

Ralf Kreikebohm, Uwe Kolakowski, Svenja Reiber, Jürgen Rodewald

Die rentenpolitische Agenda 2030

Die Zukunftsfähigkeit der gesetzlichen
Alterssicherung vor dem Hintergrund
gesellschaftlicher Veränderungen

2. überarbeitete und aktualisierte Auflage



1 Einleitung

Mit dem RV-Leistungsverbesserungsgesetz¹ hat die große Koalition das mit Abstand finanziell umfangreichste Sozialpaket in der Geschichte der Bundesrepublik im Sommer 2014 auf den Weg gebracht. Sie ist dafür von der Opposition politisch und von allen Renten- und Sozialexperten² scharf kritisiert worden, während sie in der Bevölkerung große Zustimmung erfahren hat³. Doch auch für dieses Reformpaket gilt der bekannte Ausspruch: Nach der Reform ist vor der Reform. Insofern war es geradezu folgerichtig, dass im Bundestagswahlkampf ab Sommer 2017 erneut um soziale Gerechtigkeit gerungen wurde. Insbesondere die Definition eines auskömmlichen Leistungsniveaus wurde zum zentralen Punkt der Debatte um die künftige Alterssicherung.

Mit dem RV-Leistungsverbesserungsgesetz wurde der Reformbedarf in der gesetzlichen Rentenversicherung im Besonderen und in der Alterssicherung im Allgemeinen keineswegs gelöst, eher im Gegenteil⁴: Die gute Beschäftigungssituation und die damit verbundenen Beitragseinnahmen haben zu einem Anwachsen der Nachhaltigkeitsrücklage von mehr als 1,8 Monatsausgaben (= 35 Mrd. Euro) im Jahr 2014 geführt⁵. Doch dieses gute finanzielle Polster wird durch das beschlossene Rentenpaket rasch, d. h. bis Ende des Jahrzehnts, abgebaut sein, wozu auch die Beitragssatzsenkung ab 01.01.2015 auf 18,7% beitragen wird. Bereits Ende 2017 wird die Nachhaltigkeitsrücklage auf rund 30 Mrd. Euro und Ende 2021 auf rund 7,8 Mrd. Euro zurückgegangen sein.

Das hohe finanzielle Polster der gesetzlichen Rentenversicherung wird also in den nächsten Jahren schmelzen wie das „Eis in der Mittagssonne“⁶. Ende 2014 ist die Schwankungsreserve erneut auf 1,91 Monatsausgaben gestiegen⁷. Nach den aktuellen Finanzvorausschätzungen vom Herbst 2017 wird die Nachhaltigkeitsrücklage in den nächsten Jahren kontinuierlich abgebaut und im Jahre 2022 die Untergrenze von 0,2 Monatsausgaben unterschreiten⁸. Deshalb ist nach den aktuellen Annahmen zur wirtschaftlichen Entwicklung nunmehr im Jahre

1 Gesetz über Leistungsverbesserungen in der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Leistungsverbesserungsgesetz) vom 23.06.2014 (BGBl. I, S. 787 ff.).

2 Vgl. Kreikebohm, Die Lebensstandardsicherung der gesetzlichen Rentenversicherung als auslaufendes Modell?, in: SGB 2015, S. 181 ff. (186 ff.); Schmähl, Zu einigen Zukunftsaufgaben in der deutschen Alterssicherungspolitik, in: rv 2015, S. 163 ff., Rixen, Die Rente ist sicher – echt jetzt?!, Editorial NZS Heft 16, 2017; Ruland, Plädoyer für eine nachhaltige Rentenpolitik auch über 2030 hinaus, in: NZS 2016 S. 721 ff.

3 Nach verschiedenen Umfragen halten knapp 80% der Befragten die Verbesserungen im Rentenrecht für richtig und notwendig.

