

Rundschreiben 3/2014

Hohe Belastungen durch die Rentenpläne der Bundesregierung

Das Rundschreiben auf einer Seite

Anlass: Anhaltende, kontroverse Diskussion um das „Rentenpaket“ der Bundesregierung.

DSi-Diagnose:

- Die Rentenpläne der Bundesregierung werden voraussichtlich zu **Mehrausgaben** in der Gesetzlichen Rentenversicherung von **160 Mrd. Euro** bis 2030 führen. Allein auf die „Rente mit 63“ und die „Mütterrente“ entfallen rund 143 Mrd. Euro.
- Die Beitragszahler werden bereits jetzt belastet, weil eine folgerichtige Beitragssatzsenkung zum 1. Januar 2014 kassiert wurde und der Beitragssatz künftig noch stärker steigt.
- Auch der Bund und damit die **Steuerzahler** werden belastet: Bis 2022 dürften die Bundeszuweisungen an die GRV um insgesamt rund **22 Mrd. Euro** höher ausfallen.
- Schließlich werden auch Rentner belastet: Die mit dem „Rentenpaket“ verbundenen Beitragssatzsteigerungen dämpfen das Rentenniveau, sodass die **Rentner** bis 2030 voraussichtlich insgesamt rund **50 Mrd. Euro** einbüßen werden.
- Die „Rente mit 63“ und die „Mütterrente“ sind wahltaktisch motivierte Maßnahmen, die einzelnen Versichertengruppen Vorteile zulasten der gesamten Bevölkerung verschaffen. Finanzwissenschaftlich sind beide Maßnahmen nicht zu rechtfertigen. Sie sind aufgrund der drohenden demografischen Herausforderungen unverantwortlich und führen zu ungerechtfertigten Belastungen vor allem jüngerer Generationen.
- Dagegen sind die Anpassungen bei der Erwerbsminderungsrente und dem Rehabilitationbudget sachgerecht und vertretbar.

DSi-Empfehlungen:

Weil die gesetzliche Umsetzung des „Rentenpakets“ nicht mehr aufzuhalten ist, sind folgende Maßnahmen perspektivisch wichtig:

- keine Anrechnung der Zeiten der Arbeitslosigkeit bei der „Rente mit 63“,
- Dynamisierung des Renteneintrittsalters,
- flexibler Renteneintritt bei versicherungsmathematisch korrekt bemessenen Abschlägen,
- gesetzliche, ggf. verfassungsrechtliche, Vorkehrungen zum Schutz der Rücklage,
- gesetzliche Bindung der Bundeszuweisungen an die versicherungsfremden Leistungen,
- Einhaltung der regelgebundenen Beitragssatzanpassung.

Hohe Belastungen durch die Rentenpläne der Bundesregierung

Inhaltsverzeichnis

1	Andauernde Debatte über die Rentenpläne der Bundesregierung	1
2	Beurteilung der geplanten Maßnahmen	2
2.1	Unverantwortliche Leistungsausweitungen.....	2
2.1.1	Reduzierung der Altersgrenze für den Bezug einer Altersrente für besonders langjährig Versicherte („Rente mit 63“)	2
2.1.2	Ausweitung der Kindererziehungszeiten („Mütterrente“)	7
2.1.3	Erwerbsminderungsrente und Rehabilitationsbudget	10
2.2	Hohe Belastung der Beitragszahler	12
2.3	Plünderung der Rentenrücklage.....	13
2.4	Verzicht auf Beitragssatzsenkung verfassungsrechtlich problematisch	16
2.5	Belastung des Bundeshaushalts bzw. der Steuerzahler	18
2.6	Belastung der Rentner	19
3	Fazit und Empfehlungen	20
	Literaturverzeichnis	21

1 Andauernde Debatte über die Rentenpläne der Bundesregierung

Mitte Januar 2014 hat die Bundesregierung einen Gesetzentwurf vorgelegt, mit dem sie umfangreiche Leistungsausweitungen in der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) plant.¹ Der Gesetzentwurf wurde mittlerweile vom Bundeskabinett beschlossen und wird bald in das Parlament eingebracht. Die Gesetzesänderungen sollen grundsätzlich zum 1. Juli 2014 in Kraft treten.² Begleitend dazu wurde ein weiterer Gesetzentwurf vorgelegt, um die nach geltendem Recht angezeigte Beitragssatzanpassung für das Jahr 2014 auszusetzen.³

Die Leistungsausweitungen sollen zu Mehrausgaben in der GRV in Höhe von neun Milliarden Euro jährlich mit steigender Tendenz führen. Bis 2020 sollen sich die Mehrausgaben auf insgesamt 60 Mrd. Euro und bis 2030 auf über 160 Mrd. Euro summieren.⁴ Sie sollen weitgehend aus den Beitragsmitteln der GRV finanziert werden (siehe *Tabelle 1*). Hinzu kommt eine nicht unerhebliche Belastung des Bundeshaushalts durch steigende Zuschüsse zur GRV.⁵

Tabelle 1: Mehrausgaben der GRV für geplante Leistungsausweitungen

Ausgabenposten	Jährliche Ausgaben in Mrd. Euro								
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2025	2030
Kindererziehungszeiten	3,3	6,7	6,7	6,6	6,6	6,6	6,6	6,5	6,1
„Rente mit 63“	0,9	1,9	2,2	2,0	1,9	1,8	1,8	2,1	3,1
Erwerbsminderungsrente	0,1	0,2	0,3	0,4	0,5	0,7	0,8	1,4	2,1
Rehabilitationsbudget	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,0	-0,1
Gesamtausgaben	4,4	9,0	9,3	9,3	9,3	9,3	9,4	10,0	11,0

Quelle: Bundesregierung (2014a), S. 16.

Das DSI hat bereits im *DSi kompakt Nr. 7* Bezug auf die Rentenpläne der Bundesregierung genommen.⁶ Diese Analyse sowie weitere Zuarbeiten des DSI waren und sind Grundlage für eine kontinuierliche Kritik des Bundes der Steuerzahler (BdSt) an den Rentenplänen, die in

¹ Vgl. Bundesregierung (2014a).

² Abweichend dazu soll die neue Regelung zur Bemessung des Rehabilitationsbudgets rückwirkend zum 1. Januar 2014 in Kraft treten. Siehe hierzu Abschnitt 2.1.3.

³ Vgl. *Fraktionen der CDU/CSU und SPD* (2013). Siehe auch Abschnitte 2.2, 2.3 und 2.4.

⁴ Die Mehrausgaben könnten jedoch noch höher ausfallen, weil die Kosten der „Rente mit 63“ im Gesetzentwurf möglicherweise unterschätzt wurden. Siehe Abschnitt 2.1.1, S. 5.

⁵ Siehe Abschnitt 2.5.

⁶ Siehe *DSi* (2013).

Medienberichten⁷, Pressemitteilungen⁸ und vor allem Auftritten des BdSt-Präsidenten in politischen TV-Sendungen⁹ in die Öffentlichkeit transportiert wurde.

Aufgrund der Relevanz des Themas und der andauernden Debatte über die Rentenpläne werden im Folgenden die von der Bundesregierung geplanten Maßnahmen und ihre Auswirkungen auf die Beitrags- und Steuerzahler im Detail beleuchtet sowie die Kritik des DSI an den Vorhaben zusammengefasst.

2 Beurteilung der geplanten Maßnahmen

2.1 Unverantwortliche Leistungsausweitungen

2.1.1 Reduzierung der Altersgrenze für den Bezug einer Altersrente für besonders langjährig Versicherte („Rente mit 63“)

Eine Altersrente der GRV kann grundsätzlich erst dann in Anspruch genommen werden, wenn der Versicherte das gesetzliche Renteneintrittsalter bzw. die Regelaltersgrenze erreicht hat. Die Regelaltersgrenze liegt grundsätzlich bei 67 Jahren. Für Versicherte, die im Jahr 1947 oder später geboren wurden, gilt noch eine Regelaltersgrenze von 65 Jahren, die aber schrittweise auf 67 Jahre angehoben wird. Somit gilt die Regelaltersgrenze von 67 Jahren erstmals für die Jahrgänge ab 1964.¹⁰

Für langjährig Versicherte, die eine Wartezeit von 35 Jahren erfüllen, besteht jedoch die Möglichkeit, die Altersrente bereits mit Vollendung des 63. Lebensjahrs in Anspruch zu nehmen.¹¹ Bei Inanspruchnahme der Altersrente vor Erreichen der Regelaltersgrenze wird für jeden Monat des früheren Rentenbeginns ein Abschlag von 0,3 Prozent erhoben. Der Ren-

⁷ Vgl. o.V. (2013); Neuerer (2014).

⁸ Vgl. BdSt (2013); BdSt (2014a); BdSt (2014b).

