

Bericht zur Rentenpolitik
in Deutschland

DGB

NEUE SICHERHEIT FÜR ALLE GENERATIONEN

**KURSWECHSEL:
DIE GESETZLICHE
RENTE STÄRKEN!**

**NEUE
SICHERHEIT
FÜR ALLE
GENERATIONEN**

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	7
1. Einleitung	8
1.1. Gute Absicherung heute und in Zukunft statt sozialem Abstieg	8
1.2. Starke Säulen für eine gute Versorgung	8
1.3. Sicherungslücken gerissen und Beschäftigten belastet	9
1.4. Sicherungslücken schließen und Vertrauen stärken	9
2. Handlungsbedarf für eine gute Alterssicherung	10
2.1. Der Maßstab für ein gerechtes Alterssicherungssystem	10
2.2. Gute Arbeit und gute Löhne sind notwendige Grundlage	10
2.2.1. Prekäre Arbeit eindämmen	11
2.2.2. Versicherungspflicht ab dem ersten Euro – Minijobs flexibilisieren	11
2.2.3. Mindestlohn und Rente	11
2.2.4. Gute Löhne und Tarifbindung.....	11
2.2.5. Erwerbsbeteiligung der Frauen ermöglichen	12
2.2.6. Alterns- und altersgerechten Arbeitsbedingungen.....	12
2.2.7. Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik verbessern	12
2.2.8. Integration von Geflüchteten und Zugewanderten	12
2.2.9. Gute Arbeit ist präventive Rentenpolitik	13
2.3. Lebensstandardsicherung und Stabilisierung des Rentenniveaus.....	13
2.3.1. Rentenniveau stabilisieren und anheben	13
2.3.2. Sicherungsniveau verständlicher gestalten.....	13
2.4. Realistische Altersgrenzen: länger arbeiten ohne höheres Rentenalter	14
2.5. Abschläge bei Renten wegen Erwerbsminderung.....	14
2.6. Gesicherte Übergänge vom Erwerbsleben in die Rente.....	15
2.6.1. Anspruch auf Teilzeit	16
2.6.2. Teilrente ab 60.....	17
2.6.3. Abschlagsfreie Rente ab Alter 63	18
2.6.4. Altersteilzeit wieder fördern	18
2.6.5. Altersflexigeld einführen.....	19
2.6.6. Zusätzliche Beiträge bei bestimmten Tätigkeiten.....	19
2.7. Stärkung des sozialen Ausgleichs in der Rentenversicherung	20
2.7.1. Struktureller Schutz vor Armut	20

2.7.2.	Verbesserte Absicherung bei Zeiten der Arbeitslosigkeit	20
2.7.3.	Rentenansprüche für Bildungszeiten	20
2.7.4.	Zeiten der Kindererziehung und Rente	21
2.7.5.	Pflege.....	21
2.7.6.	Ausgleich für geringe Löhne	22
2.7.7.	Mindestbeitrag für eine gute Rente.....	25
2.8.	Gute Alterssicherung für alle: Erwerbstätigenversicherung.....	25
2.9.	Gute Renten müssen finanziert werden	26
2.9.1.	Mehr Beschäftigung sichert Beitragsbasis.....	26
2.9.2.	Zuwanderung als Chance nutzen	27
2.9.3.	Gute Gesundheit entlastet System	27
2.9.4.	Erwerbstätigenversicherung.....	27
2.9.5.	Bundeszuschuss für demographische Änderungen	27
2.10.	Gute Leistung für einen guten Beitrag.....	27
2.10.1.	Rentenbeitrag steigt.....	28
2.10.2.	Lasten gerecht verteilen: Parität stärken	28
2.10.3.	Entlastungen durch Steuerfreistellung	28
2.10.4.	Geringverdiener durch SV-Entlastungsbetrag entlasten	29
3.	Die Alterssicherung im Realitätscheck	30
3.1.	Rentenreformen von 1992 bis 2013.....	30
3.1.1.	Rentenalter anheben.....	30
3.1.2.	Solidarausgleich gekürzt.....	31
3.1.3.	Dämpfung des Beitragssatzes zur gesetzlichen Rentenversicherung	31
3.2.	Beitragssatzentwicklung.....	31
3.3.	Bundesmittel an die gesetzliche Rentenversicherung.....	32
3.3.1.	Bundeszuschüsse	32
3.3.2.	Beiträge des Bundes für bestimmte Zeiten sowie Erstattungsleistung	33
3.4.	Nicht beitragsgedeckte Leistungen.....	33
3.5.	Paradigmenwechsel: Teilprivatisierung der Rentenversicherung.....	33
3.6.	Lebensstandardsicherung aus „Drei-Säulen“	34
3.6.1.	Hohe Erwartungen und ernüchternde Realität	34
3.6.2.	Strukturelle Defizite der privaten Vorsorge.....	38

3.7.	Risiken für Altersarmut	38
3.7.1.	Größtes Risiko für Altersarmut haben Selbstständige und Unversicherte	38
3.7.2.	Geringe Renten und Gender Pension Gap.....	38
3.7.3.	Strukturelle Ursachen eines steigenden Armutsrisikos	39
3.7.4.	Individuelle Gründe eines steigenden Armutsrisikos	40
3.7.5.	Zusammenwirken struktureller und persönlicher Faktoren für das Armutsrisiko.....	41
3.8.	Lebensstandardsicherung und sinkendes Rentenniveau.....	41
3.9.	Partieller Richtungswechsel der Rentenpolitik seit 2014.....	42
3.9.1.	Wichtige, aber nicht ausreichende Maßnahmen	42
3.9.2.	Finanzierung.....	46
3.10.	Rentenausgaben machen weniger am Wohlstand aus	47
3.11.	Sicht- und Spürbare Leistungskürzungen	48
4.	Künftige Entwicklungen	49
4.1.	Demografische Veränderungen	49
4.2.	Beitragsatzdogma ist keine Antwort auf demographischen Wandel	49
4.3.	Altersübergänge	50
4.3.1.	Rente mit 67.....	50
4.3.2.	Regelaltersgrenze nicht weiter anheben	50
4.4.	Fernere Lebenserwartung nach Arbeitsbelastung	51
4.5.	Sinkendes Rentenniveau und Armutsrisiko.....	53
4.6.	Kosten können nicht wegreformiert werden	54
4.7.	Ökonomische Abhängigkeiten gestaltbar aber unsicher.....	54
4.8.	Beitragsbelastung im Drei-Säulen-Modell: Kosten nicht niedriger.....	55
4.9.	Generationengerechtigkeit	57
4.9.1.	Im Sozialstaat stehen nicht nur „die Alten“ den „Jüngeren“ gegenüber	57
4.9.2.	Geht es den Jüngeren schlecht, den Älteren zu gut?	57
4.9.3.	Ungleichheit und Armut steigen in allen Altersgruppen	57
4.9.4.	Generationengerechtigkeit im Zeitverlauf	58
4.9.5.	Gute Renten und gute Beiträge	58
4.9.6.	Generationengerechtigkeit fiktives Konstrukt.....	59
4.9.7.	Gute Renten müssen finanziert werden	59
5.	Anhang: Deutsche Rentenversicherung: Nicht beitragsgedeckte Leistungen und Bundeszuschüsse 2017	60

Vorwort



Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften haben aus gutem Grund mit ihrer Kampagne zur Stärkung der gesetzlichen Rentenversicherung das Thema Stabilisierung des Rentenniveaus zur vergangenen Bundestagswahl ganz oben auf die politische Tagesordnung geschoben. Wir konnten seitdem einiges erreichen, so zum Beispiel deutliche Verbesserungen für Erwerbsgeminderte und zumindest bis 2025 ist das Rentenniveau auf 48 Prozent verbindlich stabilisiert.

Das reicht aber natürlich nicht. Jetzt müssen wir die Stärkung der gesetzlichen Rente auch langfristig durchsetzen. Dabei geht es nicht nur darum, das Rentenniveau zu stabilisieren und im weiteren Schritt wieder anzuheben. Es geht auch darum, den Sozialausgleich zu stärken und Lücken bei den Übergängen in die Rente zu schließen. Klar ist auch, dass die Regelaltersgrenze nicht steigen darf. Aufsetzend auf einer so gestärkten gesetzlichen Rente verlangen wir von den Arbeitgebern zusätzlich eine ordentliche betriebliche Altersvorsorge anzubieten.

Dafür werden wir uns als DGB weiterhin überall da einmischen müssen, wo es um die Zukunft der Alterssicherung geht: damit z. B. die Grundrente auch praktisch etwas gegen Altersarmut und für gesellschaftlichen Zusammenhalt ausrichtet, damit endlich der längst überfällige Einbezug von Selbständigen in die Alterssicherung, möglichst natürlich in die gesetzliche Rente auf den Weg kommt, damit die Stabilisierung und Anhebung des Rentenniveaus über 2025 hinaus durchgesetzt wird.

Überall einmischen heißt in diesem Fall auch, in einer Kommission mitgemischt zu haben, bei deren Zusammensetzung von Anfang an zu ahnen war: auch bei viel Fleiß würde es nur ein mageres Ergebnis geben können, in dem sich unsere gewerkschaftlichen Forderungen nur sehr bedingt wiederfinden.

Wir haben uns hier eingemischt, weil es uns sehr viel wert gewesen wäre, einen neuen Konsens in grundsätzlichen Rentenfragen zu finden. Illusionen haben wir uns allerdings über die Chancen dafür nicht gemacht: Die Mehrheiten, um die gesetzliche Rente wirklich auf lange Sicht zu stärken, damit es im Alter auch für ein gutes Leben reicht, findet man nicht hinter den verschlossenen Türen einer solchen Kommission, sondern die müssen wir in einer breiten gesellschaftlichen Auseinandersetzung organisieren. Denn die Frage nach einer guten Rente für die heutigen und für zukünftige Generationen ist vor allem ein gesellschaftlicher Verteilungskonflikt und der lässt sich nicht einfach mit purer Mathematik oder Automatismen lösen, sondern das bedarf politischer Entscheidungen. Dafür brauchen wir den engen Schulterschluss mit unseren Partnern, wie den Sozial- und Wohlfahrtsverbänden, aber auch aus Parteien, Kirchen und mit Initiativen. Es gilt die Brücke von der Arbeits- und Lebenswirklichkeit in den Betrieben in die öffentliche Debatte zu schlagen. Dafür bedarf es guter Argumente – und die haben wir.

Der vorliegende Bericht umfasst nicht nur unsere Position für eine gute Rente, sondern auch viele gute Argumente, warum sie notwendig, gerecht und finanzierbar ist.

Annelie Buntenschach

Mitglied des Geschäftsführenden Bundesvorstandes
Deutscher Gewerkschaftsbund

1. Einleitung

Für eine gute Rente braucht es eine hohe Erwerbsbeteiligung, gute Entgelte, gesunde Arbeitsbedingungen und sichere Übergänge vom Erwerbsleben in die Rente. Die demografischen Veränderungen stellen für die Finanzierung der Alterssicherung eine erhebliche Herausforderung dar, die jedoch politisch gestaltbar ist. Nicht das Verhältnis zwischen Jung und Alt ist entscheidend, sondern das Verhältnis zwischen Einnahmen und Ausgaben.

1.1. Gute Absicherung heute und in Zukunft statt sozialem Abstieg

Eine ausreichende finanzielle und soziale Absicherung im Alter und bei Erwerbsminderung ist die Basis für die Teilhabe am gesellschaftlichen Zusammenleben. Die überwältigende Mehrheit der Bevölkerung ist dafür auf einen starken Sozialstaat angewiesen, der die soziale Sicherheit auch tatsächlich gewährleistet. Sich auf einen schönen Lebensabend freuen zu können, ist nur mit einer guten und verlässlichen Alterssicherung möglich.

Ausgangspunkt dafür ist ein langfristig politisch und finanziell tragfähiges leistungsorientiertes Sicherungssystem mit einem angemessenen Versorgungsniveau und einem starken solidarischen Ausgleich. Der erarbeitete Lebensstandard muss gesichert sein, egal wie lange der Ruhestand dauert. Aus Sicht des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften ist als Lebensstandardsichernd zumindest der historisch gewachsenen Wert von einem Versorgungsniveau von 70 Prozent Netto nach Steuern vorzusehen – auch wenn dies aufgrund der nachgelagerten Besteuerung nicht mehr einfach zu messen ist.

Rentenansprüche und laufende Renten müssen mit der wirtschaftlichen Entwicklung Schritt halten und deswegen entsprechend der Lohnentwicklung angepasst werden. So werden im Alter und bei Erwerbsminderung sozialer Abstieg und auch Armut vermieden.

1.2. Starke Säulen für eine gute Versorgung

Wir brauchen eine leistungsfähige Alterssicherung, die heute und morgen stabile und gerechte Renten sichert. Das Alterssicherungssystem muss dabei modell-theoretisch stimmig funktionieren, aber auch in der Realität das definierte Leistungsziel und Sicherungsniveau erreichen, ohne den Einzelnen zu überfordern. Nur wenn ein System diesem Anspruch regelmäßig gerecht wird, können die Menschen ihm auch vertrauen. Und das Vertrauen in das Alterssicherungssystem ist ein wesentlicher Faktor für den notwendigen gesellschaftlichen Zusammenhalt.

Die flächendeckende soziale Absicherung im Alter und bei Erwerbsminderung ist und bleibt an erster Stelle Aufgabe der gesetzlichen Rentenversicherung. Aufsetzend auf einer starken gesetzlichen Rentenversicherung mit stabilem und aus heutiger Sicht ansteigendem Rentenniveau kann die Betriebsrente die Absicherung verbessern und einen höheren Lebensstandard ermöglichen. Die Betriebsrente muss durch die Sozialpartner vereinbart und soll vom Arbeitgeber finanziert sein. Dabei sind die beiden sich ergänzenden Säulen zu stärken. Der Rückbau der gesetzlichen Rente zu Gunsten privater Versicherungsverträge ist falsch und wird vom DGB daher entschieden abgelehnt – erst Recht in Form einer Pflicht zu privaten Versicherungen.

1.3. Sicherungslücken gerissen und Beschäftigten belastet

Diesem sozialpolitischen Ziel wird die Realität nicht gerecht. Das zentrale Defizit der aktuellen Rentenpolitik und des geltenden Rechts ist das Absinken des Rentenniveaus der gesetzlichen Rentenversicherung. Die Arbeitgeber werden damit entlastet und das Ziel verfehlt, den Lebensstandard zu sichern.

Die aktuelle Rentenpolitik geht davon aus, dass das sozialpolitische Ziel der Lebensstandardsicherung aus drei Säulen gesichert ist. Das neue deutsche System der Alterssicherung seit der Riester-Reform ist aber ernüchternd. Es ist nicht möglich, privat hinter den Lücken her zu sparen, die in der gesetzlichen Rente gerissen worden sind. Gerade Geringverdiener sind nicht imstande, zusätzlich vorzusorgen und drohen in Altersarmut abzurutschen. Aber auch höhere Altersgrenzen und weitere Leistungskürzungen belasten weniger die aktuellen Rentnerinnen und Rentner, sondern gelten für diejenigen, die heute noch erwerbstätig sind.

1.4. Sicherungslücken schließen und Vertrauen stärken

Ohne einen Kurswechsel in der Rentenpolitik werden die Löcher in der Alterssicherung weiter wachsen und die Unsicherheit wird weiter zunehmen. Das deutsche Alterssicherungssystem muss einen angemessenen und ausreichenden Ersatz für das Erwerbseinkommen sein. Eine ausreichende Rente ist also weit mehr als eine Rente, die Altersarmut vermeidet oder nur das Existenzminimum deckt. Den Lebensstandard sichern, sozialen Abstieg im Alter und bei Erwerbsminderung verhindern und eine verlässliche Lebensplanung ermöglichen – darum geht es. Dies schließt aber auch ein, dass Renten „strukturell armutsfest“ sind. Das heißt: Versicherte müssen darauf vertrauen können, dass nach einem langen Erwerbsleben mit allen Höhen und Tiefen die Rente höher ist als die bedürftigkeitsgeprüfte Grundsicherung.

Und offensichtlich ist auch, dass der demografische, ökonomische und soziale Wandel eine große Herausforderung für das System der Alterssicherung insgesamt ist, egal wie es aufgebaut ist. Eine moderne Rentenpolitik, die auch die künftigen Herausforderungen berücksichtigt, sorgt daher dafür, dass der Übergang vom Arbeitsleben in den Ruhestand keine Ängste auslöst. Sie sorgt dafür, dass der Generationenvertrag erneuert und die gesetzliche Rente gestärkt wird. Eine betriebliche Versorgung kann und soll darauf aufsetzen und die Alterssicherung verbessern.

Das ist der Anspruch und das Ziel des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) und seiner Mitgliedsgewerkschaften an die Rentenpolitik in Deutschland. An diesem Ziel und Anspruch muss die Politik sich messen lassen.

2. Handlungsbedarf für eine gute Alterssicherung

Die Entscheidung, wie die Weichen für die Alterssicherung langfristig gestellt werden sollen, muss jetzt getroffen werden, spätestens in der kommenden Wahlperiode. Nicht zu entscheiden würde bedeuten, sehenden Auges und wissentlich immer mehr Menschen in Armut und prekäre Lebenslagen abzurängen. Wir brauchen daher dringend einen Konsens über die notwendigen Reformen des Systems der Alterssicherung, um es gerecht, leistungsorientiert und stabil für die Zukunft auszugestalten.

Der Deutsche Gewerkschaftsbund und seine Mitgliedsgewerkschaften haben sich intensiv mit der Frage beschäftigt, wie die Zukunft der Alterssicherung aussehen muss. Dies sind die Überlegungen und Vorschläge der Gewerkschaftsbewegung für ein Alterssicherungssystem, das Mut statt Angst macht.

2.1. Der Maßstab für ein gerechtes Alterssicherungssystem

Leistungsgerechtigkeit und solidarischer Ausgleich – beiden Grundprinzipien muss ein Alterssicherungssystem gerecht werden. Leistungsgerechtigkeit heißt, dass der gewohnte Einkommensstandard in der Rente gehalten wird. Solidarischer Ausgleich bedeutet, dass langjährig Versicherte eine Rente bekommen, mit der sie am gesellschaftlichen Zusammenleben aktiv teilhaben können, wenn sie nur wenige Beiträge zahlen konnten. Beide Aspekte gleichberechtigt zu berücksichtigen nennen wir Teilhabeäquivalenz.

Ausgangspunkt für ein langfristig politisch und finanziell tragfähiges Rentensystem ist ein festgelegtes Leistungsziel (defined benefit). Die Rente soll den erreichten Lebensstandard erhalten, egal wie lange der Ruhestand dauert. Rentenansprüche und laufende Renten müssen deshalb mit der wirtschaftlichen Entwicklung Schritt halten. So werden im Alter und bei Erwerbsminderung sozialer Abstieg und auch Armut vermieden.

Teilhabeäquivalenz

Beitragsäquivalenz ohne Solidarausgleich bedeutet, dass nur der eigene Lohn für die Rentenhöhe entscheidend ist. Wer wegen Kindererziehung nur Teilzeit arbeitet, wer wegen einer Ausbildung nur wenige Beiträge zahlt oder wegen Arbeitslosigkeit gar kein Lohn mehr hat, würde dann auch weniger Rentenansprüche erwerben.

In solchen Phasen greift der solidarische Ausgleich und gewährt den Menschen höhere Rentenansprüche als sie es sich aus eigener Kraft leisten könnten. Dabei gibt es grundsätzlich zwei Wegen des Ausgleichs:

- a) Es werden für die Person Beiträge von dritten gezahlt, wie dies bei Kindererziehungszeiten, Arbeitslosen- und Krankengeld beispielsweise der Fall ist.
- b) Es werden bei Rentenbeginn zusätzliche Rentenpunkte gutgeschrieben, wie dies beispielsweise bei der Kinderberücksichtigungszeiten, der Rente nach Mindestentgeltpunkten oder der Gesamtleistungsbewertung geschieht.

Teilhabeäquivalenz bedeutet, dass Menschen ihren sozialen Status aus dem Erwerbsleben auch im Alter erhalten können. Zeiten in denen sie aus anerkannten Gründen keine oder nur geringe Beiträge zahlen können müssen daher entsprechend ausgeglichen werden. Zielstellung ist dabei nicht bloß geringe Mindestansprüche zu sichern, sondern diese Zeiten entsprechend dem sonstigen Versicherungsverlauf abzusichern. Im Ergebnis steht ein System der sozialen Sicherung, welches den Status und die Einkommensverhältnisse über das Erwerbsleben hinweg stabilisiert und ausgleicht.

2.2. Gute Arbeit und gute Löhne sind notwendige Grundlage

Im Mittelpunkt einer guten Alterssicherung stehen ein ausreichendes Versorgungsniveau und seine künftige Entwicklung sowie ein starker solidarischer Ausgleich für Zeiten, in denen keine oder nur geringe Beiträge gezahlt werden können. Dafür haben Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik eine große Bedeutung. Es geht dabei nicht nur um Gleichberechtigung und gute Löhne, sondern auch darum, bis zur Rente zu guten Bedingungen arbeiten zu können.

Die Renten bilden das jeweilige Erwerbsleben ab – ob sie vor Armut schützen und den Lebensstandard sichern, hängt von den Leistungen der Rentenversicherung und der Stellung der Versicherten im Erwerbsleben ab. Diese Äquivalenz wird in einem sozialen Versicherungssystem durch Leistungen des sozialen Ausgleichs gewährleistet. Dabei ist es aber nicht Aufgabe der Rentenversicherung, alle Defizite und Probleme des Arbeitsmarkts nachträglich auszugleichen. Wenn das Lohn Einkommen schon nicht zum Leben reicht, dann liegen die Probleme offensichtlich nicht im Rentensystem.

Eine ganzheitliche Rentenpolitik beginnt am Arbeitsmarkt. Das Interesse der jüngeren Generation an guter Arbeit und das Interesse der Älteren an einer guten Rente verbinden sich hier. Wenn es wieder gesellschaftliche Normalität wird, dass Erwerbsarbeit unter dem Schutz von Tarifverträgen steht und sozialversicherungspflichtig ist, kommt dies auch dem Rentensystem zugute.

2.2.1. Prekäre Arbeit eindämmen

Atypische und prekäre Arbeitsverhältnisse müssen durch gesetzliche Regelungen eingedämmt werden. Je besser dies gelingt, desto geringer sind negative Auswirkungen auf die spätere Altersabsicherung. Das betrifft die Begrenzung von Leiharbeit und befristeter Beschäftigung, die in der Regel mit unsteten Versicherungsverläufen einhergehen, ebenso wie die Verhinderung von Scheinselbstständigkeit und unechten Werkverträgen, die überhaupt keinem Sicherungsschutz unterliegen. Hierzu zählen auch die neuen Formen der vermeintlichen Selbstständigkeit, die geschützt und geregelt werden müssen. Die nun beschlossene Rentenversicherungspflicht für Selbstständige ist hier ein sinnvoller Schritt.

2.2.2. Versicherungspflicht ab dem ersten Euro – Minijobs flexibilisieren

Der DGB schlägt vor, dass die Minijobs ab dem ersten Euro versicherungspflichtig sind, jedoch zunächst der Arbeitgeber den gesamten Beitrag alleine zahlen muss. Erst mit steigendem Bruttolohn übernehmen die Beschäftigten teilweise den Beitrag bis zur paritätischen Finanzierung. Damit wird die gläserne Decke für Teilzeitbeschäftigte im untersten Stunden- und Einkommenssegment

(„Minijob-Falle“)¹ durchbrochen. Die finanziellen Hindernisse, die Erwerbstätigkeit auszuweiten, werden so reduziert.

2.2.3. Mindestlohn und Rente

Die Zahlung von Niedriglöhnen ist durch den gesetzlichen Mindestlohn gestoppt worden und es müssen aktuell wenigstens 9,35 Euro pro Stunde gezahlt werden. Dies führt in diesen Fällen zu höheren Rentenanwartschaften und mindert den nachträglichen Korrekturbedarf. Nach aktuellem Rentenrecht ergibt sich nach 45 Jahren Arbeit mit 40 Wochenstunden zum gesetzlichen Mindestlohn eine Rente von rund 650 Euro nach Sozialbeiträgen. Diese Rente liegt fast 200 Euro unterhalb des durchschnittlichen Existenzminimums im Rahmen der Grundsicherung im Alter.

Neben dem gesetzlichen Mindestlohn gibt es tarifvertragliche Mindestlöhne für bestimmte Branchen und Tätigkeiten. Diese sichern, oberhalb des gesetzlichen Mindestlohns, die Entgelte nach unten ab und verhindern ein Lohndumping der Betriebe untereinander zu Lasten der Beschäftigten.

Aufgrund unzureichender Kontrollen kommt es häufig zu einer rechtswidrigen Unterschreitung der Mindestlöhne. Die Aufzeichnungspflichten der Unternehmen müssen verschärft und der Zoll personell und organisatorisch besser ausgerüstet werden. Der Mindestlohn wird 2020 evaluiert. Ziel muss sein, diesen deutlich anzuheben.

2.2.4. Gute Löhne und Tarifbindung

Die verbreitete Lohnabsenkung im mittleren Einkommensbereich durch Betriebe, die keinem Tarifvertrag (mehr) unterliegen, lässt sich auch durch tarifliche Branchenmindestlöhne nicht verhindern. Erforderlich ist dafür, die Bindungskraft von Tarifverträgen zu erhöhen, wozu eine erleichterte Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen einen wesentlichen Beitrag leisten würde.

Sinnvoll wäre auch, in den Vergaberichtlinien flächendeckend aufzunehmen, dass Aufträge der öffentlichen Hand nur Betriebe mit Tarifbindung erhalten können.

¹ WSI-Studie von Voss/Weinkopf 2012, Nr.1. „Niedriglohnfalle Minijob“

2.2.5. Erwerbsbeteiligung der Frauen ermöglichen

Eine steigende Frauenerwerbstätigkeit und kürzere erziehungsbedingte Unterbrechungszeiten lassen erwarten, dass sich die Rentenanwartschaften von Frauen zukünftig weiter erhöhen. Dieser Effekt wird allerdings begrenzt bleiben, solange sich die Erwerbsbeteiligung von Frauen auf Teilzeitarbeit konzentriert – insbesondere mit nur sehr wenigen Stunden.

Eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf steht deshalb unverändert auf der Tagesordnung und ist im Interesse aller Eltern. Eine Fülle von Hemmnissen erschwert es weiterhin, familiäre Aufgaben wie Kindererziehung oder Pflege und Vollzeitarbeit unter einen Hut zu bringen. Zu nennen sind vor allem die fehlenden Kita-Angebote und die Lücken in der ambulanten, teilstationären und stationären Pflege. Eine weiter steigende Beteiligung der Männer an der Erziehungs- und Sorgearbeit würde nicht nur dem Gleichheitsgedanken gerecht werden, sondern den Frauen auch erleichtern, in höherer Teilzeit oder gar Vollzeit zu arbeiten.

Außerdem stehen Regelungen im Sozialversicherungs- und Steuerrecht einer partnerschaftlichen Teilung von Erwerbs- und Sorgearbeit im Wege. Die größten ökonomischen Anreize liegen gerade in einer möglichst ungleichen Verteilung – dies verfestigt, trotz abweichender Wünsche vieler Menschen, nach wie vor die Zuverdienstrolche der (Ehe)Frauen. Wer für eigenständige und ausreichend hohe Rentenansprüche von Frauen und Männern eintritt, die auch im Trennungs- und Scheidungsfall vor Armut schützen, kann deshalb nicht an den Mustern der hergebrachten Arbeitsteilung zwischen den Geschlechtern festhalten und diese sogar noch durch institutionelle Anreize fördern.

2.2.6. Alters- und altersgerechte Arbeitsbedingungen

Die Sicherstellung von guter Arbeit heißt, dass die Arbeitsbedingungen alters- und altersgerecht gestaltet werden. So kann es gelingen, dass die Beschäftigten das Ruhestandsalter in Gesundheit erreichen und bis dahin arbeiten können. Maßnahmen der gesundheitlichen Prävention in der Arbeits- wie in der Lebenswelt tragen dazu bei. Zu diesen Maßnahmen gehören unter anderem

der Arbeitsschutz, das betriebliche Gesundheitsmanagement und eine an den Bedürfnissen des Lebensverlaufs ansetzende Arbeitszeitgestaltung.

Die Maßnahmen der Rehabilitation, zur Teilhabe am Arbeitsleben wie auch der Prävention müssen ausgebaut und verbessert werden. Die Budgets für Rehalleistungen in der Rentenversicherung dürfen nicht mehr gedeckelt werden. Die Anforderungen aus der Behindertenrechtskonvention und dem Bundesteilhabegesetz müssen Vorrang haben gegenüber Fragen der Wirtschaftlichkeit. Das Ziel: die volle und wirksame Teilnahme aller am Erwerbsleben.

2.2.7. Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik verbessern

Die soziale Absicherung von Arbeitslosen in der Rentenversicherung ist unverzichtbar. Ebenso unabdingbar stellt sich aber auch die Aufgabe, die Arbeitslosigkeit – insbesondere die Langzeitarbeitslosigkeit – weiter abzubauen. Diese Aufgabe gewinnt an besonderer Bedeutung in einer zunehmend unsicheren politischen und gesamtwirtschaftlichen Lage, die durch weltweite Handels- und Währungskonflikte, Konjunkturerinbrüche und Strukturkrisen (Digitalisierung, Energiewende) gekennzeichnet ist. Es gilt, durch den Einsatz der verschiedenen Instrumente der Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik die Arbeitslosen möglichst umgehend und unter guten Bedingungen in den Arbeitsmarkt wiederinzugliedern. Nur so lassen sich Lücken in der späteren Alterssicherung vermeiden.

2.2.8. Integration von Geflüchteten und Zugewanderten

Als besonders dringlich, aber auch als besonders voraussetzungsvoll erweist sich die Qualifizierung und Arbeitsmarktintegration der Geflüchteten und Schutzsuchenden. Sie haben es schwer, überhaupt noch ausreichende Rentenansprüche zu erwerben und ihre Abschlüsse werden häufig nicht anerkannt. Hürden für die Integration müssen abgebaut und die Anerkennung von ausländischen Abschlüssen muss erleichtert werden.

2.2.9. Gute Arbeit ist präventive Rentenpolitik

Die an dieser Stelle nur kurz umrissenen Reformanforderungen verstehen sich als Teil einer präventiven Strategie, die dazu beitragen soll, dass während der Erwerbsphase Rentenanwartschaften in ausreichender Höhe aufgebaut werden. Diese Maßnahmen sind keineswegs unumstritten, da sie gleichermaßen als Gegenpol des Paradigmas eines flexiblen und deregulierten Arbeitsmarktes zu verstehen sind. Zu diesem (neo)liberalen Arbeitsmarktmodell passt die Vorstellung einer gesetzlichen Alterssicherung, die sich primär auf das Ziel der Armutsvermeidung beschränkt und die Aufgabe einer darüber hinausreichenden, aber lohnunabhängigen Absicherung der kapitalmarktabhängigen, privaten Vorsorge zuweist.

2.3. Lebensstandardsicherung und Stabilisierung des Rentenniveaus

Ausreichende Anwartschaften durch gute Beschäftigung aufzubauen ist die Grundlage für eine gute Rente im Alter. Entscheidend ist die Höhe der aus diesen Anwartschaften geleisteten Renten. Dazu ist ein klares Leistungsziel nötig. Denn nur mit einem Leistungsziel kann nach Beendigung der Erwerbsphase der gewohnte Lebensstil weitgehend beibehalten werden. Damit es nicht zu massiven Einkommensverlusten kommt, muss dieses Leistungsziel auf die Lebensstandardsicherung abstellen. Das heißt, dass die Höhe der Rente am Lohn (bzw. präziser am versicherten Einkommen) bemessen und dynamisch an die allgemeine Lohnentwicklung angepasst sein muss. Nur so kann über die gesamte Dauer des Rentenbezugs dieses Ziel erreicht werden.

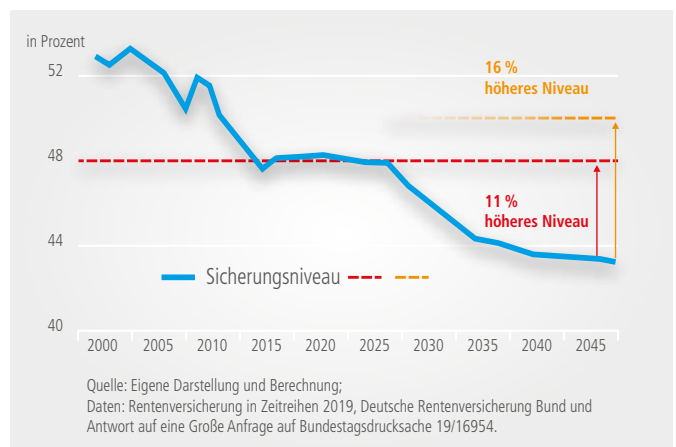
Welches Gesamtniveau dafür im Vergleich zu den Löhnen als mindestens notwendig angesehen und welche Beitragshöhe dafür akzeptiert wird, ist eine sozial- und verteilungspolitische Wertung und keine mathematische Vorgabe. Dabei stehen das Gesamtniveau aus allen Säulen und der dafür notwendige Gesamtbeitrag für diese Säulen in einem direkten Verhältnis zueinander. Entscheidend ist, dass Maßnahmen und Lösungen nicht darauf zielen oder hinauslaufen, dass die Beschäftigten die Kosten und Risiken zunehmend selbst tragen müssen.

