

Ungerecht und teuer

Stellungnahme zum Vorschlag der Wiedereinführung
der Rente nach Mindesteinkommen

Mai 2008

Ansprechpartner:

Abteilung Soziale Sicherung

T +49 30 2033-1600

soziale.sicherung@arbeitgeber.de

BDA | Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

Zusammenfassung

Gegenstand der vorliegenden Stellungnahme ist vor allem der Vorschlag des nordrhein-westfälischen Sozialministers Karl-Josef Laumann, die auf Pflichtbeitragszeiten vor 1992 beschränkte und damit auslaufende Rente nach Mindesteinkommen (§ 262 SGB VI) wieder einzuführen (vgl. Bericht „Vermeidung von Altersarmut“ des nordrhein-westfälischen Sozialministeriums vom 29. April 2008). Bei der Rente nach Mindesteinkommen werden die für Versicherte mit mindestens 35 Jahren rentenrechtlichen Zeiten geleisteten Rentenversicherungsbeiträge für die Rentenberechnung um die Hälfte bis maximal 75 Prozent eines Durchschnittsverdiensts hochgewertet. Für die damit verbundenen Kosten kommen die übrigen Beitragszahler auf.

Außerdem soll auf den davon abweichenden Vorschlag des nordrhein-westfälischen Ministerpräsidenten Jürgen Rüttgers („Wer 35 Jahre lang Beiträge gezahlt hat, muss eine Rente oberhalb des Hartz IV-Niveaus bekommen“) eingegangen werden, der anders als sein Sozialminister

- Beitragszeiten langjähriger Beitragszahler generell auf ein Niveau oberhalb des Grundsicherungsniveaus hochwerten will (Laumann: maximal hälftige Hochwertung der entrichteten Beiträge, was weniger oder mehr sein kann als das Grundsicherungsniveau),
- ausschließlich eine Hochwertung von selbst entrichteten Rentenbeiträgen anstrebt (Laumann: Hochwertung aller Pflichtbeitragszeiten, z. B. auch Zeiten der Arbeitslosigkeit und der Kindererziehung),
- für die Hochwertung mindestens 35 Beitragsjahre (Laumann: mindestens 35 Jahre mit rentenrechtlichen Zeiten) voraussetzen will und
- eine Steuerfinanzierung der Rentenaufstockung befürwortet (Laumann: Beitragsfinanzierung).

Einbezogen werden soll schließlich auch die vom CDU-Präsidium am 5. Mai 2008 erklärte Zielsetzung, „dass, wer ein Leben lang vollzeitbeschäftigt war, eine Rente oberhalb der Armutsgrenze erhält“ bzw. den Leitantrag des Landesvorstands der CDU Nordrhein-Westfalen für den 29. Landesparteitag am 14. Juni 2008, nach dem „Menschen, die ihr Leben lang vollzeitlich gearbeitet haben, ... im Alter einen Rechtsanspruch auf eine Rente oberhalb der Armutsgrenze haben“ sollen.

Die Wiedereinführung der Rente nach Mindesteinkommen wäre ungerecht und teuer. Ungerecht, weil sie dazu führt, dass gleiche Beitragsleistungen unterschiedliche Rentenzahlungen zur Folge haben, und in Kauf genommen würde, dass Beitragszahler mit niedrigem Einkommen die Rentenzahlungen gutsituierter Älterer aufstocken müssten. Teuer wäre der Vorschlag, weil er unabhängig von der jeweiligen Einkommens- und Vermögenssituation die Einkommen der begünstigten Rentner mit Milliardensummen subventioniert und damit vor allem Mitnahmeeffekte verursacht. Wer jetzt die wegen ihrer fehlenden Zielgenauigkeit und hohen Mitnahmeeffekte mit der Rentenreform 1992 abgeschaffte Rente nach Mindesteinkommen wieder einführen will, hat offenbar nichts aus den Fehlern der Vergangenheit gelernt.

