



# Die Zukunft der Alterssicherung

## **Die Zukunft der Alterssicherung.**

Reform der Alterssicherung -  
es bleibt viel zu tun.



## Vorwort zur Schriftenreihe



Die Zukunft der Alterssicherung – unter dieser Überschrift möchte ich Sie einladen, in den nächsten Monaten über zentrale Themen der Weiterentwicklung unseres Alterssicherungssystems zu diskutieren.

Diese Diskussion ist meines Erachtens erforderlich, weil die gerade mit dem RV-Leistungsverbesserungsgesetz beschlossenen Maßnahmen nicht den Blick dafür verstellen dürfen, dass wir eine Debatte zur Zukunft der Alterssicherung benötigen, die über die bloße Vermeidung von Altersarmut hinausgehen muss. So wichtig Maßnahmen zur Vermeidung zukünftiger Altersarmut auch sein mögen: Ein wirtschaftlich starkes und reiches Land wie Deutschland muss sich auch Gedanken darüber machen, wie sich eine lebensstandardsichernde soziale Sicherung älterer und erwerbsgeminderter Menschen jenseits von Altersarmut organisieren lässt.

Mit dieser Broschürenreihe und begleitend dazu mit Workshops, die sich an Fachleute in den Ministerien, bei der Rentenversicherung und anderen Trägern von Altersversorgungssystemen, bei den Sozialpartnern und an Wissenschaftler richten, möchte das nordrhein-westfälische Sozialministerium eine Plattform für einen solchen Meinungsaustausch bieten. Ziel ist es, das Alterssicherungssystem in Deutschland zu stärken und damit den Menschen wieder mehr Sicherheit zu geben, auch im Alter und bei Erwerbsminderung gut versorgt zu sein.

Den Auftakt bildet der Zweitdruck des Aufsatzes von Herrn Staatssekretär Dr. Wilhelm Schäffer „Reform der Alterssicherung – es bleibt viel zu tun“, der vor wenigen Tagen in der Zeitschrift „Deutsche Rentenversicherung“ erschienen ist. Die darin aufgeworfenen Überlegungen und Fragen sollen Grundlage für einen Workshop sein, der am 17. September 2014 in unserem Hause stattfinden wird. Auf die Ergebnisse dieser Diskussionen bin ich sehr gespannt.

A handwritten signature in black ink, reading "Guntram Schneider". The script is cursive and fluid, with the first name "Guntram" and the last name "Schneider" clearly distinguishable.

Guntram Schneider  
Minister für Arbeit, Integration und Soziales  
des Landes Nordrhein-Westfalen

## Reform der Alterssicherung - es bleibt viel zu tun

Dr. Wilhelm Schäffer,

Staatssekretär im Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen

Zum 1. Juli 2014 ist das Gesetz über Leistungsverbesserungen in der gesetzlichen Rentenversicherung in Kraft getreten. Damit werden die rentenrechtlichen Vereinbarungen des Koalitionsvertrages umgesetzt, die von den Regierungsparteien als am vordringlichsten angesehen werden.

Diese ersten Maßnahmen einer Reform der Alterssicherung, auf die in Abschnitt I. kurz eingegangen wird, dürfen nicht den Blick darauf verstellen, dass darüber hinaus eine grundsätzliche Debatte zur Zukunft der Alterssicherung notwendig ist. Welche Sicherungsziele verfolgen wir mit unserem Alterssicherungssystem? Ist es realistisch anzunehmen, dass die Lebensstandardsicherung aus der Gesamtheit der drei Säulen gesetzliche Rentenversicherung, betriebliche Altersversorgung und private Altersvorsorge erreicht werden kann? Oder muss die gesetzliche Rentenversicherung nicht vielleicht (wieder) einen größeren Part übernehmen?

Welche Kosten darf die Alterssicherung verursachen, und wer soll diese tragen? Wo sind die Belastungsgrenzen, und wie groß muss die staatliche Unterstützung sein, seien es die Bundeszuschüsse zur gesetzlichen Rentenversicherung oder die Mittel zur Förderung der zusätzlichen Altersvorsorge?

Erst wenn solche Fragen geklärt sind, kann man beurteilen, welche Weichenstellungen für die Zukunft langfristig erforderlich sind.

## **I. Altersrente ab 63, Erwerbsminderungsrenten, Mütterrenten**

Mit dem Gesetz über Leistungsverbesserungen in der gesetzlichen Rentenversicherung werden die abschlagsfreie Altersrente für besonders langjährig Versicherte ab Vollendung des 63. Lebensjahres eingeführt, Verbesserungen bei den Erwerbsminderungsrenten erfolgen, die Kindererziehungszeiten für vor 1992 geborene Kinder um ein Jahr verlängert und der Deckel für das Reha-Budget angehoben.

„Arbeit bis 67 gestalten“ ist ein Abschnitt des Koalitionsvertrages überschrieben, der meines Erachtens bislang zu wenig beachtet worden ist. Schließlich hat sich die Koalition damit darauf verständigt, an der beschlossenen Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre festzuhalten.

Vor dem Hintergrund, dass sich die durchschnittliche Rentenbezugsdauer zum Beispiel in den alten Ländern von 1960 bis 2011 um etwa 8,2 Jahre<sup>1</sup> verlängert hat, ist die Anhebung der Altersgrenzen sachgemäß. Im Übrigen ist die Anhebung der Regelaltersgrenze grundsätzlich auch gegenüber den Betroffenen gerecht, denn wenn die Lebenserwartung bei 65-Jährigen um weitere 2,8 Jahre<sup>2</sup> anwachsen wird, verbleibt auch nach einer Anhebung der Regelaltersgrenze um zwei Jahre fast ein weiteres Jahr längerer Rentenbezug.

Flankiert werden soll die weitere Anhebung der Regelaltersgrenze u. a. durch die Einführung der von der SPD geforderten abschlagsfreien Altersrente ab 63 Jahre für Versicherte mit 45 Beitragsjahren.

Will man verhindern, dass die Regelaltersgrenze von 67 Jahren zu einem Rentenkürzungsprogramm wird, müssen für ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ausreichende Möglichkeiten geschaffen werden, durch Erwerbsarbeit ihren Lebensunterhalt zu bestreiten. Eine vorzeitige Inanspruchnahme einer Altersrente führt ansonsten zwangsläufig zu Abschlägen und damit zur Rentenkürzung.

---

<sup>1</sup> DRV Bund, Rentenversicherung in Zeitreihen, 2012, S. 159.

<sup>2</sup> Gesetzesbegründung zum RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz, BT-Drucks. 16/4372, S. 1.

Die Unternehmen sind aufgefordert, eine entsprechende Zahl altersgerechter Arbeitsplätze zur Verfügung zu stellen. In diesem Kontext kommt dem Betrieblichen Gesundheitsmanagement wachsende Bedeutung zu. Die vom Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen initiierte Landesinitiative „Arbeit gestalten NRW“, die den Sachverstand der betrieblichen Praxis, der Sozialpartnerverbände, der Kammern und der Sozialversicherungsträger bündelt, wird wichtige Wegweisungen und Praxisbeispiele liefern, wie in Zukunft ein gesundes und beschwerdearmes Erwerbsleben mit längerer Schaffensphase auch in klein- und mittelständischen Unternehmen erreicht werden kann.

Neue Herausforderungen erwachsen auch für Prävention<sup>3</sup> und Rehabilitation. Spezielle Beratungsangebote der Sozialversicherungsträger, wie zum Beispiel WeB-Reha der Deutschen Rentenversicherung Rheinland oder „Gesunde Arbeit“ der Deutschen Rentenversicherung Westfalen sind vorbildlich. Die dabei gewonnenen Erfahrungen sollten verbreitert werden. Auch vor diesem Hintergrund ist es nur zu begrüßen, dass nunmehr der Reha-Deckel (§ 220 Abs. 1 SGB VI) angehoben werden soll.<sup>4</sup>

Doch: Selbst wenn noch so perfekte Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt geschaffen werden, gilt: Es wird immer wieder Versicherte geben, die wegen ihres Gesundheitszustandes den beruflichen Anforderungen nicht mehr gerecht werden können. Von daher ist es wichtig, die Voraussetzungen für einen gleitenden Übergang in den Ruhestand zu verbessern. Die im Regierungsprogramm der SPD vorgesehene Teilrente bereits ab Vollendung des 60. Lebensjahres ist eine mögliche Antwort auf diese Herausforderung.

