

Die Rentenpolitik vor schwierigen Entscheidungen**

1. Noch keine Entscheidung über die künftige Rentenpolitik

Auch 6 Wochen nach der Bundestagswahl am 24. September wissen wir nicht, was rentenpolitisch geplant ist. Es steht noch keine Koalition und daher gibt es auch noch keinen Koalitionsvertrag, der darüber Auskunft geben könnte. Die Wahlprogramme der Parteien waren rentenpolitisch nahezu unergiebig¹. Für die CDU war die Rentenversicherung bis 2030 gut aufgestellt; die Weiterentwicklung für die Zeit danach sollte in einem parteiübergreifenden gesellschaftlichen Konsens unter Einbeziehung der Tarifpartner geregelt werden, wofür eine Rentenkommission bis 2019 Vorschläge unterbreiten soll. Das Eingeständnis, inhaltlich kein Konzept haben, versprach nichts, schloss auch nichts aus. Allerdings hat sich die Kanzlerin in dem Fernsehen festgelegt, dass es mit ihr keine Rente mit 70 geben soll, was aber auf Widerspruch innerhalb ihrer Partei gestoßen ist. Die FDP wollte die Höhe der Renten von der durchschnittlichen Lebenserwartung der jeweiligen Generation abhängig machen und so einen fairen Ausgleich zwischen den Generationen schaffen. Außerdem solle die Altersvorsorge „nach dem Baukastenprinzip organisiert“ werden. Betriebliche und private Vorsorge müssten daher attraktiver werden, auch weil das Rentenniveau daran angepasst werden müsste, dass unsere Bevölkerung altert. Alle Details blieben offen. Die SPD wollte bis 2030 das Rentenniveau vor Steuern bei 48% und den Beitragssatz bei 22% deckeln. Die vielen Milliarden Euro, die dies bis 2045 kosten würde, sollte als „Demografiezuschuss“ der Bund tragen. Die Linken wollten das Rentenniveau bei 53% stabilisieren und die Altersgrenze auf 65 Jahre zurückführen. Sie waren, da sich für sie kein Koalitionspartner abzeichnet, am freiesten, mit Versprechen zu werben, die sie nachher nicht zu halten brauchen.

Aus diesen zum Teil sehr gegensätzlichen Wahlprogrammen lassen nicht einmal Vermutungen ableiten, was uns rentenpolitisch erwartet. Daher kann sich mein Vortrag nur auf die sachlich notwendigen rentenpolitischen Maßnahmen beziehen, unabhängig davon, ob sie politisch umgesetzt werden.

* Der Verfasser war bis 2005 Geschäftsführer des (ehemaligen) Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR) und von 2009 bis 2013 Vorsitzender des Sozialbeirats.

** Text eines Vortrages, den der Verfasser am 8. November 2017 im Rahmen der 25. Jahrestagung der Bundesarbeitsgemeinschaft der Versicherungsämter in München gehalten hat. Der Vortrag erweitert und aktualisiert einen Beitrag, den der Verfasser in der NZS 2016, 721 ff. veröffentlicht hat.

¹ Dazu bereits Ruland, in: Süddeutsche Zeitung vom 14.7.2017, S. 2.

2. Zur Notwendigkeit langfristiger Überlegungen zur Rentenpolitik

Die Rentenversicherung ist mit 2015 über 53,8 Mio., davon über 37 Mio. aktiv Versicherten, knapp 20 Mio. Rentnern und Einnahmen und Ausgaben von jeweils rund 288 Mrd. Euro der größte Teilbereich sozialer Sicherung in Deutschland und damit ein elementarer Bestandteil des Sozialstaates. In der Rentenversicherung ergänzen sich staatliche und private Verantwortung, der Staat organisiert die Vorsorge, der Einzelne betreibt sie. Sie wird im Umlageverfahren finanziert; mit den eingehenden Beiträgen werden die laufenden Renten bezahlt. Bei der Größe dieses Systems ist eine Kapitaldeckung ausgeschlossen. Notwendig wäre ein Kapital von weitaus mehr als 4 Billionen Euro². Die langfristige Sicherung des Systems beruht auf der Versicherungspflicht, die der RV auch die künftigen Generationen von Erwerbstätigen mit Ausnahme der Beamten und der meisten Selbständigen zuweist.

Der Gesetzgeber ist zu einer nachhaltigen Rentenpolitik verpflichtet. Der Zwanzigjährige, der 2017 erstmals Beiträge zur Rentenversicherung entrichtet, wird nach heutigem Stand 2064 mit 67 Jahren in Rente gehen, diese rund 20 Jahre lang bis 2084 beziehen und es kann sich dann noch für rund 3 Jahre bis 2087 eine Witwenrente anschließen. Rechnet man die bis dahin verlängerte Lebenserwartung mit ein, sind wir bei 2090. Das ist der sich ständig fortschreibende Zeithorizont, für den wir den Versicherten als Gegenleistung für ihre Beiträge Leistungen zusichern müssen. Die Politik darf daher rentenpolitisch nicht nur in Legislaturperioden denken, sie muss ihrer generationenübergreifenden Verantwortung gerecht werden.

Von dieser Notwendigkeit war im Wahlkampf nichts zu hören. Eine Ausnahme war ein Konzept zur Alterssicherung, das das BMAS Ende 2016 vorgelegt hatte³. 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, d.h. 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. 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 Baby-Boomer-Generation ist Ende der dreißiger Jahre in Rente gegangen.

² Vgl. Frick/Grabka, Wochenbericht DIW 2010, Nr. 3, S. 8 (ohne Hinterbliebenenversorgung); frühere Zahlen bei Eitenmüller/Hain, DRV 1998, 634 ff.; Müller/Roppel, Acta Demographica 1990, 107 (117); Recht/Haneberg, BABI. 1993/11, S. 5 (6).

³ BMAS, Gemeinsam stark. Das Gesamtkonzept im Detail, 2016; dazu Buntenbach, in: Aktuelles Presseseminar der DRV Bund, DRV-Schriften Bd. 110, S. 7 f.; Ruland, NZS 2017, Editorial zu Heft 14, S. III f.

