

Bomsdorf, Eckart

Article

Mehr Licht oder mehr Schatten? – Kritische Anmerkungen zum RV-Leistungsverbesserungsgesetz

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Bomsdorf, Eckart (2014) : Mehr Licht oder mehr Schatten? – Kritische Anmerkungen zum RV-Leistungsverbesserungsgesetz, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 67, Iss. 09, pp. 12-17

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/165419>

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.

Rentenreform – oder genauer Rente mit 67 – rückwärts, so ließe sich ein Teil des zur Verabschiedung anstehenden Rentenversicherungsleistungsverbesserungsgesetzes überschreiben. Der u.a. der Erfüllung von Wahlversprechen zu verdankende Gesetzentwurf enthält Positives, z.B. bei der Erwerbsminderungsrente, aber auch Widersprüchliches, z.B. bei der sogenannten Rente mit 63. Ausgerechnet den geburtenstarken Jahrgängen bis 1963 gewährt dieses Gesetz Privilegien, ausgerechnet den Jahrgängen, die wenige Kinder haben und damit insbesondere für die demographie-induzierten Probleme der Rentenversicherung verantwortlich sind. Die volle Rentenkasse verführt zu Wohltaten. Vernachlässigt wird dabei bewusst oder unbewusst, dass die Belastungen für die Rentenversicherung dauerhaft sind, die in der Rentenkasse vorhandenen Ersparnisse jedoch nur einmal ausgegeben werden können. Es ist zu befürchten, dass die Rente mit 63 uns eines Tages noch voll auf die Füße fällt, wenn Arbeitnehmer gebraucht werden und die Rentenkassen nicht mehr so gut gefüllt sind wie heute. Vielleicht wäre es besser gewesen, den Gesetzentwurf nicht so schnell – bereits Ende Januar 2014, gut einen Monat nach der Bildung der Großen Koalition – vorzulegen, dann hätten einige Unstimmigkeiten vermieden werden können.



Eckart Bomsdorf*

Der Gesetzentwurf

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung beinhaltet im Wesentlichen vier Maßnahmen:

- die Erhöhung des Zuschlags für Kindererziehungszeiten bei der Rente von Eltern vor 1992 geborener Kinder (Mütterrente),
- die meist – fälschlicherweise – als Rente mit 63 bezeichnete Altersrente für besonders langjährig Versicherte (abschlagfreie vorgezogene Altersrente),
- die Erhöhung der maximalen Zurechnungszeit um zwei Jahre sowie eine Änderung der Berechnung des durchschnittlichen Einkommens bei der Festsetzung einer Erwerbsminderungsrente und
- die Anpassung der Aufwendungen für Rehabilitationsleistungen an die demographische Entwicklung durch Einführung einer Demographiekomponente.

Diese Maßnahmen sollen alle zum 1. Juli dieses Jahres in Kraft treten. Zudem ist eine Erhöhung des staatlichen Zuschusses zur Rentenversicherung ab dem Jahr 2019 vorgesehen.

* Prof. Dr. Eckart Bomsdorf, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät der Universität zu Köln.
Der folgende Text ist die leicht veränderte Fassung einer im Rahmen der öffentlichen Anhörung zum Entwurf des RV-Leistungsverbesserungsgesetzes am 5. Mai 2014 dem Bundestagsausschuss Arbeit und Soziales vom Autor vorgelegten Stellungnahme.

Im Folgenden wird dieser Gesetzentwurf einer kurzen kritischen Analyse unterzogen.

Mütterrente halbiert Gerechtigkeitslücke – Finanzierung bleibt umstritten

Es wird von vielen als ungerecht angesehen, dass Eltern von vor 1992 geborenen Kindern nur ein Jahr (= ein Entgeltpunkt), und nach 1991 geborenen Kindern drei Jahre (= drei Entgeltpunkte) als Kindererziehungszeit bei der Rentenversicherung angerechnet bekommen. Das wurde 1989 (Rentenreformgesetz 1992, RRG 1992) beschlossen. Allerdings beinhalten derartige Stichtagsregelungen nahezu zwingend Ungerechtigkeiten, sei es, dass nachfolgende Generationen besser wie in diesem Fall oder schlechter wie in einem anderen Fall des RRG 1992 behandelt werden. Derartige Ungerechtigkeiten werden solange nicht bedauert, solange allenfalls zukünftige Generationen von Verschlechterungen betroffen sind, wie im Beispiel der 1989 ebenfalls beschlossenen Reduktion der Anrechnung von Ausbildungszeiten für künftige Rentnergenerationen.