Angesichts der kontinuierlichen Verschlechterung der Absicherung von Erwerbsgeminderten<sup>5</sup> ist es erfreulich, dass entsprechend den Vereinbarungen im Koalitionsvertrag die Zurechnungszeit um zwei Jahre verlängert werden soll und für die letzten vier Jahre vor Eintritt der Erwerbsminderung eine Günstigkeitsprüfung vorzunehmen

---

<sup>3</sup> Die schon im Kindes- und Jugendlichenalter anfangen muss, als Stichwort sei zum Beispiel gesunde Ernährung angeführt.

<sup>4</sup> Vgl. Referentenentwurf eines Gesetzes über Leistungsverbesserungen in der gesetzlichen Rentenversicherung, Artikel 1 Nr. 10.

<sup>5</sup> Von 2000 bis 2011 ist der durchschnittliche Zahlbetrag beim Zugang von vollen Erwerbsminderungsrenten von 706 Euro um 16 % auf 596 Euro gesunken. Im Ergebnis hat sich die Zahl der Bezieher von Grundsicherung bei Erwerbsminderung im Zeitraum 2003 bis 2011 um 125 % erhöht. Zum Vergleich: Im selben Zeitraum ist die Zahl der Bezieher einer Grundsicherung im Alter „nur“ um 69 % gestiegen (DRV Bund, Rentenversicherung in Zeitreihen, 2013, S. 276).

ist, mit der Zeiten mit geringeren Verdiensten oder Arbeitslosigkeit unmittelbar vor der Erwerbsminderung besser bewertet werden sollen.<sup>6</sup>

Meines Erachtens reicht dies jedoch noch nicht aus. Auffallend ist, dass nur ca. 30 Prozent der erwerbsgeminderten Bezieher einer Leistung der sozialen Grundsicherung<sup>7</sup> Anspruch auf eine Rente haben; bei den Beziehern einer Grundsicherung wegen Alters sind es circa 70 Prozent.<sup>8</sup> Zurückzuführen sein dürfte dies auf die besondere versicherungsrechtliche Voraussetzung, dass in den letzten fünf Jahren vor Eintritt der Erwerbsminderung drei Jahre mit Pflichtbeiträgen für eine Beschäftigung oder selbstständige Tätigkeit vorliegen müssen. Angesichts der veränderten Situation des Arbeitsmarktes (weniger geschlossene Versicherungsbiographien, wachsender Anteil an nicht pflichtversicherten Selbstständigen und Minijobbern) ist zu vermuten, dass viele Erwerbsgeminderte diese 3/5-Regelung nicht erfüllen.

Mit der Rentenversicherungspflicht für Selbstständige (vgl. Abschnitt II.4) würde sich das Problem für einen großen Teil der Erwerbsgeminderten lösen. Geprüft werden sollte aber auch die gegenseitige Anrechnung von Zeiten in anderen obligatorischen Versorgungssystemen.<sup>9</sup> Bislang jedenfalls werden zum Beispiel

- Versicherungszeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung zwar in der landwirtschaftlichen Alterssicherung berücksichtigt,<sup>10</sup> jedoch nicht umgekehrt, und
- Beschäftigungszeiten eines EU-ausländischen Beamten in der deutschen gesetzlichen Rentenversicherung berücksichtigt,<sup>11</sup> was bei entsprechenden inländischen Zeiten nicht möglich ist und einen Fall von Inländerdiskriminierung<sup>12</sup> darstellen könnte.

---

<sup>6</sup> Vgl. Referentenentwurf eines Gesetzes über Leistungsverbesserungen in der gesetzlichen Rentenversicherung, Artikel 1 Nr. 4.

<sup>7</sup> Mit „sozialer Grundsicherung“ sind im Weiteren die Leistungen nach dem Vierten Kapitel SGB XII gemeint.

<sup>8</sup> DRV Bund, Rentenversicherung in Zeitreihen, 2013, S. 276 f.

<sup>9</sup> Versorgungswerke, Beamte, Richter, Soldaten oder Landwirte.

<sup>10</sup> § 17 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 nach dem Gesetz über die Alterssicherung der Landwirte (ALG).

<sup>11</sup> *Hauschild*, in Hauck/Noftz, EU-Sozialrecht, Stand 3/2013, Art. 60 VO 883/04 Rz. 6 und Rechtliche Arbeitsanweisungen der Regionalträger und der DRV Knappschaft-Bahn-See, Art. 60 EWGV 883/2004 Abschnitt R4.1 vom 28.10.2013.

<sup>12</sup> Inländerdiskriminierung liegt vor, wenn EU-Ausländer aufgrund des EU-Rechts im Inland besser gestellt werden als Inländer (Quelle: <http://www.lexexakt.de/glossar/inlaenderdiskriminierung.php> vom 18.10.2013).

Von Interesse wäre auch eine eingehendere Untersuchung und Diskussion, warum

- in den letzten Jahren bei den Zugängen an Erwerbsminderungsrenten nur zwischen 13 Prozent und 19 Prozent als Renten wegen teilweiser Erwerbsminderung bewilligt wurden<sup>13</sup> und
- Bezieher einer befristeten Erwerbsminderungsrente anstelle von Leistungen der sozialen Grundsicherung nur Leistungen zum Lebensunterhalt nach dem Dritten Kapitel des SGB XII erhalten.<sup>14</sup>

Handlungsbedarf besteht auch hinsichtlich der Rentenhöhe. Die SPD hatte in ihrem Regierungsprogramm zu Recht vorgeschlagen, die Abschläge von bis zu 10,8 Prozent bei Bezug einer Erwerbsminderungsrente abzuschaffen. Die Abschläge sollen Vorteile eines längeren Rentenbezugs ausgleichen. Bei Altersrenten ist dies sinnvoll, nicht aber bei Erwerbsgeminderten, die keine Wahl haben, ob sie diese Rente beziehen oder länger arbeiten wollen.

Mit der Verlängerung der Kindererziehungszeiten für vor 1992 geborene Kinder von einem Jahr auf zwei Jahre („Mütterrente“) soll ein Stück mehr Gerechtigkeit einziehen.<sup>15</sup>

Auf die zu Recht geführte Debatte, ob diese Maßnahme nicht bereits ab dem Zeitpunkt der Rechtsänderung aus Steuermitteln zu finanzieren sei, also ab 2014, soll hier nur hingewiesen werden.<sup>16</sup> Es spricht viel für das Argument, dass Leistungen für Kindererziehende gesamtgesellschaftliche Aufgaben sind und daher auch von der gesamten Gesellschaft über Steuern zu finanzieren sind.

---

<sup>13</sup> DRV Bund, Rentenversicherung in Zeitreihen, 2012, S. 102. Aufgrund der höheren Hürden wäre zumindest ein höherer Anteil von Renten wegen teilweiser als wegen voller Erwerbsminderung zu erwarten gewesen. Es kann nur vermutet werden, dass zu schnell eine volle Rente bewilligt oder die teilweise Rente für eine Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt zu wenig genutzt wird.

<sup>14</sup> Bezieher einer befristeten Erwerbsminderungsrente – die Befristung kann bei medizinisch bedingten Renten bis zu 9 Jahren dauern – befinden sich in der gleichen finanziellen Situation wie Bezieher einer unbefristeten Erwerbsminderungsrente.

<sup>15</sup> Auch wenn die Bewertung der Kindererziehung von vor 1992 geborenen Kindern immer noch hinter der für nach 1991 geborenen Kinder zurückbleibt.

<sup>16</sup> Von 400 Millionen Euro im Jahr 2019 auf fast 2 Milliarden Euro im Jahr 2022 steigend; vgl. Referententwurf eines Gesetzes über Leistungsverbesserungen in der gesetzlichen Rentenversicherung, Deckblatt, S. 2.

