

Plädoyer für eine nachhaltige Rentenpolitik auch über 2030 hinaus

1. Die Rentenversicherung – ein elementarer Bestandteil des Sozialstaates

Die Rentenversicherung ist mit 2014 über 53 Mio., davon über 36 Mio. aktiv Versicherten, über 20,6 Mio. Rentnern und Einnahmen und Ausgaben von jeweils rund 270 Mrd. Euro der größte Teilbereich sozialer Sicherung in Deutschland und damit elementarer Bestandteil des Sozialstaates. Sie wird im Umlageverfahren finanziert; mit den eingehenden Beiträgen werden die laufenden Renten bezahlt. Bei der Größe dieses Systems ist eine Kapitaldeckung ausgeschlossen. Notwendig wäre ein Kapital von mehr als 4 Billionen Euro. Die langfristige Sicherung der Renten beruht auf der Versicherungspflicht, die dem System auch die künftigen Generationen von Erwerbstätigen mit Ausnahme der Beamten und der meisten Selbständigen zuweist. In der Rentenversicherung ergänzen sich staatliche und private Verantwortung, der Staat organisiert die Vorsorge, der Einzelne betreibt sie.

Der Gesetzgeber ist zu einer nachhaltigen Rentenpolitik verpflichtet. Der Zwanzigjährige, der 2016 erstmals Beiträge entrichtet, wird 2063 mit 67 Jahren in Rente gehen, diese rund 20 Jahre bis 2083 beziehen und es kann sich dann noch für etwa 3 Jahre bis 2086 eine Witwenrente anschließen. Rechnet man die bis dahin verlängerte Lebenserwartung mit ein, sind wir bei 2090. Das ist der Zeithorizont, für den wir den heutigen Versicherten als Gegenleistung für ihre Beiträge Leistungen zusichern müssen. Die Politik darf daher rentenpolitisch nicht in Legislaturperioden denken, sie muss ihrer generationenübergreifenden Verantwortung gerecht werden.

2. Die Rentenversicherung: zukunftsfähig – weil anpassungsfähig

Dass sich Geschichte über 7 Jahrzehnte nicht voraussagen lässt, entbindet die Politik nicht von dieser Verpflichtung. Sie muss von der jetzt erkennbaren Zukunft ausgehen und Weichen stellen. Die Rentenversicherung hat in ihrer über 125jährigen Geschichte immer wieder auch existenzielle Herausforderungen gemeistert – erinnert sei nur an die beiden Kriege mit all ihren Folgen und an die Inflation. Die Eingliederung der Flüchtlinge nach 1945 und die Sozialunion als Teil der Wiedervereinigung wären ohne die im Umlageverfahren finanzierte Rentenversicherung nicht möglich

gewesen. Sie ist auch über 2030 hinaus zukunftsfähig, weil sie anpassungsfähig ist. Es gibt zu ihr keine sinnvolle Alternative. Zwar genießen Rentenanrechte den Eigentumsschutz des Grundgesetzes. Er schließt jedoch Eingriffe des Gesetzgebers nicht aus, die das System an geänderte Rahmenbedingungen anpassen und seine mittel- und langfristige Finanzierbarkeit absichern sollen.

3. Differenzierende Lösungen der Rentenversicherung für die demografische Herausforderung

Eine die Rentenpolitik schon der letzten Jahrzehnte dominierende Herausforderung ist das Altern unserer Bevölkerung. Die fernere Lebenswartung der 65Jährigen liegt derzeit für Männer bei über 17, für Frauen bei fast 21 Jahren. Das sind seit 1960 5 bzw. 6 Jahre mehr. Die Rentenbezugsdauer hat sich in dieser Zeit verdoppelt, statt 10 nun knapp 20 Jahre – eine Wertsteigerung der Rente, die mehr Beachtung verdient. Die Geburtenziffer liegt – obwohl sie in den letzten Jahren etwas angestiegen ist – nur bei 1,47 Kindern und ist eine wesentliche Ursache dafür, dass sich das Verhältnis der Aktiven zu den Rentnern, der Altersquotient, weiter verschlechtert. Kamen 1960 18 über 65Jährige auf Hundert 20 - 64Jährige, waren es 2013 bereits 34, 2030 werden es über 40 sein.

Auf diese Herausforderung hat die Politik seit 1989 mit einem Bündel von Maßnahmen reagiert, die die Rentner mit Leistungseinschränkungen, die Beitragszahler mit höheren Beitragssätzen und angehobenen Altersgrenzen und die Steuerzahler mit einem gestiegenen Bundeszuschuss getroffen haben. Vor allem wegen der mehrfach geänderten Anpassungsformel, deretwegen die Renten langsamer ansteigen als die Einkommen, beträgt das Rentenniveau vor Steuern, das 1990 bei 55% lag, 2016 nur noch 47%, es wird 2030 um die 44% liegen, eine Minderung um ein Fünftel. Der Beitragssatz ist derzeit dank der guten Konjunktur mit 18,7% so niedrig wie Ende der 1980er Jahre – doch er steigt bis 2030 auf 22%, bereits 2031 wird das gesetzliche Beitragssatzziel von 22% überschritten. Deswegen sinkt die Rendite der Rentenversicherung, bleibt aber mit 2,1 bis 2,5% positiv.

4. Der nur noch begrenzte Verantwortungsbereich der Rentenversicherung im Gesamtsystem der Altersvorsorge

Die Absenkung des Rentenniveaus hat das Sicherungsziel der gesetzlichen Rente verändert. Sie kann nicht mehr allein, sondern nur noch ergänzt durch die betriebliche und private Vorsorge eine auskömmliche Sicherung im Alter gewährleisten. Deswegen ist als staatlich geförderte private Altersvorsorge die „Riester-Rente“ eingeführt und die betriebliche Altersversorgung insbesondere durch den Anspruch auf Entgeltumwandlung attraktiver gestaltet worden. Wer die Möglichkeiten voll nutzt, erreicht im Alter – so die Bundesregierung – sogar ein etwas höheres Gesamtversorgungsniveau vor Steuern als heute - etwas über 50%.