4 Siehe dazu Urban, Rente: Trotz Zwischenhoch droht ein Unwetter, in: SozSich 2015, S. 384 f.

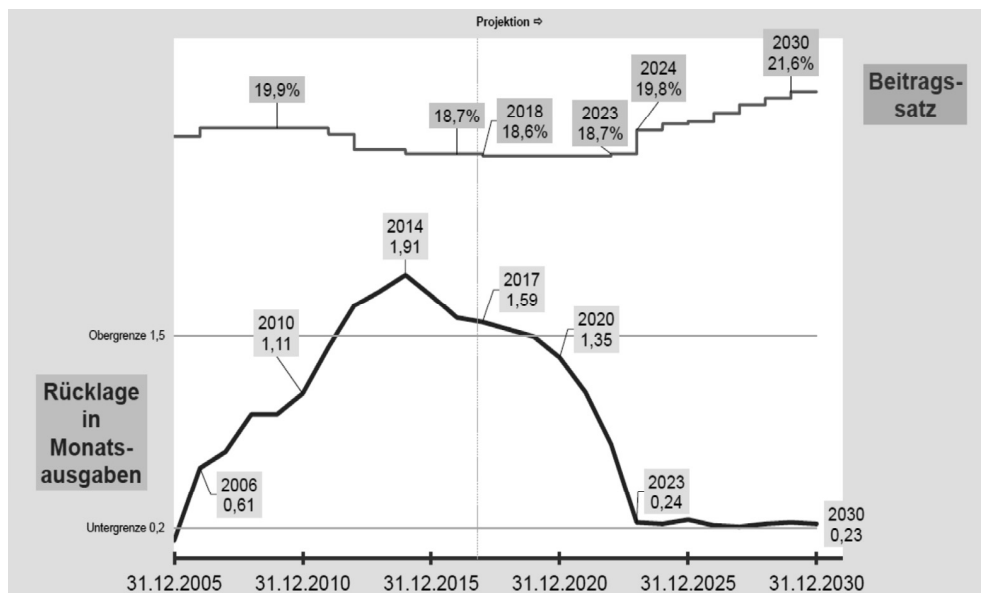
5 Buntenbach, Bundesvertreterversammlung 02.07.2015, Manuskript Folie 10.

6 Der auf Seehofer zurückgehende Ausspruch betraf einen ganz anderen Sachverhalt, passt aber auf die Finanzentwicklung in der Rentenversicherung genau.

7 Gunkel, Bundesvertreterversammlung 3.12.2015, Manuskript, S. 2.

8 Gunkel, a. a. O., (Fn. 7), S. 9.

Übersicht 1: Weitere Entwicklung Beitragsatz und Nachhaltigkeitsrücklage bis 2030



Stand: Finanzschätzung Oktober 2017

Quelle: DRV Bund

2022 mit einem deutlichen Anstieg des Beitragssatzes von gegenwärtig und bis 2021 stabil bleibenden 18,7% auf dann 19,1% zu rechnen.⁹

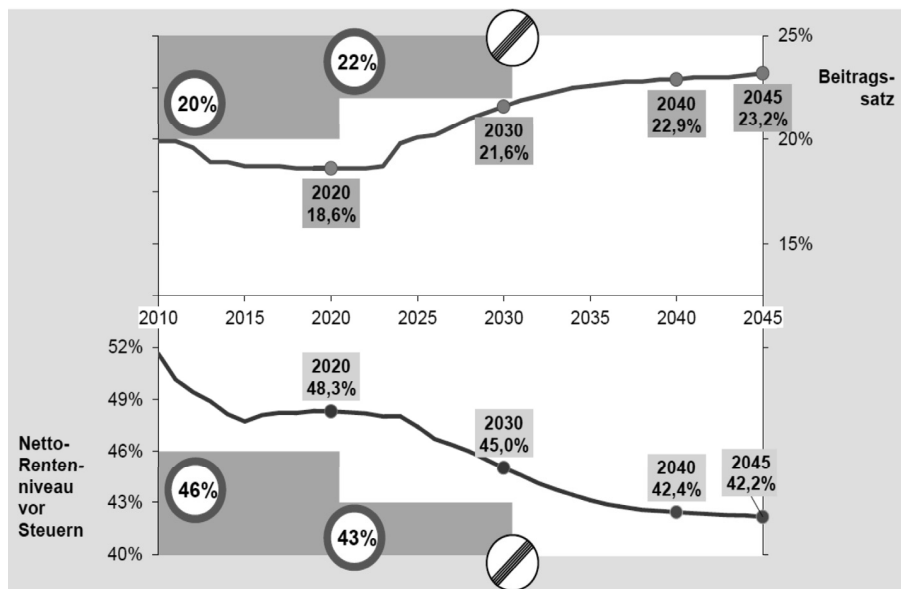
Auf der anderen (Leistungs-)Seite wird das Rentenniveau weiterhin absinken¹⁰. Sozialpolitisch ist dies eine verheerende Botschaft: Obwohl bis 2030 160 Mrd. Euro durch das RV-Leistungsverbesserungsgesetz zusätzlich in die gesetzliche Rentenversicherung fließen, sinkt das Rentenniveau als Maßstab für die Angemessenheit des Leistungsniveaus der gesetzlichen Rentenversicherung¹¹. Und für die Zeit ab 2021 wird die Botschaft nicht besser, denn nach dem Abschmelzen der Nachhaltigkeitsrücklage werden die Beitragssätze wieder angehoben werden müssen. Dies bedeutet: steigender Beitragssatz und sinkendes Rentenniveau – eine Botschaft, die insbesondere die jüngeren Versicherten nur schwer werden akzeptieren können und wollen. In Übersicht 1 werden der Beitragssatz und die Nachhaltigkeitsrücklage bis 2030 und in Übersicht 2 Beitragssatz und Netto Rentenniveau vor Steuern abgebildet. In Analysen zum Sicherheitsgefühl in der deutschen Bevölkerung kommt zum Ausdruck, dass Sorgen über die

