

Feld, Lars P.; Kohlmeier, Anabell; Schmidt, Christoph M.

Article — Published Version

Rentenpaket: Die Bundesregierung auf Irrwegen

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Feld, Lars P.; Kohlmeier, Anabell; Schmidt, Christoph M. (2014) : Rentenpaket: Die Bundesregierung auf Irrwegen, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Springer, Heidelberg, Vol. 94, Iss. 8, pp. 553-559,
<https://doi.org/10.1007/s10273-014-1713-7>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/106712>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Lars P. Feld, Anabell Kohlmeier, Christoph M. Schmidt*

Rentenpaket: die Bundesregierung auf Irrwegen

Das Gesetz über Leistungsverbesserungen in der Gesetzlichen Rentenversicherung ist am 1.7.2014 in Kraft getreten. Zu einer Reduktion der Altersarmut – wie die Aussagen im Bundestagswahlkampf 2013 vermuten ließen – trägt zumindest die abschlagsfreie Rente mit 63 nicht bei. Die Autoren aus dem Sachverständigenrat Wirtschaft bewerten die einzelnen Maßnahmen des Gesetzes differenziert und befürchten hohe Mehrausgaben, die die Zukunftsfähigkeit des Rentensystems gefährden.

Am 23.5.2014 hat der Deutsche Bundestag mit den Stimmen der Abgeordneten der Großen Koalition das Gesetz über Leistungsverbesserungen in der Gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Leistungsverbesserungsgesetz) verabschiedet. Er hat damit eine der größten Leistungsausweitungen in der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) seit der Einführung der dynamischen Rente durch die Regierung Konrad Adenauers 1957 beschlossen. Das sogenannte Rentenpaket trat am 1.7.2014 in Kraft und umfasst die folgenden Maßnahmen:

- die Ausweitung der anrechenbaren Kindererziehungszeiten für vor 1992 geborene Kinder (Mütterrente);
- die abschlagsfreie Rente mit 63 für besonders langjährig Versicherte der Geburtsjahrgänge bis 1963;
- Verbesserungen bei der Erwerbsminderungsrente;
- die Anpassung der jährlichen Aufwendungen für Leistungen zur Teilhabe (Rehabilitationsbudget) an die demografische Entwicklung (Anhebung des Reha-Deckels).

Selbst im Gesetzentwurf der Bundesregierung wird das Rentenpaket mit Mehrausgaben von bis zu 160 Mrd. Euro bis zum Jahr 2030 veranschlagt. Die mit Abstand teuerste Maßnahme ist mit etwa 6,5 Mrd. Euro jährlich die Mütterrente. Die aus ihr resultierenden Mehrausgaben werden sich zudem nur allmählich bis etwa zum Jahr 2050 reduzieren. Die durchaus sinnvollen Verbesserungen bei der Erwerbsminderungsrente und der Anhebung des Reha-Deckels sind hingegen nicht sehr teuer. Das Rentenpaket ist damit nicht nur eines der teuersten Reformvorhaben, das je in der GRV durchgeführt wurde. Es gehört vielmehr zu den Maßnahmen, die angefangen von der Vorlage eines Gesetzentwurfs bis zur Verabschiedung im Deutschen Bundestag von einer Bundesregierung am zügigsten umgesetzt wurden.

Dies ist umso bemerkenswerter, als die Rentenpolitik im Bundestagswahlkampf des Jahres 2013 noch von Diskussionen über eine möglicherweise zukünftig zunehmende Altersarmut und den notwendigen Gegenmaßnahmen dominiert war. Interessanterweise wurde dieses im Wahlkampf viel diskutierte Thema von der Großen Koalition bei der Zusammenstellung des Rentenpakets aber im Grunde nicht berücksichtigt. So stand die Aufstockung niedriger Renten als ein Bestandteil des Rentenpakets gar nicht zur Diskussion.

Hierzu findet sich im Koalitionsvertrag lediglich der Hinweis, dass voraussichtlich bis zum Jahr 2017 eine „solidaire Lebensleistungsrente“ eingeführt werden soll, mit der niedrigere Renten dann aufgestockt würden.¹ Im verabschiedeten Rentenpaket sind somit bestenfalls die Verbesserungen bei der Erwerbsminderungsrente als ein Beitrag zur Reduktion einer möglicherweise zukünftig zunehmenden Altersarmut zu verstehen. Allerdings machen diese – zumindest in den ersten Jahren – volumenmäßig nur einen kleinen Teil des Rentenpakets aus. Die beiden Hauptbestandteile, die Mütterrente und die abschlags-

* Eine wesentlich kürzere Fassung dieses Beitrags erschien in der Frankfurter Allgemeinen Sonntagszeitung vom 13.4.2014.

¹ CDU, CSU und SPD: Deutschlands Zukunft gestalten, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 2013, <http://www.cdu.de/artikel/der-koalitionsvertrag-von-cdu-csu-und-spd>.

Prof. Dr. Christoph M. Schmidt ist Vorsitzender, **Prof. Dr. Lars P. Feld** Mitglied und **Dr. Anabell Kohlmeier** stellvertretende Generalsekretärin des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

freie Rente mit 63, leisten dagegen kaum einen Beitrag zur Reduktion von Altersarmut.