Im Einzelnen

1. Nicht zielgenau, um Altersarmut zu verhindern

Die Hochwertung von kleinen Rentenansprüchen – über die Rente nach Mindesteinkommen oder über den Rüttgers-Vorschlag – ist kein zielgenaues Instrument, um Altersarmut zu vermeiden: Wer nur eine geringe Rente bezieht, muss deshalb noch lange nicht bedürftig sein. Vielmehr kann z. B. ein Bezieher einer kleinen Rente der gesetzlichen Rentenversicherung daneben hohe Versorgungsansprüche aus privaten und anderen gesetzlichen Alterssicherungssystemen haben oder über ein hohes Partnereinkommen verfügen. Der letzte Alterssicherungsbericht der Bundesregierung zeigt eindeutig, dass kleine Renten kein geeignetes Indiz für Altersarmut sind: So macht bei den Beziehern einer Rente in der Höhe von 250 bis 500 € pro Monat die gesetzliche Rente im Durchschnitt gerade einmal ein Sechstel des Gesamtbruttoeinkommens aus, bei Beziehern einer Rente in der Höhe von 500 bis 750 € pro Monat ein Drittel.

Die Hochwertung von kleinen Rentenansprüchen würde daher viele Kleinrentner begünstigen, die auf andere Weise gut versorgt sind. Es käme damit zu erheblichen Mitnahmeeffekten und darüber hinaus auch zu einer Umverteilung von unten nach oben. So müsste z. B. eine vollzeittätige Krankenschwester mit ihren Steuern bzw. Beiträgen der langjährig teilzeitbeschäftigten Chefarztgattin eine höhere Rente finanzieren.

Besonders hohe Mitnahmeeffekte hätte der Rüttgers-Vorschlag, denn er begünstigt ausschließlich Rentner, die im Alter ohnehin nicht von Altersarmut betroffen bzw. auf Grundsicherung angewiesen sind: Nach einer repräsentativen Stichprobe des Sozioökonomischen Panels (SOEP) gibt es überhaupt keinen Rentner, der 35 Jahre Beiträge gezahlt hat und dennoch auf Grundsicherung angewiesen ist. Der Rüttgers-Vorschlag würde damit noch nicht einmal die Zahl derjenigen, die auf Grundsicherung angewiesen sind, verringern.

Weitere Mitnahmeeffekte einer Hochwertung kleiner Renten:

- Durch die Rente nach Mindesteinkommen werden auch solche Rentenanwartschaften hochgewertet, die ohnehin bereits oberhalb der Grundsicherung im Alter liegen. Durch die Rente nach Mindesteinkommen kann es zu Hochwertungen auf eine Monatsrente von bis zu 1.000 € Euro kommen – das ist rund die Hälfte mehr als der durchschnittliche Bruttobedarf bei der Grundsicherung.
- Die Rente nach Mindesteinkommen begünstigt keineswegs zielgenau Arbeitnehmer, die langjährig in die Rentenversicherung eingezahlt haben, sondern alle Personen mit mindestens 35 Jahren rentenrechtlicher Zeiten. So werden bei der Rente nach Mindesteinkommen auch Zeiten der Arbeitslosigkeit, Zeiten der Ausbildung und der Kindererziehung in den ersten zehn Lebensjahren angerechnet. Im Extremfall wird deshalb sogar derjenige durch die Rente nach Mindesteinkommen begünstigt, der zunächst das Gymnasium besucht und dann studiert (8 Jahre Anrechnungszeiten), zwei Kinder erzieht (20 Jahre Beitrags- und Berücksichtigungszeiten) und anschließend 7 Jahre arbeitslos ist (Beitrags- oder/und Anrechnungszeiten).
- Mitnahmeeffekte entstünden auch infolge europarechtlicher Vorgaben. So müssten bei Umsetzung des Rüttgers-Vorschlag z. B. auch in Polen geleistete Beiträge bei einem späteren Rentenanstritt in Deutschland auf Grundsicherungsniveau hochgewertet werden. Damit könnte mit niedrigen ausländischen Rentenbeiträgen eine in Deutschland existenzsichernde Rente erworben werden. Ebenso würde der Rüttgers-Vorschlag dazu führen, dass eine in Rumänien bezogene Rente, der in Deutschland geleistete Beiträge zugrunde liegen, auf das deutsche Grundsicherungsniveau hochgewertet werden müssen. Zu Recht hat sich der deutsche Gesetzgeber bislang bemüht, einen solchen Sozialleistungsexport zu vermeiden und deshalb den Schutz vor Altersarmut durch die grundsätzlich nicht exportpflichtige Grundsicherung im Alter organisiert. Dabei sollte es auch bleiben.