2.3.1. Rentenniveau stabilisieren und anheben

Ein ausreichend hohes und stabiles Leistungsniveau der gesetzlichen Rentenversicherung oder ein kontinuierlich sinkendes Rentenniveau – vor dieser Weggabelung steht die Sozialpolitik. Für den DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften stehen im Mittelpunkt einer guten Rentenpolitik ein ausreichendes Versorgungsniveau und seine künftige Entwicklung. Basis dafür ist eine Stabilisierung des Rentenniveaus auf dem heutigen Stand von 48 Prozent und im weiteren Schritt die Anhebung, etwa auf 50 Prozent. Läge das Rentenniveau im Jahr 2045 bei 50 Prozent, dann wäre es rund ein Fünftel mehr als nach geltendem Recht. Ergänzt werden kann die gestärkte gesetzliche Rente durch eine Betriebsrente, um insgesamt das Versorgungsniveau weiter zu verbessern.

2.3.2. Sicherungsniveau verständlicher gestalten

Dabei sollte das Sicherungsniveau praxistauglicher und transparenter werden.²



² Es geht hier explizit nicht um eine vielfach geforderte Vereinfachung. Diese Forderung zielen in aller Regeln nicht darauf, die Transparenz und Verständlichkeit zu erhöhen, sondern die Kontrollfunktion des Sicherungsniveaus zu zerstören, damit weitere Kürzungen des Leistungsniveaus weniger auffallen. Die Maßgröße „Rentenniveau“ beziehungsweise „Gesamtversorgungsniveau“ ermöglicht nämlich zu kontrollieren, ob die monatliche Rentenhöhe im Zeitverlauf auch tatsächlich mit der allgemeinen Lohnentwicklung mithält, die Renten also an der Wohlstandsentwicklung beteiligt werden. Eine solche Maßeinheit, insbesondere wenn sie „vor Steuern“ oder gar „netto nach Steuern“ ausgewiesen wird, ist nur begrenzt zu vereinfachen, aber dennoch sozialpolitisch notwendig.

Ausgangspunkt muss das Nettoeinkommen nach Steuern sein.³ Auch wenn dies nicht für alle ganz gleich ist, liegt es doch deutlich näher an der Realität der Menschen als ein abstraktes Niveau vor Steuern. Als Lohn sollte das tatsächliche durchschnittliche beitragspflichtige Einkommen der versicherungspflichtigen Personen benutzt werden.⁴ Die Standardrente ist aktuell mit 45 Entgeltpunkten festgelegt. Dieser Wert basiert letztlich darauf, dass die Versicherten 45 Jahre arbeiten sollen, um das Sicherungsziel zu erreichen. Viele schaffen es nicht, so lange zu arbeiten, weshalb die 45 Entgeltpunkte vielfach kritisiert werden. Ein Vorschlag sieht dabei vor, die Zahl der Entgeltpunkte an die durchschnittlichen Beitragsjahre der langjährig Versicherten zu koppeln, was aktuell rund 43 Entgeltpunkte wären. Eine solche Änderung sollte jedoch gut bedacht werden. Denn Änderungen an den Berechnungsgrundlagen des Rentenniveaus führen dazu, dass dieses im Zeitverlauf weniger aussagefähig ist. In jedem Falle müssen von Standardrente und Durchschnittsentgelt die üblichen, von den Beschäftigten bzw. Rentnerinnen und Rentnern zu zahlenden Sozialbeiträge abgezogen werden. Die fälligen Steuern sollten für einen voll gesetzlich versicherten Single ohne Kinder und ohne weitere Besonderheiten berücksichtigt werden. Die Alternative wäre, hier Durchschnittswerte aus der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung des Statistischen Bundesamts zu verwenden, die dann jedoch wieder relativ abstrakt sind und nicht nur die Beschäftigten umfassen würden.⁵

3 Für die Versicherten ist schwer nachvollziehbar, welchen Wert ein Rentenniveau vor Steuern hat. Leichter verständlich sind entweder ein Bruttovergleich oder ein Nettovergleich. Aufgrund der unterschiedlichen sozial- und steuerrechtlichen Abzüge auf Renten und Löhne und weil historisch nicht unüblich erscheint ein Nettovergleich am sinnvollsten. Dieser kann jedoch nur näherungsweise erfolgen, da insbesondere die steuerlichen Abzüge sehr unterschiedlich sind. Eine präzise Beschreibung und Definition wäre noch zu erarbeiten. Basis für den Vergleich muss dann der durchschnittliche Nettolohn sein.

4 In voller Konsequenz wäre dies dann auch der Wert in Anlage 1 des SGB VI und damit die Basis für die Ermittlung der Entgeltpunkte.

5 Außerdem hätten Revisionen der Statistik der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung dann unter Umständen Auswirkungen auf das Sicherungsniveau, wie es beispielsweise bei der Rentenanpassung immer wieder der Fall war.

2.4. Realistische Altersgrenzen: länger arbeiten ohne höheres Rentenalter

Mit Hinweis auf die steigende Lebenserwartung wird häufig begründet, dass „wir alle“ länger arbeiten müssten. Gemeint ist damit aber gar nicht länger zu arbeiten. Die Forderung zielt alleine darauf, einseitig das Rentenalter anzuheben. Ob Menschen bis zum Rentenalter arbeiten können und/oder eine Arbeit bekommen, spielt dabei keine Rolle. Es geht lediglich darum, die Rentenausgaben zu senken. Daher lehnen der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften die Rente mit 67 weiterhin ab, ebenso wie die vielen Versuche sogar noch darüber hinaus zu gehen.

Sinnvoll ist und bleibt ein aus Perspektive der Erwerbstätigen realistisches gesetzliches Renteneintrittsalter. Menschen sollen bis zum Rentenalter arbeiten können, Arbeit bekommen und zwar im Schutz der Sozialversicherung. Hier haben die Arbeitgeber einen entscheidenden Anteil, aber auch der Gesetzgeber steht mit in der Verantwortung, allen Menschen tatsächlich einen Arbeitsplatz zu ermöglichen, die Arbeitsbelastungen weiter zu senken und die Gesundheit der Beschäftigten zu sichern und zu erhalten.

2.5. Abschläge bei Renten wegen Erwerbsminderung

Auf Erwerbsminderungsrenten werden regelmäßig Abschläge fällig, wenn sie vor dem 64. Lebensjahr und 4 Monaten beginnt.⁶ Bei Altersrenten ist ein früherer Beginn – zumindest dem Grunde nach – eine freiwillige Entscheidung. Die daraus folgende längere Bezugszeit wird durch einen geringeren monatlichen Zahlbetrag so ausgeglichen, dass die Gesamtrentenzahlung im Leben in etwa gleich hoch bleibt. Damit werden auch Anreize für einen frühen Rentenbeginn gemindert. Im Unterschied zur Altersrente sichert die Rente wegen Erwerbsminderung die Menschen gerade dann, wenn sie nicht mehr weiterarbeiten können. Und dies oftmals lange bevor eine Altersrente bezogen werden kann.

6 Abhängig vom Jahr des Rentenbeginns steigt das Alter, vor dem Abschläge bei Erwerbsminderungsrenten fällig werden, von 63 Jahren (für Rentenbeginn vor 2012) auf 65 Jahre (ab Rentenbeginn 2024) an. Der Abschlag beträgt maximal 10,8%. Sind 40 Jahre mit Pflichtbeitragszeiten erfüllt, dann bleibt das Alter bei 63 – bei Rentenbeginn vor 2024 reichen dafür 35 Jahre.

Im Falle der Erwerbsminderung ist gerade das Risiko einer verkürzten Beitragszeit und einer deutlich längere Rentenlaufzeit versichert. Immanenter Zweck der Versicherungsleistung ist also die längere Rentenlaufzeit. Außerdem ist der Gesundheitszustand nicht durch finanzielle Anreize steuerbar. Daher sind die Abschläge strukturell, versicherungstechnisch und sozialpolitisch nicht zu legitimieren. Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften fordern daher die Abschläge auf Erwerbsminderungsrenten zu streichen und die Zurechnungszeiten gleichwertig auf den Bestand zu übertragen.

2.6. Gesicherte Übergänge vom Erwerbsleben in die Rente

Zum Selbstverständnis einer guten Alterssicherung zählt es, dass ab Erreichen einer bestimmten Altersgrenze ein unbedingter Anspruch auf eine Altersrente besteht – monatlich und bis zum Lebensende gezahlt. Wer lange Jahre gearbeitet und Beiträge gezahlt hat, hat ein Recht darauf, abgesichert in den dritten Lebensabschnitt zu wechseln. Es ist die herausragende Leistung des Sozialstaates überhaupt, im Alter nicht mehr dem Zwang zur Erwerbsarbeit zu unterliegen und die Phase des Ruhestandes auch noch in guter Gesundheit erleben und genießen zu können.

Dies ist gleichermaßen wichtig für die sog. rentennahen Jahrgänge wie für die Beschäftigten im jüngeren und mittleren Lebensalter, die sich in ihrer Berufsbiografie und Lebensplanung an der Altersgrenze orientieren müssen. Die Gestaltung von abgesicherten Übergängen bleibt weiterhin ein wichtiges Gestaltungsfeld, weil die Erhöhung des gesetzlichen Rentenalters auf 67 Jahre für viele Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nur eine Rentenkürzung darstellt.

Wo Übergänge nicht gelingen, kommt es zu Lücken zwischen Berufstätigkeit und Rente und es drohen ALG II-Bezug und Rentenkürzungen. Diese Gefahr ist seit der Anhebung des Renteneintrittsalters gestiegen. Flexible und abgesicherte Übergänge können zum einen durch Regelungen des vorgezogenen Rentenbezugs gestaltet werden, zum anderen aber auch durch Teilzeit-Arbeitsmodelle. Mit der im RV-Leistungsverbesserungsgesetz beschlossenen Ausweitung der Altersrente für besonders lang-

jährig Versicherte wurde manchen Beschäftigten eine hilfreiche Brücke in die Rente gebaut, die sie vor Sicherungslücken schützt. Allerdings kann die „Rente ab 63“ nur ein Baustein für flexible und abgesicherte Übergänge in die Rente sein – zumal die Wirkung durch den schrittweisen Anstieg des Zugangsalters bei dieser Rentenart abgeschwächt wird. Zudem muss es nun darum gehen, die gesetzlichen Rahmenbedingungen für Teilzeit-Arbeitsmodelle zu verbessern.

Rentenkorridore

Der letzte Schrei unter Anhängern immer weiter steigender Altersgrenzen sind sogenannte Rentenkorridore. Gemeint ist, dass die Versicherten ab einem bestimmten Alter in Rente gehen können, „wann sie wollen“. Meist verbunden mit einer Grenze nach oben, ab wann man „muss“. Die FDP formuliert das so: „Daher soll künftig die einfache Regel gelten: Ab 60 entscheidet jeder selbst, wann er in Rente geht.“

Kann jede und jeder ab 60 in Renten gehen, wenn sie (oder er) möchte?

Nein, ein genauer Blick offenbart das Märchen von der sozialen FDP. Denn gehen darf nur, wer eine Rente über dem Existenzminimum hat.

Beispiel: Heute ist dazu eine Rente von gut 800 Euro netto nötig. Im Alter von 60 sind dafür aktuell rund 35 Entgelt-punkte erforderlich. Wer mit 20 Jahren anfängt, muss dann 40 Jahre durchgehend rund 85 Prozent des Durchschnitts verdienen (etwa 2.800 Euro im Monat).

Der flexible Rentenbeginn heißt also Frührente für Besser- verdienende und ewiges Arbeiten für Geringverdienende.

Gibt es weiterhin Abschläge?

Ja, wer früher geht, bekommt eine kleinere Rente. Wie bei privaten Lebensversicherungen werden sogenannte versicherungsmathematische Abschläge fällig. Diese berechnen sich zwar anders, sind aber auch nur Abschläge. Der Unterschied: steigt die Lebenserwartung, dann fällt die Rente bei gleichem Rentenalter automatisch geringer aus.

Beispiel: Wer 30 Entgeltpunkte hat, bekommt heute mit 63 Jahren ungefähr 800 Euro Rente ausgezahlt. Mit FDP Modell wären es rund 790 Euro Euro. Nur ein kleiner Unterschied. Aber: steigt die Lebenserwartung um drei Jahre, dann wären es automatisch nur noch 705 Euro.

Der Rentenkorridor klingt attraktiv. Ein genauer Blick zeigt aber, dass eine höhere Lebenserwartung hier direkt und automatisch zu einer geringeren Rente führt. Welche Altersgrenzen erreichbar sind und wie hoch die Rente dann ist, wird so zum Problem jedes und jeder Einzelnen.

Angesichts der Unterschiedlichkeit der Branchen und Verläufe brauchen wir nicht eine Lösung für alle, sondern für alle eine Lösung. Dafür gibt es folgende Lösungsansätze.

2.6.1. Anspruch auf Teilzeit

Als eine zentrale Voraussetzung für abgesicherte, flexible und gleitende Übergänge muss der Rechtsanspruch auf Teilzeit (§ 8 Teilzeit- und Befristungsgesetz) für ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ausgebaut werden. Bislang gilt er nicht in Kleinbetrieben und in den übrigen Unternehmen kann er aus betrieblichen Gründen verwehrt werden. Daher fordern DGB und Gewerkschaften:

Die sogenannte „Flexirente“ und das „Flexirentengesetz“ (siehe Fußnote 7)

Mit dem Flexirentengesetz wurden verschiedene Regelungen im Übergang vom Erwerbsleben in die Rente neuregelt:

- a. Hinzuverdienst bei Renten vor der Regelaltersgrenze Anrechnungsregelung statt Hinzuverdienstgrenzen, flexibler aber komplexer
- b. Versicherungspflicht:
 - a. vor der Regelaltersgrenze: nun generelle RV-Pflicht
 - b. ab der Regelaltersgrenze: „opt-in“ in RV-Pflicht bei voller Rente
- c. Ab Regelaltersgrenze: Arbeitgeber zahlt keinen Beitrag zur Arbeitslosenvers.

- d. Rehabilitation überarbeitet, neu eingeführt: „Gesundheitscheckup ab 45“
- e. Nahtlosigkeit bei Übergang Arbeitslosengeld bei Leistungsminderung in EM-Rente sichergestellt (Nahtlosigkeitsregelung)
- f. Rückkauf von Abschlüssen ohne Begründung ab 50 Jahren möglich (bisher 55) – auch vor 50 möglich; Zahlungen nur noch zweimal im Jahr
- g. Volle Übernahme Weiterbildungskosten durch BA für Betriebe mit unter zehn Beschäftigten

Obwohl das Flexirentengesetz viele Maßnahmen umfasst, ist mit dem Begriff „Flexirente“ zu meist nur das geänderte Hinzuverdienstrecht gemeint.

a) Hinzuverdienst

Seit dem Flexirentengesetzgesetz kann die Rente in fast beliebigem Anteil bezogen werden. Der Anteil der Rente wird im Regelfall nun anhand des Hinzuverdienstes festgelegt (Rente folgt Hinzuverdienst). Früher legte der gewählte Anteil (möglich waren nur drei festgelegte Stufen) den maximal zulässigen Hinzuverdienst fest (Hinzuverdienstgrenze folgt Rentenanteil) – wurde die Grenze auch nur geringfügig überschritten, wurde der nächst niedriger Rentenanteil gewährt. Als Sonderrecht besteht weiterhin die Möglichkeit eine bestimmte Teilrente zu beantragen, aus der sich dann indirekt der zulässige Höchstverdienst ergibt.

Eine freie Wahl der Teilrente und damit des Zuverdienstes statt nur in drei Stufen war Forderung des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften. Daraus aber die Vorschrift in eine Anrechnungsregelung umzudrehen und mit vorläufiger Festlegung und rückwirkender Spitzabrechnung zu kombinieren, macht die Sache nun aber noch komplizierter und unverständlicher als zu vor. Der DGB fordert weiterhin die Teilrente bereits ab 60 zu ermöglichen und das Teilrentenrecht zu vereinfachen und flexibler zu handhaben. Auch muss die Absicherung von Arbeitslosigkeit und Krankheit (Krankengeld) neben der Teilrente ohne Einschränkung gelten.

b) RV-Pflicht

Vor der Regelaltersgrenze besteht nun auch bei Bezug einer vollen Rente Rentenversicherungspflicht, damit können Beschäftigte auch neben der Rente noch weitere Rentenpunkte ansammeln. Auch ab der Regelaltersgrenze besteht nun die Möglichkeit weiter rentenversichert zu sein (opt-in). Dies sollte auch ohne Einschränkung auch für Pflegezeiten gelten.

c) Beitrag Arbeitslosenversicherung

Ab der Regelaltersgrenze muss der Arbeitgeber keinen Beitrag mehr zur Arbeitslosenversicherung zahlen. Diese Regelung ist bis Ende 2021 befristet. Für den DGB ist es der falsche Weg, AG zu entlasten, wenn sie Personen nach der Regelaltersgrenze beschäftigten. Sinnvoller wäre die Beschäftigungsförderung vor der Regelaltersgrenze zu verbessern und die Menschen in gute Arbeitsverhältnisse zu bekommen. Dazu braucht die Bundesagentur für Arbeit jeden Cent.

d) Reha-Leistungen

Die Rehabilitationsmaßnahmen wurden im Wesentlichen neu gefasst. Neu eingefügt wurde ein Arbeitsplatzbezogener Gesundheitscheckup für Beschäftigte ab dem 45. Lebensjahr. Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften begrüßen die Verbesserungen in der Reha grundsätzlich.

e) Nahtlosigkeit bei ALG und Erwerbsminderung

Damit die Beschäftigten im Übergang von Krankheit/Arbeitslosigkeit in eine Rente wegen Erwerbsminderung nicht in Sicherungslücken fallen, zahlt die Bundesagentur Arbeitslosengeld für Leistungsgeminderte, auch wenn sie dem Arbeitsmarkt aus gesundheitlichen Gründen nicht zur Verfügung stehen. Diese Leistung soll bis zum Beginn der Erwerbsrente gezahlt werden. Bei befristeten Renten endete es bisher jedoch mit Bewilligung der Rente, obwohl diese unter Umständen erst später (bis zu sieben Monate) beginnt. Damit waren die Versicherten vorübergehend ohne Absicherung. Diese Lücke ist nun geschlossen worden, in dem die Renten in diesen Fällen direkt mit Bewilligung beginnen und somit keine Lücke mehr entsteht.

Der DGB begrüßt es außerordentlich, dass diese Lücke nun nach fast 15 Jahren wiederholtem Hinweis darauf endlich geschlossen wurde.

f) Rückkauf von Abschlägen

Die Möglichkeit, die Abschläge bei den Renten auszugleichen besteht seit 1992. Nun ist der Ausgleich schon ab dem 50. Lebensjahr möglich. Schlechter ist allerdings, dass nun nur noch zwei Zahlungen im Jahr möglich sind, bisher waren sogar monatliche Zahlungen möglich.

g) Übernahme von Weiterbildungskosten bei kleinen Betrieben

Unter bestimmten Umständen übernimmt die Bundesagentur die Weiterbildungskosten bei Beschäftigten von kleinen Betrieben.

Der DGB begrüßt diese Verbesserungen ausdrücklich.

Jeder und jede ältere Beschäftigte muss in einem bestehenden Arbeitsverhältnis einen Rechtsanspruch auf sozialversicherungspflichtige Teilzeitarbeit haben. Betriebliche Gründe sollen künftig diesen Rechtsanspruch grundsätzlich nicht mehr aushebeln können. Eine angemessene – z. B. sechsmonatige – Ankündigungsfrist des Teilzeitwunsches durch den älteren Arbeitnehmer muss ausreichen, um den Teilzeitanspruch verwirklichen zu können. Aufwendige Einzelfallprüfungen können so vermieden werden. Für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Kleinbetrieben sind gesetzliche Lösungen zu schaffen, die einen vergleichbaren Rechtsanspruch begründen.

2.6.2. Teilrente ab 60

Die Möglichkeit, eine Altersrente als Teilrente zu beziehen, wurde seit der Einführung 1992 stets nur in sehr geringem Umfang genutzt. Mit dem Flexirentengesetz⁷ hat der Gesetzgeber daher den Hinzuverdienst ab 1.7.2017 neu geregelt. Trotz der Neuregelung ist

⁷ Entwurf eines Gesetzes zur Flexibilisierung des Übergangs vom Erwerbsleben in den Ruhestand und zur Stärkung von Prävention und Rehabilitation im Erwerbsleben (Flexirentengesetz) auf Bundestagsdrucksache 18/9787 und verkündet in BGBl. I S. 2838. Zur kritischen Würdigung vergleiche Stellungnahme des DGB zum Flexirentengesetz, abzurufen unter <https://www.dgb.de/-/g12>

die Zahl der Teilrenten nach wie vor verschwindend gering. Dies liegt sicherlich auch daran, dass der neue Hinzuverdienst zwar flexibler ist, aber in seiner Ausgestaltung aus Prognose und rückwirkender Spitzabrechnung eines ganzen Kalenderjahres sehr kompliziert ist und neue Probleme geschaffen hat. Außerdem hat der Gesetzgeber darauf verzichtet, Regelungsdefizite bei dem Zusammenspiel von Krankengeld bzw. Arbeitslosengeld und Teilrente zu beseitigen. Und: eine Teilrente ist erst ab dem 63. Lebensjahr beziehbar, was oftmals viel zu spät für einen gleitenden Ausstieg ist.

Das Ziel der Teilrente ist insbesondere, die Belastung für Menschen durch eine kürzere Arbeitszeit zu verringern und damit einen Beitrag dazu zu leisten, Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern bis zur Regelaltersgrenze in das Arbeitsleben einbinden zu können. So kann ein gleitender sozial abgesicherter Übergang erreicht werden.

Dafür schlagen DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften Folgendes vor:

- Der Zugang in eine Teilrente muss ab Vollendung des 60. Lebensjahres ermöglicht werden, wenn die/der Versicherte einen Arbeitsvertrag über eine sozialversicherungspflichtige Teilzeitbeschäftigung besitzt. Für diese vorgezogene Teilrente ab 60 können angemessene versicherungsrechtliche Voraussetzungen formuliert werden – so könnte sie beispielsweise als Sonderform der Altersrente für langjährig Versicherte ausgestaltet werden, die als Teilrente ab 60 bezogen werden kann.
- Das Hinzuverdienstrecht neben einer vorzeitigen Altersrente muss deutlich vereinfacht und transparenter, rückwirkende Spitzabrechnungen müssen vermieden werden.
- Außerdem muss sichergestellt werden, dass bei erwerbstätigen Teilrentnern die soziale Absicherung des Lohns voll greift und nicht unzulässig verkürzt wird. Krankengeld beziehungsweise Arbeitslosengeld sind neben einer Rente wegen Alters oder Erwerbsminderung grundsätzlich voll zu leisten, denn der Lohn ist versichert und stellt bei Teilrenten einen wesentlichen Teil des Einkommens dar.

Durch den Bezug eines sozialversicherungspflichtigen Teilzeitverdienstes bis zur Regelaltersgrenze können die mit dem vorzeitigen Bezug einer – anteiligen – Rente verbundenen Abschläge durch

zusätzliche Anwartschaften teilweise kompensiert werden. Die Abschläge können dank der Möglichkeiten des Ausgleichs durch zusätzliche Zahlung sogar ganz ausgeglichen werden. Diese Möglichkeit wird bereits tarifvertraglich genutzt. Nun kommt es darauf an, auch die Kombination aus Teilrente und Teilzeitverdienst sozialabgesichert und praktikabel auszugestalten. Die Versicherten müssen bei Beantragung einer Teilrente ab 60 umfassend über die Folgen für die Altersrente beraten und im weiteren Verlauf informiert werden.

2.6.3. Abschlagsfreie Rente ab Alter 63

Die Rente für besonders langjährig Versicherte ermöglicht einen vorzeitigen abschlagsfreien Rentenzugang für Beschäftigte die 45 Jahre und mehr gearbeitet haben. Die Altersgrenze wird jedoch wieder auf 65 Jahren angehoben. Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften fordern den dauerhaften Rentenzugang ohne Abschläge mit 63 Jahren und nach mindestens 45 Beitragsjahren für alle Generationen. Außerdem müssen Zeiten der schulischen Berufsausbildung sowie des Mutterschutzes auf die 45 Jahre voll angerechnet werden.

2.6.4. Altersteilzeit wieder fördern

Ende 2009 ist die Förderung der Altersteilzeit durch die Bundesagentur für Arbeit ausgelaufen. Die BA-Förderung erfolgte, wenn die durch die Altersteilzeit freiwerdenden Stellen mit jüngeren Beschäftigten wiederbesetzt wurden. Eine gesetzgeberisch und tariflich weiterentwickelte Altersteilzeit kann aber auch in Zukunft älteren Beschäftigten eine Brücke in den Ruhestand bauen und gleichzeitig Jüngeren den Zugang zu Beschäftigung ermöglichen. Gleitende Übergänge liegen auch im Interesse der Arbeitgeber, weil sie länger auf die Kenntnisse und Erfahrungen der älteren Beschäftigten zurückgreifen und diese ihr Wissen schrittweise an jüngere Beschäftigte weitergeben können. Dies wird angesichts des prognostizierten Fachkräfterrückgangs und der Erhöhung des gesetzlichen Renteneintrittsalters eine wachsende Bedeutung bekommen – gerade wenn es die Beschäftigten aus gesundheitlichen Gründen nicht schaffen, in Vollzeit bis zur Regelaltersgrenze zu arbeiten. Es liegt deshalb im Interesse der Tarifvertragsparteien, das Instrument weiter nutzen und ausgestalten zu können.

DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften fordern daher vom Gesetzgeber:

- Die Förderung der Altersteilzeit durch die BA muss wieder eingeführt werden. Vorrangige Förderungskriterien sollten die Wiederbesetzung durch Arbeitslose sowie die Übernahme von Auszubildenden in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung sein.
- Damit die Tarif- und Betriebsparteien die Altersteilzeit nach AltTZG besser für einen gleitenden Ausstieg nutzen können, muss das AltTZG insofern geändert werden, dass die Reduzierung der Arbeitszeit flexibler – also nicht nur um die Hälfte – erfolgen kann.
- Die Mindestnettoeträge nach § 3 Abs. 1 Nr. 1 (a) AltTZG müssen per Rechtsverordnung nach § 15 AltTZG aktualisiert werden. Unter anderem durch die mehrmalige Senkung des Beitragssatzes zur gesetzlichen Rentenversicherung werden die Beschäftigten zunehmend benachteiligt, während die Arbeitgeber zusätzlich entlastet werden.

2.6.5. Altersflexigeld einführen

Viele ältere Arbeitnehmer werden vorzeitig aus dem Erwerbsleben gedrängt und sind von Langzeitarbeitslosigkeit, Dequalifizierung und SGB II-Bedürftigkeit betroffen. Sie sind zu krank für den Arbeitsmarkt, zu jung für eine Altersrente und zu gesund für eine Erwerbsminderungsrente.

Diese Sicherungslücke muss geschlossen werden. Hierfür ist ergänzend ein Instrumenten- und Leistungspaket erforderlich. Für diesen Gedanken steht beispielsweise der Vorschlag für ein „Altersflexi“-Modell. Für ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die aufgrund gesundheitlicher Einschränkungen und betrieblicher Restriktionen ihre bisherige langjährige Tätigkeit nachweislich nicht mehr oder nicht mehr in vollem Umfang ausüben können und die von einer Kündigung bedroht sind, müssen qualifikationsangemessene Weiterbeschäftigungen gesichert oder neue entsprechende Beschäftigungsmöglichkeiten gefunden werden. Dies können auch Beschäftigungen in Teilzeit sein. Ist die Beschäftigung mit Einkommensverlusten verbunden, sind Lohnausfälle durch eine Art Kurzarbeitergeld nach SGB III-Grundsätzen zumindest teilweise auszugleichen. Die Rahmenbedingungen müssen so

gestaltet werden, dass die Tarifpartner eine Finanzierungsbeteiligung der Arbeitgeber an einem solchen Paket vereinbaren können. Erste Schritte zur Schließung der Sicherungslücke können auch auf Grundlage der geförderten Altersteilzeit oder der zielgenauen Anpassung von Leistungen nach dem SGB III gegangen werden. Auch die Träger der SGBII-Leistungen sollten sich an der Förderung solcher Modelle beteiligen, da viele der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ansonsten in Hartz IV fallen würden.

2.6.6. Zusätzliche Beiträge bei bestimmten Tätigkeiten

Untersuchungen zeigen, dass Arbeitsbelastungen von erheblicher Bedeutung für die fernere Lebenserwartung sind. Außerdem müssen gesundheitlich beeinträchtigte Personen oftmals vorzeitig ihre Arbeit aufgeben oder auf Teilzeit reduzieren. Eine Möglichkeit wäre hier, zusätzliche Beiträge für bestimmte Tätigkeiten zu ermöglichen, um die Rentenansprüche zu erhöhen und Abschläge auszugleichen.

Im bestehenden Recht gibt es keine Möglichkeit für Beschäftigte, zusätzliche Beiträge zur Rentenversicherung zu zahlen. Alle nicht versicherten hingegen können jederzeit freiwillige Beiträge zahlen. Auch die Möglichkeiten die Rentenabschläge zurückzukaufen sind begrenzt. Die Möglichkeiten zum Ausgleich der Rentenabschläge sollten auch auf weitere Tatbestände ausgeweitet werden; generell sollte auch die monatliche Zahlung wieder möglich sein. Eine solche Regelung könnte die Zahlung von zusätzlichen Beiträgen für bestimmte Tätigkeiten oder Gruppen einem Tarifvertrag vorbehalten. Einerseits da die Tarifparteien am besten einschätzen können, wo solche zusätzlichen Beiträge angebracht sind. Zum zweiten, die bestehenden Möglichkeiten freiwilliger oder zusätzlicher Beiträge werden aktuell von Gutverdienenden genutzt, um Steuervorteile und die aktuell hohe Rendite der gesetzlichen Rentenversicherung auszunutzen, ohne sich langfristig an der solidarischen Finanzierung zu beteiligen.

2.7. Stärkung des sozialen Ausgleichs in der Rentenversicherung

Der präventive Ansatz am Arbeitsmarkt ist kein Allheilmittel, um Niedrigrenten zu verhindern. Verbesserte Rahmenbedingungen auf dem Arbeitsmarkt, auch wenn sie kurzfristig durchgesetzt werden, wirken sich erst langfristig spürbar auf die persönlichen Renten aus. Da sie beim Aufbau von Anwartschaften ansetzen, bringen sie für Bestandsrentnerinnen und -rentner und Versicherte im rentennahen Alter keine oder nur noch wenige direkte Verbesserungen. Deutlich höhere individuelle Anwartschaften werden dadurch erst in Jahrzehnten vorliegen, wenn die jetzt noch jüngeren und mittleren Jahrgänge ins Rentenalter kommen. Und selbst bei einer deutlich besseren Beschäftigungspolitik ist aufgrund der vielfältigen Gründe und Lebensverläufe zu erwarten, dass es auch künftig Phasen mit Arbeitslosigkeit oder nicht freiwilliger Teilzeit geben wird. Auch Zeiten der Schule oder Hochschule wären weiter ohne eigene Beiträge.

Daher ist es auch Aufgabe der Alterssicherung, bestimmte Risiken und Lebensphasen, die von dem Ideal des Normalarbeitsverhältnisses abweichen, zu berücksichtigen und sie durch Maßnahmen des sozialen Ausgleichs abzumildern. Es geht um die Verknüpfung des Versicherungs- und Äquivalenzprinzips mit dem Solidarprinzip; darin besteht der Charakter der GRV als Teil der Sozialversicherung.

2.7.1. Struktureller Schutz vor Armut

Die gesetzliche Rentenversicherung muss „strukturell armutsfest“ sein. Wer jahrzehntelang gearbeitet hat und von seinem Lohn leben konnte, verdient im Alter und bei Erwerbsminderung auch eine Rente oberhalb des sozialhilferechtlichen Existenzminimums. Dies muss auch und erst recht gelten, wenn wegen Kindererziehung und Pflege die Erwerbstätigkeit reduziert wurde, zumal eine öffentliche ausfinanzierte Infrastruktur fehlt. Aber auch wer längere Zeit krank oder arbeitslos war, muss darauf vertrauen können, dass die Rente ausreichend für den Lebensunterhalt ist.

Es entspricht dem Leistungsprinzip, dass die Nettorenten nach langjähriger Beitragsleistung über der vorleistungslosen Grundversicherung liegen. Diesen solidarischen Charakter von Ausgleich und Anerkennung gesellschaftlich wertvoller Arbeit und

anerkannter Lücken kann und muss die gesetzliche Rentenversicherung absichern. Dazu muss die strikte Beitragsäquivalenz, wie sie oben geschildert wurde, zu Gunsten dieser Personen ergänzt werden.