Aber, das darf man dabei nicht vergessen, die 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.
- Die fernere Lebenswartung der 65Jährigen beträgt derzeit für Männer 17,5, für Frauen 20,7 Jahren. Das sind gegenüber 1960 5 bzw. 6 Jahre mehr⁴. Sie steigt bis 2060 um rund 6 Jahre, für Männer auf 88, für Frauen auf 91 Jahre.
- 1960 kamen 18 über 65Jährige auf Hundert 20 - 64Jährige, 2015 waren es bereits 34,7, 2030 werden es 47,6 und 2060 59,7 sein.
- Geht man dagegen als Basis von den 67Jährigen aus, liegt der Altenquotient 2030 bei 39,6% und 2060 bei 52,1%; 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% und steigt nur auf 38% an⁵.
- Unsere Bevölkerung nimmt bis 2020 auf 83,5 Mio. leicht zu, sinkt dann bis 2060 je nach Zuwanderung auf 73 bis 68 Mio. Personen. Das Institut der deutschen Wirtschaft geht in einer aktuellen Prognose jedoch wegen der steigenden Geburtenzahlen und der hohen Zuwanderung davon aus, dass selbst noch 2035 in Deutschland eine Million Menschen mehr leben werden als heute⁶. Aber auch diese Prognose erwartet, dass schon bis 2035 der Anteil der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter deutlich zurückgeht.
- Sie sinkt von heute rund 50 Mio. auf rund 36 Mio.⁷. Verlängerte sich das faktische Erwerbsalter bis 67, wären es 2 Mio. mehr. Allerdings zeigen neuere Untersuchungen, dass eine stärkere Frauenerwerbstätigkeit und eine höhere Zuwanderung die Zahl der Erwerbstätigen hat deutlich ansteigen lassen, so dass 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 meistern⁸.
- Die Rentenbezugsdauer hat sich im Vergleich zu 1960 nahezu verdoppelt, statt 10 nun knapp 20 Jahre – eine Wertsteigerung der Rente, die viel zu wenig Beachtung

⁴ Zu den – auch folgenden – Zahlen zur Bevölkerung: Stat. Bundesamt, Bevölkerung bis 2060, 13. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, aktualisierte Rechnung auf Basis 2015, 2017.

⁵ Gemeinschaftsgutachten der Wirtschaftsforschungsinstitute Herbst 2017, S. 64.

⁶ IWD, Meldung vom 29.9.2017.

⁷ Dazu OECD-Wirtschaftsberichte: Deutschland, 2016, S. 105.

⁸ Brenke/Clemens, DIW-Wochenbericht Nr. 35, 2017, 675 ff.

findet. Sie wird sich ohne Reformen entsprechend der gestiegenen Lebenserwartung weiter verlängern.

4. Die erwarteten rentenpolitischen Konsequenzen des Status Quo

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 haben⁹. Vor allem wegen der mehrfach geänderten Anpassungsformel, deretwegen die Renten langsamer ansteigen als die Einkommen, beträgt das Rentenniveau vor Steuern, das 1990 bei 55% lag, 2016 nur noch 47%, es soll 2030 um die 44% liegen, eine Minderung um ein Fünftel. Der Beitragssatz ist derzeit dank der guten Konjunktur mit 18,7% so niedrig wie Ende der 1980er Jahre – doch er steigt nach 2020 bis 2030 auf 22%, bereits 2031 wird das gesetzliche Beitragssatzziel¹⁰ von 22% überschritten. Wegen dieser Maßnahmen sinkt die Rendite der Rentenversicherung, bleibt aber mit 2,1 bis 2,5% deutlich positiv¹¹.

Das BMAS ging in seinem Papier zur Alterssicherung davon aus, dass der Beitragssatz bis 2045 kontinuierlich auf 23,6% ansteigt und das Rentenniveau vor Steuern auf 41,7% absinkt, obwohl die Renten je Jahr im Schnitt deutlich über 2% angepasst werden. Nach in der Tendenz übereinstimmenden¹² Vorausberechnungen der OECD¹³, des RWI¹⁴, des MEA¹⁵, der Prognos AG¹⁶ und von Prof. Werding (Bochum)¹⁷, dessen Ergebnisse von dem Sachverständigenrat 2015¹⁸ übernommen wurden, wird der Beitragssatz zur Rentenversicherung für 2040 auf knapp 24%, 2050 auf 25%¹⁹ und 2060 auf 26% geschätzt²⁰. Bei einem ungünstigen Szenario steigt er auf 27,5%. Der Gesamtsozialversicherungsbeitrag läge dann bei rund

⁹ Zusammenfassend: Ruland, DRV 2005, 217 ff.

¹⁰ Vgl. § 154 III 1 Nr. 1 SGB VI.

¹¹ Zahlen der Deutschen Rentenversicherung Bund, vgl. Ohsmann/Thiede, Pressefachseminar 2009; s.a. Sozialbeirat, BT-Dr. 16/3700, 79 ff; Gasche, SozFortschritt 2011, 115 (119); Klemke, RV 2014, 106 ff.; Stiftung Warentest, RVaktuell 2006, 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/Breyer, Süddeutsche Zeitung v. 23.7.2016.

¹² Vgl. die Zusammenstellung durch den Sozialbeirat, BT-Dr. 18/6870, 95.

¹³ OECD (Fn. 7), S. 102 ff.

¹⁴ Vgl. Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI), Demografie und Rente – Die Effekte einer höheren Erwerbstätigkeit Älterer auf die Beitragssätze zur Rentenversicherung, 2013.

¹⁵ MEA-Pensim 2.0 (Holthausen/Rausch/Wilke), Weiterentwicklung eines Rentensimulationsmodells, Konzeption und ausgewählte Anwendungen, 2012, MEA-Discussion-Paper 3-2012.

¹⁶ Die Zukunft der Altersvorsorge vor dem Hintergrund von Bevölkerungsalterung und Kapitalmarktentwicklung, 2014.

¹⁷ 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.

¹⁸ Mehr Vertrauen in Marktprozesse, Jahrgutachten 2014/2015, 2014, S. 302.

¹⁹ Das RWI (Fn. 14) kommt für 2050 auf 24,4% (S. 14).

²⁰ Ähnlich MEA (Fn. 15), S. 35, 40 mit Werten je nach Annahme auch über 26%.

50%²¹. Weil Beitragssatz und Rentnerquotient steigen, sinkt das Rentenniveau vor Steuern bis 2040 auf rund 43%, bis 2060 auf rund 42%, im ungünstigen Fall noch darunter²².

5. Erste Konsequenz: Kein Wahlgeschenke

Aus diesen Zahlen wird deutlich: Es gibt keinerlei Spielraum für Wahlgeschenke. Der jetzigen Rentnergeneration geht es ohnehin besser als jeder anderen vorher oder nachher. Ehepaare erzielen 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 Euro²³. Nur 2,5% der Rentner(innen) sind ergänzend auf Leistungen der Grundsicherung angewiesen, deutlich weniger als der Rest der Bevölkerung.