Aus Stichtagsregelungen resultierende Ungerechtigkeiten können häufig durch gleitende Übergänge verringert werden. Im Fall der sogenannten Mütterrente ist das schwierig, es wäre jedoch denkbar. Ein wenig versucht der Gesetzgeber die-

ses jetzt dadurch, dass er für Eltern vor 1992 geborener Kinder eine Anrechnung von Kindererziehungszeiten von zwei Jahren – statt bisher von einem Jahr – vorsieht, während für nach 1991 geborene Kinder weiterhin drei Jahre angerechnet werden. Die oben angedeutete Ungerechtigkeit wird gewissermaßen halbiert. Es gäbe allerdings eine Lösung, die alle gleich behandelt und langfristig zudem weniger kostet: Alle Kinder werden grundsätzlich bei der Rentenberechnung mit zwei Jahren bei der Berücksichtigung von Kindererziehungszeiten hinzugezogen. Diese mitunter ins Spiel gebrachte Variante wäre sicher nicht so leicht vermittelbar wie der jetzt vorgesehene Vorschlag. Sie ließe sich allerdings unter Umständen damit begründen, dass heute u.a. ein Rechtsanspruch auf einen Kita-Platz für Kinder im Alter zwischen ein und drei Jahren besteht, d.h. der Staat hier schon eine zusätzliche Hilfe bietet, die 1989 bei der Gesetzgebung noch nicht absehbar war. Für die Elternjahrgänge mit nach 1991 geborenen Kindern würde dies im Regelfall keine Reduktion aktueller Altersbezüge bedeuten, da diese Jahrgänge zum allergrößten Teil noch nicht in Rente sind; soweit Eltern dieser Kinderjahrgänge jedoch schon eine Rente beziehen, müsste es Bestandsschutz geben.

Durch die zusätzliche Anrechnung von Kindererziehungszeiten soll eine größere Gerechtigkeit geschaffen werden. Dies setzt jedoch voraus, dass die Anerkennung derartiger Zeiten – auch wenn dies kurzfristig Kosten verursacht – den üblichen Kriterien unterliegt. Sonst werden neue Ungerechtigkeiten geschaffen.

Das Problem bei der sogenannten Mütterrente ist die Art der Finanzierung. Während für die jüngeren Jahrgänge der nach 1991 geborenen Kinder mittlerweile aus Steuermitteln Beiträge in Milliardenhöhe geleistet werden – obwohl diesen gegenwärtig kaum Leistungen gegenüberstehen, ist dies für die früher geborenen Kinder nicht erfolgt. Es ist aber keineswegs so, dass bereit ab 1992 für die Kindererziehungszeiten Beiträge vom Bund an die GRV entrichtet wurden. Vielmehr setzt diese Beitragsleistung erst 1999 ein. Die Beiträge für frühere Jahrgänge gelten – fiktiv – als erbracht (*„Kindererziehungszeiten sind Pflichtbeitragszeiten, für die Beiträge als gezahlt gelten oder seit dem 1. Juni 1999 vom Bund an die Rentenversicherung tatsächlich gezahlt werden.“*¹). Vor diesem Zeitpunkt wurden die Rentenausgaben, die auf die Berücksichtigung von Kindererziehungszeiten entfielen, vom Bund mit einer Pauschale erstattet. Die genannten Beitragsleistungen waren wesentlich höher als die vorher pauschal gezahlten Beträge. Die 1999 erfolgte Einführung von vom Bund erbrachter Beiträge für die Kindererziehungszeiten bei aktuell unter Dreijährigen, wurde dementsprechend u.a. mit dem Ziel der Senkung des Beitragssatzes zur GRV unter

¹ Vgl. Rentenlexikon der DRV, Stichwort Kindererziehungszeiten, online verfügbar unter: http://www.deutsche-rentenversicherung.de/Allgemein/de/Inhalt/5_Services/01_kontakt_und_beratung/02_beratung/07_lexikon/Functions/Lexikon.html?lv2=243488&lv3=235606, aufgerufen am 22. April 2014.

