

Materialien

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 3. Mai 2021
um 13:30 Uhr zum

- a) Antrag der Abgeordneten Ulrike Schielke-Ziesing, Uwe Witt, Jürgen Pohl, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD
Ostdeutsche Arbeitnehmer würdigen – Fondslösung mit Einmalzahlungen - BT-Drucksache 19/14073
- b) Antrag der Abgeordneten Ulrike Schielke-Ziesing, René Springer, Uwe Witt, Martin Sichert und der Fraktion der AfD
Gesetzliche Rentenversicherung stabilisieren – Klarheit zu den nicht beitragsgedeckten Leistungen - BT-Drucksache 19/22928
- c) Antrag der Abgeordneten Ulrike Schielke-Ziesing, Jürgen Pohl, Jörg Schneider, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD
Eigenverantwortliche Altersvorsorge erleichtern – Selbstbestimmte freiwillige Zahlungen in die gesetzliche Rentenversicherung ermöglichen - BT-Drucksache 19/28463
- d) Antrag der Abgeordneten Matthias W. Birkwald, Katja Kipping, Susanne Ferschl, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Freiwillige Zusatzbeiträge in der gesetzlichen Rente ausbauen, anstatt die gescheiterte Riester-Rente weiter zu fördern - BT-Drucksache 19/27317
- e) Antrag der Abgeordneten Matthias Höhn, Matthias W. Birkwald, Dr. Gesine Löttsch, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
30 Jahre DDR-Rentenüberleitung – Ansprüche anerkennen - BT-Drucksache 19/28432
- f) Antrag der Abgeordneten Markus Kurth, Anja Hajduk, Beate Müller-Gemmeke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Gesetzliche Rentenversicherung stärken, verlässliche Altersversicherung für alle sicherstellen - BT-Drucksache 19/2721

Zusammenstellung der schriftlichen Stellungnahmen

A. Mitteilung.....	3
B. Liste der eingeladenen Sachverständigen.....	5

C. Stellungnahmen eingeladener Verbände und Einzelsachverständiger

Sozialverband VdK Deutschland e.V.	6
Prof. Dr. Eckart Bomsdorf, Köln	17
Prof. Dr. Christian Hagist, Vallendar.....	22
Prof. Dr. Heinz-Dietrich Steinmeyer, Münster.....	30
Sozialverband Deutschland e.V.....	51
Deutscher Gewerkschaftsbund	60
Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände	69
Deutsche Rentenversicherung Bund	75
Prof. Dr. Ingo Bode, Kassel	85

Mitteilung

Berlin, den 26. April 2021

Die 122. Sitzung des Ausschusses für Arbeit und Soziales findet* statt am Montag, dem 3. Mai 2021, 13:30 Uhr bis ca. 15:00 Uhr als Webex-Meeting¹ (Sitzungssaal: Paul-Löbe-Haus, E.200)

Sekretariat
Telefon: +49 30 - 227 3 24 87
Fax: +49 30 - 227 3 60 30

Sitzungssaal
Telefon: +49 30 - 227 3 02 69
Fax: +49 30 - 227 3 62 95

Achtung!
Abweichende Sitzungszeit!

Tagesordnung - Öffentliche Anhörung²

Einzigster Punkt der Tagesordnung

- a) Antrag der Abgeordneten Ulrike Schielke-Ziesing, Uwe Witt, Jürgen Pohl, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD

Ostdeutsche Arbeitnehmer würdigen – Fondslösung mit Einmalzahlungen

BT-Drucksache 19/14073

Federführend:
Ausschuss für Arbeit und Soziales

- b) Antrag der Abgeordneten Ulrike Schielke-Ziesing, René Springer, Uwe Witt, Martinichert und der Fraktion der AfD

Gesetzliche Rentenversicherung stabilisieren – Klarheit zu den nicht beitragsgedeckten Leistungen

BT-Drucksache 19/22928

Federführend:
Ausschuss für Arbeit und Soziales
Mitberatend:
Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz
Finanzausschuss
Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
Haushaltsausschuss

* vorbehaltlich der Genehmigung des Bundestagspräsidenten

¹ Die Zugangsdaten werden den Ausschussmitgliedern zugesandt

² Aufgrund der Corona-Pandemie wird die Öffentlichkeit über eine TV-Übertragung hergestellt. Die Anhörung wird am 4. Mai 2021 um 12:00 Uhr im Parlamentsfernsehen und unter www.bundestag.de ausgestrahlt und ist danach in der Mediathek abrufbar.

- c) Antrag der Abgeordneten Ulrike Schielke-Ziesing, Jürgen Pohl, Jörg Schneider, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD

Eigenverantwortliche Altersvorsorge erleichtern – Selbstbestimmte freiwillige Zahlungen in die gesetzliche Rentenversicherung ermöglichen

BT-Drucksache 19/28463

Federführend:

Ausschuss für Arbeit und Soziales

Mitberatend:

Finanzausschuss
Haushaltsausschuss

- d) Antrag der Abgeordneten Matthias W. Birkwald, Katja Kipping, Susanne Ferschl, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Freiwillige Zusatzbeiträge in der gesetzlichen Rente ausbauen, anstatt die gescheiterte Riester-Rente weiter zu fördern

BT-Drucksache 19/27317

Federführend:

Ausschuss für Arbeit und Soziales

Mitberatend:

Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz
Finanzausschuss
Ausschuss für Wirtschaft und Energie
Haushaltsausschuss

- e) Antrag der Abgeordneten Matthias Höhn, Matthias W. Birkwald, Dr. Gesine Löttsch, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

30 Jahre DDR-Rentenüberleitung – Ansprüche anerkennen

BT-Drucksache 19/28432

Federführend:

Ausschuss für Arbeit und Soziales

Mitberatend:

Ausschuss für Inneres und Heimat
Ausschuss für Wirtschaft und Energie
Haushaltsausschuss

- f) Antrag der Abgeordneten Markus Kurth, Anja Hajduk, Beate Müller-Gemmeke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Gesetzliche Rentenversicherung stärken, verlässliche Altersversicherung für alle sicherstellen

BT-Drucksache 19/27213

Federführend:

Ausschuss für Arbeit und Soziales

Mitberatend:

Finanzausschuss

Dr. Matthias Bartke, MdB
Vorsitzender

Liste der Sachverständigen

zur öffentlichen Anhörung am Montag, 3. Mai 2021, 15.30 – 17.00 Uhr

Verbände:

Deutsche Rentenversicherung Bund

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

Deutscher Gewerkschaftsbund

Sozialverband Deutschland e.V.

Sozialverband VdK Deutschland e.V.

Einzelsachverständige:

Prof. Dr. Eckart Bomsdorf, Köln

Prof. Dr. Heinz-Dietrich Steinmeyer, Münster

Prof. Dr. Gerhard Bäcker, Duisburg

Prof. Dr. Ingo Bode, Kassel

Prof. Dr. Christian Hagist, Vallendar

Schriftliche Stellungnahme

Sozialverband VdK Deutschland e.V.

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 3. Mai 2021
um 13:30 Uhr zum

- a) Antrag der Abgeordneten Ulrike Schielke-Ziesing, Uwe Witt, Jürgen Pohl, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD
Ostdeutsche Arbeitnehmer würdigen – Fondslösung mit Einmalzahlungen - BT-Drucksache 19/14073
- b) Antrag der Abgeordneten Ulrike Schielke-Ziesing, René Springer, Uwe Witt, Martin Sichert und der Fraktion der AfD
Gesetzliche Rentenversicherung stabilisieren – Klarheit zu den nicht beitragsgedeckten Leistungen - BT-Drucksache 19/22928
- c) Antrag der Abgeordneten Ulrike Schielke-Ziesing, Jürgen Pohl, Jörg Schneider, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD
Eigenverantwortliche Altersvorsorge erleichtern – Selbstbestimmte freiwillige Zahlungen in die gesetzliche Rentenversicherung ermöglichen - BT-Drucksache 19/28463
- d) Antrag der Abgeordneten Matthias W. Birkwald, Katja Kipping, Susanne Ferschl, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Freiwillige Zusatzbeiträge in der gesetzlichen Rente ausbauen, anstatt die gescheiterte Riester-Rente weiter zu fördern - BT-Drucksache 19/27317
- e) Antrag der Abgeordneten Matthias Höhn, Matthias W. Birkwald, Dr. Gesine Löttsch, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
30 Jahre DDR-Rentenüberleitung – Ansprüche anerkennen - BT-Drucksache 19/28432
- f) Antrag der Abgeordneten Markus Kurth, Anja Hajduk, Beate Müller-Gemmeke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Gesetzliche Rentenversicherung stärken, verlässliche Altersversicherung für alle sicherstellen - BT-Drucksache 19/27213

siehe Anlage

Stellungnahme des Sozialverbands VdK Deutschland e. V.

zu den Anträgen der Bundestagsfraktion DIE LINKE
Freiwillige Zusatzbeiträge in der gesetzlichen Rente ausbauen,
anstatt die gescheiterte Riester-Rente weiter zu fördern
(BT-Drucksache 19/27317)

30 Jahre DDR-Rentenüberleitung – Ansprüche anerkennen
(BT-Drucksache 19/28432)

zum Antrag der Bundestagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Gesetzliche Rentenversicherung stärken,
verlässliche Alterssicherung für alle sicherstellen
(BT-Drucksache 19/27213)

Sozialverband VdK Deutschland e. V.
Abteilung Sozialpolitik
Linienstraße 131
10115 Berlin

Telefon: 030 9210580-300
Telefax: 030 9210580-310
E-Mail: sozialpolitik@vdk.de

Berlin, 28.04.2021

Der Sozialverband VdK Deutschland e. V. (VdK) ist als Dachverband von 13 Landesverbänden mit über zwei Millionen Mitgliedern der größte Sozialverband in Deutschland. Die Sozialrechtsberatung und das Ehrenamt zeichnen den seit über 70 Jahren bestehenden Verband aus.

Zudem vertritt der VdK die sozialpolitischen Interessen seiner Mitglieder, insbesondere der Rentnerinnen und Rentner, Menschen mit Behinderung und chronischen Erkrankungen sowie Pflegebedürftigen und deren Angehörigen.

Der gemeinnützige Verein finanziert sich allein durch Mitgliedsbeiträge und ist parteipolitisch und konfessionell neutral.

1. Antrag der Bundestagsfraktion DIE LINKE: Freiwillige Zusatzbeiträge in der gesetzlichen Rente ausbauen, anstatt die gescheiterte Riester-Rente weiter zu fördern (BT-Drucksache 19/27317)

1.1. Zu den Zielen des Antrags und den Maßnahmen der Umsetzung

Ziel des Antrags ist es, die gesetzliche Rente wieder zum tragenden Fundament zukünftiger Alterssicherung auszubauen. Deshalb müsse zunächst die sogenannte „Rente nach Mindestentgeltpunkten“ entfristet und reformiert werden und die „Grundrente“ reformiert werden. Zudem gelte es das Rentenniveau auf 53 Prozent anzuheben, um die lebensstandardsichernde Funktion für alle Versicherten wieder herzustellen. Zudem fordert der Antrag die freiwilligen Zusatzbeiträge in der gesetzlichen Rentenversicherung anstatt der Riester-Rente weiter zu fördern.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Der VdK begrüßt ausdrücklich das Ziel des Antrags, die gesetzliche Rente als zentrales Einkommen für den Großteil der Bevölkerung im Alter zu stärken. Auch aus Sicht des VdK muss deshalb die gesetzliche Rentenversicherung nach langjähriger Erwerbstätigkeit ein angemessenes Leistungsniveau sicherstellen. Es gilt deshalb das Rentenniveau dauerhaft auf mindestens 50 Prozent zu erhöhen und die Dämpfungsfaktoren in der Rentenanpassungsformel zu streichen. Entsprechend des Antrags unterstützt der VdK die Forderung nach einer Reform der „Grundrente“ und der Fortführung einer reformierten Rente nach Mindestentgeltpunkten auch für Beitragszeiten. Ziel ist es, dass die Lebensleistung von allen langjährig versicherten Geringverdienern angemessen rentenrechtlich honoriert wird. Wenn Personen zusätzlich über finanzielle Mittel verfügen und diese für ihre zusätzliche Alterssicherung verwenden möchten, müssen diese aus Sicht des VdK die Möglichkeit haben, freiwillige Zusatzbeiträge in die gesetzliche Rentenversicherung zu zahlen.

1.2. Zu den Regelungen im Einzelnen

1.2.1. Staatliche Förderung der privaten Altersvorsorge beenden

Der Antrag fordert, die staatliche Förderung der privaten Altersvorsorge einzustellen und die frei werdenden Finanzmittel für Leistungsverbesserungen, beispielsweise für den Solidarausgleich, in der gesetzlichen Rentenversicherung einzusetzen, wobei für die bereits eingezahlten Eigenbeiträge und die erhaltenen Riester-Zulagen Vertrauensschutz gewährt wird.

Die Sparerinnen und Sparer mit geförderten privaten Altersvorsorgeverträgen müssten zudem das Recht erhalten, das bisher im Kapitaldeckungsverfahren angesparte Kapital freiwillig in die umlagefinanzierte gesetzliche Rentenversicherung zu überführen, so dass dadurch Anwartschaften auf ihrem persönlichen Rentenkonto bei der Deutschen Rentenversicherung entstehen. Die Wechselkosten des Riester-Vertrags würden auf ein sachlich gebotenes Minimum begrenzt. Von den Rentenversicherungsträgern würden keine Kosten für die Überführung erhoben.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Wie der Antrag richtigerweise betont, ist das Drei-Schichten-Modell und speziell die Riester-Rente gescheitert.

Mit der Riester-Reform in 2001 war die Erwartung verbunden, dass durch Riester-Vorsorge die Absenkung des Rentenniveaus ausgeglichen wird. Es hat sich gezeigt, dass dies nur in Modellrechnungen möglich ist. Bei diesen Berechnungen wurde eine jährliche nominale Verzinsung von vier Prozent sowie ein Verwaltungskostenanteil der Versicherer von zehn Prozent der Beiträge unterstellt. Darüber hinaus verband der Gesetzgeber mit der Einführung der Riester-Rente die Hoffnung, durch eine kapitalgedeckte Altersvorsorge höhere Renditen als mit der gesetzlichen Rente zu erzielen. Diese Erwartungen sind nach den bisherigen Erfahrungen völlig unrealistisch. Der Garantiezins lag im Jahr 2011 noch bei 2,25 Prozent. Ab 2022 wird der Garantiezins auf Lebensversicherungen auf 0,25 Prozent abgesenkt, wodurch die Riester-Rente weiter unter Druck gerät. Zudem kritisiert der VdK die überhöhten Abschluss- und Verwaltungskosten und die für die Versicherten nachteiligen Sterbetafeln als Kalkulationsgrundlagen sowie überzogene Gewinnerzielungsabsichten der Anbieter. Insgesamt fließt laut einer aktuellen Studie nahezu jeder vierte eingezahlte Euro in die Kosten.¹

Das Problem ist zudem, dass gerade Bezieherinnen und Bezieher geringer Einkommen, die eigentliche Zielgruppe der Riester-Förderung, zu wenig Vorsorge betreiben. Gründe hierfür sind, dass sie es sich nicht leisten können oder es sich nicht lohnt.

Wie der Antrag richtigerweise ausführt, fordert auch der VdK ein Ende der aktuellen staatlichen Förderung der Riester-Rente. Gleichzeitig muss gesichert sein, dass die bisherigen Riester-Verträge weiterhin die staatlichen Zulagen erhalten. Es braucht einen Bestandsschutz. Für Personen, die das im Rahmen eines Riester-Vertrags angesparte Kapital in die gesetzliche Rentenversicherung überführen möchten, braucht es wie im Antrag gefordert kostengünstige Wechsellmöglichkeiten.

¹ <https://www.finanzwende.de/themen/verbraucherschutz/riester-viel-gebuehren-wenig-rente/>

1.2.2. Freiwillige Zusatzbeiträge in die gesetzliche Rente ausbauen

Der Antrag fordert, dass alle gesetzlich Rentenversicherten sowie deren Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber vom 1. Juli 2021 an die Möglichkeit besitzen sollten, ab dem vollendeten 40. Lebensjahr freiwillige Zusatzbeiträge (§ 187a SGB VI) in die gesetzliche Rentenversicherung einzuzahlen.

Die bisherige Begrenzung auf zu erwartende Abschläge müssten gestrichen und stattdessen die maximale kalenderjährliche Beitragshöhe auf das Dreifache der monatlichen Bezugsgröße (2021: 9.870 Euro) begrenzt werden. Die Summe der Pflichtbeiträge und der zusätzlichen freiwilligen Beiträge dürfe die Beitragsbemessungsgrenze nicht überschreiten.

Zudem fordert der Antrag, die Möglichkeit der Nachzahlung von freiwilligen Beiträgen für Ausbildungszeiten bis zur Vollendung des 50. Lebensjahres zu verlängern (§ 207 SGB VI).

Bewertung des Sozialverbands VdK

Der VdK unterstützt den Antrag zum Ausbau der freiwilligen Zusatzbeiträge in die gesetzliche Rentenversicherung ausdrücklich.

Nach geltendem Recht ist die Entrichtung von zusätzlichen Beiträgen auf besondere Fälle, beispielsweise zum Ausgleich von Abschlägen bei vorzeitigem Renten wegen Alters (§ 187a SGB VI), beschränkt. Von dieser Regelung wird von Versicherten kaum Gebrauch gemacht, weil die Ausgleichszahlungen, insbesondere wenn sie als Einmalzahlung entrichtet werden, relativ hoch sind und sich nur bei einem langjährigen Rentenbezug lohnen.

Nach aktuellem Recht muss bei einer monatlichen Bruttorente von 800 Euro in Westdeutschland zum Ausgleich eines Jahres bei vorzeitigem Rentenbeginn (Rentenminderung 3,6 Prozent oder 28,80 Euro) ein Betrag von rund 6.591 Euro in die Rentenversicherung eingezahlt werden. Bei 1.000 Euro Rente und zwei Jahren vorzeitigem Rentenbeginn (Minderung 7,2 Prozent oder 72 Euro) sind rund 17.116 Euro aufzuwenden. Wer bei einer Rente von 1.200 Euro monatlich drei Jahre früher in Rente gehen möchte, kann 130 Euro Rentenminderung (10,8 Prozent) durch rund 32.052 Euro ausgleichen.²

Praxisgerechter als die Ermöglichung der Zahlung von Ausgleichsbeträgen ab dem 50. Lebensjahr ist aus Sicht des VdK, Beschäftigten wie deren Arbeitgebern die Möglichkeit einzuräumen, monatlich freiwillige Zusatzbeiträge zu entrichten, wie dies der Antrag richtigerweise fordert. Diese dienen dazu, bei einem früheren Rentenbeginn Abschläge auszugleichen oder die Altersrente und den Invaliditätsschutz zu erhöhen. Die Forderung des Antrags, dass freiwillige Zusatzbeiträge bereits ab dem 40. Lebensjahr bezahlt werden können, begrüßt der VdK. Dies führt zu niedrigeren und damit erschwinglicheren Zusatzbeiträgen.

Der VdK unterstützt zudem die geforderte Verlängerung der Nachzahlung von freiwilligen Beiträgen für Ausbildungszeiten bis zur Vollendung des 50. Lebensjahres (§ 207 SGB VI). Für Zeiten einer schulischen Ausbildung nach dem vollendeten 16. Lebensjahr, die nicht als Anrechnungszeiten berücksichtigt werden, können Versicherte auf Antrag freiwillige Beiträge nachzahlen, sofern diese Zeiten nicht bereits mit Beiträgen belegt sind. Der Antrag kann aktuell nur bis zur Vollendung des 45. Lebensjahres gestellt werden. Eine Verlängerung bis zum Ende

² Quelle der Berechnungen: DRV

des 50. Lebensjahres bedeutet für die entsprechenden Personen mehr Flexibilität bei der Zahlung dieser freiwilligen Beiträge. Zudem ist anzunehmen, dass dadurch mehr Personen überhaupt in der Lage sind, durch ihr steigendes Einkommen zusätzliche Beiträge zu entrichten.

Der Antrag fordert die maximale kalenderjährliche Beitragshöhe auf das Dreifache der monatlichen Bezugsgröße (2021: 9.870 Euro) zu begrenzen, wobei die Summe der Pflichtbeiträge und der zusätzlichen freiwilligen Beiträge die Beitragsbemessungsgrenze nicht überschreiten dürfe. Auch aus Sicht des VdK darf der Gesamtbetrag die jährliche Beitragsbemessungsgrenze nicht überschreiten. Bei der maximalen Beitragshöhe pro Jahr fordert der VdK, sich jedoch an den freiwilligen Nachzahlungen für Ausbildungszeiten zu orientieren. Hier ist ein Höchstbeitrag von 1.246,20 Euro monatlich möglich, was eine jährliche maximale Beitragshöhe von 14.954,40 Euro ergibt.

2. Antrag der Bundestagsfraktion DIE LINKE: 30 Jahre DDR-Rentenüberleitung – Ansprüche anerkennen (BT-Drucksache 19/28432)

2.1. Zu den Zielen des Antrags und den Maßnahmen der Umsetzung

Ziel des Antrags ist die schnellstmögliche rentenrechtliche Anerkennung aller in der DDR erworbenen Ansprüche.

Vor 30 Jahren trat das Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz (AAÜG) in Kraft, welches regelt, in welcher Form die in der DDR erworbenen Rentenansprüche aus den zahlreichen DDR-Zusatzversorgungssystemen und den Sonderversorgungen anerkannt werden, die dem westdeutschen Rentensystem unbekannt waren.

Aus Sicht des Antrags kam es dabei aus „Unkenntnis, Ignoranz und moralisch begründeter Willkür“ (S. 1) auch zu Kürzungen und Streichungen. Viele Betroffene wehrten sich seitdem dagegen bei Gericht, so dass das AAÜG immer wieder geändert werden musste. Deshalb fordert der Antrag für das Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz schnellstmöglich geeignete Regelungen vorzulegen, die alle in der DDR erworbenen Ansprüche anerkennen.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Der VdK unterstützt das Ziel des Antrags, dass alle in der DDR erworbenen Ansprüche rentenrechtlich anerkannt werden. Dies gilt auch für die Ansprüche, die im Rahmen von DDR-Zusatzversorgungssystemen und Sonderversorgungen erworben wurden.

Als Betroffenenengruppen nennt der Antrag in der DDR geschiedene Frauen, Bergleute der Braunkohleveredelung, Reichsbahnangestellte, Beschäftigte im DDR-Gesundheitswesen oder der Volkspolizei.

Prinzipiell unterstützt der VdK hierfür die Einrichtung eines entsprechenden Härtefallfonds, welcher aus Steuermitteln zu finanzieren ist. Dieser darf jedoch nicht wie im Koalitionsvertrag der Bundesregierung vorgesehen an den Bezug der Grundsicherung geknüpft werden, da es sich hier um individuell erworbene Ansprüche handelt. Die Lebensleistung dieser Menschen

gilt es endlich auch rentenrechtlich zu honorieren. Wie der Antrag richtigerweise betont, gilt es hier zeitnah in dieser Legislaturperiode eine Lösung zu finden, da es sich hier häufig um besonders betagte Rentnerinnen und Rentner handelt.

3. Antrag der Bundestagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Gesetzliche Rentenversicherung stärken, verlässliche Alterssicherung für alle sicherstellen (BT-Drucksache 19/27213)

3.1. Zu den Zielen des Antrags und den Maßnahmen der Umsetzung

Ziel des Antrags ist es die gesetzliche Rentenversicherung im Sinne einer verlässlichen, solidarischen und leistungsstarken Alterssicherung für alle zu stärken.

Konkret gelte es dafür ein Bündel an Maßnahmen umzusetzen:

3.1.1. Bürgerversicherung einführen

Der Antrag fordert eine Bürgerversicherung mit dem Ziel einzuführen, dass alle Bürgerinnen und Bürger in die gesetzliche Rentenversicherung einbezogen werden und mittelfristig Beiträge auf alle Einkommensarten gezahlt werden. In einem ersten Schritt sind nicht anderweitig abgesicherte Selbstständige, Abgeordnete, Minijobberinnen und Minijobber sowie Arbeitslosengeld-II-Beziehende aufzunehmen. Bei den nicht anderweitig abgesicherten Selbstständigen sind dabei bereits bestehende private Altersvorsorgeformen sowie Altersgrenzen zu berücksichtigen und flexible Beitragszahlungen sowie Karenzzeiten zu ermöglichen.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Der VdK unterstützt den im Antrag geforderten Ausbau der gesetzlichen Rentenversicherung zu einer Erwerbstätigenversicherung ausdrücklich.

Dies bedeutet, dass alle Selbstständigen, Berufsständler, Vorstandsmitglieder von Aktiengesellschaften, politischen Mandatsträger und Beamten in die Versicherungspflicht einbezogen werden. Gleiches gilt für die geringfügig Beschäftigten. Hier gilt es die bestehenden opt-out-Möglichkeiten abzuschaffen.

Die Altersvorsorge in Deutschland ist zersplittert. Erwerbstätige zahlen in viele verschiedene Alterssicherungssysteme ein. Es fehlt ein einheitliches, nachvollziehbares System, in welches alle Erwerbstätigen einbezahlen. So ist es beispielsweise einem angestellten Lehrer nicht vermittelbar, warum sein verbeamteter Kollege eine deutlich höhere Pension im Alter erhält im Vergleich zu seiner gesetzlichen Rente. 2020 beträgt das durchschnittliche monatliche Nettoeinkommen 2.892 Euro für Männer und 2.423 Euro für Frauen bei Beamten (Alterssicherungsbericht 2020). Bei den Rentnerinnen und Rentnern liegt das entsprechende durchschnittliche Nettoeinkommen bei Männern bei 1.910 Euro und bei Frauen bei 1.305 Euro. Zudem würde dies laut Berechnungen von Prof. Dr. Martin Werding der Universität Bochum zu einer finanziellen Stärkung der gesetzlichen Rentenversicherung führen.

Bis heute fehlt auch für nicht abgesicherte Selbstständige ein gleichberechtigter Zugang zu den sozialen Sicherungssystemen. Es geht darum, zum einen den Selbstständigen die Leistungen der Sozialversicherung zu ermöglichen und zum anderen die Selbstständigen gleichzeitig zu fairen Bedingungen in eine solidarische Finanzierung der Sicherungssysteme einzubeziehen, ohne sie finanziell zu überfordern. Lediglich ein Viertel der Solo-Selbstständigen ist bisher in ein obligatorisches System der Altersvorsorge einbezogen. Die Hälfte der ehemals Selbstständigen hat nur ein Alterseinkommen unter 1.000 Euro. Von den Ruheständlern, die auf Grundsicherung angewiesen sind, sind 17 Prozent ehemals Selbstständige. Für Selbstständige mit unzulänglicher Absicherung vor Altersarmut muss letztendlich die Allgemeinheit über die Grundsicherung im Alter und die Sozialhilfe aufkommen. Auch dies gilt es zu verhindern. In einem ersten Schritt sollten deshalb Selbstständige ohne adäquate Absicherung in berufsständischen Versorgungswerken in die Versicherungspflicht zur gesetzlichen Rentenversicherung ohne Befreiungsmöglichkeit einbezogen werden.

3.1.2. Rentenniveau stabilisieren und Finanzierung sicherstellen

Der Antrag setzt sich dafür ein, das gesetzliche Rentenniveau dauerhaft auf heutigem Stand zu stabilisieren und eine nachhaltige Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung über einen Maßnahmenmix (Erhöhung Frauenerwerbstätigkeit, altersgerechte Arbeitsbedingungen, Erhöhung Mindestlohn auf zwölf Euro, echtes Einwanderungsgesetz) sichergestellt werden.

Der Antrag fordert mit einem steuerfinanzierten Stabilisierungsbeitrag die oben genannten Maßnahmen zur Stabilisierung des gesetzlichen Rentenniveaus zu flankieren und damit den Folgen der Fehlfinanzierungen der Mütterrente und der Rente ab 63 entgegenzuwirken.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Im Gegensatz zum Antrag fordert der VdK nicht nur eine Stabilisierung des Rentenniveaus auf dem aktuellen Niveau. Aus Sicht des Verbands muss die Rentenversicherung nach langjähriger Erwerbstätigkeit ein angemessenes Leistungsniveau sicherstellen. Deshalb gilt es das Rentenniveau dauerhaft auf mindesten 50 Prozent zu stabilisieren. Erforderlich ist hierzu die dauerhafte Streichung der Dämpfungsfaktoren in der Rentenanpassungsformel.

Der VdK unterstützt insgesamt gesehen die im Antrag erwähnten Maßnahmen im Bereich der Arbeitsmarktpolitik, um höhere Einnahmen der gesetzlichen Rentenversicherung sicherzustellen. Aus Sicht des VdK benötigt es jedoch einen Mindestlohn von 13 Euro, damit die Versicherten nach einem Leben voller Arbeit automatisch eine Rente oberhalb der Grundsicherung erhalten. Zusätzlich müssen jedoch die Arbeitgeber künftig gerecht an der Finanzierung der gesetzlichen Rente beteiligt werden.

Der aktuelle Beitragssatz der gesetzlichen Rentenversicherung wird paritätisch von Arbeitgebern und Arbeitnehmern gezahlt und beträgt 2021 18,6 Prozent. Er liegt somit exakt auf dem Niveau von 1995. Wenn man sich jedoch den Gesamtbeitragssatz aus gesetzlicher, betrieblicher und privater Alterssicherung anschaut, müssen Arbeitnehmer in Deutschland einen deutlich höheren Beitrag leisten als Arbeitgeber. So nimmt der Gesetzgeber an, dass jeder Arbeitnehmer vier Prozent seines Bruttojahreseinkommens in eine Riester-Rente einbezahlt. Dagegen zahlen 2021 in Österreich die Arbeitgeber 12,55 Prozent in die Rentenver-

sicherung ein, die Arbeitnehmer dagegen nur 10,25 Prozent. Für Deutschland würde eine Erhöhung des Arbeitgeberbeitrags zur Rentenversicherung um diese 2,3 Prozentpunkte Zusatzeinnahmen von fast 34 Milliarden Euro bedeuten.

Der VdK fordert, dass Arbeitgeber einen höheren Anteil zur gesetzlichen Rentenversicherung zahlen als Arbeitnehmer. Vorbildlich ist hier das österreichische System.

Der VdK begrüßt die Forderung nach einem steuerfinanzierten Beitrag zur Stabilisierung des Rentenniveaus. Darüber hinaus fordert der Verband, alle versicherungsfremden Leistungen konsequent aus Steuermitteln zu finanzieren. Somit gilt es den Bundeszuschuss entsprechend zu erhöhen.

2019 erfolgen rund 76 Prozent der Einnahmen der gesetzlichen Rentenversicherung aus gezahlten Beiträgen. Entsprechend werden 24 Prozent aus Bundeszuschüssen und Erstattungen, das heißt aus Steuermitteln, finanziert. Die Bundeszuschüsse haben unter anderem die Funktion, Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung zu kompensieren, die nicht durch Beiträge gedeckt sind. Beispielhaft hierfür gilt die „Mütterrente“, wie der Antrag richtigerweise erwähnt: Die rentenrechtliche Honorierung der Erziehungsleistung dieser Personen müsste über einen höheren Bundeszuschuss erfolgen. Aktuell wird diese aus Beitragsmitteln finanziert. Laut Auskunft der Deutschen Rentenversicherung übersteigen diese sogenannten versicherungsfremden Leistungen insgesamt gesehen erheblich den Bundeszuschuss. So müsste der Bundeszuschuss um rund 34 Milliarden Euro pro Jahr erhöht werden, damit alle versicherungsfremden Leistungen abgedeckt sind. Dies entspricht einem prozentualen Anteil an Rentenausgaben in Höhe von circa 13 Prozent.

3.1.3. Arbeitgeberfinanzierte Mindestbeitragsbemessungsgrundlage einführen

Der Antrag fordert eine arbeitgeberfinanzierte Mindestbeitragsbemessungsgrundlage einzuführen, mit der vollzeitbeschäftigte Geringverdienende bei langjähriger Beschäftigung im Alter eine auskömmliche Rente erhalten. Die Einführung erfolge unter Berücksichtigung der Betroffenheit durch die Corona-Pandemie.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Der VdK unterstützt den Antrag der Einführung einer Mindestbeitragsbemessungsgrundlage für Renten. Eine solche Mindestbeitragsbemessungsgrundlage in Höhe von 80 Prozent der sozialrechtlichen Bezugsgröße entspricht einem monatlichen Bruttoeinkommen von 2.630 Euro bzw. einem Stundenlohn von rund 15,50 Euro. Dies führt nach 45 Beitragsjahren Vollzeitbeschäftigung zu einer Rente von 1.230 Euro im Monat. Bis zum tatsächlichen Einkommen sind die Rentenbeiträge paritätisch zu zahlen. Der VdK unterstützt den Antrag in seiner Forderung, dass die Differenz von diesem Einkommen zur neuen Mindestbeitragsbemessungsgrundlage allein der Arbeitgeber zahlt.

