

# ***Finanzierung der Rentenversicherung fair zwischen den Generationen verteilen***

**Stellungnahme zum Gesamtkonzept zur Alterssicherung des Bundesarbeitsministeriums vom 25. November 2016**

Dezember 2016

## ***Zusammenfassung***

Die Umsetzung des Gesamtkonzepts zur Alterssicherung würde die Rentenversicherung drastisch verteuern. Beitrags- und Steuerzahler würden in 2045 gegenüber heute um 90 Mrd. € zusätzlich belastet werden. Zusammen mit den prognostizierten Beitragssteigerungen in den anderen Sozialversicherungszweigen würden die gesamten Sozialbeiträge langfristig auf über 55 % steigen. Diese enorme Erhöhung der Sozialabgaben und Personalzusatzkosten hätte einen erheblich negativen Einfluss auf die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und damit auch auf Wachstum und Beschäftigung in Deutschland. Die Vorschläge zu den Haltelinien widersprechen zudem der Generationengerechtigkeit, weil sie die Belastungen durch den demografischen Wandel einseitig in Richtung der Beitragszahler verschieben. Richtig wäre hingegen, die bislang nur bis 2030 gesetzlich festgeschriebene Beitragsatzobergrenze von 22 % dauerhaft fortgelten zu lassen, um auch langfristig eine Überforderung der Beitragszahler zu vermeiden.

Auch die vorgeschlagene Einführung einer gesetzlichen Solidarrente würde zu milliardenteuren zusätzlichen Kosten führen. Gegen die Solidarrente spricht, dass sie zu einer ungerechtfertigten Ungleichbehandlung von Versicherten führen kann, nicht hinreichend zielgenau die wirklich Bedürftigen erreicht und ihre Finanzierung nicht gesichert ist.

Die geplante Angleichung von ost- und westdeutschem Rentenrecht ist ein wichtiger Schritt zur Vollendung der deutschen Einheit. Besser als der vorgeschlagene Weg wäre jedoch, die Angleichung kostenneutral vorzunehmen. Dies gilt ganz besonders, weil die Finanzierung der vorzeitigen Angleichung der Ost- an die Westrenten – anders als im Gesamtkonzept zur Alterssicherung vorgesehen – nun doch zu großen Teilen von den Beitragszahlern finanziert werden soll.

Grundsätzlich nachvollziehbar sind die geplanten Verbesserungen für Erwerbsminderungsrentner. Nicht sinnvoll ist jedoch, dass die weitere Erhöhung der Erwerbsminderungsrenten bereits zum jetzigen Zeitpunkt erfolgen soll, obwohl die Auswirkungen der bereits mit dem RV-Leistungsverbesserungsgesetz (Rentenpaket 2014) erfolgten Erhöhung noch gar nicht bekannt sind. Zudem ist der Umfang der geplanten neuerlichen Ausweitung der Zurechnungszeiten um weitere drei Jahre zu groß.

Eine Verpflichtung von Selbstständigen, in zumutbarem Umfang für das Alter vorzusorgen, ist ein sinnvoller Beitrag zur Vorbeugung gegen künftige Altersarmut. Wie Selbstständige ihrer Vorsorgeverpflichtung nachkommen, sollte ihnen aber grundsätzlich selbst überlassen bleiben. Die geplante obligatorische Einbeziehung in die gesetzliche Rentenversicherung ist auch deshalb abzulehnen, weil dadurch zusätzliche künftige Finanzierungslasten für die gesetzliche Rentenversicherung geschaffen werden.



Die im Gesamtkonzept zur Alterssicherung enthaltenen Vorschläge zur privaten und betrieblichen Altersvorsorge entsprechen im Wesentlichen dem Inhalt des bereits zuvor vom Bundesarbeitsministerium vorgelegten Entwurfs eines Betriebsrentenstärkungsgesetzes. Da die BDA hierzu bereits am 24. November ausführlich Stellung genommen hat, wird in dieser Stellungnahme auf diese Vorschläge nicht eingegangen.

### **Im Einzelnen**

#### **1. Beitragssatz auch über das Jahr 2030 hinaus auf maximal 22 % begrenzen**

Die bisherige gesetzliche Festlegung, dass der Beitragssatz nicht über 22% steigen darf, sollte nicht nur bis 2030, sondern dauerhaft gelten.