20% begründet, weniger aus der Erkenntnis heraus, dass die Finanzierung der Kindererziehungszeiten eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe sei.

Wird diese historische Entwicklung außer Acht gelassen, bliebe die Frage der Finanzierung der Mütterrente. Da es sich bei der Anerkennung von Kindererziehungszeiten eher um eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe als um eine Aufgabe der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) handelt und somit eine versicherungsferne Leistung vorliegt, wäre diese aus Steuermitteln zu finanzieren. Dem ließe sich allenfalls das Argument entgegenhalten, dass Eltern gewissermaßen durch ihre Kinder eine zusätzliche eigene Beitragsleistung erbracht hätten; daraus würde dennoch folgen, dass mindestens die Hälfte der zusätzlichen Rentenleistung direkt aus Steuermitteln erbracht werden muss. Es gibt allerdings durchaus auch Wissenschaftler (z.B. beim ZEW, beim ifo Institut), die die Meinung vertreten, dass bei der Berücksichtigung von Kindern im System der GRV eine interne Umverteilung von Kinderlosen zu den Eltern mit Kindern erfolgen sollte und derartige Maßnahmen somit kostenneutral finanziert werden können. Bei der Pflegeversicherung gibt es einen ähnlichen Ansatz bereits.

Den aus Steuermitteln des Bundes ab 1999 erbrachten Beiträgen für Kindererziehungszeiten stehen aktuell allenfalls geringe Leistungen der GRV für diesen Personenkreis gegenüber. Hier ließe sich – streng genommen nur, wenn die GRV nicht nach dem Umlageverfahren aufgebaut wäre – fast von einer Art demographischer Rendite der Rentenversicherung in Milliardenhöhe sprechen. Grob gerechnet sind der GRV seit 1999 durch die Beiträge für Kindererziehungszeiten 100 Mrd. Euro mehr zugeflossen, als sie für entsprechende Rentenzahlungen aufgewendet hat. Es würde dem Umlageverfahren der GRV entsprechen, die jeweils aktuell für Kindererziehungszeiten geleisteten Beitragszahlungen des Bundes bei der Finanzierung aller durch die Anrechnung von Kindererziehungszeiten – auch der für vor 1992 geborenen Kinder – entstehenden Rententeile zu berücksichtigen.

Rente mit 63 schafft ungerechtfertigte Privilegien – und schadet dem Arbeitsmarkt

Aus Sicht der betroffenen Arbeitnehmer und der diese Arbeitnehmer vertretenden Gruppen ist es sicher verständlich, nach einem langen Arbeitsleben von 45 Jahren in Rente gehen zu können. Diesem Wunsch steht das auf dem Äquivalenzprinzip aufbauende System der deutschen gesetzlichen Rentenversicherung nicht prinzipiell entgegen. Ein vorzeitiger Rentenbezug kann im System der GRV im Regelfall jedoch nur mit Abschlägen erfolgen.

Den Prinzipien der gesetzlichen Rentenversicherung nach gilt für alle Beitragszahler der gesetzlichen Rentenversiche-

– bis auf wenige gesetzlich festgelegte Ausnahmen – dieselbe Regelaltersgrenze (= gesetzliches Renteneintrittsalter). Gleichzeitig müssen Personen mit derselben Zahl von erworbenen Entgeltpunkten in der gesetzlichen Rentenversicherung der Höhe nach dieselbe Rente erhalten. Dabei spielt es – anders als in einem kapitalgedeckten System – keine Rolle, ob diese Punkte in 50 Jahren oder in 30 Jahren erworben wurden, so verständlich auch der Wunsch nach einem früheren Rentenbezug im Anschluss an ein langes Arbeitsleben sein mag.

Ein flexibler Eintritt in den Ruhestand sollte dadurch ermöglicht werden, dass das gesetzliche Renteneintrittsalter als Referenzaltersgrenze, als Fixpunkt genommen und zugleich erlaubt wird, früher mit Abschlägen oder später – natürlich mit Zuschlägen – in Rente zu gehen. Alles andere würde dem System der gesetzlichen Rentenversicherung widersprechen und zudem spätere Generationen zusätzlich belasten.