3.1.4. Grundrente zu Garantierente weiterentwickeln

Der Antrag fordert die Grundrente schrittweise zu einer Garantierente weiterzuentwickeln, die den Menschen, die mindestens dreißig Jahre in der gesetzlichen Rentenversicherung versichert waren, eine Rente oberhalb der Grundsicherung garantiert. Dabei sind bei der Grund-

rente in einem ersten Schritt die bürokratische und ineffiziente Vermögensprüfung abzuschaffen und Anrechnungszeiten als Versicherungszeiten zu berücksichtigen.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Der VdK unterstützt insgesamt gesehen das im Antrag geforderte Konzept der Garantierente. Speziell begrüßt der VdK die niedrigeren Zugangsvoraussetzungen von 30 Versicherungsjahren. Zudem werden bei der Garantierente auch Zeiten von Langzeitarbeitslosigkeit berücksichtigt. Auch unterstützt der Verband ausdrücklich, dass die Zurechnungszeiten bei der Erwerbsminderungsrente berücksichtigt werden sollen.

Der VdK kritisiert allerdings, dass bei der Berechnung der Garantierente die Rentenansprüche der ersten Säule beider Ehepartner gemeinsam betrachtet werden sollen. Deshalb setzt sich der VdK dafür ein, die Rente nach Mindestentgeltpunkten zu reformieren und auch für Beitragszeiten nach 1992 fortzuführen. Durch die Rente nach Mindestentgeltpunkten erhalten langjährig Versicherte zusätzliche Entgeltpunkte, unabhängig von den Rentenansprüchen ihres Ehepartners.

Unabhängig davon fordert auch der VdK Nachbesserungen bei der „Grundrente“:

1. Bei den Grundrentenjahren gilt es auch Zeiten der Erwerbsminderung und Zeiten der Arbeitslosigkeit zu berücksichtigen.
2. Die Gleitzone muss ab 30 Grundrentenjahren beginnen.
3. Die Abschläge von 12,5 Prozent auf den Grundrentenaufschlag müssen wegfallen.
4. Die Einkommensprüfung gilt es abzuschaffen.
5. Der Freibetrag für Einkommen aus der gesetzlichen Rente muss für alle Grundversicherungsempfänger unabhängig der Grundrentenjahre gelten.

3.1.5. Bestandserwerbsminderungsrenten verbessern

Der Antrag fordert die Erwerbsminderungsrentnerinnen und -rentner im Rentenbestand besser zu unterstützen, indem alle Personen, die heute eine Erwerbsminderungsrente beziehen und von den Verlängerungen der Zurechnungszeiten in den vergangenen Jahren nicht oder nicht vollständig profitiert haben, über einen Zuschlag besser abgesichert werden.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Der VdK unterstützt ausdrücklich die im Antrag geforderten Verbesserungen für Bestands-erwerbsminderungsrentner, die von den Verbesserungen bei der Zurechnungszeit in der Vergangenheit nicht profitiert haben.

Der durchschnittliche Zahlbetrag der gut 160.000 im Jahr 2019 neu zugegangenen Renten wegen Erwerbsminderung (EM-Renten) betrug im Westen 802 Euro und im Osten 821 Euro und liegt somit unter der Grundsicherungsschwelle. Diese liegt 2020 durchschnittlich bei 832 Euro. Trotz des deutlichen Anstiegs der Zahlbeträge während der vergangenen Dekade sinken die EM-Renten seit der Jahrtausendwende somit deutlich. Im Zugangsjahr 2019 lagen die durchschnittlichen Zahlbeträge bei nur 89 beziehungsweise 86 Prozent der auf aktuelle Werte umgerechneten Beträge des Zugangsjahres 2000. Unter der Annahme, dass der gesamte Zu-

gang an EM-Renten des Jahres 2000 auch im Jahr 2019 noch im Rentenbezug war, hätte deren durchschnittlicher Zahlbetrag (West) nicht 713 Euro, sondern 897 Euro betragen.

Fast 200.000 Erwerbsminderungsrentner waren 2020 auf ergänzende Leistungen der Grundsicherung angewiesen. Nicht berücksichtigt sind hierbei diejenigen, die aus Scham, Unkenntnis oder der unbegründeten Befürchtung einer Unterhaltsverpflichtung ihrer Kinder, keine Grundsicherung in Anspruch nehmen. Laut einer DIW-Studie sind dies rund 60 Prozent.

Der Gesetzgeber hat hier Handlungsbedarf gesehen. Mit dem RV-Leistungsverbesserungsgesetz wurde die Zurechnungszeit bei Erwerbsminderungsrenten ab Juli 2014 von 60 auf 62 Jahre erhöht. Mit dem EM-Leistungsverbesserungsgesetz folgen ab 1. Januar 2018 in sieben weiteren Schritten bis 2024 weitere Erhöhungen auf das 65. Lebensjahr. Im Rahmen des „Rentenpakts I“ erfolgt eine weitere schrittweise Erhöhung der Zurechnungszeit auf 67 Jahre bis 2031. Diese Maßnahmen reichen aber nicht aus, um die Erwerbsminderungsrenten jetzt und in Zukunft armutsfest zu machen.

Diese Leistungsverbesserungen begünstigen nur neue Erwerbsminderungsrenten und treten nur schrittweise in Kraft. Dies ist für Bestandsrentner nicht nachvollziehbar und nicht vermittelbar, weil sich an ihrer Situation nichts ändert. Nicht vermittelbar ist den Bestandsrentnern auch, dass der Gesetzgeber bei den sogenannten Mütterrenten alle Rentnerinnen einbezogen hat, bei den Erwerbsminderungsrentnern die Bestandsrentner aber nicht.

Reformbedarf besteht weiterhin bei den Abschlägen von maximal 10,8 Prozent. Hiervon sind fast alle Erwerbsminderungsrentner betroffen, weil Erwerbsminderung in der Regel im Durchschnitt weit vor Erreichen der Regelaltersgrenze eintritt.

Die Abschläge sind systemwidrig, weil eine Erwerbsminderung schicksalhaft bedingt ist und ihr Eintritt nicht wie eine vorzeitige Altersrente freiwillig gewählt werden kann. Demzufolge trägt die Begründung nicht, dass sie Ausweichverhalten in die Frührente verhindern sollen.

Um die Erwerbsminderungsrente an die Altersrente anzugleichen und der Gefahr der Altersarmut zu begegnen, fordert der VdK somit die Abschaffung der systemwidrigen Abschläge. Zudem müssen wie bereits erwähnt die Verbesserungen bei der Zurechnungszeit auch für die Bestandserwerbsminderungsrentner gelten.

Schriftliche Stellungnahme

Prof. Dr. Eckart Bomsdorf, Köln

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 3. Mai 2021
um 13:30 Uhr zum

- a) Antrag der Abgeordneten Ulrike Schielke-Ziesing, Uwe Witt, Jürgen Pohl, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD
Ostdeutsche Arbeitnehmer würdigen – Fondslösung mit Einmalzahlungen - BT-Drucksache 19/14073
- b) Antrag der Abgeordneten Ulrike Schielke-Ziesing, René Springer, Uwe Witt, Martin Sichert und der Fraktion der AfD
Gesetzliche Rentenversicherung stabilisieren – Klarheit zu den nicht beitragsgedeckten Leistungen - BT-Drucksache 19/22928
- c) Antrag der Abgeordneten Ulrike Schielke-Ziesing, Jürgen Pohl, Jörg Schneider, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD
Eigenverantwortliche Altersvorsorge erleichtern – Selbstbestimmte freiwillige Zahlungen in die gesetzliche Rentenversicherung ermöglichen - BT-Drucksache 19/28463
- d) Antrag der Abgeordneten Matthias W. Birkwald, Katja Kipping, Susanne Ferschl, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Freiwillige Zusatzbeiträge in der gesetzlichen Rente ausbauen, anstatt die gescheiterte Riester-Rente weiter zu fördern - BT-Drucksache 19/27317
- e) Antrag der Abgeordneten Matthias Höhn, Matthias W. Birkwald, Dr. Gesine Löttsch, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
30 Jahre DDR-Rentenüberleitung – Ansprüche anerkennen - BT-Drucksache 19/28432
- f) Antrag der Abgeordneten Markus Kurth, Anja Hajduk, Beate Müller-Gemmeke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Gesetzliche Rentenversicherung stärken, verlässliche Altersversicherung für alle sicherstellen - BT-Drucksache 19/27213

siehe Anlage



Stellungnahme zum

**Antrag der Abgeordneten Ulrike Schielke-Ziesing, Uwe Witt, Jürgen Pohl, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD
Ostdeutsche Arbeitnehmer würdigen - Fondslösung mit Einmalzahlungen
- BT-Drucksache 19/14073,**

**Antrag der Abgeordneten Ulrike Schielke-Ziesing, René Springer, Uwe Witt, Martinichert und der Fraktion der AfD
Gesetzliche Rentenversicherung stabilisieren - Klarheit zu den nicht beitragsgedeckten Leistungen - BT-Drucksache 19/22928,**

**Antrag der Abgeordneten Ulrike Schielke-Ziesing, Jürgen Pohl, Jörg Schneider, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD
Eigenverantwortliche Altersvorsorge erleichtern - Selbstbestimmte freiwillige Zahlungen in die gesetzliche Rentenversicherung ermöglichen - BT-Drucksache 19/28463,**

**Antrag der Abgeordneten Matthias W. Birkwald, Katja Kipping, Susanne Ferschl, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE
Freiwillige Zusatzbeiträge in der gesetzlichen Rente ausbauen anstatt die gescheiterte Riester-Rente weiter zu fördern - BT-Drucksache 19/27317,**

**Antrag der Abgeordneten Matthias Höhn, Matthias W. Birkwald, Dr. Gesine Löttsch, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE
30 Jahre DDR-Rentenüberleitung - Ansprüche anerkennen - BT-Drucksache 19/28432 sowie zum**

**Antrag der Abgeordneten Markus Kurth, Anja Hajduk, Beate Müller-Gemmeke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Gesetzliche Rentenversicherung stärken, verlässliche Altersversicherung für alle sicherstellen - BT-Drucksache 19/27213**

vorgelegt zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages vom 3.5.2021.

**Wirtschafts- und
Sozialwissenschaftliche
Fakultät**

**Institut für
Ökonometrie und
Statistik**

Professor Dr. Eckart Bomsdorf

Telefon +49 221 470-5831/2982
Bomsdorf@wiso.uni-koeln.de

Köln, 29.4.2021

Zusammenfassung

1. Die vorliegenden Anträge möchten primär die Situation für heutige und zukünftige Rentner verbessern. Soweit sie finanzielle Forderungen an die gesetzliche Rentenversicherung bzw. an die öffentliche Hand stellen, wird nur unzureichend eine Aussage über die Finanzierung dieser Forderungen gemacht. Sie sind zudem bis zum Ende der laufenden Legislaturperiode kaum vernünftig umzusetzen.

Besucheranschrift:
Universitätsstr. 24
Gebäude 101
50931 Köln

Postanschrift:
Albertus-Magnus-Platz
50923 Köln

2. **Eine Ausnahme bildet die Forderung der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, alle Personen, die heute eine Erwerbsminderungsrente beziehen und von den 2018 eingeführten Verlängerungen der Zurechnungszeiten nicht profitiert haben, von diesen Verlängerungen profitieren zu lassen. Eine Forderung, die schon seinerzeit gestellt wurde, eine Forderung, die zudem unstrittig zu sein scheint und sich gewissermaßen mit einem Federstrich erfüllen ließe, wenn der politische Wille wirklich vorhanden wäre.¹**

Zu den Anträgen im Einzelnen

3. Die vorliegenden Anträge sind in ihrer Fülle und in der für eine Stellungnahme aufgrund der kurzfristigen Einladung sehr knapp bemessenen Zeit nicht hinreichend zu würdigen und zu bewerten. Im Folgenden muss daher eine punktuelle Beschränkung erfolgen, die dazu führt, dass nur ein Teil der Anträge – und dieser auch eher stichwortartig – betrachtet werden kann. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass sich einige Anträge in ihren Anliegen überschneiden. Die Anträge liefern zum großen Teil nur Anregungen für Arbeitsaufträge.

Die Anträge der Fraktion der AFD

4. Die Anträge der Fraktion der AFD beinhalten drei Kernpunkte:
- Die Forderung nach regelmäßiger Darstellung der versicherungsfremden Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung und deren Finanzierung.
 - Die Forderung nach einer (Fonds-)Lösung für den Ausgleich der von DDR-Bürgern bei Eintritt in die Rente aus der DDR-Zeit erlittenen "Rentenverluste" u.ä.
 - Die Forderung nach der Möglichkeit einer zusätzlichen Zahlung von Beiträgen in die gesetzliche Rentenversicherung.
5. Die erste Forderung wird von der gesetzlichen Rentenversicherung schon – allerdings nur teilweise – erfüllt. Hier könnte eine Verbesserung stattfinden, jedoch wäre zunächst einmal zu klären, welche Leistungen versicherungsfremd sind.
6. Die zweite Forderung übersieht u.a., welche Anstrengungen erforderlich waren, um die Bürgerinnen und Bürger der DDR nach der Vereinigung beider deutscher Staaten in das westdeutsche Rentensystem zu übernehmen. Und er übersieht im Falle der Scheidung, dass der Versorgungsausgleich in der Bundesrepublik auch nicht für alle Jahrgänge galt, sowie dass bei einer Umsetzung des Versorgungsausgleichs der abgebende Teil einer Ehe niedrigere Rentenansprüche gehabt hatte und dies konsequenterweise auch heute ggf. berücksichtigt werden müsste, was bei bestehenden Renten aus Gründen des Vertrauensschutzes natürlich nicht möglich ist.

¹ Vgl. Bomsdorf, Eckart, und Markus Hofmann: Bei Erwerbsminderungsrenten auch den Bestand an Verbesserungen teilhaben lassen. Eine Aufforderung an die Politik. Soziale Sicherheit 12/2020, S. 441-442.

7. Die dritte Forderung deckt sich – ähnlich wie die zweite Forderung – in gewissen Grenzen mit einem Antrag der Fraktion Die Linke und wird weiter unten angesprochen.

Die Anträge der Fraktion Die Linke

8. Der eine Antrag der Fraktion Die Linke beschäftigt sich ebenfalls mit der DDR-Rentenüberleitung (vgl. 6.). Er fordert u.a. eine vollständige Überleitung der Ansprüche aus den Zusatz- und Sonderversorgungssystemen des Beitrittsgebietes. Er suggeriert, dass viele in der DDR erworbenen Rentenansprüche im westdeutschen Rentensystem nicht anerkannt wurden, übersieht dabei aber, dass die Ansprüche in hohem Maße – fast mehr als zu erwarten war – erfüllt wurden. Wer heute – 30 Jahre nach der Vereinigung beider deutscher Staaten – im Beitrittsgebiet in Rente geht, dürfte, im Gegensatz zu dem, was im Antrag nahegelegt wird, nicht wesentlich von der Nichtanerkennung dieser Sondersysteme betroffen sein.
9. Der zweite Antrag der Fraktion Die Linke beschäftigt sich u.a. mit der Qualität der Riester-Rente. Die Kritik der Fraktion Die Linke an dieser ist nachvollziehbar und nicht erst aus heutiger Sicht zutreffend. Die Riester-Rente war bereits bei ihrer Einführung umstritten, u.a. weil sie allein von den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern finanziert werden sollte. „Die – freiwillige – Riester-Rente sollte einerseits ein staatlich geförderter Einstieg in die kapitalgedeckte Altersvorsorge sein, andererseits sollte sie – ohne dass dies öffentlich deutlich gesagt wurde – letztlich nur das Loch stopfen, das sich durch ihre Einführung in den Altersvorsorgefaktor bei der Renten-(wert-)anpassung auftrat.“² Beides ist nicht gelungen. Außerdem ist die Riester-Rente so konstruiert worden, dass die staatliche Förderung bei Auszahlung der Rente zum großen Teil wieder kassiert wird.
10. Die Linke fordert in diesem Antrag ebenfalls, die bestehenden Möglichkeiten, freiwillig Zusatzbeiträge in die gesetzliche Rentenversicherung einzubezahlen, auszubauen. Das ist auch im Hinblick auf die Riester-Rente verständlich, es darf aber nicht dazu führen, dass die gesetzliche Rentenversicherung gefährdet wird. Diese lebt nicht nur vom Äquivalenzprinzip, sondern auch vom Generationenvertrag, das bedeutet auch, dass nachfolgende Generationen die Renten der heutigen Beitragszahler finanzieren können müssen. Daher sollten derartige zusätzliche Beiträge mit den aufgrund der beitragspflichtigen Einkommen gezahlten zusammen im Regelfall nicht die aus der Beitragsbemessungsgrenze resultierenden überschreiten. Die gesetzliche Rentenversicherung ist kein Spartopf und keine Sparkasse. Die Renditebetrachtungen der gesetzlichen Rente sind zudem sehr schwierig und nicht unproblematisch, zumal sie von einer Reihe von unsicheren Annahmen geprägt sind.
11. Gleichfalls ist zu prüfen, ob die Sozialabgabenfreiheit bestimmter Einkommensbestandteile nicht im Hinblick auf die Alterseinkünfte kontraproduktiv ist und daher, wie die Fraktion Die Linke fordert, abzuschaffen wäre.

² Vgl. Bomsdorf, Eckart: Das Rentenniveau sichern – aber wie? Eine kurze Analyse und ein systemadäquater Vorschlag. ifo Schnelldienst 71/2018, Heft 11, S. 30-34, S. 32.

Der Antrag der Fraktion von Bündnis 90/ Die Grünen

12. Dieser Antrag ist in seiner Detailliertheit so umfangreich und seiner Bedeutung für das System Sozialversicherung in Deutschland so fundamental, dass er selbst allein nicht in einer so kurzen Anhörung behandelt werden könnte. In seinem Grundanliegen behandelt er das Konzept der Bürgerversicherung, das zu Zeiten der Koalition von SPD und Bündnis 90/Die Grünen hätte behandelt und umgesetzt werden müssen, dort aber offenbar – vielleicht auch zugunsten der Riester-Rente – in den Hintergrund getreten ist.
13. Der Antrag von Bündnis 90/Die Grünen hat offenbar letztlich als Ziel eine Bürgerversicherung mit einer Garantierente; er beinhaltet die weitgehende Abkehr vom Äquivalenzprinzip und den Übergang zu einer am Solidarprinzip orientierten Rente. Die weiteren angesprochenen Maßnahmen dienen im Wesentlichen dazu, dieses Ziel zu erfüllen – wobei sie nicht immer direkt vom Gesetzgeber beeinflusst werden können und in ihren Auswirkungen von sehr unterschiedlicher Bedeutung sind.
14. Die Maßnahmen gehen wegen der unsicheren, um nicht zu sagen, ungeklärten Finanzierung zum großen Teil zu Lasten der jungen Generation. Sie sind zum Teil auch nicht konsequent genug. Was soll eine Anhebung der Untergrenze der Nachhaltigkeitsrücklage von 0,2 auf 0,3 Monatsausgaben erreichen? Damit werden keine Probleme gelöst. Wichtiger wäre eine Anhebung der Obergrenze oder genauer der Intervallbreite dieser Rücklage. Die Steigerung des Rentenniveaus und andere Punkte des Antrags ließen sich zudem durch eine konsequente Anwendung der Rentenanpassungsformel erfüllen, wie auch bereits in Bomsdorf (2018) dargelegt worden ist.³
15. Ein Punkt dieses Antrags ließe sich jedoch kurzfristig verwirklichen, sowohl zeitlich als auch im weitgehenden Konsens der Fraktionen: Die Übertragung der Ende 2018 beschlossenen Verlängerung der Zurechnungszeiten auch auf die erwerbsgeminderten Personen, die bereits vor 2019 eine Erwerbsminderungsrente bezogen haben. Hier fehlt es vielleicht am Willen zur Durchsetzung.

³ Vgl. Bomsdorf, Eckart: Die Rentenanpassungsformel und das Rentenniveau sind, richtig umgesetzt, besser als ihr Ruf – ein Plädoyer. Deutsche Rentenversicherung 75/2020, Heft 1, S. 92-109 sowie Bomsdorf, Eckart: Das Rentenniveau sichern – aber wie? Eine kurze Analyse und ein systemadäquater Vorschlag. ifo Schnelldienst 71/2018, Heft 11, S. 30-34.

Schriftliche Stellungnahme

Prof. Dr. Christian Hagist, Vallendar

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 3. Mai 2021
um 13:30 Uhr zum

- a) Antrag der Abgeordneten Ulrike Schielke-Ziesing, Uwe Witt, Jürgen Pohl, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD
Ostdeutsche Arbeitnehmer würdigen – Fondslösung mit Einmalzahlungen - BT-Drucksache 19/14073
- b) Antrag der Abgeordneten Ulrike Schielke-Ziesing, René Springer, Uwe Witt, Martin Sichert und der Fraktion der AfD
Gesetzliche Rentenversicherung stabilisieren – Klarheit zu den nicht beitragsgedeckten Leistungen - BT-Drucksache 19/22928
- c) Antrag der Abgeordneten Ulrike Schielke-Ziesing, Jürgen Pohl, Jörg Schneider, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD
Eigenverantwortliche Altersvorsorge erleichtern – Selbstbestimmte freiwillige Zahlungen in die gesetzliche Rentenversicherung ermöglichen - BT-Drucksache 19/28463
- d) Antrag der Abgeordneten Matthias W. Birkwald, Katja Kipping, Susanne Ferschl, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Freiwillige Zusatzbeiträge in der gesetzlichen Rente ausbauen, anstatt die gescheiterte Riester-Rente weiter zu fördern - BT-Drucksache 19/27317
- e) Antrag der Abgeordneten Matthias Höhn, Matthias W. Birkwald, Dr. Gesine Löttsch, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
30 Jahre DDR-Rentenüberleitung – Ansprüche anerkennen - BT-Drucksache 19/28432
- f) Antrag der Abgeordneten Markus Kurth, Anja Hajduk, Beate Müller-Gemmeke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Gesetzliche Rentenversicherung stärken, verlässliche Altersversicherung für alle sicherstellen - BT-Drucksache 19/27213

siehe Anlage

Anhörung von Sachverständigen des Ausschusses für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages

Ostdeutsche Arbeitnehmer würdigen – Fondslösung mit Einmalzahlungen
Drucksache 19/14073

GRV stabilisieren – Klarheit zu den nicht beitragsgedeckten Leistungen
Drucksache 19/22928

GRV stärken, verlässliche Alterssicherung für alle sicherstellen
Drucksache 19/27213

*Freiwillige Zusatzbeiträge in der GRV ausbauen, anstatt die gescheiterte Riester-
Rente weiter zu fördern*
Drucksache 19/27317

30 Jahre DDR-Rentenüberleitung – Ansprüche anerkennen
Drucksache 19/28432

*Eigenverantwortliche Altersvorsorge erleichtern – Selbstbestimmte freiwillige Zah-
lungen in die GRV ermöglichen*
Drucksache 19/14073

Stellungnahme

Vallendar, den 29. April 2021

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Arbeit und Soziales
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Ansprechpartner:

Prof. Dr. Christian Hagist
WHU - Otto Beisheim School of Management
Lehrstuhl für Wirtschafts- und Sozialpolitik
Burgplatz 2
56179 Vallendar
Telefon: +49 261 6509 - 255
E-Mail: christian.hagist@whu.edu
Web: www.whu.edu/wipo

Excellence in
Management
Education

Bewertung des Antrags: GRV stärken, verlässliche Alterssicherung für alle sicherstellen (Drucksache 19/27213)¹

Die Hypothesen des Antrags Drucksache 19/27213 halten einer genaueren Analyse nicht stand. Es ist zwar richtig, dass die sogenannte Riesterrente aufgrund der erneuten Absenkung des Höchstrechnungszinssatzes unter großen ökonomischen Druck gerät. Die Riesterrente aber als Paradebeispiel für eine kapitalgedeckte Alterssicherung darzustellen und aufgrund ihrer Probleme somit auf Unzulänglichkeiten der Kapitaldeckung allgemein rückzuschließen, ist jedoch falsch. Wenn ein bestimmtes/einzeln Boot leckt, stellen wir ja auch nicht die Seefahrt ein – zumal es eben bessere Boote gibt. Das schwedische oder auch das norwegische Modell zeigen deutlich, wie man erfolgreich das Ansparen mit Aktien und anderen Vermögengstiteln nutzen kann, um gesetzlich Rentenversicherten deutlich höhere Renditen und somit auch Renten zu ermöglichen. Im Schnitt werden für den schwedischen Standardfonds jährliche Kapitalerträge von ca. 6 Prozent berichtet.²

Auch der zweite Kritikpunkt der Selektionseffekte hat nichts mit der Kapitaldeckung an sich zu tun, sondern natürlich mit den Unterschieden zwischen Pflichtsystem und Freiwilligkeit. Bei freiwilliger Versicherung gibt es unabhängig von der Finanzierungsart, also auch bei Umlagefinanzierung, Selektionseffekte. Die Finanzierungsart hat hier maximal mittelbaren Einfluss. Eine verpflichtende kapitalgedeckte Zusatzvorsorge für alle Versicherten der gesetzlichen Rentenversicherung hätte den gleichen Risikopool aus Versicherten wie die umlagefinanzierte gesetzliche Rentenversicherung. Allerdings ist es richtig, dass die Freiwilligkeit die Achillesferse der Riester-Rente ist. Aufgrund der Absenkung des Rentenniveaus im Zuge der Einführung der Riester-Rente über die sogenannte Riester-Treppe wäre ein Ausgleich dieser Reduzierung des Vorsorgeniveaus der gesetzlichen Rentenversicherung durch eine verpflichtende kapitalgedeckte Vorsorge wie in Schweden sinnvoll gewesen. Damit wäre dann auch der alten Bauernregel, nicht alle Eier in einen Korb zu legen, Rechnung getragen worden und Kapitaldeckung und Umlagefinanzierung hätten sich in ihren Vor- und Nachteilen ergänzen können. Weder 100 Prozent Kapitaldeckung noch 100 Prozent Umlagefinanzierung sind aus volkswirtschaftlicher Sicht optimal.

Da die beiden Grundhypothesen bereits falsch sind, ist es somit auch der Schluss, die Umlagefinanzierung weiter auszubauen. Das Gegenteil sollte der Fall sein, wenn zum einen ein fiskalisch-tragfähigeres Alterssicherungssystem das Ziel ist und zum anderen zukünftige Generationen nicht stärker belastet werden sollen. Mehr Kapitaldeckung wagen muss das Motto für die Alterssicherung sein.

Bürgerversicherung

Das deutsche Alterssicherungssystem unterscheidet zwischen verschiedenen sozio-ökonomischen Gruppen und sieht für diese Gruppen bestimmte Versicherungspflichten bzw. die Befreiung von der Pflicht vor. Diese Unterscheidungen zwischen den Gruppen sind historisch bedingt und folgen nicht zwingend einer ökonomischen Logik. So erschließt es sich dem Beobachter nicht auf den ersten Blick, warum eine in einem Krankenhaus angestellte Ärztin in ein anderes System einbezahlen muss (Versorgungswerk der Ärzte) als

¹ Zum Teil sind Absätze und Formulierungen meiner Stellungnahme zum Antrag Drucksache 19/17255 entnommen.

² Vgl. bspw. https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/Forschungsberichte/fb494-altersvorsorge-im-internationalen-vergleich-schweden-uk.pdf;jsessionid=760B883A49D705CC8362CB735A6964AA.delivery1-replication?__blob=publicationFile&v=1

die neben ihr arbeitende Pflegekraft (gesetzliche Rentenversicherung). Professoren an staatlichen Universitäten sind, sofern Beamte, nicht in der gesetzlichen Rentenversicherung versichert, Professoren mit identischem Stellenprofil an privaten Universitäten aber schon.

Aus dem Faktum, dass unser Alterssicherungssystem historisch gewachsen ist und daher gewisse Eigenheiten aufweist, lässt sich aber nicht direkt folgern, dass es ökonomisch und sozial zwingend geboten ist, diese Eigenheiten zwingend aufzulösen. Um dies zu beurteilen, bedarf es einer genauen Analyse der demografischen Situation Deutschlands sowie der sozio-ökonomischen Struktur der einzelnen Gruppen. Deutschland befindet sich demografisch an einem Wendepunkt, welcher die Alterssicherung im Allgemeinen sowie die gesetzliche Rentenversicherung im Besonderen stark unter Druck setzen wird. Zwar stieg das Durchschnittsalter der deutschen Bevölkerung durch eine niedrige Geburtenrate und eine höhere Lebenserwartung bereits in der Vergangenheit stetig an, jedoch bekommt diese Entwicklung nochmals eine neue Dynamik, wenn die sogenannten Baby-Boomer-Jahrgänge ab 2025 von Beitragszahlern zu Leistungsempfängern, „Rentnern“, werden.

Wie oben ausgeführt ist die erste Schicht der deutschen Alterssicherung, also die gesetzlichen Pflichtsysteme, unterteilt nach verschiedenen Gruppen. Würde man diese Gruppen nun alle unter dem Dach der gesetzlichen Rentenversicherung zusammenführen, hätte dies zahlreiche Effekte, die von der genauen Ausgestaltung (bspw. ab welcher Altersgrenze gewechselt wird) abhängen. Ganz allgemein lässt sich aber sagen, dass es zu einem kurz- (bis mittel-)fristigen Liquiditätseffekt kommt, der heute und in naher Zukunft lebende Beitragszahler entlastet. Ein Gutachten der Prognos AG im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung beziffert diese Entlastung (im Falle, dass nur Neuzugänge in der gesetzlichen Rentenversicherung pflichtversichert werden und sonst Bestandsschutz gilt, auch Beamte werden ausgenommen) mit 0,8 Prozentpunkten im Jahr 2050, was auch die maximale Effektgröße darstellt.³ Das heißt aber auch, dass der Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung trotz Einführung einer Bürgerversicherung zwischen 2025 und 2050 weiterhin ansteigen müsste und eine Bürgerversicherung allenfalls eine dämpfende, aber keine kompensierende, Wirkung entfalten würde.

Diesen mittelfristigen Entlastungen beim Beitragssatz stehen die Kosten einer intergenerativen Lastenverschiebung sowie einer hohen Unsicherheit für bestehende Versorgungssysteme der ersten Schicht wie etwa die Versorgungswerke der freien Berufe gegenüber. Die intergenerative Lastenverschiebung dürfte dabei sogar insgesamt zu einem Verlustgeschäft für die gesetzliche Rentenversicherung werden. Warum? Die gesetzliche Rentenversicherung ist eine Versicherung für das Risiko der Langlebigkeit. Wäre das Leben deterministisch und jeder wüsste genau sein Sterbedatum vorherzusagen, bräuchte man keine Rentenversicherung, sondern lediglich eine Pflicht zur Ersparnis. Nun ist das Leben stochastisch, die Bürger kennen ihr Sterbedatum gerade eben nicht. Manche sterben vor dem durchschnittlichen Sterbealter, manche danach. Aus diesem Grund braucht es eine Versicherung, die von Menschen mit unterdurchschnittlicher Lebensdauer zu jenen mit überdurchschnittlicher umverteilt. Dies ist das Wesen der gesetzlichen Rentenversicherung.

Kommen nun neue Versicherte aus bisher nicht-versicherten Gruppen in die gesetzliche Rentenversicherung, stellt sich die Frage, ob diese neuen Versicherten „gute“ oder „schlechte“ Risiken sind? Paradoxerweise in dieser Nomenklatur sind Individuen mit einer unterdurchschnittlichen Lebenserwartung „gute“

³ https://www.prognos.com/uploads/tx_atwpubdb/20170119_Prognos_HBS_Studie_Gesetzliche_Rente.pdf Allerdings werden in dieser Studie nur die „Selbstständigen“, also auch solche in freien Berufen, in die Rechnung mit einbezogen. Bei einer Berücksichtigung aller Gruppen (angestellte freie Berufe und Beamte) dürften die Dämpfungseffekte noch einmal höher ausfallen.

