

Alterssicherung der Großen Koalition: Kasse macht sinnlich, aber nicht unbedingt klug

WINFRIED SCHMÄHL

Univ.-Prof. Dr. Winfried Schmähl war viele Jahre Vorsitzender des Sozialbeirates der Bundesregierung und bis Sommer 2007 Direktor der wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung des Zentrums für Sozialpolitik an der Universität Bremen.

Die Aussagen im Koalitionsvertrag zur Alterssicherung sind zu einem erheblichen Teil von kurzfristorientiertem Denken geprägt und lassen angesichts vager Formulierungen viele Fragen offen. Die längerfristigen Folgen der vorgesehenen Maßnahmen nicht nur für die Finanzentwicklung, sondern auch für das Alterssicherungssystem, insbesondere das Konzept der gesetzlichen Rentenversicherung, bleiben weitgehend ausgeblendet.

1. Im Vorfeld

Das Alterssicherungssystem in Deutschland befindet sich seit Jahren in einem Prozess der schrittweisen, jedoch tiefgreifenden strukturellen Umgestaltung – das Ergebnis einer breiten Koalition einflussreicher Interessengruppen und politischer Akteure. Ein angeblich alternativloser Weg wurde eingeschlagen, um der drohenden „demographischen Krise“ und den damit verbundenen wettbewerbsfeindlichen höheren Lohn(zusatz)kosten zu begegnen. Im Interesse von „fiskalischer Nachhaltigkeit“ und „Generationengerechtigkeit“ ging es vor allem um den Ersatz eines Teils der umlagefinanzierten gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) durch kapitalmarktabhängige private Renten. Während es erfolgreich gelang, das Leistungsniveau in der GRV immer weiter zu senken, scheiterte der Versuch, die private Vorsorge zur Kompensation der politisch aufgerissenen Sicherungslücke auszuweiten. Zunächst wurden auch alle Warnungen vor der damit heraufbeschworenen Gefahr künftig wieder steigender Altersarmut und zunehmender Einkommensungleichheit im Alter ignoriert, doch relativ bald ließen sich solche Fragen nicht mehr aus

der öffentlichen Diskussion verbannen. Dazu gehörte auch, dass bei immer weiter sinkendem Leistungsniveau in der GRV selbst für langjährig Versicherte nur noch Renten nahe oder gar unter der (bedürftigkeitsgeprüften) Grundversicherung erreichbar werden. Hierauf reagierten vor der Bundestagswahl nun alle Parteien mit Vorschlägen.

So verfolgte die damalige Bundesarbeitsministerin Ursula von der Leyen (CDU) hartnäckig ein Konzept, das allerdings auf harsche Kritik stieß und auch innerhalb der schwarz-gelben Regierungskoalition umstritten war. U. a. Geringverdiener mit langer Versicherungszeit standen im Zentrum. Das Konzept wurde dann im Zeitablauf in verschiedenen Varianten vertreten. Zunächst wurde eine „Zuschussrente“ propagiert, später wurde daraus eine „Leistungsrente“, die trotz weiterhin anhaltender und weitverbreiteter Kritik schließlich doch Eingang in das Wahlprogramm von CDU und CSU fand, während sich die seinerzeitige Regierungskoalition aus CDU/CSU und FDP auf dieses Konzept nicht einigen konnte. Eine der Folgen war, dass andere Vorschläge, die sogar zwischen Parteien und Sozialpartnern konsensfähig waren, so zu Erwerbsminderungsrenten,

deshalb nicht realisiert wurden, weil die Arbeitsministerin es nicht zulassen wollte, dass zwar diese Änderungen realisiert werden, nicht aber ihre „Lebensleistungsrente“. Die SPD trat in ihrem Wahlprogramm für eine „Solidarrente“ ein (übrigens mit gleichem Leistungsniveau von 850 € monatlich wie für die „Lebensleistungsrente“ vorgesehen). Angesichts dieser Vorgeschichte war zu erwarten, dass ein Konzept für Geringverdiener mit langen Versicherungszeiten Eingang in den Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD finden würde, was ja auch erfolgte, zumal die nun neue Bundesarbeitsministerin (Andrea Nahles, SPD) zusammen mit ihrer Vorgängerin (Ursula von der Leyen, CDU) die entsprechende Koalitionsarbeitsgruppe zur Vorbereitung des Vertrages leitete.

Zu erwarten war gleichfalls, dass die beiden von den Koalitionären als zentrale Vorstellungen bezeichneten Vorhaben, ein Mindestlohn (SPD) und eine sogenannte „Mütterrente“ (CDU), Aufnahme in den Vertrag finden würden, wie auch das Thema „Altersgrenzen“.

2. Die Finanzlage der Gesetzlichen Rentenversicherung

Ausgaben müssen allerdings auch finanziert werden, eine banal klingende, aber alles andere als triviale Angelegenheit. Dass hier die Finanzlage und -entwicklung der GRV von Bedeutung sein würde, ergab sich unmittelbar bereits daraus, dass sich die vorgeschlagenen Leistungsrechtsänderungen in der Regel auf die GRV konzentrierten. Vor allem aber stimulierte die gute Finanzlage der GRV die Finanzierungsdiskussion, insbesondere, welche ausgabenträchtigen Vorhaben in welchem Umfang realisiert und aus welchen Quellen – Beitragseinnahmen oder Steuermitteln – sie finanziert werden könnten oder sollten.