## II. Langfristige Herausforderungen in der Alterssicherung

### 1. Grundlegende Weichenstellungen hinterfragen

In ihrem Sozialbericht 2013 hatte die Bundesregierung zum Ausdruck gebracht, Deutschland verfüge dank der rentenpolitischen Maßnahmen der vergangenen Jahre über ein stabiles, belastbares und zukunftsfähiges Alterssicherungssystem. Dies war vom Bundesrat wegen des steigenden Risikos von Altersarmut in Frage gestellt worden.<sup>17</sup>

Die Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt und die rentenrechtlichen Weichenstellungen der letzten zwei Jahrzehnte (Fokussierung auf Beitragssatzstabilisierung; Absenkung des Rentenniveaus, Ausgleich durch zusätzliche Altersvorsorge), haben auch jenseits von Altersarmut Spuren hinterlassen.

So dürfte der Rückgang der durchschnittlichen Rentenanwartschaften pro Versicherungsjahr vom Rentenzugangsjahr 1975 zum Rentenzugangsjahr 2012 um 0,17 Entgeltpunkte bei den Männern<sup>18</sup> insbesondere auf die Zunahme von Niedriglöhnen zurückzuführen sein. Unterstellt man beispielhaft 45 Versicherungsjahre, macht das alleine schon eine monatliche Rentenminderung von ca. 215 Euro aus.

Kumulativ macht sich die Zunahme von Zeiten der Arbeitslosigkeit bemerkbar. Weisen zum Beispiel die Versicherungsbiographien der Geburtsjahrgangskohorte 1942 bis 1946 im bisherigen Bundesgebiet nur 47 Prozent der männlichen Arbeiter Zeiten der Arbeitslosigkeit aus, sind es in der Jahrgangskohorte 1957 bis 1961 voraussichtlich schon 59 Prozent. In den neuen Ländern werden für diese Kohorte sogar 61 Prozent (Männer) beziehungsweise 79 Prozent (Frauen) mit Arbeitsloskeitszeiten erwartet.<sup>19</sup>

Die Auswirkungen eines veränderten Arbeitsmarktes und der Leistungseinschränkungen im Rentenrecht werden auch deutlich, wenn man den geringen Anstieg der Rentenhöhe des Zugangsjahres 2012 gegenüber dem Rentenzugangsjahr 1995 mit der Entwicklung der Verbraucherpreise und der Durchschnittslöhne im gleichen Zeitraum vergleicht.

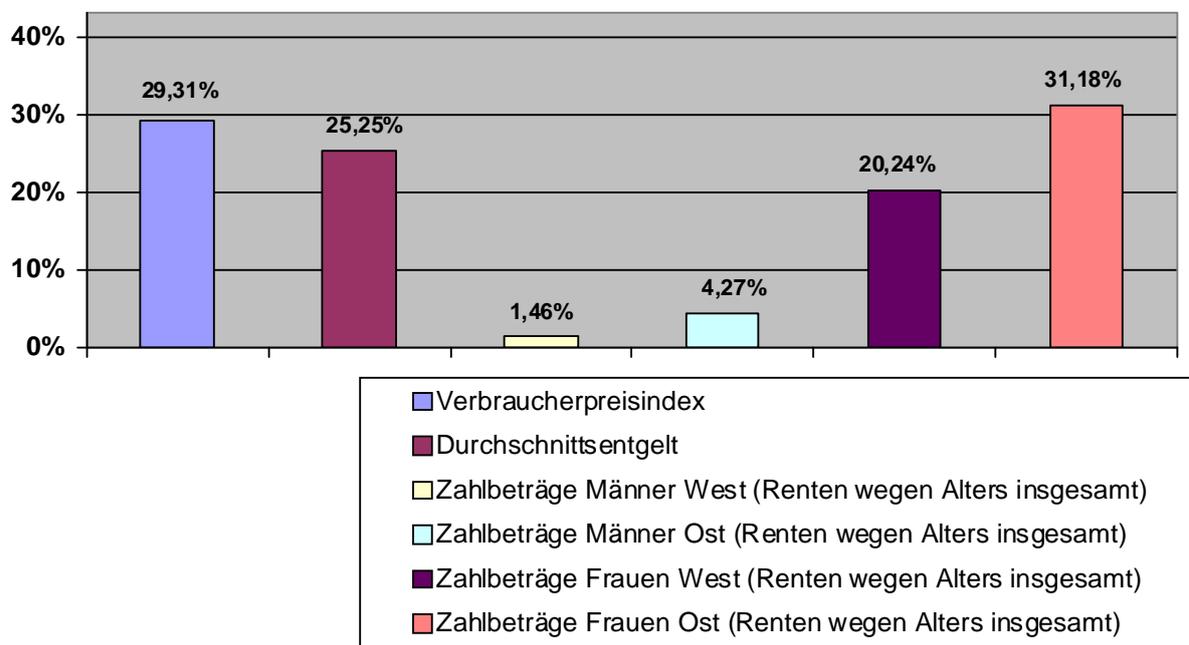
---

<sup>17</sup> BR-Drucks. 580/13.

<sup>18</sup> Bisheriges Bundesgebiet, Versichertenrenten insgesamt; DRV Bund, Deutsche Rentenversicherung in Zeitreihen, 2013, S. 137.

<sup>19</sup> AVID 2005, S. 220.

**Abbildung 1:** Entwicklung der Rentenhöhe zum Durchschnittslohn und Verbraucherpreisanstieg von 1995 bis 2012



Quelle: Eigene Darstellung, Zahlen aus DRV Bund, Deutsche Rentenversicherung in Zeitreihen, 2013.

Stellt man auf den aktuellen Rentenwert ab, also den Gegenwert für ein Jahr Beitragszahlung in Höhe des Durchschnittsverdienstes, so ist dieser im Vergleichszeitraum nur um 19,35 Prozent gestiegen, bleibt also ebenfalls deutlich hinter dem Anstieg des Verbraucherpreisindex und des Durchschnittsentgelts zurück.

Der Koalitionsvertrag der neuen Bundesregierung stimmt optimistisch, dass wir mit der Umsetzung des insbesondere von der nordrhein-westfälischen Landesregierung mehrfach geforderten allgemeinen Mindestlohnes<sup>20</sup> von 8,50 Euro und mit der Durchsetzung der tariflich vereinbarten Branchenmindestlöhne in allen Branchen über die Öffnung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes zumindest auf dem Arbeitsmarkt Rahmenbedingungen schaffen, die den Aufbau einer angemessenen Altersversorgung ermöglichen.

Aber wie sieht es mit den rentenpolitischen Weichenstellungen aus? War die Entscheidung richtig, das Leistungsniveau der gesetzlichen Rentenversicherung zu reduzieren und stattdessen auf eine stärkere betriebliche und private Altersvorsorge zu setzen?

<sup>20</sup> Vgl. zum Beispiel BR-Drucks. 814/10 und BR-Drucks. 136/13.

Begründet worden war die Entscheidung mit der sinkenden Geburtenzahl und der steigenden Lebenserwartung<sup>21</sup>, also mit der prognostizierten demographischen Entwicklung. Auch in den heutigen Debatten wird dies immer wieder als Rechtfertigung für die getroffenen Maßnahmen und zur Abwehr von Forderungen nach einer Überprüfung dieser Entscheidung angeführt.