Zur Finanzierung der Leistungsausweitungen wird in dieser Legislaturperiode zunächst auf die Nachhaltigkeitsrücklage der GRV zurückgegriffen, die sich auf etwa 32 Mrd. Euro am Ende des Jahres 2013 belief. Außerdem hat die Bundesregierung mit dem Beitragssatzgesetz 2014 eine gesetzlich angelegte Beitragssatzsenkung auf 18,3% zum 1.1.2014 verhindert. Diese hätte sich daraus ergeben, dass die Nachhaltigkeitsrücklage zum Jahresende 2014 ihren Höchstwert von 1,5 Monatsausgaben überschreiten wird.

Mit den Reserven der GRV können die aus dem Rentenpaket resultierenden Mehrausgaben allerdings nicht dauerhaft finanziert werden. Somit wird der Beitragssatz perspektivisch über die bisher prognostizierten Werte ansteigen müssen. Zudem sieht der vorliegende Gesetzentwurf ab 2019 zusätzliche Mittel des Bundes für die Finanzierung der zusätzlichen Leistungen für Kindererziehung und die Bewältigung der demografischen Entwicklung vor. Der entsprechende Betrag soll stufenweise auf etwa 2 Mrd. Euro im Jahr 2022 erhöht werden. Inwieweit dieses Vorhaben tatsächlich realisiert wird, hängt allerdings von der kommenden Bundesregierung ab. Außerdem stellt sich die Frage, ob dieser Betrag ausreichen wird. Insgesamt wird damit die mit den vergangenen Reformen zumindest bis 2030 erreichte und durch das Einhalten der Beitragssatzgrenzen definierte Demografiefestigkeit der GRV mit dem Rentenpaket aufs Spiel gesetzt.

Neben dieser grundsätzlichen Kritik am Rentenpaket ist die Finanzierung der zusätzlichen Leistungen für Kindererziehungszeiten aus Beitragsmitteln nicht sachgerecht. Es handelt sich bei der Berücksichtigung von Kindererziehungszeiten bei der Rentenberechnung um eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe und damit eine versicherungsfremde Leistung in der GRV. Solche Leistungen sind sachgerecht aus Steuermitteln zu finanzieren. Mit der Beitragsfinanzierung der sogenannten Mütterrente wird somit die bisherige finanzielle Aufgabenteilung zwischen Bund und Beitragszahlern ein gutes Stück weit aufgekündigt.

Die Mütterrente

Kindererziehungszeiten werden grundsätzlich rentenrechtlich und rentensteigernd berücksichtigt. Allerdings hängt die Höhe des resultierenden Rentenanspruchs davon ab, wann das Kind, für das Erziehungszeiten berücksichtigt werden, geboren wurde. Bis zum Inkrafttreten des Rentenpakets wurde für Kinder, die vor 1992 geboren wurden, lediglich das erste Jahr der Erziehung berücksichtigt. Es wird dabei so behandelt, als ob 100% des Durch-

schnittsentgelts verdient worden wären, sodass für diese Zeit genau ein Entgeltpunkt erworben wird. Für Kinder, die ab dem Jahr 1992 geboren wurden, werden dagegen nach aktueller Rechtslage (§§ 56 und 70 SGB VI) die ersten drei Jahre der Erziehung eines Kindes berücksichtigt. Folglich erwirbt die Erziehende drei Entgeltpunkte.

Somit wurden Kindererziehungszeiten also in Abhängigkeit vom Zeitpunkt der Geburt des Kindes rentenrechtlich unterschiedlich behandelt. Diese Ungleichbehandlung wird mit dem RV-Leistungsverbesserungsgesetz vermindert. Seit dem 1.7.2014 werden für Kinder, die vor 1992 geboren wurden, zwei Jahre Kindererziehungszeit und damit zwei Entgeltpunkte bei der Rentenberechnung berücksichtigt. Die Bruttorente der Begünstigten erhöht sich somit zum Stichtag, der mit der jährlichen Rentenanpassung zusammenfällt, für jedes Kind um dann 28,61 Euro in Westdeutschland und 26,39 Euro in Ostdeutschland.

Bewertung

Die Ausweitung der Berücksichtigung von Kindererziehungszeiten zum 1.1.1992 unterscheidet sich in keiner Weise von anderen Stichtagsregelungen, mit denen üblicherweise sozialpolitische Leistungen eingeführt oder ausgeweitet werden oder andere gesetzliche Regelungen in Kraft treten. Sie werden vom Bundesverfassungsgericht normalerweise nicht beanstandet. Eine rückwirkende Begünstigung – wie aktuell nach Finanzlage – ist somit nicht erforderlich, sodass es keineswegs notwendig ist, vorliegende Ungleichbehandlungen zu reduzieren. Beispielsweise würde auch niemand auf die Idee kommen, dass zum 1.1.2007 eingeführte Elterngeld rückwirkend Eltern zu gewähren, die ihre Kinder vor diesem Stichtag bekommen haben.