Das ist die Theorie. 2015 unterließ mehr als $\frac{1}{4}$ der Beschäftigten jede zusätzliche Altersvorsorge. Der Anteil ist gerade bei den Einkommensschwächeren, die eine ergänzende Vorsorge am dringendsten brauchten, mit über 40% am größten. Nach wie vor hängt die Häufigkeit betrieblicher Altersvorsorge von der Branche des Betriebes und der Zahl seiner Mitarbeiter ab. Auch die „Riester-Rente“ hat ihre Ziele nicht erreicht. Die Zahl der Verträge ist zwar mit 16,5 Mio. relativ hoch, doch 2016 erstmals geringfügig rückläufig, nachdem sich der Zuwachs zuvor schon stark verlangsamt hatte. Knapp die Hälfte der Beschäftigten hat keinen Vertrag. Ein Fünftel der Verträge ruht, nur noch 6 Mio. Verträge sollen voll bespart werden. Hinzu kommt, dass in den Fällen der Entgeltumwandlung die Rente nicht ergänzt, sondern ersetzt wird. Die umgewandelten Entgelte unterliegen nicht der Rentenversicherungspflicht. In sehr vielen Fällen erfüllt sich daher die Erwartung des Gesetzgebers, dass die Minderung des Rentenniveaus durch betriebliche oder private Vorsorge ausgeglichen werden kann, nicht.

5. Die Notwendigkeit einer erneuten Anpassung der Rentenversicherung an die weitere demografische Entwicklung

Die Politik muss schon jetzt die Rentenversicherung an die fortschreitende demografische Entwicklung anpassen. Der Zeithorizont der jetzigen Regelungen reicht nur bis 2030. Nach der 13. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes aus 2015 nimmt die Bevölkerung von jetzt rund 81 Mio. bis 2025 leicht

zu, sinkt dann bis 2060 je nach Zuwanderung – alternativ 100 und 200tausend Personen im Jahr – auf zwischen 73 und 68 Mio. Personen. Bei einem weiteren Anstieg der Zahl der Geburten verläuft die Entwicklung etwas langsamer. Doch heute geborene Kinder werden erst in 20 Jahren aktiv zum Wirtschaftsleben beitragen, wenn der demografische Wandel längst Realität ist; 2060 könnte es aber über einen Beitragssatzprozentpunkt weniger ausmachen. Die fernere Lebenserwartung der 65Jährigen steigt bis 2060 um rund 6 Jahre, für Männer auf 88, für Frauen auf 91 Jahre. Die Bevölkerung im Erwerbsalter bis Ende 64 sinkt von heute rund 50 Mio. auf rund 36 Mio. Verlängerte sich das faktische Erwerbsalter bis 67, wären es 2 Mio. mehr.

Die Zahl der ab 65Jährigen wächst bis 2037 schnell, weil die Baby-Boomer-Generation in Rente geht, es sind dann 23 Mio., 40% mehr als 2013. Der Altenquotient von heute 34% erhöht sich bis dahin auf rund 56%, bis 2060 verdoppelt er sich. Geht man dagegen als Basis von den 67Jährigen aus, mindert sich der Anstieg um über ein Drittel. Die genannten Mittelwerte mögen sich im Detail verschieben, der Trend ändert sich nicht.

6. Auswirkungen auf Beitragssatz und Rentenniveau

Mit Berechnungen, wie sich all das auf die Rentenversicherung auswirkt, hält sich die Bundesregierung zurück, sie scheut die Ergebnisse. Es gibt aber mehrere in der Tendenz übereinstimmende Berechnungen u.a. der OECD, des Münchener Max-Planck-Instituts, der Prognos AG und von dem Sachverständigenrat. Der Beitragssatz zur Rentenversicherung wird danach für 2040 auf knapp 24%, 2050 auf 25% und 2060 auf 26% geschätzt; bei einem ungünstigen Szenario noch darüber. Der Gesamtsozialversicherungsbeitrag läge dann bei rund 50%. Weil Beitragssatz und Rentnerquotient steigen, sinkt das Rentenniveau vor Steuern bis 2040 auf rund 43%, bis 2060 auf rund 42%, im ungünstigen Fall noch darunter.

Daher: Es gibt keinen Spielraum für Wahlgeschenke. Der jetzigen Rentnergeneration geht es ohnehin besser als jeder anderen vorher oder nachher. Es ist schlimm genug, dass die Rente mit 63 und die Erweiterung der Mütterrente 2014 die Rentenfinanzen noch über 2030 hinaus stark belasten. Forderungen, das Rentenniveau nicht weiter absinken zu lassen, ohne zu erklären, wie das finanziert werden soll, sind un-

verantwortlich. Genauso verbietet sich eine erneute Erweiterung der Mütterrente mit Kosten von über 6 Mrd. Euro im Jahr. Die Politik darf das Problem nicht zu Lasten der nachfolgenden Generationen noch größer machen. Sie muss gegensteuern.