Die vergleichsweise gute Arbeitsmarktlage ermöglichte es, 2012 und 2013 den Beitragssatz von 19,9% zunächst auf 19,6% (2012) und schließlich auf 18,9% (2013) zu reduzieren.¹ Auch für das Jahr 2014 zeichnete sich frühzeitig ein neuerliches Beitragssenkungspotential ab, und zwar im Umfang von 0,6 Beitragssatzpunkten auf 18,3%. Bereits die Senkung des Beitragssatzes für 2013 war jedoch umstritten, und die künftigen

Koalitionspartner einigten sich noch vor Abschluss der Koalitionsverhandlungen darauf, den Beitragssatz nicht zu senken, sondern ihn bei 18,9% zu belassen und entsprechende Rücklagen anzusammeln.

Es kam nicht überraschend, dass sich die Koalitionspartner auf einen Verzicht einer weiteren Beitragssatzsenkung für 2014 verständigten.

Die Möglichkeit zum Reduzieren des Beitragssatzes resultiert aus der gegenwärtig (noch) geltenden Regel, dass die (dem Zeitgeist des vergangenen Jahrzehnts entsprechend als „Nachhaltigkeitsrücklage“ bezeichnete) Reserve der GRV mindestens 0,2 Monatsausgaben² und maximal 1,5 Monatsausgaben³ zu eigenen Lasten der Rentenversicherung betragen soll. Bei einem Überschreiten der Obergrenze erfolgt nach geltendem Recht automatisch eine Senkung des Beitragssatzes. Ende 2012 lag die Rücklage bei 1,7 Monatsausgaben und überstieg damit die Obergrenze um 0,2 Monatsausgaben, für Ende 2013 wird ein Überschreiten der Obergrenze um 0,25 Monatsausgaben vorausgerechnet.⁴

Ein Senken des Beitragssatzes hat kurzfristig zur Folge, dass Arbeitnehmer und Arbeitgeber bei ihren Beiträgen und der Bund bei seinen an die Rentenversicherung zu leistenden Zahlungen (allgemeiner Bundeszuschuss, Beiträge für Kindererziehungszeiten) entlastet werden sowie der Rentenanpassungssatz steigt. Vor allem die Entlastung bei den Arbeitgeberzahlungen wird insbesondere von Wirtschaftsverbänden begrüßt. Doch bereits gegen die Beitragssenkung für 2013 gab es von verschiedenen Seiten Widerstände, so vor allem von Gewerkschaften, Sozialverbänden und der SPD, aber auch von verschiedenen Bundesländern (selbst von solchen, in denen die CDU mitregierte). Allerdings wurden damit unterschiedliche Ziele verknüpft: So wollten Gewerkschaften und Sozialverbände die höheren Beitragseinnahmen nutzen, um das immer weiter sinkende Leistungsniveau in der Rentenversicherung zumindest auf gegenwärtigem Niveau zu halten oder es gar wieder anzuheben (also zusätzliche Ausgaben zu finanzieren)⁵, während an-

dere – so Bundesländer unter Führung des saarländischen Ministers Andreas Storm (CDU) – eine „Demographie-Reserve“ aufbauen wollten, um so später Anhebungen des Beitragssatzes zu mildern, jedoch ohne das durch politische Entscheidungen programmierte weitere Sinken des Leistungsniveaus in der Rentenversicherung zu verhindern.⁶ Es kam somit nicht überraschend, dass sich die neuen Koalitionspartner schnell auf einen Verzicht einer weiteren Senkung des Beitragssatzes für 2014 verständigten, zumal im Wahlkampf von der CDU auf die gut gefüllte Rentenkasse als Quelle zur Finanzierung der sogenannten „Mütterrente“ (zusätzliche Kindererziehungszeit für Geburten vor 1992) verwiesen wurde (s. dazu weiter unten). Dieser Konsens zum Beibehalten des Beitragssatzes von 18,9% wurde allerdings im

1 Holger Viebrok, Jörg Heidel, Aktuelle Finanzlage. Mittelfristige Entwicklung der allgemeinen Rentenversicherung und Verteilung der Finanzmittel auf die Rentenversicherungsträger, in: RVaktuell 9/2013, S. 231-238.

2 Die Regel für die Bemessung einer solchen „Mindestrücklage“ unterlag im Zeitablauf immer wieder Veränderungen, indem sie vor allem gesenkt wurde, um in Zeiten ungünstiger ökonomischer Entwicklung höhere Beitragssätze zu vermeiden. 1969 wurde die Rücklage noch mit 3 Monatsausgaben festgesetzt. Im 1997 beschlossenen „Rentenreformgesetz 1999“ war dann eine »Verstetigung« des Beitragssatzes vorgesehen, indem ab 2000 eine Veränderung des Beitragssatzes nur dann erfolgen sollte, wenn die „Schwankungsreserve“ (so die seinerzeitige Bezeichnung) im Drei-Jahres-Zeitraum entweder unter einer Monatsausgabe oder über 1 ½ Monatsausgaben lag, während es zuvor für das Festsetzen des Beitragssatzes darauf ankam, ob dieser ausreicht, die Mindestreserve sicherzustellen, also im Sinne einer »Punktlandung« zur Einhaltung gerade der Mindestreserve. Daraus resultierten Beitragssprünge, die immer wieder für Diskussionen über die Zukunft der Rentenversicherung Anlass gaben. Die Grenze für die Mindestreserve wurde dann weiter reduziert, schließlich 2004 auf 0,2 Monatsausgaben festgesetzt und zwischenzeitlich sogar unterschritten.