Darüber hinaus werden mit der Einführung neuer oder der Ausweitung bestehender Leistungen üblicherweise Ziele verfolgt. Bei der Ausweitung der Berücksichtigung von Kindererziehungszeiten im Jahr 1992 dürften familienpolitische Ziele (mehr Geburten) im Mittelpunkt gestanden haben. Eine höhere Fertilitätsrate kann mit einer nachträglichen Gewährung dieser Leistungen aber keineswegs mehr erreicht werden. Dass nun neue Ziele/Argumente zur Begründung der Leistungsausweitung herangezogen werden, erschließt sich nicht. Darüber hinaus wird die Ausweitung der Berücksichtigung von Kindererziehungszeiten – der teuerste Bestandteil des Rentenpakets – aufgrund der Beitragsfinanzierung wesentlich dazu beitragen, dass die mit den Reformen der vergangenen Jahre beabsichtigte finanzielle Stabilisierung der GRV unterminiert wird. Vielmehr müssen sich die jüngeren Generationen darauf einstellen, zukünftig noch stärker als es bisher bereits absehbar war, durch die Finanzierung der

GRV belastet zu werden. Als generationengerecht lässt sich dies nicht bezeichnen.

Die abschlagsfreie Rente mit 63 Jahren

Mit dem RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz aus dem Jahr 2007 wurde der schrittweise Anstieg des gesetzlichen Renteneintrittsalters von 2012 an auf 67 Jahre im Jahr 2029 beschlossen. Gleichzeitig wurde die „Altersrente für besonders langjährig Versicherte“ (§ 38 SGB VI) eingeführt. Auf diese haben Versicherte einen Anspruch, wenn sie erstens das 65. Lebensjahr vollendet und zweitens eine Mindestversicherungszeit (sogenannte Wartezeit) von 45 Jahren erfüllt haben. Die Altersrente für besonders langjährig Versichert kann derzeit ab dem 65. Lebensjahr ohne Abschläge in Anspruch genommen werden.²

Bei der Altersrente für besonders langjährig Versicherte wurden vor Inkrafttreten des RV-Leistungsverbesserungsgesetzes auf die Wartezeit von 45 Jahren Kalendermonate mit Pflichtbeiträgen für eine versicherte Beschäftigung, Zeiten nach § 55 Abs. 2 SGB VI (z.B. Versicherungspflicht bei Bezug von Krankengeld, Wehr- oder Zivildienst), Wartezeitmonate aus einer geringfügigen Beschäftigung, Berücksichtigungszeiten und Ersatzzeiten angerechnet. Bei der Wartezeit nicht berücksichtigt wurden dagegen bisher Pflichtbeiträge aufgrund des Bezugs von Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und Arbeitslosengeld II, Kalendermonate, die durch Versorgungsausgleich oder Rentensplitting ermittelt werden, und freiwillige Beiträge zur GRV.

Mit dem Rentenpaket wird der Kreis der Bezugsberechtigten der Altersrente für besonders langjährig Versicherte ausgeweitet. So werden ab dem 1.7.2014 Versicherte, die vor dem 1.1.1964 geboren wurden, frühestens einen Anspruch auf die Altersrente für besonders langjährig Versicherte haben, wenn sie erstens das 63. Lebensjahr vollendet und zweitens die Wartezeit von 45 Jahren erfüllt haben. Für Versicherte, die vor dem 1.1.1953 geboren wurden, besteht dieser Anspruch ab Vollendung des 63. Lebensjahres. Für Versicherte, die nach dem 31.12.1952 geboren wurden, wird die Altersgrenze für jeden Geburtsjahrgang um zwei Monate angehoben, sodass für den Geburtsjahrgang 1964 wieder eine Altersgrenze von 65 Jahren gelten soll.

2 Normalerweise führt die Inanspruchnahme einer Altersrente vor Erreichen der Regelaltersgrenze zu Rentenabschlägen. Dabei wird die Rentenzahlung um 0,3% für jeden Monat der vorzeitigen Inanspruchnahme reduziert. Der jeweilige Maximalabschlag ist abhängig von der zugrunde liegenden Rentenart und dem für sie festgelegten frühestmöglichen Zeitpunkt der vorzeitigen Inanspruchnahme. Mit den Abschlägen, die für die gesamte Rentenbezugszeit die monatlichen Rentenzahlungen reduzieren, soll die im Vergleich zum Renteneintritt bei Erreichen der Regelaltersgrenze längere Rentenbezugsdauer versicherungsmathematisch korrekt berücksichtigt werden.