Es ist schlimm genug, dass die Rente mit 63 und die Erweiterung der Mütterrente 2014 die Rentenfinanzen noch über 2030 hinaus mit über 3% der Ausgaben stark belasten²⁴. Auch die Angleichung des Rentenrechts in den neuen Bundesländern kostet die Rentenversicherung viel Geld. Aus dem Versprechen, der Bund würde die Kosten tragen, wurde nichts²⁵. Er beteiligt sich wie bei der „Mütterrente“ nur marginal. Forderungen, das Rentenniveau nicht weiter absinken zu lassen, ohne zu erklären, wie das finanziert werden soll, sind unverantwortlich. Genauso verbietet sich die von der CSU geforderte erneute Erweiterung der Mütterrente mit Kosten von über 7 Mrd. Euro im Jahr²⁶, sofern sie wieder – was zu befürchten ist – mit den Beiträgen der Versicherten zu bezahlen ist. Die Politik darf das Problem nicht zu Lasten der nachfolgenden Generationen noch größer machen. Sie muss gegensteuern. Dafür gibt es aber nicht allzu viele Stellschrauben, aber es gibt sie. Dabei kommen Maßnahmen in Betracht, die die Einnahmen der Rentenversicherung vermehren oder ihre Ausgaben mindern.

6. Mehr Einnahmen

6.1 Mehr Beiträge

Der Beitragssatz steigt bis 2060 ohnehin stark an. Ihn schon jetzt bis Ende 2030 stärker als notwendig ansteigen zu lassen, z.B. auf 23%, um eine „Demografiereserve“ zu bilden, ist schon im Ansatz problematisch, weil es keinen „Altenberg“ gibt, der „untertunnelt“ werden könnte. Die Demografie wird sich nicht auf den Jetzt-Zustand zurückentwickeln, es bleibt bei

²¹ Werding (Fn. 17), S. 26, 46; Sachverständigenrat (Fn. 18), S. 302 f.

²² Vgl. Werding, Alterssicherung, Arbeitsmarktdynamik und neue Reformen: Wie das Rentensystem stabilisiert werden kann, Bertelsmann Stiftung, 2013, S. 10; im Anschluss daran Berlin Institut (Fn. 17), S. 13; die Deutsche Bundesbank, Monatsbericht August 2016, S. 74, kommt auf Werte bis zu 40,5 %. Nach dem RWI (Fn. 14) sinkt das *Bruttorentenniveau* bis 2060 auf bis zu 37%; ähnlich MEA (Fn. 15), S. 35, 39.

²³ BT-Drucks. 18/10751, 88.

²⁴ Vgl. Schmidt, Wirtschaftsdienst 2015, Heft 13, S. 7 ff.; Werding (Fn. 22), S. 14.

²⁵ Krit.: Niemeier, Wirtschaftsdienst 2017, 596 ff.

²⁶ Zu dieser abenteuerlichen Forderung der CSU die Berichte in der Süddeutschen Zeitung und der FAZ vom 28.7.2016.

dem hohen Altenquotienten. Mit einer hohen Rücklage könnte man aber den starken Anstieg des Beitragssatzes bis 2040 etwas abflachen. Das setzte jedoch eine Reserve von mehreren 100 Mrd. Euro voraus²⁷, die politisch weder durchzusetzen noch – besonders in Wahlkampfzeiten – zu bewahren ist.

Eine Erweiterung des Kreises der Versicherten würde zwar nicht den Altenquotienten, wohl aber den Rentnerquotienten mindern. Doch werden Beitragszahler später Rentner. Zusätzliche Beitragszahler verschaffen daher nur einen mittelfristigen Liquiditätsgewinn²⁸. Er kann aber den starken Anstieg des Rentnerquotienten zwischen 2020 und 2040 etwas glätten. Deshalb hilft die starke Zunahme der versicherungspflichtigen Beschäftigung in den letzten Jahren 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 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 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 zurück²⁹. Der Ausschluss der Langzeitarbeitslosen aus der Rentenversicherung, der sie zur Klientel der Grundsicherung werden lässt³⁰, sollte rückgängig gemacht werden, das bedingt effektive Maßnahmen zur Verhinderung von Missbrauch. Auch Mindesteinkommen verbreitern die Beitragsbasis.

Zuwanderung kann das Problem nur mindern³¹, 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 wenn auch weniger qualifizierte Arbeit finden. Damit ist für die Rentenversicherung ein bescheidener Liquiditätsgewinn auf Zeit verbunden.

²⁷ Information der Prognos AG.

²⁸ 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. 22), S. 50.

²⁹ OECD (Fn. 7), S. 108.

³⁰ Zur Kritik: Ruland, in: SDRV Bd. 63, 2013, S. 105; ders., NZS 2009, 473.

³¹ OECD (Fn. 7), S. 128 ff.; Schmidt, Wirtschaftsdienst 2015, Heft. 13, S. 7 ff.; s.a. Sozialbeirat, BT-Dr. 18/6870, 89.

6.2 Eine Erhöhung der Beitragsbemessungsgrenzen

Beiträge werden in der Rentenversicherung bis zur Beitragsbemessungsgrenze erhoben. Sie beträgt 2017 in der allgemeinen Rentenversicherung im Jahr 76.200 Euro in den alten und 68.400 Euro in den neuen Bundesländern (2018: 78.000 Euro bzw. 69.600 Euro) und erfasst Einkommen bis etwas mehr als dem Doppelten des Durchschnittseinkommens. Würden diese Grenzen – notwendigerweise anpassungsneutral – erhöht, nähme zwar auch die Beitragsbelastung der Versicherten zu, 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 Mio. Versicherungspflichtige Einkommen oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze³². Bei ihrer Anhebung um rund ein Drittel, das wäre in den alten Bundesländern auf rund 100.00 Euro, könnten sich grob geschätzt über 4 Mrd. Euro zusätzliche Beiträge ergeben³³, derzeit 0,4 Beitragssatzprozentpunkte. Auf jeden Fall sollte die in ihren Auswirkungen ungerechte Sozialabgabenfreiheit der Entgeltumwandlung³⁴ aufgehoben werden. Sie begünstigt nur einen Teil der Arbeitnehmer, mindert aber für alle das Rentenniveau. Es geht dabei um bis zu 4% 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 zu Lasten der betrieblichen Altersversorgung.

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 Selbständigen in die Rentenversicherung einzubeziehen³⁵. Richtig an dieser populären Forderung ist: Könnten wir ein Altersvorsorgesystem neu erfinden, gäbe es keine Ausnahmen für Beamte und Selbständige. Aber wir haben unser historisch gewachsenes System, innerhalb dessen die Beamtenversorgung eine längere Geschichte aufweist als die Rentenversicherung³⁶.

Das schützt nicht vor Veränderung. Doch erfasst die „institutionelle Garantie“ des Grundgesetzes zugunsten des Berufsbeamtentums in Art. 33 V GG nach ständiger Rechtsprechung des BVerfG auch die Beamtenversorgung³⁷. 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

³² Vgl. Statistik der Deutschen Rentenversicherung Bd. 208, Versicherte 2015, 2017, S. 106 f.