7. Mehr Beiträge

Dafür gibt es nicht viele Stellschrauben. Eine wäre, den Kreis der Versicherten zu erweitern. Das würde zwar nicht den Altenquotienten, wohl aber den Rentnerquotienten mindern. Doch werden Beitragszahler später Rentner. Zusätzliche Beitragszahler verschaffen daher nur mittelfristig einen Liquiditätsgewinn. Er kann aber den starken Anstieg des Rentnerquotienten zwischen 2020 und 2040 etwas glätten. Deshalb muss alles getan werden, das jetzt erreichte hohe Beschäftigungsniveau so lange wie möglich zu halten. Die Arbeitsmarktpolitik muss alles daran setzen, Arbeitslosigkeit weiter zurückzudrängen. Ansatzpunkte sind die Aus-, Fort- und Weiterbildung. Sinnvolle Sozialpolitik fängt mit der Bildungspolitik an. Weitere Handlungsfelder sind die Gesundheitsförderung, die Prävention und die Rehabilitation. Die Erwerbstätigkeit von Frauen muss, was Zahl und Kontinuität angeht, weiter gesteigert werden, auch um ihre eigene, vielfach defizitäre soziale Sicherung auszubauen. Dies setzt eine weiter verbesserte Vereinbarkeit von Familie und Beruf voraus. Die Erwerbsquote der Älteren ist zwar deutlich gestiegen, liegt aber noch hinter der anderer Länder zurück. Der Ausschluss der Langzeitarbeitslosen aus der Rentenversicherung, der sie zur Klientel der Grundsicherung werden lässt, sollte rückgängig gemacht werden. Auch Mindesteinkommen verbreitern die Beitragsbasis.

Zuwanderung kann das Problem nur mindern, soweit die Integration in die Gesellschaft und den Arbeitsmarkt gelingt. Doch gibt es insoweit bei der Aus-, Fort- und Weiterbildung große Defizite. Mit der Zeit werden aber auch Flüchtlinge wenn auch weniger qualifizierte Arbeit finden. Damit ist für die Rentenversicherung ein bescheidener Liquiditätsgewinn auf Zeit verbunden.

8. Beamte in die Rentenversicherung?

Manche machen es sich zu einfach. Die Absenkung des Rentenniveaus rückgängig zu machen, sei möglich, man brauche nur die Beamten und die Selbständigen in die Rentenversicherung einzubeziehen. Richtig an dieser populären Forderung ist: Könnten wir ein Altersvorsorgesystem neu erfinden, gäbe es keine Ausnahmen für Beamte und Selbständige. Aber in unserem historisch gewachsenen System weist die Beamtenversorgung eine längere Geschichte auf als die Rentenversicherung.

Das schützt nicht vor Veränderung. Doch erfasst die „institutionelle Garantie“ des Grundgesetzes zugunsten des Berufsbeamtentums auch die Beamtenversorgung. Sie abzuschaffen und die Beamten in die Rentenversicherung einzubeziehen, ist ohne eine Änderung des Grundgesetzes nicht möglich. Für eine entsprechende Änderung des Grundgesetzes gab und gibt es die notwendigen Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat nicht. Gäbe es sie, würden Bund, Länder und Kommunen, um eine doppelte Belastung durch Sozialversicherungsbeiträge und Pensionen zu vermeiden und um eine ständig steigende Last loszuwerden, fordern, dass die Rentenversicherung auch die pensionierten Beamten übernimmt. Die Rentenversicherung hätte sofort höhere Mehrausgaben. Die Beamten wären zudem wegen ihrer durchschnittlich längeren Lebensdauer „teure Risiken“.

Aber auch die Beamtenversorgung, die vor ähnlichen demografischen Problemen steht, muss angepasst werden. Dabei ist ihr „bifunktionaler“ Charakter zu berücksichtigen. Sie kombiniert Regelsicherung und betriebliche Altersversorgung. Die Änderungen im Bereich der Rentenversicherung sind nicht immer systemadäquat auf die Beamtenversorgung übertragen worden. Neue Verbeamtungen sollten auf das verfassungsrechtlich Notwendige begrenzt werden.

9. Selbständige in die Rentenversicherung?

Bei Selbständigen ist die Problematik eine andere. Die Freien Berufe (z.B. Ärzte, Apotheker, Rechtsanwälte) sind in berufsständischen Versorgungseinrichtungen abgesichert. Handlungsbedarf wird vor allem bei Solo-Selbständigen gesehen, die keine Mitarbeiter beschäftigen, meist nur geringe Einkommen beziehen und im Alter

häufig zur Klientel der Grundsicherung gehören. Deren Einbeziehung in den Schutz der Rentenversicherung wäre notwendig. Aufgabe der Sozialversicherung war es stets, diejenigen, die auf Erwerbsarbeit angewiesen sind, für den Ausfall oder die Minderung ihrer Erwerbsfähigkeit kollektiv vorsorgen zu lassen, auch um staatliche Hilfe zu vermeiden. Angesichts dieses Ziels kommt dem Unterschied zwischen abhängiger Beschäftigung und selbständiger Tätigkeit immer weniger Bedeutung zu. Doch können viele Solo-Selbständige die vollen Rentenbeiträge nicht aufbringen. Daran sind Lösungen bisher gescheitert. Ein nennenswerter Beitrag zur Bewältigung der langfristigen Finanzprobleme wäre mit ihrer Einbeziehung in die Rentenversicherung jedenfalls nicht verbunden.

10. Eine Erhöhung der Beitragsbemessungsgrenzen

Rentenbeiträge werden bis zur Beitragsbemessungsgrenze erhoben. Sie erfasst Einkommen bis etwas mehr als dem Doppelten des Durchschnittseinkommens. Würden sie – anpassungsneutral – erhöht, nähme zwar die Beitragsbelastung zu, aber – anders als bei einem höheren Beitragssatz – „nur“ für Versicherte mit höheren Einkommen. Sie bekämen dafür entsprechend höhere Renten. 2013 hatten rund 1,5 Mio. Versicherungspflichtige Einkommen oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze. Bei ihrer Anhebung um rund ein Drittel, das wäre in den alten Bundesländern auf rund 100.000 Euro, könnten sich grob geschätzt über 4 Mrd. Euro zusätzliche Beiträge ergeben, derzeit 0,4 Beitragssatzprozentpunkte. Auf jeden Fall sollte die in ihren Auswirkungen ungerechte Sozialabgabenfreiheit der Entgeltumwandlung aufgehoben werden. Sie begünstigt nur einen Teil der Arbeitnehmer, mindert aber für alle das Rentenniveau. Es geht dabei um bis zu 4% des Bruttoeinkommens. Beide Maßnahmen brächten aber im Gegensatz zu einer Anhebung des Beitragssatzes wegen der später höheren Renten nur einen mittelfristigen Liquiditätszuwachs.