Wäre der vorzeitige Rentenbezug ohne Abschläge möglich, so würde sich zudem eine Reihe von Ungerechtigkeiten ergeben. Es fände eine aus Sicht der Rentenversicherung ungerechtfertigte Privilegierung einzelner Gruppen statt. Eine Privilegierung einer Gruppe zieht nahezu zwangsweise eine Diskriminierung anderer Gruppen nach sich. Gleiches würde nicht mehr gleich bewertet. Die vorgeschlagene Maßnahme verstößt somit gegen den Gleichheitsgrundsatz und das Äquivalenzprinzip der gesetzlichen Rentenversicherung, wie auch die folgenden Beispiele zeigen.

Zwei Personen (beide geboren am 30. Juni 1951), die bis zum 30. Juni 2014 sozialversicherungspflichtig arbeiten und bis dahin dieselben Entgeltpunkte erworben haben, wegen unterschiedlichen Zeitpunkts des Einstiegs in die sozialversicherungspflichtige Tätigkeit aber einmal in 45, einmal in 40 Beitragsjahren, werden bei denselben Rentenanwartschaften prinzipiell eine unterschiedliche Rentenbezugszeit haben, da die eine Person bereits am 1. Juli 2014 mit 63 Jahren, die andere aber erst zum 1. Dezember 2016 mit 65 Jahren und fünf Monaten in Rente gehen kann.

Noch deutlicher zeigt sich die Problematik der Möglichkeit, eine vorgezogene abschlagfreie Altersrente zu beziehen, an folgendem Fall: Zwei Personen (gleichen Geschlechts), geboren Ende 1952 beziehungsweise Ende 1950, nehmen 1971 jede eine vom versicherungspflichtigen Einkommen her identische Tätigkeit auf, in der sie bis Ende 2015 45 Jahre lang beide jeweils dieselben Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung zahlen und somit dieselbe Anzahl von Entgeltpunkten erwerben. Nach dem vorliegenden Gesetzentwurf könnten beide zum 1. Januar 2016 die gesetzliche Rente ohne Abschläge beziehen, wobei in einer Durchschnittsbetrachtung davon auszugehen ist, dass die dann 63-jährige Person trotz völlig übereinstimmender Versiche-

rungsverläufe die Rente zwei Jahre länger bezieht als die 65-jährige. Diese prinzipiell unterschiedliche Rentenbezugszeit ist rechtlich nicht unbedenklich.

Wie problematisch die abschlagfreie Rente nach 45 Beitragsjahren ist, zeigt auch das folgende Beispiel: Wer zum 1. Juni 2014 mit 45 Beitragsjahren in einem Alter von genau 63 Jahren in Rente geht, muss einen Abschlag in einer Höhe hinnehmen, der sich daraus berechnet, dass diese Person normalerweise erst mit 65 Jahren und drei Monaten in Rente gehen kann, obwohl sie nach der angestrebten 45-er Regelung zum 1. Juli 2014 – einen Monat später also – abschlagfrei in Rente gehen dürfte. Diese Diskrepanz ist den Betroffenen nur schwer zu vermitteln.

Die vorgezogene Altersrente kann in der jetzt vorgesehenen Form selbstverständlich zu vielen Frühverrentungen führen – es sei denn, Zeiten der Arbeitslosigkeit (auch die mit Pflichtbeiträgen versehenen) bleiben gänzlich unberücksichtigt, wie es bei der geltenden Regelung der Rente mit 65 für besonders langjährig Versicherte der Fall ist. Zudem widerspricht eine unbegrenzte Einbeziehung von Zeiten der Arbeitslosigkeit mit Pflichtbeiträgen der ursprünglichen Intention der abschlagfreien vorgezogenen Altersrente.

Eine andere Lösung des Frühverrentungsproblems bietet sich dadurch, dass nur Zeiten der Arbeitslosigkeit (mit Pflichtbeiträgen) berücksichtigt werden, die vor dem 1. Juli 2014 oder einem früheren Stichtag liegen. Diese Alternative würde eine Frühverrentungswelle vollständig ausschließen und zugleich eine akzeptable Übergangslösung im Hinblick auf die langfristig angestrebte Rente ab 65 für besonders langjährig Versicherte darstellen sowie noch finanzielle Mittel frei setzen, die eine weitere Verbesserung der Erwerbsminderungsrente bzw. bei den Reha-Leistungen möglich machen. Damit würden diejenigen stärker unterstützt, die diese Unterstützung wirklich brauchen.

