

**Kasten 5:****Zum „Gesamtkonzept zur Alterssicherung“ des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales vom November 2016**

Im November 2016 wurde vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) ein „Gesamtkonzept zur Alterssicherung“ vorgelegt.<sup>a</sup> Im Wesentlichen sieht das Konzept eine Sicherung des Rentenniveaus, eine Stabilisierung des Beitragssatzes zur Gesetzlichen Rentenversicherung, die Einführung eines weiteren Bundeszuschusses zur Gesetzlichen Rentenversicherung („Demografiezuschuss“), eine gesetzliche Solidarrente für Geringverdiener, Verbesserungen für Erwerbsgeminderte, die Angleichung des aktuellen Rentenwerts in Ostdeutschland an den westdeutschen sowie die Stärkung der betrieblichen Altersvorsorge vor. Vereinbart wurde von der Regierungskoalition jedoch lediglich die Angleichung des aktuellen Rentenwerts in Ostdeutschland, die Verbesserungen für Erwerbsgeminderte sowie die Stärkung der betrieblichen Altersvorsorge. Es ist geplant, diese Maßnahmen noch in der laufenden Legislaturperiode umzusetzen. Im Folgenden sollen die vom finanziellen Volumen her umfangreichsten Maßnahmen (Sicherung des Rentenniveaus, Demografiezuschuss in Verbindung mit einer Haltelinie für den Beitragssatz, Angleichung des aktuellen Rentenwerts (Ost) und Solidarrente) näher betrachtet werden.

Ursprünglich galt die Sicherung des Lebensstandards im Alter als Ziel der Gesetzlichen Rentenversicherung. Aufgrund des sich abzeichnenden demografischen Wandels wurde jedoch bereits im Jahr 2001 mit dem Altersvermögens- und dem Altersvermögensergänzungsgesetz ein Paradigmenwechsel in der Rentenpolitik vollzogen: Um den Anstieg der Beitragssätze und damit die Abgabenbelastung des Faktors Arbeit zu begrenzen, wurde die Sicherung des Lebensstandards als Ziel der gesetzlichen Rentenversicherung aufgegeben.<sup>b</sup> Stattdessen werden seither bei der jährlichen Rentenanpassung über den Nachhaltigkeitsfaktor demografische Veränderungen berücksichtigt. Zudem wird die private, kapitalgedeckte Altersvorsorge staatlich gefördert.

Aufgrund des demografischen Wandels würde über den Nachhaltigkeitsfaktor das Sicherungsniveau der gesetzlichen Rente, welches das Verhältnis der Standardrente<sup>c</sup> zum durchschnittlichen Jahresarbeitsentgelt angibt, in den kommenden Jahren kontinuierlich sinken.<sup>d</sup> Berechnungen des BMAS zufolge läge, bei Beibehaltung der geltenden gesetzlichen Regelungen, das Sicherungsniveau im Jahr 2030 bei 44,5% und der Beitragssatz würde bis dahin auf 21,8% steigen.<sup>e</sup> Um ein zu starkes Absinken des Sicherungsniveaus zu verhindern, soll dieses nach Plänen des BMAS ab dem Jahr 2028 bei 46% gehalten werden. Zur Gewährung dieses Sicherungsniveaus müsste der Beitragssatz bis zum Jahr 2030 auf 22% und in den Folgejahren darüber hinaus angehoben werden.<sup>f</sup> Um dies zu verhindern, soll der Beitragssatz ab dem Jahr 2030 bei 22% fixiert und dafür ein Demografiezuschuss eingeführt werden. Letzterer wäre, neben dem allgemeinen und dem zusätzlichen, ein weiterer aus Steuern finanzierter Bundeszuschuss an die Gesetzliche Rentenversicherung.

Das Hauptproblem umlagefinanzierter Rentensysteme, nämlich die Anfälligkeit gegenüber demografischen Risiken, wird durch eine steuerfinanzierte Stabilisierung von Rentenniveau und Beitragssatz nicht gelöst. Hinsichtlich der Entwicklung der Arbeitskosten scheint eine Stabilisierung der Beitragssätze nur auf den ersten Blick vorteilhaft, weil mittelfristig auch die Steuerfinanzierung eine Verringerung der Nettolöhne und -gehälter bedeutet und zu höheren Lohnforderungen und Arbeitskosten führt. Trotz der partiellen Finanzierung über Steuern führt die Fixierung des Sicherungsniveaus zu einem deutlich schnelleren Anstieg des Beitragssatzes zur Gesetzlichen Rentenversicherung als dies bei Beibehaltung des gesetzlichen Status quo ohnehin der Fall wäre. Den Berechnungen des BMAS zufolge läge dieser bei einer Fixierung des Sicherungsniveaus bei 46% im Jahr 2030 um 0,8 Prozentpunkte, im Jahr 2040 bereits um 2 Prozentpunkte höher als bei Verzicht auf diese Maßnahme. Damit würde die kumulierte Beitragsbelastung der Einkommen, ceteris paribus, bis zum Jahr 2040 auf über 45% steigen.<sup>g</sup> Insgesamt beliefen sich die Mehrausgaben der Gesetzlichen Rentenversicherung im Jahr 2030 auf über 10 Mrd. Euro, im Jahr 2040 auf über 25 Mrd. Euro. Eine Einbeziehung Selbstständiger in die Gesetzliche Rentenversicherung würde diese nur kurzfristig entlasten, weil die zusätzlichen Beitragszahler mittel- bis langfristig Rentenansprüche erwerben.

Der Anstieg der Kosten der gesetzlichen Rentenversicherung je Arbeitnehmer kann angesichts des demografischen Wandels nur durch eine kontinuierliche Erhöhung des Renteneintrittsalters begrenzt werden.<sup>h</sup> Die Sicherung des Lebensstandards im Alter wird im Rahmen der gesetzlichen Pflichtversicherung jedoch selbst dann finanziell kaum möglich sein. Die Lücke zwischen gesetzlicher Basisrente und individuellen Ansprüchen an den Lebensstandard kann durch freiwillige Vorsorge geschlossen werden. Dies könnte sowohl innerhalb eines staatlichen Rahmens (z. B. freiwillige Zusatzbeiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung), mithilfe von privaten Rentenversicherungsprodukten oder auch durch den Erwerb eines Eigenheims zur Mieteinsparung im Alter geschehen. Staatliche Förderung freiwilliger Altersvorsorge ist grundsätz-

lich sinnvoll, weil die Notwendigkeit langfristig orientierten Sparens für das Alter von großen Teilen der Bevölkerung unterschätzt werden könnte. Grundsätzlich spricht dabei viel für einen Mix aus umlagefinanzierter und kapitalgedeckter Altersvorsorge.

Bereits vereinbart wurde, den aktuellen Rentenwert in Ostdeutschland bis zum Jahr 2025 an den aktuellen Rentenwert in den alten Ländern anzugleichen. Der aktuelle Rentenwert stellt, neben den Entgeltpunkten, die wesentliche Größe zur Berechnung des individuellen monatlichen Rentenanspruchs dar. Er gibt den monatlichen monetären Wert eines Entgeltpunktes in der Gesetzlichen Rentenversicherung an.<sup>i</sup> Isoliert betrachtet scheint eine Angleichung des aktuellen Rentenwerts Ost an den aktuellen Rentenwert West gerechtfertigt. Problematisch ist die Angleichung jedoch in Kombination mit der Hochwertung der ostdeutschen Arbeitsentgelte. Aufgrund der deutlich niedrigeren Arbeitsentgelte in der DDR und den im Vergleich zu Westdeutschland bis heute im Durchschnitt geringeren Arbeitsentgelten in Ostdeutschland ergäbe sich in Ostdeutschland ein geringerer durchschnittlicher Rentenzahlbetrag als in Westdeutschland. Um dies zu verhindern, werden bei der Berechnung der Entgeltpunkte in jedem Kalenderjahr die Arbeitsentgelte in Ostdeutschland auf das durchschnittliche westdeutsche Niveau angehoben. Dies geschieht auch für die Zeit vor der Wiedervereinigung. Für in den 1980er Jahren in der DDR erzielte Arbeitseinkommen ist der Hochrechnungsfaktor größer als drei.

Bei einer Angleichung des aktuellen Rentenwerts Ost würden ostdeutsche Rentner aufgrund der Hochwertung ihrer Arbeitsentgelte systematisch bessergestellt. Bereits seit den 1990er Jahren liegt der durchschnittliche monatliche Rentenzahlbetrag in Ostdeutschland, bei deutlich geringeren Lebenshaltungskosten, über demjenigen in Westdeutschland.<sup>j</sup> Folglich geht, anders als oft suggeriert, die Angleichung des aktuellen Rentenwerts nicht mit einer Angleichung der Renten in Ostdeutschland einher, sondern mit einem weiteren Auseinanderlaufen der Rentenbezüge in den neuen und alten Bundesländern. Künftige ostdeutsche Rentnergenerationen werden jedoch schlechter gestellt, weil mit der Angleichung des Rentenwerts die Hochstufung der Arbeitsentgelte in Ostdeutschland in Zukunft entfallen soll. Eine Angleichung des aktuellen Rentenwerts in Ostdeutschland an das westdeutsche Niveau vergrößert zudem die Diskrepanzen bei den Rentenzahlbeträgen zwischen Ost- und Westdeutschland und konterkariert das Äquivalenzprinzip, nach dem die Rentenbezüge von der Höhe der im Erwerbsleben geleisteten Beiträge abhängen sollen<sup>k</sup>, weiter. Dies könnte dadurch vermieden werden, dass die Hochstufung der Arbeitseinkommen in Ostdeutschland nach Angleichung des Rentenwerts auch rückwirkend gestrichen wird.

Schließlich sieht das Konzept der Solidarrente vor, die Rentenbezüge von Geringverdienern und Personen mit längeren Unterbrechungen des Erwerbslebens mit einem steuerfinanzierten Zuschlag anzuheben, so dass diese 10% über dem regionalen durchschnittlichen Grundsicherungsbedarf liegen. Gewährt werden soll die Solidarrente nach 35, ab 2023 nach 40 Beitragsjahren. Die vorgesehene Finanzierung aus Steuermitteln ist geboten, weil die Gewährung einer Mindestrente eine verteilungspolitische Maßnahme darstellt. Eine Finanzierung über Beiträge würde gegen das Äquivalenzprinzip verstoßen. Was die Arbeitsanreize der Geringverdiener betrifft, kann die Solidarrente diese erhöhen. Gleichwohl dürfte der Anspruch auf die Solidarrente nach bereits 35 (bzw. 40) Beitragsjahren, die viele Geringqualifizierte in einem noch recht jungen Lebensalter erreicht haben dürften, ein vorzeitiges Ausscheiden aus dem Erwerbsleben fördern, obwohl bei längerer Arbeitszeit ein auskömmlicher Anspruch auf die reguläre Rente wegen Alters entstanden wäre.

<sup>a</sup> Vgl. *Bundesministerium für Arbeit und Soziales: Gesamtkonzept zur Alterssicherung*, Berlin 2016. – <sup>b</sup> Im Rentenversicherungs-Nachhaltigkeitsgesetz aus dem Jahr 2004 wurde lediglich eine Untergrenze für das Rentenniveau von 43% im Jahr 2030 festgelegt. Der Beitragssatz darf bis dahin auf maximal 22% steigen. – <sup>c</sup> Die Standardrente ist diejenige Rente, die ein Versicherter erhält, der 45 Jahre lang das durchschnittliche Arbeitsentgelt (West) erzielt und Beiträge darauf entrichtet hat. – <sup>d</sup> Folglich führt ein Absinken des Sicherungsniveaus nicht automatisch zu einem Rückgang der Rentenzahlbeträge. – <sup>e</sup> Vgl. *Bundesministerium für Arbeit und Soziales*, a. a. O., 55. Berechnungen des IWH zufolge ergäbe sich bei einem Absinken des Sicherungsniveaus bis zum Jahr 2030 auf 43,5% ein Beitragssatz von 22%. Vgl. *Holtemöller, O.; Pohle, F.; Zeddies, G.: Was Änderungen beim Rentenniveau die Beitragszahler kosten*, IWH-Online 2/2016. – <sup>f</sup> Berechnungen des BMAS zufolge müsste der Beitragssatz bis zum Jahr 2045 auf 25% steigen. – <sup>g</sup> Da davon auszugehen ist, dass auch die anderen Sozialbeiträge aufgrund des demographischen Wandels weiter angehoben werden müssen, dürfte sich der kumulierte Beitragssatz auf die 50%-Marke zubewegen. – <sup>h</sup> Das Rentenpaket aus dem Jahr 2014 hat mit der Abschlagsfreien Rente mit 63 und der Mütterrente jedoch das Gegenteil bewirkt. Vgl. *Deutsche Rentenversicherung: Rentenversicherung in Zeitreihen 2016*, 137. – <sup>i</sup> Die monatliche Rente im Zeitpunkt  $t$  errechnet sich im Wesentlichen aus dem Produkt aus aktuellem Rentenwert (in Periode  $t$ ) und Entgeltpunkten. Die Entgeltpunkte werden über das gesamte Erwerbsleben hinweg gesammelt; die Summe der Entgeltpunkte ergibt sich aus der Höhe des versicherten Arbeitsentgelts und der Dauer der versicherungspflichtigen Beschäftigung. Sofern das individuelle Arbeitsentgelt in einem Kalenderjahr dem durchschnittlichen westdeutschen Arbeitsentgelt entspricht, wird dem Versicherten für dieses Jahr genau ein Entgeltpunkt gutgeschrieben. – <sup>j</sup> Dies gilt nicht nur für ostdeutsche Frauen, deren Lebensarbeitszeit zumeist länger ist als die der westdeutschen Frauen. Auch bei ostdeutschen Männern ist der durchschnittliche Rentenzahlbetrag höher als bei westdeutschen. – <sup>k</sup> Aufgrund des demographischen Wandels kann keine vollständige Beitragsäquivalenz, sondern nur eine Teilhabeäquivalenz garantiert werden, die sicherstellt, dass die Versicherten zu einem bestimmten Zeitpunkt durch gleich hohe Beiträge identische Rentenansprüche erwerben. Vgl. *Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung: Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme. Bericht der Rürup-Kommission*. Berlin 2003, 69.