Die im „Gesamtkonzept vorgeschlagene Haltelinie von mindestens 46 % beim Rentenniveau bei gleichzeitiger Festlegung der Beitragssatzobergrenze von 25 % würde zu einer enormen zusätzlichen Kostenbelastung führen: Der erwartete Beitragssatzanstieg um insgesamt 6,2 Prozentpunkte bis 2045 hätte eine um 70 Mrd. € höhere Beitragsbelastung zur Folge. Hinzu käme – durch die Ankopplung des Bundeszuschusses an die Beitragssatzentwicklung sowie den geplanten Demografiezuschuss – eine Erhöhung der Bundeszuschüsse um 20 Mrd. € in 2045. Insgesamt würde sich also bei Umsetzung des Gesamtkonzepts Alterssicherung in 2045 eine Zusatzbelastung von 90 Mrd. € im Jahr für die Beitrags- und Steuerzahler ergeben (gegenüber 2016, Angaben in heutigen Werten).

Allein durch den höheren Rentenbeitrag würden – ceteris paribus – die gesamten Sozialbeiträge langfristig auf über 46 % steigen. Eine solche zusätzliche Belastung ist auch deshalb besonders gravierend, weil auch in der Kranken- und Pflegeversicherung kräftige Beitragssatzsteigerungen drohen. So erwartet der Wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium, dass die Bei-

tragsätze zur Kranken- und Pflegeversicherung bereits bis 2040 auf 28,5 % steigen werden. Damit würde der Gesamtbeitragsatz (einschl. Arbeitslosenversicherung) für Arbeitgeber und Beschäftigte zur Sozialversicherung langfristig auf über 55 % steigen.

Eine derartige Erhöhung würde die Personalzusatzkosten drastisch erhöhen. Eine solche Entwicklung würde zwangsläufig zu einer Verschlechterung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen in Deutschland führen, was sich auch negativ auf Beschäftigung und Wohlstand auswirken würde. Zugleich würde damit die Finanzierungsbasis der Rentenversicherung erheblich geschwächt, mit der Folge, dass weiterer Druck auf die Beitragssätze entstünde.

Zudem würde durch die geplanten Haltelinien die mit dem demografischen Wandel verbundene Anpassungslast noch einseitiger auf die Beitragszahler verlagert. Die demografisch bedingten Mehrbelastungen in der Rentenversicherung würden die Beitragszahler künftig neunmal stärker treffen als die Rentenbezieher. Nach bisherigem Recht werden die Beitragszahler nur etwa doppelt so stark wie die Rentner für die demografisch bedingten Zusatzlasten herangezogen:

- Nach geltendem Recht würde der Beitragssatz von 2015 bis 2030 von 18,7 auf 21,9 % steigen und das Rentenniveau von 47,7 auf 44,5 % sinken. Das ist eine Änderung um rund 17,1 % beim Beitragssatz und von rund 6,7 % beim Rentenniveau. Mit anderen Worten: Nach dem geltenden Recht ist die "Anpassungslast" bei den Beitragszahlern mehr als doppelt so groß wie bei den Rentenbeziehern.
- Bei Umsetzung des Gesamtkonzepts würde der Beitragssatz von 2015 bis 2045 von 18,7 auf 24,9 % steigen und das Rentenniveau von 47,7 auf 46,0 % sinken. Das ist eine Änderung um 33,2 % beim Beitragssatz und von 3,7 % beim Rentenniveau. Die "Anpassungslast" bei den Beitragszahlern wäre damit künftig neun Mal so groß wie bei den Rentenbeziehern.



## 2. Konzept der Solidarrente ist nicht überzeugend

Die Solidarrente vermeidet zwar manchen Konstruktionsfehler der „Solidarischen Lebensleistungsrente“, wie sie im Koalitionsvertrag vorgesehen war. Dazu zählt insbesondere, dass die „Solidarrente“ außerhalb des Rentenrechts angelegt sein soll und verlässlicher als bei der „Solidarischen Lebensleistungsrente“ gewährleistet ist, dass eine ergänzende Inanspruchnahme von Grundsicherungsleistung durch die neue Leistung vermieden werden kann.

Auch das Konzept der Solidarrente ist aber letztlich nicht überzeugend:

- Die Solidarrente würde Ungerechtigkeiten schaffen. Durch die Solidarrente kann ein Versicherter, der höhere Beitragszahlungen als ein anderer Versicherter geleistet hat, trotzdem später eine geringere Altersrente erhalten. So könnte ein Versicherter, der 34 Jahre lang Vollzeit erwerbstätig gewesen ist, keine Solidarrente beanspruchen, wohl aber ein Versicherter, der 30 Jahre Teilzeit gearbeitet hat und 5 Jahre arbeitslos war.
- Die Solidarrente ist nicht hinreichend zielgenau, um die wirklich Bedürftigen zu erreichen. Dies liegt zum einen daran, dass bei der Berechnung der Höhe nicht der tatsächliche Grundsicherungsbedarf ermittelt wird, sondern pauschal ein regionaler Durchschnittswert zugrunde gelegt werden soll. Dabei streuen die Grundsicherungsbedarfe auch innerhalb der Regionen erheblich. Zum anderen soll nur eine vereinfachte und auch nur teilweise Einkommensanrechnung erfolgen und vorhandenes Vermögen gar nicht bei der Leistungsgewährung berücksichtigt werden.
- Die Finanzierung der Solidarrente ist nicht geklärt. Zwar wird nach dem Konzept angestrebt, dass die damit verbundenen Mehraufwendungen aus Steuermitteln finanziert werden sollen, vereinbart ist dies aber nicht. Bisherige Erfahrungen zeigen, dass das Bundesarbeits-