Im Übrigen stellt sich im Zusammenhang mit der Berücksichtigung von Zeiten der Arbeitslosigkeit auch die Frage, wie mit Zeiten der freiwilligen Versicherung in der GRV umzugehen ist. Sollen diese Zeiten aus Gerechtigkeitsüberlegungen bei den geforderten 45 Jahren (Pflicht-)Beitragszeit – zumindest teilweise – mit einbezogen werden?

Die angestrebte vorgezogene Altersrente konterkariert zudem Bemühungen, Erwerbspersonen – nicht zuletzt aus Gründen des demographischen Wandels – länger am Arbeitsmarkt zu halten. Die Beteiligung Älterer am Erwerbsleben wird dadurch geringer ausfallen als ohne diese Maßnahme, die Rente mit 67 gerät in Gefahr.

Wer wirklich der Meinung ist, dass 45 Jahre Arbeits- und zugleich Pflichtbeitragszeit in jedem Fall genügen, um unmittelbar eine Rente zu beziehen, müsste die vorgezogene

Altersrente unabhängig vom jeweils erreichten Alter nach 45 Jahren Beitragszeit in der gesetzlichen Rentenversicherung ermöglichen. Insoweit ist der Gesetzentwurf inkonsequent. Der Begründung nach müsste die Altersgrenze für diesen Personenkreis vollständig fallen.

Zudem wird bei dem Vorschlag der abschlagfreien vorgezogenen Altersrente die Möglichkeit des Hinzuverdienens nicht explizit angesprochen. Wird jedoch davon ausgegangen, dass es gerecht wäre, dass jemand nach 45 Jahren harter Arbeit abschlagfrei in Rente gehen darf, so kann es logischerweise nur sein, dass für diesen Kreis die Hinzuverdienstgrenze null ist, solange die Regelaltersgrenze nicht erreicht ist. Nur diejenigen, die mit Abschlag vorzeitig in Rente gehen, dürfen bereits vor dem Erreichen des gesetzlichen Rentenzugangsalters hinzu verdienen. Gäbe es bei der vorgezogenen Altersrente eine relativ großzügige Hinzuverdienstgrenze, so wäre es nur zu verständlich, wenn die vorgezogene Altersrente von den meisten, die die Voraussetzungen zu ihrem Erhalt erfüllen, in Anspruch genommen wird.

Im Übrigen stellen manche schon die Frage, ob Personen, die die vorgezogene Altersrente nicht in Anspruch nehmen, obwohl sie ihnen zusteht, nicht sogar bei späterem Rentenbezug ein Zuschlag auf den bei vorgezogener Altersrente zustehenden Rentenbetrag erhalten müssten.

Auch werden bei der vorgesehenen abschlagfreien Altersrente in erster Linie nicht nur Mitglieder bestimmter Berufsgruppen, sondern ebenso vorwiegend Männer zum Zuge kommen, da Frauen trotz verschiedener Möglichkeiten der Anrechnung – beispielsweise von Kindererziehungszeiten – seltener auf die geforderten 45 Jahre Wartezeit kommen bzw. nur eine niedrige Rente beziehen.

Eine abschlagfreie vorgezogene Altersrente ist ein Privileg², das sich nicht aus dem System der gesetzlichen Rentenversicherung heraus begründen lässt. Insoweit kann die Finanzierung auch nicht aus der Kasse der gesetzlichen Rentenversicherung, also auf Kosten der Beitragszahler, erfolgen. Ob es sich aber um eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe handelt, kann bezweifelt werden. Damit existiert keine zwingende natürliche Finanzierungsquelle dieser Maßnahme. Finanziert werden müssen natürlich nicht nur die Renten derjenigen, die die vorgesehene abschlagfreie vorgezogene Altersrente in Anspruch nehmen werden, ohne diese Möglichkeit aber erst mit der Regelaltersgrenze in Rente gegangen wären, sondern auch Teile der Rente derjenigen, die sonst mit Abschlägen früher in Rente gegangen wären, jetzt aber die besseren Konditionen der abschlagfreien vorgezogenen Altersrente in Anspruch nehmen.

² Vgl. hierzu auch Entwurf eines Gesetzes über Leistungsverbesserungen in der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Leistungsverbesserungsgesetz), Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT-Drs. 18/909, S. 13.