³³ Diese Maßnahme würde auch höhere Einkommen an der solidarischen Umverteilung in der Rentenversicherung beteiligen, so Kreikebohm/Kolakowski/Kockert/Rodewald, Die rentenpolitische Agenda 2030, 2016, S. 105.

³⁴ Dazu krit. Schmähl/Oelschläger, Abgabenfreie Entgeltumwandlung aus sozial- und verteilungspolitischer Perspektive, 2007; a.A.: Börsch-Supan/Reil-Held/Wilke, Zur Sozialversicherungsfreiheit der Entgeltumwandlung, MEA-Discussion-Paper 117-07.

³⁵ Z.B. Berlin Institut (Fn. 17), S. 22; IG Metall, FAZ vom 21.7.2016; s.a. die Berechnungen von Werding (Fn. 22), S. 49 ff.

³⁶ 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.

³⁷ BVerfGE 70, 69 (89); 76, 256 (319 f.); Ruland (Fn. 36), S. 175 ff.

Kombination aus Rentenversicherung und Zusatzversorgung des öffentlichen Dienstes³⁸. Für eine entsprechende 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 zudem eine ständig steigende Last³⁹ los. Den Mehreinnahmen der Rentenversicherung stünden sofort höhere Mehrausgaben gegenüber. Die Beamten wären zudem wegen ihrer durchschnittlich längeren Lebensdauer⁴⁰ rententechnisch „teure Risiken“.

Aber auch die Beamtenversorgung, die vor ähnlichen demografischen Problemen steht, muss angepasst werden⁴¹. Dabei ist jedoch ihr „bifunktionaler“ Charakter⁴² 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 übertragen⁴³. Auch sollten neue Verbeamtungen auf das verfassungsrechtlich Notwendige begrenzt werden.

6.4 Selbständige in die Rentenversicherung?

Bei Selbständigen ist die Problematik eine andere. Die Freien Berufe (z.B. Ärzte, Apotheker, Rechtsanwälte) sind in berufsständischen Versorgungseinrichtungen abgesichert. Insoweit besteht kein Handlungsbedarf. Er wird vor allem bei den Solo-Selbständigen 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 notwendig⁴⁴. Da der klassische Arbeitnehmerbegriff an Bedeutung verliert, erinnert sei nur an die Problematik der „Schein-Selbständigen“⁴⁵, 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 Erwerbs-

³⁸ BVerfGE 76, 256 (319 f.).

³⁹ Zur Ausgabenentwicklung in der Beamtenversorgung: Sachverständigenrat, Herausforderungen des demografischen Wandels, 2011, S. 161 ff.; Werding (Fn. 22), S. 21 ff.

⁴⁰ BT-Drucks. 17/13590, 56.

⁴¹ Dazu Ruland, NVwZ 1995, 417 ff.; ders. (Fn. 36), S. 136 ff.

⁴² Dazu ausführlich Ruland (Fn. 36), Rn. 56 und öfters; ders., SGB 1981, 391 (395); so nun auch die Bundesregierung, BT-Dr. 11/2910, 7; 16/906, 60; zu Konsequenzen, vgl. §§ 76f, 181 IIa SGB VI, dazu BT-Dr. 18/3697, 64, und Ruland: in: Ruland/Dünn (Hrsg.), GK-SGB VI, § 66 (2016) Rn. 61 ff.; ebenso: BVerfGE 114, 258 (294 f.).

⁴³ Krit. auch Sachverständigenrat (Fn. 18), S. 163.

⁴⁴ Vgl. BT-Dr. 18/8803; 6304; Ruland, ZRP 2009, 165 ff.; ders., SGB 2008, 572 ff.; s. a. Kreikebohm/Kolakowski/Kockert/Rodewald (Fn. 33), S. 62 ff.; Neumann, SGB 2010, 463 ff.; Wallrabenstein, DRV 2009, 329 ff.; Rische, RVaktuell 2008, 7 ff.

⁴⁵ Zu ihr: Mecke, in: Masuch/Spellbrink/Becker/Leibfried (Hrsg.), Grundlagen und Herausforderungen des Sozialstaats – BSG und Sozialstaatsforschung, Bd. 2, 2015, S. 763 (772 ff.); Ruland/Dünn, in: Küttner/Schliemann (Hrsg.), Arbeitsrecht 1999, RWS-Forum 16, 2000, S. 223 (226 ff.); Schmidt/Schwerdtner, Scheinselbständigkeit, 2. Aufl., 2000.

fähigkeit kollektiv vorsorgen zu lassen, auch um staatliche Hilfe zu vermeiden. Angesichts dieser Zielsetzung kommt dem Unterschied zwischen abhängiger Beschäftigung und selbständiger Tätigkeit immer weniger Bedeutung zu. Doch können viele Solo-Selbständige die vollen Rentenbeiträge nicht aufbringen⁴⁶. Daran sind Lösungen bisher gescheitert. Sollten welche gefunden werden, sind sie wegen der notwendigen zahlreichen Ausnahmen und Befreiungen wohl kaum ein Beitrag zur Verbesserung der Rentenfinanzen, zu befürchten ist eher das Gegenteil.

Alle Parteien sind für eine Vorsorgepflicht für Solo-Selbständige. Ihnen, wie von CDU und FDP geplant, ein Wahlrecht zwischen gesetzlicher oder privater Vorsorge einzuräumen, wäre sozialpolitisch aber nicht sinnvoll, weil die RV auch die guten Risiken braucht, um die schlechten finanzieren zu können. Auch haben viele Selbständige bereits ein Konto in der Rentenversicherung, das sie aufstocken könnten.

6.5 Die Einführung eines Maschinenbeitrags

Jüngst ist – allerdings ohne große Resonanz – die Idee eines „Maschinenbeitrags“ wieder belebt worden⁴⁷. 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 belastet⁴⁸. 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 erscheint⁴⁹. Ein Maschinenbeitrag wäre auch verfassungsrechtlich unzulässig, er mutierte zur Steuer, weil er allen Versicherten zu Gute käme, während sich die Fürsorgepflicht des Arbeitgebers, mit der allein seine Beitragsbelastung gerechtfertigt werden kann, nur auf die Beschäftigten seines Unternehmens bezieht⁵⁰. Auch diese Idee hilft also nicht weiter.

6.6 Ein höherer Bundeszuschuss

Neben den Beiträgen sind die Bundeszuschüsse die zweitwichtigste Finanzierungsquelle der Rentenversicherung. Sie machten 2016 64,5 Mrd. Euro und damit knapp 23% der Einnahmen aus. Sie werden u.a. entsprechend der Entwicklung der durchschnittlichen Bruttoar-

⁴⁶ Vgl. Kreikebohm, DRV 2009, 326 ff.; s.a. Jess/Ujhelyiova, DRV 2009, 23 ff.