Wesentlich zielgenauer und weniger kostenträchtig als die Vorschläge von Laumann und Rüttgers ist das bestehende System der Grundsicherung im Alter, das Renten je nach Bedürftigkeit, also unter Berücksichtigung der Einkommens- und Vermögenssituation der jeweiligen Haushalte, aufstockt. Wer neben den Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung auf ergänzende Hilfe angewiesen ist, muss und soll sie erhalten. Voraussetzung dafür muss jedoch immer sein, dass der Einzelne tatsächlich aufgrund seiner Einkommens- und Vermögenssituation bedürftig ist. Nur dadurch, dass der Staat seine Transferzahlungen zielgenau einsetzt, können die Finanzierungslasten des Sozialstaates auf das Notwendige begrenzt werden.

2. Kurze Arbeitszeiten würden subventioniert

Die Wiedereinführung der Rente nach Mindesteinkommen hätte wie auch der Rüttgers-Vorschlag eine wenig sinnvolle Subventionierung kurzer Arbeitszeiten zur Folge. Denn vor allem Arbeitnehmern mit geringen Wochenarbeitszeiten würden begünstigt. Letztlich müssten damit Arbeitnehmer mit langen Arbeitszeiten über ihre Beiträge die Aufstockung der Renten von Arbeitnehmern mit kurzen Arbeitszeiten finanzieren. Dabei muss es im Gegenteil darum gehen, dass möglichst viele Arbeitnehmer Vollzeit arbeiten und insoweit Anreize gesetzt werden.

Zwar hat die CDU diesen Konstruktionsfehler der Rente nach Mindesteinkommen bzw. des Rüttgers-Vorschlags erkannt und strebt deshalb auch nur noch – so die Beschlusslage der CDU Deutschlands sowie der Leitantrag für den Landesparteitag der CDU Nordrhein-Westfalen am 14. Juni 2008 – eine Begünstigung von Vollzeittätigkeiten an. Allerdings ist eine Beschränkung der Höherwertung von Rentenbeiträgen auf Vollzeittätigkeiten schon rein praktisch nicht möglich, weil die den Beitragszahlungen zugrunde liegenden Beschäftigungszeiten von den Rentenversicherungsträgern überhaupt nicht erfasst werden. Eine Beschränkung von Rentenhochwertungen auf Vollzeittätigkeiten würde darüber hinaus dem europarechtlich (Richtlinie 97/81/EG) und im deutschen Recht (§ 4 Teilzeit- und Befristungsgesetz) verankerten Verbot der Diskriminierung von Teilzeitbeschäftigten widersprechen. Jedes

Betriebsrentensystem, das eine ausschließlich auf Vollzeittätigkeiten beschränkte Begünstigung vorsieht, würde deshalb von einem Arbeitsgericht verworfen. Insofern wäre es mehr als fragwürdig, in der gesetzlichen Rentenversicherung eine Regelung einzuführen, die in der betrieblichen Altersvorsorge als rechtswidrige Diskriminierung unzulässig ist.

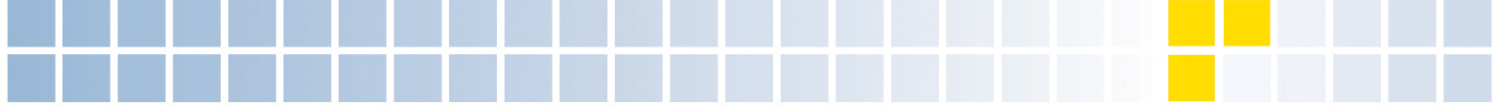
3. Milliardenschwere Mehrbelastungen wären die Folge