Risiken, solche Versicherte mit einer unterdurchschnittlichen Lebenserwartung, „schlechte“. Prinzipiell kann man nun bei den neuen Versicherten einer Bürgerversicherung drei große Gruppen unterscheiden: Beamte, die freien (kammerfähigen) Berufe und Selbstständige i.e.S. (welche also nicht der zweiten Gruppe angehören). Beamte leben laut Statistik des Statistischen Bundesamts deutlich länger als der deutsche Durchschnitt und sind somit „schlechte“ Risiken aus Sicht eines bisherigen Versicherten der gesetzlichen Rentenversicherung.⁴ Die zweite Gruppe, die freien Berufe, haben per Definition mehr Bildung genossen als der Durchschnittsbürger, da hier für die meisten Berufe ein Universitätsstudium, oft mit mehreren Staatsexamina, Pflicht ist. Selbst wenn der kausale Effekt von Bildung auf die Lebenserwartung immer noch erforscht wird, reicht für die Fragestellung der hier geforderten Bürgerversicherung die bloße Korrelation von beiden Parametern aus, um auch für diese Gruppe zu attestieren, dass sie aus Sicht eines bisherigen Versicherten als „schlechte“ Risiken gelten dürften. Zudem wird diese Gruppe immer weiblicher (Frauen stellen an medizinischen, rechtswissenschaftlichen und pharmazeutischen Fakultäten die Mehrheit der Studierenden).⁵ Frauen haben jedoch per se eine höhere Lebenserwartung als Männer.⁶ Nur bei der Gruppe der Selbstständigen i.e.S. lässt sich a priori mit der heutigen Datenlage nicht sagen, ob diese aus Sicht eines bisherigen Versicherten ein „gutes“ oder „schlechtes“ Risiko darstellt. Die Gesamtheit aller drei Gruppen würde jedoch mit hoher Sicherheit aufgrund der höheren Lebenserwartung über die lange Frist intergenerativ zur Belastung der bisher (oder zukünftig) sozialversicherungspflichtigen Versicherten führen.

Darüber hinaus würde eine solche Bürgerversicherung die anderen bestehenden gesetzlichen Pflichtsysteme unter große Herausforderungen stellen, wodurch dann auch bestehende Leistungsversprechen gefährdet werden könnten. Hier sind insb. die berufsständischen Versorgungswerke der freien Berufe zu nennen. Die meisten Versorgungswerke dürften eine Mischform von Kapitaldeckungs- und Umlageverfahren gewählt haben. Wird nun der Neuzugang aufgrund der Einführung einer Bürgerversicherung abgeschnitten, gerät die Umlagekomponente der Finanzierung unter Druck und könnte dann nur durch Sonderbeiträge der noch aktiv Versicherten (bei evtl. Bestandsschutz), Leistungskürzungen oder durch den Steuerzahler aufgefangen werden. Zudem sinkt der Anteil der Kapitaldeckung im gesamten Vorsorgemix. Dieser Konsequenzen sollte man sich mindestens bewusst sein, wenn man eine solche Reform anstrebt. Denn hier finden sich dann natürlich Zweitrundeneffekte. Zum Beispiel dürften Ärzte, Zahnärzte und Apotheker bei Schlechterstellung durch eine solche Reform Kompensationsforderungen in Form höherer Entlohnung erheben, welche dann wiederum vom Krankenversicherungsbeitragszahler zu begleichen wären.

Einbeziehung weiterer Einkommensarten

Auch die Einbeziehung weiterer Einkunftsarten, wie im Antrag angedacht, ist nicht zielführend. Die Aufgabe der gesetzlichen Rentenversicherung ist es, ein Lohnersatz Einkommen zu schaffen, da nach allgemeiner Lesart im Alter nicht mehr gearbeitet werden soll/kann. Miet- und Kapitaleinkommen nehmen jedoch mit dem Eintritt in den Ruhestand nicht plötzlich ab und müssen daher auch nicht für den Lebensabend abgesichert werden. Darüber hinaus sind Rentenversicherungsbeiträge als Beiträge im Gegensatz zu Steu-

⁴ https://www.destatis.de/DE/Methoden/WISTA-Wirtschaft-und-Statistik/2017/02/lebenserwartung-beamte-022017.pdf;jsessionid=9CCA21C12774CABD4922C720E341370D.internet8742?__blob=publicationFile

⁵ <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online?sequenz=tabelleErgebnis&selectionname=21311-0003#ab-readcrumb>

⁶ <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online?sequenz=tabelleErgebnis&selectionname=12621-0002&zeitscheiben=16&sachmerkmal=ALT577&sachschluessel=ALTVOLL000,ALTVOLL020,ALTVOLL040,ALTVOLL060,ALTVOLL065,ALTVOLL080#abreadcrumb>

ern keine Leistungen ohne Anspruch auf Gegenleistung. Den heutigen Beiträgen stehen zukünftige Rentenleistungen gegenüber, sodass durch die Einbeziehung von Kapitalerträgen keine Umverteilung zwischen arm und reich, sondern lediglich eine Umverteilung von heute nach morgen stattfinden würde. Umverteilungsmotive sind besser im System der progressiven Einkommensteuer aufgehoben, da in diesem nach dem Netto-Prinzip verfahren wird. Aufwendungen wie bspw. Investitionen sind dort abziehbar während Sozialversicherungen klassischerweise auf Bruttogrößen aufbauen. Eine Verbeitragung von Brutto-Mieteinnahmen dürfte insbesondere auf den Immobilienmärkten zu ungewollten Zweitrundeneffekten führen, da hier dann Ressourcen für bspw. energiesparende Investitionen durch die Vermieter fehlen würden. Zudem wäre die Einbeziehung weiterer Arbeitseinkommen wieder mit zusätzlichen Belastungen zukünftiger Generationen verbunden, da die gesetzliche Rentenversicherung keine höheren Rücklagen aus diesen zusätzlichen Mitteln bilden könnte, sondern diese in eine Senkung des Beitragssatzes fließen würden. Es würden somit durch die Neu-Verbeitragung noch mehr Entgeltpunkte bzw. Ansprüche erworben werden, welche von zahlenmäßig immer kleineren Kohorten zukünftiger Generationen erwirtschaftet werden müssen. Dies ist aus Sicht der Fairness des Generationenvertrags Rente abzulehnen. Kurzfristig bedeuten zusätzliche Beitragszahler(gruppen) und -zahlungen in einem Umlagesystem selbstverständlich eine finanzielle Entlastung. Langfristig steht dieser Entlastung jedoch eine Belastung entgegen, die angesichts der demographischen Entwicklung die ursprüngliche Entlastung übersteigt.

Bewertung der Anträge: Ostdeutsche Arbeitnehmer würdigen – Fondslösung mit Einmalzahlungen (Drucksache 19/14073) und 30 Jahre DDR-Rentenüberleitung – Ansprüche anerkennen (Drucksache 19/28432)

Die Wiedervereinigung stellte und stellt natürlich auch die umlagefinanzierte Sozialversicherung vor große Herausforderungen, da entsprechende Ansprüche umgerechnet werden mussten. Inwieweit dies individuell bzw. gruppenspezifisch fair geschehen ist, ist am Ende eine empirische Frage, in welche dann auch andere Transferleistungen (bspw. Sozialtransfers, Weiterbildungsmaßnahmen, etc.) mit einbezogen werden müssten. Grundsätzlich ist die spezielle Behandlung bestimmter Gruppen der Sozialversicherung nicht fremd. Die „Rente mit 63“ können bspw. nur Versicherte in Anspruch nehmen, welche vor 1953 geboren wurden. Der Gesetzgeber hat hier also einen Ermessensspielraum, welchen er bei den im Antrag genannten Gruppen anwenden könnte. Es ist also zu vorerst eine politische und normative Frage.

Es gilt hierbei jedoch zwei Dinge zu bedenken: Erstens wertet die Rentenversicherung bis 2025 Ost-Renten systematisch auf.⁷ Dies kann auch als Versuch betrachtet werden, die durch die Wiedervereinigung verursachten Brüche in der individuellen Altersvorsorge ehemaliger DDR-Bürger entsprechend einfach und generell zu kompensieren. Zweitens besteht ein polit-ökonomisches Risiko, dass bei mehrfacher (evtl. normativ gerechtfertigter) Berücksichtigung von Partikularinteressen die Akzeptanz der Sozialversicherung in Mitleidenschaft geraten könnte.

⁷ Vgl. bspw. https://www.diw.de/de/diw_01.c.799272.de/publikationen/wochenberichte/2020_38_4/gesetzliche_renten_gleichen_sich_in_ost-_und_westdeutschland_an_____dennoch_klaffen_alterseinkommen_auseinander.html#section1

Bewertung der Anträge: Freiwillige Zusatzbeiträge in der GRV ausbauen, anstatt die gescheiterte Riester-Rente weiter zu fördern (Drucksache 19/27317) und Eigenverantwortliche Altersvorsorge erleichtern – Selbstbestimmte freiwillige Zahlungen in die GRV ermöglichen (Drucksache 19/14073)

Die gesetzliche Rentenversicherung ist eine umlagefinanzierte Pflichtversicherung. Bei einer umlagefinanzierten Pflichtversicherung sind freiwillige Zusatzbeiträge immer kritisch zu sehen, da es automatisch zu Selektionseffekten kommt. Dies ist bei kapitalgedeckten Pflichtsystemen nicht der Fall, da ja hier jede Einzahlung durch Kapital abgesichert wird und somit „nur“ ein individueller Tausch stattfindet. Bei der Umlagefinanzierung werden jedoch Ansprüche erworben, welche durch andere (zukünftige) Versicherte erwirtschaftet werden müssen.

Bei Öffnung der gesetzlichen Rentenversicherung für freiwillige Zusatzbeiträge, wie in den beiden Anträgen vorgesehen, kann davon ausgegangen werden, dass sich hierfür insbesondere Individuen entscheiden, welche eine höhere Rendite als der Durchschnitt der Versicherten oder aber eine positive Renditedifferenz zu alternativen Anlagen erwarten (bspw. bei höherer Lebenserwartung oder bei früherem Renteneintritt). Somit steigen die Belastungen für zukünftige Generationen bzw. die fiskalische Tragfähigkeit der gesetzlichen Rentenversicherung leidet. Darüber hinaus verschaffen freiwillige Zusatzbeiträge gerade jenen Personengruppen weitere Vorteile, die ohnehin von der verpflichtenden gesetzlichen Rentenversicherung profitieren. Personengruppen mit geringerer Lebenserwartung und späterem Renteneintritt werden dagegen zusätzlich belastet. Insbesondere hinsichtlich der positiven Korrelation zwischen Einkommen und Lebenserwartung sind freiwillige Zusatzbeiträge ungleichheitsfördernd.

Bewertung des Antrags: GRV stabilisieren – Klarheit zu den nicht beitragsgedeckten Leistungen (Drucksache 19/22928)

Der Begriff der „nicht beitragsgedeckten Leistungen“ ist zunächst irreführend, da es sich ja in den Diskussionen meist um Leistungen handelt, die aus ordnungspolitischer Sicht vom Steuerzahler zu tragen wären, aber dann doch zumindest zum Teil aus Beiträgen beglichen werden. Als populäres Beispiel sei hier die Mütterrente genannt, welche als familienpolitische Leistung eigentlich Aufgabe des Steuerzahlers sein müsste, aber aus politischen Gründen auf den Beitragszahler abgewälzt wurde. Der Begriff „versicherungsfremde Leistungen“ ist somit deutlich treffsicherer.

Die versicherungsfremden Leistungen sind Gegenstand zahlreicher Untersuchungen. Eine allgemein akzeptierte Definition existiert jedoch nicht. So sind zwar manche Leistungen wie etwa Ansprüche aus beitragsfreien Zeiten aufgrund von Erziehungszeiten allgemein als versicherungsfremd anerkannt, bei anderen wie bspw. der Hinterbliebenenversorgung ist dies jedoch nicht der Fall. Historisch war die Hinterbliebenenversorgung aufgrund des Male-Bread-Winner-Modells und der allgemeinen homogenen Familienstruktur eine Versicherungsleistung. Mit zunehmender Erwerbstätigkeit von Frauen und der Heterogenität von familiären Lebensentwürfen könnte man die Hinterbliebenenversorgung jedoch immer mehr den versicherungsfremden Leistungen zuordnen. Dieses Beispiel zeigt, dass es hier also einen gewissen Ermessensspielraum gibt und eine eindeutige Statistik in gewisser Sicht Wunschenken bleibt.

Eine größere Transparenz mit einem stetigen Berichtswesen dieser Leistungen ist jedoch trotz der nicht eindeutigen Definition wünschenswert. So hätte der öffentliche, wissenschaftliche und politische Diskurs einen gemeinsamen Startpunkt.

Schriftliche Stellungnahme

Prof. Dr. Heinz-Dietrich Steinmeyer, Münster

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 3. Mai 2021
um 13:30 Uhr zum

- a) Antrag der Abgeordneten Ulrike Schielke-Ziesing, Uwe Witt, Jürgen Pohl, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD
Ostdeutsche Arbeitnehmer würdigen – Fondslösung mit Einmalzahlungen - BT-Drucksache 19/14073
- b) Antrag der Abgeordneten Ulrike Schielke-Ziesing, René Springer, Uwe Witt, Martin Sichert und der Fraktion der AfD
Gesetzliche Rentenversicherung stabilisieren – Klarheit zu den nicht beitragsgedeckten Leistungen - BT-Drucksache 19/22928
- c) Antrag der Abgeordneten Ulrike Schielke-Ziesing, Jürgen Pohl, Jörg Schneider, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD
Eigenverantwortliche Altersvorsorge erleichtern – Selbstbestimmte freiwillige Zahlungen in die gesetzliche Rentenversicherung ermöglichen - BT-Drucksache 19/28463
- d) Antrag der Abgeordneten Matthias W. Birkwald, Katja Kipping, Susanne Ferschl, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Freiwillige Zusatzbeiträge in der gesetzlichen Rente ausbauen, anstatt die gescheiterte Riester-Rente weiter zu fördern - BT-Drucksache 19/27317
- e) Antrag der Abgeordneten Matthias Höhn, Matthias W. Birkwald, Dr. Gesine Löttsch, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
30 Jahre DDR-Rentenüberleitung – Ansprüche anerkennen - BT-Drucksache 19/28432
- f) Antrag der Abgeordneten Markus Kurth, Anja Hajduk, Beate Müller-Gemmeke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Gesetzliche Rentenversicherung stärken, verlässliche Altersversicherung für alle sicherstellen - BT-Drucksache 19/27213

siehe Anlage

Stellungnahme

zur Anhörung

des Ausschusses für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages

zu den Anträgen

**„Ostdeutsche Arbeitnehmer würdigen – Fondslösung mit
Einmalzahlungen“ - BT-Drucksache 19/14073**

**„Gesetzliche Rentenversicherung stabilisieren – Klarheit zu den nicht
beitragsgedeckten Leistungen“ – BT-Drucksache 19/22928**

**„Eigenverantwortliche Altersvorsorge erleichtern – Selbstbestimmte
freiwillige Zahlungen in die gesetzliche Rentenversicherung
ermöglichen“ – BT-Drucksache 19/28463**

**„Freiwillige Zusatzbeiträge in der gesetzlichen Rente ausbauen, anstatt
die gescheiterte Riester-Rente weiter zu fördern“ – BT-Drucksache
19/27317**

**„30 Jahre DDR-Rentenüberleitung – Ansprüche anerkennen“ – BT-
Drucksache 19/28432**

**„Gesetzliche Rentenversicherung stärken, verlässliche
Altersversicherung für alle sicherstellen“ – BT-Drucksache 19/27213**

am 3. Mai 2021 in Berlin

Von

Prof. Dr. Henz-Dietrich Steinmeyer

Westfälische Wilhelms-Universität Münster

I. VORBEMERKUNG

Die Anträge befassen sich mit drei Themenbereichen, die sich zwar nicht immer klar voneinander abgrenzen lassen, in die aber der besseren Übersichtlichkeit wegen im Folgenden die Stellungnahme gegliedert werden soll. Dabei werden Anträge unterschiedlicher Fraktionen unter einer Überschrift behandelt, ohne dass damit eine politische Wertung verbunden ist.

Die vorliegenden Anträge befassen sich zum einen mit Fragen der Renten in den neuen Bundesländern (BT-Drucks. 19/14073 und BT-Drucks 19/28432), freiwilligen Zahlungen in die gesetzliche Rentenversicherung (BT-Drucks. 19/28463 und BT-Drucks. 19/27317) sowie allgemeinen Fragen der Rentenversicherung (BT-Drucks. 19/22928 und BT-Drucks. 19/27213).

II. RENTEN IN DEN NEUEN BUNDESLÄNDERN

1. Beim Antrag der AfD-Fraktion „Ostdeutsche Arbeitnehmer würdigen – Fondslösungen mit Einmalzahlungen“ (BT-Drucksache 19/14073) geht es um eine außerhalb des SGB VI angesiedelte Fondslösung für die Härtefälle des Rentenüberleitungsprozesses. Das macht es erforderlich, festzustellen, ob und inwieweit Härtefälle bestehen.

Im Koalitionsvertrag zur 19. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages heißt es dazu:

Für Härtefälle in der Grundsicherung im Rentenüberleitungsprozess wollen wir einen Ausgleich durch eine Fondslösung schaffen. Entsprechendes wollen wir auch für die Gruppe der Spätaussiedler und der jüdischen Kontingentflüchtlinge prüfen.

Legt man die Formulierung des Koalitionsvertrages zugrunde, auf die sich der Antrag beruft, so ergibt sich zunächst, dass es dort nur um den Ausgleich von Härtefällen gehen soll und solchen Härtefällen sich in der Grundsicherung ergeben. Nur für solche Fälle soll danach ein Ausgleich durch eine Fondslösung geschaffen werden. Daraus folgt für die vorliegenden Betrachtungen zweierlei: Es liegt in der Natur von Härtefällen, dass es sich

hier grundsätzlich eher um Einzelfallbetrachtungen handelt. Ein Härtefall kann nicht angenommen werden, wenn es um eine größere Gruppe als solche geht, der ein Ausgleich verschafft werden soll. Dies lässt sich nicht mehr unter den Begriff des Härtefalls fassen. Der Härtefallfonds wäre nur ein Finanzierungsinstrument für – einzelne – Härtefälle. Der vorliegende Antrag zielt jedoch auf eine allgemeine und pauschale Ausgleichszahlung für bestimmte Personenkreise ab. Zudem ist fraglich, ob es sich in allen genannten Fällen um Härtefälle in der Grundsicherung handelt.

Unabhängig davon und auch unabhängig von den Vorgaben des Koalitionsvertrages ist zu prüfen, ob für die genannten Fallkonstellationen eine Ausgleichsregelung überhaupt erforderlich ist. Insofern ist auf die jeweiligen Konstellationen einzugehen und auf ihre derzeitige rentenrechtliche Behandlung. Sollten sich dabei Defizite ergeben, so ist in einem weiteren Schritt zu untersuchen, welche sinnvolle Ausgleichsmaßnahme ergriffen werden sollte.

Der Antrag verweist darauf, dass die Rentenüberleitung zu Überführungslücken geführt habe, für die eine Lösung gefunden werden müsse. Es werden dabei als Beispielfälle benannt die Bergleute in der Braunkohleveredlung, die Reichsbahner, die Postbeschäftigten, die Beschäftigten des Gesundheits- und Sozialwesens, Ballettmitglieder, Angehörige der Intelligenz, in der DDR geschiedene Frauen sowie ehemalige DDR-Flüchtlinge.

Geht man diese Personengruppen im Einzelnen durch, so ist festzustellen, dass die Problematik der Zusatz- und Sonderversorgungssysteme durch das Gesetz zur Überführung der Ansprüche und Anwartschaften aus Zusatz- und Sonderversorgungssystemen des Beitrittsgebiets (Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz – AAÜG) vom 25.7.1991¹ abschließend geregelt worden ist. Der damalige Gesetzgeber stand vor der schwierigen Aufgabe der Zusammenführung zweier grundverschiedener Alterssicherungssysteme. Es ist hier nicht der Ort, für die gesetzgeberische Lösung Noten zu verteilen; hinzuweisen ist aber

¹ BGBl. I S. 1606, 1677

darauf, dass es hier um schwierige Abwägungsfragen ging und darum, diese Systeme in das nunmehr gesamtdeutsche System der Alterssicherung einzupassen, ohne dass neue Brüche und Ungerechtigkeiten entstehen.

Das Bundesverfassungsgericht hat im Rahmen seiner Entscheidungen zur Rentenüberleitung vom 28.4.1999 in der auch als „Rentenüberleitung I“ bekannten Entscheidung die Regelungen zur Behandlung der Zusatz- und Sonderversorgungssysteme als verfassungsgemäß angesehen². Damit sind die auch im Antrag der AfD genannten Systeme vom AAÜG nicht nur erfasst, sondern ihre Behandlung im Rahmen der Rentenüberleitung verfassungsrechtlich bestätigt worden. Aus der Auflistung in Anlage 1 zum AAÜG ergibt sich, dass die im Antrag genannten Zusatzversorgungssysteme zumeist von diesem Gesetz erfasst sind. Damit sind diese Systeme einer endgültigen und vom Bundesverfassungsgericht bestätigten Regelung zugeführt worden. Es kann deshalb angesichts der Kontrolldichte des Verfassungsrechts davon ausgegangen werden, dass angemessene Lösungen gefunden worden sind.

Es liegt in der Natur solcher Regelungen, dass bei den Betroffenen nicht in jedem Einzelfall Zufriedenheit über die gefundene Lösung eintritt, was aber in der Natur genereller Regelungen liegt, zumal wenn sie eine derart komplexe Herausforderung bewältigen müssen. Es kann natürlich nicht ausgeschlossen werden, dass im Einzelnen Härtefälle auftauchen können. Diese Härtefälle können aber nur Einzelfälle sein, da es sonst nicht mehr der Natur von Härtefällen entspricht. Solche mögen dargetan werden, wobei dann zu bestimmen wäre, wie ein solcher Härtefall zu bestimmen ist. Nunmehr mit pauschalen Zahlungen an die genannten Personenkreise zu arbeiten, würde die Regelungen des AAÜG konterkarieren³, entspricht nicht dem Anspruch der Lösung von Härtefällen und ist geeignet, neue Ungerechtigkeiten zu schaffen.

So ist festzustellen, dass in der DDR offenbar Beschäftigte in der Braunkohleveredelung der bergmännischen Beschäftigung unter Tage gleichgestellt wurden. Auf der anderen

² BVerfG v. 28.4.1999 – 1 BvL 32/95, 1 BvR 2105/95 „Rentenüberleitung I“; siehe auch BVerfG v. 28.4.1999 – 1 BvR 1926/96, 1 BvR 485/97 „Rentenüberleitung III“

³ In diese Richtung wohl auch *Wissenschaftliche Dienste Deutscher Bundestag*, Sachstand – Von der Rentenüberleitung betroffene Personen und Personengruppen, WD 6-3000-047/19

Seite ist dies für vergleichbare Beschäftigten im westdeutschen Braunkohletagebau nicht der Fall. Es wäre aber nicht vermittelbar, nunmehr den ostdeutschen Beschäftigten einen pauschalen Betrag zu gewähren, nicht aber auch den westdeutschen. Dieses Beispiel zeigt nur, dass hier die Beseitigung vorgeblicher Ungerechtigkeiten nur neue schaffen würde. Es zeigt auch, dass die Gewährung von Pauschalbeträgen nicht der richtige Weg ist, sondern eine Korrektur – wenn sie denn erforderlich ist – durch eine Änderung des AAÜG erfolgen sollte.

Zu den früheren Beschäftigten der Deutschen Reichsbahn ist darauf hinzuweisen, dass die Sonderversorgung der Deutschen Reichsbahn bereits zu Zeiten der DDR in die Sozialpflichtversicherung überführt wurde. Insoweit ist u.a. auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 30.8.2005⁴ zu verweisen, die einen Anspruch auf zusätzliche Berücksichtigung zurückgewiesen hat. Es besteht aber kein Anlass, diese Sichtweise des Bundesverfassungsgerichts zu korrigieren.

Bei der Frage der nachträglichen Einbeziehung in die Altersversorgung der technischen Intelligenz handelt es sich offenbar um eine Stichtagsproblematik im Sinne der Erfüllung von Voraussetzungen zum 30.Juni 1990. Im Rahmen der Wiedervereinigung und der Zusammenführung zweier unterschiedlicher Alterssicherungssysteme ist notwendigerweise mit Stichtagen gearbeitet worden. Würde man dies hier relativieren, würde man jede der gefundenen Stichtagsregelungen relativieren; Stichtage haben aber einen guten Grund, auch wenn man im Einzelfall die eigene Betroffenheit als schmerzhaft empfinden mag.

Entsprechendes gilt auch für die Personengruppe der Übersiedler und Flüchtlinge aus der DDR. Auch hier wurde mit einer Stichtagsregelung gearbeitet. Hier hat das Bundesverfassungsgericht deutlich gemacht, dass verfassungsrechtliche Bedenken gegen die geltende Regelung nicht bestehen⁵. Der Verfasser dieser Stellungnahme hat in einem Gutachten für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales deutlich gemacht, dass Änderungen hier in Kollision geraten würden mit dem Gesetz über den

⁴ 1 BvR 616/99

⁵ BVerfG v. 13. 12.2016 - 1 BvR 713/13.

Ausgleich beruflicher Benachteiligungen für Opfer politischer Verfolgung im Beitrittsgebiet, das 1994 geschaffen wurde als Artikel 2 des Zweiten Gesetzes zur Bereinigung von SED-Unrecht. Einer der Schwerpunkte dieses Gesetzes ist der rentenrechtliche Nachteilsausgleich⁶, da frühere Eingriffe in den Beruf bei der Rentenberechnung bis in die Gegenwart fortwirken⁷. Eine entsprechende Besserstellung der Übersiedler würde diese – ohne Verfolgung – mit den Verfolgten gleichstellen, was ein Wertungswiderspruch wäre⁸. Hieran zeigt sich, dass Lösungen der im Antrag vorgesehenen Art nur neue Gerechtigkeitsprobleme aufwerfen.

Es bleibt die Problematik der in der DDR geschiedenen Frauen. Das westdeutsche System des Versorgungsausgleichs, das dort seit der Eherechtsreform von 1977 gilt, konnte im Beitrittsgebiet erst 1992 eingeführt werden. Auf bereits vorgenommene Scheidungen konnte es – da es Ausgleichszahlungen bzw. Anwartschaftsübertragungen zu Lasten einer der beiden Parteien beinhaltet – wegen des verfassungsrechtlichen Rückwirkungsverbots nicht umgesetzt werden. Lösungen für Scheidungen vor 1992 müssten deshalb aus Mitteln der Rentenversicherung oder aus Steuermitteln finanziert werden. Dabei bliebe aber unberücksichtigt, dass das Scheidungsfolgenrecht der DDR ein völlig anderes war als das der damaligen Bundesrepublik. Es spiegelte auch die damalige Gesellschaftsordnung in der DDR wieder, die Männer und Frauen gleichermaßen an der Erwerbstätigkeit beteiligte und daher davon ausgehen konnte, dass Männer wie Frauen in gleicher Weise eigene Rentenansprüche erwerben konnten. Es besteht deshalb aus der Sicht des Sachverständigen kein Anlass, nun die Systematik des Versorgungsausgleichs rückwirkend auch auf die DDR anzuwenden. Man mag darüber nachdenken, ob die Zeit zwischen Wiedervereinigung und Einführung des Versorgungsausgleichs in den neuen Bundesländern berücksichtigt werden sollte, in der das bisherige Gesellschaftssystem einen grundlegenden Wandel erfuhr. Dies ist aber ein

⁶ S. dazu näher *Geisler*, Rentenrechtlicher Nachteilsausgleich für Verfolgungszeiten in den neuen Bundesländern, DAngVers 1994, 325 ff.

⁷ S. hierzu BR-Drucks 92/93, S. 43

⁸ *Steinmeyer*, Rechtsgutachten zu einer möglichen Neuregelung der rentenrechtlichen Situation von DDR-Übersiedler/-innen – erstattet im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Berlin/Münster 2013, S. 77 ff.

eher kurzer Zeitraum und von diesen Umbrüchen waren nicht nur Frauen, sondern auch Männer betroffen. Auch dieses Beispiel zeigt wieder, dass durch die geforderte Lösung nur neue Gerechtigkeitsbrüche provoziert werden.

Da aus der Sicht des Sachverständigen damit das geforderte Härtefallkonzept aus den genannten Gründen nicht umsetzbar ist, erübrigt sich eine Auseinandersetzung mit der Frage, wie die Einmalzahlungen ausgestaltet und unter welchen Voraussetzungen sie ausgezahlt werden sollten.

Abschließend sei der Hinweis erlaubt, dass das Konzept des Härtefallfonds aus dem Koalitionsvertrag nicht umsetzbar ist. Wenn es rentenrechtliche Ungerechtigkeiten gibt, sind sie dort zu korrigieren, wo sie erfolgt sind. Eine Korrektur rentenrechtlicher Härten außerhalb des Rentenrechts kann nicht funktionieren.

2. Beim Antrag der Fraktion DIE LINKE „30 Jahre DDR-Rentenüberleitung – Ansprüche anerkennen“ (BT-Drucksache 19/28432) geht es letztlich um die gleiche Problematik – allerdings mit dem Unterschied, dass nicht ausdrücklich auf den Härtefallfonds rekurriert wird. Es wird auf einen nahezu gleichen Personenkreis Bezug genommen. Dabei erfolgt eine allgemeine Kritik am Gesetz zur Überführung der Ansprüche und Anwartschaften aus Zusatz- und Sonderversorgungssystemen des Beitrittsgebiets (AAÜG). Es wird zutreffend darauf hingewiesen, dass sich das AAÜG mit der Problematik befasst, in welcher Form die in der DDR erworbenen Rentenansprüche aus den zahlreichen DDR-Zusatzversorgungssystemen und Sonderversorgungen anerkannt werden. Dies war eine höchst komplexe Aufgabe, bei der es schwierig bis unmöglich war, eine allen Interessen Rechnung tragende Lösung zu finden.

Wenn es dann im Antrag heißt, dass es aus Unkenntnis, Ignoranz und moralisch begründeter Willkür zu Kürzungen und Streichungen gekommen sei, so ist dies ein Pauschalurteil, das im Einzelnen belegt werden müsste. Der Sachverständige kann sich

dazu deshalb inhaltlich nicht im Einzelnen äußern, sondern nur auf seine Anmerkungen zum Antrag der AfD verweisen und auf die Ausarbeitung des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages „Von der Rentenüberleitung betroffene besondere Personen- und Berufsgruppen“⁹. Mit den Problematiken haben sich die Gerichte befasst und das Bundesverfassungsgericht hat mit drei Entscheidungen aus dem Jahre 1999¹⁰ die Rentenüberleitung als im Wesentlichen mit dem Grundgesetz vereinbar angesehen. Die damals angemerkt Mängel sind abgestellt. Der Respekt vor dem Verfassungsorgan Bundesverfassungsgericht gebietet es, dass man ihm nicht Unkenntnis, Ignoranz und moralische begründete Willkür unterstellt. Der Sachverständige versteht auch die Formulierung im Antrag nicht in dieser Richtung, sieht aber das Bundesverfassungsgericht als eine Institution an, die gerade Willkür und ungerechtfertigte Ungleichbehandlung verhindern soll und auch verhindert. Es bestand in 30 Jahren ausreichend Gelegenheit, die Angelegenheiten zu Gericht zu bringen, was Anlass sein sollte, nunmehr den erreichten Zustand zu akzeptieren. Der Sachverständige lässt sich gerne eines anderen hinsichtlich von Ungerechtigkeiten im Einzelfall belehren, kann dies aber auf der Basis der vorliegenden Begründung nicht leisten.

III. FREIWILLIGE ZAHLUNGEN AN DIE GESETZLICHE RENTENVERSICHERUNG

1. Der Antrag der Fraktion DIE LINKE „Freiwillige Zusatzbeiträge in der gesetzlichen Rente ausbauen, anstatt die gescheiterte Riester-Rente weiter zu fördern“ (BT-Drucksache 19/27317) zielt darauf ab, der gesetzlichen Rentenversicherung eine stärkere Rolle als bisher zu geben. Der derzeitige und seit langem gewachsene Stand besteht darin, dass neben der gesetzlichen Rentenversicherung weitere Systeme bestehen, die auf privatrechtlicher Basis organisiert und gestaltet sind und traditionell auf freiwilliger Basis erfolgen. Diese Zusatzversorgungssysteme – bestehend aus der betrieblichen

⁹ WD 6-3000-047/19; siehe auch *Mislin*, Das letzte deutsch-deutsche Rentenkapitel. Der Härtefallfonds, Wirtschaftsdienst 2020, 12 ff.