3 Diese Obergrenze wird mit dem geradezu lächerlich klingenden zeitgeistgeprägten Wort „Höchstnachhaltigkeitsrücklage“ bezeichnet.

4 Siehe Alexander Gunkel, Vortrag auf der Bundesvertreterversammlung der Deutschen Rentenversicherung Bund am 5. Dezember 2013, mimeo.

5 Siehe u.a. Deutscher Gewerkschaftsbund, Heute die Rente von Morgen sichern, Juni 2012

6 Siehe ausführlicher hierzu Winfried Schmähl, Was tun? – Anmerkungen zur Diskussion über Beitragssatz und Rücklagen der gesetzlichen Rentenversicherung im Sommer 2012 und ihre grundsätzliche Bedeutung, in: Gerhard Bäcker, Rolf G: Heinze (Hrsg.). Soziale Gerontologie in gesellschaftlicher Verantwortung, Wiesbaden 2013, S. 85–89.

Koalitionsvertrag nicht erwähnt. Am 16. Dezember 2013 legten die Koalitionsfraktionen das „Beitragsatzgesetz 2014“ vor, um den Beitragsatz 2014 in der „allgemeinen Rentenversicherung“ wie auch in der knappschaftlichen Rentenversicherung unverändert zu lassen. Damit wurde die bisherige Regelbindung des Beitragsatzes für 2014 außer Kraft gesetzt. Überraschend wurde der vom Parlament frühestens im Februar 2014 zu treffenden Entscheidung mit einer Ankündigung des Satzes im Bundesanzeiger „vorgegriffen“. Unabhängig von der juristischen Beurteilung des Vorgehens und dem Verständnis für das Vermeiden einer sonst nur kurzfristig geltenden Beitragssenkung, ist das Verfahren ungewöhnlich. Auch hatte die Fraktion „Die Linke“ bereits einen Monat zuvor einen Gesetzentwurf zur „Stabilisierung“ des Beitragsatzes Eingebracht. Allerdings konnte sich die Koalition mit den dort genannten Gründen angesichts ihrer eigenen Pläne verständlicherweise nicht anfreunden, heißt es doch im Antrag der Linken, da eine Senkung „dringend notwendige systemgerecht aus Beiträgen zu finanzierende Verbesserungen der Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung wie Verbesserungen bei den Erwerbsminderungsrenten und des Rentenniveaus“ erschwert. Zugleich soll dies eine Maßnahme sein, „um Zeit und Handlungsspielräume für eine Neuausrichtung der Rentenpolitik zu gewinnen.“ Auf alle Fälle seien diese Mittel „für systemgerecht aus Beiträgen zu finanzierende Leistungsverbesserungen zu verwenden und nicht zur Finanzierung gesamtgesellschaftlicher Aufgaben, die aus Steuermitteln zu bestreiten sind“⁷ – so wie dies ja offenkundig bei der sogenannten „Mütterrente“ erfolgen soll.⁸

3. Aussagen zur Alterssicherung im Koalitionsvertrag

Am 27. 11. 2013 wurde der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD für die 18. Legislaturperiode vorgestellt und am 16. Dezember nach einem positiven Votum der SPD-Mitglieder unterzeichnet. Er steht unter dem Motto „Deutschlands Zukunft gestalten“ Mit diesem Vertrag für die dritte große Koalition in der Bundesrepublik werde (so

heißt es in der Präambel des Vertrages) beschrieben, „welche Ziele wir haben und wie wir sie bis 2017 erreichen wollen.“ Allerdings ergeben sich (unabhängig von der Bewertung der vorgesehenen Maßnahmen) im Hinblick auf den hier behandelten thematischen Ausschnitt viele offene Fragen aufgrund von vagen Formulierungen. Darauf wird noch einzugehen sein. Sicherlich wird man einen solchen Vertrag in seiner Bedeutung für künftiges politisches Handeln nicht überschätzen dürfen.⁹ Auch angekündigte Maßnahmen können am Ende unerledigt bleiben, so wie dies die vorgesehene Angleichung rentenrechtlicher Regelungen zwischen Ost und West

Auf das Ende der Legislaturperiode wird die Frage verschoben, wie das Rentenrecht zwischen Ost und West angeglichen werden soll.

exemplarisch verdeutlicht, die bereits im Koalitionsvertrag der Vorgängerregierung angekündigt, aber auch nach über 20 Jahren seit der Wiedervereinigung noch nicht aufgegriffen wurde.