Dass die zu erwartende demographische Entwicklung sich keineswegs katastrophal auswirken muss, wird von einigen Demographen bereits seit Jahren betont; angekommen ist dies in der politischen Debatte bislang nicht. So ist zu bedenken, dass

- die anstehenden Veränderungen in der Altersstruktur nur eine Tendenz fortsetzen, die schon seit über 100 Jahren zu verzeichnen ist. Der Altenquotient (Anzahl der 15- bis 65-Jährigen auf einen über 65-Jährigen) hat sich vom Jahr 1900 bis zum Jahr 2000 von 12,4 auf 4,1 verringert. Für 2050 wird erwartet, dass auf einen über 65-Jährigen zwei 15- bis 65-Jährige kommen werden.
- der veränderte Altersaufbau auch dazu führt, dass weniger Kinder und Jugendliche zu versorgen sind<sup>22</sup> und die Arbeitslosigkeit zurückgehen dürfte und
- die Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre eine Neujustierung des Altenquotienten erfordert.<sup>23</sup>

Trotz der demographischen Veränderungen der letzten 100 Jahre ist es Deutschland gelungen, ein umfassendes System der sozialen Sicherung auf- und auszubauen. Der Produktivitätsfortschritt machte es möglich. Unter der Voraussetzung, dass die Arbeitnehmer adäquat am Wachstum der Arbeitsproduktivität und der Wertschöpfung partizipieren, können immer weniger jüngere Menschen die Altersversorgung von immer mehr älteren Menschen finanzieren.<sup>24</sup>

Unterstellt, Arbeitsproduktivität sowie Löhne und Gehälter würden bis 2050 jährlich um 1 Prozent steigen, würde der Durchschnittsverdiener statt circa 2.840 Euro (2013) im Jahr 2050 inflationsbereinigt 4 063 Euro verdienen. Das gäbe Raum für höhere Beitragssätze, über die die Finanzgrundlagen der Rentenversicherung zukunftsfest stabilisiert werden könnten. Voraussetzung ist natürlich, dass Löhne und

---

<sup>21</sup> Vgl. Gesetzesbegründung zum Altersvermögensgesetz, BT-Drucks. 14/5068, S. 1.

<sup>22</sup> Wobei hier gleichwohl ein Ausbau der Leistungen erforderlich ist, siehe Abschnitt I.

<sup>23</sup> So *Bingler/Bosbach*, Deutsche Rentenversicherung 2004, S. 725 ff.

<sup>24</sup> *Bingler/Bosbach*, a. a. O., S. 745 ff.

Gehälter im Tempo der Produktivität und Inflation steigen. Auch die Finanzierung der Rentenversicherung ist also eine Frage der Verteilung.

Nur am Rande sei vermerkt: die häufig ins Feld geführten Auswirkungen einer Beitragssatzerhöhung auf die Unternehmenskosten werden deutlich überschätzt. Eine Anhebung des Beitragssatzes um einen Prozentpunkt führt zu einer Erhöhung der Lohnnebenkosten um etwa 1,5 Prozent und der Personalgesamtkosten um 0,35 Prozent.<sup>25</sup> Verglichen mit den aktuellen Energiekostensteigerungen und der Rohstoffkostenentwicklung sind dies eher moderate Größenordnungen.

Es gibt also durchaus gute Gründe, über den seinerzeitigen Paradigmenwechsel noch einmal nachzudenken. Zumal das damit verfolgte Ziel eines stabilen Sicherungssystems mit privater, betrieblicher und staatlicher Altersvorsorge bislang nicht erreicht worden ist. Die Bilanz der staatlich geförderten zusätzlichen Altersversorgung fällt nach über 10 Jahren eher schlecht aus.

Die Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung lässt insbesondere in den klein- und mittelständischen Unternehmen weiterhin zu wünschen übrig. Eine Umfrage des nordrhein-westfälischen Ministeriums für Arbeit, Integration und Soziales NRW unter 10 000 klein- und mittelständischen Unternehmen hat ergeben, dass in 61 Prozent der nordrhein-westfälischen Unternehmen mit bis zu 500 Mitarbeitern kein arbeitgeberfinanziertes Versorgungssystem existiert und in etwa 40 Prozent keine Entgeltumwandlung betrieben wird. Immerhin 18,3 Prozent der befragten Arbeitgeber gaben an, von der Errichtung einer arbeitgeberfinanzierten betrieblichen Altersversorgung abzusehen, weil sie ihnen zu kompliziert erscheint. 15,7 Prozent sehen den Personalaufwand als zu hoch an.<sup>26</sup> Die Vorbehalte sind verständlich, da gerade klein- und mittelständische Unternehmen in vielen Fällen nicht über firmeninterne Fachleute verfügen.

Die Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung – wie im Koalitionsvertrag angekündigt – zu erhöhen, ist wünschenswert; ob dies gelingt, ist aber fraglich. Insbesondere wird sich die Frage stellen, ob der Vielfalt an Gestaltungsmöglichkeiten oder aber einer Vereinfachung der Vorzug gegeben werden soll. Für beide Wege werden gute Argumente angeführt.

---

<sup>25</sup> Vgl. *Bäcker*, Lohnnebenkosten als Dreh- und Angelpunkt für den Arbeitsmarkt, Soziale Sicherheit 2008, S. 335 ff.

<sup>26</sup> Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen: Verbreitung und Akzeptanz der zusätzlichen Altersversorgung in Nordrhein-Westfalen, 2013.

In Betracht kommen auch Maßnahmen wie:

- stärkere Einbindung der Tarifpartner durch die Schaffung tariflicher betriebsübergreifender Versorgungswerke,
- obligatorische Beteiligung der Arbeitgeber an der Entgeltumwandlung (z. B. in Höhe der eingesparten Sozialversicherungsbeiträge),
- Einführung tariflicher oder gesetzlicher Opting-out-Modelle, um möglichst viele Arbeitnehmer einzubeziehen.

Aber: Im Erfolgsfall werden mit der betrieblichen Altersversorgung nur Arbeitnehmer erreicht. Arbeitslose, in Privathaushalten Tätige und Selbstständige haben von vornherein gar nicht die Chance, von den Vorteilen einer Betriebsrente zu profitieren. Dies sind bundesweit fast acht Millionen Menschen, die von einem grundlegenden Baustein der Vorsorge ausgeschlossen werden.

Auch die bei der privaten Altersvorsorge erreichten Ergebnisse bleiben bislang trotz aller Fördermaßnahmen - alleine die Ausgaben für die Zulagen haben sich im Jahr 2012 auf ca. 3,1 Milliarden Euro belaufen<sup>27</sup> - hinter den Erwartungen zurück:

- Der jährliche Zuwachs an Riester-Verträgen ist ins Stocken geraten, es scheint eine Marktsättigung eingetreten zu sein. Etwa ein Fünftel der Verträge sind inzwischen ruhend gestellt.<sup>28</sup>
- Gerade einmal 45 Prozent der Berechtigten riestern. In den unteren Einkommenschichten, also gerade dort, wo die zusätzliche Altersvorsorge am dringendsten benötigt wird, ist der Anteil mit lediglich 25 Prozent noch geringer.<sup>29</sup>
- Die Renditen der Altersvorsorgeprodukte sind aufgrund der Situation auf den Finanzmärkten und inflationsbedingter Entwertung des angesparten Kapitals äußerst gering. So muss ein Sparer im günstigsten Fall 79 Jahre alt werden, um eine Rendite von 2,5 Prozent zu erreichen. Im schlechtesten Fall müsste er ganze 124 Jahre leben.<sup>30</sup>
- Die eingezahlten Beiträge sind oft zu niedrig, um am Ende des Erwerbslebens tatsächlich eine auskömmliche Rente zu ermöglichen. In vielen Fällen wird nicht

---

<sup>27</sup> Sozialbericht 2013 der Bundesregierung, S. 195.

<sup>28</sup> Bundesministerium für Arbeit und Soziales, [www.bmas.de](http://www.bmas.de); Die ursprüngliche Meldung, die Zahl sei im ersten Quartal 2013 gesunken, wurde inzwischen korrigiert.

<sup>29</sup> Daten der SAVE-Studie 2011.

<sup>30</sup> Hagen/Kleinlein, DIW Wochenbericht Nr. 47/2011, Zehn Jahre Riester-Rente, S. 11.

der für die volle Zulagenförderung erforderliche Mindesteigenbeitrag geleistet. In Nordrhein-Westfalen schöpfen nur 54,9 Prozent der Sparer die Förderung voll aus. 19 Prozent erhalten nicht einmal die Hälfte der ihnen eigentlich zustehenden Zulagen.<sup>31</sup>

- Wer in Zeiten schlechter Börsenwerte in Rente geht, dessen Wertpapiere lassen sich nicht gewinnbringend verkaufen. Die Marktentwicklung und das Renteneintrittsalter lassen sich aber kaum planen bzw. verschieben. Eine vorausschauende Altersvorsorge ist auf einer solchen Grundlage nicht möglich.
- Kursschwankungen machen sich bei geringen Sparbeträgen stärker bemerkbar als bei höheren Summen. Die kapitalgedeckte Altersvorsorge ist damit für Geringverdiener risikoreicher als für Menschen mit höherem Einkommen.<sup>32</sup>

Diese Unzulänglichkeiten der kapitalgedeckten Altersvorsorge können durch gesetzgeberisches Handeln schwer beseitigt werden. Es ist also Skepsis angebracht, ob das angestrebte 3-Säulen-Modell in dieser Ausgestaltung - mit einer schlankeren Säule gesetzlicher Rentenversicherung und stärker dimensionierten Säulen betrieblicher und privater Altersvorsorge - die gewünschte Stabilität erreicht, die nötig ist, um eine angemessene Absicherung im Alter zu gewährleisten.