¹⁰ BVerfG v. 28.4.1999 – 1 BvL 32/95, 1 BvR 2105/95 „Rentenüberleitung I“; BVerfG v. 28.4.1999 – BVerfG v. 28.4.1999 – 1 BvR 1926/96, 1 BvR 485/97 „Rentenüberleitung III“

Altersversorgung, der Riester-Rente und der privaten Vorsorge – beruhen überwiegend wenn auch nicht ausschließlich auf dem Kapitaldeckungsverfahren, das derzeit Renditeprobleme hat, die mit der nahezu weltweiten Niedrigzins-Situation zusammenhängt. Die „Rendite“ des Systems der gesetzlichen Rentenversicherung ist derzeit überlegen.

Es ist aber bereits zweifelhaft, ob daraus geschlossen werden kann, dass das Drei-Schichten-Modell der Alterssicherung gescheitert ist.

Es trifft aus der Sicht des Sachverständigen zu, dass die Riesterrente deutlich hinter den berechtigten Erwartungen geblieben ist, was aber nicht nur eine Frage der derzeit niedrigen, wenn überhaupt vorhandenen Rendite ist. Die Riesterrente ist vor nunmehr fast 20 Jahren angetreten, durch kapitalgedeckte Eigenvorsorge eine Lücke zu schließen, die durch Änderungen des Rechts der gesetzlichen Rentenversicherung aufgetan wurde. Bereits damals wurde die Frage gestellt, ob dieser Lückenschluss nicht besser durch eine obligatorische Zusatzversorgung erfolgen sollte. In diese Richtung ging auch die begleitende gesetzliche Regelung des § 154 Abs. 3 Satz 3 SGB VI, der es der Bundesregierung aufgibt, Alternativen vorzuschlagen, wenn die Förderung der freiwilligen Altersversorgung eine ausreichende Abdeckung nicht ergibt. Diese Situation ist zur Riesterrente seit langem gegeben, wurde aber – wohl aus politischen Gründen – nie gegangen. Es wird geltend gemacht, dass ein Obligatorium sinnvoller gewesen wäre¹¹. Die derzeitigen Diskussionen zur Reform der Riesterrente geben in der Tat Anlass, das bestehende Zusatzversorgungssystem grundsätzlich zu überdenken, wobei auch die Zukunft der Riesterrente in Frage gestellt werden darf¹².

Eine andere Frage ist, ob deshalb das Drei-Schichten-Modell oder Drei-Säulen-Modell aufgegeben werden sollte. Die betriebliche Altersversorgung kann auf eine Geschichte zurückblicken, die älter ist als die der gesetzlichen Rentenversicherung; bereits 1832 schuf die Gutehoffnungshütte eine entsprechende Einrichtung, 1848 Krupp und

¹¹ So etwa *Rürup*, Sichere Renten gibt es nicht, Handelsblatt Nr. 68 v. 9-11.4.2021 S. 12

¹² Siehe näher *Steinmeyer*, Altersvorsorge und Demographie – Herausforderungen und Regelungsbedarf, Gutachten zum 73. Deutschen Juristentag 2020/2022, München 2020, B 84 ff.

Hentschel, 1872 Siemens, 1879 die BASF und 1882 die Farbwerke Hoechst¹³. Es sind in erheblichem Umfang Kapitalstöcke aufgebaut und langfristige Verbindlichkeiten eingegangen worden, die aus diesen Anfängen eine stabile zweite Säule gemacht haben, die auch wirtschaftliche Entwicklungen unterschiedlicher Art überstanden hat. Das System der betrieblichen Altersversorgung und damit die Grundstruktur des Drei-Schichten-Modells sollte deshalb aus der Sicht des Sachverständigen grundsätzlich beibehalten werden, zumal angesichts der Langfristigkeit von Entscheidungen zur Altersvorsorge ein hohes Maß an zu schützendem Vertrauen gegeben ist. Wir erwarten von unseren Mitbürgern, dass sie sich möglichst frühzeitig um ihre Altersversorgung sorgen und sollten gerade deshalb populäre Formen der Altersvorsorge – wie die Entgeltumwandlung – nicht vorschnell abschaffen. Das entscheidende „Kapital“ der Altersversorgung ist – unabhängig von der Art der Finanzierung – das Vertrauen in möglichst klare und dauerhafte und verlässliche und planbare Rahmenbedingungen. Dieses Grundvertrauen ist in den letzten Jahren geringer geworden, sollte aber soweit möglich wiederhergestellt werden.

Das bedeutet aus der Sicht des Sachverständigen nicht, dass alles so bleiben sollte wie es ist. Das System der Alterssicherung sieht sich mannigfaltigen Herausforderungen ausgesetzt, die eine Anpassung der Rahmenbedingungen oder auch Korrektur der Rahmenbedingungen erforderlich machen.

Das bedeutet, dass durchaus darüber nachgedacht werden kann und sollte, ob die Riesterrente noch einmal reformiert werden sollte oder diese Form der Altersvorsorge auslaufen sollte. Es ist auch fraglich, ob die Sozialabgabenfreiheit der Entgeltumwandlung fortgesetzt werden sollte, da sie die Rentenhöhe in der gesetzlichen Rentenversicherung verringert und insgesamt die Beitragsgrundlage für die Sozialversicherung reduziert. Andererseits ist die Entgeltumwandlung aber ein populäres Mittel der Eigenvorsorge, das weit verbreitet Bestandteil der

¹³ Steinmeyer, betriebliche Altersversorgung und Arbeitsverhältnis, München 1991, S. 11 ff.

Vorsorgeplanung ist. Eine Abschaffung der Entgeltumwandlung kann deshalb nicht befürwortet werden, sondern nur allenfalls die Streichung der Sozialabgabenfreiheit.

Das bedeutet auch, dass in der gesetzlichen Rentenversicherung ein besonderes Augenmerk auf die Geringverdiener zu richten ist, wobei zweifelhaft ist, ob die Grundrente hier systemgerecht und ausreichend zielgenau arbeitet. Ein anderer Weg wäre hier eine Höherbewertung niedriger Einkommen im Rahmen der Rentenformel (gewichtete Rentenformel)¹⁴. Der Vorschlag einer Entfristung der Rente nach Mindestentgeltpunkten geht in eine ähnliche Richtung. Maßgebend ist insoweit die Ausgestaltung im Detail.

Angesichts der derzeitigen Zinssituation ist die gesetzliche Rentenversicherung für die Versicherten zu einer interessanten Anlage geworden. Es ist deshalb naheliegend, dass Versicherte freiwillig Beiträge in die gesetzliche Rentenversicherung einzahlen wollen und dies über den Weg des § 187a SGB VI auch derzeit tun. Dass dieser Weg nicht nur genutzt wird, um Abschläge auf eine vorgezogene Rente auszugleichen, sondern auch allgemein um die eigene Rente aufzubessern, spricht für sich. Es kann deshalb nur begrüßt werden, wenn allgemein die Möglichkeit eröffnet wird, durch freiwillige Beitragsleistung die spätere Altersrente zu verbessern. Es ist dies aber auch eine Frage der jeweiligen wirtschaftlichen Situation. Die frühere Höherversicherung wurde wegen fehlender Attraktivität nicht weitergeführt.

Bei einer großzügigen Möglichkeit der Aufstockung durch freiwillige Beiträge ist aber auf die Rückwirkungen Acht zu geben, die sich aus den selbstregulierenden Mechanismen der Festsetzung des Beitragssatzes und des Bundeszuschusses ergeben. Höhere Beiträge jetzt können dann zu höheren Renten und zugleich niedrigeren Beiträgen führen, bewirken aber wegen des Umlageverfahrens später höhere Beiträge und niedrigere Renten, was dem Gedanken der Generationengerechtigkeit zuwiderläuft¹⁵. Zumindest wären erhebliche Eingriffe in den Mechanismus erforderlich; es entzieht sich der

¹⁴ Steinmeyer, Gutachten zum 73.DJT, B 76 f.

¹⁵ Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages, Übertragung von angespartem Altersvorsorgevermögen in die gesetzliche Rentenversicherung, WD 6-3000-064/16, S. 9

Expertise des Sachverständigen, in welchem Umfang ein insofern „unschädlicher“ Spielraum für freiwillige Beiträge besteht.

Bestehende private Vorsorgeformen in die gesetzliche Rentenversicherung zu überführen mag je nach Situation sinnvoll sein. Eine andere Frage ist aber die Frage der Kostentragung, die nicht ohne weiteres den Arbeitgebern aufgegeben werden sollte, sondern wo das Verursacherprinzip maßgeblich sein sollte. Maßgebend ist aber auch, dass diese – existierenden – privaten Sicherungsformen zumeist Voraussetzungen für eine Beendigung des Vertragsverhältnisses aufstellen. Diese müssten beachtet werden, was voraussichtlich die Übertragbarkeit in zahlreichen Fällen unattraktiv machen dürfte.

2. Der Antrag der Fraktion der AfD „Eigenverantwortlichen Altersvorsorge erleichtern – Selbstbestimmte freiwillige Zahlungen in die gesetzliche Rentenversicherung ermöglichen“ (BT-Drucks. 19/28463) fordert ebenfalls die Möglichkeit von zusätzlichen freiwilligen Beitragszahlungen zur gesetzlichen Rentenversicherung und will die Summe der Pflichtbeiträge und zusätzlichen freiwilligen auf den Höchstbeitrag zur knappschaftlichen Rentenversicherung begrenzen.

Wie bereits zum Antrag der Fraktion DIE LINKE ausgeführt, ist eine zusätzliche freiwillige Beitragszahlung sinnvoll und sollte über die Begrenzung in § 187a SGB VI hinaus ermöglicht werden, was derzeit auch bereits in Nutzung dieser Vorschrift praktiziert wird. Es handelt sich allerdings nicht um ein Allheilmittel, da es die Versicherten selbst entscheiden mögen, ob sie von dieser Möglichkeit oder solchen bei Zusatzversorgungssystemen – wie etwa Entgeltumwandlung - Gebrauch machen. Das Schicksal der 1998 eingestellten freiwilligen Höherversicherung gibt dafür ein Beispiel.

Durch einen Ausbau der Möglichkeit zur Leistung freiwilliger Beiträge wird auch wechselnden Einkommenssituationen insbesondere von Selbständigen Rechnung getragen, die im Übrigen außerhalb der Versicherungspflicht auf Antrag (§ 4 Abs. 2 SGB VI) auch durch freiwillige Versicherung nach § 7 SGB VI vorsorgen können. Wo man

insoweit die Obergrenze zieht – bisher beim Erwerb von zwei Entgeltpunkten pro Jahr – ist zwar nicht belanglos, wohl aber eine Frage der praktischen Umsetzbarkeit.

Allerdings stellt sich auch hier die Frage nach den Rückwirkungen auf das Umlageverfahren in der derzeitigen Ausgestaltung.

Zur Frage der verbesserten steuerlichen Abzugsfähigkeit von Altersvorsorgeaufwendungen ist darauf hinzuweisen, dass dies die Bereitschaft zu zusätzlicher eigener Altersvorsorge stärkt. Allerdings sollte eine Bereitschaft zur Eigenvorsorge auch ohne steuerliche Anreize bestehen. Weiterhin wird eine verbesserte Abzugsfähigkeit mit geringerem Steueraufkommen erkaufte, was bei einer Abwägung zu berücksichtigen ist. Man mag dem zwar entgegenhalten, dass Altersvorsorge aus dem steuerlichen Netto oft nicht möglich sei, es darf aber der steuerliche Effekt auch nicht überschätzt werden. Aus der Steuerersparnis allein lässt sich eine sinnvolle Zusatzversorgung kaum finanzieren.

IV. ALLGEMEINE FRAGEN DER RENTENVERSICHERUNG

1. Die Fraktion der AfD macht in ihrem Antrag „Gesetzliche Rentenversicherung stabilisieren – Klarheit zu den nicht beitragsgedeckten Leistungen“ (BT-Drucksache 19/22928) geltend, dass es erforderlich sei, bei sämtlichen neuen Gesetzesvorhaben, die Auswirkungen auf die Leistungen der allgemeinen Rentenversicherung haben können, jeweils die Entstehung von neuen nicht beitragsgedeckten Leistungen auszuweisen. Für die Abgrenzung der nicht beitragsgedeckten Leistungen wird auf die sog. erweiterte Abgrenzung abgestellt. Danach sind als nicht beitragsfinanzierte Leistungen in Erfüllung gesamtgesellschaftlicher Aufgaben anzusehen:

- Vorzeitige Altersrenten ohne Rentenabschlag
- Ersatz- und Anrechnungszeiten zum Ausgleich von Lücken in der Versicherungsbiographie, z.B. infolge des Zweiten Weltkriegs, nicht versicherter Arbeitsunfähigkeit oder Arbeitslosigkeit, Mutterschutz, Ausbildung, Rentenbezug u.a.

- Kindererziehungszeiten für Geburten vor 1992
- Fremdreuten an Vertriebene und Spätaussiedler
- Höherbewertung der Berufsausbildung
- Anteil an der Kranken- und Pflegeversicherung der Rentner
- Renten nach Mindesteinkommen
- Renten wegen voller Erwerbsminderung wegen verschlossenen (Teilzeit-)Arbeitsmarkts

Hierzu wird nach einer erweiterten Abgrenzung auch der Ost-West-Transfer gerechnet¹⁶.

Der Antrag bezieht sich weiterhin auf eine Forderung des Sozialbeirats im Rentenversicherungsbericht 2019, wo es heißt:

Der Sozialbeirat sieht es als unbefriedigend an, dass die Frage einer sachgerechten Aufteilung der Finanzierung der Rentenversicherung in Steuer- und Beitragsanteile bis heute ungelöst ist. Die Akzeptanz des Rentenversicherungssystems hängt auch daran, dass die Beitragszahler nicht zur Finanzierung von Aufgaben herangezogen werden, die nicht dem versicherungstypischen Ausgleich dienen. So gehen die Meinungen darüber auseinander, wie Leistungen wie etwa die Grundrente in dieser Hinsicht systematisch einzuordnen sind. Der Sozialbeirat hält es daher für geboten, die Frage der sachgerechten Finanzierung der Rentenversicherung nach Beitrags- und Steueranteilen grundsätzlich zu klären und nicht weiter diskretionär zu beantworten.“¹⁷

¹⁶ Siehe zu allem auch *Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages*, Nicht beitragsdeckte versicherungsfremde Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung als Ausdruck des Solidarprinzips, WD 6-3000-085/16; *ders.*, Nicht beitragsgedeckte Leistungen aus der Rentenversicherung, WD 6-3000-118/16.

¹⁷ Bericht der Bundesregierung über die gesetzliche Rentenversicherung, insbesondere über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben, der Nachhaltigkeitsrücklage sowie des jeweils erforderlichen

Hierzu ist zu bemerken, dass die gesetzliche Rentenversicherung ein beitragsbezogenes System ist und nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts grundsätzlich dem Äquivalenzprinzip folgt¹⁸. Es ist zugleich Kennzeichen der gesetzlichen Rentenversicherung, dass sie auch versicherungsfremde Leistungen umfasst. Wo da genau die Grenze verläuft, ist nur schwer verlässlich zu ziehen, zumal auch der Aspekt des sozialen Ausgleichs hinzukommt, der Kennzeichen von Sozialversicherung ist, nicht aber etwa eines privatrechtlichen Versicherungsverhältnisses. Damit beginnt die Abgrenzungsproblematik bereits bei der Frage, wie man Versicherung versteht.

Es sind immer wieder Versuche gemacht worden, hier eine genaue Abgrenzung zu finden. Diese Diskussion wird insbesondere über den Begriff der versicherungsfremden Leistungen geführt. Das Bundessozialgericht konkretisiert dies in einer Entscheidung aus 1998 dahin, dass als "versicherungsfremde Leistungen" Leistungen und Teile davon bezeichnet werden, denen keine entsprechenden Beiträge gegenüberstünden, ferner Leistungen, die vorzeitig bewilligt oder günstig berechnet würden. Hierzu gehörten in einer ersten Gruppe unter anderem Renten vor Vollendung des 65. Lebensjahres, sogenannte arbeitsmarktbedingte Renten wegen Erwerbsminderung, Renten, soweit sie auf Zeiten ohne Beitragsentrichtung wie Anrechnungszeiten oder Kindererziehungszeiten oder auf günstig bewerteten Beitragszeiten beruhen, die auf solche Renten oder Rententeile entfallenden Aufwendungen für die Krankenversicherung der Rentner, die Ausgaben für Kindererziehungsleistungen. Eine zweite Gruppe bildeten die Kriegsfolge- und Wiedergutmachungslasten, im Wesentlichen Leistungen, die auf der Anrechnung von Ersatzzeiten, der Anwendung des Fremdrechts oder des Gesetzes zur Regelung der Wiedergutmachung nationalsozialistischen Unrechts in der Sozialversicherung (WGSVG) beruhen. Eine

Beitragssatzes in den künftigen 15 Kalenderjahren (Rentenversicherungsbericht 2019), BT-Drucks. 19/15630, S. 105 Nr. 51

¹⁸ s. etwa BVerfG v. 6.12.1988 – 2 BvL 18/84 – BVerfGE 79, 223

dritte Gruppe seien Leistungen im Zusammenhang mit der Herstellung der deutschen Einheit.¹⁹.

Bei dieser Begriffsbestimmung können eindeutig nur die klaren Fälle abgegrenzt werden. Sieht man als "versicherungsfremde Leistungen" Leistungen und Teile davon an, denen keine entsprechenden Beiträge gegenüberstehen, so wird das Problem verlagert, da zu fragen ist, welche Leistungen zu den Beiträgen in einer solchen Entsprechungs-Beziehung stehen. Dies kann sich etwa bei Ausbildungszeiten ergeben, bei denen ein konkreter individueller Bezug von Beitrag und Leistung nicht erkennbar ist, es aber durchaus zu fragen ist, ob nicht die Versichertengemeinschaft insgesamt von diesen Qualifizierungen profitiert; zugleich aber lässt sich dieser Gedanke auch auf die Gesamtgesellschaft übertragen. Nicht versicherungsfremd sind entgegen dem BSG vorgezogene Rentenleistungen; der Zugangsfaktor stellt einen versicherungsmathematischen Ausgleich dar, so dass dies unmittelbar mit dem Versicherungsgedanken und der Äquivalenz von Beitrag und Leistung vereinbar ist, wenn man einmal von der sog. Rente mit 63 absieht.

Man mag hier statt von versicherungsfremden Leistungen von nicht beitragsgedeckten Leistungen sprechen, was die Abgrenzung aber nicht vereinfacht, da dann die Frage zu beantworten ist, was in einer Rentenversicherung vom Beitrag gedeckt wird.

Vor diesem Hintergrund ist die Forderung des Sozialbeirats aus der Sicht des Sachverständigen dahin zu verstehen, dass zunächst einmal grundsätzlich zu klären ist, was unter versicherungsfremden Leistungen in diesem Sinn zu verstehen ist. Dann mag man in einem weiteren Schritt die Finanzierung durch Beitrags- und Steuermittel genauer ausweisen.

Angesichts der Schwierigkeiten einer solchen Abgrenzung und zu erwartender Meinungsunterschiede im Einzelnen erscheint es problematisch, bei jedem Gesetzgebungsvorhaben in der gesetzlichen Rentenversicherung eine Ausweisung der

¹⁹ BSG v. 29.1.1998 -B 12 KR 35/95 R, NZS 1998, 482 ff.; kritisch dazu *Rolfs*, Versicherungsfremde Leistungen der Sozialversicherung, NZS 1998, 551 ff.

Entstehung neuer nicht beitragsgedeckter Leistungen vorzusehen. Es reicht aus der Sicht des Sachverständigen für das Vertrauen des Bürgers in das Funktionieren der gesetzlichen Rentenversicherung, dass diese zu einem allgemein ausdrücklich zu benennenden Teil auch aus Steuermitteln finanziert wird und deutlich gemacht wird, welchen Zweck diese Steuermittel dabei verfolgen. Hierzu ist der Informationsstand der Bürgerinnen und Bürger noch deutlich ausbaufähig.

Der Sachverständige würde es begrüßen, wenn gemäß den Forderungen des Sozialbeirats größere Klarheit zur sachgerechten Aufteilung der Finanzierung der Rentenversicherung in Steuer- und Beitragsanteile geschaffen wird, hält es aber für nur schwer durchführbar, eine genaue Aufgliederung bei jedem Gesetzgebungsvorhaben vorzunehmen. Eine allgemeine Information ist da sachgerechter.

2. Der Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Gesetzliche Rentenversicherung stärken, verlässliche Alterssicherung für alle sicherstellen“ (BT-Drucks. 19/27213)

verfolgt das Konzept einer Bürgerversicherung, nach der alle Bürgerinnen und Bürger in die gesetzliche Rentenversicherung einbezogen werden und mittelfristig Beiträge auf alle Einkommensarten gezahlt werden.

Hierzu ist darauf hinzuweisen, dass Bestrebungen zur Einbeziehung Selbständiger in die gesetzliche Rentenversicherung von der derzeitigen Bundesregierung verfolgt wurden und angesichts ihrer Komplexität und der durch die Pandemie entstandenen Verzögerungen in dieser Legislaturperiode nicht mehr umgesetzt werden können. Der Sachverständige unterstützt die Einbeziehung der Selbständigen und die Erweiterung der gesetzlichen Rentenversicherung hin zu einer Erwerbstätigenversicherung unter Berücksichtigung bereits erfolgter bzw. bestehender anderweitiger Absicherung. Es sei hier auf das Gutachten zum 73. Deutschen Juristentag verwiesen²⁰, von dem die zu diesem Punkt einschlägigen Thesen lauten:

²⁰ Steinmeyer, Gutachten 73. DJT, B 56 ff.

1. Angesichts der Veränderungen in der Arbeitswelt ist die Rentenversicherung als Arbeitnehmersversicherung an ihre Grenzen gekommen. Die zusätzliche Erfassung bestimmter Selbständigengruppen im SGB VI ist eher Stückwerk und eine umfassende Erfassung aller Erwerbstätigen deshalb angezeigt.

2. Es sollte eine umfassende Versicherungspflicht eingeführt werden und nicht etwa die Möglichkeit eines Opt-Out zugunsten privater Vorsorgeformen. Die gesetzliche Rentenversicherung beruht auf dem Grundsatz der Solidarität und es muss auch eine negative Risikoselektion vermieden werden.

3. Es sollten nicht nur Berufsanfänger erfasst werden, sondern auch solche Selbständige, die bereits im Beruf sind, was dann für Übergangsfälle Befreiungsmöglichkeiten erfordert, die sich an § 231 Abs. 5 SGB VI orientieren sollten.

Ebenfalls möglich erscheint die Einbeziehung von Abgeordneten, während bei der Einbeziehung von Minijoberinnen und Minijobbern gewisse Zweifel angesagt sind. Sie sind bereits bisher erfasst und können für die Rentenversicherung optieren. Die zu erwartenden Rentenbeträge sind im Übrigen niedrig. Bei der Erfassung weiterer Personengruppen ist jeweils zu bedenken, dass damit ein besserer Schutz dieser Personengruppen nicht notwendig verbunden ist, sondern neuen Beitragszahlern neue Leistungsbeziehungen in der Zukunft gegenüberstehen. Bestehende Systeme sollten deshalb grundsätzlich fortgeführt werden, schutzbedürftige Personengruppen aber zusätzlich einbezogen werden. Erfüllen eines Sicherungssystems wie etwa die Beamtenversorgung zugleich auch die Funktion der Zusatzversorgung, indem sie eine „Vollversorgung“ darstellen, führt eine Einbeziehung nur zur Notwendigkeit einer ergänzenden Zusatzversorgung²¹.

Der Maßnahmenmix zur dauerhaften Stabilisierung des Rentenniveaus geht von der zutreffenden Einschätzung aus, dass es nicht Aufgabe der gesetzlichen Rentenversicherung ist, Fehlentwicklungen während des Erwerbslebens später zu korrigieren, sondern angesetzt werden muss bei der Erwerbstätigkeit. Fördert man die

²¹ Steinmeyer, Gutachten 73. DJT, B 70.

Erwerbsbeteiligung von Frauen und schließt den Gender Pay Gap, so hat dies unmittelbare Auswirkungen auf die Rentenversicherung und die spätere Rente. Dies gilt auch etwa für Equal Pay in der Leiharbeit. Ein flexibler Übergang in den Ruhestand und eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen und Möglichkeiten Älterer trägt ebenfalls dazu bei; die Möglichkeiten der Teilrente sollten in der Tat verbessert werden – etwa durch Abschaffung der Hinzuverdienstgrenzen, die angesichts des Zugangsfaktors für die Finanzierbarkeit der gesetzlichen Rentenversicherung nicht erforderlich sind²².

Ob eine arbeitgeberfinanzierte Mindestbeitragsbemessungsgrundlage sinnvoll ist, müsste näher überprüft werden; es besteht die Gefahr, dass dadurch Arbeitsplätze im Niedriglohnbereich gefährdet werden und sich in höheren Lohnbereichen nicht wiederfinden. Es ist deshalb maßgebend, in welcher Höhe dies geschehen soll und welche Wirkungen dies voraussichtlich für die Altersrente haben wird.

Der Sachverständige hat Bedenken gegen eine Weiterentwicklung der Grundrente zur Garantierente, da so der Fehler der mangelnden Zielgenauigkeit der Grundrente nur perpetuiert wird. Dies gilt insbesondere dann, wenn man jegliche Anrechnung anderer Einkünfte ausschließt. Für Bezieher niedriger Einkommen sind Grundrentensysteme und die Anknüpfung an eine nicht rechtlich fassbare Lebensleistung abzulehnen. Stattdessen sollte innerhalb der Systematik der gesetzlichen Rentenversicherung mit einer „gewichteten“ Rentenformel gearbeitet werden, die Einkommensteile bis zu einer bestimmten Grenze höher bewertet als darüber hinausgehende²³. Dies ist zielgenauer und entspricht besser der Beitragsbezogenheit der gesetzlichen Rentenversicherung.

Dem Antrag ist zuzustimmen, dass die Situation der Bezieher von Erwerbsunfähigkeitsrentnern zu verbessern ist. Der Sachverständige hat allerdings Zweifel, ob dem mit pauschalen Zuschlägen Rechnung getragen werden kann oder nicht vielmehr konkret die Defizite identifiziert und ausgeglichen werden sollten.

²² Dazu näher *Steinmeyer*, Gutachten 73. DJT, B 79 ff.

²³ *Steinmeyer*, Gutachten 73. DJT, B 76 f.

Bei der Analyse der derzeitigen Situation der Alterssicherung spricht der Antrag zutreffend die Renditesituation an und betont die derzeitige Renditeüberlegenheit der gesetzlichen Rentenversicherung. Es mag auch zutreffen, dass sich die unzureichende Rendite bei kapitalgedeckten Systemen in den nächsten Jahren weiter fortsetzen wird. Das sollte aber kein Anlass sein, nunmehr allein auf die gesetzliche Rentenversicherung zu setzen, die damit angesichts der demographischen Herausforderungen eher überfordert sein dürfte. Es entspricht bei langfristigen Vorsorgemaßnahmen der allgemeinen Lebenserfahrung, wenn möglich unterschiedlich strukturierte Maßnahmen zu ergreifen.

Das bedeutet, dass neben der gesetzlichen Rentenversicherung die betriebliche Altersversorgung ebenfalls entscheidende Bedeutung bei der Altersversorgung entfalten muss. Allerdings ist hier eine unzureichende Verbreitung festzustellen. Da mit den bisherigen Mitteln eine flächendeckende Erfassung nicht gelingt, sollte ein Obligatorium oder ein umfassendes Opting-Out-System für eine zusätzliche kapitalgedeckte Zusatzversorgung eingeführt werden²⁴. Dies wird im Antrag auch so angesprochen; allerdings würde der Sachverständige die Notwendigkeit einer Verbreitung gerade der betrieblichen Altersversorgung im Gesamtsystem höher ansetzen; die Zusatzversorgungssysteme müssen einen stärkeren Beitrag leisten als bisher. Setzt sich der Trend des häufigeren Wechsels zwischen Arbeitnehmertätigkeit und Selbständigkeit weiter fort bzw. gehen neue Arbeitsformen weg von dieser Unterscheidung, so wird sich die Verknüpfung zwischen Arbeitsvertrag und Altersversorgung lösen mit Wirkungen für die *betriebliche* Altersversorgung und zu mehr eigenständigen Formen der Zusatzversorgung führen.

²⁴ Steinmeyer, 73. DJT, B 93 ff.

Schriftliche Stellungnahme

Sozialverband Deutschland e.V.

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 3. Mai 2021
um 13:30 Uhr zum

- a) Antrag der Abgeordneten Ulrike Schielke-Ziesing, Uwe Witt, Jürgen Pohl, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD
Ostdeutsche Arbeitnehmer würdigen – Fondslösung mit Einmalzahlungen - BT-Drucksache 19/14073
- b) Antrag der Abgeordneten Ulrike Schielke-Ziesing, René Springer, Uwe Witt, Martin Sichert und der Fraktion der AfD
Gesetzliche Rentenversicherung stabilisieren – Klarheit zu den nicht beitragsgedeckten Leistungen - BT-Drucksache 19/22928
- c) Antrag der Abgeordneten Ulrike Schielke-Ziesing, Jürgen Pohl, Jörg Schneider, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD
Eigenverantwortliche Altersvorsorge erleichtern – Selbstbestimmte freiwillige Zahlungen in die gesetzliche Rentenversicherung ermöglichen - BT-Drucksache 19/28463
- d) Antrag der Abgeordneten Matthias W. Birkwald, Katja Kipping, Susanne Ferschl, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Freiwillige Zusatzbeiträge in der gesetzlichen Rente ausbauen, anstatt die gescheiterte Riester-Rente weiter zu fördern - BT-Drucksache 19/27317
- e) Antrag der Abgeordneten Matthias Höhn, Matthias W. Birkwald, Dr. Gesine Löttsch, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
30 Jahre DDR-Rentenüberleitung – Ansprüche anerkennen - BT-Drucksache 19/28432
- f) Antrag der Abgeordneten Markus Kurth, Anja Hajduk, Beate Müller-Gemmeke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Gesetzliche Rentenversicherung stärken, verlässliche Altersversicherung für alle sicherstellen - BT-Drucksache 19/27213

siehe Anlage

Stellungnahme

anlässlich der öffentlichen Anhörung durch den Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages am 3. Mai 2021 zu den Vorlagen:

Bundesgeschäftsstelle
Abteilung Sozialpolitik

Bei Rückfragen:

Tel. 030 726222-0

Fax 030 726222-328

sozialpolitik@sovd.de

Antrag der Fraktion der AfD

Ostdeutsche Arbeitnehmer würdigen – Fondslösung mit Einmalzahlungen
(BT-Drucksache 19/14073)

Antrag der Fraktion der AfD

Gesetzliche Rentenversicherung stabilisieren – Klarheit zu den nicht beitragsgedeckten Leistungen
(BT-Drucksache 19/22928)

Antrag der Fraktion der AfD

Eigenverantwortliche Altersvorsorge erleichtern – Selbstbestimmte freiwillige Zahlungen in die gesetzliche Rentenversicherung ermöglichen
(BT-Drucksache 19/28463)

Antrag der Fraktion DIE LINKE

Freiwillige Zusatzbeiträge in der gesetzlichen Rente ausbauen, anstatt die gescheiterte Riester-Rente weiter zu fördern
(BT-Drucksache 19/27317)

Antrag der Fraktion DIE LINKE

30 Jahre DDR-Rentenüberleitung – Ansprüche anerkennen
(BT-Drucksache 19/28432)

Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Gesetzliche Rentenversicherung stärken, verlässliche Altersversicherung für alle sicherstellen
(BT-Drucksache 19/27213)

1 Zusammenfassung und Gesamtbewertung der Anträge

In den insgesamt sechs Anträgen der Oppositionsfraktionen Die Linke, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und AfD werden verschiedene Forderungen zur Stärkung der gesetzlichen Rentenversicherung, zur Zahlung freiwilliger Beiträge in die gesetzliche Rentenversicherung, zur Steuerfinanzierung sogenannter versicherungsfremder Leistungen und zu Nachbesserungen der Rentenüberleitung Ost-West gestellt. Die Anträge reihen sich ein in die aktuelle Diskussion um ein umfassendes Rentenkonzept. Diese Diskussion ist – trotz zahlreicher Verbesserungen in den vergangenen Jahren und der Arbeit der Rentenkommission „Verlässlicher Generationenvertrag“ – nach wie vor notwendig und wichtig. Der SoVD nimmt zu den einzelnen Themenkreisen der Anträge Stellung (s. unten Ziffer 2) und fasst seine sozialpolitische Bewertung wie folgt zusammen:

Eines der zentralen Ziele unseres Sozialstaates und unseres Alterssicherungssystems ist es, eine lebensstandardsichernde Rente im Alter zu erhalten. Dieses Ziel wird für immer weniger Menschen erreicht. Das hat vor allem etwas mit den Rentenreformen Anfang der 2000er Jahre zu tun (Absenken des Rentenniveaus und Ausbau der kapitalgedeckten Altersversorgung), aber auch mit den immer brüchiger werdenden Erwerbsbiografien, die geprägt sind von Teilzeitarbeit, Erwerbsunterbrechungen und Niedriglohn. Damit einher geht die steigende Gefahr von Altersarmut. Die Legitimation unseres Rentensystems, als ein umlagefinanziertes Pflichtsystem, wird zunehmend in Frage gestellt, wenn die Rente nicht mehr zum Leben reicht.

