

Rückkehr zur lebensstandardsichernden und armutsfesten Rente – Kurzfassung¹

Klaus-Heinrich Dedring, Jörg Deml, Diether Döring,
Johannes Steffen, Rudolf Zwiener

Auf einen Blick

Gemessen an den Zielen der Lebensstandardsicherung und der Armutsfestigkeit, haben die Rentenreformen seit 2001 das Alterssicherungssystem in Deutschland deutlich geschwächt. Die Alterssicherung in Deutschland bleibt hinter anderen europäischen Ländern zurück. Eine Umstellung, die Lebensstandardsicherung und Armutsfestigkeit innerhalb der umlagefinanzierten gesetzlichen Rentenversicherung realisiert, wäre mit einem paritätisch finanzierten Beitragssatz von 27% bis 28% möglich. Mit einem Arbeitnehmerbeitrag von 13,5% bis 14% würden die Arbeitnehmer bei vergleichsweise höherem Sicherungsniveau weniger belastet als bei einem Beitragssatz von 11% zuzüglich mindestens 4% für die private Altersvorsorge.

Lebensstandardsicherung und strukturelle Armutsfestigkeit

Ein gesetzliches Alterssicherungssystem, das den Anforderungen an einen modernen Sozialstaat genügen soll, muss in erster Linie zwei Ziele verfolgen:

- (1) Lebensstandardsicherung und
- (2) Armutsfestigkeit.

Diese beiden Ziele gelten für jedes Alterssicherungssystem unabhängig davon, ob etwa das Umlage- oder das Kapitaldeckungsverfahren eingesetzt wird, ob die Mitgliedschaft obligatorisch oder freiwillig ist, ob es gleichermaßen für alle Bürgerinnen und Bürger gilt oder berufsständisch orientiert ist oder, ob es aus einem einheitlichen gesetzlichen System oder aus mehreren „Säulen“ besteht.

Von Lebensstandardsicherung kann gesprochen werden, wenn Versicherte, die dem Alterssicherungssystem langjährig als Beschäftigte angehört und Beiträge gezahlt haben, im Alter und bei Erwerbsunfähigkeit eine Rente erhalten, die es ermöglicht, den im Berufsleben erworbenen Lebensstandard aufrecht zu erhalten. Lebensstandardsicherung war bis Ende

der 1990er Jahre ein implizites Leistungsziel der gesetzlichen Rentenversicherung in Deutschland und wurde in der Regel erreicht.

Armutsfestigkeit des Rentensystems wird in Deutschland als strukturelle Armutsfestigkeit verstanden. Sie ist gegeben, wenn die Leistungen des Alterssicherungssystems bei erwerbslebenslanger Beitragszahlung aus Vollzeitbeschäftigung eine Nettoversorgung gewährleisten, die nicht nur Grundsicherungsbedürftigkeit vermeidet, sondern deutlich oberhalb des „Fürsorge“-Niveaus liegt. Entscheidend ist, dass Bedürftigkeit älterer oder erwerbsgeminderter Personen ein Ausnahmefall bleibt. In diesem Sinne hat sich die gesetzliche Rentenversicherung in der Bundesrepublik Deutschland in den vergangenen Jahrzehnten als armutsfest erwiesen.

Es ist jedoch festzustellen, dass das deutsche Alterssicherungssystem in Zukunft beide Ziele, nämlich sowohl die Lebensstandardsicherung als auch die strukturelle Armutsfestigkeit, deutlich verfehlen wird:

- Zum einen haben erhebliche Veränderungen in Gesellschaft, Wirtschaft und Arbeitswelt wie Instabilität der Familienmuster, Erosion des Normalarbeitsverhältnisses, Zunahme prekärer Beschäftigungsverhältnisse, Massenarbeitslosigkeit und wachsende soziale Ungleichheit, dazu geführt, dass viele Versicherte weder die Voraussetzungen für eine Rente deutlich oberhalb des Grundsicherungsniveaus erfüllen, noch eine Sicherung ihres Lebensstandards erreichen können.
- Zum anderen hat der Gesetzgeber mit den Rentenreformen des letzten Jahrzehnts die Ziele der Lebensstandardsicherung und der strukturellen Armutsfestigkeit für die gesetzliche Rentenversicherung ausdrücklich zugunsten der Beitragsstabilität aufgegeben und beschlossen, das Rentenniveau längerfristig deutlich abzusenken. Die so aufgerissene Lücke sollte durch die ergänzende kapitalgedeckte Zusatzvorsorge geschlossen werden. Dieser Anspruch kann aber nicht eingelöst werden. Im Übrigen können weder ein hoher noch ein niedriger Beitragssatz allein ein sinnvolles sozialpolitisches Ziel sein. Deshalb ist es falsch, die Begrenzung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung zum alleinigen Kriterium der Renten- und Alterssicherungspolitik zu machen.