Ob und inwieweit dieses Ziel einer „strukturellen Armutsfestigkeit“, tatsächlich erreicht wird, hängt entscheidend vom Rentenniveau ab: Je höher das Rentenniveau, umso eher kann das im Erwerbsleben erreichte Einkommen auch im Alter beibehalten werden. Ein höheres Rentenniveau führt also dazu, dass auch bei geringen Löhnen oder Lücken deutlich eher eine Rente oberhalb des Existenzminimums erreicht wird. Kurz: Ein höheres Rentenniveau macht die Rentenversicherung strukturell armutsfester.

2.7.2. Verbesserte Absicherung bei Zeiten der Arbeitslosigkeit

Bei Leistungsbezug im SGB II und bei Arbeitslosigkeit ohne Leistungsbezug werden aktuell keine zusätzlichen Rentenanswartschaften aufgebaut. Hier besteht dringender Handlungsbedarf. Daher sollte anknüpfend an die bestehenden Regelungen für unter 25-jährige eine Bewertung der Zeiten von Arbeitslosigkeit mit und ohne Leistungsbezug eingeführt werden.⁸ Die Zeiten mit Arbeitslosigkeit würden dann entsprechend der Einkommensposition aus dem Erwerbsleben mit zusätzlichen Rentenpunkten belegt. Diese Regelung wäre dahingehend zu ergänzen, dass für ALG II-Beziehende Rentenansprüche in Höhe der Hälfte des Durchschnittseinkommens gutgeschrieben werden.

2.7.3. Rentenansprüche für Bildungszeiten

Bildung war, ist und bleibt gesellschaftlich, wirtschaftlich und persönlich von großer Bedeutung. In Zeiten der Bildung wird aber nur wenig oder gar kein Lohn bezogen. Die eigene Rente wird während der Bildungszeiten nicht erhöht.

Aus Sicht des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften sind alle Bildungszeiten wieder als bewertete Anrechnungszeiten einzuordnen. Die Begrenzung auf drei Jahre sowie auf Zeiten der dualen oder fachschulischen Ausbildung muss entfallen.

⁸ Gemeint ist das System der Gesamtleistungsbewertung im Sinne der §§ 71ff. SGB VI.

2.7.4. Zeiten der Kindererziehung und Rente

Zeiten der Kinderziehung werden seit 1986 in der Rente berücksichtigt. In den ersten 30 Kalendermonaten (vor 1992 geborene Kinder) beziehungsweise 36 Kalendermonaten (ab 1992 geborene Kinder) wird der erziehende Elternteil so gestellt, als hätte sie/er ein durchschnittliches Einkommen gehabt – die „Kindererziehungszeit“. Dies bedeutet bis zu 99 Euro mehr monatliche Rente pro Kind. Ferner sind die Monate von der Geburt bis zum 10. Geburtstag des Kindes zusätzlich noch „Berücksichtigungszeit“, welche als Wartezeiten zählen und weitere Vorteile bringen. Für Monate ab 1992 können diese Zeiten sogar zusätzliche Rentenpunkte bringen, wenn mehrere Kinder unter 10 erzogen werden oder neben der Berücksichtigungszeit noch Beiträge gezahlt werden – die Aufwertung erfolgt maximal bis auf 1,0 Entgeltpunkte. Diese beiden Zeiten können in einem Kalendermonat immer nur einem Elternteil zugeordnet werden – ein Aufteilen ist nicht möglich.

2.7.4.1. Kindererziehungszeiten für vor 1992 geborene Kinder

Die Zeiten für Kindererziehung von vor 1992 geborenen Kindern sind mit 2,5 Jahren nun fast gleichwertig zu den Zeiten für ab 1992 geborene Kinder. Die volle Angleichung, auch in Ost und West mit einem gleichen aktuellen Rentenwert, ist überfällig. Diese zusätzlichen Rentenpunkte müssen voll aus Steuermitteln finanziert werden. Es bleibt unverständlich, dass CDU und CSU bei der Aufwertung von Renten aus geringen Löhnen eine sozialhilferechtliche Bedürftigkeitsprüfung verlangen, es aber gleichzeitig richtig finden, dass diese Niedriglöhner über ihre Beiträge die Renten für Kindererziehung an Anwälte und Ärzte zahlen.

2.7.4.2. Rentenzeiten für Kinder gleichberechtigt teilbar machen

Die Kindererziehungszeiten sowie die Kinderberücksichtigungszeiten sind richtige Schritte gewesen. Bei ihrer Einführung in den 1980er Jahren stand das vorherrschende Frauenbild und Rollenmodell der damaligen Bundesrepublik im Fokus. Die Frau sollte für die Kinderziehung Renten bekommen, da sie hierfür ihre Erwerbsarbeit reduzierte beziehungsweise vielfach ganz aufgab. Debatten über „Rabenmütter“ und andere gesellschaftliche Wer-

tungen zielten darauf, die Frau in eine Mutterrolle zu drängen. Die bestehenden Leistungen für Kindererziehung orientieren sich nach wie vor an diesem alten Gesellschaftsbild, dass eine Person voll arbeitet und die andere die Kindererziehung übernimmt.

Partnerschaftliche Teilung von Sorge- und Erwerbsarbeit wird damit regelmäßig schlechter abgesichert als das traditionelle Rollenmodell, in dem die Frau voll aussteigt. Längst ist es jedoch normal, dass sich beide Elternteile gleichermaßen um Kindererziehung kümmern und dafür auch beide zeitweise ihre Arbeitszeit vorübergehend reduzieren oder gar aussetzen.⁹ Finanzielle Regelungen wie das Elterngeld ermöglichen und fördern daher längst gerade auch eine partnerschaftliche Teilung. Allein, das Rentenrecht kennt noch immer nur das alte Rollenbild einer ungleichen Verteilung von Erwerbs- und Sorgearbeit.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften wollen, dass eine partnerschaftliche Teilung der rentenrechtlichen Zeiten für die gleichen Monate auf gemeinsamen Antrag möglich ist. Wenn sich die Elternteile entscheiden, Kindererziehung und Erwerbsarbeit gleichermaßen zu teilen, dann müssen Kindererziehungszeiten und Kinderberücksichtigungszeiten auch gleichermaßen in jedem Monat geteilt werden können. Dies ist gerade auch für unverheiratete Paare wichtig, damit beide ihren Rentenanspruch aufbauen können.

2.7.5. Pflege

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften fordern ergänzend zu den geltenden Rentenbeiträgen bei ehrenamtlicher Pflege von Angehörigen einen lohnbezogenen Ausgleich für eine Reduzierung der Arbeitszeit. Wird ehrenamtliche Pflege übernommen und dazu das versicherungspflichtige Einkommen gemindert, sollte die Pflegeversicherung 80 Prozent des hierdurch entfallenden Entgelts verbeitragen.

⁹ Trotz dieser positiven Entwicklung sind es nach wie vor die Frauen, die die überwiegende Sorgearbeit machen und dafür reduzieren.

2.7.6. Ausgleich für geringe Löhne

In einem beitragsäquivalenten Rentensystem führen Löhne knapp über dem Existenzminimum nicht mehr zu existenzsichernden Renten. Es gibt also einen Einkommensbereich oberhalb des gesetzlichen Mindestlohns, in dem Beschäftigte zwar ihr persönliches Existenzminimum aus dem Lohn gerade noch decken können, aber damit selbst nach 45 Jahren Vollzeitarbeit keine existenzsichernde Rente erreichen.

Rechenbeispiele: Bei 45 Jahren ist ein Lohn von über 2.000 Euro nötig, um eine Rente in Höhe des Existenzminimums zu erreichen. Bei 40 Jahren sogar von knapp 2.300 Euro. Eine Vollzeitstelle zum gesetzlichen Mindestlohn ergibt aktuell knapp 1.600 Euro Bruttolohn im Monat. Für Zeiten vor 2017 wurden sogar noch Löhne unter dem gesetzlichen Mindestlohn gezahlt.

Dabei gilt: Je höher das Rentenniveau ist, desto weniger Beitragsjahre sind bei gegebenem Lohn nötig für eine Rente in Höhe des Existenzminimums. Die Stabilisierung des Rentenniveaus ist also eine notwendige, allerdings nicht hinreichende Bedingung. Denn auch bei einer Festschreibung des aktuellen Niveaus kann und wird es dazu kommen, dass für Bezieherinnen und Bezieher von Niedriglöhnen die Renten trotz langjähriger Versicherungszeit noch unterhalb der Grundsicherung liegen und dass eine Aufstockung nur dann erfolgt, wenn im Rahmen des SGB XII die Bedürftigkeit geprüft wird. Das gilt erst recht für kurze Versicherungsverläufe.

Wer unzureichende Einkommen im Alter hat, kann aufstockend Grundsicherung beanspruchen – aber nur, wenn Bedürftigkeit nachgewiesen wird: Angerechnet werden nahezu sämtliche Einkommen im gesamten Haushalt, und auch Vermögensbestände müssen – bis auf kleine Freibeträge – aufgelöst werden. Dies ist kein Respekt vor der Lebensleistung der Betroffenen, sondern geradezu das Gegenteil. Bekannt ist, dass deswegen viele auf die Grundsicherung verzichten und keinen Antrag stellen. Rentenfreibeträge in der Grundsicherung erhöhen zwar das geringe Einkommen, aber lösen nicht das Problem, dass Menschen nach einem langen Erwerbsleben von ihrer eigenen Rente nicht leben

können und deswegen zum Sozialamt müssen. Ziel muss sein, dass nach langen Jahren der Beitragszahlung eine Rente erreicht wird, die in der Regel über der Grundsicherung liegt und keiner Bedürftigkeitsprüfung unterliegt.

Vor diesem Hintergrund erscheint eine erneute Regelung zur Aufwertung zwingend geboten. Dabei gibt es verschiedene Wege, die jeweils denkbar sind. Regelungen zur Aufstockung von Entgeltpunkten sind nichts Neues in der Rentenversicherung, die ja das Äquivalenzprinzip mit Elementen des sozialen Ausgleichs verbindet und insofern nicht mit einer Privatversicherung vergleichbar ist. Schon derzeit werden niedrige Entgeltpunkte aus einer Teilzeitarbeit während der ersten 10 Jahre einer Kindererziehung aufgewertet, das Gleiche gilt für niedrige, aus einer Ausbildungsvergütung entstehende Entgeltpunkte während der Zeit einer betrieblichen Berufsausbildung. Auch Anrechnungszeiten wegen Arbeitslosigkeit oder Krankheit bei unter 25-jährigen werden aufgewertet. Und für Beitragszeiten vor 1992 gilt nach wie vor die Rente nach Mindestentgeltpunkten. Diese Aufwertungen erfolgen alle ohne jede Einkommensanrechnung oder Bedürftigkeitsprüfung.

Die Wirkungen einer sich innerhalb des Systems der Rentenversicherung bewegenden Regelung hängen von der Ausgestaltung im Detail ab. So ist unter anderem zu entscheiden, welche Zahl von Versicherungs- bzw. Beitragsjahren vorausgesetzt werden, also ob neben den Beitragszeiten aus Erwerbstätigkeit auch Zeiten der Kindererziehung, Pflege, Arbeitslosigkeit (SGB III und SGB II) berücksichtigt werden. Diese Frage ist gerade im gegliederten Rentensystem in Deutschland entscheidend, da eben auch Beamtinnen und Beamte, Anwälte, Architekten oder Ärztinnen häufig Anspruch auf eine kleine gesetzliche Rente haben, der auf einige Jahre lang gezahlten Beiträgen beruht.

Klar ist, dass eine Lösung im System der Rentenversicherung nur sinnvoll ist, wenn unmittelbar die eigenen Rentenansprüche erhöht werden. Auf die so aufgestockte Rente bestünde ein unabdingbarer Rechtsanspruch, der von Amts wegen gewährt wird. Eine so erhöhte Rente unterläge dann regulär der Steuer- und Beitragspflicht. Die so zusätzlich gewährten Rentenansprüche wären wie die eigenen Ansprüche als Rente zu sehen, welche

nicht bedürftigkeitsgeprüft sind. Zwar könnten dann auch Rentner und vor allem Rentnerinnen profitieren, die bezogen auf das Haushaltseinkommen nicht arm sind, weil der Ehegatte über ein hohes Einkommen verfügt. Doch darauf kommt es nicht an, es gilt die individuellen Rentenanwartschaften zu berücksichtigen.¹⁰ Das trifft im Übrigen gleichermaßen für die sogenannten Mütterrenten zu. Auch hier findet keine Bedürftigkeitsprüfung statt, weil es darum geht, Zeiten der Kindererziehung mit Zeiten der Erwerbstätigkeit gleichzustellen.

2.7.6.1. Rente nach Mindestentgeltpunkten

Mit dem Rentenreformgesetz 1992 wurde unter der CDU/CSU geführten Bundesregierung und mit Zustimmung von FDP und SPD die Rente nach Mindestentgeltpunkten¹¹ eingeführt. Diese Regelung erhöhte bei Rentenbeginn die Rentenansprüche aus Beitragszeiten vor 1992 um bis zu 50 Prozent, wenn das Einkommen im Durchschnitt über das ganze Arbeitsleben weniger als 75 Prozent des durchschnittlichen Lohns betrug. Angehoben werden die Renten bei Versicherten, die wenigstens 35 Versicherungsjahre¹² aufweisen. Begründet wurde die Regelung 1992 wie auch 1972 insbesondere mit den geringen Löhnen und der Teilzeit, die Frauen häufig aufgrund familiärer Sorgearbeit hatten.

Da sich der Blick dabei insbesondere auf Frauen richtete, wurde die Befristung jeweils damit begründet, dass die Lohndiskriminierung der Frau nun „zu Ende gehe“ und es daher künftig einer solchen Aufwertung nicht mehr bedürfe. 30 Jahre nach der letzten Entscheidung zeigt sich, dass dies ein Irrtum war. Wie sich heute zeigt, waren fehlende Betreuungsmöglichkeiten und Lohndiskriminierung auch in den letzten 30 Jahren vielfach Grund dafür, dass Frauen deutlich weniger Rentenansprüche erwerben konnten als Männer.

Nicht nur sind Frauen nach wie vor von Lohndiskriminierung und fehlender Kinderbetreuung betroffen. Vielmehr haben heute nun auch zunehmend Männer, insbesondere in Ostdeutschland, nur einen sehr geringen Stundenlohn und arbeiten häufiger in unfreiwilliger Teilzeit. Denn in Deutschland ist – durch politische Entscheidungen begünstigt – in den letzten 20 Jahren der Niedriglohnsektor deutlich gewachsen und seit rund zehn Jahren hat Deutschland sogar den größten Niedriglohnsektor in Westeuropa.

Diese Menschen sind unverschuldet nicht in der Lage, ausreichend Rentenansprüche zu erwerben. Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften fordern daher schon lange die Entfristung der Rente nach Mindestentgeltpunkten. Dies ist ein erprobtes, funktionierendes und relativ zielgenaues Instrument, um geringe Gehälter im Rentenrecht auszugleichen. Eine Ausweitung würde bei 40 Jahren Arbeit in Vollzeit zum Mindestlohn zu einem Rentenanspruch nach Sozialbeiträgen von 890 Euro führen. Bei 45 Jahren läge die Rente nach Sozialbeiträgen sogar bei 990 Euro.

Damit würde jedoch den Betroffenen eine Teilnahme am gesellschaftlichen Leben ermöglicht, die bei strikter Beitragsäquivalenz nicht möglich wäre. Damit wird vermieden, dass die Betroffenen nach 35, 40 oder gar 45 Jahren Arbeit und Beitragszahlung am Ende doch nur in die Grundsicherung fallen und sich der sozialhilferechtlichen Bedürftigkeitsprüfung unterwerfen müssen. Zu finanziere wäre dies aber aus Steuermitteln oder einer Umlage auf die Arbeitgeber, da unzureichende Stundenlöhne und fehlende Betreuungsmöglichkeiten nicht Verschulden der Versicherten sind.

¹⁰ In der Beamtenversorgung gibt es seit jeher eine Mindestversorgung, die einer nur sehr eingeschränkten Anrechnung von eigenem Einkommen unterliegt. Auch wenn das System der Beamtenversorgung einer anderen Logik folgt und eine Betriebsrente bereits einschließt, so ist dies doch bemerkenswert, dass Mindestelemente gerade nicht Systemfremd sind.

¹¹ Die Rente nach Mindestentgeltpunkten war an die für Zeiten vor 1972 geltende Regelung der Rente nach Mindesteinkommen angelehnt, war jedoch in einigen Punkten wesentlich modifiziert worden.

¹² Zu den Versicherungsjahren zählen neben allen Zeiten mit Beitragszahlungen auch alle beitragsfreien Zeiten, bspw. wegen Schule/Hochschule, Kinderberücksichtigung oder ALG II.

Die Grundrente (Stand Ende März 2020)

Grundrente bekommt, wer mindestens 33 Jahre an sogenannten Grundrentenzeiten hat. Zu den 33 Jahren zählen:

- Pflichtbeitragszeiten aus Erwerbstätigkeit (auch von Selbstständigen und Minijobs)
- Kindererziehung und Pflege
- kurzfristige Lohnersatzleistungen (Krankengeld, Übergangsgeld, Kurzarbeitergeld etc.), aber nie wegen Arbeitslosigkeit
- Berücksichtigungszeiten wg. Kindererziehung bis zum 10. Geburtstag und wg. Pflege.

Sind die 33 Jahre erfüllt, wird die Rente aufgestockt und die Freibeträge in der Grundsicherung und beim Wohngeld etc. gewährt.

Für die Höhe des Zuschlags werden die sogenannten Grundrentenbewertungszeiten benötigt. Dies sind Grundrentenzeiten mit mindestens 0,025 Entgeltpunkten (= 0,3 EP im Jahr). 0,025 Entgeltpunkte entsprechen 2020 einem Lohn von brutto 1013,78 Euro. Es können auch unter 33 Jahren Grundrentenbewertungszeiten vorliegen, solange die 33 Jahre Grundrentenzeiten vorliegen.

Für die Grundrentenbewertungszeiten wird der Durchschnitt an Entgeltpunkten ermittelt. Liegt dieser unter 0,0667 im Monat (= 0,8 im Jahr), wird ein Zuschlag gewährt. Dazu wird der niedrigere Wert, entweder der Durchschnittswert oder der Abstand zwischen dem Durchschnittswert und 0,0667, genommen. Der Wert wird mit den Grundrentenbewertungszeiten multipliziert, höchstens aber mit 420 (= 35 Jahre). Dann werden noch 12,5 Prozent abgezogen.

Zuletzt wird das Einkommen angerechnet. Angerechnet wird nur das Einkommen der Person und ggf. einer/eines Ehepartner/-in. Grundlage ist das „zu versteuernde Einkommen“ gemäß Einkommenssteuersystem abzüglich/zuzüglich einzelner Posten. Ist das Einkommen unter 1.250 Euro bei Singles und 1.950 Euro bei Ehepaaren, wird die Grundrente ungekürzt ausgezahlt. Jeder Euro über diesen Werten wird zu 60 Prozent angerechnet. Ab einem Einkommen von 1.600 bei Singles und 2.300 Euro bei Eheleuten wird jeder weitere Euro voll (100%) angerechnet.

2.7.6.2. Grundrente

Auch das Konzept einer Grundrente wie es die Regierung nun umsetzt, entspricht den Prinzipien von Solidarität und Gerechtigkeit: Arbeit muss sich lohnen und Menschen müssen nach einem langen Arbeitsleben ein Auskommen haben, das ihre Leistung und langjährige Beitragszahlung respektiert. Entgeltpunkte in der Rentenversicherung, die aus einem niedrigen Arbeitseinkommen resultieren, sollen deshalb – nach 33 Jahren Arbeit, Kindererziehung und Pflege – so aufgestockt werden, dass regelmäßig ein Anspruch auf eine Altersrente oberhalb der Grundsicherung entsteht. Die Grundrente unterliegt dabei keiner Bedürftigkeitsprüfung, weil sie auf eigener Leistung beruht. Es soll aber eine Einkommensprüfung stattfinden. Die Grundrente sollen nicht nur Neuzugänge, sondern auch die bestehenden Rentnerinnen und Rentner bekommen. Sie wird durch die Rentenversicherung ausgezahlt – wie die sogenannte Mütterrente auch. Allerdings muss klar werden, dass mit der Grundrente keine unbeabsichtigten Anreize für mehr Teilzeit verbunden sein sollten.

2.7.6.3. Freibeträge in der Grundsicherung

Beispiele für die Grundrente:

- 45 Jahre mit 40 Stunden die Woche zum gesetzlichen Mindestlohn würden durch die Grundrente zu einem Rentenanspruch (Sozialbeiträge schon abgezogen) von rund 931 Euro führen – statt 651 Euro ohne die Grundrente. Bei 40 Jahren wären es noch 858 Euro (statt 579 Euro)
- 45 Jahre mit 30 Stunden die Woche zum gesetzlichen Mindestlohn, würde eine Grundrente 821 Euro (nach Sozialbeiträgen) betragen – statt 489 Euro. Nach 40 Jahren wären es 767 Euro (statt 434 Euro)
- 45 Jahre zu 40 Stunden die Woche für 11,00 Euro die Stunde führt mit der Grundrente zu einem Rentenanspruch von 972 Euro (nach Sozialbeiträgen) – ohne Grundrente wären es 780 Euro.

Eine intensiv diskutierte Frage ist, ob und inwieweit es Aufgabe der Rentenversicherung ist, generell geringe Renten aufzustocken. Unstrittig ist, dass in Fällen ohne oder mit nur sehr kurzer

Versicherungsdauer diese Aufgabe sinnvoller in der bedürftigkeitsgeprüften Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung verankert ist. Denn aus sehr kurzen Beitragszeiten kann keine ausreichende Rente erwachsen. Zumal sehr kurze Beitragszeiten ganz überwiegend, wenn auch nicht immer, mit hohen Einkommen in anderen Sicherungssystemen oder aus anderen Quellen einhergehen. Um in diesen Fällen die Beitragsleistung nicht zu entwerten, sind die gesetzlichen Renten und alle anderen Leibrenten teilweise bei der Grundsicherung anrechnungsfrei zu stellen. Eine solche Anrechnungsfreiheit darf aber nicht an eine Mindestversicherungszeit geknüpft werden, denn dies widerspräche dem Prinzip der Grundsicherung.

2.7.7. Mindestbeitrag für eine gute Rente

Geringe Rentenansprüche aufgrund geringer Löhne aufzuwerten ist nötig, da Versicherten sonst nicht in der Lage waren und sind, ausreichende eigene Beiträge zu zahlen. Freiwillig höhere Beiträge dürfen Pflichtversicherte oder ihre Arbeitgeber für sie allerdings nicht zahlen. Auch besteht kein Rechtsanspruch auf Vollzeitbeschäftigung und Arbeitgeber können ungehindert nur (kleine) Teilzeit- statt Vollzeitstellen anbieten. Dies belegen auch Befragungen der Beschäftigten: die überwiegende Zahl der Teilzeitbeschäftigten wünscht sich mehr Stunden zu arbeiten. Daher bleibt es sozialpolitisch nötig, geringe Rentenansprüche trotz langer Beitragszeiten aufgrund niedriger Löhne aufzuwerten. Es erscheint deshalb sinnvoll, nach Möglichkeiten zu suchen, direkt während des Erwerbslebens für höhere Beiträge zu sorgen, statt die Rente erst nachträglich bei Rentenbeginn aufzuwerten. Da eine solche Lösung jedoch nur für die Zukunft greift, wäre sie kein Ersatz für eine nachträgliche Aufwertung, wie zuvor aufgezeigt.

Der gesetzliche Mindestlohn zielt darauf ab, bei Vollzeit üblicherweise einen auskömmlichen Lohn zu sichern. Im Rentenrecht soll im Alter nicht der volle Lohn ersetzt werden, so dass bei einem gerade noch existenzsichernden Lohn die Rente absehbar nicht existenzsichernd ist. Nach geltendem Recht führt der Mindestlohn selbst bei Vollzeit und 45 Jahren Erwerbsarbeit nicht zu einer Rente im Alter oberhalb der Grundsicherung. Dies ist insoweit auch durch den Mindestlohn nicht intendiert, wirft aber dennoch Fragen auf. Einen entsprechend höheren Mindestlohn zu fordern, würde

das Ziel des Mindestlohns auf die Rente verschieben und seine eigentliche Funktion verdrängen. Daher erscheinen alternative Überlegungen, die eine nachträgliche Aufwertung ergänzen oder gar langfristig ersetzen könnten, sinnvoll.

Nachträgliche Aufwertungen sind politisch umstritten und werden dem Verursacherprinzip für geringe Löhne und unfreiwillige Teilzeit nicht gerecht. Ein aus Sicht des DGB bedenkenswerter Lösungsansatz wäre es daher, wenn für Beschäftigungszeiten ein Mindestbeitrag zu zahlen wäre.

Ein solcher Mindestbeitrag würde die Kosten für eine auskömmliche Rente, soweit sie nicht aus dem Arbeitslohn erreicht wird, den Arbeitgebern abverlangen, die unzureichende Stundenlöhne zahlen. Es entstünde zugleich ein finanzieller Anreiz für den Arbeitgeber, einen höheren Stundenlohn zu zahlen, da er so den von ihm allein zu tragenden zusätzlichen Rentenbeitrag senken könnte. Mittel- und langfristig würde ein Mindestbeitrag die Kosten für die nachträgliche Aufwertung aber zumindest deutlich mindern.

Die Evaluation des gesetzlichen Mindestlohns 2020 bietet die Möglichkeit, die Einführung eines Mindestbeitrags in der gesetzlichen Rentenversicherung zu prüfen. Denn er hätte für die Rente eine ähnliche Funktion wie der gesetzliche Mindestlohn für den Lebensunterhalt: er würde typischerweise eine existenzsichernde Rente generieren.

2.8. Gute Alterssicherung für alle: Erwerbstätigenversicherung

Das Ziel bleibt, eine gute Alterssicherung für alle Erwerbstätigen nicht nur zu sichern, sondern zu verbessern und auch für neue Formen der Erwerbsarbeit nutzbar zu machen. Soziale Sicherheit ist ein wesentliches Mittel, um Unsicherheiten und Spaltungstendenzen in unserer Gesellschaft entgegenzuwirken, die durch Globalisierung und Digitalisierung entstehen. Sie ist auch wichtig, um Produktivität und Innovation zu fördern sowie Wohlstand und Wohlergehen zu sichern. Die sozialen Sicherungssysteme sind und bleiben die tragende Säule des Sozialstaates. Der 21. Ordentliche Bundeskongress des DGB hat dazu festgehalten:

„Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften fordern für die soziale Sicherung der Zukunft ein neues Übereinkommen zwischen Staat und Sozialpartnern, um die Ziele, Rollen und Aufgaben, Formen und die Finanzierung für eine nachhaltige soziale Sicherung aller Erwerbstätigen und Erwerbslosen langfristig zu justieren.“

Bis auf wenige Ausnahmen sind Selbstständige von der Versicherungspflicht ausgenommen. Die Unterstellung, dass Selbstständige ausreichend für sich vorsorgen können und vorsorgen werden, lässt sich aber heute weniger denn je halten. Angesichts der Umbrüche in der Arbeitswelt nimmt die Zahl der ungesicherten Selbstständigen zu – dies betrifft nicht nur die Solo-Selbstständigen, sondern auch den Kreis von kleinen Selbstständigen insbesondere im Dienstleistungssektor. Zudem verwischen die Grenzen zwischen abhängiger und selbstständiger Arbeit; häufig werden beide Tätigkeitsformen parallel ausgeführt oder es findet ein mehrfacher Wechsel im Erwerbsverlauf statt. Die empirischen Befunde lassen erkennen: all diese Personen, die keinem obligatorischen Alterssicherungssystem angehören, sind besonders gefährdet, im Alter auf Leistungen der Grundsicherung angewiesen zu sein. Der Verzicht auf Vorsorge bedeutet dann, dass die Gesamtheit der Steuerzahler für diese Gruppe im Alter aufkommen muss.

Gemäß eines modernen Sozialstaatsverständnisses und angesichts der wachsenden demografischen Belastungen ist es an der Zeit, die Gesamtheit der Erwerbstätigen in die Rentenversicherung aufzunehmen. Solidarität ist unteilbar – im Nehmen wie im Geben. Eine solche Reform ist allerdings nicht von heute auf morgen zu schaffen. Die politische, rechtliche und auch finanzielle Umsetzung ist kompliziert. Das kann jedoch nicht heißen, die Verhältnisse fortzuschreiben.

Eine Erwerbstätigenversicherung für die Alterssicherung bedeutet einen tiefgreifenden und lang andauernden Umbau der bestehenden Systeme. Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften fordern daher eine politische Roadmap, um die soziale Sicherung dauerhaft zu stärken. Es ist ein richtiger erster Schritt der aktuellen Regierungskoalition, nun alle nicht-obligatorisch abgesicherten Erwerbstätigen in die gesetzliche Rentenversicherung zu holen.

Inkonsequent und sozialpolitisch abzulehnen ist dabei die Option für einzelne, sich durch ein „opt-out“ dann doch wieder der solidarischen Versicherung entziehen zu können. Auch wäre es richtig, wenn die Abgeordneten des Bundes- und der Landtage ebenfalls in die Versicherungspflicht einbezogen würden.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften wollen außerdem die Privilegierung der berufsständischen Versicherungen beenden. Verfassungsrechtlich gebotene oder garantierte Anwartschaften werden dabei nicht angetastet.

2.9. Gute Renten müssen finanziert werden

Angesichts des demographischen Wandels wird es zu höheren Ausgaben und zu Mehrbelastungen kommen. Dies ist nicht zu bezweifeln. Ein ausgebauter starker Sozialstaat kann aber kein billiger Staat sein. So ist es vorgezeichnet, dass die Beitragssätze spätestens ab 2025 über die gesetzlichen Haltelinien von 20 beziehungsweise 22 Prozent (2030) steigen werden.

2.9.1. Mehr Beschäftigung sichert Beitragsbasis

Maßnahmen wie in Kapitel „2.2. Gute Arbeit und gute Löhne sind notwendige Grundlage“ beschrieben, verbessern nicht nur die individuellen Rentenansprüche, sondern tragen maßgeblich dazu bei, das System insgesamt zu sichern und tragbarer zu gestalten. Gelingt es, die Erwerbstätigkeit vor der Regelaltersgrenze zu erhöhen, nimmt die Entwicklung der Beitragszahler einen anderen Verlauf als die Entwicklung der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter. Insofern ist die zukünftige Entwicklung der Erwerbsbeteiligung der Bevölkerung von entscheidender Bedeutung und zwar die Erwerbsbeteiligung in guter Arbeit und im Schutz der Sozialversicherung. Demografische Berechnungen müssen also mit Annahmen über die Entwicklung von Arbeitsmarkt, Arbeitslosigkeit und versicherungspflichtiger Beschäftigung kombiniert werden.

2.9.2. Zuwanderung als Chance nutzen

Zuwanderung kann den Altersumbruch abmildern. Dies gelingt umso besser, je eher die Betroffenen eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufnehmen können. Dies bedeutet allerdings auch, dass die Zuwanderung von Geflüchteten noch nicht automatisch zu einer Erhöhung der versicherungspflichtig Beschäftigten führt. Dies wird nur dann gelingen, wenn die Politik es schafft, Geflüchtete und Zuwanderer insgesamt gut in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Dazu müssen vor allem die vorhandenen Qualifikationen erkannt und anerkannt werden.

2.9.3. Gute Gesundheit entlastet System

Eine bessere Gesundheit führt nicht nur zu einer durchschnittlich steigenden Lebenserwartung und zu Mehrausgaben, wie oft angeführt wird. Sie bedeutet auch, dass wesentlich mehr Menschen überhaupt bis 65 arbeiten können statt vorzeitig wegen Erwerbsminderung auszuscheiden. Jeder Fall, in dem dies gelingt, entlastet die Rentenversicherung doppelt: eine Erwerbsminderungsrente weniger und einen Beitragszahlenden mehr.

Auch die über 55-jährigen können länger in Beschäftigung verbleiben und leichter eine neue Stelle finden, wenn sich ihre Gesundheit verbessert. Eine gute Rehabilitation sowie eine kluge Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik tragen ihren Teil hierzu bei. Es gilt die Spielräume zu nutzen, Menschen länger aktiv und gesund im Erwerbsleben zu halten oder zu integrieren. Dies schafft Entlastungen für das System, ohne über ein höheres Rentenalter nachzudenken.

2.9.4. Erwerbstätigenversicherung

Es gibt weitere Reformmaßnahmen, die seit Jahren diskutiert werden und die zu einer Dämpfung des Beitragssatzanstiegs führen können. Gemeint sind hier insbesondere die Forderungen nach einer sukzessiven Einbeziehung der Selbstständigen und aller geringfügig Beschäftigten in die Rentenversicherung. Diese Entlastung wirkt kurzfristig, weil erst sehr viel später die entsprechenden Mehrausgaben anfallen. So gelingt es, die Belastungen gerade in der Phase des Renteneintritts der geburtenstarken Jahrgänge zu begrenzen.