Für den SoVD ist klar, dass die gesetzliche Rente die zentrale Säule der Alterssicherung ist und bleiben muss. Sie muss daher weiter gestärkt und ausgebaut werden. Um dieses Ziel zu erreichen, fordern wir als SoVD u.a. die Stabilisierung des Rentenniveaus bei 50 Prozent und die perspektivische Anhebung auf ein lebensstandardsicherndes Niveau von 53 Prozent. Die gesetzliche Rentenversicherung sollte zu einer Erwerbstätigenversicherung weiterentwickelt werden, in die schrittweise alle Erwerbstätigen einbezogen werden, insbesondere (Solo-)Selbständige, Beam*t*innen und Mandatsträger*innen. Außerdem müssen wir dringend etwas gegen die wachsende Altersarmut tun. Dafür sind in erster Linie arbeitsmarktpolitische Maßnahmen notwendig, wie zum Beispiel die Anhebung und jährliche Dynamisierung des gesetzlichen Mindestlohns auf ein armutsfestes Niveau von rund zwei Drittel des Medianeinkommens (aktuell ca. 13 Euro Stundenlohn), die Umwandlung von Minijobs in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung und gleicher Lohn für gleiche Arbeit. Die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen werden für die einzelnen Arbeitnehmer*innen zu mehr Beitragszahlungen in der Erwerbsphase und damit zu höheren Leistungen in der Rentenbezugsphase führen. In diesem Sinne sollte den Pflichtversicherten auch die

Zahlung von freiwilligen Zusatzbeiträgen zur Aufstockung ihrer Pflichtbeiträge bis zur Beitragsbemessungsgrenze der allgemeinen Rentenversicherung ermöglicht werden.

Auf der Rentenbezugsseite ist es zur Bekämpfung von Altersarmut dringend geboten, bei der „Grundrente“ die Voraussetzungen für den Rentenzuschlag zu erleichtern und Zeiten der Arbeitslosigkeit sowie die Zurechnungszeit bei den 33 bzw. 35 Jahren mitzuzählen. Ferner ist die Einkommensanrechnung auf den Rentenzuschlag ersatzlos zu streichen. Im Übrigen muss bezüglich der „Grundrente“ auch eine Nachbesserung bei der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung erfolgen, indem die Freibeträge allen Rentner*innen und nicht nur Grundrentenberechtigten mit mindestens 33 Jahren zu Gute kommen. Schließlich ist es auf der Rentenbezugsseite auch erforderlich, die in den vergangenen Jahren erfolgten Verbesserungen für Erwerbsminderungsrentner*innen auch denen im Bestand zukommen zu lassen. Zur Finanzierung der Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung ist es aus Sicht des SoVD geboten, den allgemeinen Bundeszuschuss zumindest so zu erhöhen, dass die sogenannten versicherungsfremden Leistungen abgedeckt sind.

Außerhalb der gesetzlichen Rentenversicherung sollten die Härtefälle gelöst werden, die aus Sicht der Betroffenen auch 30 Jahre nach der Überführung der DDR-Renten in das bundesdeutsche Rentenrecht immer noch nicht zufriedenstellend gelöst sind. Der SoVD begrüßt insoweit den im Koalitionsvertrag beschlossenen Härtefallfonds.

Die vorliegenden Anträge bieten eine gute Grundlage zur Diskussion über die künftige Ausgestaltung der gesetzlichen Rentenversicherung. Da sie jedoch erst zum Ende der 19. Legislaturperiode abschließend beraten werden, ist nicht davon auszugehen, dass sie noch in Gesetzgebungsprozesse einfließen werden. Die Anträge enthalten jedoch wichtige Vorschläge für die sozialpolitische Arbeit in der kommenden Wahlperiode.

2 Zu den einzelnen Forderungen

■ Nachbesserungen bei der Rentenüberleitung Ost-West

In den Anträgen 19/28432 und 19/14073 werden Nachbesserungen bei der Rentenüberleitung Ost-West gefordert, insbesondere was die Überführung von in der DDR erworbenen Rentenansprüchen einzelner Personen- und Berufsgruppen in das bundesdeutsche Rentenrecht betrifft. So fordert beispielsweise die Fraktion Die Linke in ihrem Antrag, dass alle in der DDR erworbenen Ansprüche anerkannt und im Nachhinein ins Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz überführt werden sollen.

SoVD-Bewertung: 30 Jahre nach der Deutschen Einheit gibt es aus Sicht der Betroffenen immer noch Überführungslücken im Rentenrecht und damit verbundene soziale Härten. Das DDR-Rentenrecht kannte zahlreiche Sonderregelungen, die zusätzliche Leistungen für bestimmte Personen- und Berufsgruppen vorsahen. Da diese Sonderregelungen mit dem bundesdeutschen Prinzip der Lohn- und Beitragsbezogenheit der gesetzlichen Rente nicht vereinbar waren, wurden sie nicht umfassend in die gesetzliche Rentenversicherung überführt, sondern nur im Rahmen von Vertrauensschutzregelungen für rentennahe Jahrgänge beibehalten. Der Unmut der Betroffenen hierüber ist aus Sicht des SoVD im Grundsatz gut nachvollziehbar. Denn aus ihrer Sicht wurden bestimmte, zu DDR-Zeiten erworbene Anwartschaften im Rahmen der Rentenüberleitung kompensationslos aufgegeben.

Allerdings sollte nach Auffassung des SoVD die Lösung nur in einer Regelung außerhalb des Rentenrechts erfolgen. Eine Regelung im Rentenrecht würde neue Ungerechtigkeiten schaffen und wäre damit verfassungsrechtlich bedenklich. Der im Koalitionsvertrag vorgeschlagene Härtefallfonds ist daher aus unserer Sicht die richtige Lösung. Wir würden es sehr begrüßen, wenn der Härtefallfonds noch in dieser Legislaturperiode auf den Weg gebracht wird.

■ Bundeszuschüsse für alle nicht-beitragsgedeckten Leistungen

Im Antrag 19/22928 wird mehr Transparenz hinsichtlich sogenannter versicherungsfremder Leistungen in der gesetzlichen Rentenversicherung gefordert, beispielsweise im jährlichen Rentenversicherungsbericht.

SoVD-Bewertung: Es gibt verschiedene Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung, bei denen darüber gestritten werden kann, ob es sich um beitragsgedeckte Leistungen oder um Leistungen zur Erfüllung gesamtgesellschaftlicher Aufgaben handelt und daher entweder aus dem Beitragsaufkommen der gesetzlichen Rentenversicherung oder aus Steuermitteln finanziert werden sollten. In letzter Zeit wurde jedoch die Finanzierung auch bei unstrittig versicherungsfremden Leistungen teilweise den Beitragszahler*innen auferlegt, z.B. bei der sogenannten Mütterrente (Anerkennung von Zeiten der Kindererziehung bei Geburten vor 1992). Wir sind als SoVD davon überzeugt, dass es sich bei dem genannten Beispiel um eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe handelt und diese daher aus dem Steueraufkommen zu finanzieren ist.

Der SoVD fordert deshalb seit Langem eine deutliche Erhöhung des allgemeinen Bundeszuschusses. Dieser ist Ausdruck der Verantwortung des Staates für die Alterssicherung der Bevölkerung und deckt derzeit nicht alle Aufwendungen ab, die der

gesetzlichen Rentenversicherung als sogenannte versicherungsfremde Leistungen zur Erfüllung gesamtgesellschaftlicher Aufgaben auferlegt worden sind. Allein auf Transparenz zu setzen, halten wir daher für nicht weitgehend genug.

■ Freiwillige Beiträge in die gesetzliche Rentenversicherung

In den Anträgen 19/27317 und 19/28463 wird gefordert, die Möglichkeit auszubauen, freiwillige Beiträge in die gesetzliche Rentenversicherung einzuzahlen. Dies wird insbesondere mit der Leistungsfähigkeit der gesetzlichen Rentenversicherung gegenüber der zusätzlichen kapitalgedeckten Altersversorgung begründet.

SoVD-Bewertung: Die gesetzliche Rente ist ein sozialpolitischer Stabilitätsanker und hat viele Krisen überdauert. Demgegenüber hat sich das sogenannte Drei-Säulen-Modell der Alterssicherung als nicht tragfähig erwiesen. Sowohl die betriebliche als auch die private Altersvorsorge (Riester-Rente) sind nicht in der Lage, die Leistungskürzungen in der gesetzlichen Rentenversicherung auszugleichen. Im Beitragsjahr 2019 haben knapp 10,5 Mio. Personen eine Riester-Förderung erhalten (vorläufige Zahlen). Im Verhältnis zu allen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten sind das nicht einmal ein Drittel der Riester-Berechtigten. Die Zahlen sind damit weiterhin rückläufig. Bei der betrieblichen Altersversorgung sieht es ähnlich aus: Nach aktuellen Zahlen hatten im Jahr 2019 lediglich 53,9 Prozent aller Beschäftigten eine aktive Anwartschaft aus der betrieblichen Altersversorgung (bAV) – die Entwicklung stagniert, ist zuletzt wegen des starken Zuwachses an sozialversicherungspflichtig Beschäftigten sogar rückläufig. Die Wirkung des Betriebsrentenstärkungsgesetzes lässt noch auf sich warten.

Gerade auch die Corona-Pandemie hat gezeigt, dass auf die gesetzliche Rente Verlass ist. Im Jahr 2020 gab es trotz sinkender Löhne noch kräftige Rentensteigerungen. In diesem Jahr wird es seit vielen Jahren zwar erstmalig im Westen wieder eine Nullrunde geben. Die gesetzlich verankerte Rentengarantie, für die sich der SoVD in der Vergangenheit vehement eingesetzt hat, sorgt aber dafür, dass die Renten nicht sinken. Das müssten sie rein rechnerisch, da sie weitgehend der Lohnentwicklung aus dem Vorjahr folgen. Diese war in den alten Bundesländern mit -2,34 Prozent und in den neuen Bundesländern mit -0,14 Prozent rückläufig.

Es erscheint daher sinnvoll, die Möglichkeiten auszubauen, freiwillige Beiträge in die gesetzliche Rente einzuzahlen, anstatt weiterhin ausschließlich auf die kapitalgedeckte Altersversorgung zu setzen. Dies gilt sowohl für den Ausbau von freiwilligen Beitragszahlungen für Zeiten der Ausbildung als auch für Zahlungen zur Abwendung von Rentenabschlägen. Darüber hinaus sollte auch für Pflichtversicherte der

gesetzlichen Rentenversicherung die Möglichkeit geschaffen werden, Beiträge zur Aufstockung Ihrer Pflichtbeiträge bis zur Beitragsbemessungsgrenze der allgemeinen Rentenversicherung zu zahlen. Die Einführung freiwilliger Zusatzbeiträge in der gesetzlichen Rentenversicherung ist daher aus SoVD-Sicht gut geeignet, um Sicherungslücken zu schließen.

■ Reformen zur Stärkung der gesetzlichen Rente

In dem Antrag 19/27213 der Bundestagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN werden zahlreiche Maßnahmen zur Stärkung der gesetzlichen Rentenversicherung vorgeschlagen:

- Einführung einer Bürgerversicherung, in die alle Bürger*innen und mittelfristig auch alle Einkommensarten als Beitrag einbezogen werden sollen
- Ein arbeitsmarktpolitischer Maßnahmenmix
- Die Stabilisierung des Rentenniveaus auf dem derzeitigen Stand – finanziert durch einen steuerfinanzierten Stabilisierungsbeitrag
- Die Einführung einer arbeitgeber*innenfinanzierten Mindestbeitragsbemessungsgrundlage
- Die schrittweise Weiterentwicklung der Grundrente zu einer Garantierente, wobei in einem ersten Schritt „die bürokratische und ineffiziente Vermögensprüfung“ abgeschafft werden soll
- Verbesserungen für Erwerbsminderungsrentner*innen im Bestand
- Die Anhebung der Untergrenze der Nachhaltigkeitsrücklage von derzeit 0,2 auf 0,3 Monatsausgaben

SoVD-Bewertung: Die Bundestagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN haben einen umfangreichen Antrag vorgelegt, der an vielen Stellen langjährige SoVD-Forderungen enthält und daher aus unserer Sicht insgesamt unterstützenswürdig ist. Denn auch hier wird ganz deutlich, dass es die gesetzliche Rentenversicherung ist, die gestärkt werden muss.

Als SoVD fordern wir schon lange, die gesetzliche Rentenversicherung zu *einer Erwerbstätigenversicherung* weiterzuentwickeln, in die alle Beschäftigten einbezogen werden sollen. Dies ist wichtig, um dem Wandel in der Arbeitswelt und in den Erwerbsverläufen sowie der gestiegenen beruflichen Mobilität in Europa hinreichend Rechnung zu tragen. Hierzu sind in einem ersten Schritt alle Erwerbstätigen in die gesetzliche Rentenversicherung einzubeziehen, die bislang in keinem obligatorischen Alterssicherungssystem versichert sind. In weiteren Schritten sind auch die anderen Erwerbstätigen, insbesondere politische Mandatsträger*innen, Beamt*innen sowie

Erwerbstätige in den freien Berufen unter Wahrung verfassungsrechtlicher Vorgaben in die Erwerbstätigenversicherung zu integrieren. In dem Antrag fordert die Bundestagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Einführung einer Bürgerversicherung, in die alle Bürger*innen einbezogen werden sollen, das heißt, auch diejenigen, die nicht erwerbstätig sind. Außerdem sollen mittelfristig alle Einkommensarten einbezogen werden. Damit gehen die Forderungen aus SoVD-Sicht einen Schritt zu weit, da hierbei der Grundgedanke der gesetzlichen Rente als Einkommensersatz unterlaufen wird. Gerade bei der Einbeziehung aller Einkunftsarten ist zu beachten, dass beispielsweise Einnahmen aus Vermietung oder Kapitalerträgen mit dem Renteneintritt nicht wegfallen und ein Ersatz für nicht weggefallene Einkünfte im Regelfall nicht erforderlich ist. Unklar ist auch, wie es effizient möglich sein soll, die Beiträge auf Mieteinnahmen und Kapitalerträge zu berechnen. Dies ist bei der Einführung der Grundrente schon sehr deutlich geworden. Auch ist die Frage offen, wer die Beiträge für Nicht-Erwerbstätige zahlen soll.

Leider ist es in diesem Zusammenhang nicht mehr zu der im Koalitionsvertrag vereinbarten Einbeziehung von Selbständigen in die gesetzliche Rentenversicherung gekommen. Ebenso bedauerlich ist es, dass die Chance vertan wurde, Bundestagsabgeordnete noch in dieser Legislaturperiode einzubeziehen. Damit wären zwei wichtige Schritte zur Einführung einer Erwerbstätigenversicherung unternommen worden.

Ein weiterer wichtiger Punkt aus SoVD-Sicht ist die *Stabilisierung des Rentenniveaus*. Hier reichen uns jedoch die derzeitigen 48,21 Prozent nicht aus. Für ein lebensstandardsicherndes Niveau – das dringend wieder erreicht werden sollte – und im Sinne einer generationenübergreifenden Gerechtigkeit sind 53 Prozent unverzichtbar.

Des Weiteren werden *Maßnahmen zur Vermeidung von Altersarmut* angesprochen. Ein zentraler Baustein dafür sind Verbesserungen auf dem Arbeitsmarkt, wie z.B. gleicher Lohn für gleiche Arbeit bei Männern und Frauen sowie in der Leiharbeit; die Abschaffung der sachgrundlosen Befristung oder auch die Anhebung des Mindestlohns auf ein armutsfestes Niveau. Das ist wichtig, denn die Rente ist das Spiegelbild des Erwerbslebens.

Die von der Grünen-Bundestagsfraktion vorgeschlagene arbeitgeber*innenfinanzierte Mindestbeitragsbemessungsgrundlage setzt an der richtigen Stelle an. Arbeitgeber*innen sollen den Beitrag für den Differenzbetrag des erzielten Entgelts bis zu 80 Prozent der sozialrechtlichen Bezugsgröße nach § 18 SGB IV übernehmen.

Wichtig ist hierbei jedoch, dass Arbeitgeber*innen nicht aus der Verantwortung entlassen werden dürfen, trotzdem gute Löhne zu zahlen.

Zur Aufwertung niedriger Renten wird die Einführung einer Garantierente vorgeschlagen. Laut dem Konzept der Grünen für eine Garantierente sollen geringe Rentenansprüche von Rentner*innen mit 30 und mehr Versicherungsjahren so aufgestockt werden, dass die Gesamrente ein Mindestniveau von 30 Entgeltpunkten erreicht. Dies geschieht offenbar unabhängig davon, ob 30 Jahre in einem Minijob (mit Zahlung der Rentenbeiträge) oder Vollzeit knapp unterhalb des Durchschnittsentgelts verdient wurde. Damit bewegt sich die Garantierente aus Sicht des SoVD nicht systematisch im Rahmen der gesetzlichen Rentenversicherung. Es handelt sich bei der Garantierente vielmehr um eine Mindestrente, die das Äquivalenzprinzip im unteren Einkommensbereich massiv aushebelt. Auch besteht dadurch die Gefahr, dass Fehlanreize hinsichtlich Aufstockung von Arbeitszeit und Entgelt gesetzt werden.

Aus unserer Sicht ist die Grundrente besser geeignet, um Lebensleistung anzuerkennen und eine niedrige Rente nach einem langen Erwerbsleben aufzuwerten. Allerdings müsste die Grundrente deutlich nachgebessert werden: Zeiten der Arbeitslosigkeit sowie die Zurechnungszeiten müssen bei den 33 bzw. 35 Jahren mitgezählt werden. Die Einkommensanrechnung auf den Rentenzuschlag ist ersatzlos zu streichen. Auch sollten die Freibeträge bei der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung für alle Rentner*innen gelten.

Zu guter Letzt begrüßen wir die Forderung für Verbesserungen für Erwerbsminderungsrentner*innen im Bestand. Das ist längst überfällig, eine zentrale Maßnahme zur Vermeidung von Altersarmut und auch eine Frage der Gerechtigkeit, wenn alle Erwerbsminderungsrentner*innen von Verbesserungen profitieren. Denn sie haben aufgrund gesundheitlicher Einschränkungen nur schwer die Möglichkeit, an ihrer Situation aus eigener Kraft etwas zu verändern.

Berlin, 29. April 2021

DER BUNDESVORSTAND
Abteilung Sozialpolitik

Schriftliche Stellungnahme

Deutscher Gewerkschaftsbund

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 3. Mai 2021
um 13:30 Uhr zum

- a) Antrag der Abgeordneten Ulrike Schielke-Ziesing, Uwe Witt, Jürgen Pohl, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD
Ostdeutsche Arbeitnehmer würdigen – Fondslösung mit Einmalzahlungen - BT-Drucksache 19/14073
- b) Antrag der Abgeordneten Ulrike Schielke-Ziesing, René Springer, Uwe Witt, Martin Sichert und der Fraktion der AfD
Gesetzliche Rentenversicherung stabilisieren – Klarheit zu den nicht beitragsgedeckten Leistungen - BT-Drucksache 19/22928
- c) Antrag der Abgeordneten Ulrike Schielke-Ziesing, Jürgen Pohl, Jörg Schneider, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD
Eigenverantwortliche Altersvorsorge erleichtern – Selbstbestimmte freiwillige Zahlungen in die gesetzliche Rentenversicherung ermöglichen - BT-Drucksache 19/28463
- d) Antrag der Abgeordneten Matthias W. Birkwald, Katja Kipping, Susanne Ferschl, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Freiwillige Zusatzbeiträge in der gesetzlichen Rente ausbauen, anstatt die gescheiterte Riester-Rente weiter zu fördern - BT-Drucksache 19/27317
- e) Antrag der Abgeordneten Matthias Höhn, Matthias W. Birkwald, Dr. Gesine Löttsch, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
30 Jahre DDR-Rentenüberleitung – Ansprüche anerkennen - BT-Drucksache 19/28432
- f) Antrag der Abgeordneten Markus Kurth, Anja Hajduk, Beate Müller-Gemmeke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Gesetzliche Rentenversicherung stärken, verlässliche Altersversicherung für alle sicherstellen - BT-Drucksache 19/27213

siehe Anlage

Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zu den Bundestagsdrucksachen 19/14073, 19/22928, 19/27213, 19/27317, 19/28432 und 19/28463

Sechs Anträge von Oppositionsfraktionen

Gesetzliche Rente stärken und Gerechtigkeit bei Rentenüberleitung schaffen

29.04.2021

Eine Vielzahl an vorliegenden Anträgen zu vielen verschiedenen, teils sehr speziellen, Themen sowie die vom Ausschuss für Arbeit und Soziales eingeräumte kurze Frist für eine Stellungnahme erschweren eine detaillierte Stellungnahme zu allen Aspekten und Fragen der einzelnen Anträge. Der DGB beschränkt sich daher auf wesentliche Aspekte und neue Elemente. Der DGB fordert die gesetzliche Rente zu stärken. Das bedeutet vor allem das Rentenniveau dauerhaft über 2025 hinaus bei 48 Prozent zu stabilisieren (49 Prozent in der durch Statistikeffekte überhöhten Berechnung ab Juli 2021) und wieder anzuheben. Außerdem gilt es den Solidarausgleich zu stärken, in dem insbesondere Zeiten der Langzeitarbeitslosigkeit oder Bildung keine Lücken bedeuten und in dem die Verbesserungen bei den Zurechnungszeiten auch auf den Bestand der Erwerbsminderungsrenten übertragen werden. Auch muss die Rentenversicherung zu einer Erwerbstätigenversicherung weiterentwickelt werden, konkrete Schritte müssen dafür jetzt begonnen werden. Der DGB will bessere Möglichkeiten für zusätzliche Beiträge für Pflichtversicherte haben, sieht jedoch die Möglichkeiten, die freiwillige Beitragszahlung von freiwillig Versicherten auszuweiten, kritisch, da diese von nicht versicherten Spitzenverdienenden missbraucht werden können, die Rendite der gesetzlichen Rente zu ihrem persönlichen Vorteil und zu Lasten der Solidargemeinschaft auszunutzen. Der DGB fordert schon lange, die bei der Rentenüberleitung nicht anerkannten Zusatzversicherungen einiger Berufsgruppen anzuerkennen und begrüßt vor diesem Hintergrund das Vorhaben der Bundesregierung, hier nun einen Härtefallfonds einzurichten, als ersten Schritt in dieser Frage. Zu betonen ist, dass dies nur ein erster Schritt sein kann, der jetzt schnell jenen hilft, die besonders arm sind. Die vorgesehene Ausgestaltung, insbesondere das Kriterium der Grundsicherungsnahe, bedeutet aber für die meisten Betroffenen aus den Berufsgruppen, dass sie keine Entschädigung bekämen. Daher muss in einem zweiten Schritt gezielt und explizit für die Berufsgruppen eine weitere finanzielle Lösung geschaffen werden, die dem Charakter der nicht anerkannten Zusatzversicherungen tatsächlich Rechnung trägt. Im Folgenden wird auf ausgewählte Themen und Forderungen vertieft eingegangen.

Deutscher Gewerkschaftsbund
Bundesvorstand
Sozialpolitik

Ingo Schäfer
Referatsleiter

ingo.schaefer@dgb.de

Telefon: 030 240 60 263
Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin

Rentenniveau

Für den DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften ist das Rentenniveau dauerhaft auf 48 Prozent zu stabilisieren, über 2025 hinaus, und auch wieder anzuheben, auf etwa 50 Prozent. Aus gegebenem Anlass ist klarzustellen, dass sich diese Forderung auf die Höhe des Rentenniveaus ohne die statistische Verzerrung um rund einen Prozentpunkt zum 1. Juli 2021 bezieht (vgl. Stellungnahme des DGB zur Rentenwertbestimmungsverordnung 2021: <https://www.dgb.de/-/03P>). Die Verzerrung ergibt sich aus einer geänderten statistischen Abgrenzung der Deutschen Rentenversicherung



(Revision), die keine Auswirkungen auf die tatsächliche Rentenhöhe oder den tatsächlichen Durchschnittslohn hat, sondern ein rein statistischer Effekt ist. Diese Überhöhung kommt aber einer Entwertung der Haltelinie beim Rentenniveau gleich und ist daher abzulehnen. Vor diesem Hintergrund begrüßt der DGB die Forderung der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen auf Drucksache 19/27213, das Rentenniveau zu stabilisieren grundsätzlich als ersten Schritt, dem aber eine Anhebung folgen muss.

Gute Renten sichern den Lebensstandard und schützen strukturell vor Armut

Für den DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften steht die Einkommensersatzfunktion der Rente im Zentrum der Alterssicherung. Ziel ist, dass der Lebensstandard im Alter grundsätzlich gesichert ist. Der gesetzlichen Rentenversicherung kommt dabei die entscheidende Bedeutung zu, denn sie kann über alle Berufsgruppen hinweg einen solidarischen Ausgleich mit einer Lohnersatzfunktion verbinden. Wer seinen Lebensunterhalt über das Erwerbsleben mit seinem Lohn bestreitet, muss auch von seiner Rente leben können. Die Rente liegt damit in der Regel deutlich oberhalb des Existenzminimums, da auch der Lohn deutlich darüber lag. Das ist Teil des Prinzips der Lebensstandardsicherung.

Die Rente ersetzt aber nicht 100 Prozent des Lohns. Nicht alle Menschen schaffen es, 45 Jahre lang durchgehend in Vollzeit zu arbeiten, vor allem Frauen und Versicherte mit längeren Kindererziehungszeiten nicht. Daher gehört zur gesetzlichen Rentenversicherung – untrennbar mit dem Ziel der Lebensstandardsicherung verbunden – der soziale Ausgleich. Bei langjährig Versicherten muss die Rente regelmäßig wenigstens die Höhe des durchschnittlichen Existenzminimums erreichen. Die Rente muss damit strukturell armutsfest sein. Die Sicherung des Existenzminimums erfasst alle Lebenslagen umfänglich und kann nur im Einzelfalle durch die Fürsorgesysteme gewährt werden. Die Vermischung der Rente mit der Fürsorge führt zu unbefriedigenden Ergebnissen.

Die Rentenversicherung soll daher keine am Existenzminimum orientierte Einheitsrente zahlen, die in vielen Einzelfällen dann doch nicht reichen würde. Die Rente ist eine aus Beiträgen der Versicherten finanzierte Leistung und muss daher im ersten Schritt auf den eigenen Leistungen und Beiträgen der Versicherten aufbauen. Dafür ist zunächst ein ausreichendes Rentenniveau notwendig. Denn je höher das Rentenniveau, desto geringer das Risiko, dass nach langjähriger Beitragszahlung eine Rente unter dem Existenzminimum gezahlt wird. Je niedriger der Lohn sinkt, desto schneller steigt die Anzahl an Beitragsjahren, die für eine ausreichende Rente nötig sind. Heute ergibt ein Lohn von unter 2.100 Euro selbst nach 45 Jahren Arbeit und Beitragszahlung keine Rente mehr, die das durchschnittliche Existenzminimum deckt. Sinkt das Rentenniveau auf 43 Prozent, würde dies schon für Löhne unter 2.300 Euro gelten. Der Lohn bei Vollzeit zum gesetzlichen Mindestlohn liegt aktuell bei rund 1.600 Euro im Monat weitunter dieser Schwelle. Hierbei sind Frauen aufgrund des Gender-Pay-Gaps besonders stark betroffen. Die Bedeutung von Rentenniveau und Armutsrisiko haben viele Studien eindeutig belegt und macht deutlich wie wichtig ein stabiles Rentenniveau ist. Vergleiche hierzu als zwei Beispiele für viele:

DIW 2019:

https://www.diw.de/de/diw_01.c.623931.de/wochenberichte/das_rentenniveau_spielt_eine_wesentliche_rolle_fuer_das_armutsrisiko_im_alter.html

Johannes Steffen 2016: http://www.portal-sozialpolitik.de/uploads/sopo/pdf/2016/2016-05-11-Rentenniveau_u_Armut_PS.pdf.



Klar ist, dass gute Arbeit und gute Löhne die Grundvoraussetzung für eine gute Rente sind. Daher setzen sich die Gewerkschaften dafür ein:

- Dass wieder mehr Beschäftigte unter Tarifverträge fallen und Anspruch auf Tariflöhne haben.
- Dass die Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen erleichtert wird: Viele Unternehmen sind aus den Arbeitgeberverbänden ausgetreten und entziehen sich der Tarifbindung. Hier gilt es Mindeststandards einzuziehen und sicherzustellen, dass die Unternehmen den Wettbewerb nicht über möglichst niedrige Löhne austragen.
- Den gesetzlichen Mindestlohn auf 12 Euro anzuheben. Ein Lohn unter 12 Euro ist inakzeptabel und muss gesetzlich verboten werden.

Aufsetzend auf einem stabilen Rentenniveau und guten Löhnen bedarf es einer Mischung ergänzender Maßnahmen, damit die Rente langjährig Versicherte strukturell vor Armut schützt:

- Beitragszahlung: Für Zeiten der Arbeitslosigkeit oder Krankheit werden Beiträge für die Versicherten gezahlt. Auch bei Kindererziehung oder ehrenamtlicher Pflege werden Beiträge gezahlt, womit insbesondere Frauen, die den Großteil dieser Last tragen, geholfen wäre. Diese Beiträge gehen direkt in das Konto der Versicherten und sind damit geschützt. Die Beiträge für die Kindererziehung sind dabei aus Steuern zu finanzieren, bei Lohnersatzleistungen aus der jeweiligen Sozialversicherung.
- Erhöhung der Rente: In anderen Fällen gibt es bei Rentenbeginn einen Aufschlag auf die Rente
 - Für bestimmte Zeiten, wie einer Ausbildung oder während der Kindererziehung, liegen Gründe vor, warum nur weniger Lohn gezahlt wird. Daher werden für diese Zeiten Rentenansprüche gutgeschrieben, die über die Ansprüche aus den eigenen Beiträgen hinausgehen. Damit können gerade Alleinerziehende besser vor Altersarmut geschützt werden.
 - Bei langjähriger Arbeit zu niedrigem Lohn: Leider gibt es Versicherte, die über das ganze Arbeitsleben hinweg gearbeitet haben, aber stets nur einen niedrigen Lohn hatten. Die Gründe dafür sind vielfältig und sind meistens durch gesellschaftliche Strukturen und Regeln bestimmt: Dazu gehören unzureichende Möglichkeiten der Kinderbetreuung und pflegerischer Versorgung, die ungleiche Verteilung von Sorge- und Pflegearbeit, niedrige Stundenlöhne, dass Arbeit nur in Teilzeit angeboten wird oder durch Anreize im Steuer- und Abgabenrecht, wie Minijobregelungen, und dass Eheleuten ihren finanziellen Nutzen maximieren, wenn eine Person viel und die andere wenig verdient. Für diese Aufwertung gibt es seit 2021 die Grundrente und für Zeiten vor 1992 die Rente nach Mindestentgeltpunkten. Der DGB hat die Einführung der Grundrente stets unterstützt. Die Einkommensanrechnung ist jedoch abzulehnen, da die Rente keine Fürsorge ist und daher eine Einkommensanrechnung, die zudem einen enormen Bürokratieaufwand bei Rentenversicherungsträgern und Finanzverwaltung verursacht, hier nichts verloren hat.
 - Ebenfalls sind beitragsfreie Zeiten wegen Schule oder Hochschule rentenrechtlich wieder zu bewerten, da sonst Lücken drohen.