Im Koalitionsvertrag spielt unter dem Stichwort „Soziale Sicherheit“ die *gesetzliche Rentenversicherung* eine zentrale Rolle, und zwar hinsichtlich

- der verbesserten rentenrechtlichen Absicherung bei Erwerbsminderung,
- einer Ausdehnung der Regelung für eine abschlagfreie Altersrente für langjährige Versicherte nicht nur für 65-jährige, sondern nun auch für 63-jährige,
- der rentenrechtlichen Veränderungen für langjährig versicherte Geringverdiener,
- der Ausdehnung der rentenrechtlichen Anerkennung von Kindererziehungszeiten.

Schließlich findet sich eine für die GRV finanzierungsrelevante Aussage im Kapitel über „solide Staatsfinanzen“. Die Antwort auf die Frage, wie eine Angleichung des Rentenrechts zwischen Ost und West vorgenommen werden soll, wird auf das Ende der neuen Legislaturperiode verschoben.

Zu *weiteren Regelsystemen* unseres Alterssicherungssystems erfolgt nur eine

allgemeine – für die Akteure dieser Systeme beruhigende – Aussage, dass die eigenständigen Alterssicherungssysteme (für Landwirte, Künstler, berufsständische Versorgung) erhalten bleiben. Zur Beamtenversorgung wird hier übrigens nichts gesagt.

Unter der Überschrift „private und betriebliche Altersvorsorge stärken“ finden sich wenige allgemeine Absichtserklärungen, und zwar allein zur *betrieblichen Alterssicherung* (der die SPD übrigens im Vergleich zur Privatvorsorge in ihren Wahlkampfaussagen Priorität eingeräumt hatte), man werde diese stärken und „die Voraussetzungen schaffen, damit Betriebsrenten auch in kleinen Unternehmen hohe Verbreitung finden“ sowie „prüfen, inwieweit mögliche Hemmnisse ... abgebaut werden können“.

Nach Veröffentlichung des Vertrages setzte unmittelbar eine – zum Teil vehemente – Diskussion ein, insbesondere über die auf die GRV bezogenen Vorhaben, vor allem die damit verbundenen Ausgaben und deren Finanzierung.¹⁰

3.1 Renten bei Erwerbsminderung

Wieder aufgegriffen werden die bereits in der letzten Legislaturperiode auf breiten Konsens gestoßenen – aber nicht umgesetzten – Vorschläge zur Veränderung bei Erwerbsminderungsrenten in der GRV. Mit den geplanten Neuregelungen soll (endlich) auf eine „akute sozialpoli-

7 Entwurf eines Gesetzes zur Stabilisierung der Beitragssätze in der gesetzlichen Rentenversicherung (Beitragsatzgesetz 2014), BT-Drs. 18/52 vom 14. 11. 2013.

8 Allerdings enthält dieser Gesetzentwurf keine Forderung nach einer Erhöhung der Mindestreserve, während die Regelung über die sogenannte „Höchstnachhaltigkeitsrücklage“ gestrichen werden soll. Vielmehr (gemäß Art. 2 des Gesetzentwurfs) soll der Beitragssatz nur dann neu festgesetzt werden, wenn die Mindestrücklage sonst unterschritten wird, also Verzicht auf einen Korridor, innerhalb dessen sich die Rücklage ohne Notwendigkeit einer Beitragssatzänderung entwickeln soll.

9 Der seinerzeit noch amtierende Bundesverteidigungsminister Thomas de Maizière zur Bedeutung von Koalitionsverträgen: „Wenn das nicht Zukunft ist, dann weiß ich es nicht“, S. 3); „Man unternimmt da den Versuch, die Zukunft der nächsten vier Jahre zu markieren. Die Wirklichkeit richtet sich aber nicht nach einem Vertrag“ (so im Interview des Tagesspiegel vom 1. 12. 2013).

10 Siehe hierzu auch das Gutachten des Sozialbeirats zum Rentenversicherungsbericht 2013 vom 29. 11. 2013. Hierin spiegeln sich ja auch die Auffassungen der Sozialpartner, die im Sozialbeirat vertreten sind, wider.

tische Problemlage¹¹ reagiert werden, stellt Erwerbsminderung auch angesichts des sinkenden Leistungsniveaus der GRV immer mehr ein Armutsrisiko dar. Mit der angekündigten Ausdehnung der Zurechnungszeit um 2 Jahre ab 1. 7. 2014 wird nun auf die Anhebung der Altersgrenzen bei Altersrenten reagiert, denn während bislang bei der Berechnung von Renten im Falle der Erwerbsminderung für den Rentenbezieher davon ausgegangen wird, er habe bis zur Vollendung des 60. Lebensjahres Beiträge zur GRV gezahlt, so dass bis zur bisherigen Altersgrenze von 65 fünf Jahre rentenrechtlicher Zeit fehlen, verlängert sich dieser Zeitraum durch das stufenweise Anheben der „Regelaltersgrenze“ über das 65. Lebensjahr hinaus. Durch die Ausdehnung der Zurechnungszeit soll im Prinzip der Abstand zur Altersrente unverändert bleiben. Außerdem sollen bei der Bewertung der Zurechnungszeit die Einkünfte in den letzten vier Jahre unmittelbar vor Eintritt der Erwerbsminderung nur dann berücksichtigt werden, sofern dies für den Versicherten vorteilhaft ist¹². Es ist hoffentlich zu erwarten, dass die bereits vorliegenden Gesetzesänderungen nun auch tatsächlich so zügig umgesetzt werden wie dies angekündigt ist.