⁹ So war der BdSt-Präsident am 23. Januar 2014 in der Sendung „Maybrit Illner“ mit dem Titel „Milliarden für Senioren – wie gerecht ist die neue Rente?“ (Aufzeichnung abrufbar unter: <http://www.zdf.de/maybrit-illner/Milliarden-f%C3%BCr-Senioren-wie-gerecht-ist-die-neue-Rente-23-Januar-2014-31584176.html>) sowie am 29. Januar 2014 in der Sendung „Phoenix Runde“ mit dem Titel „Merks Marschroute – Steuerzahler zur Kasse?“ (Aufzeichnung abrufbar unter: <http://www.phoenix.de/content/801517>) zu Gast.

¹⁰ Siehe § 35 und § 235 SGB VI.

¹¹ Siehe § 36 SGB VI.

teneintritt kann aber auch über die Regelaltersgrenze hinaus verlängert werden. Für jeden Monat des späteren Renteneintritts erhalten Versicherte einen Zuschlag von 0,5 Prozent.¹²

Besonders langjährig Versicherte, die eine Wartezeit von 45 Jahren erfüllen, können bereits nach geltendem Recht mit Vollendung des 65. Lebensjahrs abschlagsfrei eine Altersrente beziehen.¹³ An dieser Regelung setzt der vorliegende Gesetzentwurf an. Denn künftig sollen bestimmte besonders langjährig Versicherte bereits vor Vollendung des 65. Lebensjahrs die Altersrente *abschlagsfrei* beziehen dürfen. Konkret soll diese Änderung für Jahrgänge vor 1964 gelten. Von der sogenannten Rente mit 63 werden aber nur die Jahrgänge vor 1953 profitieren; für spätere Geburtsjahrgänge steigt die Altersgrenze schrittweise bis auf 65 Jahre an (siehe *Tabelle 2*).

Tabelle 2: Altersgrenze für den Bezug der abschlagsfreien Altersrente für besonders langjährig Versicherte

Geburtsjahr des Versicherten	Renteneintrittsalter	
	Jahre	Monate
bis 1952	63	0
1953	63	2
1954	63	4
1955	63	6
1956	63	8
1957	63	10
1958	64	0
1959	64	2
1960	64	4
1961	64	6
1962	64	8
1963	64	10
ab 1964	65	0

Quelle: Bundesregierung (2014a), S. 6f.

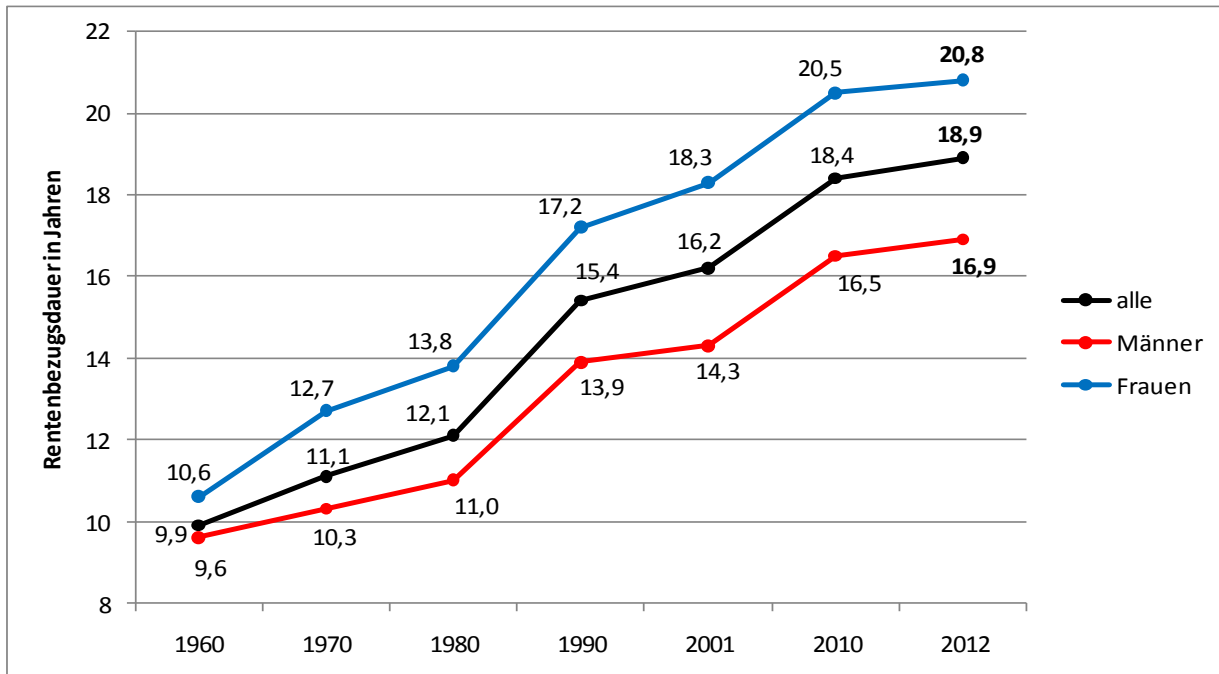
¹² Siehe § 77 SGB VI.

¹³ Siehe § 38 SGB VI.

Nach geltendem Recht besteht somit bereits jetzt schon für besonders langjährig Versicherte eine Ausnahmeregelung, wonach sie mit Vollendung des 65. Lebensjahrs eine Altersrente abschlagsfrei in Anspruch nehmen dürfen. Der geplante vorzeitige abschlagsfreie Renteneintritt mit Vollendung des 63. Lebensjahrs würde die geltende Ausnahmeregelung ausweiten. Damit würden die in der Vergangenheit umgesetzten Maßnahmen zur Reduzierung der Rentenbezugsdauer, die zur Stabilisierung der Finanzlage der GRV beigetragen haben, konterkariert.

Angesichts der stetig steigenden Lebenserwartung erhöht sich bei sonst gleich bleibenden Rahmenbedingungen die Rentenbezugsdauer. So hat sich die Rentenbezugsdauer seit 1960 fast verdoppelt (siehe *Abbildung 1*). Diese Entwicklung hat maßgeblich zu steigenden Mehrausgaben und Finanzierungsproblemen der GRV beigetragen. Daher war es sachgerecht, die Altersgrenze zumindest auf 67 Jahre zu erhöhen, um die Finanzierung der GRV zu stabilisieren. Eine Aushöhlung dieser Regelung wäre kontraproduktiv.

Abbildung 1: Entwicklung der durchschnittlichen Rentenbezugsdauer in der GRV seit 1960



Quelle: Deutsche Rentenversicherung Bund (2013), S. 159.

Auf die Wartezeit von 45 Jahren als Voraussetzung für die Altersrente für besonders langjährig Versicherte sollen künftig auch Zeiten des Bezugs von Arbeitslosengeld angerechnet werden. Zeiten des Bezugs von Arbeitslosenhilfe und Arbeitslosengeld II sollen unberücksichtigt

bleiben. Für Zeiten der Arbeitslosigkeit vor 2001, für die Versicherte möglicherweise keine genauen Nachweise mehr haben, ob es sich dabei um Zeiten von Arbeitslosengeld- oder Arbeitslosenhilfebezugs handelte, sollen sie Zeiten des Arbeitslosengeldbezugs durch eine eidesstattliche Erklärung glaubhaft machen dürfen. Diese Ausgestaltung ist jedoch zurzeit innerhalb der Bundesregierung umstritten. Aus Sicht des DSI sollte auf die Anrechnung von Arbeitslosenzeiten verzichtet werden. Dies würde einen Fehlanreiz setzen, den zweijährigen Arbeitslosengeldbezug als Übergang zur Altersrente zu nutzen und daher frühzeitig aus dem Erwerbsleben auszuschneiden. Gerade dies war ursprünglich der Grund für den Gesetzgeber, Zeiten der Arbeitslosigkeit bei der Wartezeit unberücksichtigt zu lassen.¹⁴ Hinzu kommt, dass es für die Deutsche Rentenversicherung nicht möglich ist, nach Zeiten des Arbeitslosengeld- und Arbeitslosenhilfebezugs vor Februar 2001 zu unterscheiden.¹⁵ Wird als Nachweis eine eidesstattliche Erklärung verlangt, deren Wahrheitsgehalt aufgrund fehlender Daten nicht nachprüfbar ist, wäre dies ein Anreiz, diese Regelung gesetzeswidrig auszunutzen, weil keine Sanktionen zu befürchten wären. Die Folge wären zusätzliche Belastungen der Versicherten-gemeinschaft.