Aus Sicht des DGB ergeben sich daraus mit Blick auf die vorliegenden Anträge folgende Anmerkungen:

- 1) Die arbeitsmarktpolitischen Forderungen im Antrag der Grünen zielen auf zentrale Fragen ab und werden im Wesentlichen befürwortet, bei einzelnen Differenzen im Detail. Denn richtigerweise beginnt eine gute Rente am Arbeitsmarkt.
- 2) Garantierente: Der DGB teilt das Konzept der Garantierente nicht, allen Menschen unabhängig von ihren eigenen Beiträgen eine Rente von 30 Entgeltpunkten zu gewähren. Denn alle die darunter liegen, werden auf die 30 Punkte aufgestockt. Wer 45 Jahre 2.250 Euro verdient, bekommt dann die gleiche Rente wie eine Person die 30 Jahre nur 1.000 Euro verdient hat. Von der Garantierente profitieren gerade die am meisten, die am wenigsten Beiträge und nur kurze Zeit gezahlt haben. Wer aus eigenen Beiträgen und über 45 Jahre einen Anspruch in dieser Größe erreicht, profitiert kaum oder gar nicht davon. Die Grundrente, wie auch die alte Rente nach Mindestentgeltpunkten, sind hier wesentlich sinnvoller, da sie bei höherem Lohn und/oder längerer Beitragsdauer immer auch zu einer höheren Rente führen.
- 3) Wie oben geschildert, bedarf es aus Sicht des DGB einer Vielzahl an verschiedenen Instrumenten, um die gesetzliche Rente strukturell armutsfest zu machen. Eine Mindestbeitragsbemessungsgrundlage, wie es die Grünen in ihrem Antrag fordern, kann aus Sicht des DGB dabei ein bedenkenswerter Baustein sein, der die oben geschilderten Probleme von unzureichenden Renten aufgrund niedriger Stundenlöhne adressiert. Langfristig würde dies die Ausgaben für die Grundrente mindern. Zielführend ist dabei auch, dass diesen zusätzlichen Beitrag die Arbeitgeber bezahlen sollen, die die niedrigen Stundenlöhne zahlen, da zielgenau die Verantwortlichen belastet würden und die daraus erwachsenden Ansprüche auf Beiträgen beruhen und somit dem Eigentumsschutz unterliegen. Der DGB würde es begrüßen, wenn ein solcher Vorschlag als Ergänzung zu den Forderungen des DGB ernsthaft geprüft und breit diskutiert würde.

Bürgerversicherung vs. Erwerbstätigenversicherung:

Der DGB möchte die gesetzliche Rentenversicherung zu einer Erwerbstätigenversicherung weiterentwickeln und langfristig alle Erwerbstätigen einbeziehen. Eine allgemeine Rentenpflicht für Wohnbürger*innen lehnt der DGB ab. Der DGB lehnt auch die Verbeitragung von Nicht-Erwerbseinkommen ab. Wie oben geschildert soll die Rentenversicherung das wegfallende Erwerbseinkommen ersetzen – dazu zählen auch bestimmte der Erwerbsarbeit gleichwertige Zeiten, wie Kindererziehung, Pflege oder der Bezug von kurzfristigen Lohnersatzleistungen wie Arbeitslosen- oder Krankengeld. Mieteinnahmen und Zinsen fallen nicht weg, nur weil eine Person älter oder erwerbsunfähig wird. Daher bedarf es hier keines Ersatzes und damit auch keiner Verbeitragung – die zu einem Leistungsanspruch führen würde. Auch wer nicht von Erwerbseinkommen lebt, ist deswegen nicht zu versichern.

Nachhaltigkeitsrücklage:

Um den Beitragssatz so niedrig wie möglich zu halten und ihn so spät wie möglich anzuheben, wurde die Mindest-Nachhaltigkeitsrücklage auf 0,2 Monatsausgaben abgesenkt. Dieser Wert muss zum 31.12. eines Jahres mindestens erwartet werden, damit zum Beginn des Jahres der Beitragssatz nicht (weiter) angehoben wird. Die Einnahmen und Ausgaben verlaufen unterjährig, aber nicht gleichmäßig. Ab Juli steigt die Rente regelmäßig und im November/Dezember werden mit dem Weihnachtsgeld besonders hohe Beiträge erwartet. Im Oktober liegen die Rücklagen daher regelmäßig um 0,2 bis 0,3 Monatsausgaben niedriger als zum Jahresende erwartet – und dies schon



ohne Krise. Wird zum Jahresende eine Rücklage von 0,2 erwartet, sind im Oktober nicht genügend Rücklagen vorhanden, obwohl die Finanzierung aufs Jahr betrachtet gegeben ist. Die Rentenversicherung ist dann also nicht zahlungsunfähig, aber es kann der Eindruck erweckt werden. Der Bund zieht in diesen Fällen seine ohnehin vorgesehenen Zahlungen für November und Dezember einfach vor, da ja zum Jahresende genügend Einnahmen vorliegen. Dieses Phänomen wurde in der Vergangenheit schon missbraucht und mit Schlagzeilen auf der Titelseite das Vertrauen in die gesetzliche Rentenversicherung bewusst, aber grundlos beschädigt.

Diesem politisch ausgelösten potenziellen Problem muss jetzt durch eine politische Entscheidung für eine höhere Rücklage begegnet werden, bevor die Rücklage sich der Mindesthöhe nähert. Nur so kann rechtzeitig verhindert werden, dass der geschilderte Fall eintritt. Der DGB fordert eine Mindestrücklage von 0,4 Monatsausgaben, um auch in Krisenzeiten immer ausreichend Rücklagen zu haben. Der Vorschlag der Rentenkommission, die Rücklage auf 0,3 Monatsausgaben festzulegen und gleichzeitig die Bundesmittel regelmäßig unterjährig vorzuziehen, wäre eine denkbare Alternative. Dies gilt insoweit auch für den Antrag der Grünen.

Erwerbsminderungsrenten:

Der DGB hat die Verbesserungen bei der Erwerbsminderungsrente in mehreren Schritten in der 18. und 19. Wahlperiode ausdrücklich begrüßt und befürwortet. Stets aber wies der DGB darauf hin, dass der Bestand von diesen Leistungsverbesserungen jeweils ausgenommen wurde und forderte, die Verbesserungen analog auch auf den Bestand zu übertragen. Die entsprechende Forderung im Antrag der Grünen auf Drucksache 19/27213 wird daher als zwingend notwendig begrüßt.

Nicht beitragsgedeckte Leistungen:

Die Deutsche Rentenversicherung wird vom Gesetzgeber regelmäßig mit neuen Leistungen und sozialpolitischen Aufgaben betraut, die über die unmittelbare Sicherung des versicherten und verbeitragten Lohnes hinausreichen. Dabei bleibt der Politik durchaus ein weiter Spielraum, wie diese Aufgabe jeweils sozialpolitisch bewertet wird und welches Ziel sie verfolgt. Davon hängt ab, ob und wie weit diese Leistungen als Aufgabe der gesetzlichen Rentenversicherung begriffen werden oder nicht. Dabei kann und wird es im Rahmen einer Sozialversicherung nie Einigkeit geben, da diese naturgemäß weit über die reine Beitragsäquivalenz und das reine Versicherungsprinzip hinaus eben immer auch soziale Aufgaben und Ausgleichselemente umfassen wird.

Insoweit gibt es nur wenige Leistungen, die einer Sozialversicherung tatsächlich fremd sind. Es gibt allerdings Leistungen, über die gestritten wird, ob und wie weit diese durch den Beitrag gedeckt sind und damit als zentrale Aufgabe der Sozialversicherung und des Ausgleichs verschiedener sozialer Lagen angesehen werden. Oder ob diese Leistungen als nicht beitragsgedeckte Leistungen gewertet werden und damit nicht zu den originären Aufgaben der Sozialversicherung zählen und daher als vom reinen Prinzip der Beitragsäquivalenz abweichend verstanden werden. Diese Unterscheidung hat Konsequenzen für die Frage nach einer sachgerechten Finanzierung: Originäre Aufgaben der Sozialversicherung sind grundsätzlich aus Beiträgen zu finanzieren. Leistungen die als nicht beitragsgedeckt angesehen werden, sind aber aus Steuermitteln zu finanzieren, darüber besteht grundsätzlich Einigkeit, auch wenn sich politische Entscheidungen nicht immer daran orientieren.



Die Selbstverwaltung in der Rentenversicherung hat dieses Thema stets im Blick und sich diesem wiederholt gewidmet. Einerseits in dem sie zuletzt 2018 eine umfassende Aufstellung machte, welche Ausgaben für verschiedene Leistungen gewährt werden, die je nach Sicht als nicht beitragsgedeckte Leistungen verstanden werden können. Damit fundieren die Rentenversicherung und die Selbstverwaltung eine politisch zu führende und zu entscheidende Debatte. Eine jährliche Aufstellung erscheint allerdings nicht notwendig, da sich die Größenordnungen nur sehr langsam ändern.

Die Selbstverwaltung und die Rentenversicherung bewerten aber auch bei laufender Gesetzgebung, ob diese aus ihrer Sicht sachgerecht finanziert wird. So haben sie bei der Ausweitung der Kindererziehungszeiten für vor 1992 geborene Kinder wiederholt darauf hingewiesen, dass diese Leistung aus ihrer Sicht als nicht beitragsgedeckt angesehen und daher voll aus Steuermitteln erstattet werden muss. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass Kindererziehungszeiten (fast) allen, und damit auch nicht versicherten Eltern zustehen und dafür nie Beiträge gezahlt wurden. Damit finanzieren die Beschäftigten und die Arbeitgeber mit ihren Beiträgen Leistungen an Personen, die sich selbst der Finanzierung dieser Leistung systematisch entziehen. Eine solche Umverteilung aus dem Kreis der Versicherten an nicht Versicherte ist systemwidrig.

Aus Sicht des DGB ist die Frage der Steuerfinanzierung von nicht beitragsgedeckten Leistungen von entscheidender Bedeutung. Hier sieht der DGB insbesondere mit Blick auf die Kindererziehungszeiten für vor Juni 1999 geborene Kinder erheblichen Handlungsbedarf, da erst seit Juni 1999 Beiträge für Kindererziehungszeiten gezahlt werden. Die richtige Finanzierung ist auch deshalb maßgeblich, da im gegliederten Versicherungssystem eben nicht alle zur Finanzierung beitragen. Insbesondere aber vor dem Hintergrund, dass der Beitragssatz zur Rentenversicherung politisch begrenzt und gedeckelt ist. Eine falsche Finanzierung von zusätzlichen Leistungen erzwingt damit eine Umverteilung innerhalb der Leistungsberechtigten und kürzt die Rente für alle, die von der Zusatzleistung nicht profitieren.

Der DGB setzt sich weiterhin dafür ein, dass diese Debatte zielführend geführt wird und in regelmäßigen Abständen über die Ausgaben für verschiedene Leistungen berichtet wird. Darüber hinaus wäre es zu begrüßen, wenn der Bundestag und die Bundesregierung ihrerseits darlegen würden, wie sie einzelne Leistungen bewerten würden. Der DGB lehnt es aber ab, dass jedweder Ausgleich zwischen Versicherten mit unterschiedlichen sozialen Lagen als nicht beitragsgedeckt angesehen wird.

Zusätzliche Beiträge:

Im Alter und bei Erwerbsminderung sind Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auf eine gute Rente angewiesen. Aus verschiedenen Gründen haben viele Beschäftigte einen Bedarf an zusätzlicher Vorsorge. Sei es wegen des sinkenden Rentenniveaus, wegen Zeiten mit geringen Beiträgen, wie Ausbildung oder Arbeitslosigkeit, oder aber weil Abschläge bei vorzeitigem Rentenbeginn fällig werden. Versicherte dürfen aber nicht einfach mehr Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung zahlen. Nur unter sehr bestimmten Bedingungen ist dies zulässig. Die Versicherten sind damit auf private Versicherungen angewiesen, obwohl die Rendite der gesetzlichen Rentenversicherung derzeit mit ungefähr 3,5 Prozent höher als bei privaten Versicherungen liegt. Absurderweise darf, wer gar nicht gesetzlich pflichtversichert ist, in hohem Maße freiwillige Beiträge zahlen.

Seit dem 11.08.2010 besteht diese tiefe Ungleichbehandlung zwischen Pflichtversicherten und nicht Versicherten im Rentenversicherungssystem. Alle, die nicht pflichtversichert in der gesetzlichen Rentenversicherung sind, dürfen freiwillig Beiträge zahlen. Sie können frei wählen, wann und ob sie zahlen wollen und den Beitrag frei zwischen 83,70 und 1320,60 Euro je Monat wählen und sie



können sogar bis zu 15 Monate rückwirkend zahlen. Freiwillige Beiträge können unter anderem die meisten Selbstständigen zahlen. Außerdem alle Beamtinnen und Beamte, Abgeordnete sowie Beschäftigte, die sich aufgrund der Mitgliedschaft in einem berufsständischen Versorgungswerk von der Versicherungspflicht befreit haben. Sogar nicht erwerbstätige „Hausmänner/-frauen“ und Rentnerinnen und Rentner können regelmäßig freiwillige Beiträge zahlen. Auch Deutsche, die im Ausland leben, können freiwillige Beiträge in Deutschland zahlen.

Pflichtversicherte Erwerbstätige, Erwerbslose und alle anderen Versicherten, dürfen grundsätzlich keine (zusätzlichen) freiwilligen Beiträge zahlen. Nur in einigen besonderen Fällen ist dies möglich:

- 1) Ausgleich von Abschlägen bei vorzeitigem Rentenbeginn,
- 2) Nachzahlung von Beiträgen für nicht anrechenbare Ausbildungszeiten,
- 3) Ausgleich von Abschlägen aufgrund eines Versorgungsausgleichs.

Die interne Rendite der gesetzlichen Rentenversicherung ist hervorragend und liegt weit oberhalb von aktuell am Markt verfügbaren privaten Versicherungen. Die Beiträge sind bis zu etwa 26.000 Euro im Jahr steuerlich absetzbar. Die Rendite auf diese Beiträge und die späteren Renten müssen aber von den Pflichtversicherten finanziert und garantiert werden.

Vor diesem Hintergrund sieht der DGB zwei wesentliche Handlungsfelder:

- 1) Für Versicherte sollten bessere Möglichkeiten geschaffen werden, zusätzliche Beiträge zu zahlen. Dabei sollte die Rentenversicherung aber nicht zu einem Renditeobjekt für Besserverdienende werden, die zusätzlichen Beiträge sollten also begrenzt werden.
- 2) Für Personen, die nicht versichert sind und die sich nicht pflichtversichern (Pflichtversicherung auf Antrag) und der Solidargemeinschaft anschließen wollen, besteht kein Bedarf an freiwilligen Beiträgen nach ihren Wünschen und Vorstellungen.

Der DGB begrüßt vor diesem Hintergrund die Forderungen in den vorliegenden Anträgen, dass Beschäftigte künftig zusätzliche Beiträge entrichten können sollen. Dabei dürfen aber die Beiträge auf den Lohn plus die zusätzlichen Beiträge zusammen die Beitragsbemessungsgrenze nicht übersteigen. Die Anhebung auf den Höchstbeitrag zur knappschaftlichen Rentenversicherung bedeutet eine Erhöhung des jährlich zulässigen Beitrags von knapp 16.000 Euro auf fast 26.000 Euro. In solchen Größenordnungen zahlen nur Spitzenverdienende zusätzliche Beiträge. Der DGB lehnt eine solche Ausweitung zu Lasten der Solidargemeinschaft ab. Zumal damit Grundprinzipien der allgemeinen Rentenversicherung aufgegeben würden, die weitreichende Konsequenzen für das gesamte Versicherungssystem haben dürften.

Auch ist klar, dass der DGB eine Ausweitung der freiwilligen Beitragszahlung für alle Nicht-Pflichtversicherten ablehnt. Wer sich der Solidargemeinschaft nicht verpflichtet fühlt, kann auch von ihr keine Solidarität erwarten. Alle nicht versicherten Erwerbstätigen können sich auf Antrag pflichtversichern und werden dann allen anderen Pflichtversicherten gleichgestellt.

Rentenüberleitung – Zusatzversorgung von Berufsgruppen:

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften fordern schon lange, dass bei der Rentenüberleitung nicht anerkannte Zusatzversorgungssysteme in der DDR für bestimmte Berufsgruppen anzuerkennen sind. Nach vielen Jahren hat sich die Regierungskoalition im Bund auf einen Härtefallfonds verständigt. Dieser soll über die Berufsgruppen hinaus auch verschiedene Personengruppen umfassen. Der Härtefallfonds soll sich aber nur an Personen richten, die am oder unter dem Existenzminimum leben. Damit werden aber die Berufsgruppen weitgehend ausgeschlossen, da es



bei ihnen um die Anerkennung ihrer Zusatzversorgung geht, die auf eine normale gesetzliche Rente aufsetzt.

Für den DGB besteht daher erheblicher Nachbesserungsbedarf. Ziel muss sein, dass die Zusatzversorgungen der Berufsgruppen aus der Rentenüberleitung generell in Form einer deutlich angemessenen finanziellen Entschädigung anerkannt werden und diese nicht auf die besonders Bedürftigen begrenzt bleibt. Auch muss die Zusatzversorgung der technischen Intelligenz, anders als bisher vorgesehen, einbezogen werden. Insbesondere auch durch die Einbeziehung der Personengruppen ist außerdem das Finanzvolumen des Fonds so aufzustocken, dass pro Kopf ein entsprechend angemessener Betrag gezahlt werden kann. Dies ist die Zielforderung des DGB. Der nun von der Regierung vorgesehene Härtefallfonds ist aus unserer Sicht ein erster Schritt zur Anerkennung, der zunächst mit dem Kriterium der Grundsicherungsnahe den ärmsten Berechtigten hilft. Für die betroffenen Gewerkschaftsmitglieder ist es allerdings nicht nachvollziehbar, dass Kriterien wie der Rentenbezug in Höhe der Grundsicherung oder das Lebensalter herangezogen werden sollen. Dank der guten Tarifarbeit der DGB-Mitgliedsgewerkschaften beziehen nur wenige Mitglieder aus dem betroffenen Personenkreis der Berufsgruppen eine Rente auf Grundsicherungsniveau. Für den DGB kann Gerechtigkeit daher nur erreicht werden, wenn eine weitere finanzielle Lösung geschaffen wird, die insbesondere die Angehörigen der Berufsgruppen, denen ihre Zusatzversorgungen im Zuge der Rentenüberleitung nicht anerkannt wurden, angemessen entschädigt.

Schriftliche Stellungnahme

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 3. Mai 2021
um 13:30 Uhr zum

- a) Antrag der Abgeordneten Ulrike Schielke-Ziesing, Uwe Witt, Jürgen Pohl, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD
Ostdeutsche Arbeitnehmer würdigen – Fondslösung mit Einmalzahlungen - BT-Drucksache 19/14073
- b) Antrag der Abgeordneten Ulrike Schielke-Ziesing, René Springer, Uwe Witt, Martin Sichert und der Fraktion der AfD
Gesetzliche Rentenversicherung stabilisieren – Klarheit zu den nicht beitragsgedeckten Leistungen - BT-Drucksache 19/22928
- c) Antrag der Abgeordneten Ulrike Schielke-Ziesing, Jürgen Pohl, Jörg Schneider, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD
Eigenverantwortliche Altersvorsorge erleichtern – Selbstbestimmte freiwillige Zahlungen in die gesetzliche Rentenversicherung ermöglichen - BT-Drucksache 19/28463
- d) Antrag der Abgeordneten Matthias W. Birkwald, Katja Kipping, Susanne Ferschl, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Freiwillige Zusatzbeiträge in der gesetzlichen Rente ausbauen, anstatt die gescheiterte Riester-Rente weiter zu fördern - BT-Drucksache 19/27317
- e) Antrag der Abgeordneten Matthias Höhn, Matthias W. Birkwald, Dr. Gesine Löttsch, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
30 Jahre DDR-Rentenüberleitung – Ansprüche anerkennen - BT-Drucksache 19/28432
- f) Antrag der Abgeordneten Markus Kurth, Anja Hajduk, Beate Müller-Gemmeke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Gesetzliche Rentenversicherung stärken, verlässliche Altersversicherung für alle sicherstellen - BT-Drucksache 19/27213

siehe Anlage

Gesetzliche Rentenversicherung auf den demografischen Wandel vorbereiten

Stellungnahme zu den Anträgen der AfD Fraktion „Ostdeutsche Arbeitnehmer würdigen - Fondslösung mit Einmalzahlungen“ (BT-Drucksache 19/14073), „Gesetzliche Rentenversicherung stabilisieren - Klarheit zu den nicht beitragsgedeckten Leistungen“ (BT-Drucksache 19/22928) und „Eigenverantwortliche Altersvorsorge erleichtern - Selbstbestimmte freiwillige Zahlungen in die gesetzliche Rentenversicherung ermöglichen“ (BT-Drucksache 19/28463), den Anträgen der Fraktion DIE LINKE „Freiwillige Zusatzbeiträge in der gesetzlichen Rente ausbauen, anstatt die gescheiterte Riester-Rente weiter zu fördern“ (BT-Drucksache 19/27317) und „30 Jahre DDR-Rentenüberleitung - Ansprüche anerkennen“ (BT-Drucksache 19/28432) sowie dem Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Gesetzliche Rentenversicherung stärken, verlässliche Altersversicherung für alle sicherstellen“ (BT-Drucksache 19/27213).

29. April 2021

Zusammenfassung

Deutschland steht vor einer enormen demografischen Herausforderung. Unsere Gesellschaft altert: Die Lebenserwartung steigt und die Zahl der Älteren wächst. Gleichzeitig werden viel weniger Kinder geboren als früher. Die umlagefinanzierte gesetzliche Rentenversicherung stellt dies vor große Schwierigkeiten, weil auf jeden Rentner immer weniger potenzielle Beitragszahler kommen. Auf diesen fortschreitenden demografischen Umbruch müssen unsere Alterssicherungssysteme endlich vorbereitet werden. Hierfür gilt es die nachhaltige Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung sicherzustellen.

Angesichts der demografischen Herausforderungen sollte auf alle Maßnahmen verzichtet werden, die die langfristige Finanzierung der Rentenversicherung erschweren. Die im Antrag der Grünen geforderte Streichung des Nachhaltigkeitsfaktors in der Renten Anpassungsformel ist nicht zu finanzieren und daher abzulehnen.

Auch die in den Anträgen geforderte Erweiterung des Versichertenkreises oder eine freiwillige Möglichkeit zur Entrichtung von Beiträgen in die Rentenversicherung würde die langfristige Finanzierung der Rentenversicherung nicht erleichtern, sondern die absehbaren Herausforderungen des demografischen Wandels sogar noch weiter vergrößern, weil damit neue in der Zukunft zu erfüllende Ansprüche entstehen würden.



Die Kosten aus der Alterung der Gesellschaft müssen gleichmäßig auf die Generationen verteilt werden. Nur so kann das langfristige Vertrauen in die gesetzliche Rente gestärkt werden. Das Renteneintrittsalter wird daher weiter steigen müssen, da sich das Verhältnis von Beitragszahlern und Rentnern auf absehbare Zeit immer weiter verschlechtert.

Um langfristig die Finanzierbarkeit des Rentensystems zu sichern, sollte immer dem Grundsatz gefolgt werden, dass sich die Höhe der Renten nach den zuvor eingezahlten Beiträgen richtet. Nur durch dieses Prinzip der Leistungsgerechtigkeit können Ungerechtigkeiten vermieden werden. Nicht beitragsgedeckte Maßnahmen müssen daher zwingend vollständig aus Steuermitteln finanziert werden.

Im demografischen Wandel bietet die zusätzliche kapitalgedeckte Altersvorsorge einen wichtigen Vorteil: Durch sie besteht die Möglichkeit, künftige Rentenansprüche vorzufinanzieren und damit künftige Belastungen zur Finanzierung der Alterssicherung zu reduzieren. Die private Altersvorsorge sollte daher reformiert und gestärkt werden. Eine Abschaffung dieser staatlichen zielgenauen Förderung wäre genau der falsche Weg.

Von besonderer Bedeutung für das Vertrauen in die gesetzliche Rentenversicherung ist es, dass sie Renten aus eigener Kraft verlässlich auszahlen kann, ohne auf kurzfristige Liquiditätshilfen des Bundes angewiesen zu sein. Eine wie im Antrag der Grünen geforderte Sicherstellung der ganzjährigen Liquidität der Rentenversicherung ist daher zu begrüßen.

Sollte der Gesetzgeber Ausgleichszahlungen für „Härtefälle“ im Rentenüberleitungsprozess in Erwägung ziehen, kann dies über eine Fondslösung geschehen. Die Mittel für einen sog. „Härtefallfonds“ müssen jedoch vollständig als nicht beitragsgedeckte Leistung aus Steuermitteln finanziert und Ausgleichszahlungen sachgerecht begrenzt werden.

Im Einzelnen

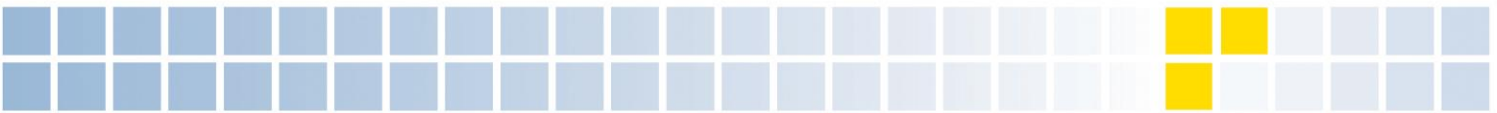
Nachhaltige Finanzierung sicherstellen

Deutschland steht vor einer enormen demografischen Herausforderung. Unsere Gesellschaft altert: Die Lebenserwartung steigt und die Zahl der Älteren wächst. Gleichzeitig werden viel weniger Kinder geboren als früher.

Laut Rentenversicherungsbericht 2020 bleibt das Rentenniveau bis 2027 über 48 % und sinkt danach bis 2034 auf 45 %. Ein sinkendes Rentenniveau bedeutet jedoch keinesfalls sinkende Renten. Bis zum Jahr 2034 steigen die Renten um insgesamt rund 32 %. Dies entspricht einer durchschnittlichen Steigerungsrate von 2 % pro Jahr.

Welche Folgen eine – auch im Antrag der Grünen geforderte – längerfristige Festschreibung des Rentenniveaus von 48 % bei einem Verzicht auf eine weitere Anhebung des Rentenalters hätte, hat die Bundesbank in ihrem Monatsbericht vom Oktober 2019 aufgezeigt. Der Rentenversicherungsbeitragssatz würde drastisch nach oben schnellen und bereits im Jahr 2035 bei über 26 % liegen.

Die Kosten aus der Alterung der Gesellschaft müssen gleichmäßig auf die Generationen verteilt werden. Nur so kann das langfristige Vertrauen in die gesetzliche Rente erhalten werden. Dafür muss der Nachhaltigkeitsfaktor in der gesetzlichen Rentenversicherung erhalten bleiben und das Renteneintrittsalter schrittweise weiter steigen.



Darüber hinaus sollten auch die negativen wirtschaftlichen Folgen der Pandemie in der Rentenversicherung gleichmäßig auf die Generationen verteilt werden. Dies kann erreicht werden, wenn sowohl der Nachhaltigkeitsfaktor als auch der Nachholfaktor wieder bei der Rentenanpassung uneingeschränkt Anwendung finden. Der derzeit ausgesetzte Nachholfaktor sollte sofort wieder in Kraft gesetzt und auf die Rentenanpassungen bis 2025 angewandt werden.

Versicherungsfremde Leistungen vollständig aus Steuermitteln finanzieren

Um langfristig die Finanzierbarkeit des Rentensystems zu sichern, sollte immer dem Grundsatz gefolgt werden, dass sich die Höhe der Renten nach den zuvor eingezahlten Beiträgen richtet. Nur durch dieses Prinzip der Leistungsgerechtigkeit können Ungerechtigkeiten vermieden werden. Nicht beitragsgedeckte Maßnahmen, wie z. B. die Mütterrenten, müssen daher vollständig aus Steuermitteln finanziert werden.

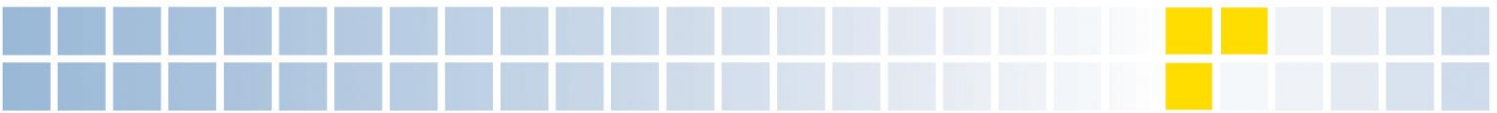
Neben den zentralen Stellschrauben der Rentenfinanzen gibt es nur begrenzte Möglichkeiten, die finanzielle Lage des gesetzlichen Rentensystems im Kontext des demografischen Wandels nachhaltig zu verbessern. Nicht beitragsgedeckte, traditionell als „versicherungsfremd“ angesehene Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung werden mittlerweile – anders als in den 1980er- und 1990er-Jahren – zwar weitgehend durch Zuschüsse aus Haushaltsmitteln des Bundes finanziert. In jüngeren Berechnungen der Rentenversicherung wird aber eine neue, erweiterte Abgrenzung vorgeschlagen, nach der für einen vollen Ausgleich im Berechnungsjahr 2017 derzeit rund 30 Mrd. € fehlen – bei Bundeszuschüssen an die gesetzliche Rentenversicherung in Höhe von rund 70 Mrd. €. Auch wenn eine eindeutige Abgrenzung teilweise schwierig ist, wäre ein vollständiger Ausgleich systematisch korrekt und kann verhindern, dass die Beitragszahler Leistungen finanzieren müssen, für die niemals Beiträge erbracht wurden.

Aufgaben neu gewichten

Neben einer vollständigen Steuerfinanzierung versicherungsfremder Leistungen ist aber auch eine Neugewichtung der Aufgaben der Rentenversicherung wichtig, wie sie auch der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung empfiehlt: Das Ziel, im Alter und bei Erwerbsminderung eine angemessene, beitragsbezogene Versorgung zu gewährleisten, muss stärker im Vordergrund stehen. Dagegen sollten nicht beitrags erworbene Leistungen – wie die vorwiegend fürsorgerisch motivierte Hinterbliebenenversorgung und teure Ausnahmeregelungen für einzelne Versichertengruppen wie die abschlagsfreie „Rente ab 63“ – zurückgeführt werden.

Erweiterung des Versichertenkreises ist keine Lösung der Finanzierungsprobleme der gesetzlichen Rentenversicherung.

Die u. a. im Antrag der Grünen geforderte Erweiterung des Versichertenkreises der gesetzlichen Rentenversicherung um alle bislang nicht obligatorisch abgesicherten Selbstständigen und Abgeordnete würde die demografisch bedingten Finanzierungsprobleme der gesetzlichen Rentenversicherung nicht lösen, sondern langfristig sogar verschärfen. Zwar käme es zunächst zu einer temporären Entlastung durch die zusätzlichen Beiträge. Diesen stünden aber zusätzliche Leistungsansprüche in der Zukunft gegenüber, die in einer Zeit erfüllt werden müssten, in denen das Verhältnis von Beitragszahlern zu Rentnern deutlich weniger günstig als heute ist.



Wenn alle Selbstständigen, Abgeordneten und auch Beamten künftig in die gesetzliche Rentenversicherung einzahlen würden, wäre nach aller Erfahrung absehbar, dass sich die Politik sehr bald von der dadurch kurzfristig verbesserten Finanzsituation der Rentenversicherung zu weiteren Ausgabensteigerungen verleiten lassen würde, wodurch die nachhaltige Finanzierbarkeit der gesetzlichen Rentenversicherung weiter erschwert würde.

Freiwillige Möglichkeit zur Entrichtung von Beiträgen erschwert die langfristige Finanzierung

Eine freiwillige Möglichkeit zur Entrichtung von Beiträgen bis zur Beitragsbemessungsgrenze würde die nachhaltige Finanzierung erschweren und ist daher abzulehnen. Zwar käme es auch hier zunächst zu einer temporären Entlastung durch die zusätzlichen Beitragseinnahmen. Diesen stünden aber zusätzliche Leistungsansprüche in der Zukunft gegenüber, die in einer Zeit erfüllt werden müssten, in denen das Verhältnis von Beitragszahlern zu Rentnern deutlich weniger günstig als heute ist.