⁴⁷ Rürup, Abgabenbescheide für Roboter, Handelsblatt vom 2.5.2017.

⁴⁸ Vorschlag bei Bischoff, SozFortschritt 1980, 97 ff.; Ehrenberg/Fuchs, Sozialstaat und Freiheit, 1980, S. 384 ff.; Ehrenberg/Peter, Maschinensteuer – Ausweg aus der Finanzkrise der Sozialversicherung, 1984, 17 ff.; Kröninger, DRV 1984, 732 ff.; Sieveking, Der „Maschinenbeitrag“ – eine neue Finanzierungstechnik der Sozialversicherung, 1981.

⁴⁹ Schmähl/Henke/Schellhaaß, Änderung der Beitragsfinanzierung in der Rentenversicherung?, 1984 ff.; dies., DRV 1984, 235 ff.; Transfer-Enquete-Kommission, Das Transfersystem in der Bundesrepublik Deutschland, 1981, Rn. 441, 448; s.a. Henke/Adam, DRV 1982, 144 ff.; Kolb, DRV 191980, 1 ff.; Rürup, Wirtschaftsdienst 1979, 549 ff.; Schmähl, DRV 1984, 225 ff.

⁵⁰ Isensee, DRV 1980, 145 ff.; Krause, DÖV 1984, 740 (743); Ruland, DRV 1985, 13 (31 ff.).

beitragesentgelte und der des Beitragssatzes fortgeschrieben und bis 2060 von 4% des Bruttoinlandsprodukts auf 5,6% ansteigen⁵¹. Aufgabe der Bundeszuschüsse ist zum einen, die der Rentenversicherung aufgebürdeten nicht-beitragsgedeckten Leistungen zu finanzieren⁵². 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 Renten⁵³. Insoweit ist ihre Höhe grundsätzlich eine politische Entscheidung. Dies gilt auch für die Frage, ob die sie 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 soll⁵⁴. Dies ist genauso wenig eingehalten worden wie die Zusage, dass die Rentenangleichung in den neuen Bundesländern als Kosten der Wiedervereinigung vom Bund bezahlt wird⁵⁵. Der Bundeszuschuss ist jeweils nur marginal erhöht worden. Dies muss geändert werden⁵⁶. Zu ändern ist auch, dass die allgemeine Rentenversicherung an die knappschaftliche Rentenversicherung einen sachlich nicht gerechtfertigten „Wanderungsausgleich“ in Höhe von über zwei Mrd. Euro zu zahlen hat, der deren Defizit mindert, für das der Bund aufzukommen hat⁵⁷.

Darüber hinausgehend hat die SPD in ihrem Programm die Lösung aller Probleme in einem deutlich höheren Bundeszuschuss gesucht. Dadurch wären auch nicht versicherungspflichtige Personen stärker in die Finanzierung der Rentenversicherung eingebunden worden. Diese Lösung wäre jedoch nicht aufgegangen. 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 verringern wird. Stets hat sich die Finanzpolitik gegenüber der Sozialpolitik durchgesetzt. Das wird auch bei den laufenden Koalitionsverhandlungen so sein, weil noch nicht alle Lösungsansätze im Leistungssystem der Rentenversicherung ausgereizt sind.

⁵¹ Sachverständigenrat (Fn. 18), S. 302.

⁵² Vgl. Bericht der Bundesregierung zur Entwicklung der nicht beitragsgedeckten Leistungen und der Bundesleistungen an die Rentenversicherung vom 13.8.2004, DRV 2004, 569 ff.; Reineke, DRV 2012, 1 ff.

⁵³ Vgl. Ruland, in: v. Maydell/Ruland/Becker (Hrsg.), Sozialrechtshandbuch (SRH), 5. Aufl., 2011, S. 909; ebenso: Bundesregierung BT-Dr. 14/773, 16; s.a. DRV 2004, 569 (571).

⁵⁴ Amtl. Mittschnitt der Pressekonferenz von BK'in Merkel und BM Gabriel nach der Kabinettsklausur in Meseberg vom 23.1.2014.

⁵⁵ Krit.: Niemeier, Wirtschaftsdienst 2017, 596 ff.

⁵⁶ So auch das Gemeinschaftsgutachten der Forschungsinstitute (Fn. 5), S. 63.

⁵⁷ § 223 VI SGB VI; zur Kritik: Ruland, in: KomGRV, § 223 SGB VI (2015) Anm. 8.2.

7. Einsparungen bei den Ausgaben

Die Ausgaben der RV lassen sich mindern, indem man Leistungen kürzt oder sie später beginnen lässt. Da das Rentenniveau ohnehin deutlich um bis zu 7 Prozentpunkte absinkt, ist mit einer weiteren Absenkung nicht zu rechnen. 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, Zeiten der Schul- und Hochschulausbildung sind nicht mehr rentensteigernd. Die Witwen- bzw. Witwerrenten sind von 60 auf 55% abgesenkt worden. Was kürzbar war, ist gekürzt worden – da ist nicht mehr viel zu holen⁵⁸.

7.1 Änderungen bei den Abschlägen

Der vorzeitige Rentenbezug geht von der Rente für besonders langjährig Versicherte abgesehen nicht mehr zu Lasten der Solidargemeinschaft. Der Versicherte zahlt für jeden Monat einen Abschlag von 0,3% der Rente – es ist der „Preis“ für die längere Rentenlaufzeit. Wer den Rentenbeginn hinausschiebt, bekommt pro Monat 0,5% Zuschlag. In kapitalgedeckten Vorsorgesystemen beträgt der Abschlag bis zu 0,6%, 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 die 0,3% als „fair“ beurteilt⁵⁹. Eine Erhöhung steht politisch⁶⁰ nicht zur Diskussion – wegen der längeren Rentenlaufzeiten müsste eher eine Absenkung in Betracht gezogen werden.

Dass Versicherte mit 45 Versicherungsjahren mit 63 bzw. 65 Jahren ohne Abschläge in Rente gehen können, ist eine krasse Fehlentscheidung des Gesetzgebers⁶¹. Der im Vergleich zu allen anderen Versicherten zwei Jahre längere Rentenbezug ist ein grundloses Geschenk – 2017 für den Durchschnittsverdiener in Höhe von fast 33.500 Euro, das die anderen Versicherten, insbesondere die mit niedrigeren Renten, bezahlen müssen. Das muss, soweit es unter Berücksichtigung des Vertrauensschutzes noch möglich ist, korrigiert werden. Es wäre ein Fehler, wie vielfach gefordert wird, die Abschläge bei Erwerbsminderungsrenten zu streichen⁶². Alle Älteren würden dann versuchen, über eine Erwerbsminderungsrente abschlagsfrei vorzeitig in Rente zu gehen. Außerdem ist wegen der Einführung der Abschläge bei Er-

⁵⁸ Ruland, DRV 2005, 217 ff.; ders., FAZ v. 3.4.2006, S. 15; ähnlich Werding (Fn. 17), S. 43.