Die geplante „Rente mit 63“ soll gemäß Gesetzentwurf zunächst zu jährlichen Mehrausgaben von rund zwei Milliarden Euro führen, die bis 2030 auf drei Milliarden Euro wachsen.¹⁶ Diese Prognose unterschätzt womöglich die Anzahl der Versicherten, die diese Frühverrentungsmöglichkeit in Anspruch nehmen.¹⁷ Unterstellt man jedoch, dass nahezu alle Anspruchsberechtigten vorzeitig in Rente gehen, was aufgrund der Erfahrungen aus der Vergangenheit durchaus plausibel ist, würden die Mehrausgaben auf vier Milliarden Euro jährlich steigen.¹⁸ Hinzu kommen Mindereinnahmen bei Steuern und Sozialabgaben, die sich durch den früheren Renteneintritt ergeben. Diese werden auf 0,9 bis 2,6 Mrd. Euro jährlich geschätzt.¹⁹ Diese Belastungen sind – vor allem bei Berücksichtigung demografischer Herausforderungen – für die langfristige Tragfähigkeit der GRV kontraproduktiv. Den aktuellen und künftigen Beitragszahlergenerationen würden unnötig hohe Zusatzlasten auferlegt.

¹⁴ Vgl. *Fraktionen der CDU/CSU und SPD* (2006), S. 34.

¹⁵ Vgl. *Deutsche Rentenversicherung Bund* (2014).

¹⁶ Siehe Tabelle 1 auf S. 1.

¹⁷ Die Bundesregierung geht in ihrem Gesetzentwurf anscheinend von etwa 100.000 Leistungsempfängern aus (vgl. *Schnabel* (2014), S. 4f.). An anderer Stelle nennt sie jedoch die Zahl von 200.000 Leistungsempfängern (vgl. Bundesregierung (2014b), S. 7). *Schnabel* rechnet dagegen mit 250.000 Leistungsempfängern (vgl. *Schnabel* (2014), S. 4f.).

¹⁸ Vgl. *Schnabel* (2014).

¹⁹ Ebd.

Die „Rente mit 63“ führt zudem zu problematischen Verteilungswirkungen. Nach den Erfahrungen mit der bisherigen Altersrente für besonders langjährig Versicherte dürften vor allem relativ einkommensstarke Versicherte von dieser Ausnahmeregelung profitieren. So lagen die durchschnittlichen Rentenansprüche der langjährig Versicherten im Jahr 2012 deutlich über den Rentenansprüchen der übrigen Versicherten.²⁰ Diese Maßnahme ist somit sozialpolitisch verfehlt und steht im Widerspruch zur Absicht der Bundesregierung, die Einkommenssituation der Rentner mit geringen Rentenansprüchen zu verbessern.

Schließlich handelt es sich bei der „Rente mit 63“ um eine versicherungsfremde Leistung der GRV. Versicherte, die davon profitieren, erhalten nämlich eine höhere Leistung als andere Versicherte, weil – unter Annahme einer gleichen Lebenserwartung – die Altersrente abschlagsfrei länger bezogen werden kann. Dieser höheren Leistung sind jedoch keine höheren Beitragszahlungen vorausgegangen, wodurch das Äquivalenzprinzip unterlaufen wird. Aufgrund des versicherungsfremden Charakters müsste die Leistung sachgerecht aus allgemeinen Haushaltsmitteln des Staates und nicht aus den Beitragsmitteln der GRV finanziert werden.²¹

Aufgrund dieser Nachteile sollte die „Rente mit 63“ nicht umgesetzt werden. Da dies realpolitisch jedoch unwahrscheinlich ist, sollte zumindest von der Anrechnung der Zeiten der Arbeitslosigkeit Abstand genommen werden.²²

Künftig sollte die Politik bestrebt sein, das Renteneintrittsalter nicht abzusenken, sondern kontinuierlich an die Lebenserwartung der Versicherten anzupassen. So wird gemäß der Prognose des Statistischen Bundesamts mit einer Zunahme der Lebenserwartung bis 2060 um vier bis fünf Jahre gerechnet.²³ Bei einer steigenden Lebenserwartung und sonst gleich bleibenden Bedingungen führt eine starre Regelaltersgrenze zu einem Anstieg der Rentenbezugsdauer und somit der Ausgaben der GRV. Durch steigende Ausgaben entstünde wiederum Druck auf den Beitragssatz zur GRV, wodurch Belastungen der Beitragszahler drohen

²⁰ Die durchschnittliche Altersrente für langjährig versicherte Männer lag um 57 Prozent über der durchschnittlichen Altersrente. Langjährig versicherte Frauen hatten sogar doppelt so hohe Rentenansprüche. Vgl. *Deutsche Rentenversicherung Bund* (2014).

²¹ Vgl. *KBI* (2011), S. 33.

²² Dies wird aktuell vom BdSt öffentlich gefordert. Vgl. *BdSt* (2014c).

²³ Vgl. *Statistisches Bundesamt* (2009), S. 29ff.

würden. Um solche Belastungen der Beitragszahler aufgrund einer starren Regelaltersgrenze zu vermeiden, sollte deshalb das gesetzliche Renteneintrittsalter dynamisiert werden, indem es stetig an die Lebenserwartung angepasst wird.²⁴

Ergänzend dazu sollte der Renteneintritt weitestmöglich flexibilisiert werden. Der Bezug der Altersrente sollte zu jedem Zeitpunkt möglich sein, sofern die Rentenabschläge versicherungsmathematisch korrekt bemessen sind und keine ergänzenden Grundsicherungsleistungen in Anspruch genommen werden müssen.²⁵

2.1.2 Ausweitung der Kindererziehungszeiten („Mütterrente“)

Kindererziehungszeiten gelten als bewertete rentenrechtliche Zeiten und erhöhen den Rentenanspruch.²⁶ Jedes Jahr der Kindererziehung wird wie eine Beitragszahlung eines Versicherten mit einem beitragspflichtigen Einkommen in Höhe des Durchschnittsentgelts der GRV behandelt und folglich mit einem Entgeltpunkt bewertet.²⁷ Zwar zahlen die Versicherten während der Kindererziehungszeit selbst keine Beiträge an die GRV, seit dem Jahr 1999 wird die Beitragszahlung jedoch vom Bund übernommen.²⁸

Für jedes Kind, das seit dem Jahr 1992 geboren wurde, können Versicherte jeweils drei Jahre Kindererziehungszeit geltend machen. Für Kinder, die vor dem Jahr 1992 geboren sind, ist die Kindererziehungszeit auf ein Jahr begrenzt.²⁹ Gemäß Gesetzentwurf sollen Versicherte mit Kindern, die vor dem Jahr 1992 geboren sind, künftig zwei Jahre Kindererziehungszeit geltend machen können. Begründet wird dies mit einer angeblichen Gerechtigkeitslücke im geltenden Rentenrecht.³⁰ Diese Gerechtigkeitslücke bestünde deswegen, weil die Kindererziehungszeiten abhängig vom Geburtszeitpunkt der Kinder gewährt werden.

²⁴ Vgl. bereits *KBI* (2011), S. 36. Vgl. auch *SVR Wirtschaft* (2013), Tz. 712.

²⁵ Vgl. *KBI* (2011), S. 34f.

²⁶ Siehe § 56 SGB VI.

²⁷ Siehe § 70 Abs. 2 SGB VI. Dabei ist es unerheblich, ob der Versicherte während der Kindererziehung erwerbstätig oder nicht erwerbstätig war. Gleichwohl ist der Rentenanspruch, der sich aus der Summe der erworbenen Entgeltpunkte aus der Erwerbstätigkeit und aus der Kindererziehungszeit ergibt, durch die Beitragsbemessungsgrenze auf rund zwei Entgeltpunkte pro Jahr begrenzt.

²⁸ Siehe § 177 SGB VI. Siehe auch *KBI* (2011), S. 70f.

²⁹ Vgl. § 249 SGB VI.

³⁰ Vgl. *Bundesregierung* (2014a), S. 13.

In der Tat existiert diese Gerechtigkeitslücke dann, wenn man die Kindererziehungszeiten isoliert betrachtet. Bei einem genaueren Blick auf die Entstehungsgeschichte der Kindererziehungszeiten kann der Vorwurf der Ungleichbehandlung allerdings relativiert werden. Die Ausweitung der Kindererziehungszeiten für Geburten ab 1992 erfolgte im Rahmen der Rentenreform von 1992. Im Gegenzug wurde beispielsweise der Anspruch für die sogenannte Rente nach Mindesteinkommen auf rentenrechtliche Zeiten vor dem 1. Januar 1992 begrenzt.³¹ Hinzu kamen für die älteren Jahrgänge beispielsweise die schrittweise Abschaffung der Anrechnung von Ausbildungszeiten³² und die Anhebung der Altersgrenze für den Bezug einer abschlagsfreien Rente für Frauen³³. Der vorteilhaften Ausweitung der Kindererziehungszeiten von einem auf drei Jahre für Versicherte, insbesondere Frauen mit Kindern, die seit 1992 geboren sind, stehen damit nachteilige Leistungskürzungen für diese jüngeren Generationen gegenüber. Betrachtet man all diese rentenrechtlichen Maßnahmen insgesamt, so kann nicht mehr pauschal von einer rentenrechtlichen Besserstellung der jüngeren Kindererziehenden gegenüber älteren Kindererziehenden gesprochen werden. Tendenziell ist sogar von einer Schlechterstellung auszugehen.³⁴ Insofern wäre die geplante Ausweitung der Kindererziehungszeiten vor allem für Bestandsrentner bzw. ältere Versicherte mit Kindern, die vor 1992 geboren sind, unnötig.