Während die Änderungen bei Erwerbsminderungsrenten auf breite Zustimmung stoßen, ist dies bei den drei anderen oben genannten Vorhaben – die zum Teil deutlich Kompromisscharakter tragen – nicht der Fall.

3.2 Abschlagfreie Rente ab 63

Schon seit 2012 gilt für langjährig Versicherte eine Ausnahmeregelung, indem auf Abschläge bei der Rentenhöhe im Falle des Rentenbeginns vor der „Regelaltersgrenze“ dann verzichtet wird, wenn bestimmte Voraussetzungen (45 Beitragsjahre) erfüllt sind. Dann kann weiterhin mit 65 eine abschlagfreie Altersrente bezogen werden. Bereits dies stieß seinerzeit auf vielstimmige Kritik. Dennoch setzte sich die SPD für eine abschlagfreie Rente bereits ab 63 ein. Dies zählte für sie – neben der Forderung nach einem Mindestlohn und einer Rentenaufstockung für Geringverdiener – zu ihren zentralen sozialpolitischen Anliegen. Nun findet sich dies im Koalitionsver-

trag, indem die als „Vertrauensschutzregel“ genannte bisherige Ausnahme in doppelter Hinsicht erweitert werden soll, zum einen, indem das Zugangsalter zunächst ab 1. 7. 2014 auf 63 gesenkt wird (dann allmählich mit der Regelaltersgrenze steigen soll) und zum anderen die Anspruchsvoraussetzung von 45 Beitragsjahren insofern großzügiger ausgestaltet wird, indem nicht nur – wie bisher – Pflichtbeitrags- und Berücksichtigungszeiten zum Erfüllen der Voraussetzung dienen, sondern auch Zeiten der Arbeitslosigkeit. Vermutlich werden aber solche Zeiten des AlgII-Bezugs, bei denen seit einigen Jahren zur GRV keine Beiträge mehr entrichtet werden, nicht dazu zählen. Das würde allerdings eine neue „Gerechtigkeitslücke“ aufreißen, waren doch die zuvor bei AlgII gezahlten GRV-Beiträge z.T. minimal und würden bei der

Bei den erweiterten Ausnahmeregelungen handelt es sich um ein attraktives Frühverrentungsprogramm für eine privilegierte Gruppe von Versicherten.

geplanten Neuregelung – folgt man dem Wortlaut – wohl berücksichtigt.

Im Kern handelt es sich bei dieser erweiterten Ausnahmeregelung um ein attraktives Frühverrentungsprogramm für eine privilegierte Gruppe von Versicherten. Denn zu den Nutznießern werden vor allem – wie bei der jetzt schon geltenden Ausnahmeregelung – männliche Versicherte mit entsprechend langen Versicherungszeiten zählen, die im Schnitt zumeist auch über vergleichsweise hohe Entgeltpunkte verfügen – ein „sehr kostspieliges Wahlgeschenk“, so der Präsident der DRV¹³.

Angesichts der seit vielen Jahren thematisierten Ausdehnung der Lebensarbeitsphase im Zuge steigender Lebenserwartung¹⁴ und den Versuchen, Frühverrentung zurückzuführen, ist diese geplante Neuregelung problematisch und hat mit Recht vielfach Kritik ausgelöst. Das von der SPD im Koalitionsvertrag verankerte Vorhaben stößt aber auch innerhalb SPD-geführter Bundesländer auf Kritik, befürchtet man doch auf Länderebene die Forderung nach einem Übertragen auf Beamte.

Statt dieses Frühverrentungsprogrammes wäre zu wünschen gewesen, dass im Koalitionsvertrag konkreter auf Möglichkeiten zur stärkeren Flexibilisierung des Übergangs zwischen Erwerbsleben und Nacherwerbsphase eingegangen worden wäre, nicht nur mit dem vagen allgemeinen Programmsatz: „Wir werden den rechtlichen Rahmen für flexiblere Übergänge vom Erwerbsleben in den Ruhestand verbessern“. Ansatzpunkte hierzu liegen seit längerem vor, so bezogen auf Hinzuverdienst und modifizierte Teilrentenregelungen.

3.3 Zusätzliche Kindererziehungszeit bei Geburten vor 1992

Höchst problematisch ist auch, wie das Vorhaben, Kindererziehung im Falle von Geburten vor 1992 (im Jargon „Mütterrente“ genannt, obgleich auch Väter davon profitieren können) ab 1. 7. 2014 umgesetzt werden soll. Die Erziehungsleistung soll pro Kind, das vor 1992 geboren wurde, bei der Rentenhöhe durch einen zusätzlichen Entgeltpunkt berücksichtigt werden¹⁵. Allerdings wird über die Finanzierung der damit verbundenen Ausgaben im Koalitionsvertrag kein Wort verloren. Da jedoch im Vorfeld der Bundestagswahl aus CDU-Kreisen (so immer wieder vom Fraktionsvorsitzenden der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Volker Kauder) auf Rücklagen der Rentenversicherung als Finanzierungsquelle verwiesen wurde, ist es notwendig, auf

11 So – mit näheren Erläuterungen zu den vorgesehenen Neuregelungen – Herbert Rische, Vortrag auf der Bundesvertreterversammlung Deutsche Rentenversicherung Bund am 5. 12. 2013, S. 10ff, mimeo.