Sollte man zu dem Ergebnis kommen, dass dies unwahrscheinlich ist, muss über Alternativen nachgedacht werden. Dabei sollten meines Erachtens zwei Themen im Vordergrund stehen, nämlich: die Stabilisierung des Rentenniveaus und die Absicherung von Geringverdienern.

## 2. Rentenniveau

Das Rentenniveau beschreibt das Verhältnis der Rente eines Versicherten, der 45 Versicherungsjahre aufweist und stets im Durchschnitt verdient hat, zum Einkommen eines Durchschnittsverdieners. Während es bis zum Jahr 2004 als Nettorentenniveau nach Steuern<sup>33</sup> ausgewiesen wurde, wird es seit 2005 wegen des Übergangs auf die

---

<sup>31</sup> Statistik der Zulagenstelle für Altersvermögen für das Beitragsjahr 2009; RVaktuell 07/2013, S. 159 ff.

<sup>32</sup> Hagen/Kleinlein, DIW Wochenbericht Nr. 47/2011, Zehn Jahre Riester-Rente, S. 12.

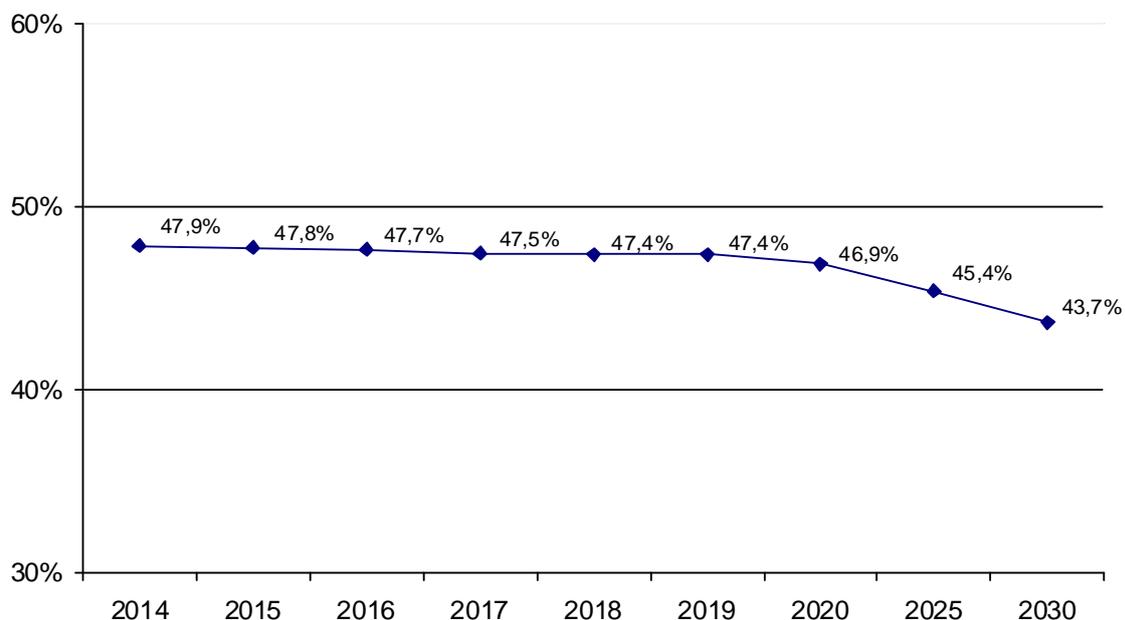
<sup>33</sup> Standardrente abzüglich der darauf entfallenden Sozialabgaben (Kranken- und Pflegeversicherung) wurde ins Verhältnis gesetzt zum Durchschnittsverdienst desselben Jahres gemindert um die durch-

nachgelagerte Besteuerung der Renten auf Nettorentenniveau vor Steuern<sup>34</sup> umgestellt.

Zum Zeitpunkt der Umstellung betrug das Sicherungsniveau vor Steuern 52,6 Prozent, was seinerzeit einem Nettorentenniveau nach alter Definition von 68,6 Prozent entsprach. Im Jahr 2013 lag das Rentenniveau vor Steuern bei 48,7 Prozent. Das Rentenniveau soll zum Zwecke der Beitragssatzstabilisierung weiter sinken, und zwar auf nicht unter 46 Prozent im Jahr 2020 bzw. 43 Prozent im Jahr 2030.

Nachfolgende Abbildung 2 zeigt die derzeit vorausberechnete Entwicklung des Rentenniveaus vor Steuern:

**Abbildung 2:** Entwicklung des Rentenniveaus



Quelle: Eigene Darstellung, Zahlen aus dem Gesetzentwurf RV-Leistungsverbesserungsgesetz, BT-Drs. 25/14

---

schnittlichen Sozialabgaben und Steuern. Aus dieser Zeit stammt noch die bekannte Zielgröße 70 Prozent Rentenniveau, auch wenn diese bereits im Jahr 2001 aufgegeben wurde.

<sup>34</sup> Standardrente abzüglich der darauf entfallenden Sozialabgaben (Kranken- und Pflegeversicherung) im Verhältnis zum Durchschnittsverdienst desselben Jahres abzüglich der darauf entfallenden durchschnittlichen Sozialabgaben (Kranken-, Pflege-, Renten- und Arbeitslosenversicherung) einschließlich des durchschnittlichen Aufwands zur zusätzlichen staatlich geförderten Altersvorsorge von jetzt 4 Prozent.

In absoluten Zahlen ausgedrückt bedeutet dies, dass ein Durchschnittsverdiener beim heutigen Rentenniveau<sup>35</sup> über 28 Jahre, bei einer Absenkung des Rentenniveaus auf 43 Prozent über 31 Jahre Beiträge zahlen muss, um eine Rente oberhalb des durchschnittlichen monatlichen Grundsicherungsbedarfs von 719 Euro<sup>36</sup> zu erhalten. Die tatsächlichen Auswirkungen der Rentenniveauabsenkung werden jedoch erst deutlich, wenn man berücksichtigt, dass die wenigsten Rentenbezieher 45 Jahre lang durchgehend gearbeitet und gleichmäßige Sozialabgaben gezahlt haben.<sup>37</sup> Angesichts dieser Zahlen sollte der Vorschlag des Deutschen Gewerkschaftsbundes geprüft werden, das Rentenniveau bei ca. 50 Prozent zu stabilisieren<sup>38</sup> und zur Vermeidung eines allzu starken Beitragssatzanstiegs eine Demographiereserve aufzubauen.<sup>39</sup>

Abbildung 3 zeigt, dass Beschäftigte mit einem Durchschnittseinkommen bei einem Sicherungsniveau von 50 % etwa 27 Beitragsjahre brauchen, um eine Rente oberhalb des durchschnittlichen Grundsicherungsbedarfs von 719 Euro zu erhalten; bei einer Anhebung des Sicherungsniveaus auf 53 % wären es etwa 26 Beitragsjahre.

---

<sup>35</sup> Aktueller Rentenwert (28,14 Euro) und Rentenniveau erstes Halbjahr 2014.

<sup>36</sup> Bruttobedarf über 65 Jahre, Stand 31.12.2013; <https://www.destatis.de>.