Die „Mütterrente“ wird zwar mit der oben erwähnten Ungleichbehandlung begründet, jedoch ist sie nicht dazu geeignet, die angebliche Gerechtigkeitslücke vollständig zu schließen und schafft sogar neue Ungleichbehandlungen. So wird eine vollständige Gleichstellung der Versicherten bei Gewährung von drei Kindererziehungsjahren für alle Kinder von der Bundesregierung aus finanziellen Gründen zu Recht abgelehnt.³⁵ Die jetzt geplante Erhöhung der Kindererziehungszeit für Geburten vor 1992 von einem auf zwei Jahre kann aber dazu führen, dass künftig die Forderungen nach einer vollständigen Gleichstellung bei Gewährung von drei Kindererziehungsjahren laut werden. Zudem werden durch die geplante Maßnahme

³¹ Zur Rente nach Mindesteinkommen siehe *KBI* (2011), S. 28f.

³² Diese schrittweise Abschaffung galt für ältere Versicherte mit Rentenbeginn zwischen 1992 und 2008. Versicherte, die seit 2009 in Rente gegangen sind, profitieren nicht mehr von der höheren Anrechnung der Ausbildungszeiten.

³³ Die Altersrente für Frauen darf nur von Versicherten, die vor 1952 geboren wurden, nach Vollendung des 65. Lebensjahres abschlagsfrei in Anspruch genommen werden. Eine vorzeitige Inanspruchnahme mit entsprechenden Rentenabschlägen ist jedoch bereits mit 60 Jahren möglich. Diese Altersrente durfte von den Jahrgängen vor 1940 bereits mit Vollendung des 60. Lebensjahres abschlagsfrei bezogen werden. Siehe § 237a SGB VI.

³⁴ Vgl. auch *BDA* (2014b), S. 3.

³⁵ Vgl. *Bundesregierung* (2014a), S. 13.

neue Ungleichbehandlungen geschaffen, denn nicht jeder Versicherte wird von der Leistungsausweitung gleichermaßen profitieren. So sollen die Bestandsrentner das zusätzliche Kindererziehungsjahr in Höhe eines Entgeltpunkts als Zuschlag zur Rente bekommen. Der Zuschlag wird aber beispielsweise mit Grundsicherungsleistungen verrechnet und kann den Anspruch auf eine Hinterbliebenenrente mindern, sodass die Adressaten unter Umständen nicht oder nur teilweise von der „Mütterrente“ profitieren. Die noch nicht verrenteten Versicherten sollen hingegen das zweite Kindererziehungsjahr als bewertete rentenrechtliche Zeit erhalten.³⁶ Gegebenenfalls fällt dadurch der neue Rentenanspruch aus dem zweiten Kindererziehungsjahr bei Zugangsrentnern niedriger aus als bei den Bestandsrentnern. Dies ist dann der Fall, wenn der Versicherte bzw. Zugangsrentner im Anrechnungsjahr ein versicherungspflichtiges Einkommen erzielt hat, das über dem Durchschnittsverdienst lag.³⁷ Auch können die durch die ausgeweiteten Kindererziehungszeiten grundsätzlich höheren Rentenansprüche dazu führen, dass ein Anspruch auf die „Rente nach Mindesteinkommen“ entfällt, weil die entsprechende Einkommensschwelle für den Erhalt dieser Rente überschritten wird.

Im Unterschied zur „Rente mit 63“ wird die Anrechnung von Kindererziehungszeiten vom DSI und anderen Sachverständigen als eine versicherungsgemäße Leistung beurteilt.³⁸ Manche Experten charakterisieren sie jedoch als versicherungsfremd.³⁹ Auch die Bundesregierung bzw. der Gesetzgeber haben sich diesem Urteil angeschlossen.⁴⁰ So werden gemäß § 177 SGB VI die Beitragszahlungen während der Kindererziehung zurzeit vom Bund getragen. Auch Bestandsrenten aus Kindererziehungszeiten werden durch Bundesmittel, nämlich durch den Bundeszuschuss gemäß § 213 Abs. 3 SGB VI finanziert. Folgt man dieser Systematik, müsste der Bund auch die Kosten der nun beabsichtigten Ausweitung der Kindererziehungszeiten für Geburten vor 1992 übernehmen.⁴¹

³⁶ Vgl. *Bundesregierung* (2014a), S. 7ff. und S. 23ff.

³⁷ Der jährlich erworbene Rentenanspruch ist durch die Beitragsbemessungsgrenze begrenzt (siehe auch Fn 26). Beispielsweise lag die Begrenzung in den Jahren 1980-91 zwischen 1,71 und 1,85 Entgeltpunkten (siehe Anlage 1 und 2 zum SGB VI). Hat der kindererziehende Versicherte in diesem Zeitraum im zweiten Kindererziehungsjahr ein Erwerbseinkommen in Höhe des rentenrechtlichen Durchschnittsentgelts erzielt, so hat er bereits aufgrund dessen einen Entgeltpunkt erworben. Durch die neue „Mütterrente“ hätte er nun einen Anspruch auf einen weiteren Entgeltpunkt für das zweite Kindererziehungsjahr. Da er aber bereits über einen Entgeltpunkt verfügte und der jährliche Rentenanspruch auf bis zu 1,85 Entgeltpunkte begrenzt war, profitiert er nicht von dem vollständigen Entgeltpunkt, sondern bekommt „nur“ maximal 0,85 Entgeltpunkte gutgeschrieben.

³⁸ Vgl. *KBI* (2011), S. 71ff.; *Eekhoff/Henman* (2002), S. 283f.; implizit auch *Sinn/Werding* (2000), S. 15f.

³⁹ Vgl. bspw. *Ruland* (1995), S. 33f.; *SVR Wirtschaft* (2005), Tz. 552; *Raffelhüschen/Moog/Vatter* (2011), S. 22.

⁴⁰ Vgl. *Bundesregierung* (2004), S. 574.

⁴¹ Siehe auch *Sozialbeirat* (2013), S. 17ff.

Die Ausweitung der Kindererziehungszeiten ist mit jährlichen Ausgaben von 6,7 Mrd. Euro ab 2015 und Gesamtausgaben von rund 115 Mrd. Euro bis 2030 die mit Abstand teuerste Maßnahme des „Rentenpakets“. Es ist unverantwortlich, aktuellen und künftigen Beitragszahlergenerationen solch hohe Zusatzlasten aufzuerlegen – vor allem, wenn man die drohenden Belastungen durch die demografische Entwicklung berücksichtigt. Die Ausweitung der Kindererziehungszeiten läuft somit der Generationengerechtigkeit zuwider.⁴²

Doch auch hier gilt dasselbe wie für die „Rente mit 63“: Die Bundesregierung wird auf die Einführung dieser Leistung nicht verzichten. Die Umsetzung sollte aber nicht dadurch erfolgen, dass den Beitragszahlern neue Lasten auferlegt werden. Vielmehr wäre eine aufkommensneutrale Lösung durch entsprechende Ausgabenreduzierungen empfehlenswerter. Insofern besteht für die Zukunft die Herausforderung, Ausgabenkürzungen in der GRV umzusetzen. So wäre eine sinnvolle Maßnahme, das gesetzliche Renteneintrittsalter gemäß dem Anstieg der Lebenserwartung weiter zu erhöhen.⁴³

2.1.3 Erwerbsminderungsrente und Rehabilitationsbudget

Für die Bemessung einer *Erwerbsminderungsrente* aus der GRV ist die Zurechnungszeit maßgeblich. Grundsätzlich wird die Rentenhöhe nach den während der Erwerbsphase erworbenen einkommensabhängigen Entgeltpunkten berechnet. Im Erwerbsminderungsfall – vor allem wenn er zu einem relativ frühen Zeitpunkt auftritt – reicht die Summe der bis dato erworbenen Entgeltpunkte in der Regel nicht aus, um eine angemessene Rentenhöhe zu erhalten, aus der die Betroffenen ihren Lebensunterhalt bestreiten können. Daher werden einem Versicherten im Erwerbsminderungsfall Entgeltpunkte, die er theoretisch bis zum 60. Lebensjahr erworben hätte, zugeschrieben. Der erwerbsunfähige Versicherte wird auf diese Weise mit einem Versicherten gleichgestellt, der bis zum 60. Lebensjahr Beiträge in die GRV entrichtet hat. Die Dauer zwischen dem Zeitpunkt der Feststellung der Erwerbsminderung und dem 60. Lebensjahr ist die sogenannte Zurechnungszeit.

⁴² Vgl. auch *SVR Wirtschaft* (2013), Tz. 709f.

⁴³ Siehe S. 6.