12 S. hierzu Pia Zollmann, Stefanie Martin, Gravierender Rückgang der versicherungspflichtigen Entgelte in den Jahren vor Zugang in die Erwerbsminderungsrente, in: RVaktuell 8/2013, S. 187-196.

13 Siehe Herbert Rische, Vortrag am 5. 12. 2013, S. 10.

14 Siehe hierzu z.B. Ausführungen in Schmähl, Winfried (Hrsg.), *Verkürzung oder Verlängerung der Erwerbsphase? Zur Gestaltung des Übergangs vom Erwerbsleben in den Ruhestand in der Bundesrepublik Deutschland*, Tübingen 1988.

15 Recht lyrisch klingt manches in diesem Abschnitt, so wenn geschrieben wird, Kindererziehungszeiten werden ab 1992 rentenrechtlich „umfassend“ anerkannt – gemeint sind drei Entgeltpunkte -, dagegen gibt es nur einen Entgeltpunkt für Geburten vor 1992. „Diese Gerechtigkeitslücke werden wir schließen“ – faktisch aber nur verringern, da nur ein weiterer Entgeltpunkt dem Versichertenkonto gutgeschrieben werden soll.

die damit verbundenen sozial- und verteilungspolitischen Fehlentwicklungen nachdrücklich hinzuweisen, was auch von Sozialpartnern in der Selbstverwaltung der Sozialversicherung und vom Sozialbeirat bereits erfolgte.

Seit Jahrzehnten ist im Prinzip unstrittig, dass gesamtgesellschaftliche Aufgaben, die der Rentenversicherung

Die Finanzierung der zusätzlichen familienpolitischen Leistungen der GRV in sachadäquater Form zu regeln, muss zu Beginn der Legislaturperiode geleistet werden.

zur Abwicklung übertragen werden – sieht man von deren Abgrenzung ab –, aus dem allgemeinen Steueraufkommen finanziert werden sollen.¹⁶ Dazu gehören vor allem auch familienpolitische Maßnahmen. Dies schlug sich in der systemadäquaten Finanzierung von Kindererziehungszeiten durch den Bund nieder, indem dieser (steuerfinanzierte) Beiträge in entsprechender Höhe an die GRV leistet. Außer den in der Literatur seit langem dargestellten Unterschieden in den Verteilungswirkungen von Beitragszahlungen und Steuern, sollten die Auswirkungen einer Fehlfinanzierung auch auf das Konzept der GRV nicht übersehen werden: Wenn in immer stärkerem Maße sachadäquat aus Steuern zu finanzierende Aufgaben auf die Sozialversicherung übertragen, aber nicht aus Steuern, sondern (überwiegend lohn-)bezogenen Sozialversicherungsbeiträgen finanziert werden, so entfernt sich die GRV immer mehr von einem Versicherungskonzept mit klarer und vergleichsweise enger Beziehung zwischen Beitrag und Leistung und nähert sich immer stärker einem Umverteilungs- (Steuer-Transfer-)System an. Darauf hinzuweisen ist auch deshalb notwendig, weil es durchaus von vielen Seiten Bestrebungen gab und gibt, sich von der Versicherungskonzeption der GRV zu verabschieden zugunsten von Umverteilungsmaßnahmen und versorgungsstaatlichen Lösungen – man denke an die immer wieder als Leitbilder genannten Alterssicherungssysteme in der Schweiz oder den Niederlanden mit ihren stark interpersonell umverteilenden Basissystemen.

Es wird eine wichtige Aufgabe zu Beginn der neuen Legislaturperiode sein, auf eine sachadäquate Form der Finanzierung zusätzlicher familienpolitischer Leistungen in der GRV zu drängen.

Im Abschnitt über „solide Staatsfinanzen“ wird unvermittelt gesagt, dass sich der Bundeszuschuss zur Rentenversicherung „gegenüber den Planungen um zwei Milliarden Euro in dieser Legislaturperiode (erhöht)“. Doch bleibt unklar, auf welche Basis sich das bezieht und ob es dann tatsächlich zu einer zusätzlichen Zahlung an die GRV kommt, ist doch der Bundeszuschuss immer wieder – auch in der jüngsten Vergangenheit – gemessen an den Regeln zu seiner Berechnung zur Entlastung des Bundeshaushalts herangezogen worden.