11. Rentenniveau und Rentnerarmut

Eine wichtige Stellschraube ist das Rentenniveau. Es wird wegen des Anstiegs des Beitragssatzes und des Rentnerquotienten und der deswegen niedrigeren Anpassungen um bis zu 6 Prozentpunkte absinken. Die Sorge ist, dass deswegen vermehrt Rentnern Armut drohe. Da wurde mehrfach mit falschen Zahlen Angst geschürt. Niedrige Renten sind kein Beleg für Altersarmut. Sie können mit Beamtenpensionen, Leistungen der berufsständischen Versorgungswerke oder der betrieblichen und privaten Altersvorsorge zusammentreffen. Die niedrigere Rente der nur teilzeitbeschäftigt gewesenen Ehefrau ist ein Zusatzeinkommen zum Rentnerhaushalt, daher kein Indiz für Armut.

2014 waren etwas über 20% unserer Bevölkerung armutsgefährdet, 5% arm. Bei den über 65Jährigen lagen die Werte niedriger, die über 65jährigen Männer hatten mit 2,5% den in der Gesamtbevölkerung niedrigsten Anteil an Armut. Es haben auch nur 2,5% der Rentner und Rentnerinnen ergänzend Grundsicherung im Alter bezogen, meist Frauen. Altersarmut ist derzeit kein allgemeines Problem. Betroffen sind vor allem Geringqualifizierte, Bezieher von Erwerbsminderungsrenten, Langzeitarbeitslose, Solo-Selbständige, Alleinerziehende bzw. geschiedene Frauen und Personen mit Migrationshintergrund – Personen, von denen die meisten schon vor dem Rentenbezug auf Sozialhilfe angewiesen waren. Altersarmut ist nahezu immer die Folge von Einkommensarmut. Allerdings steigt die Zahl. Seit 2003 hat sie sich verdoppelt. Das liegt vor allem daran, dass die Zahl der ergänzend auf Grundsicherung angewiesenen Erwerbsminderungsrentner sich seitdem mehr als verdreifacht hat, und, dass viele Erwerbsbiografien Lücken aufweisen, in denen z.B. nicht versicherte selbständige Tätigkeiten ausgeübt worden sind. Es liegt im Trend der Entwicklung, dass sich der Anteil der Grundsicherungsfälle bei Rentnern erhöhen wird, bis 2030 auf über 3,5% – eine Folge auch der wegen der Rente mit 67 wieder vermehrten Abschlüsse und der weiteren Niveauabsenkung.

Ein sinkendes Rentenniveau bedeutet nicht, dass Renten gekürzt werden, sie steigen „nur“ weniger stark an als die Löhne. Trotzdem wird auch künftig ihr Abstand zu den Leistungen der Grundsicherung größer, weil sie stärker als diese steigen. Eine zunehmende Rentnerarmut beträfe auch wegen der zunehmenden Frauenerwerbstä-

tigkeit nicht den „normalen“ Zwei-Personen-Rentnerhaushalt. Von den Problemgruppen würden aber mehr ergänzend auf die Grundsicherung angewiesen sein. Daher wird die Politik alles daran setzen, die sich abzeichnende Niveauabsenkung zu mindern. Allerdings müsste, würde das Niveau z.B. um vier Prozentpunkte angehoben, der Beitragssatz um zwei weitere Prozentpunkte ansteigen auf zwischen 28 und 29%.

12. Die unzureichende Ergänzung der Rentenversicherung durch die betriebliche und private Vorsorge

Finanziell ist für die Versicherten ihr Gesamtversorgungsniveau aus gesetzlicher und privater Vorsorge entscheidend. Notwendig ist daher, über verbesserte Möglichkeiten der betrieblichen und privaten Vorsorge nachzudenken, damit das Gesamtversorgungsniveau für möglichst viele in etwa gehalten werden kann. Die Gründe dafür, dass die Rentenversicherung nur unzureichend durch die betriebliche und private Vorsorge ergänzt wird, sind zahlreich. Die „Riester-Rente“ ist immer noch zu kompliziert, der Markt zu unübersichtlich. Es soll über 2.000 Anbieter mit 4.300 verschiedenen Produkten geben. Die niedrigen Zinsen haben dazu geführt, dass die Rendite der Rentenbeiträge höher ist als der Garantiezins der privaten Versicherungen. Die hohen Vertriebskosten der „Riester-Renten“ kontrastieren deutlich zu den niedrigen Verwaltungskosten der Rentenversicherung. Außerdem haben die Turbulenzen an den Kapitalmärkten und das anhaltend niedrige Zinsniveau verstärkt Zweifel an der Effektivität einer kapitalgedeckten Altersvorsorge aufkommen lassen.