Jede Hochwertung von Renten führt zu Kosten, für die andere zahlen müssen: seien es die Steuerzahler (Rüttgers) oder die Beitragszahler (Laumann). Würde die Rente nach Mindesteinkommen in ihrer bisherigen Form fortgeführt, entstünden der gesetzlichen Rentenversicherung Zusatzausgaben in Milliardenhöhe. Obwohl die Rente nach Mindesteinkommen bereits seit Jahren ausläuft und ausschließlich zu einer Höherwertung von Pflichtbeiträgen führt, die vor 1992 geleistet wurden, belastet sie noch immer die Rentenkassen in Höhe von rund 2½ Mrd. Euro. Bei einer Wiedereinführung der Rente nach Mindesteinkommen würden noch weit höhere Kosten entstehen.

Auch der Rüttgers-Vorschlag würde hohe Mehrkosten verursachen. Auf der Grundlage des aktuellen Rentenzugangs und unterstellt, dass alle Renten auf 660 € hochgewertet werden, denen mindestens 35 Beitrags- und Berücksichtigungsjahre zugrunde liegen, entstünden bezogen auf den gesamten Rentenbestand Mehrausgaben von knapp 5 Mrd. Euro pro Jahr. Die Kosten von Rüttgers Vorschlag würden auch nicht – anders als von ihm dargestellt – durch geringere Grundsicherungsleistungen kompensiert. Schließlich gibt es keine Rentner, die 35 Jahre in die Rentenversicherung eingezahlt haben und dennoch auf Grundsicherung angewiesen sind (siehe unter 1.).

4. Tatsächlich Bedürftige würden nicht erreicht

Die Vorschläge von Rüttgers und Laumann zielen darauf ab, Altersarmut zu bekämpfen. Ein besonderer Handlungsbedarf besteht in diesem Bereich aber gar nicht. Nur 2 Prozent aller mindestens



65-Jährigen sind von Grundsicherung abhängig – weniger als in jeder anderen Altersgruppe der Bevölkerung. Warum gerade für die am wenigsten von Armut Betroffenen eine neue Sozialleistung eingeführt werden soll, ist nicht zu begründen.

Zudem wird durch die Vorschläge von Rüttgers und Laumann noch nicht einmal das selbst erklärte Ziel erreicht, Altersarmut zu vermeiden. An den tatsächlich Bedürftigen ginge die gewollte Begünstigung vorbei. Schließlich befinden sich unter denjenigen, die im Alter auf Grundsicherung angewiesen sind, fast ausschließlich Personen, die niemals oder nur kurzzeitig in die Rentenversicherung eingezahlt haben, z. B. weil sie nie länger gearbeitet haben oder als Selbstständige nicht rentenversicherungspflichtig waren. Ihnen ist damit weder mit dem Rüttgers- noch mit dem Laumann-Vorschlag geholfen.

5. Wer mehr einzahlt, muss auch mehr Rente bekommen

Die Rente nach Mindesteinkommen widerspricht – wie auch der Rüttgers-Vorschlag – dem Grundsatz, dass jeder Beitrags-Euro den gleichen Leistungsanspruch begründen soll (Äquivalenzprinzip). Beide Vorschläge laufen darauf hinaus, dass gleich hohe Beiträge unterschiedlich hohe Rentenansprüche zur Folge haben, je nachdem über welchen Zeitraum die Beiträge erbracht wurden. Damit führen sie zu einer Ungleichbehandlung innerhalb der Versichertengemeinschaft. Dabei ist es nur gerecht, dass höhere Beiträge auch höhere Leistungsansprüche bewirken. Ein Verstoß gegen dieses Prinzip ist nicht nur verfassungsrechtlich zweifelhaft, sondern verletzt auch das Gerechtigkeitsgefühl all derjenigen, die nicht begünstigt sind und würde damit die Akzeptanz der gesetzlichen Rentenversicherung schädigen.