Obwohl die Regelaltersgrenze in der GRV schrittweise vom 65. auf das 67. Lebensjahr erhöht wird, wurde bisher keine analoge Anhebung der Zurechnungszeit umgesetzt. Der Zurechnungszeitraum soll daher nach Plänen der Bundesregierung parallel zur Anhebung der Regelaltersgrenzen schrittweise vom 60. bis auf das 62. Lebensjahr ausgeweitet werden. Zudem soll eine Regelung eingeführt werden, wonach Einkommensminderungen in den letzten vier Jahren vor dem Eintritt der Erwerbsminderung unberücksichtigt bleiben, wenn sich dadurch im Vergleich zur sogenannten Vergleichsbewertung der Rentenanspruch verringern würde. Dadurch soll verhindert werden, dass beispielsweise Zeiten von Krankheit, gesundheitsbedingter Teilzeitbeschäftigung oder Arbeitslosigkeit die Rentenansprüche der Erwerbsgeminderten verringern.⁴⁴

Das *Ausgabenbudget für Leistungen zur Teilhabe* bzw. Rehabilitationsleistungen wird jährlich gemäß der Bruttolohn- und -gehaltsentwicklung angepasst. Nun soll bei der Bemessung des Budgets zusätzlich die demografische Entwicklung berücksichtigt werden. Die Demografiekomponente bemisst sich an der Veränderung des Anteils der Versicherten im rehabilitationsintensiven Alter zwischen 45 und 67 Jahren an der Gesamtbevölkerung. Begründet wird dies damit, dass sich der Anteil dieser Versicherten in den nächsten Jahren vorübergehend erhöht, sodass ein höherer Ausgabenbedarf besteht.⁴⁵

Im Gegensatz zur „Rente mit 63“ und zur „Mütterrente“ ist die Verbesserung der Erwerbsminderungsrente eine folgerichtige Maßnahme. Um den bestehenden Abstand zu Altersrenten zu bewahren, ist es folgerichtig, die Zurechnungszeit bei der Erwerbsminderungsrente analog zur Anhebung der Regelaltersgrenze zu erhöhen. Aus systematischen Gründen erscheint die geplante Maßnahme deshalb richtig.⁴⁶ Ebenfalls systematisch korrekt ist die Bemessung des Rehabilitationsbudgets an der demografischen Entwicklung. Die Mehrausgaben für diese beiden Maßnahmen sind – wie *Tabelle 1* zeigt – bis 2030 überschaubar.

⁴⁴ Vgl. *Bundesregierung* (2014a), S. 15 und S. 22.

⁴⁵ Ebd.

⁴⁶ Vgl. auch *Rische* (2010), S. 8f.

2.2 Hohe Belastung der Beitragszahler

Gemäß Gesetzentwurf sollen die Leistungsausweitungen zu jährlichen Mehrausgaben in der GRV von zunächst neun Milliarden Euro mit steigender Tendenz führen. Bis 2020 sollen sich die Mehrausgaben auf 60 Mrd. Euro und bis 2030 auf über 160 Mrd. Euro summieren.⁴⁷ Nimmt man die beiden systematisch gerechtfertigten Maßnahmen – die Erhöhung der Erwerbsminderungsrente und die Neubemessung des Rehabilitationsbudgets – aus, verbleiben immer noch Mehrausgaben für nicht vertretbare Maßnahmen in Höhe von 143 Mrd. Euro.

Diese Zusatzbelastung ist – vor allem bei Berücksichtigung demografischer Herausforderungen – für die langfristige Tragfähigkeit der GRV nachteilig. Den aktuellen und künftigen Beitragszahlergenerationen würden unnötig hohe Zusatzlasten auferlegt. Die geplanten Leistungsausweitungen zeugen insgesamt von einer kurzsichtigen Rentenpolitik zugunsten einer kleinen Begünstigtengruppe, jedoch zulasten aller Beitragszahler und nachkommender Generationen. Die damit verbundenen Mehrausgaben erhöhen die implizite Staatsverschuldung, die sich vor allem aus den langfristigen Zahlungsverprechungen der GRV ergibt.⁴⁸

Zur Finanzierung der Mehrausgaben will die Bundesregierung zunächst die Nachhaltigkeitsrücklage der GRV einsetzen, die Ende 2013 bei rund 32 Mrd. Euro bzw. 1,8 Monatsausgaben lag. Nach geltendem Recht muss der Beitragssatz reduziert werden, wenn die Rücklage den Sollwert von 1,5 Monatsausgaben übersteigt. Demnach hätte der Beitragssatz zum 1. Januar 2014 von derzeit 18,9 auf 18,3 Prozent gesenkt werden müssen. Jedoch hat die Bundesregierung dies mit einer Gesetzesänderung verhindert, sodass der Beitragssatz auch im Jahr 2014 bei 18,9 Prozent bleibt. Somit wurde den Beitragszahlern eine folgerichtige Entlastung vorenthalten. Gemäß Gesetzentwurf soll der Beitragssatz bis 2018 auf diesem Niveau bleiben und ab 2019 auf 19,7 Prozent steigen (siehe *Tabelle 3*).

Nach der Prognose der Bundesregierung soll die Rücklage zuzüglich der für die kommenden Jahre erwarteten Überschüsse also bis inklusive 2018 ausreichen, um die neuen Ausgaben ohne Beitragssatzerhöhungen zu decken. Ab 2019 sollen dann Beitragsmittel aus der Erhö-

⁴⁷ Siehe Tabelle 1 auf S. 1.

⁴⁸ Die gesamte implizite Verschuldung wird für das Basisjahr 2011 auf rund 146 Prozent des BIP bzw. 3.762 Mrd. Euro geschätzt. Der Anteil der GRV daran beträgt 94,6 Prozentpunkte. Seit 2004 hat sich die durch die GRV bedingte implizite Verschuldung nahezu halbiert. (Vgl. *Moog/Raffelhüschen* (2013), S. 7ff.). Durch die nun beabsichtigten Maßnahmen droht sie wieder deutlich zu steigen.

hung des Beitragssatzes zur Finanzierung der Ausgaben eingesetzt werden. Doch diese Schätzung ist nach Ansicht des Instituts sehr optimistisch. Zum einen dürfte gemäß den Vorausberechnungen aus dem aktuellen Rentenversicherungsbericht⁴⁹ in Verbindung mit den drohenden Mehrausgaben die Rücklage bereits im Jahr 2018 den unteren Sollwert unterschreiten. Demnach wäre bereits zum 1. Januar 2018 eine Anhebung des Beitragssatzes erforderlich. Zum anderen wird bei diesen Berechnungen eine kontinuierlich gute Wirtschaftsentwicklung unterstellt. Bereits kleine Konjunkturrückschläge würden aber die Rücklage schneller aufzehren und eine Beitragssatzerhöhung zu einem früheren Zeitpunkt – womöglich schon zum 1. Januar 2017 – oder den zusätzlichen Einsatz von Bundesmitteln in der GRV wahrscheinlicher machen.

Tabelle 3: Voraussichtliche Entwicklung des Beitragssatzes zur GRV bis 2030

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2025	2030
Beitragssatz gemäß geltendem Recht in Prozent	18,3	18,3	18,3	18,3	18,8	19,1	19,2	20,3	21,6
Beitragssatz gemäß Gesetzentwurf in Prozent	18,9	18,9	18,9	18,9	18,9	19,7	19,7	20,8	22,0
Differenz in Prozentpunkten	0,6	0,6	0,6	0,6	0,1	0,6	0,5	0,5	0,4

Quelle: Bundesregierung (2014a), S. 17.

2.3 Plünderung der Rentenrücklage

In der GRV gilt gemäß § 158 Abs. 1 SGB VI eine Regel zur Anpassung des Beitragssatzes. Unterschreitet die Nachhaltigkeitsrücklage den Mindestwert von 0,2 Monatsausgaben der GRV, muss der Beitragssatz erhöht werden. Übersteigt sie hingegen den Höchstwert von 1,5 Monatsausgaben, muss der Beitragssatz reduziert werden. Diese gesetzliche Regel kam in den vergangenen beiden Jahren zum Einsatz, als aufgrund hoher Rücklagenmittel der Beitragssatz zweimal in Folge gesenkt wurde. Auch zum 1. Januar 2014 hätte sie bewirkt, dass der Beitragssatz von 18,9 auf 18,3 Prozent gesunken wäre. Die Rücklage lag – wie bereits im vorherigen Abschnitt erwähnt – Ende 2013 bei rund 32 Mrd. Euro bzw. 1,8 Monatsausgaben und überstieg somit den gesetzlichen Höchstwert.

⁴⁹ Vgl. Bundesregierung (2013), S. 22.