Die Befürworter der Rente mit 63 diskutieren nicht oder übersehen vielleicht sogar, dass diese bei der vorgesehenen Finanzierungsform natürlich in mehrfacher Hinsicht direkte Auswirkungen auf den Beitragssatz und auf die Rentenanpassung hat. Konsequenzen für die Finanzen der Rentenversicherung ergeben sich durch höhere Ausgaben bei der vorgezogenen abschlagfreien Rente und durch gleichzeitig auftretende Beitragsausfälle. Nicht nur der höhere Beitragssatz, sondern auch die durch die Rente mit 63 bewirkte Verschlechterung des Verhältnisses von Beitragszahlern zu Rentnern führt unmittelbar zu einer niedrigeren Rentenanpassung als ohne die abschlagfreie vorgezogene Altersrente.

Erwerbsminderungsrente auf gutem Weg – mehr wäre wünschenswert

Die aus zwei Komponenten bestehende Anpassung der Erwerbsminderungsrente durch Erhöhung der Zurechnungszeiten um zwei Jahre und zugleich günstigerer Berechnung des Durchschnittseinkommens wird in den meisten Fällen zu einer spürbar höheren Erwerbsminderungsrente gegenüber der bisherigen Regelung führen.

Die sofortige Erhöhung der Zurechnungszeiten um zwei Jahre ist für die Betroffenen hilfreich, beinhaltet jedoch auch den Nachteil, dass unmittelbar vor dem 1. Juli 2014, dem Tag des beabsichtigten Inkrafttretens dieser Regelung, festgesetzte und bezogene Erwerbsminderungsrenten deutlich niedriger als nach dem ab diesem Zeitpunkt festgesetzte vergleichbare Erwerbsminderungsrenten ausfallen, was für die Betroffenen spürbar und schwer nachvollziehbar sein wird.

Über weitere Verbesserungen wie eine Reduktion der Abschläge bei der Erwerbsminderungsrente sowie eine weitere Erhöhung der Zurechnungszeiten wird sicher in der Zukunft noch diskutiert werden müssen.

Demographiekomponente beim Reha-Deckel falsch konstruiert – aber sinnvoll

Die Ausgaben zur Teilhabe sollen dem Gesetzentwurf nach unter Berücksichtigung einer Demographiekomponente bis 2050 fortgeschrieben werden. Der dahinter stehende Wunsch einer Koppelung der Höhe des Reha-Deckels an die demographische Entwicklung ist verständlich, aber nicht in der vorgesehenen Form erfüllbar. Die demographische Entwicklung einer bestimmten Altersgruppe bis 2050 in der benötigten Genauigkeit vorherzusagen ist unmöglich. Bei der im Gesetzentwurf in Form einer Tabelle enthaltenen Demographiekomponente wird offenbar die Möglichkeit einer kurz- und evtl. mittelfristigen Fortschreibung der Bevölke-

rung mit einer langfristigen – und zugleich unmöglichen – Vorhersage, um nicht zu sagen mit Hellseherei verwechselt; letztere hat in einem Gesetz sicher nichts zu suchen.

Es stellt sich zum Beispiel die Frage, woher die Erkenntnis kommt, dass im Jahr 2040 aus demographischen Gründen die Ausgaben zur Teilhabe gegenüber dem Vorjahr (2039) um 0,03% (!) sinken oder im Jahr 2047 gegenüber dem Vorjahr um 0,09% steigen soll. Demnach müsste vereinfacht gesagt sich der Umfang der Bevölkerung im Alter von 45 bis 67 Jahren um diese Prozentsätze ändern. Diese Aussage ist – unabhängig davon, ob diese Größe für die gewünschte Aussage ein geeigneter Indikator ist – schlicht unseriös. Die 12. koordinierte Bevölkerungsvorausschätzung des Statistischen Bundesamtes kann hier nicht als Beleg für eine Aussage dieser Qualität hinzugezogen werden. Sie stellt nämlich keine Prognose dar, sondern liefert Modellrechnungen mit unterschiedlichen Varianten.