ministerium bei der Einführung zusätzlicher versicherungsfremder Leistungen letztlich doch immer wieder bereit war, auch Mittel der Rentenversicherung einzusetzen (z. B. Entwurf Alterssicherungsstärkungsgesetz, mit dem die Zuschussrente eingeführt werden sollte, Rentenpaket, das zusätzliche Mütterrenten gebracht hat, vorzeitige Angleichung Ost-West-Renten, bei der das Bundesarbeitsministerium inzwischen eine teilweise Finanzierung aus der Rentenkasse akzeptiert).

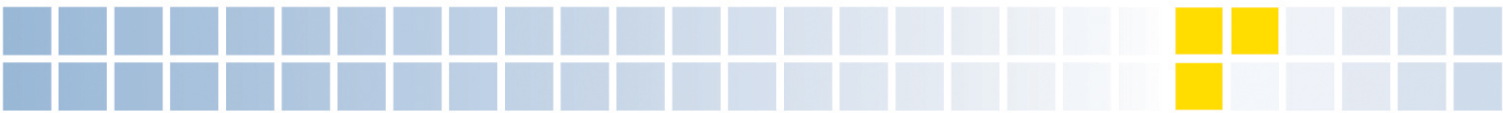
## 3. Geplante Ost-West-Angleichung aufkommensneutral gestalten

Das Ziel, ein im Osten und Westen einheitliches Rentenrecht zu schaffen, ist richtig. Allerdings sollte diese Angleichung aufkommensneutral umgesetzt werden und nicht – wie im Gesamtkonzept vorgeschlagen und auch vom Koalitionsausschuss beschlossen – jährliche zusätzliche Kosten in Höhe von bis zu 3,9 Mrd. € jährlich verursachen. Das gilt ganz besonders, nachdem mittlerweile geplant ist, dass die zusätzlichen Kosten für die Angleichung sachwidrig zu großen Teilen aus der Rentenkasse und damit von den Beitragszahlern finanziert werden sollen.

Wie eine kostenneutrale Angleichung erfolgen kann, hat der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung bereits in seinem Jahresgutachten 2008 (Randnummern 624 bis 645) aufgezeigt und an diesen Vorschlag in seinem diesjährigen Gutachten erneut erinnert (Randnummer 609). Durch den Vorschlag des Sachverständigenrats ließe sich ein einheitliches Rentenrecht sehr viel schneller als jetzt geplant herstellen, zudem blieben alle Rentenanwartschaften und Renten in der vollen Höhe gewahrt.

## 4. Erwerbsminderungsrenten zum richtigen Zeitpunkt und im richtigen Umfang anpassen

Das Anliegen, die Lage von Erwerbsminderungsrentnern zu verbessern, ist zwar



grundsätzlich nachvollziehbar. Allerdings sollte eine Erhöhung der Erwerbsminderungsrenten nicht bereits zum jetzigen Zeitpunkt und auch nicht in dem geplanten Umfang erfolgen.