3.4 Aufstocken niedriger Renten

Fragen ergeben sich auch im Hinblick auf die geplante Aufstockung niedriger Renten für langjährig Versicherte, die „voraussichtlich bis 2017“ erfolgen soll. Hier hatte ja die bisherige Bundesministerin (von der Leyen) das schließlich „Lebensleistungsrente“ getaufte Projekt propagiert, aber in der eigenen Fraktion und Koalition nicht durchsetzen können, während die SPD eine „Solidarrente“ anstrebte. In beiden Fällen waren dabei 850 € monatlich vorgesehen. Nun soll – Welch Überraschung – eine „solidarische Lebensleistungsrente“ eingeführt werden. Hierbei handelt es sich – abgesehen von erleichterten Zugangsvoraussetzungen in einer Übergangszeit – um ein zweistufiges Konzept, bei dem zunächst dann, wenn ein Versicherter 40 Jahre Beiträge gezahlt, aber im Alter weniger als 30 Entgeltpunkte (was gegenwärtig näherungsweise den 850 € entspricht) erreicht hat, „durch eine Aufwertung der erworbenen Rentenentgeltpunkte besser gestellt werden.“ Wie das geschehen soll und in welchem Ausmaß, bleibt unklar. Es heißt nur: „Dies kommt vor allem Geringverdienern zugute und Menschen, die Angehörige gepflegt oder Kinder erzogen haben.“¹⁷ Es werden in „allen Fällen“ bis zu 5 Jahre Arbeitslosigkeit als Beitragsjahre behandelt. Nach einer Übergangszeit wird außerdem zusätzliche Altersvorsorge als Zugangsvoraussetzung gefordert.

In einer zweiten Stufe der Aufstockung geht es nicht mehr um die Rentenhöhe allein, sondern es soll eine Bedürftigkeitsprüfung erfolgen in den Fällen, in denen trotz Aufstockung keine 30 Entgeltpunkte erreicht wurden. Im Falle von Bedürftigkeit soll ein weiterer „Zuschlag bis zu einer Gesamtsumme von 30 Entgeltpunkten“ erfolgen. Wer die Bedürftigkeitsprüfung durchführen soll und ob dies bezogen auf den Haushalt, in dem der (die) Versicherte lebt, erfolgen soll (obgleich ja eine auf das Individuum bezogene Aufstockung, 30 Entgeltpunkte, die Zielgröße ist) – alles offene Fragen. „Die Finanzierung erfolgt aus Steuermitteln“, heißt es. Dies muss sich ja auf beide Stufen beziehen.

Unbeschadet der Frage, wie zielgenau eine solche Maßnahme ist – auch um Altersarmut zu bekämpfen –, wird nicht allein durch die Bedürftigkeitsprüfung deutlich, dass hier die große Gefahr einer Vermischung von Versicherung und allgemeiner Einkommensumverteilung (Versorgung, Fürsorge) besteht, nicht zuletzt aus Sicht der Versicherten.

Bedürftigkeitsgeprüfte Leistungen sollten nicht in die Sozialversicherung überführt werden, sondern gehören in separate Einrichtungen. Aber immer wieder wird der Versuch unternommen, die ganz unterschiedlichen Konzepte miteinander zu vermischen. So plante ja auch die erste rot-grüne Bundesregierung, die von ihr geplante bedarfsgeprüfte Grundversicherung bei Alter und Erwerbsminderung in die GRV zu integrieren und nicht bei der Sozialhilfe anzusiedeln. Erst der energische Protest von Sozialpartnern und Sozialbeirat führte seinerzeit dazu, dass dies außerhalb der GRV realisiert

16 Siehe zu grundsätzlichen Fragen u. a. Schmähl, Winfried, Aufgabenadäquate Finanzierung der Sozialversicherung durch Beiträge und Steuern. Begründungen und Wirkungen eines Abbaus der „Fehlfinanzierung“ in Deutschland, in: Hermann-Josef Blanke (Hrsg.), *Die Reform des Sozialstaats zwischen Freiheitlichkeit und Solidarität*, Tübingen 2007, S. 57-85.

17 Solche Aspekte spielten auch im Zusammenhang mit dem Vorhaben einer Zuschuss- bzw. Lebensleistungsrente in der vergangenen Legislaturperiode eine Rolle. Kernpunkte der seinerzeitigen Kritik finden sich in den Gutachten des Sozialbeirats zu den Rentenversicherungsberichten 2011, 2012 und 2013. Zur Einordnung in die Entwicklung der GRV s. Schmähl, Winfried, Von der Rente als Zuschuss zum Lebensunterhalt zur „Zuschuss-Rente“ – Weichenstellungen in 120 Jahren „Gesetzliche Rentenversicherung“, in: *Wirtschaftsdienst*, 92. Jg. (2012), H. 5, S. 304-313

wurde. Aus optischen Gründen wurde dann eine separate „Grundsicherung“ außerhalb der GRV geschaffen, neben der Sozialhilfe. Auch die geplanten bedürftigkeitsgeprüften Aufstockungsrenten gehören nicht ins Rentenversicherungssystem. Übrigens wird durch die angestrebte – und hoffentlich in dieser Form nicht realisierte – „solidarische Lebensleistungsrente“ die bestehende Grundsicherung im Alter faktisch abgewertet durch eine neue Grundsicherung de luxe.

4. Was nicht im Vertrag steht, was aber angestrebt werden sollte

Erforderlich ist ein Anheben der Mindestrücklage in der GRV von jetzt 0,2 auf 0,4 oder 0,5 Monatsausgaben, um Liquiditätsgpässe zu vermeiden und damit verbundene öffentliche Diskussionen über die „Sicherheit der Renten“ und damit einhergehenden Vertrauensverlust.

Weitgehend ungeklärt ist vor allem die längerfristige Finanzierung der geplanten Maßnahmen. Für die nächste Legisla-

Die geplanten Regelungen zur Alterssicherung ergeben eine auf Kurzfristeffekte ausgerichtete Gemengelage – ein konzeptionelles Gerüst ist schwerlich zu erkennen.

turperiode scheint sich wieder einmal das Motto „Kasse macht sinnlich“ zu bestätigen durch den Zugriff auf Überschüsse der GRV.