Zusätzliche Altersvorsorge ausbauen und stärken

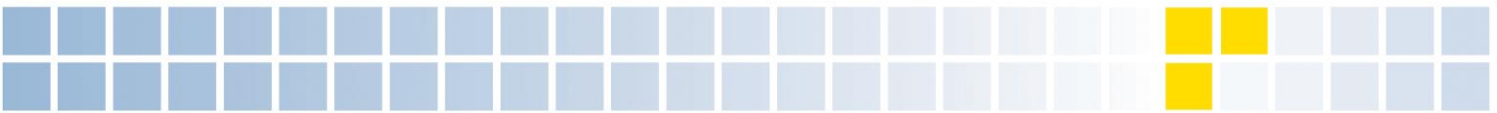
Eine Abschaffung der staatlichen Förderung der privaten Altersvorsorge, wie sie im Antrag der Linken gefordert wird, ist abzulehnen. Ein Mischsystem aus umlagefinanzierter Rentenversicherung und zusätzlicher kapitalgedeckter Vorsorge ist deutlich krisenfester und nachhaltiger als ein System, das nur auf eine Säule baut. Angesichts der demografischen Herausforderung haben sich auch die meisten anderen europäischen Länder dazu entschieden, ihre Rentensysteme nicht nur auf die gesetzliche Rentenversicherung, sondern auch auf die betriebliche und private Vorsorge zu bauen.

Im demografischen Wandel bietet die zusätzliche kapitalgedeckte Altersvorsorge einen wichtigen Vorteil: Durch sie besteht die Möglichkeit, künftige Rentenansprüche vorzufinanzieren und damit die künftigen Finanzierungslasten zu mindern. Ein Rückgang der Zahl der Beitragszahler hat für die kapitalgedeckte Altersvorsorge grundsätzlich keine negativen Folgen. Sie sind nur insoweit vom demografischen Wandel betroffen, als auch sie die Folgen der gewachsenen Lebenserwartung zu tragen haben.

Vielmehr sollten künftig alle Erwerbstätigen bei der privaten Altersvorsorge gefördert werden. Das Riester-Zulagenverfahren sollte zudem vereinfacht werden. So würde eine automatische Erstellung einer Prognose zur Mindesteigenbeitragsberechnung es Riester-Sparern erleichtern, die volle Förderung in Anspruch zu nehmen. Darüber hinaus sollten Zulagen erst nach abschließender Prüfung durch die Riester-Zulagenstelle (ZfA) ausgezahlt werden, um Zulagenrückforderungen auszuschließen. Mit Blick auf die derzeit nur begrenzten Renditechancen einer Vorsorge, die eine Bruttobeitragsgarantie vorsieht, sollte zudem künftig konditioniert von dieser Garantie abgewichen werden können.

Faktor Arbeit nicht verteuern

Die Beitragssatzsumme in der Sozialversicherung muss auch in Zukunft unter 40 % bleiben. Es war sehr wichtig, dass die jetzige Regierung ihre 40%-Zusage aus dem Koalitionsvertrag ernst genommen und mit der sog. Sozialgarantie 2021 Maßnahmen ergriffen hat, damit die Beitragssätze in diesem Jahr 40 % nicht überschreiten. Das ist eine zentrale Voraussetzung, um gut aus der aktuellen Krise herauszukommen. Viele Unternehmen sind hoch belastet, einige



nah an der Insolvenz. Vor diesem Hintergrund müssen zusätzliche Belastungen durch höhere Sozialbeiträge in Zukunft unbedingt vermieden werden. Die Sozialversicherungsbeiträge sollten auch dauerhaft auf maximal 40 % begrenzt werden. Maßnahmen, wie die im Antrag der Grünen geforderte arbeitgeberfinanzierte Mindestbeitragsbemessungsgrundlage würden jedoch den Faktor Arbeit verteuern und gerade Arbeitsplätze im unteren Lohnbereich gefährden.

Ganzjährige Liquidität der Rentenversicherung sicherstellen

Es ist von besonderer Bedeutung für das Vertrauen in die gesetzliche Rentenversicherung, dass sie Renten aus eigener Kraft verlässlich auszahlen kann, ohne auf kurzfristige Liquiditätshilfen des Bundes (Bundesgarantie) angewiesen zu sein. Die im Antrag der Grünen geforderte Sicherstellung der ganzjährigen Liquidität ist daher zu begrüßen und wurde auch bereits von der Rentenkommission „Verlässlicher Generationenvertrag“ vorgeschlagen. Zum einen sollte die Mindestrücklage von derzeit 0,2 auf 0,3 Monatsausgaben erhöht werden, um Liquiditätsschwankungen nach unten besser auffangen zu können. Zum anderen sollten die unterjährigen Zahlungen des Bundes vorgezogen werden, um so die saisonal bedingten Schwankungen der Beitragseinnahmen zu glätten. Es ist mehr als bedauerlich, dass die Koalition ihre Zusage aus dem Koalitionsvertrag nicht umgesetzt hat, für eine ausreichend hohe Mindestrücklage der Rentenversicherung zu sorgen. Dies gilt gerade auch deshalb, weil die von der Bundesregierung eingesetzte Rentenkommission hierfür einen guten, konsentierten Vorschlag vorgelegt hat.

Steuerfinanzierung sicherstellen und Ansprüche sachgerecht begrenzen

Sollte der Gesetzgeber Ausgleichszahlungen für „Härtefälle“ im Rentenüberleitungsprozess in Erwägung ziehen, kann dies über eine Fondslösung geschehen. Die Mittel für einen sog. „Härtefallfonds“ müssen jedoch vollständig aus Steuermitteln finanziert werden, da für die geplanten Leistungen keine entsprechenden Beiträge gezahlt wurden.

Wenn sich der Gesetzgeber für Ausgleichszahlungen für Härtefälle entscheiden würde, sollten diese aber sachgerecht begrenzt und vor allem zielgenau ausgestaltet werden. Andernfalls drohen nicht zu rechtfertigende Ungleichbehandlungen, die dann auch als (weitere) Ungerechtigkeit empfunden würden. Damit wäre das Gegenteil des Bezweckten erreicht.

Ansprechpartner:

BDA | DIE ARBEITGEBER

Bundesvereinigung der
Deutschen Arbeitgeberverbände

Soziale Sicherung

T +49 30 2033-1600

soziale.sicherung@arbeitgeber.de

Die BDA organisiert als Spitzenverband die sozial- und wirtschaftspolitischen Interessen der gesamten deutschen Wirtschaft. Wir bündeln die Interessen von einer Million Betrieben mit rund 20 Millionen Beschäftigten. Diese Betriebe sind der BDA durch freiwillige Mitgliedschaft in Arbeitgeberverbänden verbunden.

Schriftliche Stellungnahme

Deutsche Rentenversicherung Bund

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 3. Mai 2021
um 13:30 Uhr zum

- a) Antrag der Abgeordneten Ulrike Schielke-Ziesing, Uwe Witt, Jürgen Pohl, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD
Ostdeutsche Arbeitnehmer würdigen – Fondslösung mit Einmalzahlungen - BT-Drucksache 19/14073
- b) Antrag der Abgeordneten Ulrike Schielke-Ziesing, René Springer, Uwe Witt, Martin Sichert und der Fraktion der AfD
Gesetzliche Rentenversicherung stabilisieren – Klarheit zu den nicht beitragsgedeckten Leistungen - BT-Drucksache 19/22928
- c) Antrag der Abgeordneten Ulrike Schielke-Ziesing, Jürgen Pohl, Jörg Schneider, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD
Eigenverantwortliche Altersvorsorge erleichtern – Selbstbestimmte freiwillige Zahlungen in die gesetzliche Rentenversicherung ermöglichen - BT-Drucksache 19/28463
- d) Antrag der Abgeordneten Matthias W. Birkwald, Katja Kipping, Susanne Ferschl, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Freiwillige Zusatzbeiträge in der gesetzlichen Rente ausbauen, anstatt die gescheiterte Riester-Rente weiter zu fördern - BT-Drucksache 19/27317
- e) Antrag der Abgeordneten Matthias Höhn, Matthias W. Birkwald, Dr. Gesine Löttsch, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
30 Jahre DDR-Rentenüberleitung – Ansprüche anerkennen - BT-Drucksache 19/28432
- f) Antrag der Abgeordneten Markus Kurth, Anja Hajduk, Beate Müller-Gemmeke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Gesetzliche Rentenversicherung stärken, verlässliche Altersversicherung für alle sicherstellen - BT-Drucksache 19/27213

siehe Anlage



Stellungnahme

der

Deutschen Rentenversicherung Bund

anlässlich der öffentlichen Anhörung vor dem
Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages

am 03. Mai 2021
zu den Anträgen

der Fraktion der AfD

„Ostdeutsche Arbeitnehmer würdigen – Fondslösung mit Einmalzahlungen“

BT-Drs. 19/14073,

**„Gesetzliche Rentenversicherung stabilisieren – Klarheit zu den nicht beitrags-
gedeckten Leistungen“**

BT-Drs. 19/22928,

**„Eigenverantwortliche Altersvorsorge erleichtern – Selbstbestimmte freiwillige
Zahlungen in die gesetzliche Rentenversicherung ermöglichen“**

BT-Drs. 19/28463,

der Fraktion DIE LINKE

**„Freiwillige Zusatzbeiträge in der gesetzlichen Rente ausbauen, anstatt die ge-
scheiterte Riester-Rente weiter zu fördern“,**

BT-Drs. 19/27317,

„30 Jahre DDR-Rentenüberleitung – Ansprüche anerkennen“

BT-Drs. 19/28432

und

der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

**„Gesetzliche Rentenversicherung stärken, verlässliche Alterssicherung für alle
sicherstellen“**

BT-Drs. 19/27213,



I. Inhalt und Zielsetzung der Anträge

Die Anträge der Fraktion der AfD (BT-Drs. 19/14073) und der Fraktion DIE LINKE (BT-Drs. 19/28432) beschäftigen sich mit den Folgen der Rentenüberleitung auf die neuen Bundesländer im Zuge des deutschen Einigungsprozesses. Der Antrag der AfD zielt dabei darauf ab, für Härtefälle im Zusammenhang mit der Rentenüberleitung einen Ausgleich im Rahmen einer Fondslösung außerhalb des SGB VI zu schaffen und für Übersiedler und Flüchtlinge aus der DDR eine Bewertung ihrer Versicherungszeiten in der DDR nach dem Fremdrentengesetz zu ermöglichen. Der Antrag der Fraktion DIE LINKE zielt dagegen darauf ab, alle in der DDR erworbenen Ansprüche nach dem Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz anzuerkennen.

Die Anträge der Fraktion der AfD (BT-Drs. 19/28463) und der Fraktion DIE LINKE (BT-Drs. 19/27317) zielen darauf ab, die Möglichkeiten der Zahlung freiwilliger (Zusatz-) Beiträge in der gesetzlichen Rentenversicherung (RV) zu erweitern. Während nach dem Antrag der AfD darüber hinaus geprüft werden soll, ob die steuerliche Förderung zusätzlicher Altersvorsorge erweitert werden kann, zielt der Antrag der Fraktion DIE LINKE im Weiteren darauf ab, die sozialabgabenfreie Entgeltumwandlung und die staatliche Förderung der privaten Altersvorsorge einzustellen und die dafür vorgesehenen Mittel für Leistungsverbesserungen in der gesetzlichen RV einzusetzen.

Der Antrag der Fraktion der AfD (BT-Drs. 19/22928) fordert eine fortlaufende Berichterstattung zur Entwicklung der nicht beitragsgedeckten Leistungen.

Der Antrag der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN (BT-Drs. 19/27213) enthält eine breite Palette von Vorschlägen für Reformmaßnahmen im Bereich der gesetzlichen RV. Unter anderem soll die gesetzliche RV in eine Bürgerversicherung überführt, das Rentenniveau dauerhaft auf heutigem Stand stabilisiert, die Rentenansprüche von Geringverdienenden verbessert und die unterjährige Liquidität in der RV sichergestellt werden. Zudem sollen Bezieher:innen von Erwerbsminderungsrenten, die nicht von den in den vergangenen Jahren beschlossenen Verlängerungen der Zurechnungszeiten profitiert haben, bessergestellt werden.



II. Anmerkungen zu den Anträgen

1) Folgen der Rentenüberleitung (AfD, BT-Drs. 19/14073 und DIE LINKE, BT-Drs. 19/28432)

Soweit in den Anträgen auf eine Fondslösung für Härtefälle im Zusammenhang mit dem Rentenüberleitungsprozess Bezug genommen wird, ist auf die Ergebnisse einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe zu verweisen, nach denen ein entsprechender Ausgleich außerhalb des Rentenrechts vorgesehen ist (BT-Drucks. 19/23454, Seite 96).

Im Antrag der AfD wird darüber hinaus gefordert, dass die von DDR-Geflüchteten in der DDR zurückgelegten Zeiten rentenrechtlich wie Zeiten nach dem Fremdrentengesetz (FRG) bewertet werden; ihnen sei in der Vergangenheit eine entsprechende Rentenberechnung in Feststellungsbescheiden zugestanden worden.

Die DRV Bund weist daraufhin, dass Feststellungsbescheide lediglich Versicherungszeiten feststellen, die für eine spätere Rentenberechnung voraussichtlich relevant sein werden. Über die konkrete Anrechnung und Bewertung aller Versicherungszeiten wird erst im Leistungsfall auf Basis der dann geltenden rechtlichen Regelungen entschieden. Für DDR-Geflüchtete ergaben sich gesetzliche Änderungen mit Auswirkungen auf in Feststellungsbescheiden enthaltene Versicherungszeiten zum Beispiel durch das Renten-Überleitungsgesetz vom 25. Juli 1991 – BGBl. I S. 1606 – und das Rentenüberleitungs-Ergänzungsgesetz vom 24. Juni 1993 – BGBl. I S. 1038.

Die Rechtsprechung stützt die Anwendung allein des aktuellen Rechts zum Rentenbeginn auch mit Blick auf DDR-Geflüchtete (Urteil des Bundessozialgerichts vom 14. Dezember 2011 – B 5 R 36/11 R). Die gegen dieses Urteil erhobene Verfassungsbeschwerde wurde nicht zur Entscheidung angenommen (Beschluss vom 13. Dezember 2016 – 1 BvR 713/13).

Im Antrag der Fraktion DIE LINKE wird die Bundesregierung aufgefordert, für das Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz (AAÜG) schnellstmöglich gesetzliche Regelungen vorzulegen, die alle in der DDR erworbenen Ansprüche anerkennen. Mit dem AAÜG sind die Ansprüche und Anwartschaften aus den Zusatzversorgungssystemen der DDR (etwa für die Mitglieder der technischen, medizinischen oder pädagogischen Intelligenz, des Staatsapparates sowie von Parteien und Massenorganisationen) und den Sonderversorgungssystemen (der Nationalen Volksarmee, der Volkspolizei, des Zolls, der Feuerwehr und des Staatssicherheitsdienstes) in die gesetzliche RV überführt worden. Soweit mit der Forderung im Antrag auch die Übernahme besonderer Faktoren bei der Berechnung der Rentenhöhe gemeint ist,

die nach DDR-Recht berücksichtigt wurden, gibt es hierfür in den geltenden Sozialgesetzbüchern keine Entsprechung.

2) Freiwillige Zusatzbeiträge (Die LINKE, BT-Drs. 19/27317, Ziff. II, Nr. 3-6 und AfD, BT-Drs. 19/28463)

Beide Anträge sehen vor, Pflichtversicherten der gesetzlichen RV die Möglichkeit der Zahlung freiwilliger (Zusatz-)Beiträge einzuräumen. Die Möglichkeit dieser Beitragszahlung soll – unter Zusammenrechnung mit den Pflichtbeiträgen – gemäß dem Antrag der AfD auf den Höchstbetrag in der knappschaftlichen Rentenversicherung und gemäß dem Antrag der Fraktion DIE LINKE auf das Dreifache der Bezugsgröße begrenzt werden. Zudem soll nach dem Antrag der Fraktion DIE LINKE die Möglichkeit der Nachzahlung freiwilliger Beiträge für Ausbildungszeiten bis zur Vollendung des 50. Lebensjahres verlängert werden.

Anders als freiwillig Versicherte haben die Pflichtversicherten der gesetzlichen RV nach geltendem Recht in der Regel keine Möglichkeit, die Höhe ihrer Beitragszahlungen zu gestalten. Insbesondere ist es regelmäßig nicht möglich, freiwillig über die Pflichtbeiträge hinausgehende Beiträge zu entrichten und dementsprechend auch zusätzliche Rentenanwartschaften zu erwerben. Ausnahmsweise möglich ist dies allerdings im Hinblick auf die Nachzahlung von Beiträgen für Ausbildungszeiten sowie zur Kompensation von Rentenabschlägen bei vorzeitigem Rentenbeginn. Je nach konkreter Ausgestaltung von erweiterten Möglichkeiten zur Zahlung zusätzlicher freiwilliger Beiträge für Pflichtversicherte würden sich unterschiedliche Auswirkungen unter anderem auf die Entwicklung von Beitragssatz, Rentenanpassungen und die finanzielle Situation der Rentenversicherung sowie auf die Anzahl der möglichen Berechtigten ergeben. Eine Einordnung derartiger Reformansätze ist insofern nur möglich, wenn diese hinreichend konkret formuliert sind – beispielsweise auch im Hinblick auf die Berücksichtigung der zusätzlichen Beitragszahlungen bei der Ermittlung der Rentenanpassung. In etwaige Reformansätze sollten zusätzlich jene Überlegungen miteinfließen, die der Bundesgesetzgeber seiner Zeit bei Abschaffung der Höherversicherung zum 1.1.1998 angestellt hatte.



3) Förderung zusätzlicher Vorsorge (Die LINKE, BT-Drs. 19/27317, Ziff. II, Nr. 1-2)

Der Antrag sieht vor, die Möglichkeit der sozialabgabenfreien Entgeltumwandlung abzuschaffen sowie die staatliche Förderung der privaten Altersvorsorge einzustellen und die frei werdenden Finanzmittel für Leistungsverbesserungen – z. B. für den Solidarausgleich – in der gesetzlichen Rentenversicherung einzusetzen; für die bereits eingezahlten Eigenbeiträge und die erhaltenen Riesterzulagen soll dabei Vertrauensschutz gewährt werden. Versicherte mit geförderten privaten Altersvorsorgeverträgen („Riester-Renten“) sollen zudem das Recht erhalten, das bisher im Rahmen der Riester-Verträge angesparte Kapital (Beiträge, staatliche Zuschüsse und Zinsen) freiwillig in die gesetzliche RV zu überführen, so dass dadurch Anwartschaften auf ihrem Versichertenkonto entstehen.

Durch die sozialabgabenfreie Entgeltumwandlung werden die Beitragseinnahmen der gesetzlichen RV und anderer Zweige der Sozialversicherung gemindert. Gleichzeitig führt die sozialabgabenfreie Entgeltumwandlung dazu, dass nicht nur die individuellen Anwartschaften der Entgelt umwandelnden Arbeitnehmer:innen in der gesetzlichen RV geringer ausfallen, sondern (in geringerem Umfang) auch die Bewertung der Anwartschaften aller anderen Versicherten und Rentner:innen. Bei einer Abschaffung der sozialabgabenfreien Entgeltumwandlung wäre jedoch der Vertrauensgrundsatz zu beachten.

Hinsichtlich der Forderung, Riester-Sparern die Möglichkeit einer Übertragung des angesparten Kapitals in die gesetzliche RV zu ermöglichen, ist darauf hinzuweisen, dass bei einer vorzeitigen Auszahlung von Riester-Verträgen die Garantie der eingezahlten Beiträge und Zulagen für die betroffenen Sparer:innen nicht mehr gilt.

4) Nicht beitragsgedeckte Leistungen (AfD, BT-Drs. 19/22928)

Der Antrag sieht vor, dass die nicht beitragsgedeckten Leistungen regelmäßig in den Jahresrechnungen der gesetzlichen Rentenversicherung ausgewiesen werden. Bei Gesetzgebungsverfahren soll auf ggf. entstehende zusätzliche nicht beitragsgedeckte Leistungen hingewiesen werden; zudem soll im jährlichen Rentenversicherungsbericht über ihre Entwicklung „in bezifferter Form“ berichtet werden.

Nach den Abschätzungen der Deutschen Rentenversicherung Bund machen Rentenansprüche, für deren Erwerb weder von den Versicherten oder ihren Arbeitgebern noch von Dritten den Anwartschaften adäquate Beiträge entrichtet wurden, je nach Abgrenzung derzeit bis zu 40 Prozent der gesamten Rentenausgaben aus. Die Abschätzungen der Rentenversicherung zum Umfang der nicht beitragsgedeckten Leistungen wurden auf Basis von Daten aus Rentenzugang und Rentenbestand statistisch ermittelt.

Eine über die Abschätzungen hinausgehende Bezifferung oder Ausweisung dieser Leistungsbestandteile der Rente erscheint nicht realisierbar, da Art, Umfang und sozialpolitische Einordnung der nicht beitragsgedeckten Leistungen im Laufe der Zeit immer wieder Änderungen unterlag. Da sich die Strukturen im Rentenbestand nur allmählich verändern, erscheint eine jährliche Abschätzung der nicht beitragsgedeckten Leistungen aus unserer Sicht darüber hinaus wenig sinnvoll.

5) Bürgerversicherung (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, BT-Drs. 19/27213, Ziff. II, Nr. 1)

Nach dem Antrag sollen alle Bürger:innen in die gesetzliche Rentenversicherung einbezogen und mittelfristig Beiträge auf alle Einkommensarten gezahlt werden. In einem ersten Schritt seien nicht anderweitig abgesicherte Selbständige, Abgeordnete, Minijobberinnen und Minijobber und Arbeitslosengeld II-Beziehende aufzunehmen. Bei den nicht anderweitig abgesicherten Selbständigen sollen dabei bereits bestehende private Altersvorsorgeformen sowie Altersgrenzen berücksichtigt und flexible Beitragszahlungen sowie Karenzzeiten ermöglicht werden.

Aus Sicht der DRV Bund erscheint – insbesondere vor dem Hintergrund des überdurchschnittlich hohen Risikos der Altersarmut bei Selbständigen – eine obligatorische Alterssicherung für alle bislang nicht obligatorisch gesicherten Selbständigen sinnvoll. Eine Einbeziehung in die gesetzliche Rentenversicherung wäre dabei insbesondere auch unter dem Gesichtspunkt einer bürokratiearmen Umsetzung eine gute Lösung. Gerade wenn es im Laufe eines langen Berufslebens zu Wechseln zwischen Selbständigkeit und Beschäftigung kommt oder eine selbständige Tätigkeit gleichzeitig mit einer Beschäftigung ausgeübt wird („Hybride Erwerbsarbeit“), hat die Absicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung den Vorteil der durchge-



henden und kontinuierlichen Absicherung in nur einem System und einer großen Solidargemeinschaft, die die individuellen Risiken der ihr Angehörigen branchenunabhängig trägt und finanziert. Bei Einführung einer obligatorischen Altersvorsorge für Selbständige wären möglichst unbürokratische Vertrauensschutzregelungen für Selbständige erforderlich, die bereits anderweitig vorsorgen. Dem könnte durch verhältnismäßig niedrige Altersgrenzen für die Einbeziehung oder dadurch Rechnung getragen werden, dass nur neue selbständige Tätigkeiten in die Versicherungspflicht einbezogen werden.

Die geforderte Einbeziehung aller Einkunftsarten in die Beitragspflicht impliziert eine Abweichung von dem bisherigen Grundsatz, wonach die Rentenversicherung eine Einkommensersatzfunktion hat: Die Leistungen der Rentenversicherung sollen jene Einkommen ersetzen, die im Alter typischerweise wegfallen. Spiegelbildlich werden auch nur derartige Einkommen in der Erwerbsphase in die Beitragszahlung einbezogen.

6) Stabilisierung des Rentenniveaus (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, BT-Drs. 19/27213, Ziff. II Nr. 2 bis 4)

Der Antrag sieht eine dauerhafte Stabilisierung des Rentenniveaus auf heutigem Stand vor. Für die Finanzierung wird ein Maßnahmenmix aus höherer Erwerbsbeteiligung von Frauen, Förderung von Arbeitsbedingungen, die ein langes und gesundes Arbeiten ermöglichen, Schaffung von individuellen Übergangslösungen in den Ruhestand, Verbesserung von prekären Beschäftigungsverhältnissen, Anhebung des Mindestlohns, ein „echtes“ Einwanderungsgesetz u.a. vorgeschlagen. Zudem soll ein steuerfinanzierter Stabilisierungsbeitrag diese Maßnahmen flankieren.

Die Maßnahmen, die im Antrag für die Stabilisierung des Niveaus vorgeschlagen werden, können dazu beitragen, die Einnahmen der gesetzlichen RV sowie den Umfang der individuellen Rentenanwartschaften der Versicherten zu erhöhen. Inwieweit sich dadurch auch die statistische Größe Rentenniveau verändert, ist allerdings von vielen weiteren Faktoren abhängig.



7) Stabilisierung der unterjährigen Liquidität (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, BT-Drs. 19/27213, Ziff. II, Nr. 8)

Es wird beantragt, zur Sicherstellung der ganzjährigen Liquidität der gesetzlichen Rentenversicherung die Untergrenze der Nachhaltigkeitsrücklage auf 0,3 Monatsausgaben anzuheben sowie eine Anpassung der Termine für die unterjährigen Zahlungen des Bundes zu prüfen.

Diese Forderung wird seitens der Deutschen Rentenversicherung Bund unterstützt. Die Rentenkommission „Verlässlicher Generationenvertrag“ hat in ihrem Abschlussbericht vergleichbare Vorschläge unterbreitet, ähnlich wie zuvor bereits mehrfach die Selbstverwaltung der gesetzlichen RV.

8) Verbesserungen für Geringverdienende (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, BT-Drs. 19/27213, Ziff. II, Nr. 5-6)

Der Antrag sieht die Einführung einer arbeitgeberfinanzierten Mindestbeitragsbemessungsgrundlage vor, mit der vollzeitbeschäftigte Geringverdienende bei langjähriger Beschäftigung im Alter eine auskömmliche Rente erhalten würden.

Derartige Regelungen könnten einen Beitrag leisten, langfristig präventiv das Risiko der Altersarmut für Geringverdienende zu verringern; allerdings mit der Konsequenz höherer Lohnkosten bei gering entlohnten Tätigkeiten. Welche Anpassungsreaktionen sich dadurch ergeben würden, wäre zu prüfen.

Gemäß dem Antrag soll zudem „die Grundrente schrittweise zu einer Garantierente“ weiter entwickelt werden, „die den Menschen, die mindestens dreißig Jahre in der gesetzlichen Rentenversicherung versichert waren, eine Rente oberhalb der Grundsicherung garantiert.“

Die RV-Träger bauen derzeit mit erheblichem Aufwand die Verwaltungsstrukturen und –verfahren auf, die für die Umsetzung der Anfang des Jahres in Kraft getretenen Regelungen zur Einführung eines Grundrentenzuschlags erforderlich sind. Die ersten Grundrentenzuschläge stehen kurz vor der Auszahlung. Wir regen an, vor einer erneuten Änderung der entsprechenden rechtlichen Regelungen – und damit zusammenhängend des Verfahrens zu ihrer Umsetzung – die sozialpolitischen Wirkungen des Grundrentenzuschlags sowie Effektivität und Effizienz des dafür entwickelten Verfahrens zunächst zu evaluieren.



9) Verbesserungen für Erwerbsminderungsrentner:innen (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, BT-Drs. 19/27213, Ziff.II, Nr. 7)

Der Antrag sieht vor, Bezieher:innen einer Erwerbsminderungsrente, die nicht von den in den vergangenen Jahren für Rentenneuzugänge beschlossenen Verbesserungen bei den Zurechnungszeiten profitiert haben, über einen Zuschlag besser abzusichern.

Die in den vergangenen Jahren beschlossenen Verbesserungen im Bereich der Erwerbsminderungsrenten bezogen sich jeweils nur auf Versicherte, die nach Inkrafttreten der jeweiligen Regelungen erstmals eine Erwerbsminderungsrente bezogen haben. Derartige Stichtagsregelungen wurden in der Vergangenheit vom Bundeverfassungsgericht bestätigt. Für diejenigen, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens bereits eine Erwerbsminderungsrente bezogen, ist dies jedoch oft nur schwer nachvollziehbar. Zu bedenken ist jedoch, dass jede Lösung für den Rentenbestand aufgrund der sehr unterschiedlichen Rechtsgrundlagen bei Rentenbeginn – unabhängig von einer Pauschal- oder Einzelfalllösung – neue Fragen aufwerfen dürfte.

Schriftliche Stellungnahme

Prof. Dr. Ingo Bode, Kassel

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 3. Mai 2021
um 13:30 Uhr zum

- a) Antrag der Abgeordneten Ulrike Schielke-Ziesing, Uwe Witt, Jürgen Pohl, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD
Ostdeutsche Arbeitnehmer würdigen – Fondslösung mit Einmalzahlungen - BT-Drucksache 19/14073
- b) Antrag der Abgeordneten Ulrike Schielke-Ziesing, René Springer, Uwe Witt, Martin Sichert und der Fraktion der AfD
Gesetzliche Rentenversicherung stabilisieren – Klarheit zu den nicht beitragsgedeckten Leistungen - BT-Drucksache 19/22928
- c) Antrag der Abgeordneten Ulrike Schielke-Ziesing, Jürgen Pohl, Jörg Schneider, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD
Eigenverantwortliche Altersvorsorge erleichtern – Selbstbestimmte freiwillige Zahlungen in die gesetzliche Rentenversicherung ermöglichen - BT-Drucksache 19/28463
- d) Antrag der Abgeordneten Matthias W. Birkwald, Katja Kipping, Susanne Ferschl, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Freiwillige Zusatzbeiträge in der gesetzlichen Rente ausbauen, anstatt die gescheiterte Riester-Rente weiter zu fördern - BT-Drucksache 19/27317
- e) Antrag der Abgeordneten Matthias Höhn, Matthias W. Birkwald, Dr. Gesine Löttsch, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
30 Jahre DDR-Rentenüberleitung – Ansprüche anerkennen - BT-Drucksache 19/28432
- f) Antrag der Abgeordneten Markus Kurth, Anja Hajduk, Beate Müller-Gemmeke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Gesetzliche Rentenversicherung stärken, verlässliche Altersversicherung für alle sicherstellen - BT-Drucksache 19/27213

siehe Anlage

Schriftliche Stellungnahme

Prof. Dr. Ingo Bode (Universität Kassel) vom 28.04.2021 bezüglich der Anträge verschiedener Bundestagsfraktionen zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 3. Mai 2021 um 13:30 Uhr, Bezugsgrundlage (in fett: kommentierte Anträge)

a) Antrag der Abgeordneten Ulrike Schielke-Ziesing, Uwe Witt, Jürgen Pohl, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD Ostdeutsche Arbeitnehmer würdigen – Fondslösung mit Einmalzahlungen - BT-Drucksache 19/14073

b) Antrag der Abgeordneten Ulrike Schielke-Ziesing, René Springer, Uwe Witt, Martin Sichert und der Fraktion der AfD Gesetzliche Rentenversicherung stabilisieren – Klarheit zu den nicht beitragsgedeckten Leistungen - BT-Drucksache 19/22928

c) Antrag der Abgeordneten Ulrike Schielke-Ziesing, Jürgen Pohl, Jörg Schneider, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD Eigenverantwortliche Altersvorsorge erleichtern – Selbstbestimmte freiwillige Zahlungen in die gesetzliche Rentenversicherung ermöglichen - BT-Drucksache 19/28463

d) Antrag der Abgeordneten Matthias W. Birkwald, Katja Kipping, Susanne Ferschl, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Freiwillige Zusatzbeiträge in der gesetzlichen Rente ausbauen, anstatt die gescheiterte Riester-Rente weiter zu fördern - BT-Drucksache 19/27317

e) Antrag der Abgeordneten Matthias Höhn, Matthias W. Birkwald, Dr. Gesine Löttsch, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. 30 Jahre DDR-Rentenüberleitung – Ansprüche anerkennen - BT-Drucksache 19/28432

f) Antrag der Abgeordneten Markus Kurth, Anja Hajduk, Beate Müller-Gemmeke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Gesetzliche Rentenversicherung stärken, verlässliche Altersversicherung für alle sicherstellen - BT-Drucksache 19/27213

1. Antrag der Fraktion der AfD: Gesetzliche Rentenversicherung stabilisieren – Klarheit zu den nicht beitragsgedeckten Leistungen - BT-Drucksache 19/22928

1.1. Inhalte des Antrags

Der Antrag fordert i.W. den expliziteren Ausweis (besonders neuer) nicht beitragsgedeckter Leistungen in Gesetzgebungsverfahren sowie durch die Träger der gesetzlichen Rentenversicherung in den Jahresrechnungen.