Doch gemäß den Plänen der Bundesregierung soll der geltende Beitragssatzanpassungsmechanismus außer Kraft gesetzt werden, indem die Beitragssatzsenkung zum 1. Januar 2014 ausgesetzt wird. Hierzu soll konkret ein Beitragssatzgesetz in Kraft treten, wonach der Beitragssatz für das Jahr 2014 auf 18,9 Prozent festgesetzt wird.⁵⁰ Mit dieser Maßnahme sollen die überschüssigen Rücklagenmittel nicht an die Beitragszahler zurückgegeben, sondern faktisch zweckwidrig zur Finanzierung der oben genannten Leistungsausweitungen eingesetzt werden.⁵¹ Damit erfolgt erneut ein Griff in die Rentenkasse, wie dies in der Vergangenheit bereits mehrmals geschehen ist.⁵²

Da der Beitragssatz nun konstant bleiben soll, wird den Bürgern suggeriert, dass die ausgabenintensiven Leistungsausweitungen zu keinen Mehrbelastungen führen. Die Zusatzausgaben sollen nämlich in den ersten Jahren aus den vorhandenen Rücklagenmitteln finanziert werden. Die Bundesregierung leistet damit einer Fiskalillusion Vorschub, um Akzeptanz für ihre Rentenpläne zu erhalten. Doch auf der anderen Seite setzt sie damit das Vertrauen in die GRV aufs Spiel. Denn die Versicherten hatten sich bisher darauf verlassen, einen Teil ihrer gezahlten Beiträge zurückzuerhalten, sobald die Reserven den gesetzlich festgelegten Höchstwert übersteigen. Dies wird nun verhindert. Den Rentenversicherten entgehen aufgrund der ausgebliebenen Beitragssatzsenkung allein im Jahr 2014 insgesamt rund sechs Milliarden. Einem vollzeitbeschäftigten Durchschnittsverdiener mit rund 45.000 Euro Jahreseinkommen entgehen auf diese Weise 135 Euro. Zudem sind die Lohnnebenkosten seines Arbeitgebers um 135 Euro höher als eigentlich nötig.

Die wiederholten Zugriffe auf die Rücklage der GRV sowie die Zweckentfremdungen von Beitragsmitteln gefährden somit das Vertrauen der Bürger in die GRV und die Akzeptanz renten- bzw. sozialversicherungsrechtlicher Regelungen. Insofern widerspricht das Vorhaben dem ausdrücklichen Gesetzesziel, Kontinuität, Stabilität und Planungssicherheit für die Finanzierung der GRV sicherzustellen.⁵³

⁵⁰ Vgl. *Fraktionen der CDU/CSU und SPD* (2013).

⁵¹ Offiziell wird das Beitragssatzgesetz nicht in Verbindung mit dem Leistungsausweitungen gebracht. Ziel ist es vielmehr, „vor dem Hintergrund der politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen Kontinuität, Stabilität und Planungssicherheit für die Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung sicherzustellen“, wie es beschönigend im Gesetzentwurf heißt. (Ebd., S. 1).

⁵² Vgl. *KBI* (2012a), S. 5ff.

⁵³ Siehe Fn 51.

Aufgrund des erneuten Zugriffs auf die Rücklage der GRV sollten verschärfte gesetzliche Vorkehrungen getroffen werden, um die Reserven der Sozialversicherung vor willkürlichen Zugriffen zu schützen und somit den Beitragszahlern Rechts- und Planungssicherheit zu geben. Die Rücklage der GRV erfüllt sachgerecht zwei Funktionen: Erstens soll sie unterjährige Einnahme- und Ausgabeschwankungen ausgleichen. Hierzu wurde ein Mindestwert von 0,2 Monatsausgaben festgelegt. Zweitens soll die Rücklage zur Beitragssatzstabilisierung im Konjunkturverlauf eingesetzt werden. Hierfür ist ein Höchstwert von 1,5 Monatsausgaben festgesetzt worden. Beide Aufgaben sind erforderlich und sinnvoll.⁵⁴ Sie sollten daher gesetzlich fixiert werden.⁵⁵ Ergänzend sollte per Gesetz geregelt werden, dass die Verwendung von Rücklagen zur Finanzierung von Mehrausgaben aufgrund struktureller Leistungsänderungen oder anderer Zweckentfremdungen ausdrücklich unzulässig ist.⁵⁶ Des Weiteren sollte sichergestellt werden, dass überschüssige Reserven für Beitragssatzsenkungen zu verwenden sind. Andernfalls würde diese gesetzliche Regelung ins Leere laufen. Zudem sollte die Bemessung des Bundeszuschusses nach den Ausgaben für versicherungsfremde Leistungen gesetzlich verankert sowie der Begriff der versicherungsfremden Leistung verbindlich definiert werden.⁵⁷ Letztere Vorgabe könnte verhindern, dass Leistungen wie die „Rente mit 63“ aus Beitragsmitteln finanziert werden.⁵⁸

Die beiden vorgeschlagenen Vorkehrungen wären zwar nur einfachgesetzliche Maßnahmen, die ebenso wie die derzeitige Beitragssatzanpassungsregelung von der Bundesregierung grundsätzlich geändert werden können. Im Unterschied zur geltenden Gesetzeslage wären solche Änderungen jedoch schwieriger. Sollte die Bundesregierung nämlich auf die Rücklage

⁵⁴ Vgl. *KBI* (2012a), S. 2ff.

⁵⁵ Zur Bemessung der Rücklage sollten die Ausgaben für versicherungsgemäße Leistungen als Grundlage gelten. Da versicherungsfremde Leistungen durch Bundeszuweisungen zu finanzieren sind, ist dieser Teil der Ausgaben von konjunkturellen Schwankungen der Beitragseinnahmen nicht betroffen. Konjunkturanfällig ist lediglich der Teil der Einnahmen, der sachgerecht zur Finanzierung versicherungsgemäßer Leistungen dient, also die Beiträge der Versicherten. Da eine gesetzliche Zweckbindung des Bundeszuschusses jedoch noch nicht fixiert ist, kann übergangsweise die Differenz zwischen beitragsfinanzierten Ausgaben und Bundesmitteln als Bemessungsgrundlage dienen. Vgl. ausführlich *KBI* (2012a), S. 12f.

⁵⁶ Eine solche gesetzliche Regelung müsste im Detail so ausgestaltet sein, dass Schlupflöcher für einen zweckwidrigen Zugriff auf die Reserven weitestgehend verhindert werden.

⁵⁷ Vgl. *KBI* (2011), S. 83f.

⁵⁸ Die gesetzlichen Vorkehrungen zum Schutz der Rücklagen sollten nicht nur auf die GRV beschränkt, sondern auf alle Sozialversicherungszweige ausgeweitet werden (vgl. auch *Fichte* (2012), S. 332ff.). Hier ist vor allem die Gesetzliche Krankenversicherung zu nennen, bei der es weder eine Zweckbindung der Rücklage beim Gesundheitsfonds noch eine Obergrenze gibt (vgl. auch *KBI* (2012b)). Theoretisch kann der Gesundheitsfonds somit auf Kosten der Beitragszahler unbegrenzt Rücklagen bilden. Es bedarf daher einer fixen Obergrenze und einer Regel zur Beitragssatzanpassung, wie sie derzeit in der GRV besteht. Gleiches gilt auch für die Pflege- und Arbeitslosenversicherung (vgl. *KBI* (2012a), S. 20ff.).

zugreifen wollen, müsste sie zudem deren Zweckbindung unmittelbar aufheben. Die neuen gesetzlichen Regeln würden für die Politik somit höhere Hürden für Zugriffe auf die Reserven darstellen und bei beabsichtigten Änderungen einen stärkeren Rechtfertigungsdruck entfalten. Um die Schranken für eine Zweckentfremdung der Rücklagen noch weiter zu erhöhen, könnte erwogen werden, dem Schutz der Sozialversicherungsrücklagen Verfassungsrang zu gewähren.⁵⁹

2.4 Verzicht auf Beitragssatzsenkung verfassungsrechtlich problematisch

Die Aussetzung der Beitragssatzanpassung zum 1. Januar 2014 ist möglicherweise für die Monate Januar und Februar verfassungswidrig.⁶⁰ Wie bereits erwähnt, muss gemäß geltendem Recht der Beitragssatz reduziert werden, wenn die Rücklage der GRV einen bestimmten Höchstwert übersteigt. Diese Voraussetzung war Ende 2013 erfüllt. Der Beitragssatz hätte gemäß § 158 Abs. 1 SGB VI in Verbindung mit dem aktuellen Rentenversicherungsbericht von 18,9 auf 18,3 Prozent reduziert werden müssen.⁶¹

Der Gesetzgeber hat jedoch die Befugnis, geltende Gesetze jederzeit zu ändern. Eine solche Gesetzesänderung wurde Ende Dezember 2013 mit einem Gesetzentwurf auf dem Weg gebracht, um die Beitragssatzsenkung zum 1. Januar 2014 zu verhindern. Die Bundesregierung hat im Bundesgesetzblatt vom 20. Dezember 2013 die Beitragssatzhöhe von 18,9 Prozent zwar bekanntgemacht,⁶² jedoch fehlte es für die Erhebung dieses Beitragssatzes an einer Rechtsgrundlage. Denn das Beitragssatzgesetz 2014, das rückwirkend zum 1. Januar 2014 in Kraft treten soll, wurde erst am 20. Februar 2014 im Bundestag beschlossen. Die Gesetzesverkündung steht noch aus und dürfte erst im März erfolgen.