Kaum überraschend ist, dass mit Blick auf die Beamtenversorgung nun auch im Falle von Leistungsausweitungen in der GRV eine „wirkungsgleiche Übertragung“ auf die Beamtenversorgung gefordert wird, so wie dies bei einschränkenden Maßnahmen in der GRV zum Standardrepertoire in den sozialpolitischen Forderungen gehört.

Wie der Gefahr künftig steigender Altersarmut begegnet werden sollte, dazu ist im Vertrag vergleichsweise wenig zu finden, sieht man insbesondere von den Änderungen im Falle von Erwerbsminderungen ab und ggf. von Effekten durch die Rentenaufstockungspläne insbesondere für Geringverdiener. Ausgeblendet blieb auch, wie solche Selbständige, die in

kein obligatorisches Alterssicherungssystem einbezogen sind, abgesichert werden sollen, insbesondere um auch hier der Gefahr von Altersarmut durch unzureichende Absicherung in Phasen selbständiger Tätigkeit vorzubeugen.

Und vor allem aber: Es fehlen Aussagen darüber, welches Konzept für die Alterssicherung in Deutschland verfolgt wird. Die Koalitionäre drücken sich vor der zentralen Frage, welches Leistungsniveau in der GRV angestrebt wird und welche Rolle private und betriebliche Altersvorsorge und deren Förderung aus öffentlichen Mitteln besitzen sollen. Eine kritische Durchleuchtung der mit der jetzigen Förderung verbundenen Subventionen steht noch immer aus. Zwar heißt es im Koalitionsvertrag: „Wir werden alle Subventionen – neue und alte – gemäß der subventionspolitischen Leitlinien einer stetigen Überprüfung unterziehen“, doch wurde dies bislang auf die erwähnte Förderung nicht erstreckt. Im Hinblick auf die Wirkungen der geförderten Privatvorsorge (vulgo „Riester-Rente“) gibt es zwar inzwischen eine Diskussion¹⁸, doch im Hinblick auf die Entgeltumwandlung ist dies noch nicht der Fall.¹⁹

Auch wenn es im politischen Alltag um oft schwer auszutarierende Kompromisse geht, so sollte doch versucht werden, Einzelmaßnahmen in ein einigermaßen konsistentes Gesamtsystem einzubetten.

Gerade in der Alterssicherung ist das besonders wichtig: Hier geht es um Langfristiges, für das Vertrauen eine bedeutende Rolle spielt. Klare konzeptionelle Leitlinien können hier Anhaltspunkte zur Ausgestaltung der einzelnen Maßnahmen geben – also wohin die Entwicklung des Alterssicherungssystems und vor allem seines bislang zentralen Elements, der GRV, gehen soll.²⁰

So sollte die Diskussion über die GRV nicht auf das Thema „Armutsvermeidung“ verengt werden, sondern es geht primär allgemein um ein hinreichendes Leistungsniveau. Wenn jedoch, wie jetzt wieder geplant, Sonderregelungen für einzelne Gruppen erfolgen, so erschwert das immer mehr die Finanzierung eines ausreichenden Leistungsniveaus in der GRV. Zunächst positiv erscheinende Entscheidungen können sich als langfristig negativ erweisen.

Alterssicherung darf nicht zum Spielball kurzfristorientierter Politik werden. Das, was jetzt vorgelegt wurde und möglicherweise umgesetzt wird, das ergibt eine auf Kurzfristeffekte ausgerichtete Gemengelage, für die ein konzeptionelles Gerüst schwerlich zu erkennen ist. Dies kann aber ein weiterer Schritt sein, der zu einer grundlegenden Transformation unseres Alterssicherungssystems beiträgt, mit negativen Folgen für einen Großteil der Bevölkerung, nicht zuletzt auch der heute jüngeren Menschen.²¹ ■

18 Unterschiedliche Positionen finden sich in DIW (Hrsg.), Riester-Sparen: Kontroverse Sichtweisen aus Wissenschaft, Politik und Wirtschaft, Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, 81. Jg. (2012).

19 Eine hierzu vorgelegte Analyse (Winfried Schmäh; Angelika Oelschläger, „Abgabefreie Entgeltumwandlung aus sozial- und verteilungspolitischer Perspektive“, Berlin 2007) stieß angesichts der breiten politischen Zustimmung für eine Entfristung der ursprünglich beschlossenen zeitlichen Begrenzung der Beitragsbefreiung auf keine Resonanz.

20 Für eine knappe Skizze siehe Schmäh, Winfried, Transparenz in der Rentenpolitik durch klare Regeln, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 19. Oktober 2013, S. 16.

21 Darauf bin ich an anderer Stelle eingegangen, z. B. in Schmäh, Winfried, Quo vadis „Gesetzliche Rentenversicherung“? – Eine Zwischenbilanz zehn Jahre nach einem grundlegenden „Paradigmenwechsel“ in der deutschen Alterssicherungspolitik, in: Deutsche Rentenversicherung, 66. Jg. (2011) S. 216-233