Falls eine derartige Anpassung in das Gesetz aufgenommen werden soll, so mag dies wünschenswert sein; sie kann wie dargelegt aber nicht in der vorliegenden Form vorgenommen werden. Eine Angabe dieser Komponente über eine Vielzahl von Jahren hinaus und dazu auf vier Nachkommastellen genau vermittelt zudem eine Exaktheit, die nicht gegeben ist; letztlich ist sie eine Fiktion und damit unsinnig. Hier hat die Politik, genauer der Gesetzgeber, im Grunde keinen Spielraum. Die in Tabellenform vorgegebenen Werte der demographischen Komponente können keinesfalls das leisten, was sie leisten sollen, eine Modifikation des Gesetzentwurfs ist an dieser Stelle zwingend erforderlich und leicht möglich. Aus dem Gesetzentwurf geht zudem nicht hervor, ob die obere Grenze der Bestimmung der rehabilitationsintensiven Jahrgänge sich fließend von der aktuellen Regelaltersgrenze auf die Altersgrenze von 67 Jahren anpasst, wie es der Rente mit 67 entspricht. Eine beide Einwände berücksichtigende Modifikation des Gesetzentwurfs könnte in Analogie zu § 177 (2) Nr. 3 SGB VI vorgenommen werden, wenn statt der Tabelle mit der Demographiekomponente etwa der folgende Satz eingefügt und der gegenwärtig der Tabelle vorangehende Text entsprechend angepasst wird: »Dieser Betrag verändert sich im jeweils folgenden Kalenderjahr in dem Verhältnis, in dem die Anzahl der Personen im Alter zwischen 45 Jahren und der jeweils geltenden Regelaltersgrenze im vorvergangenen Kalenderjahr zur entsprechenden Anzahl der dem vorvergangenen vorausgehenden Kalenderjahr steht.«

Im Übrigen ist die Begründung zu diesem Punkt des Gesetzentwurfs teilweise widersprüchlich. So ist dem allgemeinen Teil der Begründung zu entnehmen, dass bei der Festsetzung der jährlichen Ausgaben für Leistungen zur Teilhabe die **Anzahl** der Versicherten in rehabilitationsintensiven Altersklassen relevant ist, im besonderen Teil wird jedoch der **Anteil** der Versicherten in diesem Alter an der Bevölkerung

als Maßstab für die Anpassung des Reha-Deckels hinzugezogenen.

Die Demographiekomponente führt nur bis zum Jahr 2024 dazu, dass der Reha-Deckel über dem heutigen Wert liegt – maximal um gut 4% 2017, danach fällt er nahezu kontinuierlich und liegt bereits 2035 um rund 10% unter dem Wert von 2013. Eine offenbar von vielen übersehene Tatsache.

Erhöhung des Bundeszuschusses zu spät – und zu niedrig

Die Erhöhung des Bundeszuschusses ab 2019 ist bei Berücksichtigung der vorgesehenen Maßnahmen zu niedrig, und sie erfolgt zu spät.

Resümee

Die Erhöhung der Zuschläge für Kindererziehungszeiten für vor 1992 geborene Kinder ist ebenso wie die Maßnahmen zur Erwerbsminderungsrente prinzipiell positiv zu sehen. Allerdings stellen sich bei der sogenannten Mütterrente die Frage der systemadäquaten Feststellung der Bezugsberechtigung sowie die Frage der Finanzierung dieser Leistung.

Die Altersrente für besonders langjährig Versicherte sowie die Einführung einer demographischen Komponente zur Dynamisierung der Höhe der Rehabilitationsleistungen sind in der vorliegenden Form – allerdings aus unterschiedlichen Gründen – negativ zu bewerten. Beide Maßnahmen sollten allenfalls modifiziert in Kraft treten. Auch ist es keineswegs zwingend, dass das Privileg einer vorgezogenen abschlagfreien Rente aus Mitteln der gesetzlichen Rentenversicherung zu finanzieren ist. Einer möglichen Frühverrentungsphase durch die Einführung der Rente mit 63 könnte durch eine Beschränkung der Zeiten der anzurechnenden Arbeitslosigkeit auf die Zeit vor dem 1. Juli 2014 oder früher wirkungsvoll begegnet werden. Gleichzeitig ist eine grundsätzliche Beschränkung der Anerkennung der Zeiten der Arbeitslosigkeit auf einige wenige Jahre sinnvoll; diese würde auch dem Geist des Gesetzentwurfs entsprechen.