6. Rente nach Mindesteinkommen wurde aus gutem Grund abgeschafft

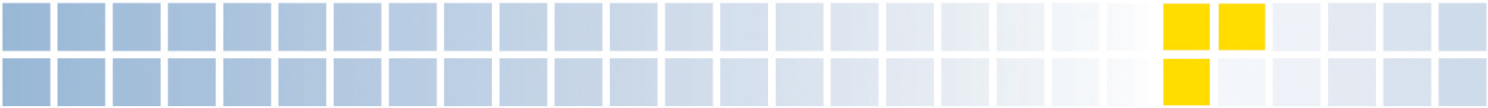
Die Rente nach Mindesteinkommen wurde aus gutem Grund mit der Rentenreform 1992 abgeschafft: Vor allem wegen der mit ihr verbundenen Mitnahmeeffekte und hohen Kosten, zum anderen, weil der ursprüngliche Sinn und Zweck der 1972 eingeführten Rente nach Mindesteinkom-

men, rentenrechtliche Nachteile von Frauen auszugleichen, durch eine sehr viel zielgenauere Lösung ersetzt wurde. So werden seit 1992 vom Bund 3 Jahre lang Beiträge für Kindererziehungszeiten geleistet und Beschäftigungszeiten in den ersten 10 Lebensjahren eines Kindes aufgewertet. Beide Maßnahmen – Abschaffung der Rente nach Mindesteinkommen und verstärkte Anerkennung von Kindererziehungszeiten – lassen sich nicht voneinander getrennt betrachten und sind vom Gesetzgeber aufeinander abgestimmt. Würde die Rente nach Mindesteinkommen wieder eingeführt, würde diese gesetzliche Abstimmung von Vorgänger- und Nachfolgeregelung zerstört, mit der Folge, dass es – insbesondere bei langjährig nicht berufstätigen Frauen – zu einer doppelten Begünstigung der Kindererziehungszeit käme.

7. Es gibt sehr viel bessere Rezepte zur Vermeidung von Altersarmut

Sehr viel zielgenauer als durch die Vorschläge für eine Rente nach Mindesteinkommen lässt sich auf andere Weise künftiger Altersarmut vorbeugen:

- Das Wichtigste ist mehr Beschäftigung, vor allem eine längere Lebensarbeitszeit. Durchgehende Erwerbsbiographien sind immer noch die beste Vorsorge zur Vermeidung späterer Altersarmut.
- Die erleichterte Vereinbarkeit von Familie und Beruf – insbesondere durch den Ausbau der Kinderbetreuung – ist entscheidende Bedingung für eine weiter steigende Erwerbstätigkeit von Frauen. Insbesondere müssen mehr Ganztageseinrichtungen geschaffen werden, damit Frauen häufiger einer Vollzeitbeschäftigung nachgehen können. Heute arbeitet die Hälfte aller Frauen nur Teilzeit und erwirbt damit auch nur entsprechend geringe Rentenansparungen. Mehr Vollzeit- statt Teilzeitbeschäftigung ist deshalb ein wichtiger Beitrag für eine verbesserte Alterssicherung.
- Eine bessere Aus- und Weiterbildung ist wichtige Voraussetzung dafür, dass Berufskarrieren nicht im Niedriglohnbereich stecken bleiben, sondern der Aufstieg in höhere Entgeltbe-



reiche und damit auch die Aussicht auf eine bessere Alterssicherung möglich bleibt.

- Die Verbreitung der privaten und betrieblichen Altersvorsorge muss noch weiter voran gebracht werden. Mit 11 Millionen Riester-Verträgen und 17 Millionen Betriebsrentenansparungskonten ist bereits ein guter Zwischenstand erreicht worden, der aber noch gesteigert werden kann. Mit einem monatlichen Mindesteigenbeitrag von nur 5 Euro pro Monat ist gerade die Riester-Rente eine für jeden erschwingliche Form der Vorsorge: Da sie zielgenau einkommensschwache Haushalte fördert, ist sie zudem besonders geeignet, künftiger Altersarmut entgegenzuwirken. Um diese Vorteile besser zu nutzen, sollte die Riester-Förderung – wie insoweit zu Recht im Leitartikel für den 29. Landesparteitag der CDU Nordrhein-Westfalen gefordert wird – auf Selbstständige ausgedehnt werden.