Außerdem sieht das RV-Leistungsverbesserungsgesetz eine Lockerung der Anspruchsvoraussetzungen vor, da auf die Wartezeit von 45 Jahren zukünftig auch Zeiten, in denen freiwillige Beiträge geleistet wurden, und Zeiten des Bezugs von Arbeitslosengeld angerechnet werden sollen. Insbesondere Letzteres war in der Großen Koalition durchaus umstritten, da eine neue Frühverrentungswelle befürchtet wurde. Schließlich wäre es den Versicherten grundsätzlich möglich, bereits zwei Jahre vor dem Erreichen der Altersgrenze der Rente für besonders langjährig Versicherte aus dem Erwerbsleben auszuscheiden und in die Arbeitslosigkeit zu wechseln. Versicherte können nämlich einerseits nach Vollendung des 58. Lebensjahres bei Erfüllung der weiteren Anspruchsvoraussetzungen das Arbeitslosengeld 24 Monate beziehen; andererseits wäre nach dem Entwurf des RV-Leistungsverbesserungsgesetzes ihnen auch diese Phase als Wartezeit für die Rente für besonders langjährig Versicherte angerechnet worden.³

Um eine daraus resultierende Frühverrentungswelle zu verhindern, hat sich die Große Koalition kurz vor der Abstimmung im Deutschen Bundestag darauf verständigt, dass Zeiten des Arbeitslosengeldbezugs nicht als Wartezeit berücksichtigt werden, wenn sie in die letzten zwei Jahre vor Rentenbeginn fallen. Dies gilt jedoch nicht, wenn der Bezug des Arbeitslosengelds auf eine Insolvenz oder vollständige Geschäftsaufgabe des Arbeitgebers zurückzuführen ist. Zudem lässt sich diese Regelung durch die Inanspruchnahme eines Mini-Jobs während der beiden Jahre der Arbeitslosigkeit ab dem 61. Lebensjahr umgehen. Eine Frühverrentungswelle ist somit nicht ausgeschlossen.

Aufgrund der vorgesehenen stufenweisen Anhebung der Altersgrenze für besonders langjährig Versicherte von 63 Jahre auf 65 Jahre ist die Absenkung der Altersgrenze zwar nicht dauerhaft vorgesehen. Durch die Lockerung der Anspruchsvoraussetzungen wird die Neuregelung aber sehr wohl einen dauerhaften Effekt haben und zu dauerhaft höheren Belastungen der GRV führen.

Bewertung

Bereits die mit dem RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz aus dem Jahr 2007 eingeführte Regelung zur Altersrente für besonders langjährig Versicherte verstieß gegen das die GRV konstituierende Prinzip der Teilhabeäquivalenz, nach dem eine gleiche Beitragsleistung zu gleichen Rentenansprüchen führen soll, und ist deshalb zu kritisieren.⁴

3 Bundestags-Drucksache 18/909.

4 So äußerte sich auch der Sachverständigenrat in seinem Jahresgutachten 2007/08. Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Das Erreichte nicht verspielen, Jahresgutachten 2007/08, Wiesbaden 2007.

Schließlich hat ein Versicherter, der 45 Erwerbsjahre mit Durchschnittsverdienst aufweist und auf diese Weise 45 Entgeltpunkte erworben hat, einen Anspruch auf die abschlagsfreie Altersrente für besonders langjährig Versicherte. Ein Versicherter mit 40 Erwerbsjahren, der aufgrund eines Verdienstes oberhalb des Durchschnittseinkommens ebenfalls auf 45 Entgeltpunkte und damit die gleiche Beitragszahlung kommt, kann allerdings mit 65 Jahren nur mit Abschlägen in den Ruhestand gehen. Hier führt also eine gleich hohe Beitragszahlung zu einer unterschiedlichen jährlichen Rentenzahlung. Neben der Aufweichung des Prinzips der Teilhabeäquivalenz messen die Regelungen zur Altersrente für besonders langjährig Versicherte dem 45. Beitragsjahr bei entsprechendem Lebensalter eine besondere Bedeutung zu, die sich nicht erschließt.

Diese Argumente gelten ebenfalls für die im RV-Leistungsverbesserungsgesetz angelegte Ausweitung der Regelung. Auch diese verstößt gegen das Prinzip der Teilhabeäquivalenz und misst dem 45. Beitragsjahr eine unangemessen hohe Bedeutung bei. Außerdem wirkt sie sich negativ auf die bisher eingeplante finanzielle Entwicklung der GRV aus. Konkret wird der Beitragssatz über den bisher aufgrund der demografischen Entwicklung vorgesehenen Beitragssatzpfad ansteigen. Um wie viele Prozentpunkte der ursprüngliche Pfad nach oben verschoben wird, hängt letztlich vom tatsächlichen Renteneintrittsverhalten der potenziell Begünstigten ab.

Im Rentenzugangsjahr 2012 lag die durchschnittliche monatliche (Brutto-)Altersrente für besonders langjährig Versicherte bei 1582 Euro. Dies entspricht etwa dem 1,25-fachen einer Bruttostandardrente mit 45 Entgeltpunkten, also der Rente eines Durchschnittsverdieners mit 45 Erwerbsjahren. Wenn nun angenommen wird, dass die zukünftigen Bezieher einer Altersrente für besonders langjährig Versicherte im Durchschnitt ihres Erwerbslebens das 1,25-fache des Durchschnittsentgelts verdient haben, dann führt die Neuregelung und der damit verbundene abschlagsfreie Bezug der entsprechenden Altersrente ab dem 63. Lebensjahr für einen Versicherten des Geburtsjahrgangs 1952 zu einer Bruttorente von 1609 Euro. Ohne die Neuregelung hätte er zu diesem Zeitpunkt lediglich mit Abschlägen für insgesamt 30 Monate in Rente gehen können. Seine Bruttorente wäre dann dauerhaft niedriger und hätte in diesem Fall nur 1464 Euro betragen.