⁹ Buntenbach, Bundesvertreterversammlung 29.06.2017, Manuskript Folie 11, S. 12.

¹⁰ Buntenbach, Bundesvertreterversammlung 02.07.2015, a. a. O. (Fn. 5), Manuskript Folie 11, danach sinkt das Rentenniveau im Jahre 2020 auf 47,3% und im Jahre 2030 auf 44,1%.

¹¹ Ob das Netto Rentenniveau ein sachgerechter Maßstab für die Bewertung der Angemessenheit des Leistungsniveaus in der Rentenversicherung ist, werden wir unter Abschnitt 3 darlegen.

Übersicht 2: Weitere Entwicklung Beitragsatz und Nettorentenniveau vor Steuern bis 2045



Stand: Finanzschätzung Oktober 2017

Quelle: DRV Bund

Altersversorgung die Lebenszufriedenheit beeinträchtigen; und zwar weitgehend unabhängig vom Lebensalter¹². Der Gesetzgeber hat auf diese Entwicklungen gleichsam nur formalistisch reagiert und in § 154 I und II SGB VI die Bundesregierung zur Abgabe eines Rentenversicherungsberichtes verpflichtet. Sie muss zudem nach § 154 III SGB VI geeignete Maßnahmen vorschlagen, wenn der Beitragsatz bis 2020 20% und bis 2030 22% übersteigt bzw. das Rentenniveau bis 2020 46% und bis 2030 43% unterschreitet. Ob die vorgeschlagenen Maßnahmen dann umgesetzt werden, bleibt dem politischen Abwägungsprozess überlassen.

In den politischen Abwägungsprozess werden dann allerdings weitere Argumente und Entwicklungen einfließen. Ab 2020 dürfte die Zahl der Zugangsrentner, die geringe Rentenanwartschaften angesammelt haben, deutlich zunehmen, weil die lohnprekären Beschäftigungsverhältnisse mit Beginn der 90er Jahre des vergangenen Jahrhunderts deutlich zugenommen haben und diese Versicherten ab 2020 in Rente gehen. Dadurch dürfte die Zahl der Rentner mit Rentenhöhen in der Nähe der Grundsicherungsschwelle steigen. Dieser Trend – Zunahme von Renten in der Nähe der Grundsicherungsschwelle – wird schließlich noch verstärkt durch die seit 10 Jahren steigenden Mieten. Insbesondere lokal in Ballungsgebieten und hervorgeru-

12 Hummelsheim, Sorgen über die Altersversorgung beeinträchtigen die Lebenszufriedenheit, in: ISI 2015, August 2015, S. 7 ff. (9).

fen durch energetische Modernisierungsmaßnahmen, deren Kosten auf die Mieten umgelegt werden können, steigen die Kosten für die Unterkunft, die von der Grundsicherung mitgetragen werden müssen¹³. Die in 2015 verabschiedete Mietpreisbremse¹⁴ wird die Entwicklung allenfalls abschwächen¹⁵. Damit sind zwei Entwicklungen gegenläufig: ein steigendes Mietniveau einerseits und ein sinkendes Rentenniveau andererseits¹⁶.