Die Einbeziehung einer demographischen Komponente beim Reha-Deckel kann aus methodischen und sachlichen Gründen keinesfalls in der vorgesehenen Form erfolgen, sie könnte aber, wie oben detailliert vorgeschlagen, beispielsweise in Analogie zu § 177 (2) Nr. 3 SGB VI vorgenommen werden. Die kurzfristigen positiven finanziellen Wirkungen der demographischen Komponente auf den Reha-Deckel sind zudem wesentlich geringer als die bereits mittelfristig auftretenden negativen Effekte.

Im Übrigen steht der Vorschlag einer abschlagfreien vorgezogenen Altersrente im Widerspruch zu einem Ziel des Ko-

alitionsvertrags, in welchem u.a. wie folgt formuliert wird:³
»Das hohe Maß an sozialer Sicherheit im Alter, das wir heute in Deutschland haben, wollen wir auch in Zukunft erhalten. Dazu müssen wir die Strukturen und Leistungen kontinuierlich an die Veränderungen der Arbeitswelt anpassen. Insbesondere die Finanzierung muss immer wieder neu und in der Lastenverteilung gerecht zwischen den Generationen ausbalanciert werden. Deswegen wollen wir, wie auch am Arbeitsmarkt, in der Rente Anreize setzen, damit möglichst viele Menschen bei guter Gesundheit möglichst lange im Erwerbsleben bleiben und über ihre Steuern und Sozialbeiträge die finanzielle Basis unserer Alterssicherungssysteme stärken.« Dieses Ziel wird sicher nicht durch die abschlagfreie vorgezogene Rente erreicht, im Gegenteil. Wer die eben zitierten Sätze des Koalitionsvertrages ernst nimmt, kann nicht für diese abschlagfreie vorgezogene Altersrente sein, da sie keiner gerechten Lastenverteilung zwischen den Generationen entspricht, sondern zu einer durch nichts gerechtfertigten – noch nicht einmal geschlechtsneutralen – Privilegierung einer Alterskohorte führt. Der Vorschlag verwässert in der vorliegenden Form sowohl die angestrebte Rente mit 67 als auch die aktuell geltende Regelung der Rente mit 65 für besonders langjährig Versicherte.

Zudem ist es ein grundsätzliches Problem, dass sowohl bei der Erwerbsminderungsrente als auch bei der hier abgelehnten Rente mit 63 in der vorliegenden Form durch die vorgesehenen Stichtagsregelungen neue spürbare Ungerechtigkeiten entstehen.

Keine Maßnahme ist dazu geeignet, Altersarmut in wesentlichem Umfang zu beseitigen. Altersarmut ist primär immer ein Problem der Löhne sowie der Erwerbsbiographie und nicht der Leistungen der Rentenversicherung.

Bis auf die Dynamisierung des Reha-Deckels haben alle Maßnahmen – auch die abschlagfreie vorgezogene Altersrente – dauerhaft negative Auswirkungen auf die Höhe des Beitragssatzes zur gesetzlichen Rentenversicherung und auf die Höhe der Renten.

Der vorliegende Gesetzentwurf antizipiert – entgegen der Aufgabe der Politik – die vorhersehbare demographische Entwicklung nicht. Diese wird gerade im Hinblick auf die gesetzliche Rentenversicherung meist unterschätzt.

Das Ausgabenvolumen für diese Rentenreform ist von der Politik vorgegeben, es wäre allerdings besser, das Geld etwas anders zu verteilen. Statt die geburtenstarken Jahrgänge, die selber geburtenschwach sind, zu privilegieren, wäre mehr Geld beispielsweise für die Erwerbsminderungsrenten, für die, die es wirklich nötig haben, besser gewesen. So bleibt die Bilanz der Kritik zum RV-Leistungsverbesserungs-

gesetz zwiespältig. Der Gesetzentwurf scheint zum Teil eher dem Erfüllen von Wahlversprechen als einer sinnvollen Allokation knapper Mittel zu entsprechen; manches müsste modifiziert werden. Die Rente mit 63 könnte uns eines Tages noch einmal voll auf die Füße fallen, wenn die Finanzen der Rentenversicherung nicht mehr so sprudeln wie gegenwärtig und der Arbeitsmarkt vom demographischen Wandel eingeholt wird.

Die Eingangsfrage »Mehr Licht oder mehr Schatten?« lässt sich nicht eindeutig beantworten. Aber immer gilt, wo Schatten ist, muss auch Licht sein.

³ Vgl. Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 18. Legislaturperiode, S. 71.