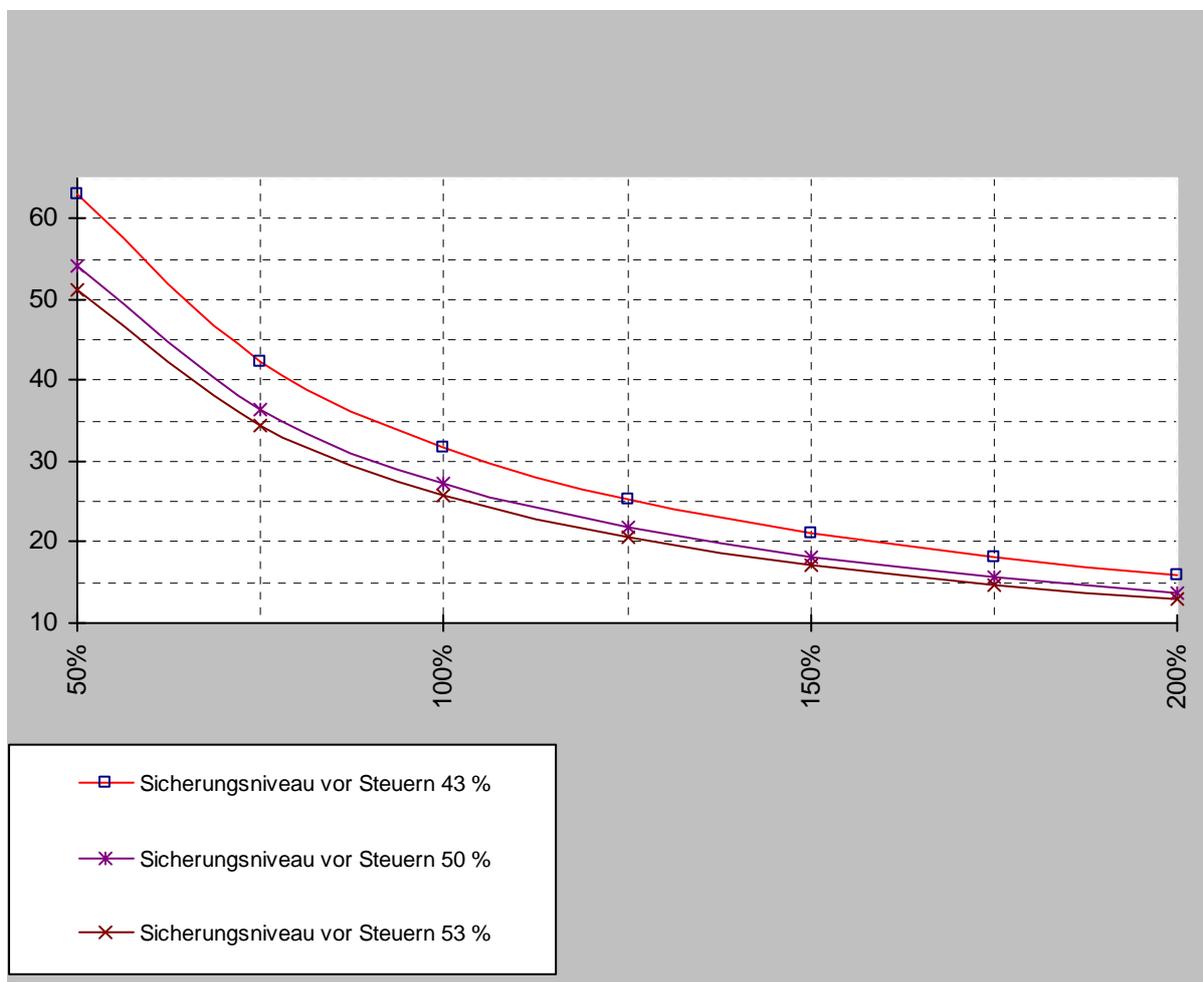
<sup>37</sup> Aktuell liegen die durchschnittlichen Versicherungsjahre aus Beitrags- und (überwiegend geringer bewerteten) beitragsfreien Zeiten für Männer bei 40,8 und für Frauen bei 32,0 Jahren; DRV Bund, Rentenversicherung in Zeitreihen, 2013, S. 133 ff.

<sup>38</sup> Die SPD hatte sich in ihrem Regierungsprogramm diesem Vorschlag angeschlossen. Papier der SPD vom 24.11.2012, Rentenniveau bei knapp 50 %.

<sup>39</sup> Statt den Beitragssatz bei vorhandenen Spielräumen zu senken, sollte er in jährlichen Schritten um je 0,3 Prozentpunkte bis zum Jahr 2019 angehoben werden. Damit könne sichergestellt werden, dass der Beitragssatz trotz Stabilisierung des Rentenniveaus auf 50 Prozent im Jahr 2030 bei 22 Prozent gehalten wird. Pressemitteilung DGB vom 18.März.2013. Erforderlich sind aber auch Überlegungen, wie die so geschaffene Demographiereserve sicher angelegt werden kann: insbesondere sicher vor nicht sachgemäßen Rückgriffen zukünftiger Finanzminister.

Für eine Stabilisierung oder Erhöhung des Rentenniveaus sind Änderungen an der Rentenanpassungsformel erforderlich; die verschiedentlich vorgeschlagene Streichung des Altersvorsorgeanteils würde – ohne hier näher darauf einzugehen - wahrscheinlich nicht ausreichen.

**Abbildung 3:** Erforderliches Einkommen und Anzahl der Beitragsjahre für Rente über Grundsicherungsbedarf



Quelle: Eigene Darstellung und Berechnung, erforderliche Beitragsjahre zur Deckung des durchschnittlichen Grundsicherungsbedarfs im Alter von 719 Euro (2012) in Abhängigkeit von individueller Entgeltposition und Sicherungslevel vor Steuern (nach Abzug der Sozialabgaben in Höhe von 8,2 Prozent Krankenversicherung, 2,3 Prozent Pflegeversicherung kinderlos), ohne Rente nach Mindesteinkommen.

Selbst wenn das Rentenniveau drei Prozentpunkte höher als nach dem Vorschlag von SPD und DGB wäre,<sup>40</sup> könnte dies unter Umständen mit einem Beitragssatz von 22 Prozent finanziert werden, weil die im DGB-Vorschlag noch vorgesehene Aussetzung der Anhebung der Altersgrenzen nicht erfolgt. Allerdings geht diese Konzeption vollumfänglich nur auf, wenn die Mütterrente langfristig nicht aus Beitrags-, sondern aus Steuermitteln finanziert wird (vgl. Abschnitt I.).

<sup>40</sup> Nach der Faustformel (zwei Prozentpunkte höheres Rentenniveau entsprechen einem zusätzlichen Beitragssatzpunkt) würde ein drei Prozentpunkte höheres Rentenniveau anderthalb Beitragssatzpunkte erfordern.

Entlastend würde sich auch die Einbeziehung der Selbstständigen<sup>41</sup> auswirken. Hinzu kämen weitere finanzielle Spielräume, weil die zum Ausgleich der Absenkung des Rentenniveaus eingeführte staatliche Förderung der zusätzlichen Altersversorgung nicht mehr zwingend erforderlich wäre.<sup>42</sup> Ein höheres Leistungsniveau der Rentenversicherung hätte außerdem sinkende Kosten für die soziale Grundsicherung zur Folge.<sup>43</sup>

### 3. Bessere Absicherung von Geringverdienern

Die Rente ist beitragsorientiert. Folglich führen niedrige Beiträge zu entsprechend geringen Rentenleistungen. Wenn aber Versicherte trotz langjähriger Beitragszahlung nur eine Rente bekommen, die unterhalb der sozialen Grundsicherung liegt, ist dies - auch verfassungsrechtlich - bedenklich.

Bei einer Absenkung des Rentenniveaus auf 43 Prozent würde selbst bei einem unterstellten Mindestlohn von 8,50 Euro die Rente nach 45 Versicherungsjahren nur 519 Euro<sup>44</sup> betragen. Bei einem Rentenniveau von 50 Prozent läge der Betrag bei 601 Euro, bei einem Rentenniveau von 53 Prozent bei 640 Euro.<sup>45</sup> Zum Vergleich: der durchschnittliche monatliche Grundsicherungsbedarf im Alter lag im Jahr 2012 bei 719 Euro.<sup>46</sup>

Von daher sind dringend weitere gegensteuernde Maßnahmen erforderlich. Beide Regierungsparteien hatten vor der Wahl Verbesserungen für langjährige Beitragszahler mit geringen Rentenanwartschaften vorgesehen. Aus der Solidarrente der SPD<sup>47</sup> und der Lebensleistungsrente der CDU<sup>48</sup> ist im Koalitionsvertrag eine „solidarische Lebensleistungsrente“ geworden. Das ist ein wichtiges Signal für alle Geringverdiener, auch wenn die Lebensleistungsrente voraussichtlich erst 2017 Realität wird.