Darüber hinaus ist es einem entsprechenden Rentner möglich, mit der abschlagsfreien (Voll-)Rente und einem Hinzuverdienst von maximal 450 Euro gut 80% seines durchschnittlichen Nettoerwerbseinkommens zu erzielen (vgl. Kasten 1). Übersteigt der Hinzuverdienst diesen Wert, ist zwar bis zum Erreichen der Regelaltersgren-

ze nur noch ein Teilrentenbezug möglich (§ 42 SGB VI); je nach Art der Teilrente kann der Begünstigte bei Ausschöpfung der Hinzuverdienstgrenzen aber zwischen 80% und gut 90% seines potenziellen Nettoerwerbseinkommens erzielen. Insgesamt ist der Anreiz, die Rente mit 63 in Anspruch zu nehmen, somit übermächtig.

Zusätzlich zu diesen Argumenten erscheint es unangemessen, in einer Phase, in der das gesetzliche Renteneintrittsalter bereits schrittweise ansteigt und sich sowohl Arbeitnehmer als auch Arbeitgeber mit erhöhten Weiterbildungsaktivitäten, der Schaffung altersgerechter Arbeitsplätze sowie verstärkten Präventionsanstrengungen und einem entsprechenden Gesundheitsmanagement darauf einstellen müssen, für eine bestimmte Gruppe von Versicherten eine Absenkung des abschlagsfreien Renteneintrittsalters einzuführen. Die Bemühungen, ein höheres Rentenzugangsalter durchzusetzen, werden auf diese Weise torpediert.

Hinzu kommt, dass das mögliche sozialpolitische Argument, bei dieser Gruppe niedrige Renten aufgrund der bisher bei Renteneintritt mit 63 Jahren vorgesehenen Abschläge zu verhindern, nicht verfehlt. Schließlich dürften die potenziell Begünstigten eher überdurchschnittliche Renten erhalten und sich Abschläge somit „leisten“ können.

Zudem beginnt sich in den kommenden zehn bis 15 Jahren, in denen die Neuregelung wirksam sein wird, der demografische Wandel zu verschärfen, da die sogenannten Baby-Boomer, die Geburtsjahrgänge der späten 1950er und frühen 1960er Jahre, in den Ruhestand eintreten. Ein frühzeitiges Ausscheiden gerade dieser Erwerbstätigen aus dem Arbeitsleben ist allerdings nicht angezeigt. Die starke Besetzung der einzelnen Geburtsjahrgänge führt schließlich dazu, dass ein frühzeitiges Ausscheiden dieser Jahrgänge aus dem Erwerbsleben das Erwerbspersonenzentrum spürbar reduziert. Außerdem macht sie die Reform besonders teuer. Insgesamt dürfte die Neuregelung der Altersrente für besonders langjährig Versicherte also die Arbeitsmarkterfolge der Agenda 2010, insbesondere die deutliche Erhöhung der Erwerbsquoten älterer Arbeitnehmer, stoppen.

Neben diesen Aspekten werden mit der Regelung zur Rente mit 63 für besonders langjährig Versicherte neue Ungleichbehandlungen geschaffen. Die Ausweitung der Altersrente für besonders langjährig Versicherte ist eine Stichtagsregelung mit dem Stichtag 1.7.2014. Insofern wird es Versicherte geben, die die Voraussetzungen erfüllen, aber bereits vor dem Stichtag – dann mit Abschlägen – ihre Altersrente beantragt haben. Sie werden – richtigerweise – nicht mehr von der Neuregelung begünstigt werden. Allerdings unterscheidet sich diese Stichtagsre-

Kasten 1 Beispielrechnungen

in Euro

In den Beispielrechnungen wird ein Versicherter mit einem Kind betrachtet, der am 1.7.1951 geboren wurde und der in 45 Erwerbsjahren immer das 1,25-fache des Durchschnittsentgelts der GRV erzielt hat. Dieser hat durch das Rentenpaket die Möglichkeit, am 1.7.2014 eine abschlagsfreie Voll- oder Teilrente zu beziehen. Mit entsprechendem Hinzuverdienst kann er auf diese Weise zwischen 80% und knapp 95% seines potenziellen monatlichen Nettoerwerbseinkommens von 2228,40 Euro erzielen.