Die Forderung, die steuerliche Förderung der „Riester-Renten“ einzustellen und die Mittel für einen höheren Bundeszuschuss zu verwenden, ist bestenfalls gut gemeint. Die geschlossenen Verträge genießen Bestandsschutz. Der Vorschlag der hessischen schwarz-grünen Minister, eine obligatorische „Deutschland-Rente“ einzuführen, die von der Rentenversicherung gemanagt werden soll, ist ebenfalls abzulehnen. Das ist keine Aufgabe der Rentenversicherung und es gäbe zu viel Geld und zuviel Marktmacht in der Zuständigkeit einer staatlichen Einrichtung. Vielleicht sollten die privaten Versicherungen einmal über gemeinsame, einfach strukturierte Fonds als Standardprodukte nachdenken.

Die betriebliche Altersvorsorge obligatorisch auszugestalten, wäre mit zahlreichen Problemen verbunden. Der damit verbundene Grundrechtseingriff kann nicht gerechtfertigt werden, wenn bereits die gesetzlich zur Pflicht gemachte Rentenversicherung Sozialhilfebedürftigkeit verhindert und die private Vorsorge Elemente des sozialen Ausgleichs nicht enthält. Für wen alles müssten wegen der bereits bestehenden privaten oder betrieblichen Vorsorge Befreiungsmöglichkeiten vorgesehen werden? Deshalb wäre eine „opting-out“ - Lösung zwingend. Sie darf aber nicht – wie bisher die Entgeltumwandlung – zu Lasten der Rente gehen.

13. Wider die „Lebensleistungsrente“

Kann einer steigenden Altersarmut mit der von der Koalition geplanten „Lebensleistungsrente“ begegnet werden? Sie soll denen zu Gute kommen, deren Lebensleistung nicht zu einer ausreichenden Rente gereicht hat, die, obwohl sie lange Jahre Vollzeit gearbeitet und ergänzend privat vorgesorgt haben, dennoch nur eine Rente beziehen, die die Sozialhilfe nicht übersteigt. Die Leistung soll mit rund 880 Euro im Monat knapp oberhalb der Grundsicherung liegen und den Betroffenen den Gang zum Sozialamt ersparen.

Wenn er für diese Personen als unzumutbar erachtet wird, wieso ist er dann einer Frau zumutbar, die, weil sie Kinder erzieht und nicht arbeiten kann, auf Sozialhilfe angewiesen ist? Die Sozialhilfe wird abgewertet. Die Rente ist als Vorsorgesystem lohn- und beitragsorientiert. Dem, der nur wenig eingezahlt hat, kann sie keine die Grundsicherung übersteigende Leistung gewähren. Armutsverhinderung ist Aufgabe der Sozialhilfe. Wird beides vermischt, kommt es zu gleichheitswidrigen Systembrüchen. Die gesetzliche Rente spiegelt die Lebensleistung wider; die angedachte Leistung wäre hingegen eine von der Bedürftigkeit beider Ehegatten abhängige „Sozialhilfe de luxe“, die ihr Ziel, Armut zu verhindern, nur in wenigen Fällen erreichen könnte. Selbst die meisten derjenigen, die sie beziehen würden, blieben ergänzend auf Sozialhilfe angewiesen und müssten zweimal ihre Bedürftigkeit offenbaren. Begründet wird die „Lebensleistungsrente“ wider besseres Wissen damit, dass denen geholfen werden soll, die lange in Vollzeit erwerbstätig waren. Unbestritten ist aber, dass nirgendwo gespeichert ist, ob Versicherte vollzeit- oder teilzeitbeschäftigt waren. Auch der nur geringfügig Beschäftigte, hätte Anspruch auf diese Leistung. Dass man

sie ohnehin bekäme, ist ein Anreiz, nur das Minimum an Arbeit legal zu erbringen und den Rest schwarz.

Mit der „Lebensleistungsrente“ wird die Bereitschaft, vorzusorgen, untergraben. Wer mit Beiträgen eine Rente in Höhe von 880 Euro erworben hat, erhielte genauso viel wie jemand, dessen Vorsorge nur zu einer Rente von 380 Euro gereicht hat, der aber ergänzend in Höhe von 500 Euro ohne entsprechende Vorleistung die „Lebensleistungsrente“ bekäme. Der mit der Rente von 880 Euro würde sich zu Recht fragen, warum er die mit über 116.000 Euro höhere Beitragsleistung erbracht hat, wenn er die gleich hohe Leistung für viel weniger Geld hätte bekommen können. Die Kosten für diese Leistung wären sehr hoch, weil sie auch in das Ausland exportiert werden müsste und ausländische Beitragszeiten anzurechnen wären. Die zugesagte Steuerfinanzierung ist keineswegs sicher. Die Politik sollte endlich Vernunft walten lassen und das Vorhaben begraben, zumal es weniger problematische Alternativen gäbe, etwa Vorsorgefreibeträge bei der Grundsicherung.

14. Anhebung der Altersgrenzen

Die Altersgrenze ist die zweite wichtige Stellschraube zur Regulierung der Rentenausgaben. Die Regelaltersgrenze 65 wird seit 2012 bis 2029 stufenweise auf 67 angehoben. Sie liegt 2016 bei 65 Jahren und 5 Monaten. Das durchschnittliche Zugangsalter für Altersrenten lag 2014 mit 64,1 Jahren noch über ein Jahr darunter. Von einer Altersgrenze 67, die ab 2029 gilt, sind wir weit entfernt. Würden wir sie faktisch erreichen, minderte das den Anstieg des Rentnerquotienten deutlich, wenn nicht, wären 2030 der Beitragssatz um rund ein Prozentpunkt höher und das Rentenniveau um über ein Prozentpunkt niedriger, damit die Ausgangssituation für die Zeit danach noch ungünstiger.