⁵⁹ BSGE 92, 206 (211); BSG, SozR 4-2600 § 77 Nr. 1; s. a. BVerfG, SGB 2010, 30 (38); BMAS (Hrsg.), Kommission zur Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme, 2003, S. 86; Ohsmann/Stolz/Thiede, DAngVers 2003, 171 ff.

⁶⁰ Vgl. aber Börsch-Supan, Sozialer Fortschritt 2004, 258 ff.; Werding (Fn. 17), S. 33.

⁶¹ Vgl. Feld/Kohlmeier/Schmidt, Wirtschaftsdienst 2014, 553 ff.; Kallweit/Kohlmeier, Das Rentenpaket der Bundesregierung. Politökonomisch geschickt - ökonomisch falsch, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Arbeitspapier, Nr. 02/2014; Rürup/Huchzermeier, DRV 2014, 56 ff.

⁶² So aber die Forderung der Sozialverbände, vgl. FAZ vom 24.8.2016.

werbsminderungsrenten zum Ausgleich die Zurechnungszeit deutlich erhöht worden⁶³, dieser Weg sollte, besonders wenn die Altersgrenzen heraufgesetzt werden, weiter beschränkt werden.

⁶³ Vgl. Ruland, NJW 2007, 2086 ff.

7.2 Anhebung der Altersgrenzen

Es bleibt das Hinausschieben des Rentenbeginns. Keine Partei hatte den Mut, unangenehme Wahrheiten auszusprechen. Dazu gehört die Notwendigkeit, die Altersgrenzen nach 2030 an die um bis zu 5-6 Jahre weiter steigende Lebenserwartung anzupassen. Neben dem Rentenniveau ist die Altersgrenze die zweite wichtige Stellschraube zur Regulierung der Rentenausgaben. Die Regelaltersgrenze 65 wird seit 2012 bis 2029 stufenweise auf 67 Jahre angehoben. Sie liegt 2017 bei 65 Jahren und 6 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 Altenquotient erhöhte sich um 25 Prozentpunkte auf knapp 60%. Der Barwert der Renten würde weiter steigen zulasten der Beitragszahler. Die Dauer der Erwerbstätigkeit wäre bei Vielen nicht einmal mehr doppelt so lang wie der Rentenbezug. Daher kann eine weitere Heraufsetzung der Altersgrenze für die Zeit nach 2030 kein Tabu sein⁶⁴. Bleibt es bei der Altersgrenze 65, steigt der Altenquotient auf knapp unter 60% an, mit einem Anstieg der Altersgrenze ab 2030 bis 2046 auf 70 Jahre verbliebe er zwischen 2040 und 2060 zwischen 35 und 38%⁶⁵. Das Problem der Alterung unserer Gesellschaft wäre für die Rentenversicherung weitgehend gelöst.

Eine Änderung der Altersgrenze nimmt – anders als immer behauptet wird – den Versicherten nichts weg; es geht nur der Zuwachs an Lebenserwartung nicht mehr voll zu Lasten der jüngeren Generationen. Man brauchte diesen Schritt nur dann nicht, wenn man bereit wäre, den Beitragssatz auf bis zu 27% ansteigen und das Rentenniveau vor Steuern auf bis zu 41% absinken zu lassen. Beides wird man nicht wollen. Der Ausweg aus diesem Dilemma, die Forderung nach einem höheren Bundeszuschuss ist eine Scheinlösung. Ihr wird sofort die Forderung entgegen gehalten werden, den Anstieg der Ausgaben und damit verbunden den des Beitragssatzes durch rentenversicherungsinterne Maßnahmen, vor allem durch eine Anhebung der Altersgrenzen über 67 hinaus zu begrenzen. An ihr führt, auch wenn dies politisch sehr schwierig wird, kein Weg vorbei.

Die OECD⁶⁶ und der Sachverständigenrat⁶⁷ werben 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

⁶⁴ Vgl. Schmidt, Wirtschaftsdienst 2015, Heft 13, S. 7 ff.

⁶⁵ Gemeinschaftsgutachten der Wirtschaftsforschungsinstitute (Fn. 3), S. 64.

⁶⁶ OECD (Fn. 7), 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.

⁶⁷ Sachverständigenrat (Fn. 18), S. 193; ebenso Börsch-Supan, in: Becker/Kaufmann/v. Maydell/Schmähl/Zacher (Hrsg.), Alterssicherung in Deutschland, FS Ruland, 2007, S. 165.

entschieden. Eine solche Lösung ist für die künftige Entwicklung offen und damit auch politisch eher durchzusetzen. Sinnvoll ist der Vorschlag, die Altersgrenze im Verhältnis 2:1 zu erhöhen. Steigt die Lebenserwartung um drei Jahre, verlängern sich die Lebensarbeitszeit um 2 und die Rentenbezugsdauer um ein Jahr. Das wäre keine Rente mit 70, die die Kanzlerin für sich ausgeschlossen hat. Wird die Altersgrenze angehoben und arbeiten die Versicherten länger, zahlen sie zwar länger Beiträge und beziehen ihre Rente später, erwerben dafür aber – ein ganz wichtiger Aspekt – auch höhere Rentenanwartschaften, mit denen sie individuell das Absinken des Rentenniveaus auffangen können.

Eine durch tarifvertragliche Leistungen abgesicherte stärkere Flexibilisierung der Altersgrenzen könnte selbst für Berufe mit besonderer körperlicher Belastung eine Anhebung 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. Um Abschläge bei vorzeitigem Rentenbeginn zu mindern, wurde bereits die Möglichkeit geschaffen, schon ab 50 zusätzliche Beiträge entrichten zu können⁶⁸. Auch sollten tarifvertragliche Ansätze⁶⁹ wieder belebt werden, die durch die Rente mit 63 verschüttet wurden. Eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit würde dazu führen, dass sich allein bis 2040 das Erwerbspersonenpotential um bis zu 700.000 Personen erhöht verbunden mit einem gesamtwirtschaftlich positiven Wachstumseffekt⁷⁰.

Zu bedenken ist, dass eine – verfassungsrechtlich grundsätzlich zulässige⁷¹ – 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 wartet⁷².

