren werden ausgerechnet für diejenigen gesetzt, die in der Lage sind bis 67 Jahre zu arbeiten.

Die neu geschaffene Rentenart begünstigt zudem Versicherte mit besonders vielen Beitragsjahren und damit regelmäßig deutlich überdurchschnittlichen Rentenansprüchen. Bezahlen müssen dieses Privileg dagegen alle Versicherten, die nicht die Wartezeit von 45 Jahren erfüllen, und damit vor allem die Bezieher niedriger Renten. Ebenso fragwürdig ist die mit der Regelung verbundene einseitige Begünstigung von Männern, deren Alterseinkommen ohnehin im Durchschnitt das von Frauen deutlich übersteigt.

Korrekturbedarf besteht ferner bei der Zuerkennung von Erwerbsminderungsrenten. Sie sollten künftig ausschließlich in Abhängigkeit von der vorhandenen Restleistungsfähigkeit gewährt werden. Mit den heutigen „Arbeitsmarktrenten“ sichert die gesetzliche Rentenversicherung – wegen einer nur unzureichenden Erstattung ihrer Aufwendungen durch die Bundesagentur für Arbeit – dagegen in erheblichem Umfang Arbeitsmarkttrisi-

ken ab. Wer noch arbeiten kann, von dem sollte auch erwartet werden, dass er dem Arbeitsmarkt zur Verfügung steht.

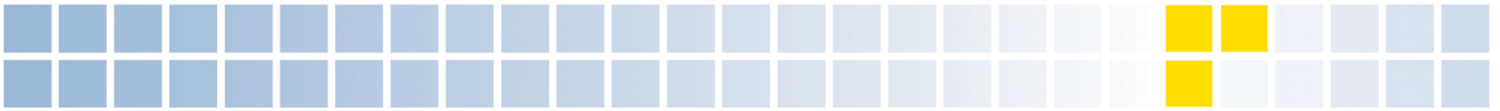
3. Hinzuverdienstgrenzen ganz aufheben

Die geplante Lockerung der Hinzuverdienstmöglichkeiten bei vorgezogenen Altersrenten („Kombirente“) kann in Einzelfällen dabei helfen, den Übergang von der Arbeits- in die Erwerbsphase gleitend zu gestalten, und die notwendige Verlängerung der Lebensarbeitszeit sinnvoll zu flankieren.

Die Kürzung bzw. der Wegfall einer vorgezogenen Altersrente bei Aufnahme einer Arbeit wird von den Betroffenen heute regelmäßig als finanzieller Verlust empfunden und beeinträchtigt daher die Bereitschaft, dennoch eine neue Beschäftigung anzutreten. Ältere Arbeitnehmer könnten bei Umsetzung der vorgeschlagenen Neuregelung leichter berechnen, in welchem Umfang sie trotz ihres vorzeitigen Rentenbezugs weiter erwerbstätig bleiben können. Vor allem würde das Signal gesetzt, dass der Renteneintritt – entgegen mancher Vorstellung – keinem Arbeitsverbot gleichkommt. Erwerbsaustritt und Renteneintritt würden stärker voneinander entkoppelt und flexiblen Modellen zur Gestaltung des Übergangs von der Arbeits- in die Ruhestandsphase mehr Raum gegeben.

Die praktische Bedeutung der jetzt geplanten Änderung dürfte allerdings aus folgenden Gründen sehr begrenzt sein:

- Da künftig grundsätzlich erst ab 63 Jahren eine vorgezogene Altersrente bezogen werden kann und ab Erreichen der Regelaltersgrenze von derzeit 65 Jahren ohnehin keine Hinzuverdienstgrenzen mehr gelten, beschränkt sich der potenziell betroffene Personenkreis im Wesentlichen auf die nur rund 200 Tsd. sozialversicherungspflichtig Beschäftigten 63- und 64-Jährigen.
- Schon bislang ist es rentenrechtlich möglich, mit 63 Jahren die Arbeitszeit z. B. auf die Hälfte zu reduzieren und daneben eine Teilrente in Höhe einer halben Voll-



rente zu beziehen. Insofern bringt die geplante Neuregelung hier auch keine Erleichterung. Zudem ändert sich auch nichts an den Gründen, weshalb die Kombination aus Teilzeitbeschäftigung und Teilrente bislang kaum genutzt wird: Da der vorzeitige Teilrentenbeginn lebenslange Rentenabschläge mit sich bringt, ziehen es die meisten Teilzeitbeschäftigten vor, ihren Rentenanspruch erst dann zu stellen, wenn sie mit der Arbeit ganz aufhören. Denn damit vermeiden sie lebenslange Rentenabschläge und ersparen sich eine doppelte Rentenantragstellung in einem relativ kurzen zeitlichen Abstand.

- Der praktisch wichtigste Fall, in dem die Hinzuverdienstgrenzen stören bzw. wie ein Arbeitsverbot wirken, wird durch die geplante Neuregelung nicht gelöst: Probleme bereiten die Hinzuverdienstgrenzen immer dann, wenn ein Bezieher einer vorzeitigen Altersrente unerwartet wieder eine Arbeit aufnimmt, z. B. weil er nach Rentenbeginn unverhofft wieder eine Stelle gefunden hat, vom alten Arbeitgeber wieder rekrutiert wird oder eine selbstständige oder ehrenamtliche, aber vergütete Tätigkeit aufnimmt. In diesen Fällen kommt es immer wieder zu Verärgerung, weil dann zunächst die bereits bezogene Rente deutlich gekürzt werden muss und anschließend – manchmal nur Monate später, wenn die Regelaltersgrenze von derzeit 65 Jahren erreicht ist – wieder neu zu beantragen und zu berechnen ist. Dieses Problem wird auch durch die geplante Neuregelung nicht ausgeräumt.

Besser und konsequenter wäre daher, gleich ganz auf die überholten und in der Überwachung bürokratischen Hinzuverdienstgrenzen zu verzichten. Wer vor Erreichen der Regelaltersgrenze in Rente geht, sollte unbegrenzt hinzuverdienen dürfen, so wie alle anderen Altersrentner auch.

Die ursprüngliche Begründung für die Notwendigkeit von Hinzuverdienstgrenzen bei vorgezogenen Altersgrenzen – nämlich finanzielle Belastungen für die Rentenversi-

cherung zu vermeiden – besteht heute ohnehin nicht mehr. Da vorzeitiger Rentenbezug nahezu ausnahmslos mit Rentenabschlägen verbunden ist, wäre auch dann, wenn Beschäftigte in Einzelfällen in vorgezogene Altersrente gehen, obwohl sie ihre bisherige Tätigkeit weiter ausüben, kein Schaden für die Rentenversicherung damit verbunden.

Ansprechpartner:

BDA | DIE ARBEITGEBER

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

Soziale Sicherung

T +49 30 2033-1600

soziale.sicherung@arbeitgeber.de