Als Fazit bliebe dann um 2020 festzuhalten, dass die stärkste Säule der Alterssicherung, die gesetzliche Rentenversicherung, immer höhere Beiträge erfordert, ein immer geringeres Leistungsniveau anbieten kann und wahrscheinlich immer mehr Rentner zusätzlich Leistungen der Grundsicherung bedürfen. Dies wäre eine Vertrauenskrise in die Stabilität der ersten Säule der Alterssicherung, wie sie bisher in der Nachkriegsgeschichte der Bundesrepublik nicht vorgekommen ist.

Um das Bild abzurunden: Die Idee, die entstehenden Versorgungslücken in der ersten Säule der Alterssicherung durch eine Stärkung der zweiten und dritten Säule, also der betrieblichen und der geförderten privaten Alterssicherung, zu schließen, dürfte sich schließlich als Fehlschlag erwiesen haben, weil die Zinsentwicklung auf den Kapitalmärkten die ursprünglichen Renditeerwartungen nicht bestätigen konnten. Im Gegenteil müssen einige betriebliche Alterssicherungen selbst über Konsolidierungen nachdenken und die Renditen privater Alterssicherungsprodukte wurden deutlich gesenkt. Auch das am Ende der Legislaturperiode von der Großen Koalition verabschiedete Betriebsrentenstärkungsgesetz dürfte hier keine Hilfe sein, denn Kernpunkt der Neuregelung ist ja gerade, dass die Betriebsrenten keine bestimmte Leistungshöhe mehr zusichern müssen (sog. „pay and forget“).¹⁷

Dabei dürfte die Formulierung eines Zielbildes für die gesetzliche Rentenversicherung als tragende Säule der Alterssicherung in unserer Gesellschaft klar sein, wie Schmähl dies in drei Punkten zusammenfasst:

„Ein erneuertes GRV-System sollte auf klaren und verständlichen Grundgedanken basieren, die als Leitschnur der Weiterentwicklung (in West und Ost) dienen, indem

1. eine Versichertenrente finanziert wird, die eine Lohnersatzfunktion besitzt mit einem Leistungsniveau, das bei längerem Vollzeitwerb zu einer Rente führt, die deutlich die steuerfinanzierte bedarfs- oder bedürftigkeitsgeprüfte (armutsvermeidende) Mindestsicherung übersteigt und die

13 Nach § 35 I S. 1 SGB XII werden „Leistungen für die Unterkunft ... in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen erbracht“.

14 Dazu: Artz, Die Mietpreisbremse, in: MDV 2015, S. 549 ff.

15 Hierzu: „Prognose für 30 Städte: Warnung vor der Wohnungsnot: Wo Wohnen fast unerschwinglich wird“, in: Focus vom 06.12.2012.

16 Kreikebohm/Kolakowski, Steigendes Miet- und sinkendes Rentenniveau, in: SozSich 2104, S. 49 ff.

17 Gesetzentwurf zum Betriebsrentenstärkungsgesetz, BT-Drs. 18/11286, S. 30; dazu: Wallrabenstein, Betriebliche Altersversorgung in Deutschland – Nachhaltige Vorsorge in einer alternden Gesellschaft?, in: NZS 2017, S. 252 ff. (254); dies., Betriebsrentenstärkung – um welchen Preis?, in: SGB 2017, S. 485 ff.; Dünn, Das Betriebsrentenstärkungsgesetz, in: RVaktuell 2017, S. 144 ff.; ferner: Rolfs, Stärkung der Betriebsrenten, in: NZA 2017, S. 1225 ff.

2. auf einer engen Beziehung zwischen dem Vorsorgebeitrag und der Rentenleistung basieren sollte sowie
3. eine Teilhabe der Rentner an der wirtschaftlichen Entwicklung auch während der Rentenlaufzeit realisiert.¹⁸

Übersetzt man das Zielbild von Schmähl in die „herrschende“ Drei-Säulen-Architektur der Alterssicherung in der Bundesrepublik, so können vier Eckpunkte entwickelt werden:

1. Ziel der Alterssicherung muss die Sicherung eines angemessenen Lebensstandards im Alter nach einem erfüllten Erwerbsleben sowie bei Invalidität sind. Das bedingt lebenslange Leistungen. Legitimation und Akzeptanz eines auf Versicherungspflicht beruhenden Alterssicherungssystems werden gefährdet, wenn die nach langjähriger Mitgliedschaft im Regelfall zu erwartenden Leistungen nicht einen hinreichenden Abstand zu steuerfinanzierten Fürsorgeleistungen aufweisen.
2. Das Ziel der Lebensstandardsicherung im Alter soll nach dem Willen des Gesetzgebers im Zusammenwirken der drei Säulen des Alterssicherungssystems realisiert werden. Gerade vor dem Hintergrund der jüngsten Entwicklungen an den Kapitalmärkten ist dabei unabdingbar, dass die umlagefinanzierte gesetzliche Rentenversicherung für die dort obligatorisch Gesicherten das mit Abstand wichtigste Einzelsystem bleibt. Im Regelfall sind aber neben der Rente aus der gesetzlichen Rentenversicherung ergänzende Leistungen aus der betrieblichen Altersversorgung und/oder der privaten Altersvorsorge erforderlich, wenn im Alter oder bei Invalidität der Lebensstandard gesichert werden soll.
3. Es muss sichergestellt werden, dass allen Versicherten der gesetzlichen Rentenversicherung der Aufbau entsprechender Anwartschaften in der zweiten und/oder dritten Säule ermöglicht wird. Dazu ist einerseits eine staatliche Förderung erforderlich – insbesondere für diejenigen, die sich ansonsten eine zusätzliche Vorsorge nicht leisten könnten (z. B. Geringverdiener und Familien). Ob die zu diesem Zweck eingeführte Riester-Rente die damit verbundenen Zielsetzungen erfüllt hat und erfüllen kann, ist kritisch zu hinterfragen. Zum anderen ist sicherzustellen, dass im Rahmen der zweiten und dritten Säule Produkte angeboten werden, die allen Versicherten der gesetzlichen Rentenversicherung eine ergänzende Vorsorge für das Alter und den Invaliditätsfall zu akzeptablen Konditionen möglich machen.
4. Auch in Zukunft muss sichergestellt sein, dass Armut im Alter und bei Invalidität kein nennenswertes gesellschaftliches Problem darstellt. Die Vermeidung von Altersarmut kann aber nicht als alleinige oder vorrangige systemimmanente Aufgabe der gesetzlichen Rentenversicherung angesehen werden, sondern ist im Wesentlichen von der Gestaltung der ökonomischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen (Bildung, Arbeits- und Sozialrecht, Arbeitsmarkt- und Lohnentwicklung, usw.) abhängig. Eine

18 Schmähl, a. a. O. (Fn. 2), S. 163 ff. (164)

wesentliche Voraussetzung ist dabei, dass alle Formen von Erwerbsarbeit obligatorisch in Alterssicherungssysteme einbezogen werden.

In den folgenden Ausführungen wollen die Autoren versuchen, auf einige der aufgeworfenen Fragestellungen näher einzugehen. In dieser nunmehr 2. Auflage haben die Autoren die Aussagen der 1. Auflage kritisch hinterfragt und – wenn nötig – auf den neuesten – bis Ende 2017 veröffentlichten – Diskussionstand gebracht. Zunächst ist die Beschreibung der Ausgangslage vonnöten. Auch soll betrachtet werden, wie denn die zukünftige Arbeitswelt Einfluss auf die Entwicklung einer solidarischen Alterssicherung haben könnte. Nach der Beschreibung der Ausgangslage wollen wir uns dann als erstes der Frage widmen, welches auskömmliche Sicherungsziel die Rentenversicherung braucht. Mit den Veränderungen in der Arbeitswelt zusammen hängt die Frage, ob das Beschäftigungsverhältnis als Grundvoraussetzung für den Schutz durch die Sozialversicherung noch ausreicht. Ebenfalls mit den Veränderungen der Arbeitswelt ist die Frage verbunden, wie die Basisalterssicherungssysteme besser miteinander koordiniert werden können. Die Frage der Verteilungswirkung der gegenwärtigen Beitragsbelastung stellt sich systematisch danach. Das herrschende Drei-Säulen-Modell ist durch die Möglichkeit der Entgeltumwandlung verschoben worden. Ist dies sinnvoll oder sollte die Entgeltumwandlung zurückgeführt werden? Angesichts der ermittelten Rentenbeträge bei der Erwerbsminderungsrente ist die Frage zu stellen, ob die Absicherung bei Invalidität nicht zu verbessern und/oder anders zu organisieren ist. Die Gefahr einer drohenden Altersarmut ist mit den vorher genannten Themen verbunden, soll aber in einem einzigen Gliederungspunkt zusammenhängend dargestellt werden. Im Gegensatz zur 1. Auflage haben wir uns entschieden, auf das Thema der Ost-/Westangleichung nunmehr zu verzichten, weil auch hier die Große Koalition am Ende ihrer Amtszeit reagiert hat.¹⁹ Der Beitrag wird abgerundet durch Gedanken zur Entwicklung der Nachhaltigkeitsrücklage und der Frage, ob Prävention und Rehabilitation zielgenauer entwickelt werden können.