8. Die Diskussion um eine steigende Altersarmut

Im Wahlkampf, aber auch schon vorher ist das Thema einer steigenden Altersarmut immer mehr in den Vordergrund gedrängt worden. Auch das hat zu einer Verunsicherung der Bevölkerung, damit zur Staatsverdrossenheit geführt und so dem Populismus in Deutschland Vorschub geleistet. Für eine Dramatisierung besteht jedoch kein Anlass.

⁶⁸ Dazu Kreikebohm/Kolakowski/Kockert/Rodewald (Fn. 33), S. 150 f.; Ruland, SGB 2017, 121 (125).

⁶⁹ Zu ihnen: Kreikebohm/Kolakowski/Kockert/Rodewald (Fn. 33), S. 138 ff.

⁷⁰ Vgl. Prognos, AG (Ehrentraut/Moog), Lebenserwartung, Lebensarbeitszeit und Renteneintritt bis 2040, 2016, S. 12.

⁷¹ Vgl. Ruland, in: Manssen/Jachmann/Gröpl (Hrsg.), Nach geltendem Verfassungsrecht, FS Steiner, 2009, S. 662 ff.

⁷² 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.“

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 Euro⁷³. 2016 waren in Deutschland 15% der Bevölkerung armutsgefährdet⁷⁴, 2014 waren es noch 17%. Niedrige Renten sind kein Beleg für Altersarmut⁷⁵. Sie können mit Beamtenpensionen, Leistungen der berufsständischen Versorgungswerke oder der betrieblichen und privaten Altersvorsorge zusammentreffen. Die niedrigere Rente der nur teilzeitbeschäftigt gewesenen Ehefrau z.B. ist ein Zusatzeinkommen zum Rentnerhaushalt, daher kein Indiz für Armut. Etwas mehr als 400.000 Personen haben 2016 ergänzend neben der Altersrente Leistungen der Grundsicherung bezogen⁷⁶, ein Anteil von 2,6%, mehr Frauen als Männer. Der durchschnittliche Bruttobedarf lag bei 790 Euro im Monat⁷⁷. Der Anteil war aber nur halb so hoch wie bei der Gesamtbevölkerung⁷⁸.

Altersarmut ist derzeit kein allgemeines Problem. Betroffen sind vor allem Geringqualifizierte, Bezieher von Erwerbsminderungsrenten, Langzeitarbeitslose, Solo-Selbständige⁷⁹, Alleinerziehende bzw. geschiedene Frauen und Personen mit Migrationshintergrund – Personen, von denen die meisten schon vor dem Rentenbezug auf Sozialhilfe angewiesen waren⁸⁰. Altersarmut ist nahezu immer die Folge von Einkommensarmut. Allerdings steigt die Zahl. Seit 2003 hat sie sich mehr als verdoppelt⁸¹. Das liegt vor allem daran, dass die Zahl der ergänzend auf Grundsicherung angewiesenen Erwerbsminderungsrentner sich seitdem mehr als verdreifacht hat⁸², und, dass viele Erwerbsbiografien Lücken aufweisen, in denen z.B. nicht versicherte selbständige Tätigkeiten ausgeübt worden sind. Es liegt im Trend der Entwicklung, dass sich der Anteil der Grundsicherungsfälle bei Rentnern bis 2030 auf über 3,5% erhöhen wird⁸³, eine Folge auch der wegen der Rente mit 67 wieder vermehrten Abschlüsse und der weiteren Niveauabsenkung.

In den Wahlprogrammen haben SPD und Linke auch wegen einer drohenden Altersarmut eine Anhebung des Rentenniveaus gefordert, die Linken ergänzend eine Mindestrente von 1.050 Euro für jeden. Details und insbesondere Finanzierung blieben offen. Die SPD variierte die von der CDU entwickelte, aber gescheiterte Idee einer „Lebensleistungsrente“ zur „Soli-

⁷³ BT-Dr. 18/10751, 88.

⁷⁴ Stat. Bundesamt, Pressemitteilung 298/17 vom 29.8.2017.

⁷⁵ BT-Dr. 17/11741, 49 ff., 79 f.; Bieber/Klebula, DRV 2005, 362 ff.

⁷⁶ Rentenversicherung in Zahlen 2017, S. 74; s.a. BT-Dr. 17/11741, 79 ff.

⁷⁷ BT-Drucks. 18/10571, 126.

⁷⁸ Vgl. Becker, ZSR 2012, 123 (130 ff.); Börsch-Supan, Armut im Alter, MEA-Discussion-Paper 11-2015, S. 2 ff.; s.a. Andreß/Hörstermann, ZSR 2012, 209 (222).

⁷⁹ Die Grundsicherungsquote der Selbständigen ist mit 3,7% um das 1.8fache höher als die der abhängig Beschäftigten, BT-Drucks. 18/10571, 128.

⁸⁰ Ausführlich Kaltenborn, Grundsicherung wegen Alters: Zugänge und Rentenbezug, Mai 2016, S. 68 ff.; s.a. Brettschneider/Klammer, DRV 2016, 110 ff.

⁸¹ Rentenversicherung in Zeitreihen, 2017, S. 275.

⁸² Rentenversicherung in Zahlen 2017, S. 74. Dazu auch Bäcker, SozSich 2012, 365.

⁸³ Bäcker, DRV 2008, 357 ff.; s.a. Börsch-Supan (Fn. 78), S. 9 f.

darrente“, die ebenso wie die „Garantierente“ der Grünen etwas oberhalb der Grundsicherung liegen soll. Ordnungspolitisch richtig sollte die „Solidarrente“ steuerfinanziert sein.

Die meisten der Vorschläge führen nicht weiter. Zutreffend ist, dass das Rentenniveau sinken wird, im Ausmaß abhängig von den sonst ergriffenen Maßnahmen, etwa im Hinblick auf die Altersgrenzen. Unzutreffend ist, ein Absinken des Rentenniveaus mit einer zunehmenden Altersarmut gleich zu setzen, das Rentenniveau ist kein Indikator für Altersarmut⁸⁴. So wird sich nach dem Rentenversicherungsbericht 2016 der aktuelle Rentenwert von heute 31,03 Euro bis 2030 auf 40,98 Euro erhöhen, eine Steigerung je Jahr um 2,46%, insgesamt um etwas über 32%⁸⁵. Dennoch wird, weil die Nettolöhne noch stärker steigen, das Sicherungsniveau vor Steuern auf 44,5% absinken⁸⁶. Außerdem begünstigt ein erhöhtes Rentenniveau die Versicherten mit hohen Renten deutlich mehr als die mit niedrigen Renten. Es wäre eine sehr teure und, was die gewollte Armutsbekämpfung betrifft, äußerst ineffiziente Maßnahme.