Gesetze können zwar auch rückwirkend geändert werden, jedoch nur dann, wenn sie keine sogenannte echte Rückwirkung entfalten. Läge eine „echte Rückwirkung“ vor, wären sie verfassungsrechtlich unzulässig. Eine Ausarbeitung des wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestags fasst die verfassungsrechtliche Problematik wie folgt zusammen:

⁵⁹ Der Vorschlag einer Finanzverfassung für die Sozialversicherungen wurde jüngst von *Ferdinand Kirchhof* in die Diskussion gebracht (vgl. *Kirchhof* (2014)). Vgl. auch *Gössl* (1992).

⁶⁰ Vgl. auch *Braun* (2013), S. 6f.; *BDA* (2013), S. 2f.

⁶¹ Siehe Abschnitt 2.3.

⁶² Siehe Bundesgesetzblatt, Teil I, Nr. 75 vom 20.12.2013, S. 4313.

„Eine rückwirkende Erhöhung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung würde dagegen dem Prinzip der Verlässlichkeit der Rechtsordnung und damit dem Rechtsstaatsgebot aus Art. 20 GG entgegenstehen. Zwar hat es hierzu im Sozialrecht noch keine vergleichbaren Regelungen gegeben, jedoch kann in diesem Zusammenhang das Verbot der Rückwirkung im Steuerrecht analog herangezogen werden. Als verbotene Rückwirkung verfassungswidrig ist danach eine belastende Abänderung eines Steuergesetzes, die nach Ablauf des Veranlagungszeitraums verkündet wird und für diesen Zeitraum die Rechtsfolgen nachträglich ändert. Dies kann im Sozialrecht nicht anders beurteilt werden.“⁶³

Das Bundesverfassungsgericht hat in ständiger Rechtsprechung – zuletzt im Dezember 2013⁶⁴ – die „echte Rückwirkung“ im Steuerrecht als verfassungswidrig beurteilt.⁶⁵ Im Sozialrecht fehlt es bisher an ähnlicher Rechtsprechung. In der Ausarbeitung des wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestags wird jedoch als praktisches Beispiel eine geplante Beitragssatzänderung der AOK herangeführt, die zunächst rückwirkend am 1. November 2002 umgesetzt werden sollte, dann aber aus eben den gerade erläuterten juristischen Erwägungen erst zum 1. Januar 2003 in Kraft getreten ist.⁶⁶ Auch dies lässt darauf schließen, dass die Rechtsprechung für das Steuerrecht auf das Sozialrecht angewandt werden kann.

Änderungen der Rechtsgrundlage für die Beitragserhebung müssen grundsätzlich vor dem Ende der Beitragsfälligkeit – jeweils der drittletzte Bankarbeitstag des Monats – erfolgen, damit sie wirksam werden. Analog zum Steuerrecht kann der Fälligkeitstermin als das Ende des „Veranlagungszeitraums“ angesehen werden. Änderungen der Beitragshöhe, die nach dem Fälligkeitstermin wirksam werden, würden somit eine „echte Rückwirkung“ darstellen.

Die bloße Ankündigung eines Gesetzes, das rückwirkend in Kraft tritt, kann indes das Fehlen einer Rechtsgrundlage nicht heilen. Entscheidend ist vielmehr der Tag der Verkündung oder ggf. der Beschluss des neuen Gesetzes.⁶⁷ Aufgrund der fehlenden Rechtsgrundlage ist damit zumindest die Erhebung des erhöhten Beitragssatzes im Monat Januar rechtswidrig, weil das Gesetz erst am 20. Februar 2014 im Bundestag beschlossen wurde. Ob auch die Erhebung des erhöhten Beitragssatzes im Monat Februar rechtswidrig ist, hängt davon, ob der Tag der

⁶³ Braun (2013), S. 6f.

⁶⁴ Siehe BVerfG, 1 BvL 5/08 vom 17.12.2013.

⁶⁵ Zur ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts siehe mit weiteren Quellenangaben *Robbers* (2014), Rdnr. 2376ff.

⁶⁶ Vgl. *Braun* (2013), S. 7; *Kotlorz* (2002).

⁶⁷ Vgl. *Robbers* (2014), Rdnr. 2366f.

Verkündung oder der Tag des Gesetzbeschlusses als Zeitpunkt der Gesetzänderung angesehen wird.

2.5 Belastung des Bundeshaushalts bzw. der Steuerzahler

Die Beitragssatzentwicklung ist eine Determinante bei der Bemessung bestimmter Bundeszuweisungen zur GRV.⁶⁸ Ein Beitragssatzanstieg führt zur Erhöhung, eine Beitragssatzsenkung zur Reduzierung der Bundesmittel. Die ausgesetzte Beitragssatzsenkung zum 1. Januar 2014 führt daher dazu, dass die entsprechenden Bundesmittel in den kommenden Jahren um rund 1,6 Mrd. Euro jährlich höher ausfallen als bei Umsetzung der rechtskonformen Beitragssatzsenkung. Darüber hinaus sieht der Gesetzentwurf vor, den allgemeinen Bundeszuschuss ab 2019 bis 2022 um zusätzlich 400 Millionen Euro pro Jahr anzuheben. Nach Schätzungen des DSI wird der Bundeshaushalt durch diese Maßnahmen bis 2022 um insgesamt rund 22 Mrd. Euro zusätzlich belastet (siehe *Tabelle 4*).

Tabelle 4: Voraussichtliche Belastung des Bundes durch die Rentenpläne

Jahr	Erhöhung der Bundeszuweisungen zur GRV im Vergleich zum geltenden Recht in Mrd. Euro
2014	1,6
2015	1,6
2016	1,6
2017	1,7
2018	0,3
2019	2,6
2020	3,1
2021	4,1
2022	5,0
Gesamt	21,6

Quelle: Gesetzentwurf und eigene Berechnungen.

⁶⁸ Konkret gilt das für den allgemeinen Bundeszuschuss sowie für die Beitragszahlungen des Bundes für Kindererziehungszeiten. Siehe ausführlich *KBI* (2011), S. 63ff.

Die Rentenpläne der Bundesregierung belasten damit nicht nur Beitragszahler, sondern auch Steuerzahler. Mit der Zusatzbelastung des Bundeshaushalts wird die notwendige Haushaltskonsolidierung bzw. Begrenzung der Nettokreditaufnahme erschwert.

2.6 Belastung der Rentner

Beitragssatzänderungen haben aber auch Auswirkungen auf das Rentenniveau, weil die Veränderung des Beitragssatzes ein Bestandteil der Rentenanpassungsformel ist.⁶⁹ Ein steigender Beitragssatz führt zu niedrigen Rentenanpassungen. Eine folgerichtige Beitragssatzsenkung zum 1. Januar 2014 hätte umgekehrt die Rentenanpassung erhöht. Aufgrund des Verzichts auf diese Reduzierung in Verbindung mit Beitragssatzerhöhung wegen der Leistungsausweitungen wird das Rentenniveau langfristig voraussichtlich um 0,7 Prozentpunkte niedriger ausfallen (siehe *Tabelle 5*).⁷⁰

Tabelle 5: Voraussichtliche Entwicklung des Rentenniveau in der GRV bis 2030

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2025	2030
Rentenniveau gemäß geltendem Recht in Prozent	47,8	48,0	48,3	48,2	48,3	48,0	47,5	46,0	44,4
Rentenniveau gemäß Gesetzentwurf in Prozent	47,9	47,8	47,7	47,5	47,4	47,4	46,9	45,4	43,7
Differenz in Prozentpunkten	-0,1	0,2	0,6	0,7	0,9	0,6	0,6	0,6	0,7

Quelle: Gesetzentwurf.

Die Rentenpläne der Bundesregierung belasten somit nicht nur Beitrags- und Steuerzahler, sondern auch die Vielzahl von Rentnern, die weder von der abschlagsfreien „Rente mit 63“ noch von den zusätzlichen Kindererziehungszeiten profitieren. Im Ergebnis werden also Leistungsausweitungen für relativ wenige Rentner von der Allgemeinheit der Rentner mitfinanziert.

⁶⁹ Siehe § 68 SGB VI.

⁷⁰ Die BDA geht davon aus, dass die Rentensteigerungen im Vergleich zum geltenden Recht bis 2030 um insgesamt 50 Mrd. Euro geringer ausfallen werden. Vgl. BDA (2014).

3 Fazit und Empfehlungen

Bei Realisierung der erläuterten Rentenpläne der Bundesregierung werden vor allem Beitragszahler massiv, aber auch Steuerzahler und Rentner spürbar belastet. Lediglich die Änderungen zur Erwerbsminderungsrente und zum Rehabilitationsbudget sind sachgerecht vertretbar. Von der Einführung der „Rente mit 63“ sowie der Ausweitung der Kindererziehungszeiten sollte jedoch grundsätzlich Abstand genommen werden.