2.9.5. Zusätzlicher Bundesbeitrag für demographische Veränderung

Der Bund muss seiner Verantwortung für die dauerhafte Funktions- und Leistungsfähigkeit der Rentenversicherung gerecht werden und sich stärker an der Finanzierung beteiligen. Die erhöhten Bundesmittel, die schon jetzt zur Absicherung der Haltelinie von 48 Prozent bis 2025 im Bundeshaushalt bereitgestellt werden, sind ein Signal in die richtige Richtung. Auf jeden Fall müssen gesamtgesellschaftliche Aufgaben aus Steuern und nicht aus Beitragsmitteln finanziert werden. Hierzu zählen aktuell insbesondere die Finanzierung der Kindererziehungszeiten vor 1992 und die Angleichung der Ost-Renten.

Die demographische Veränderung ist eine gesamtgesellschaftliche Herausforderung, die die Rentenversicherung nicht allein zu verantworten hat oder gar gestalten kann. Statt Steuermittel zur Subventionierung privater Rentenversicherungen auszugeben, wäre das Geld im gesetzlichen System besser aufgehoben. Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften wollen deshalb einen zusätzlichen Bundesbeitrag zur Finanzierung der demographischen Veränderungen.

2.10. Gute Leistung für einen guten Beitrag

Was wir wollen, überfordert weder die Beschäftigten noch die Unternehmen. Und weder die Arbeitgeber noch der Staat werden aus der Verantwortung für eine gute gesetzliche Rente entlassen. Klar ist auch: Ausgangspunkt für eine zukunftsfähige Rentenversicherung muss der Mensch sein, denn Rente muss für ein Leben im Alter in Würde reichen und vor sozialem Abstieg schützen.

Der Anteil älterer Menschen an der Bevölkerung wächst. Das bedeutet nicht zuletzt neben steigenden Rentenausgaben auch tendenziell höhere Beitragssätze. Diese Aufgabe muss breit geschultert und jetzt angegangen werden, dann ist sie auch leistbar. Wenn in Zukunft 30 Prozent der Bevölkerung über 65 bzw. 67 Jahre alt sein werden, kann das nicht mit demselben Anteil am BIP bewältigt werden wie heute. Hier muss die Politik umsteuern, sonst führt das absehbar zu erheblichen sozialen Härten und Ungerechtigkeiten. Unsere Rentenpolitik sorgt dafür, dass die Rentnerinnen und Rentner wieder angemessen an der Lohn- und Wirtschaftsentwicklung teilhaben werden.

Der erwartete Anstieg des Beitragssatzes ist nicht allein durch demografische Faktoren bestimmt. Er kann gemindert werden durch mehr Beitragszahlerinnen und Beitragszahler sowie durch mehr Steuermittel.

Rein technisch betrachtet hätte diesen Effekt auch eine Anhebung des Rentenzugangsalters. Doch während der Anstieg des tatsächlichen Rentenalters in vollem Gang ist – hier spielt die Arbeitsmarktlage ebenso eine Rolle wie der Arbeits- und Gesundheitsschutz –, stellt die Anhebung der gesetzlichen Altersgrenzen für den DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften aus vielen guten und bekannten Gründen politisch wie faktisch keine Option dar. Darüber hinaus darf der Anstieg des tatsächlichen Renteneintrittsalters nicht darüber hinwegtäuschen, dass noch immer viele Arbeitnehmer bereits weit vor der heutigen Regelaltersgrenze aus dem Erwerbsleben gedrängt werden und dann oft von Langzeitarbeitslosigkeit und SGB II-Leistungsbezug vor dem Renteneintritt bedroht sind. Diese drohende Lücke zwischen Erwerbsaustritt und Renteneintritt macht schon heute vielen Beschäftigten Angst.

2.10.1. Rentenbeitrag steigt

Einen dauerhaft niedrigen Beitragssatz kann es nicht geben. Ohne Kurswechsel steigt der Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung bis 2045 auf 22,9 Prozent – während das Rentenniveau gleichzeitig weiter auf rund 43 Prozent absinkt.¹³ Hinzu kommt die private Vorsorge, welche mindestens vier Prozent ausmacht – eher mehr.

Das Konzept des DGB sieht vor, dass der Beitragssatz langsam und schrittweise steigt. Zusammen mit dem demographischen Bundeszuschuss und anderen Maßnahmen würde der Beitragssatz langfristig auf etwa 25 bis 26 Prozent im Jahr 2045 steigen.¹⁴ Ein auf 50 Prozent erhöhtes Rentenniveau würde den Beitragssatz

¹³ Vergleiche dazu Bundestagsdrucksache 19/16954. Außerdem ist zu beachten, dass das sinkende Rentenniveau durch private Vorsorge ausgeglichen werden soll. Der Gesamtbeitragssatz im Drei-Säulen-Modell liegt bei deutlich über 30 Prozent. Vergleiche hierzu Kapitel „3.5 Paradigmenwechsel: Teilprivatisierung der Rentenversicherung“

¹⁴ Vergleiche Beschluss des DGB Bundesvorstands: „Für eine zukunftsgerichtete Rentenpolitik“. Bei Berechnung auf heutiger Grundlage dürfte der Beitragssatz nur auf etwa 24,5 bis 25,5 Prozent steigen.

zusätzlich um 1,4 bis 2,4 Prozent steigen lassen. Läge das Rentenniveau im Jahr 2045 bei 50 Prozent, dann wäre es rund ein Fünftel mehr als nach geltendem Recht und würde die Beschäftigten und Arbeitgeber jeweils nur rund 0,7 bis 1,4 Prozent mehr Beitragssatz kosten. Der Beitrag stiege über einen Zeitraum von über 20 Jahren und nicht sprunghaft an. In dieser Zeit werden auch Sozialprodukt und Löhne voraussichtlich weiter steigen, so dass trotz steigendem Beitragssatz davon auszugehen ist, dass die Löhne real weiter steigen. Gleichwohl sind die Beiträge insgesamt in Grenzen zu halten, damit niemand überfordert wird.

2.10.2. Lasten gerecht verteilen: Parität stärken

Durch die Stärkung der gesetzlichen Rentenversicherung und die Verbreiterung der betrieblichen Altersversorgung beziehen wir die Arbeitgeber wieder stärker in die Beitragszahlung und Risikostragung mit ein. Die Beitragslasten werden so von den Beschäftigten wieder auf die Arbeitgeber zurückverlagert, die Parität wird gestärkt und eine Beteiligung der Arbeitgeber sichergestellt.

2.10.3. Entlastungen durch Steuerfreistellung

Die Beiträge zur Rentenversicherung sind teilweise steuerfrei – künftig sogar vollständig.¹⁵ Der zu erwartende Anstieg des Beitragssatzes trifft weder die Beschäftigten noch die Arbeitgeber eins zu eins.

- Für die Arbeitgeber sind ihre Beitragsteile steuerrechtlich Betriebskosten und mindern so die Steuer des Arbeitgebers. Der tatsächliche Nettoeffekt auf die Einkünfte aus Unternehmertätigkeit fällt also geringer aus.
- Bei den Beschäftigten wird der Beitrag zur gesetzlichen Rente bis 2025 schrittweise voll steuerfrei gestellt. Damit werden die Beschäftigten unmittelbar beim Beitrag entlastet. Bei einem Durchschnittsverdiener, Single ohne Kinder, mindert sich die Steuerlast um rund 25 Prozent des Beitrags.

¹⁵ Hintergrund ist die Umstellung auf die nachgelagerte Besteuerung bis 2040. Die Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung werden bis 2025 schrittweise steuerfrei gestellt. Die Renten dafür bis 2040 schrittweise steuerpflichtig.

2.10.4. Geringverdiener durch SV-Entlastungsbetrag entlasten

Von steuerlicher Entlastung profitiert nur, wer auch tatsächlich Steuern zahlt. Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften schlagen daher einen „SV-Entlastungsbetrag“ vor.¹⁶ Dieser mindert gezielt die Belastung für Geringverdienerinnen und Geringverdiener. Dabei wird wie im Zusammenspiel von Kindergeld und Kinderfreibetrag der Entlastungsbetrag mit der gegebenen Steuerfreistellung des RV-Beitrags verglichen. Ist der Steuervorteil größer, dann greift dieser und der Entlastungsbetrag gilt als Vorschuss auf diesen Steuervorteil. Soweit der Steuervorteil geringer ist, dürfen die Beschäftigten den RV-Entlastungsbetrag behalten. Haushalte mit geringem Einkommen würden bessergestellt, während Haushalte mit höherem Einkommen den gleichen Steuervorteil wie bisher hätten. Auch für Selbstständige mit geringem Einkommen würde der Einstieg in die Rentenversicherungspflicht so erleichtert. Der RV-Entlastungsbetrag entlastet zielgenau Haushalte mit geringem Einkommen.

¹⁶ Für eine Darstellung der Wirkungsweise und eine Analyse der Verteilungswirkung vergleiche Bach, Stefan/Buslei, Hermann/Fischer, Björn/Harnisch, Michelle (2018): Aufkommens- und Verteilungswirkungen eines Entlastungsbetrags für Sozialversicherungsbeiträge bei der Einkommensteuer (SV-Entlastungsbetrag). Politikberatung kompakt 128 des DIW (Hrsg.), Berlin.

3. Die Alterssicherung im Realitätscheck

Rentenpolitik ist eine Politik der langen Linien, geht es doch bei der Rente um die Quittung für ein ganzes Erwerbsleben mit all seinen Höhen und Tiefen. Deshalb wollen wir die Analyse des bestehenden Alterssicherungssystems und seiner Entwicklung in den letzten 30 Jahren zum Ausgangspunkt machen. Welche Stärken und Schwächen gibt es und welche Lehren sind aus den Entscheidungen der Vergangenheit zu ziehen.

Der aktuelle Zustand des Alterssicherungssystems ist Ergebnis einer konjunkturellen Rentenpolitik. Aufgrund von wegbrechenden Einnahmen in den 1990er Jahre wurde Leistungseinschnitte in der gesetzlichen Rentenversicherung vorgenommen. Im Zentrum standen überwiegend Maßnahmen zur Beitragssatzsenkung. Die Frage, welche Sicherungsfunktion im Alter und bei Erwerbsminderung erreicht werden soll, spielte faktisch keine Rolle.¹⁷ Diese ausschließlich fiskalische Orientierung war bis etwa 2013 leitender Maßstab für Maßnahmen, die zum einen das Leistungsniveau insgesamt betreffen, zum anderen aber auch zu tiefen Veränderungen in einzelnen Leistungsbereichen und Regelungsformen der Rentenversicherung geführt haben.

Danach hat sich die finanzielle Situation geringerer Ausgaben aufgrund der weitreichenden Kürzungen und sehr guter Einnahmen aufgrund der guten konjunkturellen Lage deutlich verbessert. Seit 2013 haben mehrere Reformen die Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung auch vor diesem Hintergrund wieder deutlich verbessert. In Zukunft sind daher auch weiterhin konjunkturell bedingte Eingriffe in beide Richtungen denkbar. Daher ist ein möglichst breiter Konsens nötig, die sozialpolitischen Grundsätze der Rentenpolitik langfristig festzulegen und anhand dieser mittelfristige ausgewogene Anpassungen vorzunehmen. Automatismen sollten dabei vermieden werden, da diese sehr anfällig für Fehlsteuerung sind und Sozialpolitik auf mathematische Modelle reduzieren.

¹⁷ Vergleiche Schmähl, Winfried (2014): 125 Jahre gesetzliche Rentenversicherung: Aufstieg und Niedergang, Wirtschaftsdienst 94. Jahrgang, 2014, Heft 6, S. 382–383 oder Schmähl, Winfried (2012): Von der Rente als Zuschuss zum Lebensunterhalt zur „Zuschuss-Rente“ – Weichenstellungen in 120 Jahren „Gesetzliche Rentenversicherung“, Wirtschaftsdienst, 92. Jahrgang, Heft 5, S. 304–313.

3.1. Rentenreformen von 1992 bis 2013

Die Liste der Veränderungen im Leistungsrecht im Zeitraum 1992 bis 2011 ist sehr lang.¹⁸ Wenn man bei den skizzierten gesetzlichen Regelungen nach Typen und Wirkungsweisen unterscheidet, so geht es vor allem darum,

- (1) das tatsächliche Alter des Rentenbeginns zu erhöhen, in dem sich durch Abschlüsse niemand mehr einen frühen Rentenbeginn leisten kann und in dem der frühestmögliche Rentenbeginn sowie die Regelaltersgrenze angehoben werden,
- (2) die Elemente des Solidarausgleichs in der Rentenversicherung abzubauen und damit das Äquivalenzprinzip stärker zu gewichten und zu betonen,
- (3) über diese Maßnahmen hinaus die Entwicklung des Beitragssatzes zur gesetzlichen Rentenversicherung stärker und dauerhaft zu dämpfen, indem das allgemeine Leistungsniveau der Rentenversicherung (Sicherungsniveau) systematisch abgesenkt wird.

3.1.1. Rentenalter anheben

Wer nicht in der Lage ist, bis zum Eintritt der Regelaltersgrenze zu arbeiten oder auf die (noch vorhandenen) Möglichkeiten einer vorzeitigen Altersrente auszuweichen (Rente für langjährig Versicherte), muss Rentenabschlüsse von 0,3 Prozent je vorgezogenem Monat in Kauf nehmen, die über die gesamte Rentenbezugszeit andauern und faktisch einer Rentenminderung gleichkommen. Auch wurde die Absicherung bei Erwerbsminderung deutlich eingeschränkt und bei Berufsunfähigkeit für nach dem 1.1.1961 geborene ganz abgeschafft.¹⁹ Abgesichert ist nur noch die Erwerbsfähigkeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt ohne Berufs- und Qualifikationsschutz und mit Abschlüssen bei „vorzeitigem“ Bezug. Deutlich gekürzt wurde auch die Hinterbliebenenversorgung.

¹⁸ Im Anhang sind die zentralen Punkte und ihre Folgen überblickartig erläutert.

¹⁹ Für Personen die vor dem 2.1.1961 geboren sind gilt der Berufsschutz noch im Rahmen des Vertrauensschutzes.

Betroffen sind jene Beschäftigten, die wegen ihrer geminderten gesundheitlichen und beruflichen Leistungsfähigkeit nicht mehr arbeiten können oder nach einem Arbeitsplatzverlust bis zum Rentenbeginn keine neue Beschäftigung mehr finden. Diese Gruppe zählt aufgrund ihrer Qualifikation, der erfahrenen Arbeitsbelastungen sowie des nur niedrigen Einkommens zu den Benachteiligten auf dem Arbeitsmarkt. Aufgrund der vergleichsweise wenigen Entgeltpunkte fallen hier die Altersrenten ohnehin nur niedrig aus; bei einer Kürzung dieser Renten durch Abschläge kann von Lebensstandardsicherung keine Rede sein, vielmehr drohen Renten noch unterhalb des Grundsicherungsniveaus.²⁰

3.1.2. Solidarausgleich gekürzt

Gestrichen beziehungsweise stark eingeschränkt wurden die bewerteten Anrechnungszeiten insbesondere für Schule und Hochschule. Die lohnorientierte Beitragszahlung bei Langzeiterwerbslosigkeit (Arbeitslosenhilfe beziehungsweise ALG II) wurde schrittweise abgeschafft. Ausgeweitet wurde die rentenrechtliche Berücksichtigung von Kindererziehung und Pflege. Allerdings zielen diese nicht wie die abgeschafften Instrumente des sozialen Ausgleichs auf die statusorientierte Absicherung des Lohneinkommens durch „Erwerbsunterbrechungen“, sondern vielmehr als eigenständige, pauschal bemessene Beitragszeiten, die rentenrechtlich eine Gleichstellung dieser Tätigkeiten mit „Erwerbsarbeit“ bedeuten.

3.1.3. Dämpfung des Beitragssatzes zur gesetzlichen Rentenversicherung

Kerngedanke der Rentenversicherung war seit 1957, dass die Rente wie die Löhne steigt und die Rente ein festgelegtes Sicherungsniveau erreicht. Um den Beitragssatz zu dämpfen, wurden immer wieder die Regeln zur Rentenanpassung verändert und mehrfach wurde die Anpassung sogar gänzlich ausgesetzt.

²⁰ Der Gipfel dieser Entwertung ist die gesetzliche Verpflichtung von ALG II Beziehenden, vorzeitige Altersrenten auch mit Abschlägen beantragen zu müssen – die sogenannte Zwangsverrentung. Nach starker öffentlicher Kritik wurde eine Unbilligkeitsverordnung im Rahmen des SGB II erlassen, welche die Zwangsverrentung einschränkt. Mittlerweile ist die Zwangsverrentung in vielen Fällen ausgeschlossen, aber gesetzlich ist diese Verpflichtung dem Grunde nach weiterhin gültig, sie wird nur bei „unbilligen Härten“ gemäß der Unbilligkeitsverordnung nicht angewendet.

Die Renten stiegen dadurch langsamer als die Löhne und das Rentenniveau ist stetig gesunken (vgl. weiter hinten). Anfang der 2000er Jahre wurde die Anpassung jedoch grundlegend geändert.

Die Riester-Reform hatte das Ziel, den Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung zu begrenzen.²¹ Die Anpassung der Renten sowie das Sicherungsniveau wurden diesem Ziel untergeordnet. Dies war ein Paradigmenwechsel, von einem leistungsorientierten zu einem beitragsatzorientiertem Rentensystem. Mit dem Nachhaltigkeitsfaktor wurde das Beitragsziel als automatischer Dämpfungsfaktor in die Rentenanpassungsformel eingebaut. Die Renten steigen nur noch insoweit, wie der politisch gesetzte Beitragssatz nicht überschritten wird.²² Dies führt dazu, dass seitdem angesichts der alternden Gesellschaft das Sicherungsniveau der gesetzlichen Rentenversicherung dauerhaft und langfristig gezielt abgesenkt wird.

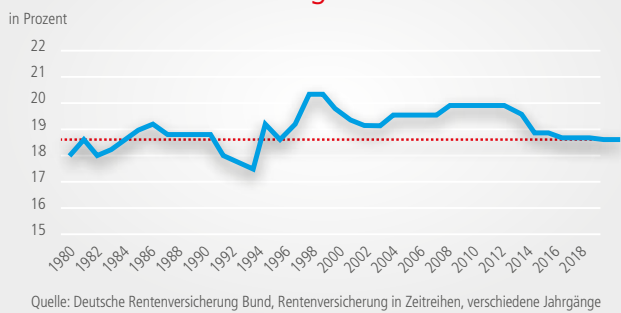
3.2. Beitragssatzentwicklung

Durchgängiges Ziel der Politik der letzten Jahrzehnte war es, den Ausgabenzuwachs der Rentenversicherung zu bremsen. So wurde vermieden, dass der Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung steigt. Die Einschnitte waren so tiefgreifend, dass der Beitragssatz von über 20 Prozent Ende der 1990er Jahre auf aktuell 18,6 Prozent gesenkt wurde und zu den niedrigsten Sätzen seit 40 Jahren gehört – nur in sechs Jahren lag er niedriger als heute.

²¹ Der Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung darf laut Gesetz (§154 SGB VI) bis 2020 nicht über 20 und bis 2022 nicht über 22 Prozent steigen. Würde ein solcher Anstieg drohen, wäre die Bundesregierung verpflichtet, dem Parlament Maßnahmen vorzuschlagen, die dies verhindern. 2021 bis 2025 ist der Beitragssatz auf 20 Prozent begrenzt. Wäre ein höherer Beitragssatz erforderlich, muss der Bund entsprechend Steuermittel zuschießen, um dies zu vermeiden.

²² Dieser harte Automatismus des Beitragssatzdogmas wird durch eine Reihe von „Schutzklauseln“ zumindest dahingehend begrenzt, dass die Renten nominal nicht sinken dürfen. Allerdings werden die „unterlassenen“ Rentenkürzungen mit späteren Rentenerhöhungen verrechnet. Der Rentenpakt von 2018 hat diese Mechanik bis 2025 teilweise durchbrochen.

Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung



3.3. Bundesmittel an die gesetzliche Rentenversicherung

Die Bundesmittel, die an die Rentenversicherung fließen, sind immer wieder Thema politischer Debatten. Dabei werden die verschiedenen Bundesmittel häufig wie ein Bundeszuschuss dargestellt und der Eindruck vermittelt, ohne diese Mittel sei die gesetzliche Rentenversicherung nicht tragfähig. Beides ist falsch. Denn der Bund zahlt aus verschiedenen Gründen und für unterschiedliche Anlässe Zuschüsse oder Beiträge und erstattet an die Rentenversicherung übertragene Rentenleistungen. Politisch wurde die Höhe der Bundesmittel immer wieder dazu verwendet, den Beitragssatz zu senken oder den Staatshaushalt zu entlasten.

3.3.1. Bundeszuschüsse

In den 1990er Jahren wurde der allgemeine Bundeszuschuss immer wieder erhöht beziehungsweise neue Bundeszuschüsse wurden eingeführt, um den Beitragssatz niedriger halten zu können. 1992 wurde der allgemeine Bundeszuschuss aufgestockt und folgt seither nicht mehr nur der Entwicklung der Arbeitsentgelte, sondern zusätzlich auch der Veränderung des Beitragssatzes. Aktuell (2018) beläuft sich der allgemeine Bundeszuschuss auf 45 Milliarden Euro.

Neben diesem allgemeinen Bundeszuschuss gibt es seit 1998 einen zusätzlichen Bundeszuschuss, der den Einnahmen aus einem Prozentpunkt der Mehrwertsteuer entspricht. Der zusätzliche Bundeszuschuss beläuft sich aktuell auf zwölf Milliarden Euro. Der zusätzliche Bundeszuschuss wird seit dem Jahr 2000 um einen „Erhöhungsbetrag“ aufgestockt – argumentativ verknüpft wurde dieser Zuschuss mit der Einführung der Öko-Steuer. Dieser Erhöhungsbetrag beläuft sich aktuell auf 13 Milliarden Euro.

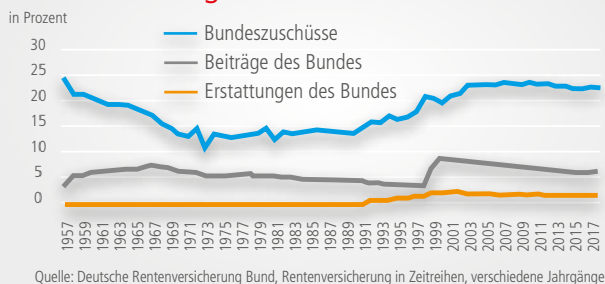
Zur Finanzierung des Bundeshaushalts wurden die Bundeszuschüsse aber immer wieder mal gesenkt beziehungsweise vorübergehend verringert. In den letzten Jahren war dies durch das Haushaltsbegleitgesetz 2013 geschehen. Der allgemeine Bundeszuschuss wurde im Jahr 2013 um 1 Milliarde Euro und in den Jahren 2014 bis 2016 um jeweils 1,25 Milliarden Euro gekürzt. Der Anteil aller drei Bundeszuschüsse an den Rentenausgaben ist von 25 Prozent im Jahr 1957 bis in die 1970er Jahre auf rund 15 Prozent gesunken. Erst seit Anfang der 1990er Jahre ist der Anteil wieder gestiegen, ist aber immer noch geringer als 1957.

Ausgewählte Bundesmittel an die gesetzliche Rentenversicherung (in Mio. €)

Insgesamt	Bundeszuschüsse zur allg. RV			Weitere Bundesmittel				Bundesmittel insgesamt
	davon			Beiträge für Kindererziehzeiten	Erstattung für AAÜG	Erstattung für Invalidenrenten und Aufwendungen für Nachversicherung	Bundeszuschuss an die KnV	
	Allgemeiner Bundeszuschuss	Zusätzlicher Bundeszuschuss	Erhöhungsbetrag zum zusätzlichen Bundeszuschuss					
69.505	44.590	11.817	13.098	14.297	5.395	117	5.259	94.573

Quelle: DRV-Bund, Rentenversicherung in Zeitreihen, Kapitel Finanzen · Statistik der Deutschen Rentenversicherung – Rechnungsergebnisse, verschiedene Jahrgänge; BVA

Anteil der Bundesmittel an den Rentenausgaben



3.3.2. Beiträge des Bundes für bestimmte Zeiten sowie Erstattungsleistung

Neben den Bundeszuschüssen, die ohne direkte Zweckbindung sind, zahlt der Bund für bestimmte Leistungen/Aufgaben noch Beiträge beziehungsweise erstattet der Rentenversicherung die Ausgaben.

Seit 1999 zahlt der Bund Beiträge für ab 1996 geborene Kinder. Bis 2010 zahlte der Bund Beiträge für ALG II Beziehende.

Zu den Erstattungen zählen als größter Einzelposten die Zuschüsse zur Knappschaftlichen Rentenversicherung sowie die Erstattungen für Leistungen aus dem AAÜG und anderer einigungsbedingter Ausgaben.

3.4. Nicht beitragsgedeckte Leistungen

Das Thema „versicherungsfremde“ und „nicht beitragsgedeckte“ Leistungen begleitet die Rentenversicherung seit 1957 durchgehend. Der Rentenversicherung wurden immer wieder sozialpolitische und gesamtgesellschaftliche Aufgaben übertragen, für die niemand Beiträge gezahlt hatte und die auch Personen zu Gute kommen, die nicht versichert sind oder keine Beiträge zahlen. Eine der besten und zu gleich teuersten Maßnahmen in diesem Sinne ist die Ausweitung von Kindererziehungszeiten für vor 1992 geborene Kinder (sogenannte „Mütterrente“). Während alle Bürgerinnen und Bürger von dieser Leistung profitieren können, werden die Kosten von den aktiv Versicherten finanziert.

Dies ist inakzeptabel. Die Leistungen und Ausgaben müssen insgesamt dahingehend analysiert und Leistungen identifiziert werden, die aus Steuermitteln zu finanzieren sind. Bisher gibt es hierfür keine rechtlich bindende Definition oder Abgrenzung.

Im Anhang findet sich eine Aufstellung, die Hinweise gibt, welche Leistungen ohne direkte Beitragsdeckung sind. Diese Liste ist eine Hilfestellung, ohne eine allumfassende, richtige und vollständige Abgrenzung der „aus Steuermitteln zu finanzierenden“ Leistungen zu sein. Denn welche Elemente des solidarischen Ausgleichs Aufgabe der Sozialversicherung sind, ist damit nicht entschieden. Elemente des internen Ausgleichs könnten jedoch auch aus Beiträgen finanziert werden. Aktuell muss jedoch von einer Unterdeckung ausgegangen werden, so dass der Bundeszuschuss deutlich erhöht werden müsste.

3.5. Paradigmenwechsel: Teilprivatisierung der Rentenversicherung

Mit der Riester-Reform²³ wurde der Beitragssatz für die gesetzliche Rentenversicherung langfristig begrenzt. Diesem gesetzten maximalen Beitragssatz wurden durch Reformmaßnahmen der Leistungsumfang untergeordnete. Das RV-Nachhaltigkeitsgesetz²⁴ hat die jährliche Rentenanpassung diesem Beitragssatzziel automatisch untergeordnet. Folge dieses Automatismus ist, dass das Sicherungsniveau (Rentenniveau) vor Steuern seit dem Jahr 2000 deutlich gesunken ist und ab 2025 wieder sinken soll. Die Beitragssatzdämpfung durch das gesunkene Sicherungsniveau entlastet die Beschäftigten aber faktisch nicht, da sie das geringere Leistungsniveau durch private Rentenversicherungen selbst ausgleichen sollen.

²³ Die Riester-Reform umfasst das Gesetz zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines kapitalgedeckten Altersvorsorgevermögens vom 26. Juni 2001 (BGBl. I S. 1310) sowie das Gesetz zur Ergänzung des Gesetzes zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines kapitalgedeckten Altersvorsorgevermögens vom 21. März 2001 (BGBl. I S. 403).

²⁴ Gesetz zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung vom 21. Juli 2004 (BGBl. I S. 1791).

3.6. Lebensstandardsicherung aus „Drei-Säulen“

Offiziell hat das deutsche Alterssicherungssystem nach wie vor das Ziel der Lebensstandardsicherung. Dies soll demnach erreicht werden, wenn die Versorgungslücken bei der gesetzlichen Rente durch Leistungen aus der privaten und/oder betrieblichen Vorsorge aufgefüllt werden – das sogenannte Drei-Säulen-Modell. Die betriebliche und private Alterssicherung dienen seitdem nach offizieller Lesart nicht mehr länger nur der Ergänzung der umlagefinanzierten Alterssicherung, sondern als deren Ersatz. Die umlagefinanzierte und lebensstandardsichernde gesetzliche Rentenversicherung wurde so in erheblichen Teilen durch die kapitalmarktabhängige Alterssicherung ersetzt.

Die zusätzliche Vorsorge ist freiwillig. Jede und jeder Erwerbstätige entscheidet selbst, wie viel und ob überhaupt gespart wird. Ebenfalls freiwillig ist, welche Risiken abgesichert werden – nur Altersrente oder auch Erwerbsminderung, Berufsunfähigkeit oder Hinterbliebenenschutz.²⁵ Um die Versicherten zum Abschluss entsprechender Verträge zu motivieren, wird durch steuerfinanzierte Zulagen beziehungsweise Freibeträge sowie durch die Befreiung von Steuern und Sozialbeiträgen bei der Entgeltumwandlung gefördert.

3.6.1. Hohe Erwartungen und ernüchternde Realität

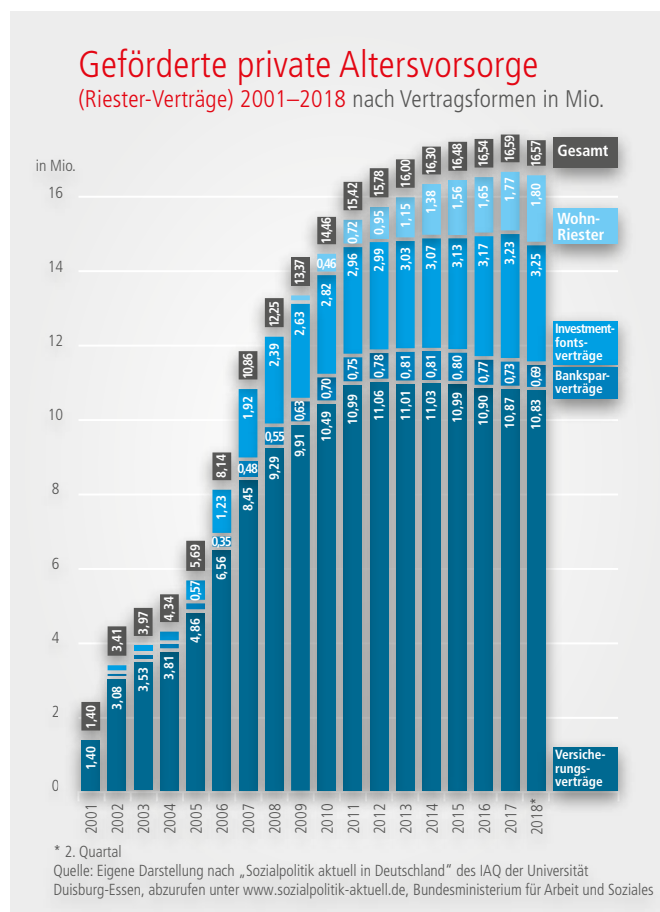
Die Lebensstandardsicherung sollte nach damaliger Überzeugung durch ein Drei-Säulen-Modell erreicht werden.²⁶ Ob und wie weit dieses Ziel durch die zweite und dritte Säule in der Realität auch tatsächlich erreicht wird, ist entscheidend für eine Bewertung des bestehenden Alterssicherungssystems. Grundlegende Voraussetzung dafür ist zunächst, dass die Versicherten auch tatsächlich entsprechend vorsorgen. Dafür müssten sie spätestens bei Aufnahme der ersten Erwerbstätigkeit beginnen, mindestens 6 bis 7 Prozent ihres Bruttolohns zusätzlich zu zahlen und zugleich dauerhaft vorzusorgen.

25 „Freiwillig“ übrigens auch für die private Versicherungswirtschaft, die auch nach 18 Jahren noch kein Produkt anbietet, mit dem sich z. B. der Maurer oder die Altenpflegerin halbwegs bezahlbar gegen das Risiko der Erwerbsminderung absichern könnte.

26 Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Alterssicherungsbericht 2016, S. 10

3.6.1.1. Schlechte Datenlage

Es liegen nur wenige Daten darüber vor, ob die Versicherten ausreichend zusätzliche Altersvorsorge betreiben. Die empirischen Informationen dazu sind insgesamt sehr spärlich. So ist unbekannt, wer in welchem Umfang tatsächlich zusätzlich vorsorgt. Unbekannt ist auch, ob die Risiken bei der Erwerbsminderungs- oder Witwen-/Witwerrenten zusätzlich abgesichert werden. Unbekannt ist desweiteren, wie hoch die Leistungen aus den privaten Renten sind und ob sie dynamisiert sind. Unbekannt ist nicht zuletzt, ob die Milliarden Subventionen sinnvoll und im Sinne der Beschäftigten verwendet werden.



Über die Prozessdaten zur Anzahl an Riester-Verträgen liegen letztlich nur Befragungsdaten vor, die große qualitative Mängel aufweisen. Die größte Befragung ist hier die „Altersvorsorge in

Deutschland“ (AViD). Auch geben diese Befragungen nur die Situation zu einem bestimmten Zeitpunkt wieder und erlauben keine Rückschlüsse auf einzelne Personen und die Dauerhaftigkeit der Vorsorge. Und die Befragung erfasst nicht, ob und wie weit die Vorsorge tatsächlich abgeschlossen wurde, mit dem Ziel das sinkende Leistungsniveau der gesetzlichen Rente auszugleichen.

Eine Bilanz des Drei-Säulen-Modells ziehen

Der demografische, ökonomische und soziale Wandel stellt die Gesellschaft und die Alterssicherung vor große Herausforderungen. Grundlage für Entscheidungen in der Alterssicherung braucht eine Bilanz der Chancen und Risiken sowie Kosten und Leistungen des bestehenden Drei-Säulen-Systems.

In der Debatte wird meist nur das gesetzliche System, genauer der Beitragssatz, betrachtet und vor dem Hintergrund des demographischen Wandels als mehr oder minder nicht finanzierbar dargestellt. Als könnten die Kosten einer alternden Gesellschaft wegreformiert werden. Die bisherigen Reformen verlagerten vor allem die Beiträge auf die Beschäftigten, da diese nun privat vorsorgen sollen.

Für Entscheidungen darüber, welche Säule welche Aufgabe übernehmen kann und soll braucht es eine umfassendes Bild des bestehenden drei Säulen-Modells und die Folgen verschiedener Konzepte für die Zukunft. Zu beantworten ist dabei nicht nur, wie hoch der Gesamtbeitrag und das Gesamtversorgungsniveau aus allen Säulen ist und künftig wäre, sondern auch wer wie hohe Beiträge zu welchem System zahlt und ob alle drei Risiken (Langlebigkeit, Erwerbsminderung und Tod) gleichermaßen abgesichert sind und wie sich die Anwartschaften und laufenden Rentenzahlungen im Zeitverlauf entwickeln würden. Daran anschließend können verteilungs- und sozialpolitische Fragen wären

Bisher gibt es eine solche Bilanz nicht. Nur auf Basis solcher Informationen kann aber die Debatte um die zukünftige Ausgestaltung der Alterssicherung sachgerecht geführt werden.

3.6.1.2. Daten zu privaten Riester-Rentenverträgen

Für das Jahr 2018 weist das Bundesministerium für Arbeit knapp 16 Millionen Riester-Verträge aus. Die Daten lassen bis 2010 einen starken Anstieg der geförderten privaten Altersvorsorge erkennen. Seitdem flacht der Boom aber merklich ab, seit 2010 stagniert die Entwicklung und ist aktuell sogar rückläufig, obgleich die Zahl der versicherungspflichtig Beschäftigten deutlich zugenommen hat. Verschiedene Studien belegen, dass Personen mit geringem und hohem persönlichem Einkommen besonders häufig die Riester-Förderung beziehen. Bezogen auf die Haushalte nehmen jedoch jene mit überdurchschnittlichem Einkommen besonders häufig die Förderungen in Anspruch, während die ärmeren Haushalte relativ selten zusätzlich vorsorgen.²⁷

Die Anzahl der Verträge sagt außerdem wenig darüber aus, wie viele tatsächlich ansatzweise wie „erwünscht“ sparen. Von den 16 Millionen Verträgen sind viele ruhend gestellt. Nur ungefähr 11 Millionen Personen haben überhaupt die Förderung beantragt. Und nur gut sechs Millionen sparen annähernd die vier Prozent (Personen, die wenigstens 3,6 Prozent des Einkommens sparen). Bei über 32 Millionen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und rund vier Millionen weiteren Riester-Berechtigten ist das ein sehr überschaubarer Kreis.

3.6.1.3. Daten zur betrieblichen Altersversorgung

2015 hatten nach den Befunden einer Trägerbefragung 17,7 Millionen sozialversicherungspflichtig Beschäftigte aktive Anwartschaften auf eine Betriebsrente (ohne Mehrfachzahlungen bei Anwartschaften in mehreren Durchführungswegen) erworben.

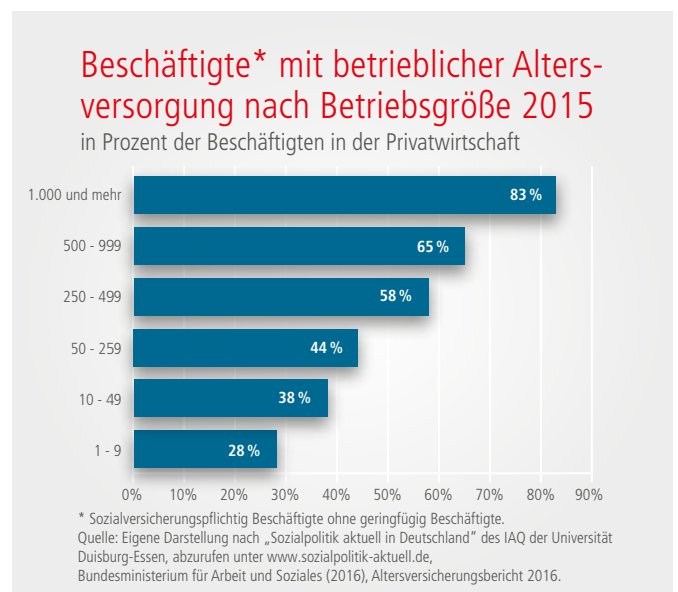
Das entspricht knapp 57 Prozent der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Gegenüber 2001 zeigt sich dabei ein starker Anstieg der Anwartschaften (+ 30 Prozent), der aber ab 2009 nahezu zum Stillstand gekommen ist. Ein Großteil der Anwartschaften (etwa 30 Prozent) konzentriert sich dabei auf die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes und auf die öffentlichen

²⁷ Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, „Von der Riester-Rente profitieren insbesondere Bezieher höherer Einkommen“, Pressemeldung 07/2015

Zusatzversorgungsträger. Hier gibt es einen tarifvertraglich abgesicherten Verbreitungsgrad von fast 100 Prozent. Demgegenüber weisen die Beschäftigten in der Privatwirtschaft nur zu etwa 50 Prozent Ansprüche auf.



Wie verbreitet Betriebsrenten sind, hängt dabei insbesondere von der Branchenzugehörigkeit und Größe der Betriebe ab. Zwei Extreme können diesen Zusammenhang illustrieren: In Betrieben mit 1 bis 9 Mitarbeitern haben 28 Prozent der Beschäftigten Anwartschaften, in Betrieben mit 1.000 Mitarbeitern und mehr liegt der Verbreitungsgrad bei 83 Prozent. Schaut man sich die Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt an, dann zielt der Trend auf eine Beschäftigung in Kleinbetrieben, verbunden mit einem ansteigenden Beschäftigungswechsel zwischen Betrieben und Branchen. Zugleich nehmen atypische Beschäftigungsformen zu. Vor allem aber nimmt die Tarifbindung der Betriebe verstärkt ab. Dies alles hemmt die Verbreitung einer freiwilligen betrieblichen Altersversorgung und es bleibt abzuwarten, ob es durch die neuen Regelungen des Betriebsrentenstärkungsgesetzes gelingt, diesen Abwärtstrend zu stoppen oder umzukehren.



3.6.1.4. Einige Erkenntnisse dennoch möglich

Die vorliegenden empirischen Befunde lassen jedoch erkennen, dass tatsächlich nur ein Teil der Beschäftigten vorsorgt. Einige Belege zeigen, dass viele sich finanziell nicht in der Lage sehen oder kein Interesse an den vorhandenen Versicherungen besteht. Die Daten zeigen auch, dass insbesondere im oberen Einkommenssegment zusätzliche Versicherungen abgeschlossen werden. Es gibt auch nur wenige Informationen über den Umfang der betrieblichen Altersversorgung in der Privatwirtschaft. Zur Verfügung stehen Daten, die über repräsentative Befragungen (Infratest) erhoben werden.

Die Daten zeigen dabei vor allem, wie viele Personen zu einem bestimmten Zeitpunkt (in einem Jahr) einen Riester-Vertrag oder eine Betriebsrentenanwartschaft haben. Damit ist aber keine Aussage über das Vorsorgeverhalten im Zeitverlauf getroffen: Seit wie vielen Jahren bestehen Anwartschaften oder Verträge, in welchem Umfang werden sie bedient und wird bis zum Renteneintritt kontinuierlich eingezahlt? Es kommt also entscheidend – wie bei der gesetzlichen Rente – auf die Dauer der Vorsorgeaktivitäten an. Darüber gibt es kaum Informationen. Über die zu erwartende Höhe der individuellen Betriebs- oder Riester-Renten sind wir nahezu ausschließlich auf Mutmaßungen angewiesen, da es an verlässlichen, differenzierten und aktuellen Daten fehlt.

3.6.1.5. Beitragsorientierung und Höhe der Leistungen

Bei gegebenem Beitrag hängt die Leistungshöhe von Rentensystemen immer von der Lebenserwartung, genauer der Rentenbezugsdauer, und der Höhe sowie Dauer der Beiträge ab. Darin unterscheiden sich Umlage und kapitalgedeckte System nicht. Eine Rentenpolitik darf daher nicht nur vom Beitrag her gedacht werden, weil sonst die Risiken der Rentenhöhe im Alter voll zum Tragen kommen, wenn die Beschäftigten nichts mehr ändern können.

Die private Altersvorsorge beruht auf dem Kapitaldeckungsverfahren, welches den Chancen und Risiken der Kapitalanlagen unterliegt. Die Rendite hängt damit zusätzlich von den realisierten Gewinnen auf den Finanz- und Kapitalmärkten nach Anlage- und Verwaltungskosten ab. Die Finanzkrisen der letzten Jahre haben noch einmal deutlich offengelegt, mit welchen Risiken hierbei gerechnet werden muss.²⁸ Daher steht für den DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften außer Frage, dass ein alleine nur auf Kapitaldeckung setzendes Rentensystem die Risiken für die Beschäftigten deutlich vergrößern würden.

Das umlagefinanzierte gesetzliche Rentensystem, hängt zusätzlich vom Arbeitsmarkt in Verbindung mit der Bevölkerungsstruktur und konjunkturellen Schwankungen ab. Auch damit sind Unsicherheiten über die künftigen Entwicklungen verbunden. Die Beitragssatzentwicklung hängt entscheidend von der Entwicklung des Arbeitsmarktes, der Alterung der Bevölkerung und der Netto-Zuwanderung ab.

Kapitalgedeckte Rentenversicherungen können auf gesellschaftliche Veränderungen und unzureichende Renten kurzfristig praktisch nicht reagieren, da der Kapitalstock stets vorher über Jahrzehnte aufgebaut werden muss. Im Umlageverfahren können die Leistungen und Beiträge sehr kurzfristig an geänderte gesellschaftliche Anforderungen angepasst werden – bei allen Vor- und Nachteilen. Aus diesem Grunde gilt es abzuwägen, welche Rolle und Aufgabe den jeweiligen Säulen in der Alterssicherung zu kommen.

3.6.1.6. Werterhalt im Kapitaldeckungsverfahren

Die bei der gesetzlichen Rente vorgesehene automatische Anpassung der Leistungen an die Einkommens- oder Preisentwicklung („Dynamisierung“) gibt es bei kapitalmarktabhängigen Produkten systembedingt nicht bzw. nicht gleichförmig. Anpassungsklauseln sind zwar vereinbar bzw. bei Betriebsrenten sogar gesetzlich vorgesehen. Dies erhöht die Rente aber in der Regel nur mit einem fixen Prozentsatz, der sich nicht an der Preis- oder Lohnentwicklung orientiert. Auch führt eine solche Vereinbarung zu einer geringeren Höhe der Eingangsrente oder zu entsprechend höheren Beitragszahlungen. Selbst bei einer niedrigen Inflationsrate führt eine fehlende Dynamisierung über 20 Jahre Rentenbezug zu einem erheblichen Kaufkraftverlust. Ein Beispiel: Eine Privatrente in konstanter Höhe von 400 Euro hat bei zwei Prozent Inflation pro Jahr nach 10 Jahren noch einen realen Wert von etwa 327 Euro und nach 20 Jahren von rund 267 Euro.

Insgesamt können kapitalgedeckte und damit kapitalmarktabhängige private Rentenversicherungen systemisch bedingt kein definiertes Sicherungsniveau als Ziel gewährleisten. Ob und in welchem Maße im Drei-Säulen-Modell eine Lebensstandardsicherung erreicht wird, lässt sich angesichts der Entwicklung auf den internationalen Kapitalmärkten und der Verschiedenartigkeit der Anlagen und Altersvorsorgeformen nicht feststellen.

3.6.1.7. Vorsorgeinformation ist nötig

Vor diesem Hintergrund erscheint es dringend nötig und sinnvoll, eine trägerübergreifende Vorsorgeinformation aufzubauen. Die Probleme liegen hier aber darin, eine Auskunft zu geben, die nicht nur die Leistungen nebeneinander stellt, sondern die Höhe der zu erwartenden Gesamtversorgung im Sinne eines Sicherungsziels und tatsächlich vergleichbar darstellt.

²⁸ Barr/Diamond (2006): „The Economics of Pensions“, Oxford Review of Economic Policy, Volume 22, Issue 1, Pp. 15–39

3.6.2. Strukturelle Defizite der privaten Vorsorge

Aber es gibt auch systematische Gründe, warum das Drei-Säulen-Modell schon theoretisch in Modellrechnungen nicht das sinkende Rentenniveau ausgleichen kann.

3.7. Risiken für Altersarmut

Die individuelle Höhe der Altersrente bemisst sich als Grundsatz an der Dauer der versicherungspflichtigen Beschäftigung und der Lohnhöhe. Maßgeblich ist der durch entsprechende Beitragszahlung versicherte individuelle (beitragspflichtige) Lohn in Relation zum Durchschnittslohn in den einzelnen Versicherungsjahren. Gemessen und bewertet wird diese Relation in Entgeltpunkten. Für ein Kalenderjahr mit exakt dem Durchschnitt entsprechendem eigenem versichertem Lohn wird genau ein Entgeltpunkt gesammelt. Hinzu kommen noch Entgeltpunkte für weitere Zeiten, wie Kindererziehung, Pflege, Berufsausbildung, Zurechnungszeit und noch einige mehr.

Die Summe aller so über das gesamte Erwerbsleben erworbenen Rentenansprüche (in Form von Entgeltpunkten) bildet die Grundlage für die Rente. Die Summe der Entgeltpunkte geteilt durch alle Beitragsmonate ergibt die lebensdurchschnittliche relative Einkommensposition und spiegelt die vormalige mit der Rente abgesicherte Einkommensposition im Erwerbsleben wider.

Dieser Grundmechanismus entspricht einer strikten Beitragsäquivalenz und dem Ziel der Sicherung der individuellen Einkommenssituation. Wer viele Beiträge über einen langen Zeitraum zahlt (also viele Entgeltpunkte erwirbt), bekommt eine hohe Rente. Dies hat zur Folge, dass Erwerbsverläufe, die durch eine nur geringe bzw. durchbrochene Beschäftigungs- und Versicherungsdauer geprägt sind oder in denen nur eine niedrige individuelle Einkommensposition erreicht werden konnte, auch nur zu niedrigen Renten führen. Da Niedrigentgelte bzw. geringe individuelle Arbeitszeit (Teilzeit) und kurze Versicherungsdauer heute wie in der Vergangenheit gerade bei Frauen sehr häufig gleichzeitig zu treffen, sind es vor allem Frauen, die niedrige Renten bekommen – und hier insbesondere Frauen in den alten Bundesländern.

3.7.1. Größtes Risiko für Altersarmut haben Selbstständige und Unversicherte

Das größte Risiko für Altersarmut haben Menschen, die nie oder fast nie in ein Alterssicherungssystem oder eine Rentenversicherung eingezahlt haben. Auch Selbstständige und Unternehmer, die ihr Betriebsvermögen als Vorsorge betrachten sind überproportional betroffen, da durch Insolvenz oder Marktentwicklungen dieses Vermögen sinken oder ganz verloren gehen kann.

Diesem besonderen Risiko muss auf zwei Ebenen begegnet werden. Einerseits muss es darum gehen, Unternehmer und Selbstständige sowie alle Erwerbstätigkeiten vorgelagert durch Versicherungspflicht abzusichern und in den solidarischen Schutz einzubeziehen. Nachgelagert sind für diese Gruppen Lösungen innerhalb der gesetzlichen Rentenversicherung wenig hilfreich, zumal viele von ihnen gar keine Versicherten sind. Hier muss es um Verbesserungen in der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung gehen.

Insoweit ist diese Gruppe zu unterscheiden von langjährig Rentenversicherten, bei denen unzureichende Einkommen und Erwerbslosigkeit die Hauptursachen unzureichender Renten darstellen. Im Folgenden geht es primär um die Gruppe der langjährig Versicherten.

3.7.2. Geringe Renten und Gender Pension Gap

In Debatten werden regelmäßig die niedrigen Frauenrenten (Stichwort „gender pension gap“) sowie ihre finanzielle Abhängigkeit im Alter von ihren (Ehe)Männern (und nach deren Tod von der Witwenrente) kritisiert. Der Gender pension gap ist in Deutschland im OECD Vergleich besonders groß. Werden alle Alterseinkünfte einbezogen, beträgt die Lücke gut 53 Prozent (Alterssicherungsbericht 2016 der Bundesregierung). Dabei beträgt die Lücke bei Frauen in Westdeutschland 58 Prozent, bei ostdeutschen Frauen sind es nur 28 Prozent. Und bei den jüngeren Personen ist die Lücke etwas geringer geworden. Dabei schrumpft der pension gap in Ostdeutschland deutlich schneller als im Westen.

In der Folge werden regelmäßig Forderungen an das Rentensystem erhoben, höhere Renten an Frauen zu zahlen. Das vorgelagerte Problem, dass die Frauen bereits in den 40 bis 50 Erwerbsjahren

vor der Rente durch eine ungleiche Verteilung der Erwerbs- und Sorgearbeit finanziell von „ihren“ (Ehe-)Männern abhängig sind und waren, wird dabei nur wenig thematisiert. Noch weniger wird thematisiert, dass die Teilzeitarbeit, insbesondere auf der Basis von Minijobs sowie geringe Stundenlöhne gerade in sogenannten Frauenberufen weiterhin hingenommen werden, ja mehr noch durch steuer- und sozialrechtliche Regelungen, insbesondere im ehelichen Kontext, die ungleiche Verteilung von Erwerbs- und Sorgearbeit sogar gefördert wird.

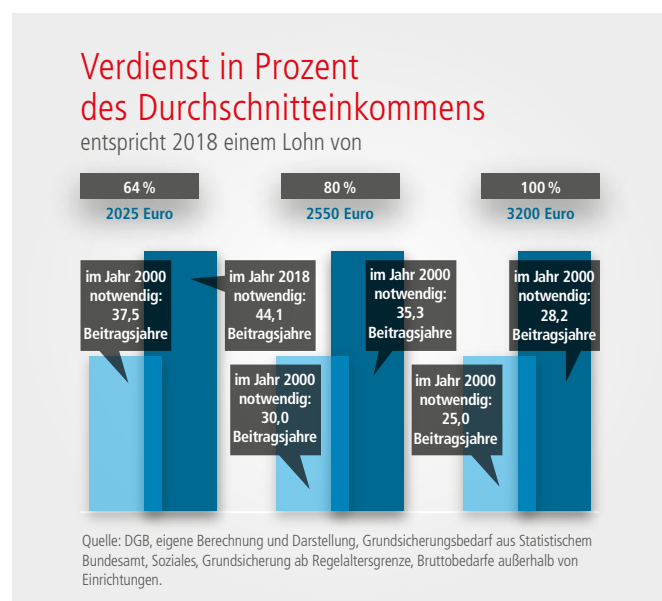
Niedrige gesetzliche Renten sind allerdings für sich alleine noch kein Indikator für Altersarmut und erst recht nicht für den Anspruch auf aufstockende Grundsicherung. So haben viele Versicherte niedrige Renten, weil sie im Berufsverlauf ihren Alterssicherungsschutz gewechselt haben. Dazu zählen beispielsweise Beamte, die nach dem Berufseintritt für eine kurze Zeit als Angestellte tätig waren. Oder auch Selbstständige der verkammernten Berufe, die zum Berufsbeginn ebenfalls Angestellte waren. In diesen Fällen macht die gesetzliche Rente nur einen (sehr) kleinen Teil des Alterseinkommens aus, welches die sehr viel höheren Beamtenpensionen oder die Einkünfte und Gewinne von Selbstständigen ergänzen.

3.7.3. Strukturelle Ursachen eines steigenden Armutsrisikos

Da die Renten nur noch begrenzt der Entwicklung der durchschnittlichen Arbeitnehmerinkommen folgen, übersteigt die Rente eher und häufiger nicht mehr die Armutsrisikogrenze, selbst nach einer langjährigen Beitragszahlung (DIW Studie). Insbesondere wenn die Rentenpassung schwächer ausfällt als der Anstieg des Gesamtbedarfs der Grundsicherung, steigt auch die Zahl der Grundsicherungsberechtigten (DIW Studie).

Für die Vergangenheit zeigt sich dieser Effekt sehr deutlich. Wer immer durchschnittlich verdiente (2018 entsprach dies rund 3.200 Euro Bruttolohn), erreichte im Jahr 2000 nach 25 Beitragsjahren eine Rente in Höhe der durchschnittlichen Grundsicherung im Alter. Im Jahr 2018 musste die Person bereits 28 Jahre arbeiten. Wer immer durchschnittlich verdient, wird also auch künftig normalerweise nicht in die Grundsicherung fallen.

Bei einer Person, die nur 64 Prozent (2018 rund 2.050 Euro Bruttolohn) des Durchschnitts verdient, sieht dies aber ganz anders aus. Sie musste schon im Jahr 2000 immerhin 37,5 Jahre arbeiten, um eine Rente in Höhe der Grundsicherung zu erreichen. Im Jahr 2018 wären dafür schon 44 Jahre nötig gewesen. Damit wird eines deutlich: gerade für Menschen mit geringem Einkommen und ohnehin höherem Risiko im Alter auf Grundsicherung angewiesen zu sein, führt das sinkende Rentenniveau zu einem besonders starken Anstieg der notwendigen Beitragsjahre für eine Rente, die vor Armut schützt. Denn während bei Durchschnittslohn drei zusätzliche Jahre nötig sind, muss man bei 64 Prozent des Durchschnitts sechseinhalb Jahre länger arbeiten.



Das wirkt sich im Alltag der Menschen heute schon gravierend aus. So erhöhen insbesondere die explodierenden Mieten in Städten nicht nur den Druck auf die Beschäftigten. Gerade Rentnerinnen und Rentner drohen ihre Wohnung zu verlieren, wenn ihre Einkommen langsamer steigen als die Mieten. Dieses Problem muss auch durch soziale Wohnungspolitik geregelt werden. Gelingt es, die Mieten beziehungsweise deren rasanten Anstieg zu begrenzen, würde gleichzeitig eine Entlastung für das Armutsrisiko bei Rentenbezug eintreten.

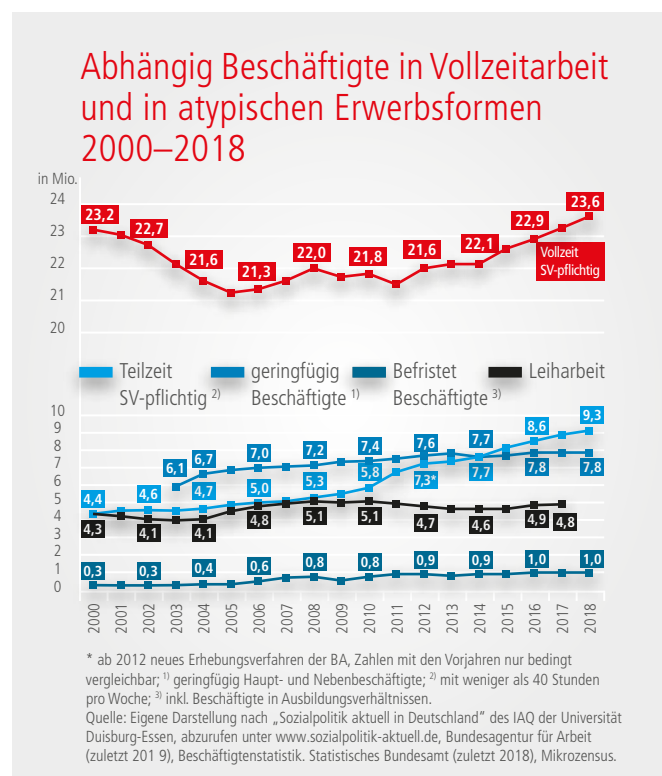
3.7.4. Individuelle Gründe eines steigenden Armutsrisikos

Die individuelle Rentenhöhe ist immer ein Spiegelbild des eigenen Erwerbsverlaufs. Dabei liegen die Zeiten und Entscheidungen teilweise sehr lange zurück. Diese vergangenen Zeiten entscheiden aber, ob in den nächsten Jahren die ins Rentenalter nachrückenden Altersjahrgänge mit niedrigen Renten rechnen müssen, weil ihre Erwerbsbiografien einen ungünstigen Verlauf haben. Ein Blick auf den Arbeitsmarkt zeigt, dass sich in den zurückliegenden Jahren ein Risiko und Problempotenzial aufgebaut hat.

Arbeitslosigkeit und insbesondere Langzeitarbeitslosigkeit haben die Erwerbsbiografien vieler Menschen geprägt. Beschäftigungsverhältnisse, die nicht der Rentenversicherungspflicht unterliegen wie Selbstständigkeit oder geringfügige versicherungsfreie Beschäftigung haben stark zugenommen. Die Erwerbsverläufe sind diskontinuierlicher geworden, mehrfache Wechsel zwischen regulärer und prekärer Beschäftigung, zwischen abhängiger und selbstständiger Arbeit sowie zwischen Zeiten von Erwerbstätigkeit, Nicht-Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit sind häufiger anzutreffen. Zugleich schlagen sich der gewachsene Niedriglohnssektor und die zunehmende Teilzeitarbeit in den persönlichen Renten negativ nieder.

Bei den nachrückenden Jahrgängen, vor allem in den neuen Bundesländern, ist vor diesem Hintergrund zu befürchten, dass die Rentenanwartschaften bzw. konkret die Zahl der Entgeltpunkte rückläufig sind. In welcher Größenordnung sich Arbeitslosigkeit, Erwerbsunterbrechungen, atypische Beschäftigungsverhältnisse, Niedriglöhne und/oder Teilzeitarbeit in der Höhe der Rentenanwartschaften negativ niederschlagen, hängt neben der konkreten Entgeltposition entscheidend von deren Dauer ab. Prekär erweist sich die Lage bei jenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, die über Jahre hinweg arbeitslos sind bzw. waren, deren Einkommen auch in längerfristiger Sicht nicht die Niedriglohnschwelle überschreitet oder die mehrfach durchbrochene Versicherungsverläufe aufweisen.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass niedrige Entgeltpunkte am Ende des Arbeitslebens in erster Linie jene Versicherte haben, die längere Phasen der Erwerbsunterbrechung, fehlender oder nur geringer Beitragszeiten aufweisen. Die Gründe dafür sind insbesondere niedrige Stundenlöhne und/oder geringe Teilzeit, Erwerbslosigkeit und nicht versicherte Erwerbstätigkeit wie Minijobs oder Selbstständigkeit. Eine weitere Gruppe sind zugewanderte bzw. abgewanderte Personen, welche nur einen Teil ihres Erwerbslebens in Deutschland verbracht haben und daher nur einen relativ kurzen Zeitraum überhaupt versichert waren bzw. Beiträge zahlen konnten.



Regional werden sich die Probleme insbesondere bei Versicherten in den neuen Bundesländern konzentrieren. Und unverändert werden es Frauen sein, die beim Altersübergang besonders häufig niedrige Entgeltpunkte aufweisen. Die Empfänger der Grundsicherung im Alter werden sich – wie schon jetzt – im Wesentlichen aus diesen Personengruppen zusammensetzen

3.7.5. Zusammenwirken struktureller und persönlicher Faktoren für das Armutsrisiko

Die Effekte des sinkenden Rentenniveaus und der Umbrüche auf dem Arbeitsmarkt überlagern und verstärken sich. Die Anwartschaften/Entgeltpunkte werden bei einem Teil der Rentenzugänge in den nächsten Jahren nur niedrig ausfallen und zugleich verringert sich deren relativer Wert durch das absinkende Rentenniveau.

Eine Überschneidung von niedrigen Renten und Grundsicherungsbedarf bedeutet nicht, dass in jedem Fall auch Anspruch auf eine Aufstockung der Rente besteht. Es müssen sämtliche Alterseinkommen im Haushaltskontext berücksichtigt werden, um eine Aussage treffen zu können. Absehbar sind jedoch Legitimations- und Akzeptanzprobleme der Rentenversicherung, wenn nach jahrzehntelanger Beitragszahlung die individuelle Rente nicht oder nur kaum höher liegt als die vorleistungsunabhängige Grundsicherung im Alter und sich kein Unterschied mehr ergibt zu Personen, die keine oder keine entsprechend hohen Beiträge geleistet haben.

3.8. Lebensstandardsicherung und sinkendes Rentenniveau

Die Höhe der persönlichen Altersrente hängt vom gesamten Erwerbsverlauf ab und nicht nur vom letzten Einkommen. Es existiert kein allgemeines Maß darüber, wie hoch die Rente bei Renteneintritt im Verhältnis zum vorherigen Arbeitsentgelt ist. Die Höhe des in der Statistik ausgewiesenen „Rentenniveaus“ – genauer „Sicherungsniveau vor Steuern“²⁹ gibt darüber keine Auskunft.³⁰

Aber dennoch hat die Höhe des Rentenniveaus eine zentrale Bedeutung für die Höhe der geleisteten Rente. Das Sicherungsniveau (vor Steuern)³¹ definiert das Verhältnis zwischen Renten allgemein und Arbeitnehmerentgelten. Um das zu berechnen, wird eine Modellrechnung vorgenommen: Wer, um die übliche Annahme zu nennen, 45 Jahre lang Beiträge gezahlt hat und in seinem gesamten Erwerbsverlauf in Relation zu allen Beschäftigten durchschnittlich verdient hat, weist 45 Entgeltpunkte auf. Im Verhältnis zum durchschnittlichen (Netto)Arbeitnehmereinkommen errechnet sich daraus ein Rentenniveau vor Steuern von aktuell rund 48 Prozent. Sinkt das so berechnete Niveau, dann heißt das, dass die Versorgungslücken im Altersübergang größer werden. Das genau ist seit Jahren der Fall und Vorausberechnungen zeigen, dass sich der Sinkflug fortsetzen wird.

Um den Beitragssatzanstieg zu begrenzen, der im Rahmen der demografischen Entwicklung zu erwarten ist, wird das Leistungsniveau der Rentenversicherung über die Jahre hinweg immer weiter abgesenkt. Das Rentenniveau vor Steuern lag im Jahr 2016 bei 48 Prozent gegenüber 53,0 Prozent im Jahr 2005: Dies entspricht einem Rückgang von etwa 10 Prozent und das Rentenniveau wird bis 2030 auf 44,5 Prozent weiter absinken.

Zu berücksichtigen ist dabei, dass sich die Frage nach der Absicherung des Lebensstandards nicht nur zum Zeitpunkt des Übergangs vom Arbeitsleben in den Rentenbezug stellt. Es kommt auf die Einkommenslage im Verlauf der gesamten Altersphase an, die bis zu drei Jahrzehnten andauern kann. Entscheidend ist neben der Einkommenshöhe im Rentenzugang vor allem die laufende Anpassung der Alterseinkommen, um deren preisbedingte Wertminderung zu vermeiden und die Teilhabe an der allgemeinen Einkommensentwicklung zu ermöglichen.

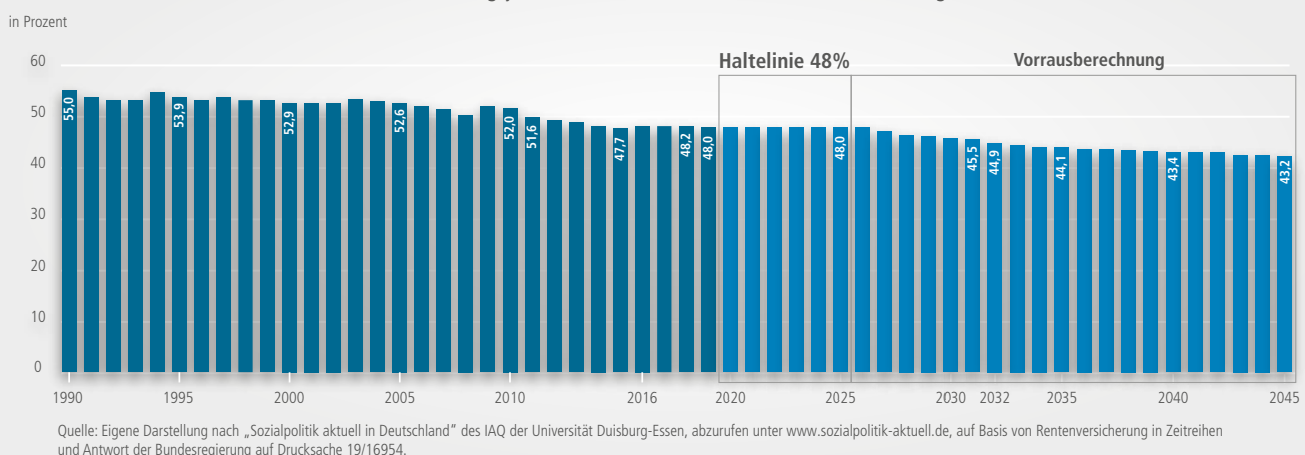
²⁹ Sicherungsniveau vor Steuern gemäß Paragraph 154 Sechstes Buch Sozialgesetzbuch. Dieses wird häufig, und auch in diesem Text, kurz als „Rentenniveau“ bezeichnet.

³⁰ Das Ausmaß des Einkommensverlustes im Altersübergang hängt dabei entscheidend von der Entwicklung der individuellen Einkommensposition im Erwerbsverlauf ab. Ist – immer relativ gesehen – das letzte Einkommen das höchste Einkommen fällt der Verlust besonders stark aus, da ja die Rentenformel auf das lebensdurchschnittliche Einkommen Bezug nimmt.

³¹ Bei der Berechnung von Höhe und Entwicklung des Rentenniveaus vor Steuern werden die Sozialbeiträge berücksichtigt, nicht jedoch die auf Rente und Löhne fällige Steuer. Da seit 2005 die nachgelagerte Besteuerung der Renten nach Zugangsjahren variiert, also von keiner für alle Rentner gleichen Steuerbelastung ausgegangen werden kann, berücksichtigt das Rentenniveau vor Steuern die Steuern nicht

Entwicklung des Netto-Rentenniveaus vor Steuern 1990–2045

Netto-Standardrente vor Steuern (45 Versicherungsjahre) in Prozent des durchschnittlichen Jahresentgelts



Die Höhe des Rentenniveaus ist auch deshalb von grundlegender Bedeutung, weil für die Höhe von Leistungen des sozialen Ausgleichs, so z.B. bei der Anerkennung von Kindererziehungszeiten, die Höhe des aktuellen Rentenwerts ausschlaggebend ist. Fällt die Entwicklung des aktuellen Rentenwerts hinter der Lohnentwicklung zurück, so vermindert sich der (relative) Wert von Regelungen des sozialen Ausgleichs.

3.9. Partieller Richtungswechsel der Rentenpolitik seit 2014

Die Fülle der hier skizzierten Defizite in der Alterssicherung, die sich in den folgenden Jahren noch verschärfen werden, hat dazu geführt, dass in der Öffentlichkeit, vor allem aufgrund der Initiativen des DGB und von Sozial- und Wohlfahrtsverbänden, das über lange Zeit dominierende Mantra der „Alternivlosigkeit“ zunehmend kritisch hinterfragt wird. Schließlich hat mit der zweiten großen Koalition unter Kanzlerin Merkel im Jahr 2013 auch die Politik reagiert und zum ersten Mal seit Jahrzehnten Leistungsverbesserungen in der Rentenversicherung auf den Weg gebracht. Die günstige ökonomische Entwicklung und hier insbesondere der starke Anstieg der versicherungspflichtig Beschäftigten hat es möglich gemacht, dass trotz der Mehrausgaben auch noch der Beitragssatz abgesenkt werden konnte. Dies erleichterte die politische Umsetzbarkeit.

3.9.1. Wichtige, aber nicht ausreichende Maßnahmen

Wenn man vergleichbar zu vorne auch bei diesen Regelungen nach Typen und Wirkungsweisen unterscheidet, so geht es vor allem um

- (1) die Angleichung des ostdeutschen an das westdeutsche Rentenrecht in festen Schritten,
- (2) die mehrfachen Leistungsverbesserungen für neu zugehende Erwerbsminderungsrenten,
- (3) die Ausweitung der Kindererziehungszeiten für Geburten vor 1992 von einem auf dann zweieinhalb Jahre inkl. dem Rentenbestand,
- (3) die zeitlich befristete Ausdehnung eines abschlagsfreien vorzeitigen Bezugs einer Altersrente für besonders langjährig Versicherte,
- (4) die Stabilisierung des Rentenniveaus bis zum Jahr 2025 sowie die Begrenzung des Beitragssatzes

3.9.1.1. Angleichung Rentenrecht Ost-West

Nach einer langjährigen Debatte ist es endlich gelungen, einen Fahrplan für ein einheitliches deutsches Rentenrecht zu verabschieden. Bis 2024, also 35 Jahre nach der deutschen Einigung, wird der aktuelle Rentenwert Ost auf das westdeutsche Niveau angehoben. Zugleich wird die Hochwertung der ostdeutschen Entgelte abgeschmolzen.

Rentenunterschiede in Ost und West: nicht nur verschiedene Rechenverfahren

Heute und künftig werden – wenn die Weichen nicht neu gestellt werden – mehr Beschäftigte im Alter von sozialem Abstieg oder gar Armut bedroht sein. Neben dem sinkenden Rentenniveau und dem reduzierten sozialen Ausgleich verschärfen Zeiten der Langzeitarbeitslosigkeit, prekärer Beschäftigung oder niedriger Löhne das Problem massiv. Gerade in Ostdeutschland sind gebrochene Erwerbsbiographien als Folge der Wende und geringe Löhne nach wie vor viel zu weit verbreitet.

Die gesetzliche Rentenversicherung kann die bestehenden Unterschiede und entstandenen Lücken am besten beheben, auch durch nachträgliche Bewertung und Aufwertung. Gerade im Osten hat sie nach wie vor eine wesentlich größere Bedeutung als im Westen: Die gesetzliche Rente macht 97 Prozent der eigenen Alterseinkommen der Menschen aus. Das gesunkene Rentenniveau und die weiteren Leistungskürzungen treffen deshalb gerade die Ostdeutschen besonders stark. Die Hälfte der Männer bekommt im Westen mindestens 1.150 Euro gesetzliche Rente ausgezahlt, im Osten trifft das nur für jeden dritten Mann zu.

Darüber hinaus ist zügig eine Lösung für die bei der Überführung von Anwartschaften verschiedener Berufsgruppen aus DDR-Zeiten entstandenen Sicherungslücken zu finden. Die in der DDR erbrachte Lebensleistung der Betroffenen ist bis heute nicht anerkannt worden. Eine Fondslösung mit klaren Regeln, um die entstandenen Lücken zu schließen, wird vom DGB ausdrücklich unterstützt. Eine Regelung, die nur Empfängerinnen und Empfänger von Grundsicherung im Alter berücksichtigt, würdigt die erbrachte Lebensleistung aus Sicht des DGB nicht.

Ab 2025 entfällt die Umwertung für Beschäftigte im Osten. Die Löhne im Osten sind im Durchschnitt aber immer noch niedriger als im Westen. Daher muss die entfallende Umwertung künftig ausgeglichen werden.

Zumindest für geringe Löhne bieten sich dazu eine Aufwertung an, wie die Grundrente es vorsieht. Wie wichtig ein Ausgleich für die Hochwertung gerade im unteren Lohnbereich ist, zeigen die Fakten: die Medianeinkommen in den neuen Bundesländern lagen im Jahr 2018 bei Vollzeit bei 2.566 bis 2.787 Euro. In den West-Ländern hingegen bei 3.191 bis 3.635 Euro. Nach 45 Jahren ergäbe dies einen Unterschied von bis zu 10 Entgeltpunkten – ohne die Hochwertung der Ostlöhne sogar von bis zu 15 Punkten. Ergänzend muss der solidarische Ausgleich, mit Blick auf Ostdeutschland müssen insbesondere bei (Langzeit-)Arbeitslosigkeit wieder Rentenpunkte gutgeschrieben werden.

Basis für eine gute Rente sind gute Arbeit und gute Löhne. Gewerkschaften konnten in Tarifverträgen inzwischen weitgehend gleichwertige Lohnbedingungen erreichen, wenn auch leider noch nicht überall – wir bleiben dran! Auf der anderen Seite sind viele Unternehmer nicht tarifgebunden und in zu vielen Betrieben sind nur wenige gewerkschaftlich organisiert, so dass dort häufig schlechte Löhne gezahlt werden. Außerdem gibt es viele strukturschwache Regionen. In der Summe bestehen daher weiterhin große Lohnunterschiede zwischen Ost und West. Wir brauchen mehr Wirtschafts- und Strukturförderung durch Investitionen zusammen mit einer besseren Arbeitsmarktpolitik. Auch gilt es mehr Tarifverträge zu erkämpfen, ihre Bindekraft zu erhöhen, kurz: mehr Menschen in den Schutz von Tarifverträgen zu holen.

Deutschland kann und muss sich eine gute Alterssicherung leisten. Der DGB und die Gewerkschaften fordern daher einen Kurswechsel in der Rentenpolitik. Sie muss für ein Leben in Würde im Alter und bei Erwerbsminderung reichen. Und die Rente muss ergänzt werden durch eine starke vom Arbeitgeber mitfinanzierte Betriebsrente.

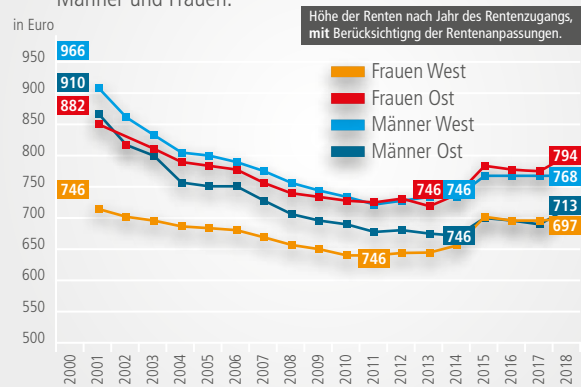
3.9.1.2. Höhere Erwerbsminderungsrenten

Erwerbsminderungsrentnerinnen und -rentner weisen ein besonders hohes Risiko auf, nur eine sehr niedrige Rente zu erhalten. Waren es 2003 noch 4,1 Prozent der Erwerbsgeminderten, die eine Aufstockung durch die Grundsicherung erhielten, so ist dieser Anteil bis 2015 auf 15,4 Prozent gestiegen. Dahinter steht, dass die durchschnittlichen Zahlbeträge der jeweils neu zugehenden EM-Renten im Zeitverlauf zwischen der Jahrtausendwende bis etwa 2014 einem Sinkflug gleichen. Verantwortlich sind in erster Linie die rückläufigen Entgeltpunkte bei den EM-Renten. Diese Beschäftigtengruppe hatte und hat überproportional häufig unter hohen körperlichen und/oder psychischen Arbeitsbelastungen zu leiden, verfügt über nur niedrige schulische und berufliche Abschlüsse und ist im besonderen Maße von (Langzeit)Arbeitslosigkeit betroffen.

Verschärfend kommt hinzu, dass bis Ende 2010 für Zeiten der Arbeitslosigkeit im Rechtskreis des SGB II Beiträge nur basierend auf einer Bemessungsgrundlage von zuletzt 205 Euro geleistet wurden. Dem entsprach nach einem Jahr Arbeitslosigkeit ein Rentenanspruch von brutto 2,19 Euro im Monat. Seit 2011 werden überhaupt keine Beiträge mehr gezahlt. Schließlich wirkt sich aus, dass seit der Reform der Erwerbsminderungsrenten im Jahr 2000 die Summe der persönlichen Entgeltpunkte durch Abschläge bis zu einer maximalen Höhe von 10,8 Prozent vermindert wird, wenn der Bezug einer Erwerbsminderungsrente vor Vollendung des 63. Lebensjahrs erfolgt. Die gleichzeitige Anhebung der Zurechnungszeiten auf das 60. Lebensjahr hat jedoch die rentenkürzenden Wirkungen der Abschläge nicht ausgeglichen. Man erkennt deutlich die Folge nominal sinkender Zahlbeträge bis 2014.

Aktuelle Höhe (2018) der durchschnittlichen Erwerbsminderungsrenten nach Jahr des Zugangs

Durchschnittliche Zahlbeiträge in Euro/Monat* nach Zugangsjahr*, alte und neue Bundesländer, Männer und Frauen.



* Unter Berücksichtigung der Rentenanpassungen (Erhöhung des aktuellen Rentenwerts) und der gestiegenen Eigenbeiträge zu Kranken- und Pflegeversicherung der Rentner.
Quelle: Eigene Darstellung nach „Sozialpolitik aktuell in Deutschland“ des IAQ der Universität Duisburg-Essen, abzurufen unter www.sozialpolitik-aktuell.de, Deutsche Rentenversicherung Bund (zuletzt 2019), Rentenversicherung in Zahlen und eigenen Berechnungen.

Seit 2014 wurden die Erwerbsminderungsrenten mehrfach deutlich verbessert. Dazu wurden die Zurechnungszeiten verlängert, zuletzt mit dem RV-Leistungsverbesserungs- und Stabilisierungsgesetz ab 1.1.2019 auf die Regelaltersgrenze – und mit dieser künftig ansteigend. Im Ergebnis ist gut zu erkennen, wie sich die Zahlbeträge der neuen Erwerbsminderungsrenten jeweils deutlich erhöhten – die letzte Verbesserung ab 2019 ist hier noch gar nicht inbegriffen.

Allerdings galten die Verbesserung jeweils nur für die Zugangsrenten ab Gesetzesänderung. Die weitaus größere Zahl der laufenden Renten (Bestandsrenten) profitiert davon nicht. Die Grundsicherungsquote der EM-Rentner, welche bis 2014 dramatisch gestiegen ist, hat sich insofern seit 2015 nur leicht vermindert – da die Bestandsrenten eben nicht verbessert wurden.



3.9.1.3. Kindererziehungszeiten für vor 1992 geborene Kinder

Seit 1986 werden für Kindererziehungszeiten Beitragszeiten anerkannt. Damals wurden für die ersten 12 Monate Beitragszeiten entsprechend des Durchschnittsentgelts gutgeschrieben. Mit Rentenreformgesetz 1992 wurden die Erziehungszeiten für ab 1992 geborene Kinder auf 36 Monate verdreifacht. Seitdem bestand die Forderung, dass auch für Kinder vor 1992 drei Jahre anerkannt werden sollten. Unter dem politischen Schlagwort der „Mütterrente“³² wurde im Jahr 2014 die Zeit auf zwei Jahre ausgeweitet und im Jahr 2019 dann auf zweieinhalb Jahre. Anders als bei der Erwerbsminderungsrente sollten diese Leistungen ausdrücklich auch bzw. sogar gerade für den Rentenbestand gelten. Die zusätzlichen Leistungen werden jedoch aus Beiträgen statt sachgerecht aus Steuermitteln finanziert.

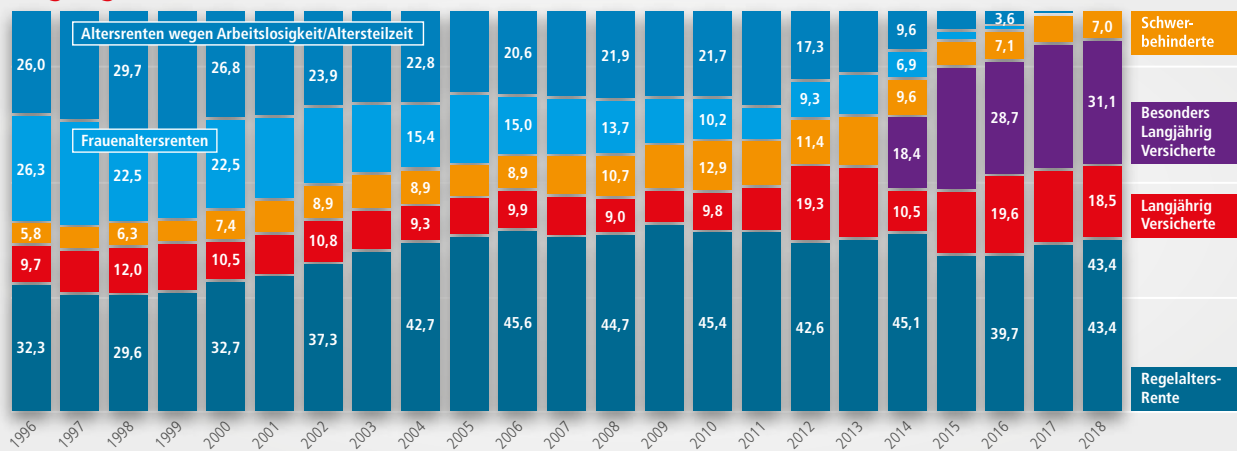
³² Auch wenn es nach wie vor überwiegend die Frauen sind, so sind Rentenansprüche für Kindererziehung nicht an die „Mutter“ gebunden. Die Zeiten stehen der Person zu, die das Kind in den ersten drei beziehungsweise zweieinhalb Jahren erzogen hat – erzieht das Kind zu verschiedenen Zeiten eine andere Person, dann wird die Zeit monatsweise der erziehenden Person zugeordnet.

3.9.1.4. Abschlagsfreie Rente vor der Regelaltersgrenze

Die Einführung der abschlagsfreien sogenannten Rente ab 63 (Rente für besonders langjährig Versicherte) hat für viele Beschäftigte, die seit ihrem Berufseintritt weitgehend kontinuierlich versichert waren (mindestens 45 Beitragsjahren) zu einer merklichen finanziellen Entlastung geführt, da ihre Rente nicht noch durch Abschläge gemindert wird. Allerdings ist diese Regelung zeitlich befristet: Die Altersgrenze für den abschlagsfreien Bezug von ursprünglich 63 Jahren steigt seit 2015 wieder an. Für Jahrgänge ab 1964 gilt dann wieder die bisherige Regelung der Altersgrenze für besonders langjährig Versicherte (65 Jahre). Diese Regelung wird im hohen Maße in Anspruch genommen: Sie gilt im Jahr 2018 für knapp ein Drittel aller Altersrenten-Neuzugänge.³³ Besonders häufig wird die abschlagsfreie Frührente von Männern wahrgenommen (36 Prozent der neu zugegangenen Altersrenten). Aber auch unter den Frauen finden sich 26,7 Prozent, die 2018 diese Altersrente erstmalig bezogen haben. Zwar weisen Frauen im Schnitt deutlich weniger Versicherungsjahre als Männer auf, aber durch den Einbezug von Kindererziehungs- bzw. Kinderberücksichtigungszeiten bis zum 10. Lebensjahr des Kindes als vollwertige Versicherungszeiten erreichen überraschend viele Frauen – vor allem in den neuen Bundesländern – dennoch die Voraussetzung von 45 Jahren.

³³ Das sagt allerdings nichts darüber aus, wer von den langjährigen auch mit Abschlägen mit 63 gegangen wäre.

Zugänge von Altersrenten nach Rentenarten 1996–2018 in Prozent aller Altersrentenzugänge



Quelle: Eigene Darstellung nach „Sozialpolitik aktuell in Deutschland“ des IAQ der Universität Duisburg-Essen, abzurufen unter www.sozialpolitik-aktuell.de, Daten bis 2018: Deutsche Rentenversicherung Bund (zuletzt 2019), Rentenversicherung in Zahlen.

3.9.1.5. Stabilisierung Rentenniveau und Beitragssatz

Mit der Regelung, die Renten Anpassung im Bedarfsfall so zu modifizieren, dass das Rentenniveau vor Steuern bis zum Jahr 2025 die Haltelinie von 48 Prozent nicht unterschreitet, wird ein wichtiges Signal gesetzt. Die negativen Auswirkungen des sinkenden Rentenniveaus sollen so gestoppt werden. Zwar wäre das Sicherungsniveau bis zum Jahr 2025 vermutlich nicht unter 48 Prozent gesunken.³⁴ Aber sicher ist dies angesichts drohender weltwirtschaftlicher Verwerfungen und deren Auswirkungen auf die Beschäftigungsentwicklung in Deutschland keinesfalls. Insofern ist die Niveaustabilisierung und deren Flankierung durch höhere Bundeszuschüsse ein wichtiger Schritt. Nach geltender Rechtslage wird das Rentenniveau in den Jahren nach 2025 – nach Ende der Niveaugarantie – wieder sinken. Da ab dann die geburtenstarken Jahrgänge um 1964 herum das Rentenbezugsalter erreichen, wird das Niveau ohne weitere gesetzliche Änderung sogar sehr deutlich sinken – allein bis 2032 um rund sieben Prozent. Sollte zusätzlich noch die Zahl der Erwerbslosen steigen, würde das Sicherungsniveau noch drastischer sinken.

³⁴ Der Nachhaltigkeitsfaktor in der Renten Anpassungsformel führt bei einem besseren Verhältnis von Äquivalenz-Beitragszahlenden zu Äquivalenz-Rentenbeziehenden sogar zu einem leichten Anstieg des Niveaus. Vergleiche dazu im Anhang zur Renten Anpassungsformel.

Das Absinken des Rentenniveaus unterhalb des Sicherungsniveaus vor Steuern von 48 Prozent nach 2025 kann deshalb nur verhindert werden, wenn die Renten Anpassungsformel vor allem bezüglich der Wirkungen des Nachhaltigkeitsfaktors nicht nur zeitlich befristet modifiziert, sondern dauerhaft verändert wird. Die geltende gesetzliche Regelung über 2025 hinaus antizipiert dieses Absinken und sieht lediglich vor, dass bis 2030 das Niveau eine Mindesthöhe von 43 Prozent nicht unterschreiten soll (Niveausicherungsklausel). Für die Zeit danach gibt es überhaupt keine Begrenzung der Abflachung mehr. Die im Gesetz von 2018 formulierte Begründung, die die Bundesregierung für die Niveaustabilisierung bis 2025 nennt, gilt aber zweifelsohne auch für die Jahre danach: „Ein angemessenes und stabiles Sicherungsniveau vor Steuern ist wichtig für die Akzeptanz der gesetzlichen Rentenversicherung. Es muss generationenübergreifend vertrauensbildende Zusagen geben.“

3.9.2. Finanzierung

Betrachtet man die Finanzierung dieser ja durchaus kostenträchtigen Leistungsverbesserungen, zeigt sich ein grundsätzliches und folgenreiches Problem. Denn obgleich es sich bei der Rentenangleichung Ost-West sowie bei der ausgeweiteten Kinderziehungszeit um allgemeine gesellschaftspolitische Aufgaben handelt, erfolgt die Gegenfinanzierung weitgehend aus dem Haushalt

der Rentenversicherung, also über die Beitragszahler und den gegebenen Bundeszuschuss. Einen zusätzlichen Bundeszuschuss oder eine Erstattung des Bundes für die Kosten der Mütterrente gibt es nicht. Und bei der Rentenangleichung sind erst ab 2022 zusätzliche Steuermittel vorgesehen, die 2025 höchstens die Hälfte der Kosten abdecken.

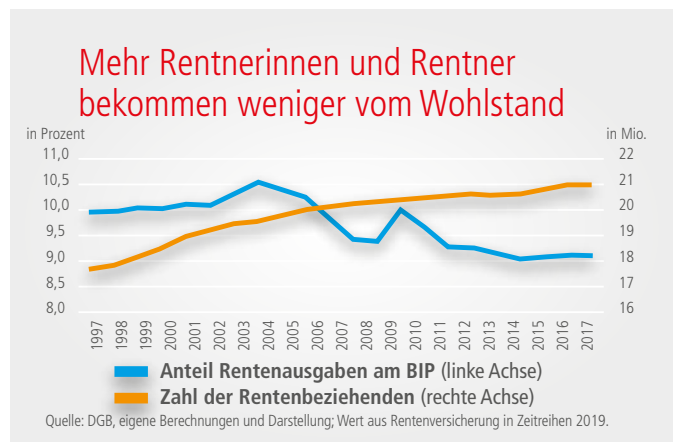
Bei der Finanzierung der Stabilisierung des Rentenniveaus weist die Regelung hingegen in die richtige Richtung: Gesetzlich vorgegeben ist, dass der Beitragssatz 20 Prozent (bis zum Jahr 2025) und 22 Prozent bis zum Jahr 2030 nicht übersteigt. Um dieses Ziel zu erreichen, werden im Bundeshalt Mittel eingestellt, die im Bedarfsfall eingesetzt werden können, wenn also der regelgebundene Beitragssatz diese Punkte überschreitet. Zusätzlich erhöht der Bund in den Jahren 2022 bis 2025 den allgemeinen Bundeszuschuss zur Rentenversicherung um jeweils 500 Millionen Euro zusätzlich – ab 2025 also zwei Milliarden Euro. Der Betrag von 500 Millionen Euro wird dabei anhand der Lohn- und Beitragssatzentwicklung erhöht.

Ferner wird das Drei-Säulen-Modell durch Steuermittel und Sozialversicherungen subventioniert. Allerdings liegen hier nur sehr wenige Angaben vor. Das BMAS veröffentlicht jährlich aktuelle Informationen zur Förderung der Riester-Renten. 2018 wurden demnach für Zulagen und Steuerförderung zusammen knapp vier Milliarden Euro ausgegeben. Keine Angaben gibt es über den Umfang der steuerlichen Förderung von Betriebsrenten. Für 2015 betragen nach Schätzung der Bundesregierung die Beitragsausfälle in der Sozialversicherung alleine durch die Entgeltumwandlung etwa drei Milliarden Euro (Bundestagsdrucksache 18/4557). Rückgerechnet bedeutet dies alleine für die Entgeltumwandlung eine steuerliche Subvention von rund 1,5 Milliarden Euro. Insgesamt fördert der Staat damit die zusätzliche Vorsorge aktuell mit rund fünf Milliarden Steuermitteln jährlich. Hinzu kommen die erheblichen Beitragsausfälle in den Sozialversicherungen von geschätzten 3,5 Milliarden Euro.

3.10. Rentenausgaben machen weniger am Wohlstand aus

Die Maßnahmen zur Kostensenkung waren tiefgreifend. Der Beitragssatz hat vor dem Hintergrund des demographischen Wandels einen historisch niedrigen Wert erreicht. Zwar trugen dazu auch die aktuell gute wirtschaftliche Lage und die höheren Steuerzuschüsse bei. Maßgeblich sind jedoch ebenso die geschilderten umfassenden Leistungskürzungen im gesetzlichen Rentensystem.

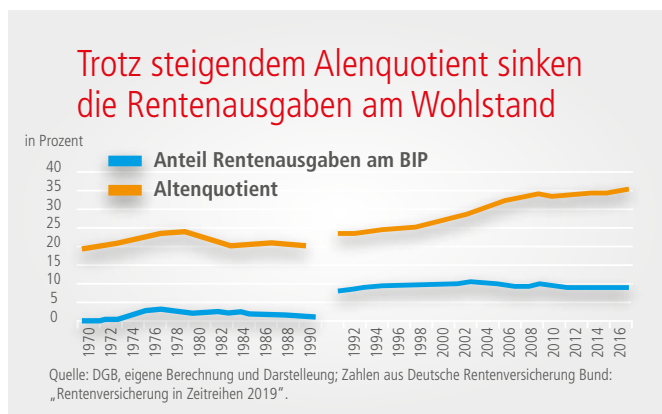
Dies zeigt der Anteil der Rentenausgaben am Bruttoinlandsprodukt. Obwohl heute über drei Millionen mehr Menschen eine Rente beziehen als 1996, machen die Ausgaben der Rentenversicherung nicht mehr rund 10, sondern nur noch gut 9 Prozent am Wohlstand aus. Dabei ist der Rückgang im Wesentlichen auf den Zeitraum 2001 bis 2014 zurückzuführen.³⁵ Und seit 2014 gibt es insbesondere durch die Kindererziehungszeiten für vor 1992 geborene Kinder und andere punktuelle Leistungsverbesserungen spürbare Mehrausgaben, die den Abwärtstrend gebremst haben. Dennoch bleibt bei weiter steigender Zahl von Rentnerinnen und Rentner der Anteil der Ausgaben gemessen am Bruttoinlandsprodukt gerade mal stabil.



Auch der Vergleich mit dem Altenquotienten (Verhältnis der über 65-jährigen zu den 20 bis 65-jährigen) zeigt das gleiche Bild. So entwickelten sich der Anteil der Ausgaben der Rentenversicherung

³⁵ Die zwischenzeitlichen Sprünge sind den beiden Wirtschaftskrisen bzw. sich daraus ergebende statistischer Schwankungen geschuldet, ändern aber nichts am allgemeinen Trend.

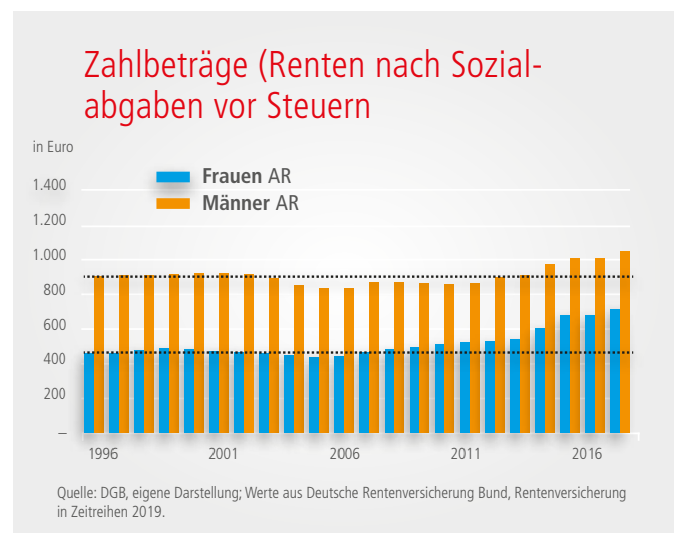
am BIP und der Altenquotient bis in die 1990er Jahre relativ gleichförmig. Von 1998 bis 2017 ist der Altenquotient jedoch um fast 40 Prozent gestiegen, während das Verhältnis Ausgaben am BIP von 10 Prozent auf 9,1 Prozent gesunken ist.



Es müssen also deutlich mehr Rentnerinnen und Rentner versorgt werden. Gleichzeitig gibt die Rentenversicherung aber deutlich weniger des gesamten Wohlstands der Gesellschaft aus. Jede Rentnerin und jeder Rentner bekommt daher im Schnitt sehr viel weniger vom Wohlstand über die Rentenversicherung ab als noch vor 20 Jahren. Dies ist ein dramatischer Leistungseinschnitt, der bislang politisch kaum thematisiert wird.

3.11. Sicht- und Spürbare Leistungskürzungen

Das Bild des Wertverlustes durch Leistungskürzungen, sinkendes Rentenniveau und prekäre Beschäftigung zeigt sich auch in den durchschnittlichen Zahlbeträgen. Die Altersrenten der Männer erreichen erst seit 2013 nominal die Werte von 1996. Bei den Frauen seit 2007. Obwohl die Löhne von 1996 bis 2007 um 13 und bis 2012 sogar um 27 Prozent gestiegen sind.



Entwicklung von Bevölkerung, Altersstruktur und demografischen Belastungsquotienten 1960–2060

Jahr	Personen in Mio. im Alter von ... Jahren					Kinder- + Jugendanteil an der Bevölkerung in % = (1)/(5)	Altenanteil der Bevölkerung in % = (3)/(5)	Hochbetagtenanteil an der Bevölkerung in % = (4)/(5)	Kinder- + Jugendquotient = (1)/(2)	Altenquotient = (3)/(2)	Gesamtquotient = ((1)+(3))/(2)
	unter 20 (1)	20 bis unter 65 (2)	65 und mehr (3)	80 und mehr (4)	insgesamt (5)						
1960	20,761	43,916	8,470	1,159	73,147	28,4	11,6	1,6	47,3	19,3	66,6
1970	23,413	43,877	10,780	1,536	78,070	30,0	13,8	2,0	53,4	24,6	78,0
1980	20,972	45,261	12,164	2,092	78,397	26,8	15,5	2,7	46,3	26,9	73,2
1990	17,307	50,534	11,912	3,011	79,753	21,7	14,9	3,8	34,2	23,6	57,8
2000	17,390	51,176	13,694	3,087	82,260	21,1	16,6	3,8	34,0	26,8	60,8
2015	15,027	49,806	18,085	4,729	82,176	18,3	21,1	5,8	30,3	34,7	65,0
Vorrausberechnung											
2020	15,287	49,776	18,281	5,917	83,347	18,3	21,9	7,1	30,7	36,7	67,4
2030	15,451	45,977	21,425	6,002	82,854	18,6	25,9	7,2	33,6	46,6	80,2
2040	14,205	43,962	22,587	7,268	80,752	17,6	28,0	9,0	32,3	51,4	83,7
2050	12,308	42,655	22,088	8,873	77,815	15,8	28,4	11,4	30,7	51,8	72,4
2060	12,886	39,897	22,006	7,785	74,490	17,2	29,4	10,4	32,3	55,2	87,5

Vorrausberechnung: Variante 15 („Kontinuität bei stärkerer Zuwanderung“) (G1-L1-W2) – mittlere bzw. fernere Lebenserwartung im Jahr 2060 auf 82,5 Jahre (Männer) und 86,4 Jahre (Frauen) – Geburtenhäufigkeit annähernd konstant (1,4 Kinder je Frau im gebärfähigen Alter) – Wanderungssaldo jährlich 221.000 Personen ab 221 beziffert

Die Daten und Quotienten für die Jahre ab 2013 basieren auf der Grundlage des Zensus 2011- Die Angaben für die Jahre davor basieren auf den älteren Bevölkerungsvorausschreibungen bzw. Volkszählungen.