Die Rentenlaufzeiten haben sich seit 1960 auf 20 Jahre verdoppelt. Sie würden, wenn sich nichts ändert, bis 2060 auf 24 Jahre für Männer und 26 Jahre für Frauen steigen, der Altenquotient verdoppelte sich auf bis zu 69%. Die Dauer der Erwerbstätigkeit wäre bei Vielen nicht einmal mehr doppelt so lang. Daher kann eine weitere Heraufsetzung der Altersgrenze für die Zeit nach 2030 kein Tabu sein. Sie nimmt den Versicherten nichts weg; es geht nur der Zuwachs an Lebenserwartung nicht mehr

voll zu Lasten der jüngeren Generationen. Man brauchte diesen Schritt nur dann nicht, wenn man bereit wäre, den Beitragssatz auf bis zu 27% ansteigen und das Rentenniveau vor Steuern auf bis zu 41% absinken zu lassen. Beides wird man nicht wollen.

Der Bundesfinanzminister hat die Rente mit 70 ins Gespräch gebracht und Kritik geerntet; die Bundesbank und die meisten Ökonomen sehen das wie er. Die OECD und der Sachverständigenrat werben für einen Automatismus, nach dem sich die Regelaltersgrenze entsprechend der Veränderung der durchschnittlichen Lebenserwartung verschiebt. Für ihn haben sich bereits Norwegen, Dänemark, Italien und die Niederlande entschieden. Eine solche Lösung ist für die künftige Entwicklung offen und damit auch politisch leichter durchzusetzen. Vorgeschlagen wird, die Lebensarbeitszeit und die Dauer des Rentenbezugs im Verhältnis von zwei (Arbeitszeit nach dem Alter 20) zu eins (Rentenbezug) aufzuteilen.

Doch bewirkt eine Anhebung der Altersgrenze keine Wunder. Wird die Altersgrenze angehoben und arbeiten die Versicherten z.B. bis 67, zahlen sie zwar länger Beiträge, erwerben dafür aber auch höhere Rentenanwartschaften. Gegenüber der Altersgrenze 65 spart die Rentenversicherung nur den Zuschlag, den sie bei einer erst nach der Regelaltersgrenze beginnenden Rente hätte zahlen müssen, je Jahr sind dies aber doch 6% der Rente. Wer mit 65 2 Jahre vorzeitig in Rente ginge, müsste Abschläge in Höhe von 7,2% der Rente in Kauf nehmen.

Für eine solche Lösung sprechen folgende Überlegungen:

- Der Anstieg des Beitragssatzes würde geringer ausfallen.
- Das Rentenniveau müsste nicht so stark absinken.
- Eine weitere Anhebung der Altersgrenze um z.B. zwei Jahre würde nur etwa ein Drittel der zusätzlichen Lebenszeit ausmachen, um den Rest würde sich die Rentenbezugsdauer weiter verlängern.
- Anders als bei einem Beitragssatzanstieg würden die Versicherten von dem vermeintlichen „Opfer“ in Form der längeren Lebensarbeitszeit profitieren, weil sie in ihr zusätzliche Rentenansprüche erwerben und damit eine Absenkung ihres Rentenniveaus ganz oder teilweise auffangen können.

- Auch würden das Niveau der privaten und betrieblichen Vorsorge und damit das Gesamtversorgungsniveau ansteigen.
- Anders als ein Anstieg des Beitragssatzes würde eine Anhebung der Regelaltersgrenze den Bundeszuschuss nicht zusätzlich erhöhen; ein Argument, das im Zusammenhang mit der Schuldenbremse beachtlich ist.
- Eine weitere Anhebung der Altersgrenzen macht eine Verlängerung der Zurechnungszeit bei den Renten wegen Erwerbsminderung oder wegen Todes notwendig, was die oft prekäre Situation dieser Rentner verbessern würde, jedoch mit Mehrkosten verbunden ist.
- Eine durch tarifvertragliche Leistungen abgesicherte stärkere Flexibilisierung der Altersgrenzen, die ab 2017 kommen soll, könnte selbst für Berufe mit besonderer körperlicher Belastung eine Anhebung der Regelaltersgrenze zumutbar werden lassen. Um Abschläge bei vorzeitigem Rentenbeginn zu mindern, wird die Möglichkeit geschaffen, schon ab 50 zusätzliche Beiträge entrichten zu können. Auch sollten tarifvertragliche Ansätze wieder belebt werden, die durch die Rente mit 63 verschüttet wurden.
- Eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit würde dazu führen, dass sich das Erwerbspersonenpotential erhöht verbunden mit einem gesamtwirtschaftlich positiven Wachstumseffekt.

Zu bedenken ist, dass eine – verfassungsrechtlich zulässige – Anhebung der Altersgrenzen wegen des Vertrauensschutzes längere Übergangsregelungen braucht und nur stufenweise vollzogen werden kann. Daher: Je mehr Zeit bis zum Inkrafttreten einer solchen Regelung vergeht, umso geringer ist ihr Einspareffekt. Die Politik verliert kostbare Zeit, wenn sie weiter die Probleme leugnet und mit einer Entscheidung bis nach 2030 wartet.

15. Änderungen bei den Abschlägen

Der vorzeitige Rentenbezug geht von der Rente für besonders langjährig Versicherte abgesehen nicht mehr zu Lasten der Solidargemeinschaft. Der Versicherte zahlt für jeden Monat einen Abschlag von 0,3% der Rente – es ist der „Preis“ für die längere Rentenlaufzeit. Wer den Rentenbeginn hinausschiebt, bekommt pro Monat 0,5% Zuschlag. In kapitalgedeckten Vorsorgesystemen beträgt der Abschlag bis zu 0,6%, in

ihnen ist allerdings der Kapitalzins Maßstab für die Berechnung des Abschlags, während er sich in der Rentenversicherung an der Anpassungsdynamik orientiert. Eine Erhöhung steht politisch nicht zur Diskussion – wegen der längeren Rentenlaufzeiten müsste eher eine Absenkung in Betracht gezogen werden.