Fall 1: Vollrente		Fall 2: 1/3 Teilrente	
Monatliche Altersrente	1609,31	Monatliche Altersrente	536,44
- Kranken- und Pflegeversicherung	164,95	- Kranken- und Pflegeversicherung	54,98
Rentenzahlbetrag netto vor Steuern	1444,36	Rentenzahlbetrag netto vor Steuern	481,46
+ Hinzuverdienst	450,00	+ Hinzuverdienst	2592,19
- Sozialabgaben	0,00	- Sozialabgaben	522,97
- Einkommensteuer (Kl. I) und Solidaritätszuschlag	40,00	- Einkommensteuer (Kl. I) und Solidaritätszuschlag	470,00
Verfügbares (Alters-)Einkommen (Kl. 1)	1854,36	Verfügbares (Alters-)Einkommen (Kl. 1)	2080,68
Nettoalterseinkommen in % des möglichen Nettoerwerbseinkommens	83,21	Nettoalterseinkommen in % des möglichen Nettoerwerbseinkommens	93,37
Fall 3: 1/2 Teilrente		Fall 4: 2/3 Teilrente	
Monatliche Altersrente	804,66	Monatliche Altersrente	1072,88
- Kranken- und Pflegeversicherung	82,48	- Kranken- und Pflegeversicherung	109,97
Rentenzahlbetrag netto vor Steuern	722,18	Rentenzahlbetrag netto vor Steuern	962,91
+ Hinzuverdienst	1970,06	+ Hinzuverdienst	1347,94
- Sozialabgaben	397,46	- Sozialabgaben	271,95
- Einkommensteuer (Kl. I) und Solidaritätszuschlag	350,00	- Einkommensteuer (Kl. I) und Solidaritätszuschlag	240,00
Verfügbares (Alters-)Einkommen (Kl. 1)	1944,78	Verfügbares (Alters-)Einkommen (Kl. 1)	1798,90
Nettoalterseinkommen in % des möglichen Nettoerwerbseinkommens	87,27	Nettoalterseinkommen in % des möglichen Nettoerwerbseinkommens	80,73

© Sachverständigenrat Wirtschaft.

Quelle: eigene Berechnungen.

gelung nicht von jener, die bei der Berücksichtigung von Kindererziehungszeiten – Stichtag 1.1.1992 – zur Anwendung kam und heute nach Ansicht der Bundesregierung nachgebessert werden muss.

Verbesserungen bei der Erwerbsminderungsrente

Die Höhe der Erwerbsminderungsrente wird – vereinfacht ausgedrückt – berechnet, indem so getan wird, als ob der Versicherte die bis zum Eintritt der Erwerbsminderung im Durchschnitt erworbenen Entgeltpunkte – vor Inkrafttreten des Rentenpakets – bis zu seinem 60. Lebensjahr erzielt hätte. Die Summe der Entgeltpunkte aus dieser sogenannten Zurechnungszeit wird also zu den tatsächlich erworbenen hinzugezählt und auf dieser Basis die Höhe der Erwerbsminderungsrente ermittelt. Der Versicher-

te wurde folglich so gestellt, als hätte er bis zu seinem 60. Lebensjahr gearbeitet.

Mit dem RV-Leistungsverbesserungsgesetz wird die Zurechnungszeit von 60 Jahren auf 62 Jahre angehoben. Darüber hinaus wird die Berechnung der bis zum Eintritt der Erwerbsminderung vom Versicherten durchschnittlich erworbenen Entgeltpunkte verändert. Da sich eine verminderte Erwerbsfähigkeit meistens schrittweise einstellt und sich schon vor dem Entstehen des Anspruchs auf eine Erwerbsminderungsrente häufig negativ auf das Erwerbseinkommen ausgewirkt hat, werden ab dem 1.7.2014 die letzten vier Erwerbsjahre vor Eintritt der Erwerbsminderung bei der Ermittlung der bisherigen durchschnittlichen Entgeltpunkte nicht mehr berücksichtigt, sofern sie sich negativ auswirken.

Zukünftig sollen Erwerbsminderungsrentner also so gestellt werden, als ob sie bis zum Ende ihres 62. Lebensjahres gearbeitet und dabei immer ein jährliches Einkommen erzielt hätten, das zu den im Durchschnitt der Erwerbsjahre erzielten Entgeltpunkten geführt hätte – vorausgesetzt die letzten vier Erwerbsjahre senken den Durchschnitt der Entgeltpunkte nicht; andernfalls blieben sie bei der Berechnung außen vor. Diese Regelung soll, ebenso wie die zur Altersrente für besonders langjährig Versicherte und anders als die zur sogenannten Mütterrente, nur für Zugangsrentner gelten.

Darüber hinaus ist zu beachten, dass Erwerbsminderungsrenten mit Abschlägen belegt werden. Diese betragen maximal 10,8%. Mit der Berücksichtigung von Abschlägen bei Erwerbsminderungsrenten verfolgt der Gesetzgeber das Ziel, Ausweichreaktionen von den Altersrenten mit Abschlägen hin zu Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit entgegenzuwirken.

Bewertung

Eine Erwerbsminderung ist häufig verantwortlich für einen Anspruch auf die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung und die entsprechend definierte Armut. Ein Grund hierfür ist, dass eine voll erwerbsgeminderte Person quasi definitionsgemäß nicht mehr in der Lage ist, durch eigene Erwerbstätigkeit ihre finanzielle Situation zu verbessern. Ein weiterer Grund ist, dass in den letzten Jahren ein stetiger Rückgang des Rentenzahlbetrags je Erwerbsminderungsrente zu verzeichnen war. 2012 lag der durchschnittliche Zahlbetrag bei 607 Euro;⁵ die entsprechende Grundsicherungsleistung einschließlich Kosten der Unterkunft dagegen lag bei etwa 700 Euro.