- Es sollte erst einmal abgewartet werden, wie sich die gerade erst beschlossenen deutlichen Leistungserhöhungen bei der Erwerbsminderungsrente ausgewirkt haben. Die Koalition hat 2014 mit dem Rentenpaket die Zurechnungszeit bei Erwerbsminderungsrenten von 60 auf 62 Jahre erhöht. Diese Verbesserungen haben bereits zu spürbar höheren durchschnittlichen Zahlungsbeträgen bei den Zugangsrenten geführt. Die Zahlungsbeträge der im vergangenen Jahr neu zugegangenen Erwerbsminderungsrenten lagen deshalb bereits mit durchschnittlich 672 € um 59 € oder rd. 10 % höher als im letzten Kalenderjahr vor Inkrafttreten des Rentenpakets (2013). Dabei fielen etwa ein Fünftel der Erwerbsminderungsrenten im Rentenzugang 2015 noch gar nicht unter die Neuregelungen des Rentenpakets, da die in 2015 neu gewährten Renten teilweise noch dem alten Recht unterlagen.
- Es muss vermieden werden, dass Erwerbsminderungsrentner höhere Altersrenten beziehen als Versicherte ohne Erwerbsminderung. Durch die weitere Erhöhung der Erwerbsminderungsrenten würden Erwerbsgeminderte so gestellt, als ob sie mit ihrem bisherigen durchschnittlichen Einkommen bis 65 Jahre weitergearbeitet hätten. Das durchschnittliche Erwerbsaustrittsalter liegt jedoch derzeit bei unter 63 Jahren. Erwerbsgeminderten würde damit ein längeres Erwerbsleben unterstellt, als es erwerbsfähige Versicherte tatsächlich haben.
- Eine Verlängerung der Zurechnungszeit um weitere drei Jahre auf das vollendete 65. Lebensjahr würde die gesetzliche Rentenversicherung langfristig rund 3 Mrd. € pro Jahr kosten. Ein Konzept, das aufzeigt, wie eine solche zusätzliche Belastung trotz der hohen Belastungen durch den demografischen Wandel für die Beitragszahler verkraftbar ist, fehlt jedoch bislang.

## 5. Pflicht zur Versicherung statt Versicherungspflicht für Selbstständige einführen

Eine Verpflichtung, dass alle Selbstständigen im Rahmen ihrer Möglichkeiten für das Alter vorsorgen müssen, wäre ein sinnvoller Beitrag zur Verhinderung von Altersarmut. Die geplante Einbeziehung aller Selbstständigen, die bislang nicht in einem obligatorischen Alterssicherungssystem Mitglied sind, in die gesetzliche Rentenversicherung ist jedoch abzulehnen. Vielmehr sollte den Selbstständigen grundsätzlich selbst überlassen bleiben, ob sie gesetzlich oder privat für das Alter vorsorgen wollen.

- Zur Erreichung des Ziels, Altersarmut vorzubeugen, ist eine Altersvorsorgepflicht völlig ausreichend. Eine zwangsweise Einbeziehung in die Rentenversicherung würde auf große Widerstände der Betroffenen stoßen, denn bislang zahlt kaum ein Selbstständiger – obwohl dies möglich ist – freiwillig in die gesetzliche Rentenversicherung ein.
- Die Rentenversicherung würde durch eine zwangsweise Einbeziehung aller Selbstständigen langfristig zusätzlich belastet werden. Zwar käme es zunächst zu einer Entlastung durch die zusätzlichen Beitragseinnahmen. Langfristig stünden den zusätzlichen Einnahmen aber immer höhere Leistungsansprüche gegenüber. Angesichts der künftig ungünstigeren demografischen Situation würden die zu erwartenden Finanzprobleme der Rentenversicherung dadurch noch verschärft.
- Hinzu kommt ein politisches Risiko: Bei Einführung einer Versicherungspflicht für Selbstständige käme es zu zusätzlichen Beitragseinnahmen der gesetzlichen Rentenversicherung, denen in den ersten Jahren noch keine zusätzlichen Leistungsansprüche gegenüberstehen. Die Gefahr ist groß, dass die Politik die zusätzlichen Beitragseinnahmen nicht – wie nach Gesetzeslage vorgegeben – zur Beitragsentlastung einsetzt, sondern sich durch die vorübergehende Entlastung der Rentenversicherung zu Leistungsausweitungen verleiten lässt. Damit würde die



nachhaltige Finanzierbarkeit der Rentenversicherung noch stärker gefährdet.

- Das Argument, es könne zu einer negativen Risikoselektion zu Lasten der Rentenversicherung führen, wenn Selbstständige es sich selbst aussuchen könnten, ob sie gesetzlich oder privat für das Alter vorsorgen wollen, ist falsch. Zu einer negativen Risikoselektion könnte es nur dann kommen, wenn sog. schlechte Risiken (in der Rentenversicherung: Menschen mit besonders hoher Lebenserwartung) sich in der gesetzlichen Rentenversicherung zu besseren Bedingungen absichern könnten als in einer privaten Versicherung. Das ist aber nicht der Fall, weil es weder in der gesetzlichen noch bei privaten Versicherungen besondere Tarife für Personen mit besonders langer Lebenserwartung gibt. Die Vorstellung, dass besonders langlebige Versicherte überdurchschnittlich häufig die gesetzliche Rentenversicherung für ihre Altersvorsorge wählen würden, ist damit unbegründet. Abgesehen davon, lässt sich die Lebenserwartung in der Regel kaum vorhersagen.

**Ansprechpartner:**

**BDA | DIE ARBEITGEBER**

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

**Soziale Sicherung**

T +49 30 2033-1600

soziale.sicherung@arbeitgeber.de