Das herkömmliche rentenpolitische Paradigma

Seit der Rentenreform von 1957 basiert die gesetzliche Rentenversicherung der Bundesrepublik Deutschland auf dem Umlagesystem, das den Versicherten bei erwerbslebenslanger Beitragszahlung aus Vollzeitbeschäftigung den im Beruf erworbenen Lebensstandard sichert und zugleich im Regelfall auch ohne Mindestrente Altersarmut vermeidet.

Dabei folgt die gesetzliche Rentenversicherung dem Prinzip der Teilhabeäquivalenz, die sich von der versicherungsmathematischen Äquivalenz in der privaten Rentenversicherung grundlegend unterscheidet. Die Äquivalenz der privaten Kapitalanlage verspricht die Verzinsung der Ersparnisse und die Absicherung eines versicherungsmathematisch kalkulierten Risikos. Teilhabeäquivalenz hingegen gewährleistet, dass alle Rentnerinnen und Rentner gemäß ihrer früheren Stellung im Einkommensgefüge an der allgemeinen Lohnentwicklung teilhaben.

Ob das Ziel der Lebensstandardsicherung mittels des Prinzips der Teilhabeäquivalenz auch tatsächlich erreicht wird, hängt entscheidend davon ab, ob das Rentenniveau eine ausreichende Höhe hat. Das Rentenniveau ist die entscheidende Messgröße dafür, in welchem Umfang das Rentensystem im Alter und bei Erwerbsminderung das ausfallende Arbeitseinkommen ersetzt.

Paradigmenwechsel ab 2000

Seit dem Jahr 2000 kam es in der Rentenpolitik zu einem Paradigmenwechsel, der unter dem Eindruck der Markt- und Privatisierungseuphorie jener Jahre vollzogen wurde. Im Zentrum stand die politische Entscheidung für den Vorrang der Beitragssatzstabilität, die mit dem Argument begründet wurde, zu hohe Lohnnebenkosten seien eine entscheidende Ursache für Arbeitslosigkeit. Mit der Rentenreform von 2001 („Altersvermögensgesetz“ und „Altersvermögensergänzungsgesetz“) wurde das Ziel der Lebensstandardsicherung ausdrücklich aufgegeben. An die Stelle des bis dahin geltenden Paradigmas trat das „Drei-Säulen-Modell“. Die gesetzliche Rentenversicherung soll künftig keine volle Absicherung mehr leisten, sondern nur noch einen – wenn auch

den größten – Teilbeitrag zur Alterssicherung leisten (erste Säule). Der zur Lebensstandardsicherung fehlende Teil soll dann durch betriebliche und/oder private Vorsorge aufgebracht werden (zweite und dritte Säule).

Inwieweit dieses „Drei-Säulen-Modell“ den Lebensstandard wie zuvor angemessen sichern kann, wird von zwei Faktoren bestimmt, nämlich vom Absinken des Rentenniveaus im Umlagesystem und davon, ob die kapitalgedeckte Zusatzversorgung in der Lage ist, dies zu kompensieren.