Dass Versicherte mit 45 Versicherungsjahren mit 63 bzw. 65 Jahren ohne Abschläge in Rente gehen können, ist eine krasse Fehlentscheidung. Der im Vergleich zu allen anderen Versicherten zwei Jahre längere Rentenbezug ist ein grundloses Geschenk – 2016 für den Durchschnittsverdiener in Höhe von fast 33.000 Euro, das die anderen die Versicherten, insbesondere die mit niedrigeren Renten, bezahlen müssen. Das muss korrigiert werden. Es wäre ein Fehler, die Abschläge bei Erwerbsminderungsrenten zu streichen. Alle Älteren würden dann versuchen, über eine Erwerbsminderungsrente abschlagsfrei vorzeitig in Rente zu gehen. Außerdem ist wegen der Einführung der Abschläge bei Erwerbsminderungsrenten zum Ausgleich die Zurechnungszeit deutlich erhöht worden, dieser Weg sollte, besonders wenn die Altersgrenzen heraufgesetzt werden, weiter beschritten werden.

16. Der Bundeszuschuss

Neben den Beiträgen sind die Bundeszuschüsse die zweitwichtigste Finanzierungsquelle der Rentenversicherung. Sie machten 2015 62,4 Mrd. Euro und damit etwas mehr als 23% der Einnahmen aus. Sie werden u.a. entsprechend der Entwicklung der durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelte und der des Beitragssatzes fortgeschrieben und bis 2060 von 4% des Bruttoinlandsprodukts auf 5,6% ansteigen. Aufgabe der Bundeszuschüsse ist zum einen, die der Rentenversicherung aufgebürdeten nicht-beitragsgedeckten Leistungen zu finanzieren. Sie sind zum andern Ausdruck und Folge der politischen Verantwortung des Staates für das von ihm organisierte Pflichtversicherungssystem, sie sind die Kehrseite des Eigentumsschutzes der Renten. Insoweit ist ihre Höhe grundsätzlich eine politische Entscheidung. Dies gilt auch für die Frage, ob sie nach 2030 wegen des starken Anstiegs des Rentnerquotienten über die reguläre Fortschreibung hinaus erhöht werden sollen, wie es bei der Reform 1989/1992 geschehen ist. Zugesagt ist, dass die 2014 erweiterte „Mütterrente“ wesentlich stärker aus Steuermitteln finanziert werden soll. Zu ändern ist auch, dass die allgemeine Rentenversicherung an die knappschaftliche Rentenversicherung einen

sachlich nicht gerechtfertigten „Wanderungsausgleich“ in Höhe von über zwei Mrd. Euro zu zahlen hat, der deren Defizit mindert, für das der Bund aufzukommen hat.

17. Rentenversicherung und Familienlastenausgleich

Die sehr populäre Forderung, dass Personen, die Kinder erziehen, wegen ihres – wie es heißt – „generativen“ Beitrags nur einen deutlich geminderten Rentenversicherungsbeitrag zu zahlen brauchten, ist 2015 erneut von dem Bundessozialgericht zurückgewiesen worden. Zu Recht. Der Kinderlastenausgleich ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, weil alle Altersvorsorgesysteme, gleich wie sie finanziert werden, auf die nachwachsende Generation angewiesen sind. Er ist daher durch Steuern zu finanzieren. Im Übrigen findet in der Rentenversicherung bereits ein beträchtlicher – zum Teil steuerfinanzierter – Kinderlastenausgleich statt, vor allem über Kindererziehungs- und -berücksichtigungszeiten. Für die Erziehung eines Kindes können 2016 Rentenansprüche von bis zu 150 Euro im Monat gutgeschrieben werden, die einem Beitragswert von 35.000 Euro entsprechen. Der gegen die Entscheidung des Bundessozialgerichts eingelegte Verfassungsbeschwerde werden daher keine Erfolgsaussichten eingeräumt. Auch wenn ein weiterer Ausbau des Kinderlastenausgleichs zwar nicht verfassungsrechtlich geboten ist, wäre er sozialpolitisch sinnvoll. Statt wie 2014 die Kindererziehungszeiten vor 1992 um ein Jahr zu verlängern, wäre es viel effektiver und finanziell weniger aufwändig gewesen, diese Zeiten steuerfinanziert speziell für Personen zu verlängern, die mehrere Kinder erziehen; gerade sie haben es sehr schwer, eine Erwerbstätigkeit auszuüben. Diese Chance und sehr viel Geld sind leider vertan.

18. Handlungsoptionen und Generationengerechtigkeit

Aus dem Ausgeführten ergeben sich folgende Schlussfolgerungen:

- a) Die Rentenversicherung muss bis 2060 wegen des nach wie vor steigenden Altersquotienten je nach Zuwanderung und Kinderhäufigkeit mit einem Anstieg des Beitragssatzes auf 26% und einem weiteren Absinken des Rentenniveaus auf 42 % rechnen.
- b) Daher scheiden rentenpolitische Vorhaben, die mit Mehrkosten verbunden sind, wie z.B. die Einführung einer – auch aus anderen Gründen abzulehnen-