Hierfür wiederum gibt es verschiedene Ursachen:⁶ Insbesondere sind die bei der Berechnung einer Erwerbsminderungsrente zu berücksichtigende Zahl der Beitragsjahre sowie die Zahl der im Durchschnitt der Erwerbsjahre erworbenen Entgeltpunkte zurückgegangen. Letzteres ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass es häufig Geringqualifizierte sind, die von einer Erwerbsminderung

getroffen werden.⁷ Zudem ist das durchschnittliche Renteneintrittsalter bei den Erwerbsminderungsrenten gesunken. Dies kann aufgrund des speziellen Berechnungsverfahrens bei den Erwerbsminderungsrenten zu tendenziell niedrigeren Renten führen.

Insbesondere mit der Verlängerung der Zurechnungszeit wird der Rentenzahlbetrag von Erwerbsminderungsrenten erhöht.⁸ Da es von den mit dem Rentenpaket angesprochenen Zielgruppen insbesondere die Erwerbsminderungsrentner sind, die wirklich von (Alters-)Armut bedroht sind, dürften die Verbesserungen bei den Erwerbsminderungsrenten der einzige Bestandteil des Rentenpakets sein, der diesbezüglich tatsächlich einen nennenswerten positiven Beitrag leisten kann und deren Armutsrisiko reduziert. Insoweit ist dieser Bestandteil des Rentenpakets als angemessen zu bezeichnen. Zudem handelt es sich bei der Verlängerung der Zurechnungszeit um eine Maßnahme, die in der Folge der Erhöhung des Renteneintrittsalters auf 67 Jahre hätte umgesetzt werden müssen.

Anhebung des Reha-Deckels

Die Leistungen zur Teilhabe der GRV bestehen im Wesentlichen aus Leistungen zur medizinischen Rehabilitation und zur Teilhabe am Arbeitsleben. Mit diesen Maßnahmen soll die Erwerbsfähigkeit der Versicherten bewahrt oder wiederhergestellt werden. Bei Erfolg der Reha-Maßnahme und der Wiederherstellung der Erwerbsfähigkeit stehen den Ausgaben für Leistungen zur Teilhabe höhere Beitragseinnahmen und geringere Rentenausgaben gegenüber. Derzeit werden jährlich etwa 1 Mio. medizinische sowie berufliche Teilhabe-Leistungen gewährt.⁹ Hierfür wurden 2013 etwa 5,5 Mrd. Euro ausgegeben; das sind allerdings weniger als 5% der gesamten GRV-Ausgaben.

Leistungen zur Teilhabe können jährlich bis zu einer Budgetobergrenze gewährt werden. Diese Obergrenze wird nach aktuellem Rechtsstand jährlich entsprechend der Entwicklung der Bruttolöhne und -gehälter angepasst. Wird das zur Verfügung stehende Budget in einem Jahr überschritten, steht im übernächsten Jahr nur ein um diesen Betrag gekürztes Budget zur Verfügung. Dies bedeutet schließlich, dass die Gewährung besonders

5 Deutsche Rentenversicherung Bund: Rentenversicherung in Zeitreihen, Berlin 2013.

6 Z.B. G. Bäcker: Erwerbsminderungsrenten: Strukturen, Trends und aktuelle Probleme, Institut Arbeit und Qualifikation, Altersübergangsreport, Nr. 2012-03, Duisburg, Düsseldorf 2012; K. Kaldybajewy, E. Kruse: Erwerbsminderungsrenten im Spiegel der Statistik der gesetzlichen Rentenversicherung – Unterschiede und Gemeinsamkeiten zwischen Männern und Frauen, in: RVaktuell, H. 8/2012, S. 206-216; T. Mika, J. Lange: Auswirkungen der Einführung der Pflichtbeitragszeiten aus Arbeitslosengeld II auf den Rentenzugang wegen Erwerbsminderung und Alters, in: RVaktuell, H. 2/2014.

7 C. Hagen, R. K. Himmelreicher, D. Kemptner, T. Lampert: Soziale Ungleichheit und Risiken der Erwerbsminderung, in: WSI-Mitteilungen, Nr. 7/2011, Frankfurt a.M. 2011, S. 336-344.

8 Dies zeigen auch Gasche und Härtl, die eine ähnliche Neuregelung für Erwerbsminderungsrenten des Rentenzugangs 2010 simulieren. Vgl. M. Gasche, K. Härtl: Verminderung der (Alters-)Armut von Erwerbsminderungsrentnern durch Verlängerung der Zurechnungszeit und Günstigerprüfung?, MEA-Discussion Papers, Nr. 271-2013, München 2013.

9 Deutsche Rentenversicherung Bund: Reha Bericht Update 2011, Berlin 2011.

vieler Leistungen in einem Jahr und das Überschreiten des Budgets in diesem Jahr dazu führt, dass dieser Fehlbetrag im zweiten auf dieses folgende Jahr eingespart werden muss und dementsprechend weniger Rehabilitations-Leistungen gewährt werden können.