---

<sup>41</sup> Vgl. Abschnitt II. 4.

<sup>42</sup> Im Jahre 2012 wurden 3,1 Milliarden Euro an Zulagen gezahlt. Sozialbericht 2013 der Bundesregierung, S. 195.

<sup>43</sup> Ausgaben für soziale Grundsicherung im Jahr 2012: 4,934 Milliarden Euro; Statistisches Bundesamt, Einnahmen Ausgaben nach dem SGB XII.

<sup>44</sup> Nach Abzug Kranken- und Pflegeversicherung der Rentner (KVdR/PVdR), heutige Werte.

<sup>45</sup> Jeweils nach Abzug KVdR/PVdR, heutige Werte.

<sup>46</sup> [www.destatis.de](http://www.destatis.de).

<sup>47</sup> In der ersten Säule hatte sich die SPD für Verbesserungen für langjährig Versicherte mit niedrigen Verdiensten ausgesprochen, die an die sogenannte Rente nach Mindesteinkommen erinnerten. Ergänzend war eine steuerfinanzierte Solidarrente von mindestens 850 Euro innerhalb einer zweiten Säule der Grundsicherung vorgesehen, wenn 30 Beitragsjahre/40 Versicherungsjahre vorliegen.

<sup>48</sup> Die CDU hatte einen Zuschuss zur Rente (Erhöhung auf 850 Euro, „Lebensleistungsrente“) für Personen vorgesehen, die 40 Jahre lang rentenversichert waren und privat vorgesorgt haben.

In der ersten Stufe sollen die Entgeltpunkte für Versicherte angehoben werden, die mindestens 40 Jahre Beiträge gezahlt (bis zu fünf Jahre Arbeitslosigkeit sollen wie Beitragsjahre behandelt werden) und weniger als 30 Entgeltpunkte haben. In einer Übergangszeit bis 2023 sollen 35 Beitragsjahre ausreichen, nach Ablauf dieser Übergangszeit soll die Aufstockung der Entgeltpunkte von einer zusätzlichen Altersvorsorge abhängig gemacht werden.

Der Koalitionsvertrag sagt nicht, wie die Anhebung der Entgeltpunkte vorgenommen werden soll. Eine generelle Aufstockung auf 30 Entgeltpunkte dürfte angesichts der zweiten Stufe der Lebensleistungsrente (siehe unten) auszuschließen sein.

Von daher kann man wohl davon ausgehen, dass es sich bei der ersten Stufe der Lebensleistungsrente um eine Umschreibung des bestehenden Modells der Rente nach Mindesteinkommen (§ 262 SGB VI) handelt.

Demnach werden die Entgeltpunkte um die Hälfte, höchstens auf 0,75 Entgeltpunkte pro Jahr, erhöht (40 Jahre x 0,75 Entgeltpunkte = 30 Entgeltpunkte).

Der Klammerhinweis im Koalitionsvertrag auf eine Einkommensprüfung kann so verstanden werden, dass diese wie bei der geltenden Rente nach Mindesteinkommen so vorzunehmen ist, dass weniger als 0,75 Entgeltpunkte pro Beitragsjahr vorliegen müssen. Eine Bedürftigkeitsprüfung für eine Rentenleistung wäre jedenfalls nicht sachgerecht, weil dies zu einer Vermischung von beitragsorientierter Rente und bedarfsabhängiger Fürsorge führen würde.

Die Rentenberechnung nach Mindesteinkommen führt zwar unbestritten zu Nivellierungen der Rentenhöhe. So erhalten zum Beispiel alle Versicherten, die zwischen 50 und 75 Prozent des Durchschnittseinkommens versichert haben, bei der gleichen Anzahl von Versicherungsjahren den gleichen Rentenbetrag. Vor dem Hintergrund, dass die Rentenversicherung eine Sozialversicherung ist, ist ein solcher sozialer Ausgleich aber legitim. Im Übrigen besteht mit der Anknüpfung der Aufstockung an das durch Beiträge versicherte individuelle Einkommen und über die zu berücksichtigenden Versicherungsjahre auch noch ein hinreichendes Stück Lohn- und Beitragsbezogenheit.

Fragwürdig ist jedoch, Leistungen, die die gesetzliche Rentenversicherung im Rahmen des solidarischen Ausgleichs erbringt, von einer zusätzlichen Altersvorsorge abhängig zu machen. Woher sollen Menschen mit niedrigen Verdiensten das Geld

für eine zusätzliche Altersvorsorge nehmen? Verwiesen sei auf die Ausführungen zu den bisherigen „Erfolgen“ privater Altersvorsorge!

Bei der Weiterentwicklung der Rente nach Mindesteinkommen wird zu prüfen sein, ob die Anhebung auf Zeiten mit einer Vollzeitbeschäftigung - zumindest für die Zukunft, für die Vergangenheit dürften Umsetzungsprobleme bestehen - beschränkt werden sollte. Versicherte, die Teilzeit gearbeitet haben, könnten eine Anhebung nur dann erhalten, wenn dafür wichtige Gründe, wie zum Beispiel Kindererziehung oder Pflege von Familienangehörigen vorgelegen haben.

Im Ergebnis würde die Rente nach Mindesteinkommen dazu führen, dass Versicherte mit einem Stundenlohn von 8,50 Euro nach 45 Versicherungsjahren und einem Rentenniveau von 43 Prozent eine Rente von 750 Euro erhalten würden; bei einem Rentenniveau von 50 Prozent würde sich der Betrag auf 873 Euro, bei einem Rentenniveau von 53 Prozent auf 925 Euro belaufen.<sup>49</sup> Dies wäre also deutlich mehr als der durchschnittliche monatliche Grundsicherungsbedarf im Alter von 719 Euro.

In der zweiten Stufe soll die solidarische Lebensleistungsrente für diejenigen greifen, die trotz der Aufwertung in der ersten Stufe nicht auf 30 Entgeltpunkte kommen. Damit dürfte klar sein, dass für die zweite Stufe der Lebensleistungsrente die gleichen Voraussetzungen gelten sollen, wie für die erste Stufe (40 Beitragsjahre, in der Übergangsphase 35 Jahre, danach auch zusätzliche Vorsorge).

Werden in der ersten Stufe nicht 30 Entgeltpunkte erreicht (zum Beispiel weil die vorhandenen 15 Entgeltpunkte auf 22,5 Entgeltpunkte aufgestockt werden), sollen die Entgeltpunkte zusätzlich auf 30 (in diesem Beispiel also um 7,5 Entgeltpunkte) aufgestockt werden. Auf diese Weise soll sichergestellt werden, dass langjährige Beitragszahler auf ein Alterseinkommen von etwa 850 Euro (30 Entgeltpunkte multipliziert mit dem aktuellen Rentenwert von 28,14 Euro = 844 Euro) kommen. Allerdings soll diese Aufstockung bedarfsabhängig erfolgen, was zu einer (meines Erachtens problematischen) Vermischung von lohn- und beitragsorientierten Rente mit bedürftigkeitsorientierter Sozialhilfe führen würde.<sup>50</sup> Von daher wäre es meines Erachtens zu begrüßen, wenn aufgrund eines höheren Rentenniveaus und der Rente nach Mindesteinkommen auf die zweite Stufe der Lebensleistungsrente verzichtet werden

---

<sup>49</sup> Jeweils nach Abzug von KVdR/PVdR, heutige Werte.

<sup>50</sup> Insoweit gelten die gleichen Argumente, die seinerzeit bei der Einführung der sozialen Grundsicherung gegen deren Durchführung durch die Rentenversicherung angeführt worden waren; vgl. dazu ausführlich Deutsche Rentenversicherung 2001, S. 267.

könnte. Sollte sie dennoch erforderlich sein, würde ich einer Durchführung durch die Träger der Grundsicherung den Vorzug geben wollen.