Hier sind berechtigte Zweifel angebracht. Die geförderte Zusatzversorgung kann aus einer Reihe von Gründen die Lücke in der Lebensstandardsicherung nicht schließen. Insofern beruhen die Reformen insgesamt auf einem von vornherein und erkennbar unerfüllbaren Versprechen:

- Schon systematisch kann die kapitalgedeckte Vorsorge die Einkommensersatzfunktion der gesetzlichen Rentenversicherung nicht übernehmen. Denn von einer Teilhabe an der allgemeinen Lohnentwicklung im Sinne der Teilhabeäquivalenz kann nicht die Rede sein.
- Außerdem sind gesetzliche Rentenversicherung einerseits und betriebliche und private Altersversorgung andererseits nicht deckungsgleich. Eine weitgehende Deckungsgleichheit im Hinblick auf Versichertenkreis und abgesicherte Risiken und eine obligatorische betriebliche oder private Altersvorsorge wären jedoch Voraussetzung dafür, dass diese das abgesenkte Rentenniveau im gesetzlichen Umlagesystem kompensieren können.
- Private und betriebliche Altersvorsorge sind freiwillig und wirken daher selektiv. Da vor allem Beschäftigte mit niedrigen Einkommen und solche, die sich in unsicheren Arbeitsverhältnissen befinden, nicht in der Lage sind, die erforderlichen Beiträge aufzubringen und auch nicht auf betriebliche Versorgungszusagen des Arbeitgebers bauen können, bleibt die Lücke, die durch die Senkung des Rentenniveaus im Umlagesystem entsteht, ohne Ausgleich.
- Besonders problematisch ist bei der betrieblichen und privaten Vorsorge die Kombination aus Freiwilligkeit und progressiver finanzieller Förderung durch den Staat. Dies führt zu systematischer Fehlsubventionierung und Mitnahmeeffekten.
- Die Entgeltumwandlung in der betrieblichen Altersversorgung geht zusätzlich zu Lasten der Sicherung in der ersten Säule, weil die umgewandelten Lohn- und Gehaltsansprüche nicht der Versicherungspflicht in der gesetzlichen Rentenversicherung unterliegen.
- Das Hinterbliebenenrisiko und das Risiko der Erwerbsminderung werden in der privaten Altersversorgung und der neuen arbeitnehmerfinanzierten betrieblichen Altersversorgung völlig unzureichend abgedeckt.

Die Leistungsfähigkeit des „Drei-Säulen-Modells“ im europäischen Vergleich

Die gesetzliche Rentenversicherung in Deutschland ist nach den Grundsätzen der Teilhabeäquivalenz und der Umlagefinanzierung konstruiert. Altersarmut kann nicht systematisch ausgeschlossen werden, bleibt aber bei annähernd geschlossenen Erwerbsbiographien, einer geringen Lohnspreizung ohne Armutslöhne und einem Rentenniveau, das ausreicht, auch im unteren Einkommensbereich die Armutsschwelle zu überschreiten, ein Ausnahmefall – trotz fehlender Mindestrente.

Diese Voraussetzungen waren in der Bundesrepublik Deutschland jahrzehntelang gegeben. Heute gilt dies jedoch nicht mehr, und für die Zukunft ist mit rasch wachsender Altersarmut zu rechnen. Zum einen haben sich die faktischen Bedingungen durch wachsende Einkommensungleichheit, Langzeitarbeitslosigkeit und „Prekarisierung“ geändert. Zum anderen wird der rentenpolitische Paradigmenwechsel durch die Rentenreformen zu Beginn des Jahrzehnts das Rentenniveau längerfristig so weit senken, dass Altersarmut für die Beschäftigten im unteren Einkommensbereich mehr oder weniger die unausweichliche Folge sein wird.

Mit diesem Paradigmenwechsel liegt in Zukunft das Rentenniveau in Deutschland am unteren Rande der europäischen OECD-Länder. Bei den Durchschnittsverdienern erreicht ein Beschäftigter in Deutschland mit voller Erwerbsbiographie eine Bruttoersatzrate von rund 43 % und liegt damit auf dem vierten Platz in einem Fünf-Ländervergleich (D, FR, NL, GB, CH) in Europa. Nur Großbritannien mit seinem traditionell spartanischen System unterschreitet diesen Wert. Alle

anderen Länder liegen deutlich darüber, wofür neben der zumeist eher basissichernden ersten Säule obligatorische betriebliche Zusatzsysteme maßgeblich sind. Bei den Niedrigverdienern ändert sich das Bild. Hier rutscht das deutsche Rentensystem bei voller Erwerbsbiographie mit dem gleichen Bruttoniveau von 43% auf den letzten Platz. Fehlende Mindestrenten machen sich hier bemerkbar.