Für 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, besteht kein Grund. Die Renten werden zwar nicht voll der Entwicklung der Löhne folgen, sie werden aber auch in Zukunft stärker steigen als die Leistungen der Grundsicherung⁸⁷. Nach allen Prognosen der zukünftigen wirtschaftlichen Entwicklung nimmt die Arbeitsproduktivität weiterhin 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. Im Übrigen gibt es mit der Anhebung der Altersgrenzen ein Mittel, um ein zu starkes Absinken des Rentenniveaus zu verhindern.

Die „Solidar-“ oder „Garantierente“ sind als Instrumente der Armutsbekämpfung ungeeignet. Nur wer jahrzehntelang versichert war, soll im Alter nicht zum Sozialamt müssen. Die übergroße Mehrzahl der auf die ergänzende Grundsicherung angewiesenen Rentner erfüllt diese lange zeitliche Voraussetzung nicht. Im Übrigen führte eine Solidarrente zu einer systemwidrigen Vermischung von Prinzipien des Sozialhilfe- und des Versicherungsrechts. Auch kann keiner erklären, warum einer alleinstehenden Mutter, die wegen ihrer Kinder nicht arbeiten kann, die Sozialhilfe zumutbar ist, einem Versicherten über 65, dessen Rente nicht reicht, jedoch nicht. Außerdem ist es, weil Daten fehlen, auf Jahrzehnte nicht ausgeschlossen, dass überwiegend Personen, die nur geringfügig gearbeitet haben, die Solidarrente erhalten. Es war nicht einzusehen, dass die SPD, nachdem die von der früheren Arbeitsministerin Frau

⁸⁴ Ausf. Gunkel, in Aktuelles Presseseminar (Fn. 3), S. 22.

⁸⁵ BT-Dr. 18/10570, S. 46; s.a. RVaktuell 2017, 63.

⁸⁶ BT-Dr. 18/10570, S. 39.

⁸⁷ So auch Börsch-Supan/Breyer, Süddeutsche Zeitung v. 23.7.2016; s. aber Brettschneider, ZSR 2012, 149 (156).

von der Leyen geborene Idee einer „Lebensleistungsrente“ allseits auf Ablehnung gestoßen⁸⁸ und trotz zahlreicher Nachbesserungen gescheitert ist, sie geringfügig variiert in ihr Wahlprogramm aufgenommen hat. Es ist aber in der Tat unbillig, dass Personen, die Vorsorge betrieben haben, wenn sie nicht ausreicht, bei dem Anspruch auf Grundsicherung genauso dastehen, wie Personen, die nicht vorgesorgt haben. Hier wäre mit Freibeträgen bei der Grundsicherung zu differenzieren.

Sofern Rentnerarmut überhaupt zutrifft, wird dies auch wegen der zunehmenden Frauenerwerbstätigkeit nicht den „normalen“ Zwei-Personen-Rentnerhaushalt betreffen. Auch die Versicherten in Normalarbeitsverhältnissen werden kaum armutsgefährdet sein. Eine größere Gefahr besteht bei den genannten Problemgruppen. Bei ihnen muss eine effektive Politik der Armutsverhinderung ansetzen. Mindestlöhne sollten erweitert und durchgesetzt werden. Für den Fall der Erwerbsminderung sind die Zurechnungszeiten bis zum 65. Lebensjahr mit gutem Ergebnis⁸⁹ verlängert worden und müssten bei einer Anhebung der Altersgrenzen weiter verlängert werden. Für die Einbeziehung von Solo-Selbständigen in die Rentenversicherung sollte ein Weg gefunden werden. Der Ausschluss der Langzeitarbeitslosen aus der Rentenversicherung sollte rückgängig gemacht werden. Die Frauenerwerbstätigkeit ist deutlich angestiegen⁹⁰, was sich auch in durchschnittlich steigenden Rentenansprüchen niederschlägt. Das wichtigste Anliegen, um die soziale Sicherung von Frauen weiter zu verbessern, sind effektive Möglichkeiten bei Kindergärten und Schulen, damit Kindererziehung und Erwerbstätigkeit besser miteinander verbinden zu können. Statt mit viel Geld – wie von der CSU gefordert – für vor 1992 geborene Kinder die Kindererziehungszeiten zu verlängern, wäre es viel effektiver und finanziell weniger aufwändig, diese Zeiten steuerfinanziert speziell für Personen zu verlängern, die mehrere Kinder erziehen; gerade sie haben es sehr schwer, eine Erwerbstätigkeit auszuüben⁹¹.

9. Eine schwierige Entscheidung

Die Rentenpolitik wird durch die demografische Entwicklung vor eine schwierige Entscheidung 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 keine Entscheidung treffen sollte, wäre dies dennoch eine Entscheidung. Dann wird zu Lasten der Versicherten

⁸⁸ Gegen diesen Vorschlag (vgl. BT-Dr. 18/4558): Sozialbeirat, BT-Dr. 18/6870, 98 ff.; 18/95, 86, 89 ff.; 17/11740, 80 f.; Buntentbach (Fn. 3), S. 11 f.; Brettschneider, ZSR 2012, 149 (161 ff.); Mandler, Wirtschaftsdienst 2012, 822 (823 f.); Gasche, Wirtschaftsdienst 2012, 605 (607); Rische, RVaktuell 2014, 2 (8 f.); Ruland, Süddeutsche Zeitung v. 2.5.2016, S. 20; ders., DRV 2013, 101 (110); 2012, 73 (80); inzwischen auch die CSU, vgl. dpa v. 3.8.2016, 16 Uhr 18.

⁸⁹ Dazu Buntentbach (Fn. 3), S. 9 f.

⁹⁰ Brenke/ Clemens (Fn. 8), 675 (679).

⁹¹ Dazu zuletzt Mika/Czaplicki/Post, RVaktuell 2016, 117 ff.

der Beitragssatz stark steigen und das Rentenniveau vor Steuern deutlich sinken. Beides will die Politik soweit wie möglich z.B. mit „Haltelinien“ verhindern. Dann muss der Preis in anderer Weise gezahlt werden. Vorgeschlagen wird, 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 z.B. Beamte, Selbständige 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 verpflichtet. Sie wird verlangen, die Altersgrenzen anzuheben. Das ist der Weg, der verhindert, dass sich die sich weiter verlängernde Lebenserwartung über längere Rentenlaufzeiten allein zu Lasten der Solidargemeinschaft auswirkt. Der Weg ist aber unpopulär, jedoch sehr effektiv, weil sich mit ihm das demografische Problem der Rentenversicherung in den Griff bekommen lässt. Deshalb wird die Politik diesen Weg nicht von sich aus einschlagen. Die von der CDU vorgeschlagene Kommission soll den Weg zu dieser Entscheidung vorbereiten. Sie wird es schwer haben.