19 Zur Ost-West-Angleichung siehe: Hoenig, „Besser spät als nie – Zur geplanten Rentenangleichung in Ost und West bis 2025“, in: Theorie und Praxis der sozialen Arbeit (TuP) 2017, S. 206 ff. und http://www.deutsche-rentenversicherung.de/Allgemein/de/Inhalt/Allgemeines/FAQ/gesetzesaenderungen/rueg_abschlussgesetz/00_sicfaq_liste_rueg_abschlussgesetz.html?cms_submit=Los&cms_resultsPerPage=5&cms_templateQueryString=abschluss+renten%C3%BCberleitung, zuletzt aufgerufen am 21.12.2017.

Autorinnen und Autoren

Uwe Kolakowski, geb. 1959, studierte Sozialversicherungsrecht in Berlin, 1982 Diplomverwaltungswirt an der Fachhochschule des Bundes, Fachbereich Sozialversicherung. 1994–1997 Qualifizierung für den höheren Verwaltungsdienst, 1997–1998 Referent in der Leistungsabteilung der Landesversicherungsanstalt Hannover, 1992–2001 stellvertretender Leiter des Grundsatzreferats Versicherung/Rente, 2001–2005 dortiger Leiter dieses Referats, 2005–2012 stellvertretender Leiter dieses Referats bei der fusionierten Deutschen Rentenversicherung Braunschweig-Hannover, 2012–2013 Leiter dieses Referats, seit 2013 Leiter des Grundsatzbereichs Versicherung/Rente und Rehabilitation der Deutschen Rentenversicherung Braunschweig-Hannover.

Prof. Dr. Ralf Kreikebohm, geb. 1954, studierte Rechtswissenschaften an der FU Berlin. 1981 1. Staatsprüfung. 1981–1984 Referendariat. 1984 Assessorenexamen. 1985 Promotion. 01.07.1984 BfA: Referat der Geschäftsführung. 01.01.1986 Senator für Gesundheit und Soziales Land Berlin. 01.04.1989 Stellv. Geschäftsführer LVA Braunschweig. 01.09.1995 Geschäftsführer LVA Braunschweig. 01.10.2005 Mitglied der Geschäftsführung DRV Braunschweig-Hannover. Seit 01.01.2008 Geschäftsführer der DRV Braunschweig-Hannover. Seit SS 1996 Lehrauftrag an der TU Braunschweig (Fachbereich Sozialwissenschaften); 04.03.2010 Honorarprofessor

Dr. Svenja Reiber, geb. 1987, studierte Public Health/Gesundheitswissenschaften in Bremen und Bielefeld. 2012–2015 wissenschaftliche Mitarbeiterin am Zentrum für Versorgungsforschung und Rehabilitationswissenschaften der Universität Bielefeld. 2014 Promotion an der Universität Bielefeld. Seit 2015 Mitarbeiterin der DRV Braunschweig-Hannover in der Reha-Strategie.

Jürgen Rodewald, geb. 1957, studierte Rechtswissenschaften in Hannover, anschließend Referent bei der LVA Westfalen, ab 1987 Referententätigkeit bei der Deutschen Rentenversicherung Braunschweig-Hannover (bis 2005: LVA Hannover), ab 2008 Leiter der dortigen Abteilung Rehamanagement und -steuerung, seit 2013 stellv. Hauptabteilungsleiter der Hauptabteilung Leistung 1 der Deutschen Rentenversicherung Braunschweig-Hannover, Mitarbeit in zahlreichen Kommissionen und Arbeitsgruppen der Deutschen Rentenversicherung.