Gesamtwirtschaftliche Probleme beim Aufbau eines Kapitalstocks

Es zeigt sich, dass der gewählte Übergang zu einer verstärkten Kapitaldeckung neben einer ungenügenden Sicherung im Alter auch noch Wachstumsprobleme erzeugt. Die vermeintlich höheren Renditen der privaten Vorsorge werden zudem durch die Finanzmarktkrisen der letzten Jahre in Frage gestellt. Auch haben deutsche Unternehmen keine Wettbewerbsprobleme. Probleme bereitet die geringe Binnennachfrage, die ihre Ursache vor allem in zu niedrigen Lohnsteigerungen hat. Diese schwächen die Einnahmebasis der Rentenversicherung, reduzieren das Binnenwachstum und sind mit verantwortlich für die Divergenzen im Euroraum und den Exportüberschuss Deutschlands. Die bisherige Strategie ist also zur Kompensation der demographischen Belastungen völlig ungeeignet.

Ein alternatives Modell: Lebensstandardsicherung und Armutsfestigkeit im Umlagesystem

Deshalb wird dafür plädiert, das Alterssicherungssystem so umzustellen, dass die beiden Hauptziele, nämlich Lebensstandardsicherung und strukturelle Armutsfestigkeit innerhalb der umlagefinanzierten gesetzlichen Rentenversicherung erreicht werden können. Dies ist ohne nachteilige Wirkungen für die deutsche Volkswirtschaft möglich. Es wird vorgeschlagen, sich an demjenigen Wert des Rentenniveaus zu orientieren, der vor dem partiellen Systemwechsel ab dem Jahre 2000 bestand und der nach der damaligen Einschätzung allgemein als ausreichend und lebensstandardsichernd akzeptiert war.

Die Rückkehr zum Ziel der Lebensstandardsicherung wäre mit einem paritätisch finanzierten Beitragssatz von 27% bis 28% realisierbar, also 13,5% bis 14% für Arbeitnehmer und 13,5% bis 14% für Arbeitgeber.

Die zweite und dritte Säule der Alterssicherung sind nicht geeignet, die Abkehr vom Ziel der Lebensstandardsicherung in der ersten Säule zu kompensieren, denn sie erfüllen nicht die funktional notwendigen Voraussetzungen wie flächendeckende Verbreitung, Absicherung des Erwerbsminderungsrisikos, Maßnahmen zur Schließung von Sicherungslücken und finanzielle Beteiligung der Arbeitgeber in der dritten Säule.

In diesem Falle sind jedoch zweite und dritte Säule lediglich wünschenswerte Ergänzungen. Ihre Förderung durch den Staat ist nachrangig gegenüber der finanziellen Stützung der gesetzlichen Rentenversicherung und letztlich entbehrlich.

Solange die betriebliche Altersvorsorge nicht verpflichtend alle Beschäftigten absichert, wie sie es in einigen europäischen Ländern tut, kann Lebensstandardsicherung nur durch die umlagefinanzierte gesetzliche Rentenversicherung garantiert werden.

Dazu müssen aber das Rentenniveau deutlich angehoben und in Zukunft auch die Beitragssätze erhöht werden. Letztlich ist das aber für die Arbeitnehmer die finanziell günstigere Variante.

Geht man davon aus, dass es einen gesellschaftlichen Bedarf nach Lebensstandardsicherung gibt, dann ist die reine umlagefinanzierte Rentenversicherungslösung im Vergleich zu dem partiellen Systemwechsel für die Beschäftigten preiswerter, insbesondere, wenn man die Reibungsverluste durch unvollkommene Finanzmärkte und die negativen Umverteilungseffekte einkalkuliert.

Zur Modernisierung des deutschen Sozialstaates gehört schließlich auch die schrittweise Ausdehnung der gesetzlichen Rentenversicherung auf die gesamte Erwerbsbevölkerung.

1 Kurzfassung der Expertise „Rückkehr zur lebensstandardsichernden und armutsfesten Rente“ (in Vorbereitung) des gleichnamigen Autorenteam