- den – „Lebensleistungsrente“, eine erneute Verlängerung der Mütterrente oder eine Anhebung des Rentenniveaus speziell in den neuen Bundesländern aus.
- c) Die Politik muss alles daran setzen, den Höchststand an Beschäftigung, den wir derzeit erreicht haben, nicht nur zu halten, sondern ihn noch auszubauen. Ziel ist insbesondere, dass die Erwerbstätigkeit von Frauen weiter steigt und kontinuierlicher wird. Die Erwerbsquote der Älteren muss auch durch Maßnahmen der Fort- und Weiterbildung und der Rehabilitation weiter gesteigert werden. Anreize, vorzeitig aus dem Erwerbsleben auszusteigen, wie die abschlagsfreie Rente mit 63 bzw. mit 65 Jahren, sollten wieder beseitigt werden. Auch sollte der Ausschluss der Langzeitarbeitslosen aus der Rentenversicherung rückgängig gemacht werden.
 - d) Eine Einbeziehung der Beamten in die Rentenversicherung scheidet aus verfassungsrechtlichen Gründen aus. Sie wäre wegen der dann später zu zahlenden Renten nicht nur ein nur vorübergehender Liquiditätsgewinn, sondern wegen der dann mit zu übernehmenden Pensionslasten und der höheren Lebenserwartung ein zu schlechtes Geschäft für die Rentenversicherung.
 - e) Die Solo-Selbständigen sollten, um für sie Armut im Alter zu vermeiden, in die Rentenversicherung einbezogen werden. Der Liquiditätsgewinn für die Rentenversicherung ist jedoch vom Volumen her und zeitlich begrenzt.
 - f) Über eine Anhebung der Beitragsbemessungsgrenzen sollte nachgedacht, die ungerechte Sozialabgabenfreiheit der Entgeltumwandlung aufgehoben werden.
 - g) Eine weitere Absenkung des Rentenniveaus würde die bislang recht niedrige Armutsquote bei Rentnern etwas erhöhen. Betroffen wären vor allem Risikogruppen wie gering Qualifizierte, Solo-Selbständige, Langzeitarbeitslose, Erwerbsgeminderte oder Alleinerziehende und geschiedene Frauen. Eine isolierte Stabilisierung des Rentenniveaus würde die Beiträge zusätzlich deutlich ansteigen lassen. Vordringlich sind Maßnahmen, die beides erreichen: eine Minderung sowohl des Beitragssatzanstiegs als auch der Niveauabsenkung.
 - h) Daher ist eine weitere Heraufsetzung der Regelaltersgrenze in Betracht zu ziehen. Empfohlen wird ein Automatismus, nach dem, wenn die Lebenserwartung steigt, sich die Lebensarbeitszeit im Verhältnis 2:1 verlängert. Der Einspareffekt wird allerdings begrenzt dadurch, dass Versicherte, die länger ar-

beiten, dadurch höhere Rentenanrechte erwerben. Sie können so für sich die allgemeine Niveauabsenkung ausgleichen.

- i) Eine Veränderung bei den Abschlägen wegen vorzeitigem Rentenbezugs sollte nicht erfolgen. Dass Versicherte, auch wenn sie 45 Versicherungsjahre aufweisen können, ohne Abschläge vorzeitig in Rente gehen können, sollte wieder abgeschafft werden.
- j) Eine Ergänzung der gesetzlichen durch eine private Altersvorsorge bleibt weiter sinnvoll. Die Forderung nach einer Reform der „Riester-Rente“ ist berechtigt. Die betriebliche Altersversorgung kann nur dann verpflichtend vorgesehen werden, wenn es eine „opting-out“-Regelung gibt.
- k) Die Erweiterung der „Mütterrente“ 2014 sollte gänzlich durch Steuern finanziert werden. Der Wanderungsausgleich zugunsten der knappschaftlichen Rentenversicherung, der dem Bund zugute kommt, sollte abgeschafft werden.
- l) Eine Verlängerung der steuerfinanzierten Kindererziehungszeiten wäre wünschenswert, sollte aber nach der Kinderzahl gestaffelt erfolgen. Eine Beitragsentlastung für Personen, die Kinder erziehen, scheidet aus.

Die notwendigen Reformen machen deutlich, dass es in der Alterssicherung – wie auch sonst im Recht – keine volle Gleichbehandlung der Generationen in ihrer zeitlichen Abfolge geben kann. Jedes Reagieren auf gesellschaftliche Veränderungen wäre ausgeschlossen. Das Recht wäre demokratischer Entscheidung und Gestaltung entzogen. Es gäbe keinen sozialpolitischen Fortschritt auf der einen und keine notwendigen Korrekturen bei sich verschlechternden Rahmenbedingungen auf der anderen Seite. „Generationengerechtigkeit“ nur auf den Beitragssatz zur Rentenversicherung und das Rentenniveau zu verkürzen, wäre auch viel zu eng. Es ließe die geschichtlichen Lasten, die jede Generation zu tragen hat, die Zahl der Kinder, die sie hinterlässt, das Wissen und die Kultur, die Umwelt, die Infrastruktur, den Reichtum und die Schulden, die sie „vererbt“, und vieles andere außen vor. Es gibt, das sagt auch das Verfassungsrecht, keinen Anspruch auf Gleichbehandlung über die Zeit hinweg; es kann ihn auch nicht geben, weil er jede Veränderung ausschließen und das Bestehende zementieren würde.

Doch müssen wir darauf achten, dass der Preis für das Altern unserer Bevölkerung auf möglichst viele Generationen verteilt wird; auch die jetzige hat mit gekürzten Zu-

wachsen ihrer Versorgung und einem späteren Renteneintritt ihren Anteil zu tragen. Weil sie wegen der gestiegenen Lebenserwartung die Rente trotzdem länger bezieht, ist das auch nicht unbillig. Nach allen Prognosen der zukünftigen wirtschaftlichen Entwicklung nimmt die Arbeitsproduktivität weiterhin zu. Auch in Zukunft können sich die Arbeitnehmer für den Lohn einer Stunde Arbeit immer mehr leisten. Die Löhne aber auch die Renten werden sich „real“ weiter erhöhen. Dies entschärft nicht nur die Frage nach der Zukunft der Alterssicherung, sondern auch die nach der ihr zugrunde liegenden Generationensolidarität und -gerechtigkeit.