Quelle: Eigene Darstellung nach „Sozialpolitik aktuell in Deutschland“ des IAQ der Universität Duisburg-Essen, abzurufen unter www.sozialpolitik-aktuell.de, Statistisches Bundesamt (2013), Bevölkerungsvorausschreibung, Fachserie 1, Reihe 1.3; Statistisches Bundesamt (2019), Bevölkerung Deutschlands bis 2060. Ergebnisse der 14. koordinierten Bevölkerungsvorausschreibung

4. Künftige Entwicklungen

4.1. Demografische Veränderungen

Eine seit den 1970er Jahren geringe Geburtenrate und die gestiegene Lebenserwartung führen dazu, dass die Gruppe der über 65-jährigen einen wachsenden Teil der Bevölkerung ausmacht und zukünftig ausmachen wird. Betrachtet man den Alterungsprozess über die Zeit, dann lässt sich erkennen, dass die geburtenstarken Jahrgänge („Baby-Boomer“) in den Jahren nach 2025 ins Rentenalter nachrücken. Im Ergebnis wird aber nicht nur die Zahl älterer Menschen bis 2040 stark zunehmen (und danach in etwa konstant bleiben). Auch der Anteil der älteren Bevölkerung (65 Jahre und älter) gemessen an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (20–65 Jahre) wird weiter steigen: Der aus diesem Verhältnis errechnete sog. Altenquotient steigt von derzeit 34 Prozent auf 55,2 Prozent im Jahr 2030 und auf 61,1 Prozent im Jahr 2060.

Die Problemlage erscheint einleuchtend und verleitet zu dramatisierenden Prognosen, die bis hin zur Befürchtung eines zukünftig unfinanzierbaren Sozialstaats reichen. Angesichts der wachsenden Ängste der ins Rentenalter nachrückenden Bevölkerung, überhaupt noch eine (ausreichende) Rente zu erhalten, ist eine nüchterne Analyse erforderlich, die Dramatisierungen vermeidet, aber auch keine Verharmlosung vornimmt.

Vor diesem Hintergrund wird häufig argumentiert, diese Entwicklung führe zu einer Überlastung der jungen Menschen. Bei diesen Betrachtungen werden aber lediglich das Verhältnis der über 65-jährigen mit den 20 bis unter 65-jährigen verglichen und alleine die Beitragssätze und Steuerzuschüsse zum gesetzlichen Rentensystem als Belastung bewertet.

Die demografischen Herausforderungen dürfen aber auch nicht bagatellisiert werden. Denn die Lebenserwartung ist in den zurückliegenden Jahren kontinuierlich angestiegen und wird vermutlich weiter steigen. Neben der allgemeinen Lebenserwartung spielt die fernere Lebenserwartung, die Personen in den Blick nimmt, die bereits 65 Jahre oder älter sind, eine wichtige Rolle. Ob in kapitalgedeckten oder umlagefinanzierten Systemen – die Renten müssen länger gezahlt werden. Dies führt in beiden Systemen zu höheren Beiträgen oder geringeren Renten. Privatisierung ist nicht billiger, sondern lediglich ein Verschieben der Kostenbelastung.

Aber die Finanzierungsbelastungen des Sozialstaates im Allgemeinen und der Rentenversicherung im Besonderen werden keineswegs ausschließlich durch die Demografie bestimmt. Denn die Annahmen über die künftige Altersstruktur der Bevölkerung sind nicht gleichzusetzen mit der Entwicklung des Verhältnisses von Beitragszahlern und Rentnern. Für die Einnahmenseite der Rentenversicherung ist nämlich nicht die Entwicklung der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter, sondern allein die Zahl der tatsächlich erwerbstätigen und beitragszahlenden Beschäftigten maßgebend. Es kommt also aus Sicht der umlagefinanzierten Rentenversicherung nicht auf die Entwicklung des Altenquotienten an.

4.2. Beitragssatzdogma ist keine Antwort auf demographischen Wandel

Die demographische Veränderung muss und kann also politisch gestaltet werden. Und selbst wenn und soweit dies nicht gelingt, kann die Antwort nicht darin liegen, die gesetzlichen Renten dramatisch zu kürzen und den Rentnerinnen und Rentnern einen noch kleineren Teil vom Wohlstand abzugeben. Pro Rentnerin und Rentner gibt die Rentenversicherung heute rund 25 Prozent weniger vom gesellschaftlichen Wohlstand (BIP) aus als 1996 (vergleiche Grafik „Rentenausgaben am BIP und Anzahl der Rentnerinnen und Rentner in Kapitel 3).

Eine solche Politik reduziert nicht die wirklichen Kosten. Sie reduziert nur den Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung. Die Kosten werden privatisiert und versteckt – und diese Politik lässt jene mit unzureichenden Renten zurück, die nicht privat zusätzlich sparen können.

Damit wird deutlich, wieso das Problem unzureichender Renten mittlerweile so verbreitet ist und politisch diskutiert wird. Es zeigt, wie dramatisch die Leistungskürzungen in den letzten Jahrzehnten waren. Ein „Weiter so“ kann kaum eine gesellschaftlich gerechte Antwort auf den demographischen Wandel sein. Studien des DIW und der Bertelsmann-Stiftung zu Rentenniveau und Altersarmut machen deutlich: sinkt das Rentenniveau wie vorgesehen weiter, steigt das Armutsrisiko dramatisch an.

4.3. Altersübergänge

Es ist eine Errungenschaft des modernen Sozialstaats, dass ab Erreichen einer bestimmten Altersgrenze eine Altersrente bezogen werden kann. Dies gilt auch im Falle einer Erwerbsminderung. Es besteht dann keine Verpflichtung und Erwartung mehr zur Erwerbsarbeit. Eine Altersgrenze ist gleichermaßen wichtig für die sog. rentennahen Jahrgänge wie für die Beschäftigten im jüngeren und mittleren Lebensalter, die sich in ihrer Berufsbiografie und Lebensplanung an der Altersgrenze orientieren müssen.

Unstrittig ist, dass die Regelaltersgrenze und die weiteren Altersgrenzen auch Faktoren für die Finanzierungsfähigkeit der Systeme sind: Je höher die Altersgrenze angesetzt wird, desto geringer fallen – bei gegebener Lebenserwartung – die Rentenbezugsdauer und entsprechend die Ausgaben aus.

4.3.1. Rente mit 67

Die Ausgabenbegrenzung war die Begründung für die schrittweise Heraufsetzung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre, die ab 2030 voll wirksam werden wird. An die betroffenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer wurde dabei allerdings weniger gedacht, handlungsleitend waren die Überlegungen zur Finanzierung. Übersehen wurde und wird dabei, dass Renteneintrittsalter und Berufsaustritt keinesfalls dasselbe sind. Die Regelaltersgrenze lässt sich durch einen Gesetzesbeschluss auf einfache Art verändern. Aber das bedeutet eben nicht, dass alle Beschäftigten auch tatsächlich in der Lage sind, immer länger zu arbeiten und erst mit dem Anspruch auf eine abschlagsfreie Regelaltersrente ausscheiden können. Die Arbeitsmarktdaten zeigen, dass nur ein Teil der Versicherten länger in den Betrieben bleibt. Hingegen schaffen es viele Beschäftigte einfach nicht, so lange zu arbeiten. Die Gesundheitslage, die Verhältnisse auf dem Arbeitsmarkt und die Personalpolitik der Unternehmen lassen dies nicht zu. Im betrieblichen Alltag werden damit von der Regelaltersgrenze mit 67 Jahren all jene benachteiligt, die belastungsintensive Tätigkeiten ausüben und in solchen Berufen und Tätigkeitsfeldern eingesetzt sind, bei denen die mit dem Alter eher rückläufigen Leistungsmerkmale ein besonderes Gewicht haben.

Hier handelt es sich in erster Linie um Tätigkeiten, die

- mit starken körperlichen Belastungen verbunden sind (z. B. körperliche Schwerarbeit oder einseitige Belastungen),
- einem hohen Arbeitstempo unterliegen (z. B. Band- und Akkordarbeit),
- mit ungünstigen Arbeitszeitregelungen (Wechselschicht- und Nachtarbeit) zusammenhängen,
- unter ungünstigen Arbeitsumgebungseinflüssen (z. B. Hitze, Lärm, Nässe, Schmutz) durchgeführt werden müssen,
- hohe physische und psychische Anforderungen stellen.

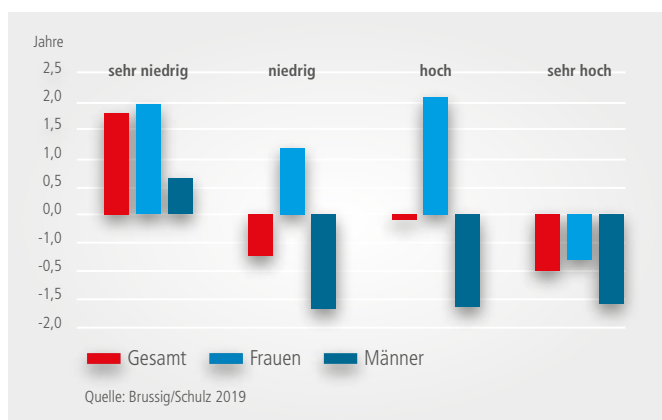
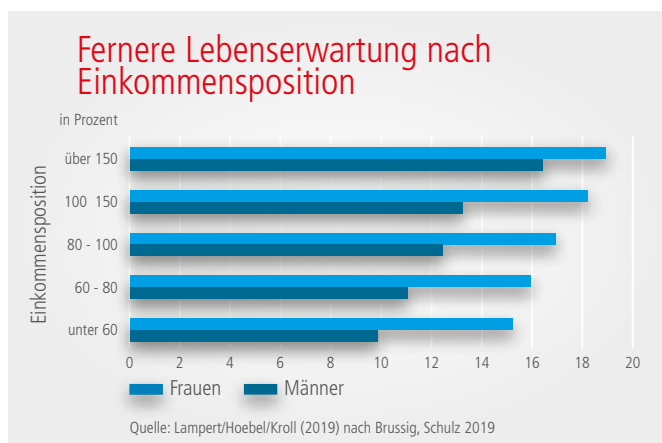
So werden diejenigen, die aufgrund ihrer physischen und psychischen Konstitution nicht mithalten können, gezwungen, ihren erlernten Beruf aufzugeben oder hohe Abschläge bei einem vorgezogenen Rentenbezug hinzunehmen. Häufig droht nach einem Arbeitsplatzverlust eine langandauernde Arbeitslosigkeit. Zu reden ist von einer sozialen Polarisierung des Alters.

4.3.2. Regelaltersgrenze nicht weiter anheben

Völlig unberührt von dieser Problemlage mehrten sich die Forderungen, die Regelaltersgrenze nach 2030 noch weiter anzuheben. Die steigende fernere Lebenserwartung dient auch hier als Begründung. Schaut man genauer hin, wird deutlich, dass es „die“ Lebenserwartung aber gar nicht gibt. Es handelt sich um Durchschnittswerte, deren Entwicklung in den nächsten Jahren und Jahrzehnten nicht nur höchst ungewiss ist, sondern die auch die Unterschiedlichkeit der Mortalitäts- und Morbiditätsrisiken systematisch ausblenden. Der Fülle von internationalen und auch deutschlandspezifischen Untersuchungen lässt sich entnehmen, dass sowohl der Gesundheitszustand als auch das Mortalitätsrisiko eng mit dem sozialen Status der Menschen zusammenhängen. Dies gilt für die mittlere Lebenserwartung (bei der Geburt) als auch für die fernere Lebenserwartung (etwa ab Erreichen des 65. Lebensjahres): Je niedriger der Status – gemessen an Merkmalen wie Einkommen, Qualifikation, Lebensbedingungen und Art der Berufstätigkeit – desto größer sind die Risiken zu erkranken und auch früh zu versterben. Gerade im fortgeschrittenen Lebensalter prägen sich diese sozialen Ungleichheiten im besonderen Maße aus, da sich die physischen und psychischen Belastungen – verbunden mit geringeren materiellen, sozialen und kulturellen

Ressourcen – über den Lebens- und Erwerbsverlauf hinweg kumulieren. Die Zugewinne der ferneren Lebenserwartung fallen deswegen in den unteren Statusgruppen deutlich geringer aus als in den mittleren und vor allem in den höheren Statusgruppen.

So belegt die Untersuchung von Lampert u.a., dass niedrige Einkommen mit einer deutlich geringeren Lebenserwartung bei Männern einhergehen. Und auch bei Frauen zeigt sich ein ähnliches, wenn auch abgeschwächtes Bild.



Eine hochgradig unterschiedliche Lebenserwartung lässt sich auch feststellen, wenn die Belastungen und Beanspruchungen in den jeweiligen Berufen und die damit verbundenen Langzeitfolgen berücksichtigt werden. Brussig und Schulz ermitteln, dass insbesondere bei Männern hohe und sehr hohe Arbeitsbelastungen mit einem deutlich erhöhten Sterblichkeitsrisiko einhergehen.

4.4. Fernere Lebenserwartung nach Arbeitsbelastung

Insofern führen pauschale Aussagen in die Irre. Nicht alle Älteren haben die positive Entwicklung der Lebenserwartung im gleichen Maße mitgemacht und werden sie auch in Zukunft nicht mitmachen. Und auch die Vorstellung, dass die sich die Arbeitsbedingungen, einhergehend mit dem wirtschaftsstrukturellen Wandel, automatisch weiter verbessern würden, erweist sich als falsch. Differenzierte Analysen (vgl. vor allem Techniker-Krankenkasse 2018) zeigen, dass sich vielmehr Belastungsschwerpunkte verschieben und es zu Verschiebungen auch zwischen verschiedenen Beschäftigtengruppen kommt. Bedrohlich ist vor allem die deutliche Zunahme bei den psychischen Anforderungen und Belastungen sowie bei den psychischen Erkrankungen.

Für zahlreiche Berufe und Arbeitsplätze gibt es insofern begrenzte Tätigkeitsdauern, d. h. faktische Höchstaltersgrenzen, die eine Weiterarbeit bis ins höhere Alter hinein kaum möglich machen (z. B. im Gesundheitswesen, in Montagebereichen der Automobilindustrie, im Transport- und Verkehrswesen oder im Bauhaupt- und Baunebengewerbe). Die Berufe des Dachdeckers (Männer) und der Krankenschwester (Frauen) sind die typischen, aber keineswegs einzigen Beispiele für diese Problemlagen.

Bei einer weiteren pauschalen Anhebung der Regelaltersgrenze ist abzusehen, dass sich diese soziale Polarisierung verschärft. In der Folge müsste eine wachsende Zahl von Beschäftigten eine Erwerbsminderungsrente beantragen. Allerdings haben nur Versicherte der Gesetzlichen Rentenversicherung Ansprüche auf Erwerbsminderungsrenten. EM-Renten finden sich bei der privaten Altersvorsorge nicht und auch bei der betrieblichen Altersversorgung nur in seltenen Fällen. Die Grundphilosophie der Rentenreformen nach 2001, nämlich das sinkende Rentenniveau durch die private und betriebliche Vorsorge auszugleichen, läuft hier ins Leere – mit Folgen für den Einkommensstatus der Erwerbsgeminderten. Allein deshalb sind Erwerbsminderungsrenten kein Äquivalent zu Altersrenten und kein Ersatz für einen regulären Altersübergang.

Deshalb bedarf es zwingend einer Regelung, die beim Altersübergang berücksichtigt, unter welchen Belastungen und Beanspruchungen die älteren Beschäftigten gearbeitet haben. Wer aufgrund des Gesundheitszustands und der nur noch begrenzten Lebenserwartung nicht bis zur Regelaltersgrenze arbeiten kann, aber auch keine Erwerbsminderungsrente erhält, muss Anspruch auf eine vorgezogene Altersrente ohne Abschläge haben. Da es eine ausgesprochen schwierige, weil komplexe Aufgabe ist, diesen Personenkreis zu bestimmen, sollte auf der Ebene von Branchen und Betrieben darüber befunden werden. Eine gesetzliche Regelung wird nicht umsetzbar sein. Vielmehr bieten tarifvertragliche Regelungen die Chance, hier sehr viel zielgenauer zu unterstützen. In Tarifverträgen kann festgelegt werden, dass die Arbeitgeber für Beschäftigte mit hohen physischen und psychischen Belastungen zusätzliche Beiträge zahlen, so dass die Abschläge – je nach Dauer der Beschäftigung – ausgeglichen oder zumindest vermindert werden.

Zu einem grundlegenden Umbruch bei der Regelung der Altersübergänge käme es, wenn die Anhebung der Altersgrenzen an den Anstieg der ferneren Lebenserwartung gekoppelt würde. Auch diese Idee blendet die Lebenswirklichkeit völlig aus. Unklar ist, wie sich der Arbeitsmarkt über 2030 hinaus entwickeln wird. Auf einen Automatismus, der sicherstellt, dass die Unternehmen immer Arbeitsplätze in ausreichender Zahl für die (weiterarbeitenden) Älteren bereitstellen, kann nicht gesetzt werden. Von maßgebender Bedeutung für die Arbeitsnachfrage in den nächsten Jahren und Jahrzehnten sind die gesamtwirtschaftliche sowie die wirtschaftsstrukturelle Entwicklung: Welches Wachstum von Produktion und Produktivität ist zu erwarten, welche Folgen für die Zahl und Struktur der Arbeitsplätze sowie für die Qualifikationsanforderungen hat die Digitalisierung der Arbeitswelt? Was ist, wenn infolge einer erneuten, womöglich weltweiten Wirtschafts- und Finanzkrise die Arbeitslosigkeit, insbesondere bei den Älteren steil ansteigt?

Die Anhebung des Rentenalters wäre bei einer Dynamik nicht mehr das Ergebnis eines konkreten politischen Willensbildungsprozesses. Die Politik hat sich jedoch laufend mit den Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt zu befassen und muss entsprechend reagieren. Durch eine vorgegebene automatische Anpassung könnte den Besonderheiten der Alterssicherung und der jeweiligen demografischen und

ökonomischen Entwicklung nicht mehr Rechnung getragen werden (vgl. Rische 2013: 216). Eine solche Entmachtung von Politik und Parlament führt dazu, Regelungen, die für die Lebenslage der Mehrheit der Bevölkerung grundlegend sind, ohne Rücksicht auf die konkreten Folgen als „alternativlos“ erscheinen zu lassen.

Die Gewerkschaften stellen sich nicht dagegen, dass ältere Beschäftigte sich entscheiden, länger zu arbeiten, d.h. die Beantragung einer Regelaltersrente zu verschieben oder neben dem Rentenbezug eine Nebenbeschäftigung aufzunehmen. Aber dies muss freiwillig sein und bleiben und darf nicht rechtlich erzwungen werden. Auch soll eine Nebenbeschäftigung nicht deshalb notwendig werden, weil die Altersrente nicht ausreicht, um den Lebensstandard abzusichern oder gar Armut zu vermeiden.

Eine verlängerte Beschäftigung und eine entsprechend verlängerte Beitragszahlung steigern die Zahl der Entgeltpunkte und damit auch die individuelle Höhe der späteren Rente. Entsprechend erhöhen sich aber auch die späteren Ausgaben der Rentenversicherung. Ein Anheben der Regelaltersgrenze und mehr Beitragsjahre machen aber keineswegs die Absenkung des Rentenniveaus hinfällig. Selbstverständlich ist es möglich, bei der Berechnung statt der 45 Jahre 47 Jahre oder mehr zu unterstellen. Dann erhöht sich allein rechnerisch gesehen das Rentenniveau. Um die Entwicklung des Rentenniveaus im Zeitverlauf erkennen zu können, muss aber die Zahl der Versicherungsjahre konstant gehalten werden, um die Veränderung über die Zeit erkennen zu können. Unstatthaft ist es deswegen, bei der Entwicklung im Zeitverlauf von einer unterschiedlichen Beitragsdauer auszugehen (45 Jahre im Ausgangsjahr und 47 Jahre im Endjahr). Mit solchen Rechentricks modellieren die Bundesbank, das Institut der deutschen Wirtschaft und auch der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung das Rentenniveau nach oben, um durch diese statistisch-rechnerische Operation die tatsächliche, nach unten gerichtete Entwicklung des Rentenniveaus zu verdecken. Das ändert aber nichts daran, dass aufgrund der in der Rentenanpassungsformel enthaltenen Dämpfungsfaktoren die Renten (der aktuelle Rentenwert) schwächer steigen als die Löhne. Einen „dynamisierten Standardrentner“ (Sachverständigenrat 2016: 321) gibt es nicht.

4.5. Sinkendes Rentenniveau und Armutsrisiko

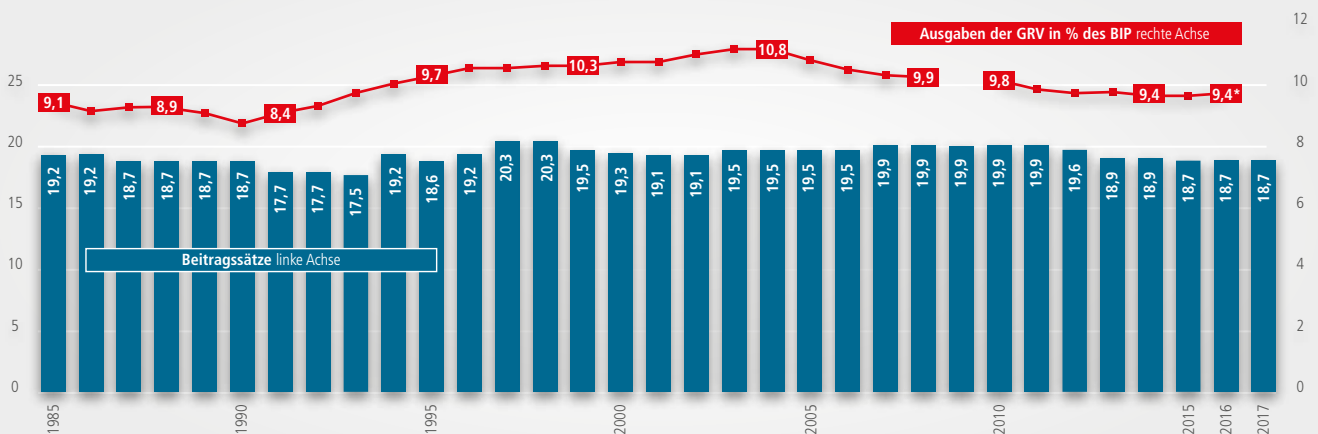
Da die Renten nur noch begrenzt der Entwicklung der durchschnittlichen Arbeitnehmereinkommen folgen, übersteigt die Rente eher und häufiger nicht mehr die Armutsrisiko-Grenze, selbst nach einer langjährigen Beitragszahlung. Insbesondere wenn die Renten-anpassung schwächer ausfällt als der Anstieg des Gesamtbedarfs der Grundsicherung steigt auch die Zahl der Grundsicherungsberechtigten (Buslei, H., Fischer, B., Geyer, J., Das Rentenniveau spielt eine wesentliche Rolle für das Armutsrisiko im Alter, in: DIW-Wochenbericht 21-22, 2019)

Die Problemlage lässt sich anhand einer Modellrechnung verdeutlichen: Sinkt das Nettorentenniveau vor Steuern bis 2030 auf 43 Prozent (Untergrenze der gesetzlich fixierten Niveausicherungsklausel) muss ein Durchschnittsverdiener schon 32 Beitragsjahre und ein Beschäftigter mit einer Entgeltposition von 70 Prozent sogar 45,7 Jahre aufweisen, um das Grundsicherungsniveau zu erreichen. Konkret heißt das: Bei einer Vollzeitbeschäftigung im Niedriglohnbereich wird eine Entgeltposition von rund 70 Prozent erreicht.

Selbst 40 Jahre Beitragszahlung reichen hier aber nicht, um eine ausreichende Rente zu erhalten, 45,7 Jahre wären erforderlich. Schreibt man die Entwicklung des sinkenden Rentenniveaus bis 2045 weiter fort, dann müssten in diesen beiden Konstellationen (100 Prozent und 70 Prozent) schon 33.4 bzw. 47,7 Jahre vorliegen.



Beitragssätze zur Gesetzlichen Rentenversicherung und GRV-Anteil am BIP 1985–2017



* geschätzt

Quelle: Eigene Darstellung nach „Sozialpolitik aktuell in Deutschland“ des IAQ der Universität Duisburg-Essen, abzurufen unter www.sozialpolitik-aktuell.de, Deutsche Rentenversicherung Bund (zuletzt 2017), Rentenversicherung in Zahlen; Daten ab 2019: Bundesregierung (2018), Bundesministerium für Arbeit und Soziales (zuletzt 2017), Sozialbudget.

Aufgrund methodischer Änderungen sind die Quoten vor und ab 2009 nur begrenzt miteinander vergleichbar.

4.6. Kosten können nicht wegreformiert werden

Werden nur die Beitragssätze zur gesetzlichen Rente betrachtet, gerät aus dem Blick, dass ihre Senkung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern oft damit bezahlt wird, dass dafür die Ausgaben für private Versicherungen steigen. So wird nur das Geschäft der privaten Versicherungen betrieben und nicht der nachwachsenden Generationen. Der notwendige Gesamtbeitrag ist durch den Umstieg auf das Drei-Säulen-Modell nicht gesunken. Kosten und Verantwortung wurden systematisch auf die aktiven Beschäftigten verschoben.

Die Einbindung der demografischen Prozesse in den gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang kann aufzeigen, dass durch günstige ökonomische Bedingungen die Belastungen verringert werden können und leichter zu tragen sind. Gleichwohl gilt die zentrale Einsicht, dass sich Belastungen nicht wegreformieren lassen – sehr wohl aber anders verteilen. Das weist darauf hin, dass neben der umlagefinanzierten Rentenversicherung und den ebenfalls umlage-, weil steuerfinanzierten Sondersystemen (Beamtenversorgung, Grundsicherung, Alterssicherung der Landwirte usw.) auch die kapitalfundierte Altersversorgungssysteme (betriebliche Altersversorgung, private Vorsorge) von dem Altersumbruch in der Bevölkerung betroffen sind.

Eine steigende Lebenserwartung führt zwangsläufig dazu, dass der für die Altersphase angesammelte Kapitalstock nun für eine längere Zeit reichen muss. Entweder sinken die monatlichen Auszahlungen bzw. Renten oder aber der Kapitalstock muss größer ausfallen, was eine höhere Spar- bzw. Prämienzahlung zur Folge hat. Zugleich hat die Verschiebung der Altersstruktur Einfluss auf die Renditen einer kapitalfundierte Altersvorsorge. Zu dem Zeitpunkt, an dem die stark besetzten Älteren ihr Kapital auflösen wollen, müssen die weniger werdenden Jüngeren stärker sparen, um den Kurswert der Anlagen nicht absinken zu lassen. Denn wenn es bei einer schrumpfenden Bevölkerung nicht genügend Käufer für die aufzulösenden Vermögenstitel einer wachsenden Zahl von Rentnern gibt, fällt deren Kurs und damit deren Wert. Die kleiner werdende Gruppe der Erwerbstätigen muss also ihren Konsum einschränken, wenn der Konsum der größer werdenden Gruppe der Älteren wächst. Tun dies die Jüngeren nicht, müssen

die Älteren mit geringeren Erträgen rechnen. Hintergrund dieses Zusammenhangs ist die so genannte „Mackenroth-These“³⁶, wonach den Ruheständlern und dem Rest der Bevölkerung für ihre Konsumnachfrage immer nur das Volkseinkommen (bzw. das real-wirtschaftliche Dienstleistungs- und Güterangebot) des jeweils laufenden Jahres zur Verfügung steht. Auch das Ausland ist hier ökonomisch betrachtet keine Lösung des Problems, wie Barr/Diamond (Barr, Nicholas/Diamond, Peter (2006): *The economics of pensions*. Oxford Economic Policy, Ausgabe 22, Nr. 1, Seite 15–39) und Joebges/Grabau (Maik Grabau/Heike Joebges (2012): „Das hohe Risiko von Fremdwährungsanleihen.“ IMK Workingpaper 92, Mai 2012) gezeigt haben.

4.7. Ökonomische Abhängigkeiten gestaltbar aber unsicher

Es bleibt die Einsicht, dass sich das realwirtschaftliche Problem des demografischen Umbruchs – mehr Ältere müssen durch weniger Jüngere versorgt werden – nicht durch die Wahl einer anderen Finanzierungsform umgehen lässt. Zumal selbst die Befürwortenden eines Umstiegs einräumen, dass der (teilweise) Umstieg von einer Umlagefinanzierung auf ein kapitalfundierte System für mehrere Jahrzehnte zu Mehrausgaben (Transitionskosten) führt. Vielmehr kommt es darauf an, dass das Sozialprodukt in Zukunft steigt und hoch genug ist, um den Prozess der intergenerationalen Umverteilung ohne Einkommensverluste realisieren zu können. Solange der Wohlstand real weiter steigt, stünde theoretisch bei einer tendenziell schrumpfenden Bevölkerung für jede Person mehr zur Verfügung – entscheidend ist dafür aber eine entsprechende Verteilung des Wohlstands.

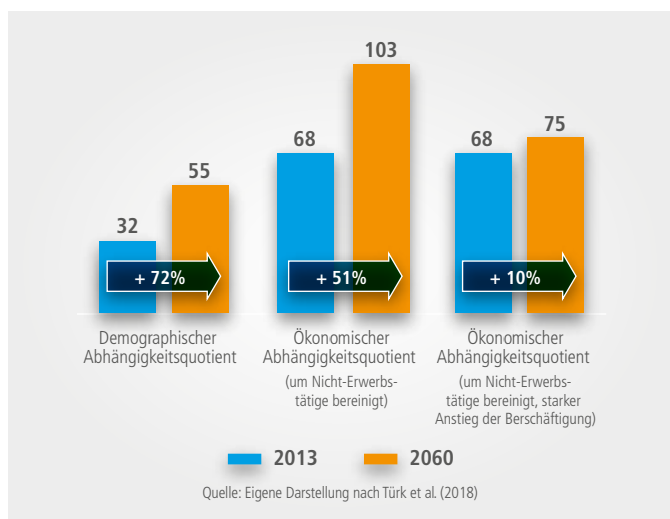
Das IMK hat in einer Studie gezeigt, wie entscheidend die ökonomischen Abhängigkeitsverhältnisse die demographischen Veränderungen ausgleichen können (Türk, Erik/Blank, Florian/Logeay, Camille/Wöss, Josef/Zwiener, Rudolf (2018): *Den demografischen Wandel bewältigen: Die Schlüsselrolle des Arbeitsmarkts*. Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (Hrsg.), IMK Report 137, April 2018). Der Altenquotient (Verhältnis „junge Köpfe“ zu „alten Köpfen“) steigt von 2013 bis 2060 um 72 Prozent. Der

³⁶ Gerhard Mackenroth: Die Reform der Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialplan. in: *Schriften des Vereins für Socialpolitik NF*, Band 4, Berlin 1952

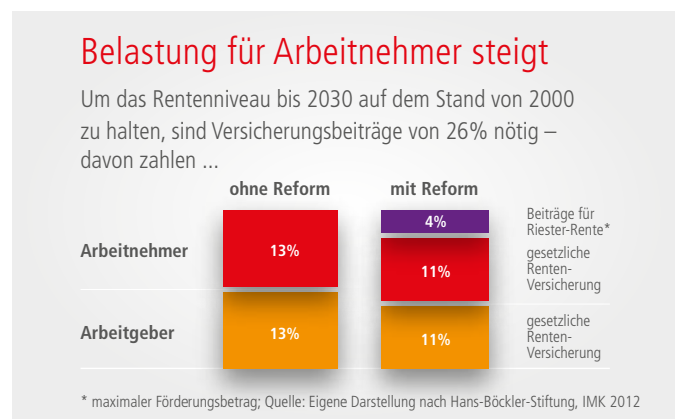
ökonomische Abhängigkeitsquotient (Verhältnis der Erwerbstätigen zu den Rentnerinnen und Rentnerinnen) steigt aber im gleichen Zeitraum nur um 51 Prozent, wenn die aktuellen Erwerbsquoten unverändert blieben. Gelänge es außerdem, die Erwerbsquoten deutlich zu steigern, dann steigt der Abhängigkeitsquotient bis 2060 – also in 47 Jahren – noch um insgesamt 10 Prozent. Dies macht deutlich, dass Demographie weder Naturgewalt noch Sachzwang ist, sondern bewältig- wie gestaltbar.