1.2. Hintergrund

Aus meiner Perspektive und in sozialwissenschaftlicher Betrachtung ist die immer wieder vorgetragene Sichtweise, es handele sich bei der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) um ein System, in dem versicherungsrelevante von versicherungsfremden Leistungen abgegrenzt werden können und sollen, um eine fragwürdige Perspektive auf das System der Alterssicherung und seine möglichen

bzw. bisherigen Konstruktionsprinzipien. Der Bundeszuschuss zur Finanzierung u.a. diverser Anrechnungszeiten scheint diese Vorstellung zwar zu stützen. Bei Betrachtung zahlreicher in der westlichen Welt verbreiteten Versicherungsarrangements wird aber deutlich, dass innerhalb einer Risikogemeinschaft viele verschiedene Umstände abgedeckt werden können und es über Versicherungsformate (auch privatwirtschaftlicher Art) stets möglich und teils auch üblich ist, den Eintritt bestimmter *Lebensereignisse* abzusichern und nicht alleine sicherzustellen, dass Leistungen in einer Auszahlungsphase auf entsprechenden Beitragszahlungen vorher beruhen. Für die GRV bedeutet dies: Ausbildungs-, Familien- oder Pflegeauszeiten und Perioden mit niedrigen oder fehlenden Einkommen – sowie damit korrespondierende Beitragsausfälle – können, so dies gewollt ist, als von einer Versicherung abzudeckende Risiken definiert werden, wobei in einer *Sozialversicherung* die *Finanzierungsbasis* zur Abdeckung solcher Risiken anders als nur nach Maßgabe von Eintrittswahrscheinlichkeiten oder der Höhe geleisteter Zahlungen gestaltet werden kann. Menschen ohne Pflegelasten finanzieren dann das bei anderen mit Blick auf die Alterssicherung eingetretene Einkommensausfallrisiko z.B. der Beanspruchung durch temporäre Sorgearbeit mit, weil sie, so der Fall bei ihnen selbst eintritt, ähnliches erwarten können. *Sozialversicherungen* können ein solches Arrangement auch jenen zumuten, bei denen eine solche Beanspruchung unwahrscheinlich oder (irgendwann) ausgeschlossen ist. Die Abdeckung von Invaliditätsrisiken oder die Finanzierung von Rehabilitationsleistungen durch die GRV heute folgen einer solchen Logik.

Vorschläge zur Sonderbehandlung sog. versicherungsfremder Leistungen sind in der Vergangenheit v.a. mit zwei Intentionen erhoben worden

- entweder zur Mobilisierung zusätzlicher öffentlicher (sozialisierter; steuerbasierter) Ressourcen zur Entlastung bestehender Versichertengemeinschaften, also als pragmatische verteilungspolitische Strategie – auch weil der Rückgriff auf diese Ressourcen unter den heute bestehenden Rahmenbedingungen eine Inpflichtnahme durchschnittlich einkommensstärkerer Teile der Bevölkerung impliziert;

- oder zur symbolischen Vorbereitung von Maßnahmen, die darauf abstellen, den Grad der Risikoumverteilung innerhalb einer Versichertengemeinschaft und generell ungleichheitsmindernde Mechanismen breit angelegter Versicherungsarrangements zu begrenzen. Hier besteht mitunter die Hoffnung, durch die Markierung eines Umverteilungsmechanismus als quasi-altruistisches „Sonderopfer“ Steuer- oder Beitragszahlende gegen diesen Mechanismus zu mobilisieren.

Beide Intentionen sind taktischer Natur, aber die diskursive Konstruktion (der „Versicherungsfremdheit“) ist nicht gedeckt durch eine nüchterne Betrachtung der Realität und Potenzialität von Versicherungen, wenn es um Vorkehrungen gegen den Eintritt sozialer Risiken bzw. einkommensreduzierender Lebensereignisse geht. Eher birgt sie ein Entsolidarisierungspotenzial (siehe die Kommentare unten zum Antrag von BÜNDNIS90/die GRÜNEN, BT-Drucksache 19/27213). Für die „künstliche“ Unterscheidung der Leistungsarten gäbe es im Übrigen keinen Anlass mehr, wenn alle in die gleiche Kasse zahlen würden.

Einschätzung

Der demonstrative Ausweis sog. versicherungsfremder Leistungen in Bilanzen und öffentlichen Berichten trägt unter den heute bestehenden Bedingungen nur sehr begrenzt zur Aufklärung der Verteilungslogik von Sozialversicherungen bei der Alimentierung der Nacherwerbsphase bei. Die Unterscheidung ist sozial konstruiert, mit ihr werden in der Regel weitere, im hier kommentierten Antrag nicht ausgeführte Zwecke verfolgt. Der Antrag lässt zwar offen, *inwieweit* redistributive Leistungen mit Bezug auf die Alterssicherung von Personen mitfinanziert werden sollen, die aktuell nicht der großen Versichertengemeinschaft von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern innerhalb der GRV angehören. Durch die artifizielle Etikettierung spezieller Formen des Risikoausgleichs werden indes Teilgruppen der Bevölkerung symbolisch auseinanderdividiert, was Tendenzen sozialer Spaltung befördert.

2. Antrag der Bundestagsfraktion DIE LINKE: Freiwillige Zusatzbeiträge in der gesetzlichen Rente ausbauen, anstatt die gescheiterte Riester-Rente weiter zu fördern (BT-Drucksache 19/27317)

2.1. Inhalte des Antrags

Der Antrag sieht i.W. vor: eine auf Dauer gestellte „Rente nach Mindestentgeltpunkten“; eine Reform der sog. Grundrente; die (Wieder-)Anhebung des Rentenniveaus auf 53 Prozent; die Förderung freiwilliger Zusatzbeiträge in der GRV anstatt der Riester-Rente.

2.2. Hintergrund und Kommentare zu Teilaspekten

2.2.1. Ende der staatlichen Förderung der privaten Altersvorsorge

Die in der Bevölkerung kursierenden Wahrnehmungen und Einstellungen zu Modalitäten der Alterssicherung sind durchaus differenziert, lassen sich jedoch grob auf den Nenner bringen, dass es für alle einen Rentensockel und darüber hinaus eine Art „Lebenslohn“ geben soll. Soweit sich dies aus vorliegenden Befragungen und Untersuchungen schließen lässt, richten sich die Mehrheitserwartungen in der deutschen Bevölkerung auf eine *sichere* Altersversorgung ohne (alterssicherungssystembedingte) Risiken, in Form einer ungefähren *Lebensstandsicherung* beim Eintritt in den Ruhestand und mit einer sich relativ an vorher erreichten Einkommensverhältnissen orientierenden Rentenhöhe. Zugleich gilt Altersarmut – wie immer sie definiert ist – als verängstigendes Szenario, ihre zuverlässige Vermeidung durch soziale Sicherungssysteme bzw. eine *armutsfeste Absicherung* ohne Entwürdigung sind verbreitet erwünscht (auch jenseits eigener Betroffenheit).

Insofern die öffentliche Förderung der privaten Altersvorsorge empirisch gesehen nicht zur Erfüllung dieser Erwartungen beiträgt und generell kapitalgedeckte, an Finanzmarkt gehandelte Instrumente der Alterssicherung Sicherheitsmängel aufweisen (vorliegende Erkenntnisse legen diese Bewertung nahe, siehe die Kommentare unten zum Antrag von BÜNDNIS90/die GRÜNEN, BT-Drucksache 19/27213), gerät sie unter Legitimationszwang. Gleichzeitig wächst die Legitimität für eine alternative Verwendung von Fördermitteln und Sparbeiträgen, wobei die Organisation des Übergangs von Alterssicherungsarrangements von einer in eine andere Säule prozedural anspruchsvoll sein dürfte und wohl nur dann auf Akzeptanz stoßen würde, wenn keine gesonderten Kosten und technische Komplikationen anfallen. Betrachtet man die Herausforderung aus politisch-institutioneller Sicht, sind solche Pfadwechsel voraussetzungsvoll, aber nicht unmöglich.

Einschätzung

Aus meiner Sicht geht die Grundintention des Antrags in großen Teilen konform mit dem, was für den Erwartungshaushalt der Mehrheit der erwerbstätigen Bevölkerung aktuell grundlegend ist, nämlich der Erwartung von sozialer Sicherheit im Alter. Zur vorgeschlagenen Umstellung bräuchte es differenzierte und verlässliche Verfahrenswege, zu klären wäre zudem, was mit der staatlichen Förderung der betrieblich arrangierten Altersvorsorge geschehen soll, die z.T. ähnlichen Dynamiken unterliegt wie die dritte Säule (etwa was die Zuweisung und Dynamik von Ertragsrisiken sowie die ungleiche Abdeckung der Bevölkerung betrifft).

2.2.2. Freiwillige Zusatzbeiträge im gesetzlichen System

Bislang handelt es sich hier um eine „Minderheitenoption“, welche vermutlich für einen größeren Teil der Bevölkerung (ca. 40% haben kaum liquide Ersparnisse, andere brauchen sie für alternative Zwecke) keine Alternative zur Risikoabdeckung durch die „Standardversicherung“ darstellt. Sofern gesamtgesellschaftlich das Bestreben besteht, Verarmungs- oder Deprivationsrisiken im Alter zu be-

seitigen, wären Umverteilungsinstrumente *innerhalb* der Normalabsicherung (also die Berücksichtigung problematischer Lebensereignisse als „Paketlösung“ der Sozialversicherung, siehe Kommentar oben zum Antrag der AfD-Fraktion, BT-Drucksache 19/22928) besonders zielführend. Angesichts des Sicherheitsversprechens der gesetzlichen Rentenversicherung zum einen und der Unsicherheit individueller (Klein-)Investitionen in den Kapitalmarkt zum anderen wäre die Erweiterung von Nachzahlungsoptionen aber – u.a. in Reaktion auf Brüche in Lebensläufen oder wegen einer gewollten Umschichtung von Vorsorgeaktivitäten – anschlussfähig bei Teilen der Beitragszahler und Beitragszahlerinnen, zumal wenn Arbeitgeber sich daran beteiligen würden (was je nach Marktposition von abhängig Beschäftigten denkbar ist).

Einschätzung

Ungeachtet der noch genauer zu ermittelnden Folgen erweiterter Nachzahlungsoptionen auf das Verhältnis von Einnahmen und Ausgaben der GRV einerseits und auf Verteilungseffekte durch „adverse Selektion“ andererseits steht mit diesen Optionen ein relativ flexibles Gestaltungsinstrument zur Vorsorge gegen stärkere relative Einkommensverluste im Alter zur Verfügung. Angesichts von weniger gradlinigen Lebensläufen unter heute gegebenen Arbeitsmarktbedingungen bzw. Flexibilitätspräferenzen wenigstens in Teilen der Mittelschicht könnte die Erweiterung bestehender Optionen innerhalb der Rentenversicherung die Zustimmung zur Pflichtabsicherung innerhalb der GRV auch dort untermauern, wo sie zwischenzeitlich wegen tatsächlicher und vermeintlicher Starrheiten brüchig geworden war. Bezogen auf die politische Umsetzbarkeit sind die Modalitäten entsprechender Arrangements wesentlich und hier die Frage, inwieweit ausgelöste Umverteilungseffekte mit der oben umrissenen Erwartungsstruktur (Sockel, Lebenslohn, Abbildung erreichter Lebensstandards im Renteneinkommen) kompatibel sind.

3. Antrag der Bundestagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Gesetzliche Rentenversicherung stärken, verlässliche Alterssicherung für alle sicherstellen (BT-Drucksache 19/27213)

3.1. Inhalte des Antrags

Der Antrag schlägt diverse Maßnahmen zur Konsolidierung und Vertiefung der gesetzlichen Rentenversicherung vor: deren sukzessive Entwicklung zur „Bürgerversicherung“; die Stabilisierung des Einkommensersatzniveaus „auf heutigem Stand“; einen Maßnahmenmix zur Verbesserung von Arbeits- und Erwerbsfähigkeiten bei verschiedenen (oft benachteiligten) Gruppen; die Erhöhung der Lohnbasis von Beiträgen zur Rentenversicherung (Mindestlohn; Mindestbeitragsbemessungsgrundlage; Flexibilitätszuschläge auf prekäre Arbeitsverträge etc.); den Ausbau der Grundrente (hin zu einer „Garantierrente“; Zuschläge für Bezieher/innen von Erwerbsminderungsrenten.

Motiviert sind diese Vorschläge – ähnlich wie beim oben diskutierten Antrag der LINKEN (BT-Drucksache 19/27317) – durch Hinweise auf die bislang erkennbaren und auch in Zukunft absehbaren Defizite der privaten Altersvorsorge, wie sie in den Rentenreformen der 2000er Jahren als teilweises Substitut für die Absicherung durch die GRV eingeführt wurde und seitdem steuerlich sowie indirekt aus Mitteln der Sozialversicherung gefördert wird.

3.2. Hintergrund der Vorschläge

Wie mittlerweile breit diskutiert und dokumentiert, scheint private Altersvorsorge bislang und auf absehbare Zeit nicht die in den 2000er Jahren vollzogene Absenkung des Rentenniveaus im gesetzlichen System kompensieren zu können. Gleichzeitig bleiben die Erwartungen an Lebensstandardsicherung in der Bevölkerung hoch, während die Perspektive von Altersarmut angesichts schon jetzt

wachsender Betroffenheit für Unruhe sorgt (s.u.). Die Funktionsprobleme der dritten Säule, die teilweise auch den Bereich der betrieblichen Vorsorge betreffen, werden aktuell v.a. in der Diskussion über den Verwaltungskostenanteil von Sparverträgen sowie die nominale Realverzinsung bzw. die Renditeflaute am Markt für risikoarme Anlagen thematisiert. Aus Sicht der meisten BeobachterInnen spricht derzeit alles dafür, dass mit der Teilprivatisierung (samt „Marktförderung“) verbundene Versprechen, wonach auskömmliche Alterssicherung (nur) so für alle billiger zu haben sei und Einkommensverlustsrisiken im Alter vermeidbar würden, nicht zu halten ist. Zuletzt diene vielfach nurmehr der Familienzuschlag als Grund, ein ansonsten als „Minusgeschäft“ erscheinendes Vorsorge-Arrangement auf dem Finanzmarkt einzugehen. Ein großer Teil der Riester-Verträge sind ruhend gestellt, die Einzahlungen bleiben oft niedrig, die Verbreitung der Verträge weist gerade im Hinblick auf die Höhe des Engagements einen starken sozialen Gradienten auf.

All dies deutet auf Konstruktionsfehler bei der Vorstellung, private Vorsorge könne ein Äquivalent zur gesetzlichen werden, also die bei einer großen Mehrheit der Bevölkerung vorhandenen Erwartung erfüllen, den Lebensabend armutsfest zu machen und im Ruhestand einen bis dahin gewohnten Lebensstandard *grob* – abgesehen von kalkulierbaren und auf Grund sonstiger Veränderungen im Alter hinnehmbaren graduellen Einbußen – garantiert zu bekommen (jedenfalls bei einem im Zuge von Produktivitätszuwachsen nicht wesentlich veränderten oder gar steigenden Volkswohlstand *pro Kopf der Bevölkerung*).

Eine Gesamtschau wissenschaftlicher Studien zu Entwicklungen im Bereich privater Vorsorge liefert zahlreiche Indizien für Funktionsprobleme, die schon zum Zeitpunkt der Reformen in den 2000er Jahren wenigstens teilweise erkennbar waren (v.a. mit Blick auf das angelsächsische Ausland). Wesentlich ist hier nicht zuletzt die *Akteurs-Architektur* der privaten Altersvorsorge, durchaus unabhängig von globalen Renditedynamiken. Auf Finanzmärkten befördert diese z.B. systematisch Anreize zur Manipulation von Wirtschaftstransaktionen unter Bedingungen starker Informationssymmetrien (z.B. bei der Kalkulationsbasis von Sterbetafeln; beim Vertrieb von Finanzprodukten; bei der Darstellung und Kontrolle von Risiken), welche von eigendynamischen Anbieterzielen (Provisionen, Kundenbindungsstrategien, Spekulationsprojekte) angetrieben werden und beträchtliche Transaktionskosten sowie im Endergebnis (zusätzliche) soziale Ungleichheit erzeugen.

Eher wenig beachtet, aber von fundamentaler Bedeutung ist dabei die *soziale* Organisation der privaten Vorsorge, konkret: der vertrackte Zugang zu passenden Sparprodukten sowie der Umstand, dass selbst Menschen mit gehobener Bildung und basaler „financial literacy“ vielfach orientierungslos bleiben im Hinblick auf die Sinnhaftigkeit, die Höhe, den Ort und die Perspektiven von Vorsorgearrangements. Das ist auch dann gegeben, wenn sie sich zu betrieblichen oder von nationalen Fonds organisierte Anlagestrategien und ihrer Umgestaltung im Zeitverlauf verhalten müssen (inklusive von *opt-out*-Lösungen).

Vom mir und Dr. Felix Wilke durchgeführte Untersuchungen auf Basis von qualitativen Interviews sowie Sekundärauswertungen quantitativer Daten konnten zeigen, wie sehr beratergetriebene sowie vom sozialen Umfeld quasi zufällig motivierte Anlageentscheidungen das private Vorsorgeverhalten prägen. Planung ist kaum möglich – nicht zuletzt, weil Lebensläufe vielfach als mittelfristig unplanbar erfahren bzw. empfunden werden (nicht zuletzt, was den Bedarf an kurzfristig verfügbarem Sparkapital betrifft). Das Gros der Bevölkerung verhält sich nicht als rationales Marktsubjekt, ganz unabhängig von den o.g. Informationsasymmetrien. Irrationales Anlegerverhalten findet sich im Übrigen, wie Studien zeigen, auch bei einer großen Zahl von Personen, die sich dauerhaft auf Aktienmärkten bewegen. Gerade wo rein individuelle Marktentscheidungen die Grundlage für private Vorsorge bilden (was in neueren Konzepten zur Organisation kapitalgedeckter Alterssicherung nur mehr eingeschränkt der Fall ist), drohen stets Verwerfungen durch Übervorteilung bzw. Täuschung von Anlegern – wobei medienträchtige Skandalfälle *allgemein* für Unsicherheit sorgen. Auch mit Aktienanlagen sind nennenswerte Erträge (bislang) nur mit Risiko- und folglich Verlustbereitschaft zu haben, die selbst bei Menschen mit leicht überdurchschnittlichen Einkommen mit dem Interesse an *sicherer* Altersvorsorge kollidiert. Empfohlene Risikostreuungen und permanente Umschichtungen sind komplex, werden von „Maklerinteressen“ mitgesteuert und sind durch Kleinanleger in der Fläche kaum beherrsch- bzw. kontrollierbar. Zudem erzeugen sie massive Verwaltungskosten und schlichtweg Zeitaufwand, den sich viele Bürger und Bürgerinnen nicht leisten wollen oder können.

Betrachtet man stärker öffentlich kontrollierte Formen der Kapitalanlage für die Altersvorsorge (also z.B. Fondslösungen unter staatlicher Regie), erscheinen v.a. makroökonomische Betrachtungen kritisch. Wirkungen einer expansiven Kapitaldeckung sind bezogen auf die Zukunft sicher vielschichtig; ihre Abschätzung bedarf luzider volkswirtschaftlicher (und nicht alleine sozialwissenschaftlicher) Expertise, wobei langfristige Prognose allerdings häufig irren.

Eine Zusammenschau der internationalen Literatur weckt Zweifel am Narrativ einer effektiveren (*in toto* einträglicheren) Altersvorsorge jenseits des Umlageverfahrens, und zwar ganz *unabhängig* von der Ertragsschwäche risikoärmerer Anlagen seit der letzten Finanzkrise. Vielmehr birgt Kapitaldeckung Sicherheitsrisiken: Gerade für den Fall einer weiteren Umlenkung von Finanzierungsströmen in kapitalgedeckte Systeme wäre zu klären, wie sie sich dies zum weltweit für Verwerfungen sorgenden Überangebot an Finanzkapital im Vergleich zu bestehenden realwirtschaftlichen Anlagemöglichkeiten verhält und ob Ertragschancen aus der Vergangenheit einfach extrapoliert werden können – angesichts von stets möglichen nationalen „Finanz-Crashes“ sowie dem demografisch und politisch bedingt zukünftig wohl stark steigenden Bedarf an Alterssicherung in anderen Teilen der Welt (z.B. im Fernen Osten), der zur Abschöpfung von im Ausland erzielten Renditen führen könnte. Zu beachten sind auch die – im Hinblick auf Sozial- und Umweltverträglichkeit – oft desaströsen Effekte aggressiver Finanzinvestitions- bzw. Anlagepolitiken z.B. von international agierenden Pensionsfonds (nur wenige bemühen sich tatsächlich um Nachhaltigkeitsziele).

Die Eigendynamiken einer stärker dem Kapitalmarkt übertragenen Alterssicherung sind jedenfalls aktuell gut erkennbar, wenn es um die Regulierung privater Vorsorge geht: Es soll weniger Garantien geben und stärkeren Druck in Richtung mehr Risikobereitschaft, was sich auch an einigen aktuellen Reformvorschlägen wirtschaftsnaher Experten sowie Geschäftsmodellen der Finanzwelt ablesen lässt. Diese würde übrigens rein staatlichen Fondslösungen massiven Widerstand entgegensetzen. Die aktuelle Gemengelage provoziert eine Verschärfung von Unsicherheit, zumindest aber von Unsicherheitsgefühlen in weiten Teilen der Bevölkerung. Wie sich empirisch zeigen lässt, haben solche Gefühle mitunter auch Folgen für den sozialen Zusammenhalt und das Vertrauen in Institutionen des Gemeinwesens (Politik; Einrichtungen des Wohlfahrtsstaats). Untersuchungen (des Sachverständigen zusammen mit Dr. Wilke bzw. Dipl.-Soz. Ralf Lüth) führen vor Augen, dass die Furcht vor Altersarmut oder sozialem Abstieg im Ruhestand, die sich nicht nur in unteren Einkommensgruppen besteht, dieses Vertrauen angreift und – was typisch ist für solche Prozesse – soziale Spannungen auf Nebenschauplätzen schafft bzw. anfeuert.

Gerade wenn man die „Sicherheitskultur“ in der deutschen Bevölkerung sowie die im Gemeinwesen verankerten Vorstellungen zu Grundlagen des sozialen Zusammenhalts in Beziehung setzt zu erkennbaren Begleiterscheinungen einer in relevanten Teilen auf private Vorsorge beruhenden Absicherung des Ruhestands, spricht vieles für die im Antrag vertretende These einer institutionellen Überlegenheit der gesetzlichen Rentenversicherung.

3.3. Anmerkungen zu den Reformvorschlägen

Aus sozialwissenschaftlicher Sicht sind viele der vorgeschlagenen Maßnahmen kompatibel mit dem, was in nennenswerten Teilen der Bevölkerung von der Rentenpolitik schon länger erwartet wird. Sie setzen allerdings teilweise weitreichende Umstellungen bei der Regulierung des Arbeitsmarkts und bei der Sekundärverteilung des Volkswohlstands voraus. Erwartbare Widerstände gegen die vorgeschlagenen Maßnahmen dürften begründet werden mit der (angeblich) volkswirtschaftlich schädlichen Wirkung höherer Steuern bzw. Sozialabgaben, wobei deren Anhebung international mittlerweile als weniger problematisch eingeschätzt werden als im Kontext der Rentenreformen der 2000er Jahre.

Es ist unklar, *wie weitgehend* einkommensstarke soziale Milieus bereit sein werden, durch strukturelle Faktoren (v.a. am Arbeitsmarkt) benachteiligte Gruppen auch auf der Ebene der Primärverteilung besser zu stellen. Wenn hier keine wesentlichen Änderungen eintreten, könnte die Orientierung der vorgeschlagenen Maßnahmen auf das *derzeit bestehende* Rentenniveau (welches ja schon merklich unter dem der Vergangenheit liegt) nicht ausreichen, um tatsächliche oder für die Zukunft erwar-

tete soziale Deprivationsprozesse hinlänglich abzubremsen. Sollen klassische Vorstellungen von sozialem Ausgleich und einem Lebensabend in Würde bedient werden, scheint allerdings (gerade *ceteris paribus*) die Einbeziehung von Kleinselbstständigen und bislang nicht versicherungspflichtigen Teilzeitbeschäftigten in die Rentenversicherung unumgänglich. Ohne eine solche „Inklusionsagenda“ wird die GRV auf Dauer unterhöhlt. Ähnliches gilt für die Weiterentwicklung der Grundrente und Verbesserungen für Erwerbsminderungsrentnerinnen und -rentner im Rentenbestand.

Inwieweit der Weg dazu zwingend über einen „steuerfinanzierten Stabilisierungsbeitrag“ und die Überwindung von „Fehlfinanzierungen“ etwa des frühen Renteneintritts von Personen mit langen Berufsbiografien und (empirisch betrachtet) überdurchschnittlichen Arbeitsbelastungen (Rente mit 63) führen muss und sollte, wäre im Hinblick auf die oben zum Punkt versicherungsfremde Leistungen vorgetragenen Irrtümer bei der Charakterisierung solcher Maßnahmen zu hinterfragen. Wie oben bereits angedeutet, kann vor dem Hintergrund von Untersuchungen zum Wertehaushalt kontinentaleuropäischer Wohlfahrtsstaaten nicht ausgeschlossen werden, dass die institutionalisierte Herausstellung von „Sonderopfern“ für benachteiligte Teilgruppen sowie die Betonung der engen Verbindung von Einzahlungen und Auszahlungen im Versicherungssystem Solidaritätsbereitschaften jenseits des Äquivalenzprinzips untergräbt. Diese Solidaritätsbereitschaften sind die eigentliche Voraussetzung der meisten im Antrag geforderten Maßnahmen des sozialen Ausgleichs. Jedenfalls macht eine so organisierte Transferlogik (anders als Besitzstände im beitragsfinanzierten System) diese Maßnahmen im Bundeshaushalt zur allzeit disponiblen Planungsgröße.

Einschätzung

Für die weitergehende Perspektive einer Bürger- bzw. Erwerbstätigenversicherung sowie ihrer Finanzierung auch durch Beiträge auf alle Einkommensarten dürfte es *im Prinzip* viel Unterstützung in der deutschen Gesellschaft geben. Übergangsprobleme können allerdings beträchtlich sein; hierzu braucht es einen transparenten und behutsam umgesetzten Masterplans. Eine wesentliche Stellgröße bei der solidarischen Konsolidierung des deutschen Alterssicherungssystems wird das durch die Sozialversicherung garantierte Rentenniveau sein, dessen zukünftige Finanzierung wohl zur „Gretchenfrage“ wird. Die Beibehaltung des aktuell erreichten Niveaus wäre ein starkes Signal angesichts der Rentenpolitik in den letzten Legislaturperioden. Wie erwähnt, lassen sich dadurch indes Prozesse sozialer Deprivation beim Übergang in den Ruhestand womöglich nicht so bremsen, dass die oben erwähnte massive Verunsicherung in Teilen der Bevölkerung und die damit verbundene Entfremdung von etablierten Institutionen des Gemeinwesens aufgehalten wird. Weil von der dritten Säule derzeit kaum mehr etwas erwartet wird und es auch Hinweise auf ein zukünftiges Schwächeln betrieblicher Vorsorgearrangements gibt, wird eine Trendwende wohl nur erreichbar sein, wenn erstens (in welcher Form auch immer) gesamtgesellschaftlich die Bereitschaft zu höheren kollektiven (finanziellen) Anstrengungen zur Vorbereitung des Ruhestands wächst, zweitens die Sicherheitsansprüche der Bevölkerung bis weit hinein in mittlere soziale Lagen institutionell befriedigt werden (was durch private Vorsorge kaum möglich erscheint) und drittens Kapitaleinkommen (weil sie schneller wachsen als Arbeitseinkommen) relativ stärker an der Finanzierung des Alters beteiligt werden. Eine Möglichkeit unter vielen wäre die im Antrag vorgeschlagene arbeitgeberfinanzierte Mindestbeitragsbemessungsgrundlage für Beitragszahlungen. Dem Versuch, die zumindest periodisch dynamischen Kapital- und Aktienmärkte zur Gewährleistung der in der Mehrheitsbevölkerung verankerten Erwartung von Versorgungssicherheit im Alter anzuzapfen, war weltweit in den letzten Jahren eher wenig Erfolg beschieden. Immer wieder neue bzw. erweiterte Gehversuche in diese Richtung scheinen mit wachsenden Risiken verbunden und könnten zur Verschärfung bereits bestehender Verwerfungen führen. Zu klären wäre, inwieweit das dem Antrag zugrunde liegende Rentenkonzept solche Gehversuche ausschließt.

Relevante Quellen

- Bode, I. und R. Lüth (2021). Disorientation in a Capricious Welfare Market. The Case of the German Pension System, in: Ledoux, C., K. Shire, und F. van Hooren (Hg.), *The Dynamics of Welfare Markets. Private Pensions and Domestic/Care Services in Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Bode, I. und R. Lüth (2018). Der unruhige Blick nach vorn: Zukunftsangst und Institutionenskepsis im Spiegel empirischer Daten, in: Betzelt, S. und I. Bode (Hg.), *Angst im neuen Wohlfahrtsstaat. Kritische Blicke auf ein diffuses Phänomen*. Baden-Baden: Nomos.
- Bode, I. (2015). Alterssicherung und Erwerbsminderung aus sozialwissenschaftlicher Sicht: Formen, Gründe und Folgen der Entkollektivierung, in: Masuch, P., W. Spellbrink, U. Becker und S. Leibfried (Hg.), *Grundlagen und Herausforderungen des Sozialstaats. BSG-Entscheidungsfindung und die Sozialstaatsforschung. Band 2*. Berlin: Erich Schmidt Verlag.
- Bode, I. und F. Wilke (2014). *Private Vorsorge als Illusion. Rationalitätsprobleme des neuen deutschen Rentenmodells*. Frankfurt/New York: Campus.
- Christen, T. (2013). *Politische Ökonomie der Alterssicherung. Kritik der Reformdebatte um Generationengerechtigkeit, Demographie und kapitalgedeckte Finanzierung*. Marburg: Metropolis.
- Clark, G. L. (2003). *European Pensions and Global Finance*. Oxford: Oxford University Press.
- Ebbinghaus, B. (2015). The Privatization and Marketization of Pensions in Europe: A Double Transformation Facing the Crisis. *European Policy Analysis* 1, no. 1: 56-73.
- Fachinger, U. (2019). "Alterssicherung und Armut." In: Hank, K., F. Schulz-Nieswandt, M. Wagner und S. Zank (Hg.), *Altersforschung. Handbuch für Wissenschaft und Praxis*. Baden-Baden: Nomos.
- Fornero, E. und C. Wilke (2020). *Pension Policy in Europe and the United States. Towards a New Public-Private Pension Mix*. Cerp Working Paper 199/20. Turino: Center for the Research on Pensions and Welfare Policies.
- Francke, J. und J. Simonson (2018). "Social Justice Beliefs Regarding Old-Age Provisions in Germany: A Latent Profile Analysis." *Social Justice Research* 31, no. 2: 182-205.
- Heinrich, R., S. Jochem, und N. A. Siegel (2016). "Die Zukunft des Wohlfahrtsstaates. Einstellungen zur Reformpolitik in Deutschland." Bonn: Friedrich Ebert Stiftung.
- Naczyk, M. und A. Hassel. "Insuring Individuals ... and Politicians: Financial Services Providers, Stock Market Risk and the Politics of Private Pension Guarantees in Germany." *Journal of European Public Policy* 26, no. 4: 579-598.
- Skerrett, K., J. Weststar, S. Archer, und C. Robergs, Hg. (2017). *The Contradictions of Pension Fund Capitalism*. Champaign: Labor and employment relations association.
- Tiefensee, A. (2020). "Altersarmut - (K)Ein Problem? Aktuelle und zukünftige Entwicklungen in Deutschland", in: Blank, F., M. Hofmann und A. Bunttenbach (Hg.), *Neustart in der Rentenpolitik. Analysen und Perspektiven*. Baden-Baden: Nomos.
- Wiß, T. (2019). Reinforcement of Pension Financialisation as a Response to Financial Crises in Germany, the Netherlands and the United Kingdom. *European Journal of Public Policy* 26, no. 4: 501-520.