#### **4. Versicherungspflicht für Selbstständige**

Seit 1991 ist die Selbstständigenquote in Deutschland um fast 26 Prozent gestiegen. Es ist davon auszugehen, dass auf diese Weise viele potentielle Arbeitsplätze für eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung verloren gegangen sind; in nicht kleiner Zahl wohl auch, um gerade der Versicherungspflicht zu entgehen.

Diese Entwicklung führt nicht nur zu einer Erosion des versicherten Personenkreises und damit zu weniger Beitragseinnahmen. Ein großer Teil dieser Menschen ist auch nicht gegen die Risiken Alter, Erwerbsminderung und Tod abgesichert. Nach Schätzungen des Sachverständigenrates waren in Deutschland von den insgesamt knapp 4,3 Millionen Selbstständigen im Jahr 2010 etwa 80 Prozent (circa 3,4 Millionen) ohne obligatorische Alterssicherung.<sup>51</sup> Für diese Selbstständigen besteht damit ein hohes Armutrisiko. Ehemals Selbstständige sind doppelt so häufig auf Grundsicherung angewiesen wie ehemals Beschäftigte.<sup>52</sup> Eine ausreichende Vorsorge liegt nicht nur im Interesse der Selbstständigen. Auch der Gesellschaft ist sie ein Anliegen, da diese sonst durch die Gewährung von Sozialhilfeleistungen, insbesondere sozialer Grundsicherung, eintreten muss. Obwohl CDU und SPD<sup>53</sup> in ihren Regierungsprogrammen eine bessere Absicherung von Selbstständigen befürwortet hatten, ist dieser Punkt nicht in den Koalitionsvertrag aufgenommen worden.

Eine obligatorische Absicherung der Selbstständigen kann grundsätzlich privatwirtschaftlich oder in der gesetzlichen Rentenversicherung erfolgen. Dabei ist aber zu bedenken, dass nur ein auf Dauer angelegtes Versicherungsverhältnis einen ausreichenden Schutz im Alter und im Falle einer Erwerbsminderung erwarten lässt.

Das Bild der Selbstständigkeit hat sich in den letzten Jahren deutlich gewandelt. Bei den bisher nicht obligatorisch abgesicherten selbstständig Tätigen stellt die selbstständige Erwerbstätigkeit oft nur eine kurze Episode innerhalb ihres Versicherungs-

---

<sup>51</sup> Jahresgutachten 2011/2012 des Sachverständigenrates, Achstes Kapitel, S. 318.

<sup>52</sup> Alterssicherungsbericht 2012, S. 18.

<sup>53</sup> Das Regierungsprogramm der CDU sah vor, bisher nicht obligatorisch abgesicherte Selbstständige zu einer Versicherung für das Alter und bei Erwerbsminderung zu verpflichten. Sie sollen dabei die Wahl zwischen einer Absicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung und einer privatwirtschaftlichen Absicherung haben. Regierungsprogramm CDU 2013, S. 46. Die SPD hatte in ihrem Regierungsprogramm eine Rentenversicherungspflicht für alle noch nicht obligatorisch abgesicherten Selbstständigen vorgesehen. Regierungsprogramm SPD 2013, S. 81.

lebens dar. Der zunehmende Wechsel zwischen abhängiger Beschäftigung und selbstständiger Tätigkeit führt häufig dazu, dass der Erwerbsminderungsrentenschutz in der gesetzlichen Rentenversicherung verloren geht, weil durch die fehlenden Pflichtbeiträge die erforderliche 3/5-Regelung nicht mehr erfüllt werden kann (vgl. Abschnitt I.). Private Versicherungsverträge führen bei Unterbrechung bzw. Aufgabe der selbstständigen Tätigkeit entweder zu diskontinuierlichen Versicherungsverläufen oder zu einer unzumutbaren Mehrfachbelastung für den Betroffenen. Von daher sollten alle nicht obligatorisch abgesicherten Selbstständigen in der Rentenversicherung pflichtversichert werden.

Eine Einbeziehung aller bisher nicht obligatorisch abgesicherten Selbstständigen würde zudem zu einer Stabilisierung der Finanzlage der gesetzlichen Rentenversicherung beitragen. Den Beitragseinnahmen würden zwar langfristig auch Ausgaben gegenüberstehen. Zunächst aber würde sich bereits bei gleich bleibender Selbstständigquote ein um 0,61 Prozentpunkte geringerer Beitragssatz ergeben können, bei ansteigender Selbstständigquote ein um 0,72 Prozentpunkte geringerer Beitragssatz. Darüber hinaus würden sich der aktuelle Rentenwert um bis zu 1,69 Euro und auch das Rentenniveau erhöhen.<sup>54</sup> Es spricht also einiges dafür, nicht obligatorisch abgesicherte Selbstständige in die Pflichtversicherung aufzunehmen.

### **III. Zusammenfassung und Ausblick**

Die neue Bundesregierung hat schon Anfang 2014 begonnen, die im Koalitionsvertrag verabredeten rentenpolitischen Vorhaben umzusetzen. Es sollte deutlich geworden sein, dass mittel- bis langfristig weiterer Handlungsbedarf besteht. Und zwar sowohl über das in den letzten Jahren diskutierte Thema der Armutsvermeidung als auch über das hinaus, was von den Regierungsparteien im Koalitionsvertrag verabredet wurde.

Dabei geht es nicht darum, angesichts gut gefüllter Kassen Wohltaten zu verteilen. Aber eine Rentenpolitik, die einen möglichst niedrigen Beitragssatz zum Primärziel erklärt, verfehlt das wichtigste Ziel der Rentenversicherung: nämlich eine ausreichende Absicherung gegen die Risiken Alter, Erwerbsminderung und Tod.

---

<sup>54</sup> DRV-Schriften Band 86: Szenarien einer Eingliederung der Selbstständigen ohne obligatorische Altersvorsorge in die gesetzliche Rentenversicherung.

Neben den geplanten Initiativen,

- zur Einführung eines einheitlichen Mindestlohns von 8,50 Euro,
- zur Förderung lebenslanger Aus- und Weiterbildung sowie
- zur Schaffung altersgerechter Arbeitsplätze,

die nunmehr von der großen Koalition auf den Weg gebracht werden, bedarf es Änderungen im Rentensystem, die teilweise über das hinaus gehen, was in dieser Legislaturperiode zu leisten sein wird.

Dem sollte eine offene Debatte vorangehen, ob denn die Weichenstellungen des Jahres 2001 erfolgreich und zielführend waren. Dazu will der vorliegende Artikel einen Beitrag leisten.

**Herausgeber**

Ministerium für Arbeit,  
Integration und Soziales  
des Landes Nordrhein-Westfalen  
Fürstenwall 25  
40219 Düsseldorf  
Fax: 0211 855-3211  
info@mais.nrw.de

www.mais.nrw.de

**Umschlaggestaltung**  
designbüro andreamischok

**Druck**

Hausdruck

Diese Publikation ist urheberrechtlich geschützt.  
Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom  
Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der  
vorherigen Zustimmung des Herausgebers.

Düsseldorf, Juli 2014

Diese Druckschrift wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit der Landesregierung Nordrhein-Westfalen herausgegeben. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlwerbenden oder Wahlhelfern während eines Wahlkampfes zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Landtags-, Bundestags- und Kommunalwahlen sowie auch für die Wahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments.

Missbräuchlich ist insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen, an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken oder Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist gleichfalls die Weitergabe an Dritte zum Zwecke der Wahlwerbung. Eine Verwendung dieser Druckschrift durch Parteien oder sie unterstützende Organisationen ausschließlich zur Unterrichtung ihrer eigenen Mitglieder bleibt hiervon unberührt.

Unabhängig davon, wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Schrift der Empfängerin oder dem Empfänger zugegangen ist, darf sie auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl nicht in einer Weise verwendet werden, die als Parteinahme der Landesregierung zugunsten einzelner Gruppen verstanden werden könnte.

Ministerium für Arbeit,  
Integration und Soziales  
des Landes Nordrhein-Westfalen

Fürstenwall 25  
40219 Düsseldorf  
Fax: 0211 855-3211  
info@mais.nrw.de

[www.mais.nrw.de](http://www.mais.nrw.de)