Das IMK fasst daher seine Studie wie folgt zusammen (Türk, Erik/Blank, Florian/Logeay, Camille/Wöss, Josef/Zwiener, Rudolf (2018): Den demografischen Wandel bewältigen: Die Schlüsselrolle des Arbeitsmarkts. Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (Hrsg.), IMK Report 137, April 2018):

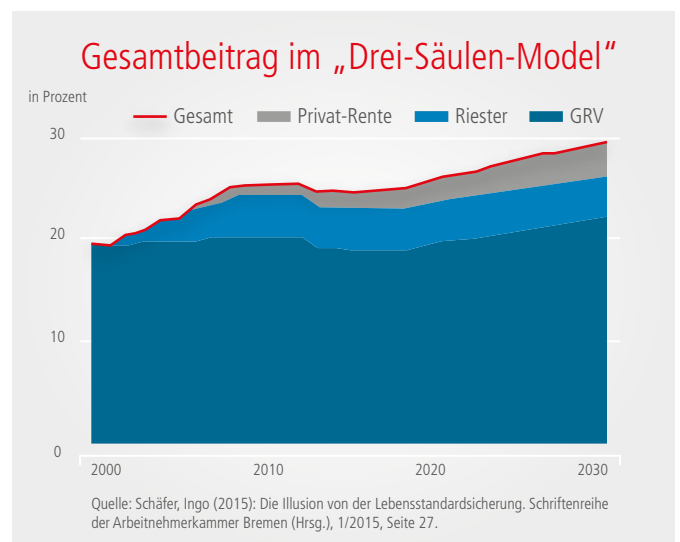
„Wird für Deutschland in den kommenden Jahrzehnten eine Arbeitsmarktentwicklung erreicht, die sich dem schwedischen Vorbild annähert, und wird die demografische Entwicklung entsprechend neueren Vorausberechnungen eintreten, ändern sich die ökonomischen Abhängigkeitsverhältnisse in einem überschaubaren Umfang, der gut bewältigt werden kann.“



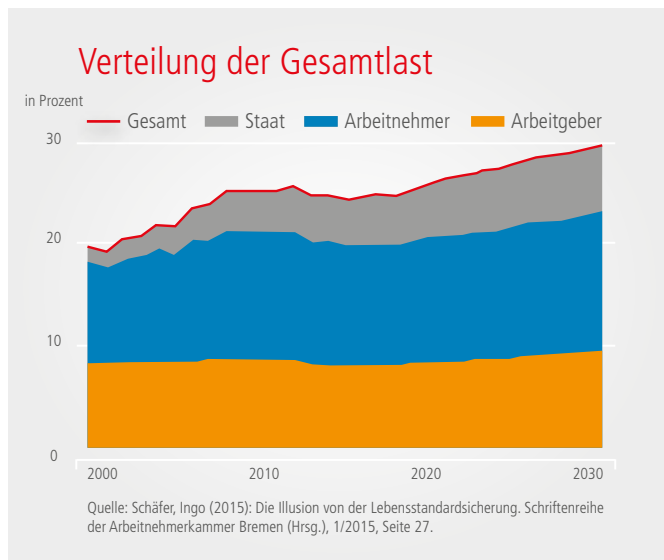
4.8. Beitragsbelastung im Drei-Säulen-Modell: Kosten nicht niedriger



Finanziert werden muss der Aufbau der privaten Vorsorge von den Versicherten bzw. Beschäftigten selbst, unterstützt durch staatliche Förderleistungen (steuerliche Freibeträge und Zulagen bzw. steuer- und beitragsfreie Entgeltumwandlung). Als Zielgröße der Förderung gelten 4 Prozent des Einkommens, eine paritätische Arbeitgeberbeteiligung wie bei der gesetzlichen Rente ist dabei nicht vorgesehen. Insofern werden die betroffenen Versicherten bzw. Arbeitnehmer zusätzlich durch eine entsprechende Minderung ihres verfügbaren Einkommens belastet. Das Ziel der Belastungsbegrenzung bezieht sich allein auf die Rentenversicherung und damit faktisch nur auf die Arbeitgeber.



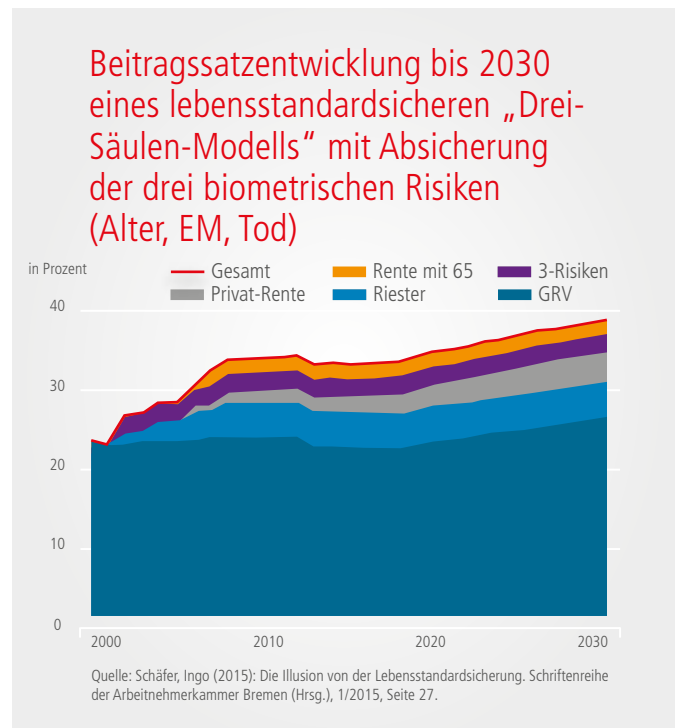
Die Beschäftigten tragen nun also einen größeren Teil der Kosten des demographischen Wandels alleine. Der Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung liegt aktuell bei 18,6 Prozent – aufgrund der Leistungskürzungen und guter Konjunktur ist er so niedrig wie seit 25 Jahren nicht mehr. Der Beitragssatz wird paritätisch von Beschäftigten und Arbeitgebern getragen, also jeweils 9,3 Prozent. Die Beschäftigten sollen aber zusätzlich noch vier Prozent für eine private Riester-Rente zahlen. Im Jahr 2030 wird der Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung bei etwa 22 Prozent liegen, zuzüglich der vier Prozent Riester. Die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sollen 2030 also 15 Prozent und die Arbeitgeber elf Prozent tragen. Ohne die Reformen wurde erwartet, dass der Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung auf etwa 26 Prozent steigen würde.³⁷ Dies würde bei Anwendung der Parität bedeuten, dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ebenso wie die Arbeitgeber jeweils 13 Prozent tragen.



Der Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung ist bis 2030 auf 22 Prozent begrenzt. Für ein Gesamtbild sind aber die notwendigen Beitragssätze zur privaten Vorsorge hinzuzurechnen. Denn mit

37 Vergleiche Problembeschreibung des Gesetzentwurfs der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines kapitalgedeckten Altersvorsorgevermögens (Altersvermögensgesetz – AVmG), Deutscher Bundestag, Drucksache 14/4595.

den vier Prozent für Riester bleiben die zusätzlichen Minderungen durch den Nachhaltigkeitsfaktor sowie die nachgelagerte Besteuerung durch das Alterseinkünftegesetz noch unbeachtet. Die Bundesregierung selbst geht davon aus, dass die Beschäftigten neben Riester 2030 noch rund 3 Prozent ihres Bruttolohns zusätzlich sparen müssten, nur um das gesenkte Sicherungsniveau im Alter durch die nachgelagerte Besteuerung auszugleichen.³⁸ Nimmt man die Beitragssätze des Alterssicherungsberichts zusammen, dann würde der Gesamtbeitragssatz aus allen drei Säulen bis 2030 auf rund 29 Prozent steigen. Dabei zeigt die Analyse auch, dass die zusätzlichen Beiträge überwiegend durch die Beschäftigten zu tragen sind.



Das sinkenden Rentenniveau gilt auch für Renten wegen Erwerbsminderung sowie an Hinterbliebene. Außerdem basierten die Modellrechnungen der Riester-Reform darauf, dass die Regelaltersgrenze bei 65 liegt. Die Arbeitnehmerkammer Bremen³⁹ hat

38 So die Bundesregierung im Alterssicherungsbericht 2016, Seite 161 ff und laut Antwort Nummer 34 auf die Frage des Abgeordneten Matthias W. Birkwald in der Bundstagsdrucksache 18/7331, Seite 23.

39 Schäfer (2015) a.a.O.

berechnet, wie hoch die Beiträge im Drei-Säulen-Modell sein müssten, wenn im Jahr 2030 eine Regelaltersgrenze von 65 Jahren gelten würde und neben der Altersrente auch Erwerbsminderungsrenten und Hinterbliebenenrenten aus den privaten Versicherungen gezahlt werden müssten. Die Modellrechnungen kommen dann sogar auf acht bis neun Prozent des Bruttolohns, der nötig wäre, um tatsächlich die Leistungsminderungen durch ein sinkendes Rentenniveau und die nachgelagerte Besteuerung auszugleichen.

4.9. Generationengerechtigkeit

Den Forderungen nach einer guten Rente wird immer wieder die These gegenübergestellt, dies sei alles nicht zu finanzieren. Da sich infolge der steigenden Lebenserwartung und der anhaltend niedrigen Geburtenhäufigkeit das Zahlenverhältnis zwischen Älteren und Jüngeren immer mehr zu Ungunsten der Jüngeren verschiebe, trete eine drastische Belastung und Überforderung der Beitragszahler ein, ohne dass diese noch darauf vertrauen können, selbst im Alter ausreichend hohe Renten zu erhalten. Die Umlagefinanzierung verletze damit das Prinzip der „Generationengerechtigkeit“. Die Botschaft klingt bedrohlich: Die Älteren leben auf Kosten der Jüngeren, es droht eine Auseinandersetzung zwischen Jung und Alt um die Verteilung der knappen Einkommen.

4.9.1. Im Sozialstaat stehen nicht nur „die Alten“ den „Jüngeren“ gegenüber

Sozialpolitik begrenzt sich nicht auf diese Umverteilung zwischen Beitragszahlern und Rentenempfängern. Leistungsempfänger sind gleichermaßen auch Personen bzw. Haushalte im Erwerbsalter, wenn man u.a. an die Leistungen der Krankenversicherung, der Arbeitslosenversicherung und Arbeitsmarktpolitik, der Grundversicherung (ALG II) und besonderer Transfers (Kindergeld, Wohngeld, Elterngeld) denkt. Auch sind die Grenzen zwischen Leistungsempfängern und Zahlenden nicht so eng, wie es auf den ersten Blick erscheint. Denn die Leistungsempfänger, und damit auch die Rentner, sind über die Verbrauchsteuern, die sie als Konsumenten zu zahlen haben, an der Finanzierung der (sozial) staatlichen Ausgaben mitbeteiligt. Zu berücksichtigen ist zudem, dass die Renten (im zunehmenden Maße) steuerpflichtig sind und Beiträge an die Kranken und Pflegeversicherung zahlen.

4.9.2. Geht es den Jüngeren schlecht, den Älteren zu gut?

Zu überprüfen ist, wie sich in einem bestimmten Jahr die Einkommenslage der Älteren im Vergleich zu den anderen Altersgruppen darstellt und ob die eine oder andere Gruppe als benachteiligt oder bevorzugt gelten kann. Beide Gruppen sind aber keinesfalls homogen: So wenig es „die“ Einkommenslage der Älteren gibt, kann von „der“ Einkommenslage der mittleren Generation, die sich in der Erwerbsphase befindet und Beiträge bezahlt, ausgegangen werden. Wenn man mit Durchschnittswerten argumentiert und „alt“ mit „jung“ vergleicht, bleiben die enormen Einkommensunterschiede innerhalb der jeweiligen Altersgruppen verdeckt.

Eine Gegenüberstellung allein nach dem Merkmal des Lebensalters nährt den Eindruck, dass die Älteren die Jungen „ausplündern“, ohne zu erwähnen, dass es auch bei den Alten schlecht gestellte und bei den Jungen gut gestellte Haushalte gibt. Es wird damit auch verdeckt, dass sich unzureichende Einkommen in der Altersphase regelmäßig aus den vorgelagerten schlechten Einkommensverhältnissen in der Erwerbsphase ableiten.

4.9.3. Ungleichheit und Armut steigen in allen Altersgruppen

Das betrifft gleichermaßen die große Zahl niedriger Arbeitsentgelte (Niedriglöhne) wie auch die große Zahl niedriger Renten, in erster Linie niedriger Frauenrenten. Und beobachtet man das Ausmaß der Armutsbetroffenheit, zeigt sich, dass sowohl in der mittleren als auch in der älteren Generation der Kreis der Einkommensarmen in den letzten Jahren kontinuierlich angestiegen ist. Aus den Armutsanalysen wissen wir, dass das Risiko eines unzureichenden Einkommens bis hin zur Armut neben dem Familienstand vor allem abhängig ist von der Stellung im Erwerbsleben: Langzeitarbeitslosigkeit, prekäre Arbeitsverhältnisse, Niedriglöhne, gesundheitsbelastende Arbeitsbedingungen, diskontinuierliche Erwerbstätigkeit, Teilzeitarbeit und Minijobs – all dies sind Faktoren und Konstellationen, die die Einkommenssituation kritisch werden lassen. Diese erwerbsbezogenen Risiken wirken sich in der Erwerbs- wie in der Altersphase aus, sie gefährden zunächst die Einkommensverhältnisse in der mittleren Generation und übertragen sich dann auch auf die Einkommenssituation im Alter.

Diese Disproportionen weisen auf Schieflagen der Einkommensverteilung innerhalb der Altersgruppen hin. Mit fehlender Gerechtigkeit zwischen den Generationen können die Spaltungen innerhalb der Generationen nicht begründet werden, denn der Verteilungskonflikt macht sich nicht an der Unterscheidung zwischen Jung und Alt, sondern an den „traditionellen“ sozial-ökonomischen Scheidelinien fest.

4.9.4. Generationengerechtigkeit im Zeitverlauf

Die in den Systemen der Alterssicherung zwingend verbundene Generationenfolge weist aber darauf hin, dass nicht nur ein Zeitpunkt analysiert werden kann, sondern auch der Zeitverlauf von Bedeutung ist. Wechselt man also von der statischen Querschnitt- in eine dynamische Längsschnittbetrachtung, dann kommen Alterskohorten bzw. Geburtsjahrgänge ins Blickfeld. Bei einer solchen Analyse der intergenerationalen Verteilung über die Zeit hinweg steht ebenfalls die Behauptung im Raum, dass die Jahrganggruppen durch die Rentenversicherung ungleich behandelt werden, also keine vergleichbare sozialstaatliche Bilanz von Leistung und Gegenleistungen aufzuweisen haben. Behauptet wird: Die Jahrganggruppen, die jetzt als Erwerbstätige Beiträge zahlen, würden gegenüber den Jahrganggruppen, die sich in der Altersphase befinden, benachteiligt. Danach müssten zunehmend schwächer besetzte Kohorten, die in die Erwerbstätigkeit und Beitragspflicht nachrücken, immer mehr zahlen, obwohl sie im späteren Alter dann geringere Rentenansprüche erhalten als ihre Vorgängerkohorten.

4.9.5. Gute Renten und gute Beiträge

Der Tatbestand, dass bei gleichbleibendem Versorgungsniveau die nachrückenden Jahrgänge unter dem Druck der Verschiebung der Relation von Beitragszahlern und Leistungsempfängern (Rentnerquotient) stärker – d.h. durch steigende Beitragssätze – als die vorhergehenden Jahrgänge belastet werden, lässt sich nicht wegdiskutieren. Dennoch ist es verfehlt, daraus eine Benachteiligung abzuleiten:

- Die Belastung der nachrückenden Kohorten bezieht sich auf relative Größen. Denn auch wenn die Beitragssätze erhöht werden, so muss dies nicht mit einer absoluten Verschlechterung im Einkommens- und Lebensstandard einhergehen. Vielmehr spricht alles dafür, dass Produktivität und Wertschöpfung der Gesellschaft weiter steigen werden und dass damit das zwischen den Bürgern aufzuteilende Sozialprodukt größer wird. Das heißt, dass die höheren Abzüge aus den Zuwächsen der Bruttoeinkommen getragen werden können und die erwerbstätige Generation die Finanzierung der Altersgeneration auch ohne Konsumverzicht bewältigen kann. Bei einer in Zukunft schrumpfenden Bevölkerung kann selbst bei einem nur schwach steigenden Sozialprodukt das Pro-Kopf-Einkommenswachstum vergleichsweise hoch ausfallen. Durch die Steigerung der Arbeitsproduktivität lässt sich die gleiche Produktion nämlich mit weniger Beschäftigten herstellen und die Bruttolohn- und Bruttogehaltssumme auf weniger Personen verteilen. Höhere Beitragssätze können damit in der Zukunft womöglich leichter zu verkraften sein als niedrigere Beitragssätze in der Gegenwart. Obgleich es sich um zukünftige, erst langfristig und schrittweise auftretende Entwicklungen handelt, werden die Belastungsquoten in der aktuellen politischen Diskussion auf die Gegenwart bezogen.
- Bewertet man die geringere relative Beitragsbelastung der Vorgängerkohorten als „Bevorzugung“, fällt aus dem Blickfeld, dass früher nicht nur der allgemeine Lebensstandard und die gesamtwirtschaftlichen Verteilungsspielräume enger waren, sondern für die Rentenanwartschaft bzw. für einen Entgeltpunkt weitaus länger gearbeitet werden musste als dies heute und auch in Zukunft der Fall ist.

- Die Höhe des Sozialproduktes und damit das Potential für die sozialstaatliche Umverteilung hängen nicht allein von der Investitions- und Innovationsdynamik sowie vom Arbeitseinsatz in der aktuellen Periode ab. Arbeitsproduktivität und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit werden auch durch den Bestand an Realkapital, d.h. an öffentlicher Infrastruktur und Humankapital, bestimmt. Dieser Bestand, der in den vergangenen Perioden von der jetzt älteren Generation geschaffen worden ist, erweist sich als Vorleistung für das Einkommensniveau der nachrückenden Kohorten. Die nachrückenden Kohorten profitieren also immer, ob sie es wollen oder nicht, von den Leistungen ihrer Vorgänger. Der gesamtwirtschaftliche Generationenvertrag, oder besser der wechselseitige Verbund von Kohorten im ökonomischen Entwicklungsprozessverhältnis, lässt sich deshalb auch nicht kündigen.

4.9.6. Generationengerechtigkeit fiktives Konstrukt

Grundsätzlich gilt, dass es keinen Entwicklungsverlauf geben kann, bei dem alle Kohorten gleichbehandelt werden. Das gilt nicht nur für öffentliche Sicherungssysteme, sondern gleichermaßen für kapitalmarktabhängige Systeme wie z.B. die private Altersvorsorge. Die Verhältnisse auf dem Kapitalmarkt unterliegen bekanntermaßen immer wieder Veränderungen. Ein Beispiel: Die Zinssätze variieren stark, auch die Garantiezinsen bei den Lebensversicherungen. Sind deshalb die nachrückenden Jahrgänge, die für ihre Alterssicherung privat vorsorgen und nur noch mit einer Mini-Verzinsung rechnen können, gegenüber den Älteren, die noch mit vergleichsweise hohen Renditen rechnen können, benachteiligt? Ist irgendjemand dafür verantwortlich, wie sollte man hier „Generationengerechtigkeit“ herstellen?

Die Altersstruktur der Bevölkerung verschiebt sich, die ökonomischen Rahmenbedingungen unterliegen Veränderungen, die Rechtsprechung führt zu neuen Entscheidungen und auch die politischen Verhältnisse, Mehrheiten und Meinungen sind in einer Demokratie nicht absehbar. Auch aus politischer und verfassungsrechtlicher Sicht kann es deshalb keinen Anspruch auf Gleichbehandlung über die Zeit hinweg geben; eine solche Vorgabe würde jede Veränderung ausschließen, sei es im Steuerrecht, in der

Arbeitsmarktpolitik oder in der Sozialversicherung. Die Angleichung der Renten in den neuen Bundesländern an das westdeutsche Niveau, die Anerkennung von Kindererziehungszeiten in der Rentenversicherung ab einem bestimmten Stichtag oder die Einführung der Pflegeversicherung mit sofortigem Anspruchsrecht auf Leistungen und einem entsprechenden Einführungsvorteil der ersten Empfängergeneration hätte es nicht geben dürfen, weil den Vorgängergenerationen diese Leistungen nicht zustanden.

Die Probleme treffen auch die privaten Versicherungen. Ein Beispiel hierfür sind Versicherungen, die um 2000 herum noch mit Garantiezins von 3,5 oder gar 4 Prozent angeboten wurden. Neue Verträge haben sehr viel geringere Garantiezinsen. Und oftmals findet eine Umverteilung zwischen den Vertragskohorten statt.

4.9.7. Gute Renten müssen finanziert werden

Im Ergebnis kann festgehalten werden, dass – unabhängig vom Finanzierungsverfahren – für eine wachsende Zahl von älteren Menschen ein größerer Teil des Sozialprodukts eingesetzt werden muss. Es gibt keine institutionelle oder ökonomische Zauberformel, die diesen Tatbestand überwinden könnte. Bei jedem Finanzierungssystem wird darüber entschieden, welche Belastungen den Jüngeren durch Einbußen im Konsum auferlegt werden. Beim Umlageverfahren erfolgt diese Entscheidung über den politischen Prozess, bei kapitalfundierte Systemen über Marktprozesse.

Jegliche Form der Alterssicherung ist deshalb immer im Generationenverbund zu sehen. Denn wenn die Jüngeren die Folgen eines sinkenden Rentenniveaus vermeiden wollen, müssen sie die Versorgungslücke durch vermehrte private Vorsorge ausgleichen. Auch dann müssen sie für ihre Lebensversicherung Prämien zahlen oder ihr verfügbares Einkommen wird durch die Übertragung von Einkommen auf die betriebliche Altersversorgung vermindert. Im Ergebnis können diese Belastungen durch die private Vorsorge sogar stärker ausfallen als die Entlastungen durch die Begrenzung des Beitragssatzanstiegs.

5. Anhang

Deutsche Rentenversicherung⁴⁰: Nicht beitragsgedeckte Leistungen und Bundeszuschüsse 2017

Die Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung erfolgt im Wesentlichen durch Beiträge der Versicherten; daneben werden Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt gezahlt. In der allgemeinen Rentenversicherung entsprachen die Bundeszuschüsse in Höhe von rund 67,8 Mrd. Euro im Jahr 2017 rund 23 Prozent der Gesamteinnahmen und knapp 27 Prozent der Rentenausgaben.

Diese Zuschüsse haben mehrere Funktionen: An erster Stelle stehen die Gewährleistung der allgemeinen Sicherungsfunktion der gesetzlichen Rentenversicherung und die Begrenzung des Beitragssatzes (aus arbeitsmarktpolitischen Gründen). Darüber hinaus dienen die Bundeszuschüsse der Kompensation nicht durch Beiträge gedeckter Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung. In der umseitigen Tabelle wird nach dem Schema früherer Veröffentlichungen eine aktuelle Abschätzung der nicht durch Beiträge begründeten Leistungen in der allgemeinen Rentenversicherung für das Jahr 2017 vorgenommen und den Bundeszuschüssen gegenüber gestellt. In der letzten Spalte wird die isolierte Wirkung

der ab dem Jahr 2019 wirkenden Reformen des RV-Leistungsverbesserungs- und Stabilisierungsgesetzes („Rentenpakt“) dargestellt (geänderte Texte bzw. neue Positionen sind in der Tabelle farbig hervorgehoben).

Wie bereits in den früheren Veröffentlichungen ausführlich dargestellt, lassen sich bestenfalls Orientierungsgrößen für das Volumen der nicht beitragsgedeckten Leistungen angeben. Dazu wurde generell auf frühere Schätzmethode zurückgegriffen. Lediglich für den sogenannten West-Ost-Transfer, der bereits heute mit konzeptionellen Problemen behaftet ist und sich nach Vollendung der Rentenüberleitung gar nicht mehr bestimmen lassen wird, wurde eine neue Berechnungsmethode verwendet, die jetzt direkt an der „Höherwertung“ der Ost-Entgelte anknüpft.

Die Bundeszuschüsse setzen sich aus dem allgemeinen Bundeszuschuss West und Ost, dem zusätzlichen Bundeszuschuss und dem Erhöhungsbetrag zum zusätzlichen Bundeszuschuss zusammen. Für jeden der Bestandteile gibt es gesonderte Fortschreibungsregeln, die in der folgenden Tabelle zusammengefasst sind.

⁴⁰ Quelle: Deutsche Rentenversicherung Bund, Grundsatz- und Querschnittsbereich 0700 – Finanzen und Statistik. 10709 Berlin, Ruhrstraße 2 Postanschrift: 10704 Berlin. Berlin, April 2019.

Zusammensetzung der Bundeszuschüsse 2017 und Fortschreibungsregeln

Art des Bundeszuschusses	Umfang in Mrd. Euro	Jährliche Fortschreibung
Allgemeiner Bundeszuschuss West	34,4	Lohnentwicklung der Arbeitnehmer, Veränderung eines besonders ermittelten Beitragssatzes
Allgemeiner Bundeszuschuss Ost	9,4	Übertragung des Verhältnisses „Bundeszuschuss zu Rentenausgaben West“ auf Ost
Zusätzlicher Bundeszuschuss	11,4	Entsprechend Aufkommen eines Mehrwertsteuerpunktes
Erhöhungsbetrag zum zusätzlichen Bundeszuschuss	12,6	Veränderung der Bruttolohn- und -gehaltssumme aller Arbeitnehmer

Nicht beitragsgedeckte Leistungen¹ und Bundeszuschüsse der allgemeinen Rentenversicherung

in Mrd. Euro²

Zeile	Position	Jahr			nachrichtlich: Rechtsstand 2019 einschl. RV-LVStabG In Werten von von 2017
		2003 ⁴	2009 ⁵	2017 ⁶	
(1)	Rentenausgaben (inkl. KLG-Leistungen)	195,7	207,9	255,0	258,4
(2)	Bundeszuschüsse				
(3)	a) gezahlte	53,9	57,3	67,8	68,3
(4)	Anteil an Rentenausgaben	27,5 %	27,6 %	26,6 %	26,4 %
(5)	b) ohne Kürzung wg. Beiträge für Kindererziehungszeiten ³	57,8	-	-	
(6)	Anteil an Rentenausgaben	29,5 %	-	-	
(7)	Nicht beitragsgedeckte Leistungen	195,7	207,9	255,0	258,4
(8)	Nicht beitragsgedeckt nach Abgrenzung VDR 1995				
(8.1)	– Ersatzzeiten und Beschäftigungszeiten in einem Ghetto (ZRBG)	4,1	1,9	1,1	
(8.2)	– FRG-Zeiten (Zeiten nach dem Fremdrentengesetz)	5,6	5,1	5,9	
(8.3)	– Anrechnungszeiten (wg. AU, Alo, Mutterschaft, schulische Ausbildung)	8,9	8,4	8,2	
(8.4)	– Altersrenten vor Regelaltersgrenze (ohne vollen Abschlag)	14	11,3	11,5	
(8.5)	– Kindererziehungszeiten (Geburten vor 1992)	5,2	6,0	13,6	17,0
(8.6)	– Kindererziehungsleistungen (KLG, für „Trümmerfrauen“)	0,8	0,3	0,1	
Neu	– Zus. EGPT für Berücksichtigungsz. wegen Kindererziehung (ab 92)			0,3	
Neu	– Kindererziehungszeiten (Geburten ab 1992 bis Mai 1999)			0,3	
Neu	– einigungsbedingte Leistungen (z. B. Auffüllbeträge, 2. SED-Unr.BerG)			0,1	
(8.7)	– EM-Renten wegen Arbeitsmarktlage (volle statt halber Rente)	1,5	0,6	0,9	
(8.8)	– Renten nach Mindesteinkommen/Mindestentgeltpunkten	3,3	3,0	3,3	
(8.9)	– Höherbewertung der Berufsausbildung	4,7	3,8	2,7	
(8.10)	– Wanderungsausgleich zur knappschaftlichen Rentenversicherung	1,7	2,0	2,7	
(8.11)	– anteiliger RV-Anteil zur KvDR (+ PVdR bis 2004)	4,1	3,0	3,6	3,8
(8.12)	– Leistungen aus nachgezahlten Beiträgen (z. B. Heiratsersatzung)	1,3	1,0	0,6	
(8.13)	– Weitere, wie anteilige Verwaltungs- und Verfahrenskosten	1,8	0,9	0,8	
(9)	Summe	57,0	47,3	55,7	59,3
(10)	Anteil der Rentenausgaben	29,1 %	22,8 %	21,8 %	22,9 %
(11)	(11) Differenz nicht beitragsgedeckter Leistungen (VDR 1995) und Bundeszuschüsse				
(12)	a) absolute Differenz	3,1	-10,0	-12,1	-9,0
(13)	Anteil der Rentenausgaben	1,6 %	4,8 %	4,7 %	3,5 %
(14)	b) absolute Differenz ³	-0,8	-	-	
(15)	Anteil der Rentenausgaben	0,4 %	-	-	
(16)	Nicht beitragsgedeckt nach erweiterter Abgrenzung				
(16.1)	– West-Ost-Transfer; ab 2017 „Höherwertung“ der Ost-Entgelte	13,6	14,3	29,1	
(16.2)	– Splitting übersteigender Anteil der Witwen-/Witwerrenten	6,0	8,3	13,5	
(16.3)	– Waisenrenten	0,8	0,8	0,8	
(17)	Zwischensumme	20,4	23,4	43,8	43,4
(18)	Anteil an Rentenausgaben	10,4 %	11,3 %	17,0 %	16,8 %
(19)	Summe (9) + (17)	77,4	70,7	99,1	102,7
(20)	Anteil an Rentenausgaben	39,6 %	34,0 %	38,9 %	39,7 %
(21)	Differenz nicht beitragsgedeckter Leistungen (erweitert) und Bundeszuschüsse				
(22)	a) absolute Differenz	23,5	13,4	31,3	34,4
(23)	Anteil der Rentenausgaben	12,0 %	6,4 %	12,3 %	13,3 %
(24)	b) absolute Differenz ³	19,6	-	-	
(25)	Anteil der Rentenausgaben	10,0 %	-	-	

¹ Approximative Schätzung unter Verwendung verfügbarer Strukturinformationen.

² Bezug ist die ArV/AnV bzw. die allgemeine Rentenversicherung; die Ausgaben der KnRV und Bundesbeteiligung an der KnRV sind nicht berücksichtigt. Ebenso blieben weitere zweckgebundene Bundesmittel wie z.B. AAÜG-Erstattungen und Beiträge des Bundes für Kindererziehungszeiten außen vor.

³ Kürzungen nach dem Rentenkorrektur- und dem Haushaltssanierungsgesetz wegen der Einführung von Beiträgen des Bundes für Kindererziehungszeiten.

⁴ Quelle: Bericht der Bundesregierung zu diesem Thema, in DRV 10/2004, S. 569–585, insbesondere S. 579.

⁵ Abschätzung im April 2010 für 2009, vgl. Dr. Reineke, in DRV 1/2012, S. 1–4, insbesondere S. 3.

⁶ Aktuelle Abschätzung Anfang 2019 für das Jahr 2017 auf Basis der endgültigen Rechnungsergebnisse und der Rentenstatistiken des Jahres 2017.

* Mehrausgaben für 2019 in Werten des Jahres 2017 aus den aktuellen Reformen (Mütterrente II mit 3,4 Mrd. Euro und hälftiger Zuschuss zu Zusatzbeitrag der KV auf die nicht beitragsgedeckten Leistungen 0,2 Mrd. Euro). Der vom Bund um 0,5 Mrd. Euro für 2019 erhöhte allg. Bundeszuschuss wurde auch in Werten des Jahres 2017 dargestellt.

DGB Rentenbericht –
vorgelegt von der Abteilung Sozialpolitik beim DGB Bundesvorstand,
Vorstandsbereich 04 – Annelie Buntenbach

Wir danken ganz besonders Prof. Dr. Gerhard Bäcker, Fellow am IAQ der Universität Duisburg-Essen, für seine Mitarbeit und Unterstützung.

Unser Dank gilt zudem den Kolleginnen und Kollegen des Wissenschaftlichen Beraterkreises des DGB zur Begleitung der Rentenkommission der Bundesregierung (Kommission Gerechter Generationenvertrag) sowie den Kolleginnen und Kollegen der Abteilungen / Bereiche Sozialpolitik der Mitgliedsgewerkschaften des DGB für ihre ideelle und tatkräftige Begleitung des Prozesses der Erstellung dieses Berichts.

Verantwortlich:
Annelie Buntenbach, Mitglied des Geschäftsführenden DGB Bundesvorstands

Presserechtlich verantwortlich:
Markus Hofmann, Leiter der Abteilung Sozialpolitik beim DGB Bundesvorstand

Gestaltung: Hansen Kommunikation, Köln

Druck: DCM Druck Center Meckenheim GmbH

DGB

**KURSWECHSEL:
DIE GESETZLICHE
RENTE STÄRKEN!**