Da in den kommenden Jahren die Zahl älterer Arbeitnehmer zunehmen wird und zudem die Regelaltersgrenze auf 67 Jahre im Jahr 2029 angehoben wird, ist von einer zunehmenden Nachfrage nach Reha-Leistungen auszugehen. Um dieser Nachfrage nachkommen zu können, soll das Reha-Budget zukünftig stärker als bisher vorgesehen ansteigen. Dazu soll eine sogenannte Demografiekomponente eingeführt werden, mit der bei der jährlichen Anpassung des Reha-Budgets der demografisch bedingte Mehrbedarf berücksichtigt werden soll.

Bewertung

Wenn davon ausgegangen wird, dass Rehabilitationsleistungen grundsätzlich einen positiven Effekt auf die Erwerbsfähigkeit und die Erwerbstätigkeit älterer Arbeitnehmer haben, ist die Berücksichtigung des höheren Bedarfs in den kommenden Jahren im Prinzip als angemessen zu bezeichnen. Schließlich führen Rehabilitationsmaßnahmen bei Erfolg zu einer höheren Erwerbstätigkeit und somit zu höheren Beitragseinnahmen und geringeren Rentenausgaben. Gleichzeitig wäre es aber angezeigt, den Erfolg von Rehabilitationsmaßnahmen regelmäßig zu evaluieren.

Fazit

Mit den zwei zentralen Maßnahmen des Rentenpakets, der Mütterrente und der abschlagsfreien Rente mit 63 für besonders langjährig Versicherte, hat die Bundesregierung den vor wenigen Jahren eingeschlagenen Weg in Richtung einer finanziellen Stabilisierung der GRV verlassen. Diese Maßnahmen werden zu erheblichen und – im Falle der Mütterrente – sogar bis etwa zum Jahr 2050 anfallenden Mehrausgaben führen. Darüber hinaus wirkt gerade die abschlagsfreie Rente mit 63 der Absicht entgegen, die finanzielle Stabilisierung auch über ein höheres Rentenzugangsalter zu erreichen. Zur Finanzierung dieser Mehrausgaben in der laufenden Legislaturperiode entfremdet sie

zudem die Nachhaltigkeitsrücklage der GRV, indem sie eine gesetzlich festgelegte Beitragssatzsenkung und damit die Entlastung der Beitragszahler verhindert hat.

Beide Maßnahmen leisten darüber hinaus keinen nennenswerten Beitrag zu dem im Bundestagswahlkampf 2013 viel diskutierten Thema der Vermeidung von Altersarmut. Von der abschlagsfreien Rente mit 63 dürften nach heutiger Datenlage vor allem überdurchschnittlich verdienende Männer begünstigt werden, die keineswegs von Altersarmut bedroht sind. Rentenzahlungen, auch solche, die durch die Mütterrente erhöht sind, werden auf die Grundsicherung im Alter angerechnet. Insofern dürfte es nur in Einzelfällen Frauen gelingen, die einen Anspruch auf Grundsicherung im Alter haben und von der Mütterrente begünstigt werden, durch diese Begünstigung ein Einkommen oberhalb der Grundsicherung im Alter zu erreichen und sich somit aus der entsprechend definierten Altersarmut zu befreien.

In den meisten Fällen, in denen der Bezug der Grundsicherung mit einer Begünstigung durch die Mütterrente zusammenfällt, dürfte sich dagegen nur die Zusammensetzung, nicht aber die Höhe des verfügbaren Einkommens ändern. Allein die Verbesserungen bei den Erwerbsminderungsrenten als ein weiterer Bestandteil des Rentenpakets können einen Beitrag zur Vermeidung künftiger Altersarmut leisten. Vielmehr dürften künftige Rentenanpassungen aufgrund der mit dem Rentenpaket verbundenen Beitragssatzerhöhungen niedriger als ohne die Reform ausfallen und somit das Risiko zukünftiger Altersarmut ansteigen lassen.

Insgesamt sind somit nur diese Verbesserungen bei der Erwerbsminderungsrente und die Anpassung des Reha-Budgets als sinnvolle Bestandteile des Rentenpakets zu bezeichnen. Darüber hinaus ist zu hoffen, dass zukünftig keine weiteren Maßnahmen eingeführt werden, die noch weiter vom eingeschlagenen Weg der finanziellen Stabilisierung der GRV wegführen. Vielmehr wäre es notwendig, tatsächliche Probleme der Rentenpolitik entschieden anzugehen. Hierzu zählen z.B. die fehlende Altersvorsorge von nicht obligatorisch abgesicherten Selbständigen, die Angleichung des Rentenrechts in West- und Ostdeutschland sowie – ab etwa 2030 – eine weitere Anhebung der Regelaltersgrenze.

Title: *The German Pension Reform of 2014: Changing into Reverse Gear*

Abstract: *In the summer of 2014 Germany will witness the most substantial expansion of pension expenditures since the 1950s. Yet, while this reform package was motivated mainly by the dismal prospect of rising old age poverty rates, it does little to alleviate this problem. On the contrary, its two central elements, an expansion of the pension claims of mothers whose children were born before 1992, and access to early retirement at age 63 for workers with a long insurance history, tend to benefit rather privileged groups of the insured. These measures endanger the sustainability of the German pension system and will necessitate future generations to work even longer than would have been the case otherwise.*

JEL Classification: H55, J18, J26