Doch die Umsetzung dieser Maßnahmen kann praktisch nicht mehr aufgehalten werden. Es kann nur noch dazu beigetragen werden, den finanziellen Schaden möglichst gering zu halten und künftig Reformen anzustoßen, die diesen Schaden zumindest teilweise reparieren.

Unter diesen Rahmenbedingungen empfiehlt das DSI zusammenfassend die folgenden Maßnahmen:

- Bei der „Rente mit 63“ sollten Zeiten der Arbeitslosigkeit als anrechenbare Zeiten unberücksichtigt bleiben.
- Zur langfristigen Stabilisierung der GRV sollte das gesetzliche Renteneintrittsalter stetig an die Entwicklung der Lebenserwartung angepasst werden. Es sollte daher eine Anhebung der Regelaltersgrenze über das 67. Lebensjahr hinaus erwogen werden.
- Ein flexibler Renteneintritt sollte unbegrenzt möglich sein, sofern die Rentenabschläge versicherungsmathematisch korrekt bemessen sind und keine ergänzenden Grundsicherungsleistungen in Anspruch genommen werden müssen.
- Die Rücklage der GRV muss besser vor Zweckentfremdungen geschützt werden. Daher sollten gesetzliche Vorkehrungen zu ihrem Schutz umgesetzt werden. Grundsätzlich sollte erwogen werden, dem Schutz von Sozialversicherungsrücklagen Verfassungsrang zu gewähren.
- Bundeszuweisungen an die GRV sollten strikt nach den Ausgaben für versicherungsfremde Leistungen bemessen werden, um eine sachgerechte Finanzierung von versicherungsfremden und versicherungsgemäßen Leistungen sicherzustellen. Hierzu ist es notwendig, die Zweckbindung gesetzlich zu fixieren und den Katalog der versicherungsfremden Leistungen eindeutig zu definieren.
- Die Regelung zur automatischen Beitragssatzanpassung in der GRV darf in Zukunft nicht mehr außer Kraft gesetzt werden.

Literaturverzeichnis

Braun, R. (2013): Beitragssatzbestimmung in der gesetzlichen Rentenversicherung für das Jahr 2014, veröffentlicht vom wissenschaftlichen Dienst des Deutschen Bundestags.

Bund der Steuerzahler Deutschland (BdSt) (2013): Regierung will Rentenversicherte nicht entlasten, Pressemitteilung vom 22. Dezember 2013.

Bund der Steuerzahler Deutschland (BdSt) (2014a): Unverantwortliche Rentenpolitik, Pressemitteilung vom 16. Januar 2014.

Bund der Steuerzahler Deutschland (BdSt) (2014b): „Ein unverantwortlicher Vertrauensbruch“, Pressemitteilung vom 16. Februar 2014.

Bund der Steuerzahler Deutschland (BdSt) (2014c): Höhere Kosten beim Rentenpaket vermeiden!, Pressemitteilung vom 26. Februar 2014.

Bundesregierung (2004): Bericht der Bundesregierung zur Entwicklung der nicht beitragsgedeckten Leistungen und der Bundesleistungen an die Rentenversicherung vom 13. August 2004, in: Deutsche Rentenversicherung, Heft Nr. 10/2004, S. 569-585.

Bundesregierung (2013): Bericht der Bundesregierung über die gesetzliche Rentenversicherung, insbesondere über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben, der Nachhaltigkeitsrücklage sowie des jeweils erforderlichen Beitragssatzes in den künftigen 15 Kalenderjahren (Rentenversicherungsbericht 2013), Bundestagsdrucksache 18/95 vom 20.11.2013.

Bundesregierung (2014a): Entwurf eines Gesetzes über Leistungsverbesserungen in der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Leistungsverbesserungsgesetz), Bearbeitungsstand: 27.01.2014, 10:34 Uhr.

Bundesregierung (2014b): auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Markus Kurth, Beate Müller-Gemmeke, Brigitte Pothmer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Bundestagsdrucksache 18/629 vom 20.02.2014.

Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) (2013): Stellungnahme vom 18. Dezember 2013 zum „Entwurf eines Gesetzes zur Festsetzung der Beitragssätze in der gesetzlichen Rentenversicherung für das Jahr 2014“ (Beitragssatzgesetz 2014).

Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) (2014): Stellungnahme vom 17. Januar 2014 zum Referentenentwurf eines Gesetzes über Leistungsverbesserungen in der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Leistungsverbesserungsgesetz).

Deutsche Rentenversicherung Bund (2013): Rentenversicherung in Zahlen, DRV-Schriften, Band 22, Oktober 2013, Berlin.

Deutsche Rentenversicherung Bund (2014): Stellungnahme vom 17. Januar 2014 zum Referentenentwurf eines Gesetzes über Leistungsverbesserungen in der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Leistungsverbesserungsgesetz).

Deutsches Steuerzahlerinstitut (DSi) (2013): Zweckentfremdung der Rentenrücklage – und wie sie künftig verhindert werden könnte, DSi kompakt Nr. 7.

Eekhoff, J. und Henman, B. (2002): Familiengeld und Kindergeld als Instrumente der Familienförderung, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 51. Jahrgang, Heft 3/2002, S. 269-286.

Fichte, D. (2012): Regelgebundene Verwendung der Sozialversicherungsrücklagen, in: Wirtschaftsdienst, 92. Jahrgang, Heft 5/2012, S. 332-338.

Fraktionen der CDU/CSU und SPD (2006): Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung der Regelaltersgrenze an die demografische Entwicklung und zur Stärkung der Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz), Bundestagsdrucksache 18/3794 vom 12.12.2006.

Fraktionen der CDU/CSU und SPD (2013): Entwurf eines Gesetzes zur Festsetzung der Beitragssätze in der gesetzlichen Rentenversicherung für das Jahr 2014 (Beitragssatzgesetz 2014), Bundestagsdrucksache 18/187 vom 16.12.2013.

Gössl, T. M. J. (1992): Die Finanzverfassung der Sozialversicherung, München.

Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler (KBI) (2011): Versicherungsfremde Leistungen in der Gesetzlichen Rentenversicherung und ihre sachgerechte Finanzierung, Schriftenreihe, Heft Nr. 107, Berlin.

Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler (KBI) (2012a): Rücklagen in der gesetzlichen Sozialversicherung, Sonderinformation Nr. 65, Berlin.

Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler (KBI) (2012b): Gesetzliche Krankenversicherung: Änderungsbedarf bei Vorgaben zur Reservebildung, KBI kompakt Nr. 11, Berlin.

Kirchhof, F. (2014): Jetzt eine moderne Finanzverfassung wagen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 10. Januar 2014, S. 7.

Kotlorz, T. (2002): AOK erhöht Beitragssatz auf 15,5 Prozent, abrufbar im Internet unter <http://www.welt.de/print-welt/article286143/AOK-erhoeht-Beitragssatz-auf-15-5-Prozent.html>, Stand: 19.02.2014.

Moog, S. und Raffelhüschen, B. (2013): Ehrbarer Staat? Die Generationenbilanz – Update 2013: Nachhaltigkeitsbilanz der Wahlprogramme, Berlin.

Neuerer, D. (2014): Nahles schreddert Schröders Agenda, in: Handelsblatt online vom 16. Januar 2014, abrufbar unter <http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/teure-rentenplaene-unter-beschuss-nahles-schreddert-schroeders-agenda/9341024.html>.

o. V. (2013): Steuerzahlerbund: Rentenbeitragssatz muss sinken, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 23. Dezember 2013, S. 20.

Rische, H. (2010): Die Absicherung des Erwerbsminderungsrisikos – Handlungsbedarf und Reformoptionen, in: RVaktuell, Heft 1/2010, S. 2-9.

Robbers, G. (2014): Kommentar zu Art. 20 im Bonner Kommentar zum Grundgesetz.

Ruland, F. (1995): Versicherungsfremde Leistungen in der gesetzlichen Rentenversicherung, , in: Deutsche Rentenversicherung, Heft Nr. 1/1995, S. 28-38.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR Wirtschaft) (2013): Gegen eine rückwärtsgewandte Wirtschaftspolitik, Jahresgutachten 2013/14, Wiesbaden.

Schnabel, R. (2014): Rentenpolitik: Wiedereinstieg in die Frühverrentung, Studie für die Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft.

Sinn, H.-W. und Werding, M. (2000): Rentenniveausenkung und Teilkapitaldeckung, in: ifo-Schnelldienst, 53. Jahrgang, Nr. 18/2000, S. 12-25.

Sozialbeirat (2013): Gutachten des Sozialbeirats zum Rentenversicherungsbericht 2013, Berlin.

Statistisches Bundesamt (2009): Bevölkerung Deutschlands bis 2060, 12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden.