

WISO

August 2010

Diskurs

Experten und Dokumentationen
zur Wirtschafts- und Sozialpolitik

Rückkehr zur lebensstandardsichernden und armutsfesten Rente



Gesprächskreis
Sozialpolitik



Expertise im Auftrag der Abteilung Wirtschafts-
und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung

Rückkehr zur lebensstandardsichernden und armutsfesten Rente

Klaus-Heinrich Dedring

Jörg Deml

Diether Döring

Johannes Steffen

Rudolf Zwiener

Inhaltsverzeichnis

Vorbemerkung	3
Schaubild- und Tabellenverzeichnis	4
Abkürzungsverzeichnis	5
Einleitung	6
1. Das Ziel: Lebensstandardsicherung und strukturelle Armutsfestigkeit	8
2. Generationengerechtigkeit und demographische Herausforderung	10
3. Umlagesystem oder „Drei-Säulen-Modell“?	12
3.1 Das herkömmliche rentenpolitische Paradigma	12
3.2 Varianten der Rentenniveauberechnung	12
3.3 Das neue Paradigma: die Rentenreformen von 2001 und 2004	13
3.4 Lebensstandardsicherung im „Drei-Säulen-Modell“	14
3.5 Altersarmut im „Drei-Säulen-Modell“	17
3.6 Die Leistungsfähigkeit des „Drei-Säulen-Modells“ im europäischen Vergleich	19
3.7 Probleme beim Aufbau eines Kapitalstocks	21
3.7.1 Gesamtwirtschaftliche Probleme	21
3.7.2 Unerfüllbare Renditeerwartungen	22
4. Ein alternatives Modell: Lebensstandardsicherung und Armutsfestigkeit im Umlagesystem	24
4.1 Rentenniveau und Renten Anpassungsformel	24
4.2 Von der Rentenversicherung der Arbeitnehmer zur Rentenversicherung aller Erwerbstätigen	26
4.3 Lückenschließung	27
4.4 Mindestsicherung	27
4.5 Erwerbsminderungsrenten	28
4.6 Finanzierung	29
5. Die Zukunft der zweiten und dritten Säule	33
6. Fazit	34
Literaturverzeichnis	37
Die Autoren	39

Diese Expertise wird von der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung veröffentlicht. Die Ausführungen und Schlussfolgerungen sind von den Autoren in eigener Verantwortung vorgenommen worden.

Vorbemerkung

Seit mehreren Jahren deutet sich an, dass das finanzielle Niveau der Altersvorsorge in Deutschland sinkt und sich diese Entwicklung unter den geltenden Bedingungen noch beschleunigen wird. Waren früher Lebensstandardsicherung und Vermeidung von Altersarmut in Deutschland herausragende sozialpolitische Ziele deutscher Rentenpolitik, so scheinen diese aufgrund der vorrangigen Orientierung an Beitragssatzstabilität faktisch nicht mehr erreicht zu werden. Es wundert nicht, dass das Rentenniveau in Deutschland im Vergleich zu einigen anderen europäischen Ländern bereits jetzt eher am unteren Ende der Skala rangiert. Lebensstandardsicherung und Armutsvermeidung sind aber aus unserer Sicht erstrebenswerte und auch erreichbare sozialpolitische Ziele.

Wir haben ein Autorenteam gebeten, die Alterssicherungspolitik der vergangenen Jahre daraufhin zu überprüfen, wie die Prioritätenverschiebung – weg von Lebensstandardsicherung und hin zur Beitragssatzstabilität – begründet wurde, wie sie sich im einzelnen ausgewirkt hat und wie dies zu beurteilen ist. Maßstab für die Beurteilung der sozialpolitischen Zielerreichung sind Lebensstandardsicherung und Vermeidung von Altersarmut. Maßstab für die Beurteilung der ökonomischen Zielerreichung ist neben der Finanzierbarkeit der Einfluss der rentenpolitischen Maßnahmen auf den binnen- und außenwirtschaftlichen Erfolg.

Die Analyse der Autoren ist nicht auf die gesetzliche, umlagefinanzierte Rentenversiche-

rung begrenzt, sondern bezieht die betriebliche und zusätzliche private Altersvorsorge mit ein. Dies liegt auf der Hand, da diese drei Teilsysteme sowohl zeitlich als auch inhaltlich in einem unmittelbaren Zusammenhang stehen: Die solidarisch- und umlagefinanzierte gesetzliche Rentenversicherung soll nicht mehr wie in der Vergangenheit alleine eine auskömmliche Altersversorgung sichern, sondern sie soll zusammen mit der betrieblichen und der privaten Altersvorsorge dafür Sorge tragen (Drei-Säulen-Modell).

Wir haben die Autoren gebeten, über eine Analyse hinaus auch Gestaltungsvorschläge zu erarbeiten. U.a. sollte dargelegt werden, welche Rolle die einzelnen Teilsysteme im Drei-Säulen-Modell für die Gestaltung einer zukünftigen Rentenpolitik mit dem Ziel Lebensstandardsicherung und Armutsvermeidung spielen könnten: Soll es zu einer Fortschreibung dieses Modells bisheriger Machart kommen oder sind deutliche Neukonzeptionen erforderlich, z.B. mehr Kapitaldeckung oder Stärkung der Umlagefinanzierung? Natürlich spielt hier auch die Antwort auf die Frage eine Rolle, wie die Belastungsgrenzen in wirtschaftlicher Hinsicht aussehen könnten.

Wir bedanken uns bei den Autoren für die konstruktive Zusammenarbeit und hoffen, dass die vorliegende Expertise mit den darin enthaltenen Gestaltungsvorschlägen für eine zukünftige Rentenpolitik die öffentliche Diskussion anregt.

Peter König

Leiter des Gesprächskreises Sozialpolitik

Schaubild- und Tabellenverzeichnis

Schaubild 1:	Sicherungsniveau vor Steuern aus gesetzlicher Rentenversicherung und aus Altersvorsorgevertrag für den jeweiligen Rentenzugang 1997–2023	15
Schaubild 2:	Erforderliche Beitragsjahre zur Deckung des durchschnittlichen Grundsicherungsbedarfs (Single) von 660 € (2009) in Abhängigkeit von individueller Entgeltposition und Sicherungsniveau vor Steuern	18
Schaubild 3:	Rentenniveau nach Sozialversicherungsbeiträgen nach geltendem Recht und bei Lebensstandardsicherung	26
Schaubild 4:	RV-Beitragssatz nach geltendem Recht und bei Lebensstandardsicherung	29
Tabelle 1:	Kombination von Kern- und Zusatzversicherung in ausgewählten europäischen Ländern	19
Tabelle 2:	Brutto-Ersatzraten im Alterssicherungssystem ausgewählter europäischer Länder	20
Tabelle 3:	Wesentliche Einschnitte bei der Rente und ihre Wirkungen auf den Beitragssatz im Jahre 2030	30

Abkürzungsverzeichnis

AV	Arbeitslosenversicherung
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMF	Bundesministerium der Finanzen
DRV	Deutsche Rentenversicherung
GRV	Gesetzliche Rentenversicherung
IMK	Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung
KV	Krankenversicherung
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
PfV	Pflegeversicherung
RRG	Rentenreformgesetz
RV	Rentenversicherung
RVB	Rentenversicherungsbericht
SGB	Sozialgesetzbuch
SV	Sozialversicherung
SVR	Sachverständigenrat
VGR	Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung

Einleitung

Die Zukunft der Alterssicherung wurde in Deutschland lange unter dem Blickwinkel diskutiert, dass das hergebrachte gesetzliche Rentensystem als Garant lebensstandardsichernder Renten in der ‚Krise‘ und ohne Zukunft sei. Dass die – umlagefinanzierte – gesetzliche Rentenversicherung aus demographischen Gründen in Zukunft nur noch eine randständige Rolle einnehmen könne, war in der veröffentlichten Meinung und im wissenschaftlichen Mainstream jahrelang Konsens. Allerdings wird spätestens seit zwei Jahren offenkundig, dass auch die – kapitalgedeckte – betriebliche und private Altersvorsorge ihre Versprechen, hohe Leistungen bei niedrigen Beiträgen zu erbringen, nicht halten kann. Die Verunsicherung ist also groß: Kann überhaupt ein sicheres und lebensstandardsicherndes Einkommen im Alter garantiert werden?

Es gilt daran zu erinnern, dass die gerade bei Jüngeren vorhandene skeptische Einstellung gegenüber der gesetzlichen Alterssicherung in der Geschichte der Bundesrepublik etwas relativ Neues ist. Erst seit Ende der 1990er Jahre begannen jüngere Menschen überhaupt damit, sich Gedanken darüber zu machen, ob die gesetzliche Rentenversicherung stabil und leistungsfähig sei. Dass dies so ist, ist dabei nicht einer größeren Vorsicht geschuldet, sondern lässt sich im Wesentlichen mit zwei Faktoren begründen:

(1) Das Beschäftigungsverhältnis als Grundlage der lohn- und beitragsbezogenen Rentenversicherung begann zu erodieren. Wer längere Phasen der Arbeitslosigkeit, unstabile Arbeitsverhältnisse und Beschäftigung zu Niedriglöhnen erlebt, der verliert das Vertrauen, dass die Gesellschaft diejenigen angemessen absichert, die nicht mehr dauerhaft in den Arbeitsmarkt integriert sind.

(2) Der gesellschaftliche Nachkriegskonsens über die politische Weiterentwicklung des bundesrepublikanischen Rentenversicherungssystems wurde aufgekündigt: Bis einschließlich des am 9. November 1989 beschlossenen „Rentenreformgesetzes 1992“ sind sämtliche Rentenreformen im Konsens der Volksparteien erfolgt. Erst 1997 wurde dieser Konsens von der damaligen christlich-liberalen Koalition aufgekündigt, als sie mit dem „Rentenreformgesetz 1999“ eine weitere Absenkung des Nettoentenniveaus beschlossen hat. Auch die von der rot-grünen Regierungskoalition versprochene Rücknahme dieser Regelung sowie die in der Folge in eigener Verantwortung beschlossene Rentenreform mit dem „Altersvermögensgesetz“ bzw. dem „Altersvermögensergänzungsgesetz“ bestätigte bei vielen Menschen den Eindruck der Willkürlichkeit, in der die Rentenversicherung nicht mehr als etwas Stabiles, sondern als etwas politisch Beliebiges interpretiert wird.

Diese Skepsis gegenüber politischen Entscheidungen ging vielfach einher mit Veränderungen der gesellschaftlichen Orientierung. Der Wunsch, das Leben möglichst autonom zu führen und traditionelle Bezugspunkte zu hinterfragen, erschien gerade vielen „modernen“ und gut Ausgebildeten nur als Abkehr von kollektiven Lösungen möglich. Dass gerade der Sozialstaat die Voraussetzung zur Schaffung von Individualität auch für die abhängig Beschäftigten geschaffen hat, wurde nicht verstanden. An dieses Verständnis von Individualisierung und Selbstbestimmung sollte mit der rot-grünen Rentenreform von 2001 appelliert werden: Das Zurückschneiden der umlagefinanzierten Rentenversicherung beim gleichzeitigen Ausbau der geförderten Altersvorsorge ver-

sprach, dass auch die abhängig Beschäftigten an den Gewinnen auf den Kapitalmärkten teilhaben sollten.

Es entbehrt nicht einer gewissen Ironie, dass bereits die Beschlussfassung von „Altersvermögensgesetz“ und „Altersvermögensergänzungsgesetz“ im Juni 2001 vor dem Hintergrund des Kollapses des sogenannten „Neuen Marktes“ erfolgte. Gleichwohl ist ohne die Entwicklung auf den Aktienmärkten in den Jahren zuvor, die Teilprivatisierung der Alterssicherung nicht zu verstehen. Demgegenüber erfolgten die Eingriffe in das Leistungsrecht der Rentenversicherung in den folgenden Jahren, kulminierend mit dem „RV-Nachhaltigkeitsgesetz“ im Jahr 2004, vor dem Hintergrund der bis dahin tiefsten ökonomischen Krise in der Geschichte der Bundesrepublik, mit entsprechend massiven Verwerfungen bei den Einnahmen der Rentenversicherung.

Seit einigen Jahren nun ist eine Art Neubewertung festzustellen. Diskussionen über die Zukunft der sozialen Sicherungssysteme, die über den lange gepflegten „Gürtel-enger-schnallen-Duktus“ hinausgehen, werden nicht länger nur in kleinem Kreise geführt. Mit dem Modell der „Erwerbstätigenversicherung“ besteht nach langer Zeit wieder eine Idee, die an allgemeine Gerechtigkeitsvorstellungen appelliert. Genau so, wie kein Verständnis mehr für sich immer weiter auseinander entwickelnde Einkommen

besteht und die Forderung nach einem gesetzlichen Mindestlohn mittlerweile in der Bevölkerung mehrheitsfähig ist, so werden auch die Leistungskürzungen in den Sozialversicherungen zunehmend kritischer bewertet. Gerade vor dem Hintergrund kollabierender Finanzmärkte ist immer mehr Menschen klar geworden, welche hohe Bedeutung „Sicherheit“ für die Lebensplanung hat. „Sicherheit“ im Alter kann eben nur die umlagefinanzierte Rente bieten. Auch die SPD, die den rentenpolitischen Paradigmenwechsel zum „Mehr-Säulen-Modell“ zu Beginn des Jahrtausends betrieben hat, hat nun auf ihrem letzten Bundesparteitag einen vom Bundesvorstand eingebrachten Leitantrag beschlossen, in dem sie selbstkritisch feststellt, dass der SPD in weiten Teilen der Arbeitnehmerschaft angelastet wird, dass „sie sich von zentralen Sicherungsversprechen des Sozialstaates ... verabschiedet habe“. Daher wird für die Zukunft formuliert: „Wir werden unsere Alterssicherungspolitik am Ziel der Lebensstandardsicherung orientieren und uns für eine solidarische gesetzliche Rentenversicherung stark machen. Dies schließt selbstverständlich die Prüfung der rentenpolitischen Maßnahmen seit 2001 ein.“ Die hier vorgelegten Thesen, wie lebensstandardsichernde und armutsfeste Renten gesichert und finanziert werden können, verstehen sich als ein Beitrag zu dieser notwendigen gesellschaftlichen Debatte.

1. Das Ziel: Lebensstandardsicherung und strukturelle Armutsfestigkeit

Ein gesetzliches oder staatlich gefördertes 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 Beitragszahler angehört haben, im Alter und bei Erwerbsunfähigkeit eine Rente erhalten, die es ermöglicht, den im Berufsleben erworbenen Lebensstandard aufrecht zu erhalten. Sie ist zwar niedriger als das Arbeitseinkommen vergleichbarer Erwerbstätiger, reicht jedoch aus, sozialen Abstieg zu vermeiden. Lebensstandardsicherung als Versorgungsziel kann eine bestimmte und zahlenmäßig definierte Relation zwischen dem letzten Erwerbseinkommen und der Rente unabhängig von der besonderen Erwerbs- und Versicherungsbiographie jedes einzelnen Versicherten nicht garantieren. Der Grundsatz der Lebensstandardsicherung verlangt aber, dass die verfügbare Rente nach langem Versicherungsleben in einem allgemein akzep-

tierten Verhältnis zum Nettoarbeitseinkommen vergleichbarer Erwerbstätiger steht. In diesem Sinne war Lebensstandardsicherung – gemessen am sogenannten Nettorentenniveau – bis Ende der 1990er Jahre ein implizites Leistungsziel der gesetzlichen Rentenversicherung in Deutschland. Es entsprach gesellschaftlichen und politischen Erwartungen und wurde in der Regel auch erreicht.

Das Ziel der Armutsfestigkeit des Alterssicherungssystems kann eng und weit definiert werden. Nach der engen Definition darf keine Rente unterhalb des jeweiligen Armutsniveaus liegen. Diese Bedingung können nur Rentensysteme mit Mindestsicherungsgarantie erfüllen. In Deutschland wird Armutsfestigkeit des Rentensystems nicht in diesem strengen, sondern im weiteren Sinne verstanden, nämlich als strukturelle Armutsfestigkeit.

Von „struktureller Armutsfestigkeit“ ist die Rede, 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. Armutsfestigkeit wird hier im Verhältnis zum geltenden Niveau der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung bemessen. Dieses Niveau beläuft sich derzeit für Alleinstehende auf bundesdurchschnittlich rd. 660,- € monatlich¹. Offen bleibt dabei, um wie viel – zum Beispiel um 20% – diese Schwelle überschritten werden sollte. Die so definierte strukturelle Armutsfestigkeit eines Alterssicherungssystems gewährleistet nicht, dass in

¹ Die mögliche steuerliche Belastung war zwar in der Rentennettoquote berücksichtigt, doch spielte diese aufgrund der Besteuerung der Standardrente mit dem niedrigen Ertragsanteil und den steuerlichen Freibeträgen in der Vergangenheit faktisch keine Rolle.

keinem Falle ergänzende Leistungen der sozialen Grundsicherung in Anspruch genommen werden müssen. Dies ist vielmehr unter bestimmten Bedingungen, wie zum Beispiel größeren Lücken im Versicherungsverlauf, lang andauernder Teilzeitarbeit, sehr niedrigem Arbeitseinkommen oder bei besonderen Haushaltskonstellationen durchaus möglich. Entscheidend für die strukturelle Armutsfestigkeit ist vielmehr, dass Bedürftigkeit älterer oder erwerbsgeminderter Personen, auch wenn sie weder über andere Einkünfte noch über Vermögen verfügen, ein Ausnahmefall bleibt. In diesem Sinne hatte sich die gesetzliche Rentenversicherung in der Bundesrepublik Deutschland in den vergangenen Jahrzehnten als strukturell armutsfest erwiesen.

Es ist jedoch festzustellen, dass das deutsche Alterssicherungssystem in Zukunft beide Ziele, sowohl die Lebensstandardsicherung als auch die strukturelle Armutsfestigkeit, deutlich verfehlen wird. Dies ist zwar im derzeitigen Rentenbestand noch nicht spürbar, muss aber dennoch für die kommenden Jahrzehnte erwartet werden:

- Zum einen haben erhebliche Veränderungen in Gesellschaft, Wirtschaft und Arbeitswelt, wie die Instabilität der Familienmuster, Erosion des Normalarbeitsverhältnisses, Entstehen und Zunahme prekärer Beschäftigungsverhältnisse, Massenarbeitslosigkeit und wachsende soziale Ungleichheit, dazu geführt, dass viele Versicherte weder die persönlichen Voraussetzungen für eine Rente deutlich oberhalb des Grundsicherungsniveaus erfüllen, noch annähernd 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.

2. Generationengerechtigkeit und demographische Herausforderung

Die Entscheidung, in der gesetzlichen Rentenversicherung die Ziele der Lebensstandardsicherung und strukturellen Armutsfestigkeit fallen zu lassen, hängt mit der öffentlichen Diskussion über die Zukunft der Alterssicherung zusammen. Sie wurde bislang von dem Dogma dominiert, dass das bisherige Rentensystem wegen der wachsenden Alterslast nicht mehr bezahlbar sei. Das hergebrachte System fortzuführen, sei deshalb ungerecht gegenüber den jungen und den künftigen Generationen. Ältere würden zu Lasten der Jüngeren bevorzugt.

Es ist zwar unbestritten, dass die sogenannte demographische Alterslast, also das Zahlenverhältnis zwischen den Jahrgängen im Rentenalter und denjenigen im erwerbsfähigen Alter in den kommenden Jahrzehnten deutlich steigen wird. Aus diesem unbestrittenen Tatbestand kann aber weder geschlossen werden, dass die umlagefinanzierte Rentenversicherung überfordert sei („Bezahlbarkeit“) noch dass der Ausstieg aus diesem System für die jüngeren Generationen vorteilhaft oder gar ein Gebot der Gerechtigkeit wäre („Generationengerechtigkeit“). Vielmehr gelten folgende Erwägungen:

- „Bezahlbarkeit“ ist kein ökonomischer, sondern ein politischer Begriff. Entgegen dem Anschein bringt er keinen wirtschaftlichen Sachzwang zum Ausdruck, sondern eine politische Prioritätensetzung, nämlich die Option, bei insgesamt begrenzten finanziellen Ressourcen Mittel für einen bestimmten Zweck und gegebenenfalls zu Lasten anderer Zwecke aufzubringen und zu verwenden oder aber dies nicht zu tun. Über die „Bezahlbarkeit“ der Rentenversicherung kann demnach isoliert überhaupt nicht sinnvoll gesprochen werden, sondern nur im Zusammenhang mit den Zielen, die in der Rentenversicherung erreicht werden sollen und den konkurrierenden politischen Zielen. Diese können eine andere Verwendung der vorhandenen Mittel bedingen oder eine Minderung der Belastung der Steuer- und Beitragszahler.
- Die Finanzierung der Alterssicherung hängt nicht vom Zahlenverhältnis der älteren und jüngeren Altersklassen, sondern von der Relation zwischen den Rentenberechtigten und Beitragszahlern ab. Die Entwicklung der Geburten und der Lebenserwartung haben darauf zwar einen Einfluss, aber keineswegs den allein entscheidenden. Daneben spielen Wanderungen, Wirtschaftswachstum, Entwicklung von Arbeitsmarkt und Beschäftigung eine wichtige Rolle.
- Die Höhe des tragbaren Beitragssatzes kann nicht isoliert beurteilt werden. Ob Arbeitnehmer steigende Beiträge verkraften können, hängt vor allem von der Lohn- und Produktivitätsentwicklung ab. Die Akzeptanz von höheren Beiträgen hängt auch von Erwartungen über ein bestimmtes Sicherungsniveau ab.
- Generationengerechtigkeit ist keineswegs gleichbedeutend mit möglichst niedrigen Beiträgen zur Alterssicherung. Bei dieser zeitpunktbezogenen Betrachtungsweise wird vernachlässigt, dass alle Generationen alle Altersstufen durchlaufen: Für die heutigen Jungen sind niedrigere Beiträge zwar zunächst vorteilhaft, dafür müssen sie aber später als Alte den Nachteil niedriger Renten in Kauf nehmen; umgekehrt werden sie zunächst durch höhere Beiträge belastet, profitieren aber von höheren Renten. Insgesamt liegt es im wohlverstandenen Interesse aller Generationen, das umlagefinanzierte Rentensystem mit der Lebensstandardsicherung beizubehalten.
- Nicht nur bei umlagefinanzierten, sondern auch bei kapitalgedeckten Alterssicherungssystemen

leben Rentnerinnen und Rentner von dem Sozialprodukt, welches die Erwerbstätigen erwirtschaften. Realwirtschaftlich betrachtet ist es ein Irrtum, jede Generation könne für sich selbst sorgen. Die Kosten der Alterssicherung können zwar unterschiedlich verteilt werden, sie können aber durch keinerlei Maßnahmen vermieden werden.

- Schließlich hat das umlagefinanzierte System im Grundsatz der Generationensolidarität, der traditionell etwas unscharf als „Generationenvertrag“ bezeichnet wird, eine moralische Grundlage. Die Beiträge der erwerbstätigen Generation in dieses System sind nicht nur die Grundlage für ihre eigene Alterssicherung, sondern sie stellen auch eine Gegenleistung

für das dar, was sie von ihrer Elterngeneration erhalten hat, wie z.B. Unterhalt, Ausbildung und Erziehung.

Aus diesen Gründen ist es falsch, die Begrenzung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung zum alleinigen Kriterium der Renten- und Alterssicherungspolitik zu machen. Weder ein hoher noch ein niedriger Beitragssatz können allein ein sinnvolles sozialpolitisches Ziel sein. Vielmehr ist die Höhe des Beitragssatzes das Ergebnis einer gesellschaftlichen und politischen Abwägung, in die sowohl die angestrebten Sicherungsziele als auch die verfügbaren finanziellen Ressourcen sowie die Dringlichkeit konkurrierender politischer Ziele mit einbezogen werden müssen.

3. Umlagesystem oder „Drei-Säulen-Modell“?

3.1 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 den im Beruf erworbenen Lebensstandard sichert und bei vollzeitnaher Beschäftigung zugleich im Regelfall auch Altersarmut vermeidet, ohne dass dazu eine Mindestrente erforderlich wäre.

Dabei folgt die gesetzliche Rentenversicherung dem Prinzip der „Teilhabeäquivalenz“, die sich von der versicherungsmathematischen Äquivalenz, wie sie etwa der privaten Rentenversicherung zugrunde liegt, grundlegend unterscheidet. Die Teilhabeäquivalenz beruht auf dem Grundsatz, dass die individuellen Rentenansprüche, welche die Versicherten in einem bestimmten Jahr erworben haben, während der gesamten Rentenlaufzeit zueinander genau in dem gleichen Verhältnis stehen, in dem ihre beitragspflichtigen Einkommen gestanden haben. Mit anderen Worten: Im Ergebnis soll das Äquivalenzprinzip gewährleisten, dass alle Rentnerinnen und Rentner gemäß ihrer früheren Stellung im Einkommensgefüge an der allgemeinen Lohnentwicklung teilhaben. Über die individuelle Rentenhöhe entscheiden dann zwei Berechnungskomponenten:

- (1) eine individuelle Komponente, die von der relativen Einkommensposition abhängt, welche die einzelnen Versicherten während ihres Berufslebens eingenommen haben. Diese drückt sich in den persönlichen Entgeltpunkten aus.
- (2) eine allgemeine, für alle Versicherten gleichermaßen gültige Rechengröße, der sogenannte aktuelle Rentenwert, der von Jahr zu Jahr an die allgemeine Lohnentwicklung anzupassen ist.

Demgegenüber folgt die Äquivalenz der privaten Kapitalanlage und der privaten Lebensversicherung einer ganz anderen Logik: Sie verspricht keine Teilhabe an der allgemeinen Lohnentwicklung entsprechend dem individuellen Status im Berufsleben, sondern die Verzinsung der Ersparnisse und die Absicherung eines versicherungsmathematisch kalkulierten Risikos.

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 wird definiert als Verhältnis zwischen der sogenannten Standardrente zum Durchschnittslohn. Das Rentenniveau ist die entscheidende Messgröße dafür, in welchem Umfang das Rentensystem im Alter und bei Erwerbsminderung das ausfallende Arbeits-einkommen ersetzt.

3.2 Varianten der Rentenniveauberechnung

Für die Berechnung des Rentenniveaus gibt es zahlreiche Varianten, je nach Definition der Standardrente und des Durchschnittslohnes. Die drei wichtigsten, die gesetzlich normiert wurden, sind:

- (1) „Bruttorentenniveau“: Bruttorente eines Durchschnittsverdieners nach 45 Beitragsjahren („Standardrente“) im Verhältnis zum durchschnittlichen Bruttolohn,
- (2) „Nettorentenniveau“: Verfügbare Standardrente (nach Abzug von Kranken- und Pflegeversicherungsbeitrag) im Verhältnis zum durchschnittlichen Nettolohn²,
- (3) „Sicherungsniveau vor Steuern“ nach der gesetzlichen Definition: Verfügbare Standardrente (nach Abzug von Kranken- und

2 Die mögliche steuerliche Belastung war zwar in der Rentennettoquote berücksichtigt, doch spielte diese aufgrund der Besteuerung der Standardrente mit dem niedrigen Ertragsanteil und den steuerlichen Freibeträgen in der Vergangenheit faktisch keine Rolle.

Pflegeversicherungsbeitrag, aber vor etwaiger Steuern auf Rente) im Verhältnis zum durchschnittlichen Bruttolohn nach Abzug der Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitnehmer und der Beiträge zur geförderten freiwilligen privaten Zusatzvorsorge, aber vor Abzug der Lohnsteuer. Dieses Sicherungsniveau ist gesetzlich definiert und soll bis 2020 nicht unter 46% und bis 2030 nicht unter 43% absinken (§ 154 SGB VI).

Das Nettorentenniveau galt traditionell als aussagekräftigste Maßzahl. Es ist jedoch nicht mehr sinnvoll verwendbar, seit mit dem „Alterseinkünftegesetz“ von 2004 beschlossen wurde, ab 2005 schrittweise zur Vollbesteuerung der Renten überzugehen. Das hat zur Folge, dass die Rentnerinnen und Rentner unterschiedlicher Zugangsjahre unterschiedlich besteuert werden. Das Nettorentenniveau ist also wegen der Neuregelung der Rentenbesteuerung zukünftig nicht mehr aussagefähig.

Auch das „Sicherungsniveau vor Steuern“ ist in der Form, in der es in den offiziellen Rechnungen der Bundesregierung verwendet wird, kein geeigneter Maßstab dafür, in welchem Umfang die Renten der gesetzlichen Rentenversicherung den Lebensstandard sichern. Vor allem der Abzug der Beiträge zur privaten Vorsorge vom durchschnittlichen Bruttolohn ist problematisch, solange sich nicht alle Arbeitnehmer an der Zusatzvorsorge beteiligen. Diese Berechnungsmethode führt dazu, dass ein optisch überhöhter Wert für das Sicherungsniveau ausgewiesen wird. Der naheliegende Ausweg, das Sicherungsniveau vor Steuern einfach um die privaten Altersvorsorgeaufwendungen zu bereinigen, ist jedoch versperrt, weil die Abzüge auf die Arbeitsentgelte nach dem derzeit praktizierten Verfahren an Hand von Quoten aus der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung vorgenommen werden und diese Quoten nach dem derzeit praktizierten Verfahren keine Trennung der Sozialversicherungsbeiträge von Aufwendungen zur betrieblichen und privaten Vorsorge (z. B. für die geförderte Altersvorsorge) zulassen. Deshalb wird im Folgenden eine andere Definition vorgeschlagen („Rentenniveau nach Sozialversicherungsbeiträgen“), die es erlaubt, das Renten-

niveau unabhängig von verzerrenden Einflüssen durch die private und betriebliche Vorsorgetätigkeit zu messen (vgl. 3.1).

3.3 Das neue Paradigma: die Rentenreformen von 2001 und 2004

Ab dem Jahr 2000 kam es in der Rentenpolitik zu einem Paradigmenwechsel, der unter dem Eindruck der allgemeinen 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 von Arbeitslosigkeit. Mit der Rentenreform von 2001 („Altersvermögensgesetz“ und „Altersvermögensergänzungsgesetz“) wurde das Ziel der Lebensstandardsicherung ausdrücklich aufgegeben. An die Stelle des bis dahin geltenden Paradigmas ist das neue „Drei-Säulen-Modell“ getreten. Die gesetzliche Rentenversicherung soll künftig keine volle Absicherung mehr leisten, sondern nur noch einen (wenn auch den größten) Teilbeitrag zur lebensstandardsichernden Alterssicherung beitragen (erste Säule). Der zur Lebensstandardsicherung fehlende Teil soll dann durch betriebliche und/oder private Vorsorge aufgebracht werden (zweite und dritte Säule). Der Wechsel zum Drei-Säulen-Modell wurde durch zwei Schritte bewerkstelligt:

Mit den Rentenreformen der Jahre 2001 („Altersvermögensergänzungsgesetz“) und 2004 („RV-Nachhaltigkeitsgesetz“) wurden die Renten von der Lohnentwicklung abgekoppelt. Die Rentenanpassungsformel wurde so verändert, dass das Rentenniveau in der gesetzlichen Rentenversicherung langfristig erheblich abgesenkt wird. Gleichzeitig wurde eine Obergrenze des Beitragssatzes (20% bis 2020 bzw. 22% bis 2030) eingeführt.

Mit dem „Altersvermögensgesetz“ wurde gleichzeitig eine finanzielle Förderung der freiwilligen privaten kapitalgedeckten Vorsorge eingeführt. Hierzu dient die steuerliche Absetz-

barkeit von Vorsorgeaufwendungen bei der Einkommenssteuer sowie die Zahlung einer von der Kinderzahl abhängigen Altersvorsorgezulage. Hinzu kam die Steuer- und Sozialversicherungsfreiheit bei „Entgeltumwandlung“ (Betriebsrentenansprüche statt Barlohn). Auf diese Weise soll die kapitalgedeckte Zusatzversorgung, so das Ziel und die Begründung der Reform, die Lücke schließen, die durch die Senkung des Rentenniveaus in der umlagefinanzierten gesetzlichen Rentenversicherung entsteht.

Die entscheidende Frage ist, ob sich diese Konstruktion unter Berücksichtigung realistischer Annahmen als Vorteil für die künftigen Rentner erweist. Hierbei ist auch zu bedenken, dass sich die Rentenbezugsdauer bei steigender Lebenserwartung erhöht. Die Rentner müssen also länger von dem angesammelten Kapital leben. Das bedeutet, dass ihre laufenden Einkünfte niedriger werden oder der Vorsorgeaufwand steigt.

3.4 Lebensstandardsicherung im „Drei-Säulen-Modell“

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

Nach den vom Sachverständigenrat veröffentlichten Zahlen wird das ursprüngliche Bruttorentenniveau von 48,5% im Jahr 1998, das einem Nettorentenniveau von 70,8% entsprach, infolge der Reformen auf 39,7% bis zum Jahr 2030 reduziert werden. Dem Bruttorentenniveau von 39,7% im Jahre 2030 würde, wenn man die Änderung bei der Rentenbesteuerung außer Acht lässt, ein Nettorentenniveau von ca. 58,5% entsprechen (Sachverständigenrat 2004/2005, S. 241, 725). Dies ist der Preis für die letztlich willkürliche Begrenzung des Beitragssatzes bei 22%. Ohne die Reformmaßnahmen seit 2001 hätte

der Beitragssatz bis zum Jahr 2030 nach den damaligen Annahmen auf knapp 25% ansteigen müssen³ (Sachverständigenrat 2004/2005, S. 241, Schaubild 73).

Die 2004 beschlossene und schrittweise wirksame Vollbesteuerung der Renten sowie die Steuerfreiheit der Rentenversicherungsbeiträge reduzieren das Nettorentenniveau zusätzlich. Für den Rentenzugang des Jahres 2030 wird das Nettorentenniveau nach Berechnungen des Verbandes der Rentenversicherungsträger nur noch 52,2% betragen – statt 70% nach dem traditionellen Zielwert (Sachverständigenrat 2004/2005 2004, S. 241). Die sozialpolitische Bedeutung dieses Vorganges wird noch deutlicher, wenn man bedenkt, dass ein Großteil der Erwerbstätigen realistischere eine Vollzeitberufsbiographie mit 45 Versicherungs- und Beitragsjahren nicht erreicht.

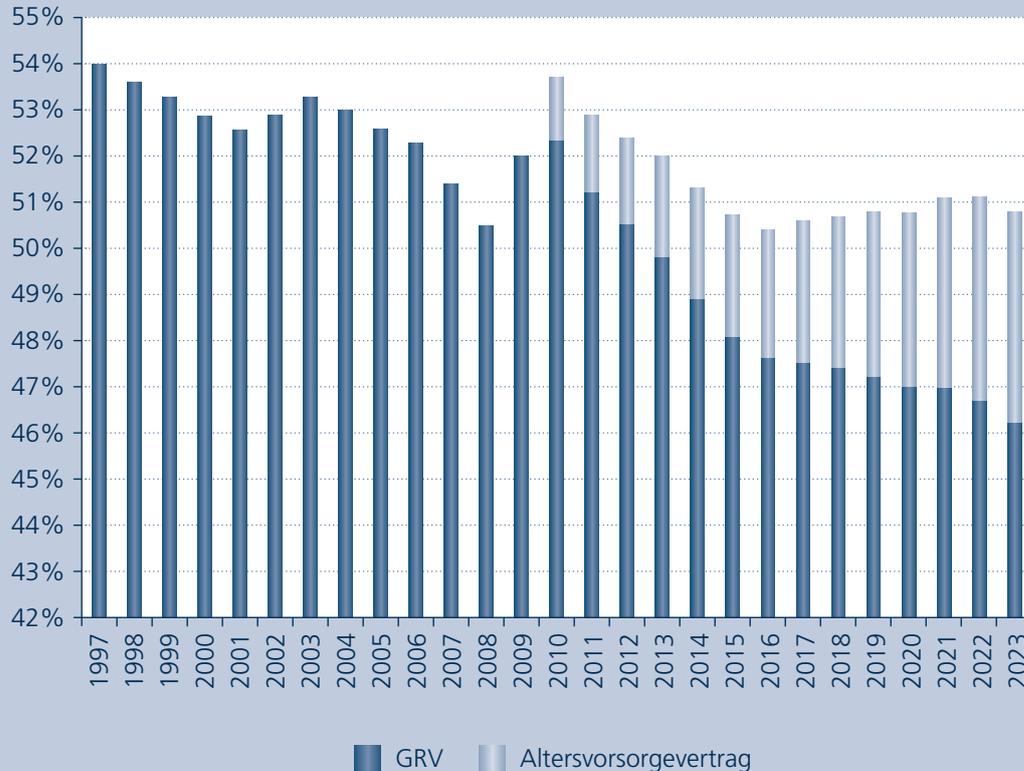
Untersucht man die Entwicklung des Sicherungsniveaus vor Steuern nach der gesetzlichen Definition, (also mit Abzug der privaten Altersvorsorgebeiträge im Nenner) dann ergibt sich folgendes Bild (Schaubild 1). Folgende Ergebnisse können aus dieser Grafik abgelesen werden:

- Das Sicherungsniveau vor Steuern, das 2000 etwa 53% betrug, wird in der gesetzlichen Rentenversicherung bis 2023 auf 46,2% zurückgehen.
- Das aus den zwei Säulen zusammengesetzte Gesamt-Sicherungsniveau vor Steuern sinkt für den Rentenzugang des Jahres 2023 auf 50,8%, bleibt also etwas hinter dem zurück, was die gesetzliche Rentenversicherung im Jahre 2000 (d. h. vor dem Paradigmenwechsel) allein und ohne Ergänzung durch die zweite und dritte Säule gewährleisten konnte.
- Ob die Neurentner des Jahres 2023 dieses hypothetische Sicherungsniveau von knapp 51% tatsächlich erreichen, ist mit großen Unsicherheiten behaftet, denn es hängt davon ab, in welchem Umfang private Altersvorsorge betrieben wird und ob die in den Rechnungen unterstellte Kapitalverzinsung von jahresdurchschnittlich 4% tatsächlich erreicht wird.

3 Diese Rechnung des SVR basiert auf dem im Jahre 2000 geltenden Rentenrecht, also v.a. einschließlich des demographischen Faktors aus der Reform von 1997 (RRG 1999), durch den das Nettorentenniveau bis zum Jahre 2030 ebenfalls – auf rd. 64% – gesenkt werden sollte.

Schaubild 1:

Sicherungs niveau vor Steuern aus gesetzlicher Rentenversicherung und aus Altersvorsorgevertrag für den jeweiligen Rentenzugang 1997–2023



Sicherungs niveau vor Steuern in der GRV: Rechnerisches Verhältnis von Standardrente (bzw. von „Riester-Rente“) abzüglich darauf entfallender Sozialbeiträge zum Durchschnittsentgelt (VGR) abzüglich der gesamtwirtschaftlichen SV-Abgabenquote (ohne Steuern aber einschl. Altersvorsorge-Prämien)

Rentenzugänge vor 2010: ohne Altersvorsorgevertrag

Annahmen des RVB: Altersvorsorgeaufwendungen ab 2002 im Umfang der vollen staatlichen Förderfähigkeit (ab 2008 4 % des versicherungspflichtigen Bruttoentgelts), Absicherung ausschließlich des Langlebkeitsrisikos, Verzinsung 4 % p. a., Verwaltungskosten 10 %, Dynamisierung in der Auszahlungsphase wie in der gesetzlichen Rentenversicherung

Bis 2008 Ist-Zahlen, ab 2009 Szenario des Rentenversicherungsberichts der Bundesregierung, mittlere Variante

Quelle: DRV, Rentenversicherung in Zeitreihen 2009, S. 232, RVB der Bundesregierung 2009, S. 38 sowie eigene Berechnungen

- Das Nettorentenniveau wird auf jeden Fall durch die schrittweise wachsende Besteuerung der Renten sowie die Steuerfreistellung der Rentenbeiträge noch zusätzlich vermindert. Zu beachten ist, dass hier das Sicherungs niveau vor Steuern im Sinne der gegenwärtig praktizierten amtlichen Berechnungsweise dargestellt ist. Das heißt, dass es sich um Werte handelt, die durch den Abzug der betrieblichen und privaten Altersvorsorgeaufwendungen überhöht sind.

Die Rentenreformen seit Beginn des Jahrzehnts beruhen auf dem politischen Credo, Lebensstandardsicherung sei nach wie vor gewährleistet, wenn auch nicht mehr alleine durch die gesetzliche Rentenversicherung, wohl aber im Zusammenspiel der drei Säulen, wobei die gesetzliche Rentenversicherung immer noch eine dominante Rolle spiele. Hinsichtlich dieses Credo sind aber berechtigte Zweifel angebracht. Die geförderte Zusatzversorgung kann aus einer Reihe

von Gründen die Lücke in der Lebensstandardsicherung nicht schließen. Insofern beruhten die Reformen insgesamt auf einem erkennbar und von vornherein unerfüllbaren Versprechen:

- Schon systematisch kann die kapitalgedeckte Vorsorge die Einkommensersatzfunktion der gesetzlichen Rentenversicherung nicht übernehmen. So fehlt es sowohl der betrieblichen wie auch der privaten Altersvorsorge an der Entsprechung von versichertem Arbeitslohn und Rentenanspruch in dem Sinne, in dem dies die Rentenversicherung gewährleisten konnte, solange das Rentenniveau stabil blieb. Von einer Teilhabe an der allgemeinen Lohnentwicklung nach Maßgabe der früheren Entgeltposition im Sinne der Teilhabeäquivalenz kann also nicht die Rede sein.
- Außerdem sind gesetzliche Rentenversicherung einerseits sowie betriebliche und private Altersversorgung andererseits nicht kongruent. Gesicherter Personenkreis, versicherte Risiken und Leistungsspektrum sind nicht deckungsgleich, weil sich die Strukturprinzipien der drei Säulen grundsätzlich unterscheiden: hier Pflichtversicherung, dort Freiwilligkeitsprinzip, hier Umlagesystem, dort Kapitaldeckungsverfahren. Eine weitgehende Deckungsgleichheit und eine obligatorische zusätzliche betriebliche oder private Altersvorsorge wären jedoch Voraussetzung dafür, dass das abgesenkte Rentenniveau im gesetzlichen Umlagesystem durch betriebliche und/oder private Vorsorge kompensiert werden kann.
- 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. Die offiziellen Daten zur betrieblichen und privaten Vorsorge signalisieren zwar auf den ersten Blick eine bemerkenswerte Verbreitung der Zusatzvorsorge⁴. Die Daten lassen aber keinen Schluss auf Höhe und Qualität der betrieblichen oder privaten Vorsorge zu. Es ist vielmehr zu vermuten, dass ein Teil dieser Vorsorge zu gering dimensioniert ist, und dass ein großer Teil der zusätzlichen Altersvorsorge auf Beschäftigte mit höheren Einkommen entfällt. Da sich die Beschäftigten mit Betriebsrentenanspruch und solche mit „Riester-Verträgen“ zum Teil überschneiden, ist der Schluss gerechtfertigt, dass ein erheblicher Teil der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer die Versorgungslücke durch die Rentenreformen 2001 und 2004 nicht ausgleicht und auch nicht ausgleichen kann.
- 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. Es werden vorwiegend diejenigen gefördert, die keine Förderung benötigen und auch ohne Förderung freiwillige Vorsorge betreiben würden.
- 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. Der geförderte Aufbau der zweiten Säule geschieht also in einer Form, welche die erste Säule zusätzlich schwächt.
- Das Hinterbliebenenrisiko und das Risiko der Erwerbsminderung werden in der privaten Altersversorgung völlig unzureichend abgedeckt, zumal dies für die finanzielle Förderung nicht obligatorisch ist. Eine vollwertige Invaliditätssicherung ist im Rahmen einer Privatversicherung ohne umfangreiche Regulierung nicht möglich und wäre vor allem viel zu teuer. Auch

4 17,5 von 27,8 Mio. sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (53%) hatten Ende 2007 eine betriebliche Versorgungszusage. Ende September 2008 betrug der Bestand an geförderten „Riester-Verträgen“ etwa 12 Mio., davon 9,2 Mio. bei privaten Rentenversicherungen (Alterssicherungsbericht 2008, S.126, 132).

für die vom Gesetzgeber 2000 abgeschaffte Berufsunfähigkeitsrente bietet der private Markt praktisch keinen Ersatz.

- Auf dem Markt für Altersvorsorgeprodukte fehlen Markttransparenz und ausreichender Verbraucherschutz. Die grundlegende Regulierung des Altersvorsorgemarktes wäre die Bedingung dafür gewesen, dass der privaten Vorsorge eine wesentliche Funktion im Alterssicherungssystem übertragen werden konnte. Genau dies ist bei den Reformen aber unterblieben. Eine Folge ist unter anderem, dass die Anbieter von Altersvorsorgeprodukten vielfach die staatliche Förderung abschöpfen, so dass die eingesetzten Steuergelder nicht die Altersversorgung verbessern, sondern die Gewinne der Anbieter erhöhen.

Ein Licht auf die Mängel der privaten Altersvorsorge wirft eine aktuelle Studie für die Verbraucherzentrale, in der eine Vielzahl von geförderten Altersvorsorgeprodukten („Riester-Renten“) untersucht wurde (Oehler 2009). Dabei zeigte sich, dass über die Hälfte der Anbieter keine nutzbaren Kosteninformationen anbieten. Zudem wiesen zwischen 30 und 40% der untersuchten „Riester-Renten“ mindestens einen zentralen Mangel auf. Nur rund die Hälfte der in der Untersuchung einbezogenen Personen haben einen „Riester-Vertrag“, fast die Hälfte von ihnen nutzt die mögliche Zulagenförderung nicht voll aus. „Mehr als 75% bei 45-Jährigen und ganze 90% bei 30-Jährigen der staatlichen Zulagen werden durch die Kosten der Anbieter ‚aufgefressen‘“ (Oehler 2009, S. 17). Beachtet werden muss auch, dass die Zulagen selbst über Steuern und damit teilweise von den Begünstigten selbst finanziert werden. Kostengünstige Alternativen – z.B. geförderte Altersvorsorgeprodukte von der gesetzlichen Rentenversicherung oder bei der Finanzagentur des Bundes – werden bisher nicht angeboten.

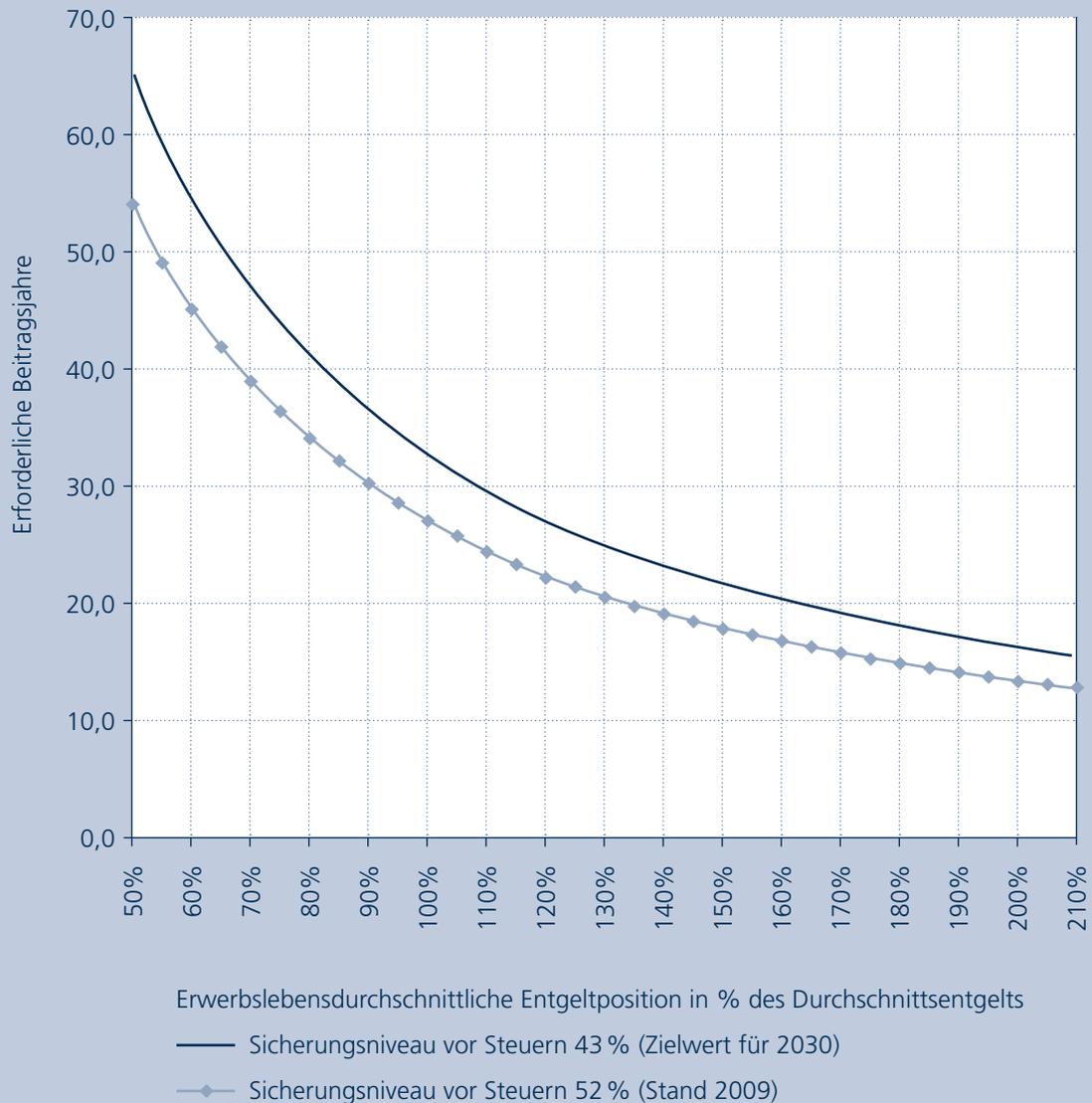
3.5 Altersarmut im „Drei-Säulen-Modell“

Die gesetzliche Rentenversicherung in Deutschland ist, wie beschrieben, nach dem Prinzip der Teilhabeäquivalenz konstruiert und kennt keine Mindestrente. In einem so gestalteten Umlagesystem kann Altersarmut nicht systematisch und für alle Fälle ausgeschlossen sein. Wenn allerdings eine Reihe von Bedingungen erfüllt sind, dann bleibt Altersarmut trotz fehlender Mindestrente ein Ausnahmefall. Diese Bedingungen sind vor allem:

- Die Versicherungsbiographien der Rentenberechtigten müssen annähernd geschlossen sein. Dies setzt zum einen voraus, dass der Arbeitsmarkt echte Beschäftigungschancen für alle bietet, zum anderen dass die rentenrechtlichen Folgen etwaiger individueller Lücken, die zum Beispiel durch Kindererziehung, Krankheit, Arbeitslosigkeit entstehen, ausgeglichen werden.
- Die Lohnspreizung darf nicht allzu groß sein, weil Armutslöhne mehr oder weniger zwangsläufig zu Armutrenten führen.
- Das generelle Rentenniveau muss ausreichend sein, weil sonst im unteren Teil der Skala die Einkommensersatzrate nicht ausreicht, um die Armutsschwelle zu überwinden.

Diese Voraussetzungen waren in der Bundesrepublik Deutschland jahrzehntelang gegeben, so dass Altersarmut zwar vereinzelt vorkam, aber nur eine geringe Bedeutung hatte. Heute ist dies jedoch nicht mehr der Fall, 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 (vgl. Schaubild 2).

Schaubild 2:

Erforderliche Beitragsjahre zur Deckung des durchschnittlichen Grundsicherungsbedarfs (Single) von 660 € (2009) in Abhängigkeit von individueller Entgeltposition und Sicherungsniveau vor Steuern


Das Sicherungsniveau vor Steuern in Höhe von 52% entspricht dem Wert von 2009 (RVB 2009, S.38). 43% ist der in §154 SGB VI normierte Zielwert, den der Gesetzgeber im Jahre 2004 für das Jahr 2030 anvisiert hat⁵.

Das Schaubild zeigt, dass Beschäftigte mit unterdurchschnittlichem Einkommen, etwa 70% des Durchschnitts, bereits nach heutigem Stand und einem Sicherungsniveau von 52% nach vol-

lem Arbeitsleben nur mit Mühe eine Rente in Höhe des Grundsicherungsbedarfes für eine Einzelperson erreichen können. Dieser Betrag würde ihnen auch außerhalb der Rentenversicherung ohne jegliche Beitragszahlung zustehen. Sinkt das Sicherungsniveau vor Steuern auf den Zielwert für 2030, nämlich 43%, dann müsste ein 70%-Verdiener fast 50 Jahre arbeiten, um diesen „Fürsorge-Break-Even“ zu erreichen. Es ist wohl

5 In beiden Fällen handelt es sich um das durch Abzug der Riester-Beiträge im Nenner verzerrte Sicherungsniveau.

kaum anzunehmen, dass die freiwillige kapitalgedeckte Zusatzversorgung, die der Theorie nach die Konsequenzen des abgesenkten Rentenniveaus auffangen soll, zur Lösung dieses Problems tatsächlich beiträgt.

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

Jahrzehntelang wurde in der Bundesrepublik Deutschland die Vorstellung gepflegt, wir verfügten über ein im internationalen Vergleich leistungsstarkes Alterssicherungssystem. Dieses Bild, das womöglich seinen Ursprung in der Vorreiterrolle hat, die Deutschland am Ende des 19. Jahrhunderts bei der Einführung der Sozialversicherung gespielt hat, hält jedoch heute keiner Überprüfung mehr stand. Vergleiche auf Basis des von der OECD zur Verfügung gestellten Datenmaterials belegen viel-

mehr, dass die Alterssicherung in Deutschland bei der Lebensstandardsicherung – legt man bei Berechnungen den heutigen Rechtsstand zugrunde – deutlich hinter vergleichbaren europäischen (und zwar nicht nur hinter den skandinavischen) Ländern zurückbleibt.

Die hier betrachteten Länder (Deutschland, Großbritannien, Frankreich, Niederlande und die Schweiz) haben sehr unterschiedliche Alterssicherungssysteme (vgl. Tabelle 1). Allen ist gemeinsam, dass sie aus einem „Kernsystem“ bestehen, auf das sich ergänzende Zusatzsicherungssysteme aufbauen. Bei den Kernsystemen gibt es Länder, die eher dem Lebensstandardsicherungsprinzip folgen (Deutschland, Frankreich, mit Einschränkungen Schweiz); hier knüpft die Rentenhöhe an den früheren Einkommen an. Andere (Großbritannien, Niederlande) beschränken sich auf eine Basissicherung. Deutschland hat insofern eine Sonderstellung, als es hier, wie bereits erwähnt, keine Mindestrenten im eigentlichen Sinne mehr

Tabelle 1:

Kombination von Kern- und Zusatzversicherung in ausgewählten europäischen Ländern

	Kernsystem		Zusatzsicherung		
	Typ	Personenkreis	Verpflichtungsgrad	Personenkreis	Organisation
D	Einkommensbezogene Rentenversicherung (Lebensstandardkonzept)	Vorrangig Arbeitnehmer	Freiwillig	Vorrangig Arbeitnehmer	Privat, betrieblich oder Branche
GB	Basis-Rentenversicherung	Erwerbstätige	Obligatorisch mit Wahlmöglichkeit	Vorrangig Arbeitnehmer	Staatlich oder privat/betrieblich/Branche
F	Gemischte Rentenversicherung (Lebensstandardkonzept + Mindestsicherung)	Vorrangig Arbeitnehmer (Erwerbstätige)	Obligatorisch	Vorrangig Arbeitnehmer	betrieblich oder Branche
NL	Basis-Rentenversicherung	Gesamte Bevölkerung	Quasi-obligatorisch	Vorrangig Arbeitnehmer	betrieblich oder Branche
CH	Gemischte Rentenversicherung (Lebensstandardkonzept + Mindestsicherung)	Gesamte Bevölkerung	Obligatorisch	Vorrangig Arbeitnehmer	betrieblich oder Branche

Tabelle 2:

Brutto-Ersatzraten im Alterssicherungssystem ausgewählter europäischer Länder

	Regel- Altersgrenze	Niedrigverdienst		Mittlerer Verdienst		Höherer Verdienst	
		Brutto- Ersatzraten	Rang	Brutto- Ersatzraten	Rang	Brutto- Ersatzraten	Rang
D	65	43,0 %	5	43,0 %	4	42,6 %	3
GB	65	51,0 %	4	30,8 %	5	21,3 %	5
NL	65	93,4 %	1	88,3 %	1	86,6 %	1
F	60	61,7 %	3	53,3 %	3	48,5 %	2
CH	65	62,5 %	2	58,3 %	2	40,5 %	4
OECD- Durch- schnitt		72,2 %		59,0 %		54,2 %	

Quelle: OECD 2009, S.115 f.

gibt. Auch bei der Zusatzsicherung ist Deutschland unter den hier betrachteten Ländern ein Sonderfall: Die Zusatzsicherung ist bei uns in aller Regel freiwillig, während sie in den anderen Ländern obligatorisch oder wenigstens „quasi-obligatorisch“ ist, d. h. sie beruht auf flächendeckenden allgemeinverbindlichen Tarifverträgen. Ein weiterer Punkt, in dem sich diese fünf Länder erheblich unterscheiden, betrifft die Finanzierung. Zwar finanzieren alle ihre Kernsysteme durch Beiträge, aber die Bemessungsgrundlagen und die Verteilung der Beitragslast auf Arbeitnehmer und Arbeitgeber sind unterschiedlich.

Neuere Modellrechnungen der OECD erlauben es, die Leistungsfähigkeit der Alterssicherungssysteme dieser ausgewählten Länder zu vergleichen. Die Tabelle 2 zeigt die Brutto-Einkommensersatzraten aus dem Alterssicherungssystem, wobei nur die obligatorischen oder quasi-obligatorischen Systeme mit einem Erfassungsgrad von mindestens 85 %, nicht aber die freiwilligen Systeme einbezogen sind. Dies bedeutet, dass in Deutschland lediglich die gesetzliche Rentenversicherung betrachtet wird (Sondersysteme für Beamte werden in keinem der Länder in die Betrachtung mit einbezogen).

Die Brutto-Ersatzraten werden auf Basis des Rechtsstandes 2006 (einschließlich bereits beschlossener, aber erst schrittweise wirksamer Änderungen) berechnet, und zwar so, dass die Altersversorgungsansprüche, die ein 20-jähriger Berufsanfänger, beginnend in diesem Jahr, während seines gesamten Arbeitslebens bis zur jeweiligen nationalen Regelaltersgrenze erwirbt, zum Bruttolohn eines vergleichbaren Arbeitnehmers ins Verhältnis gesetzt werden. Sozialversicherungsbeiträge und Steuern werden weder bei Rentnern noch bei Arbeitnehmern berücksichtigt. Dieses Messkonzept entspricht also dem in Deutschland gebräuchlichen Begriff des Brutto-Rentenniveaus, jedoch mit dem Unterschied, dass der Berechnung der Rente nicht einheitlich 45 Arbeitsjahre, sondern die jeweilige nationale „Norm-Lebensarbeitszeit“ vom 20. Lebensjahr bis zur Regelaltersgrenze unterlegt wird.

Die Berechnung der Brutto-Ersatzraten wird jeweils für drei Einkommensstufen durchgeführt nach OECD-Kriterien, nämlich für Durchschnittsverdienst, Niedrigverdienst (50 % des Durchschnitts) und höheren Verdienst (150 % des Durchschnitts). Diese Differenzierung ist notwendig, um ein einigermaßen zutreffendes Bild

der Lebensstandardsicherung in den ausgewählten fünf Ländern zu erhalten: Wegen der in den meisten Ländern – mit Ausnahme Deutschlands – vorhandenen ausgeprägten Mindestsicherungskomponente sind in der Regel die Ersatzraten bei niedrigeren Einkommen deutlich höher als bei mittleren oder höheren Verdiensten.

Folgende Befunde verdienen es, festgehalten zu werden:

- Bei den Durchschnittsverdienern erreicht ein Beschäftigter in Deutschland mit voller Erwerbsbiographie eine Brutto-Ersatzrate von ca. 43% und liegt damit auf Platz 4 in diesem Fünf-Ländervergleich. Nur Großbritannien mit seinem traditionell spartanischen System unterschreitet diesen Wert. Alle anderen Länder liegen allerdings deutlich darüber, wofür neben der zumeist eher basissichernden ersten Säule obligatorische betriebliche bzw. Branchenzusatzsysteme 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. Dies erklärt sich u. a. dadurch, dass die gesetzliche Rentenversicherung in Deutschland das Prinzip der strukturellen Äquivalenz gleichermaßen auf höhere und niedrigere Entgelte anwendet und keine Mindestrente kennt⁶, was in Europa eher unüblich ist. Es gibt hier zumeist – einschließlich Großbritannien – auf der Ebene der ersten Säule Mindestregelungen, die zu besseren Ersatzraten für Niedrigverdiener führen (Mindestsicherungsklauseln, Grundbeiträge, Mindesteinkommensregelungen im Rentensystem etc.).
- Nur bei den höheren Verdiensten schneidet das deutsche Rentensystem mit seiner brutto-lohnproportionalen Ausrichtung etwas besser ab. Es erreicht den dritten Platz unter den hier betrachteten Ländern und bleibt damit etwas unter dem französischen sowie etwas oberhalb des Schweizer Absicherungsniveaus.

In allen drei Einkommensgruppen, sowohl bei den Niedrigverdienern, als auch bei den Durchschnittsverdienern und bei den Höherverdienern, liegt Deutschland mit seinen Brutto-Einkommensersatzraten deutlich unter dem von der OECD errechneten Durchschnitt. Der Lebensstandard ist im Alter und bei Erwerbsminderung in Deutschland schlechter abgesichert als z.B. in den Niederlanden, in Frankreich und in der Schweiz. Auffällig ist, dass Niedrigverdiener in Deutschland besonders schlecht behandelt werden, sogar noch deutlich schlechter als in Großbritannien mit seinem traditionell eher niedrigen Sozialstandard. Nur bei den Höherverdienern erreicht Deutschland wenigstens einen Mittelplatz. Man könnte also sagen, dass in Deutschland nicht nur das Absicherungsniveau generell niedrig ist, sondern dass auch die sozialpolitische Prioritätensetzung problematisch ist.

Für die Interpretation der Berechnungsergebnisse ist wichtig, dass diese nicht auf die Rentenansprüche heutiger Ruheständler bezogen werden. Die heute gezahlten Renten sind Ergebnis der vergangenen Rechtsentwicklung. Hier dagegen wird auf jenes Sicherungsniveau abgehoben, das das aktuelle Rentenrecht (nach vielen Einschränkungen) jüngeren Beschäftigten für ein volles Arbeitsleben zusagt. Die Berechnungen führen nach Auffassung der OECD zu dem Schluss, dass in Deutschland, gemessen am Ziel der Lebensstandardsicherung für Durchschnittsverdiener, eine Rentenlücke („Pension gap“) von 16 % besteht.

3.7 Probleme beim Aufbau eines Kapitalstocks

3.7.1 Gesamtwirtschaftliche Probleme

Um Veränderungen im Rentensystem beurteilen zu können, sind zwei grundlegende Zusammenhänge zu beachten, die unabhängig davon sind, ob die Renten im Umlage- oder im Kapitaldeckungsverfahren finanziert werden:

⁶ Die Vorschrift über die sogenannte Rente nach Mindestentgeltpunkten, die im deutschen Rentensystem für die Aufwertung der Renten von Niedrigverdienern sorgt, gilt nur für Beitragszeiten bis einschließlich 1991 und wurden daher in den OECD-Berechnungen nicht berücksichtigt.

- (1) Die Rentenzahlungen eines bestimmten Jahres können immer nur aus dem erwirtschafteten Volkseinkommen des jeweiligen Jahres aufgebracht werden.
- (2) Eine alternde Gesellschaft wie die Deutschlands muss zwangsläufig in Zukunft, bei Aufrechterhaltung der Sicherungsansprüche für die Älteren, einen größeren Teil ihres Volkseinkommens für die zahlenmäßig steigende Rentnergeneration zur Verfügung stellen.

Bei Umstellung vom Umlage- auf das Kapitaldeckungsverfahren müssen die heute Erwerbstätigen nicht nur die Renten der gegenwärtigen Rentnergeneration im Umlageverfahren finanzieren, sondern auch noch durch Konsumverzicht und zusätzliches Ansparen einen individuellen Finanzkapitalstock aufbauen. Aber nur wenn das Wirtschaftswachstum wegen der zusätzlichen Ersparnisse deutlich höher ausfallen würde als bei Bestehen des reinen Umlageverfahrens, wäre es gerechtfertigt, in der Phase der Teilumstellung die arbeitende Bevölkerung doppelt zu belasten.

Bei aller Unsicherheit über den tatsächlichen Einfluss können in bestimmten Grenzen die konjunkturellen Wirkungen von geförderter Altersvorsorge, Rentenkürzung und Rentenniveauabsenkung mit Hilfe eines gesamtwirtschaftlichen Modells simuliert werden. In das keynesianisch geprägte makroökonomische Konjunkturmodell des IMK wurde dazu ein eigenständiges Modell der gesetzlichen Rentenversicherung integriert (s. Meinhardt et al 2009). Nach den Ergebnissen dieser Simulation, haben zwischen 2001 und 2007 die veränderte Einkommensverteilung und die verstärkten Sparanstrengungen der privaten Haushalte, zusammen mit den Kürzungen bei den Rentenzahlungen, zu einer Dämpfung des realen Konsums um fast 1,5% geführt. Die Sparquote wäre ohne diese verstärkten Sparanstrengungen um knapp einen Prozentpunkt niedriger ausgefallen. Die Dämpfung der privaten Konsumnachfrage beeinträchtigte zwangsläufig das Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum. In den untersuchten ersten sechs Jahren seit Beginn der Rentenreformen stieg das reale Bruttoinlandsprodukt insgesamt um fast 1% weniger an, als in der Simulation ohne diese Reformen und erhöhtem

Vorsorgesparen. Das Beschäftigungsniveau wurde so um gut 0,5% gedrückt.

In der Folge fielen auch die Lohnsteigerungen geringfügig niedriger aus. Die Ausgaben der Rentenversicherung wurden – wegen der Absenkung des Rentenniveaus – deutlich um fast 2% gegenüber der Vergleichssimulation gesenkt, während die Einnahmen der Rentenversicherung um 0,5% niedriger lagen. Gemäß den Modellsimulationen hat die so verursachte und vergleichsweise schlechtere wirtschaftliche Entwicklung letztlich die „Einsparserfolge“ bei den Ausgaben der Rentenversicherung für den Staat wieder zunichte gemacht. Die Erfolge der Rentenversicherung gingen damit vollständig zu Lasten der Gebietskörperschaften und der anderen Zweige der Sozialversicherung. Das höhere Vorsorgesparen, wie es von Politik und breiten Kreisen der Wissenschaft gefordert und gefördert wurde, reduzierte die Konsumnachfrage ohne gleichzeitig die Investitionen anzuregen. Im Gegenteil: Auch die private Investitionstätigkeit litt unter dem Nachfragemangel.

3.7.2 Unerfüllbare Renditeerwartungen

Den partiellen Systemwechsel, der mit den Rentenreformen von 2001 und 2004 eingeleitet werden sollte, hat man nicht zuletzt mit dem Hinweis gerechtfertigt, dass im Kapitaldeckungsverfahren wesentlich höhere Renditen für die eingezahlten Beiträge erreichbar seien als im Umlageverfahren. In diesem Sinne gingen die Rechnungen der Rürup-Kommission von der Annahme einer Kapitalverzinsung von 4% aus. Diese Annahme ist jedoch, gesamtwirtschaftlich betrachtet, gänzlich unplausibel, denn gleichzeitig werden das zukünftige reale Wirtschaftswachstum mit jahresdurchschnittlich 1,7%, die Inflationsrate mit 1,5%, der nominale Lohnanstieg pro Kopf mit 2,9% und die langfristige Produktivitätssteigerung pro Kopf mit 1,8% angesetzt. Diese Annahmenkombination bedeutet keine langfristige Verteilungsneutralität; die angenommene durchschnittliche Verzinsung von 4% geht vielmehr von einer langfristigen Umverteilung zu Gunsten der Kapitaleinkommen aus.

Selbst wenn auf den Kapitalmärkten in der Vergangenheit in einer bestimmten Phase eine Rendite von 4% beobachtet wurde, ist sie mit einer deutlichen Umverteilung von Arbeit zu Kapital verbunden, die so nicht auf Dauer fortgeschrieben werden darf. Beim Renditevergleich muss zudem berücksichtigt werden, dass als Basis für eine erzielbare Kapitalmarktrendite nur „sichere“ deutsche Staatsanleihen zugrunde gelegt werden dürfen. Hinzu kommt, dass die teilweise hohen Verwaltungsgebühren der privaten Versicherungsunternehmen abzuziehen sind. Es muss auch berücksichtigt werden, dass die Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung nicht nur Altersrenten, sondern auch Erwerbsminderungsrenten ohne Risikoprüfung und Gesundheitsausschluss umfassen. Die Gefahr von gravierenden Finanzmarktkrisen spielte in diesen Berechnungen keine Rolle. All dies spricht dafür, dass die Renditeannahme für Kapitaleinkommen von langfristig 4% unter den geschilderten Bedingungen deutlich überhöht ist.

Befürworter der Kapitaldeckung wenden ein, dass die Kapitalmarktrendite im Inland zwar niedriger sein möge, aber durch Anlagen

im Ausland merklich gesteigert werden könne, da dort das Wachstum höher als in Deutschland sei. Doch auch dies dürfte sich als eine Illusion erweisen. Denn zum einen kommt in diesen Fällen ein nicht kalkulierbares Wechselkursrisiko hinzu. Starke Abwertungen der Auslandswährungen führen zu einer entsprechenden Wertkorrektur der ausländischen Vermögenseinkommen. Der fortwährende Kapitalimport aus Ländern mit einer demographischen Alterung geht zwangsläufig mit einer fortwährend negativen Leistungsbilanz dieser Länder einher. Entweder versuchen sie diese strukturellen Wettbewerbsprobleme auf den Weltmärkten über eine Abwertung zu korrigieren oder aber die Vermögensanlagen verlieren unmittelbar an Wert, weil diese Volkswirtschaften als Schuldner auf Dauer an Bonität verlieren⁷.

Es bleibt somit die Schlussfolgerung, dass die demographischen Probleme der Altersvorsorge im Inland gelöst werden müssen und dass trotz Kapitaldeckung kein Weg an der Erkenntnis vorbei führt, dass bei einer alternden Gesellschaft der Lebensstandard der Rentner nur mit erhöhten Aufwendungen der aktiven Erwerbstätigen zu sichern ist.

7 So wies z.B. im Jahr 2007 die deutsche Leistungsbilanz einen Exportüberschuss in Höhe von rund 190 Mrd. Euro aus. Die Differenz zwischen Auslandsforderungen und -verbindlichkeiten (Nettoauslandsposition) hätte eigentlich um denselben Betrag steigen müssen. Stattdessen ist sie 2007 um fast 20 Mrd. Euro zurückgegangen. Wechselkursänderungen und Wertberichtigungen haben so allein in einem einzigen Jahr zu Vermögensverlusten im Ausland in Höhe von über 210 Mrd. Euro geführt. In 2008 betrug der Vermögensverlust im Ausland weitere 130 Mrd. Euro: Die Nettoauslandsposition verbesserte sich so nur um 34 Mrd. Euro, obwohl der Leistungsbilanzüberschuss 165 Mrd. Euro betrug (Deutsche Bundesbank 2009).

4. Ein alternatives Modell: Lebensstandardsicherung und Armutsfestigkeit im Umlagesystem

Aus all dem ist der Schluss zu ziehen, dass die Rentenreformen seit 2001, gemessen an den beiden wichtigsten Zielen der Alterssicherung, nämlich Lebensstandardsicherung und strukturelle Armutsfestigkeit, gescheitert sind. Alles wurde dem Ziel der Beitragssatzstabilität untergeordnet, wobei für die Festlegung des Zielwertes keinerlei Begründung gegeben wurde. Die Festlegung auf 22% bis 2030 war nicht zwingend, und man hätte sich ebenso gut auch auf 20% oder 25% festlegen können. Beitragssatzstabilität als solche kann bei rationaler Betrachtungsweise kein eigenständiges Ziel sein. Es kommt vielmehr darauf an, die soziale Wohlfahrt und die dafür notwendige Finanzierungslast gegeneinander abzuwägen und das Optimum zu finden.

Daher wird im Folgenden dafür plädiert, das Alterssicherungssystem so umzustellen, dass die beiden Hauptziele – nämlich Lebensstandardsicherung und strukturelle Armutsfestigkeit – wieder innerhalb der umlagefinanzierten gesetzlichen Rentenversicherung erreicht werden können. Dies ist ohne nachteilige Auswirkungen für die deutsche Volkswirtschaft möglich.

4.1 Rentenniveau und Rentenanpassungsformel

Es wurde bereits dargestellt, dass die Leistungen des deutschen Alterssicherungssystems, gemessen an der Absicherung des im Berufsleben erworbenen Lebensstandards, im europäischen Vergleich eher einen Nachholbedarf signalisieren. Es liegt daher nahe, sich bei der Festsetzung eines Zielwertes für das Rentenniveau am Vorbild unserer Nachbarländer zu orientieren. Nimmt man den von der OECD errechneten Mittelwert bei der Bruttoeinkommensersatzrate von 72,2%

bei 50% des Durchschnittslohnes, 59,0% beim Durchschnittslohn und 54,2% bei 150% des Durchschnittslohnes (wobei Deutschland mit seinem niedrigen Wert von 43% den Durchschnitt auch noch nach unten drückt) als Ausgangspunkt, dann erscheint die Anhebung auf dieses Niveau unter den gegenwärtigen Bedingungen in Deutschland politisch nicht realistisch. Daher erscheint es empfehlenswert, sich an demjenigen Wert zu orientieren, der vor dem partiellen Systemwechsel ab dem Jahre 2000 bestand und der nach der damaligen Einschätzung allgemeinen als ausreichend und lebensstandardsichernd akzeptiert war.

Beim Sicherungsziel der Rentenversicherung sind zwei Entscheidungen zu treffen, nämlich

- (1) die Wahl des geeigneten Maßstabes, also die formale Definition des Rentenniveaus, und
- (2) die zahlenmäßige Festlegung eines Zielwertes, also wie hoch – als Prozentsatz ausgedrückt – das Rentenniveau sein soll.

Die Definition des Rentenniveaus muss dem Grundsatz entsprechen, dass die Sicherung des im Durchschnitt des Erwerbslebens erreichten Lebensstandards innerhalb der umlagefinanzierten gesetzlichen Rentenversicherung und ohne Rückgriff auf private oder betriebliche Zusatzvorsorge erreichbar sein muss. Der richtige Vergleichsmaßstab für die angemessene Höhe der Rente ist daher das verfügbare Einkommen eines Arbeitnehmers, dessen Alterssicherung ausschließlich auf der gesetzlichen Rentenversicherung aufgebaut ist. Aus diesem Grund ist, wie bereits ausgeführt (vgl. 3.2), das „Sicherungs-niveau vor Steuern“, das heute nach der Vorschrift des § 154 SGB VI als amtliche Definition für das Rentenniveau dient, ungeeignet. Es bezieht sich auf die Arbeitseinkommen abzüglich privater Vorsorgeaufwendungen und unterstellt, dass alle

Arbeitnehmer private Vorsorge betreiben. Dies ist nicht der Fall und wird auf absehbare Zeit auch nicht der Fall sein.

Deshalb wird dafür plädiert, das Versorgungsziel der gesetzlichen Rentenversicherung an einem „Rentenniveau nach Sozialversicherungsbeiträgen“ zu messen, das definiert ist als Verhältnis zwischen

- der Standardrente (Rente eines Durchschnittsverdieners nach 45 Beitragsjahren) nach Abzug der Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge der Rentner einerseits und
- dem durchschnittlichen Bruttolohn der Arbeitnehmer nach Abzug des gesamten Arbeitnehmerbeitrages zur Sozialversicherung (Renten-, Kranken-, Pflege-, Arbeitslosenversicherung) andererseits.

Weder bei der Standardrente, noch beim durchschnittlichen Arbeitsentgelt sollte die Einkommenssteuer berücksichtigt werden. Dies ist die Konsequenz aus der bereits erwähnten Neuregelung der Rentenbesteuerung, die zur Folge hat, dass die Rentner unterschiedlicher Zugangsjahre steuerlich ungleich behandelt werden. Ebenso sollten die zusätzlichen Pflegeversicherungsbeiträge für Kinderlose sowohl bei der Standardrente wie auch beim durchschnittlichen Bruttolohn unberücksichtigt bleiben.

Dieses so definierte „Rentenniveau nach Sozialversicherungsbeiträgen“ kann ohne Rückgriff auf die Nettoquote der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung berechnet werden, weil es modellhaft konstruierte Größen aus dem Bereich der Sozialversicherung ins Verhältnis setzt und somit lediglich das durchschnittliche Bruttoentgelt der Versicherten sowie die gesetzlichen Beitragssätze der Sozialversicherung als Eingangsdaten benötigt. Durch diese Definition ist ausgeschlossen, dass die betrieblichen und privaten Vorsorgebeiträge einen Einfluss auf die Berechnung des Rentenniveaus haben. Dies entspricht inhaltlich dem Ziel, dass die Renten der gesetzlichen Renten-

versicherung den Lebensstandard sichern sollten, ohne dass private Vorsorge unbedingt notwendig ist.

Die zahlenmäßige Festlegung des Zielwertes ist schwieriger als die definitorische Abgrenzung des Rentenniveaus. Wie oben ausgeführt, besteht eine pragmatische Lösung darin, sich an den Verhältnissen zu orientieren, die bestanden haben, bevor die Rentenpolitik das Ziel der Lebensstandardsicherung offiziell aufgegeben hat. Somit bietet sich das Jahr 2000 als Referenzjahr an. Damals betrug das „Rentenniveau nach Sozialversicherungsbeiträgen“ 56,0 %⁸. Die dauerhafte Aufrechterhaltung dieses Wertes von 56% sollte als Richtgröße für die Lebensstandardsicherung verwendet werden. Es wird also vorgeschlagen, die Rentenberechnung und die Rentenanpassung in der gesetzlichen Rentenversicherung so zu gestalten, dass dieses Rentenniveau dauerhaft erreicht wird.

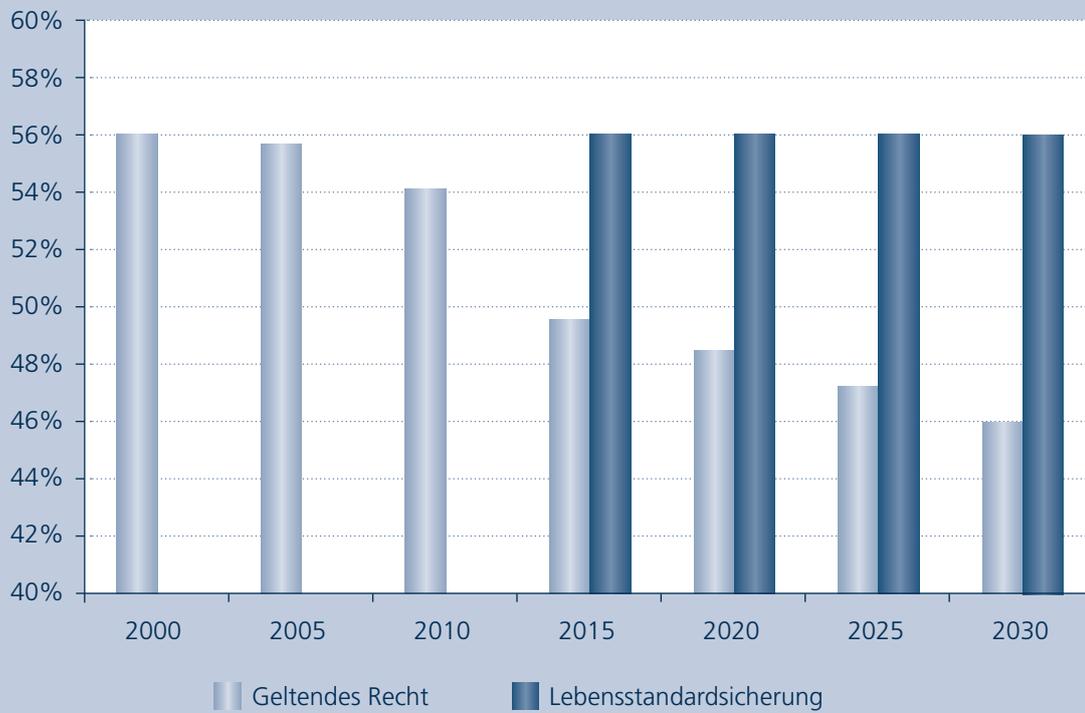
Heute, im Jahre 2010, beträgt das „Rentenniveau nach Sozialversicherungsbeiträgen“ nicht 56%, sondern nur 52,3%. Dieses Niveau ist zunächst auf 56% zu erhöhen und in der Folgezeit konstant zu halten, so weit dies in Anbetracht der Verfügbarkeit der erforderlichen statistischen Daten möglich ist.

Was die Rentenanpassungsformel betrifft, so erlaubt die Festlegung auf das möglichst konstant zu haltende Rentenniveau nach Sozialversicherungsbeitrag eine deutliche Vereinfachung. Künftig sollten lediglich die Entwicklung der Bruttolöhne sowie der Beitragssätze zur Renten-, Kranken-, Pflege- und Arbeitslosenversicherung in die Berechnung der Rentensteigerungen eingehen. Die anderen willkürlichen Komponenten wie der „Nachhaltigkeitsfaktor“ und die Förderungsquoten für die „Riester-Rente“ haben in einer transparenten Rentenanpassungsformel, die zugleich ein nachvollziehbares Prinzip der Generationengerechtigkeit zum Ausdruck bringen soll, nichts zu suchen und sollten gestrichen werden.

8 Das „Rentenniveau nach Sozialversicherungsbeiträgen“ ist somit – bei identischer Leistung – optisch etwas höher als das amtlich verwendete Sicherungsniveau vor Steuern, welches im Jahre 2000 bei 52,9% lag. Dies ist dadurch zu erklären, dass die Abzugsquote bei den Entgelten (Arbeitnehmer-Beitragssatz zur RV, KV, PFV und AV) größer ist als die Nettoquote aus der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung; daher ist der Nenner kleiner und das Rentenniveau selbst erscheint größer. Die volkswirtschaftliche Abzugsquote ist deswegen kleiner als die Summe der Arbeitnehmer-Beitragssätze, weil die Beitragsfreiheit großer Lohnbestandteile (Minijobs, Entgelte jenseits der Beitragsbemessungsgrenze) stärker ins Gewicht fällt als die Einbeziehung der privaten und betrieblichen Sozialbeiträge.

Schaubild 3:

Rentenniveau nach Sozialversicherungsbeiträgen nach geltendem Recht und bei Lebensstandardsicherung



Quelle: Eigene Berechnung

Das Schaubild 3 stellt die Entwicklung des „Rentenniveaus nach Sozialversicherungsbeiträgen“ nach geltendem Recht und nach der vorgeschlagenen Lebensstandard sichernden Rentenformel für die Jahre bis 2030 dar. Dabei ist angenommen, dass spätestens ab 2015 das „Rentenniveau nach Sozialversicherungsbeiträgen“ auf 56% fixiert wird.

4.2 Von der Rentenversicherung der Arbeitnehmer zur Rentenversicherung aller Erwerbstätigen

Die Ausdehnung der gesetzlichen Rentenversicherung auf die gesamte Erwerbsbevölkerung ist ein weiteres unumgängliches Element der Modernisierung des deutschen Sozialstaates. Dafür sprechen folgende Gründe:

- Neu entstandener Sicherungsbedarf: Schutzbedürftig sind nicht mehr nur die Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen, sondern auch andere Gruppen außerhalb der Arbeitnehmerschaft, die praktisch keinen Zugang zum Rentenversicherungssystem haben, aber privat nicht oder nicht ausreichend vorsorgen können. Die Veränderungen in der Arbeitswelt und die Erosion der klassischen Lohnarbeit bewirken, dass die Grenze zwischen abhängiger Beschäftigung und Selbstständigkeit immer mehr zerfließt. Wenn nicht auch die Selbstständigen in die Rentenversicherungspflicht einbezogen werden, wird es nicht möglich sein, die Flucht aus dem sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnis zu beenden.
- Gründe der internen Ungerechtigkeit im Alterssicherungssystem: Das heutige berufsständisch gegliederte Alterssicherungssystem behandelt je nach Zugehörigkeit zu bestimmten sozialen Gruppen (Arbeitnehmer, Beamte,

Landwirte, freie Berufe, sonstige Selbstständige usw.) gleiche soziale Tatbestände ungleich und bedarf daher der Revision. Es ist ein Gebot der sozialen Gerechtigkeit, dass alle Erwerbstätigen dem gleichen solidarischen Alterssicherungssystem angehören und die damit verbundenen Finanzierungslasten gemeinsam tragen.

- Stabilisierung der Beitragszahlerbasis und damit der finanziellen Grundlagen des Umlagesystems. Damit ist aber nicht gemeint, dass durch die Mehreinnahmen, die etwa durch die Versicherungspflicht der Selbstständigen kurz- und mittelfristig erzielt werden könnten, eine langfristige Senkung des Beitragssatzes möglich wäre. Langfristig werden die zusätzlichen Einnahmen für die Finanzierung der zusätzlich erworbenen Rentenansprüche benötigt.

Für die Ausdehnung der gesetzlichen Rentenversicherung auf die gesamte Erwerbsbevölkerung sprechen also mehrere Gründe. Aus diesen Überlegungen heraus wird für folgende Maßnahmen plädiert:

- Schrittweise Einführung der Rentenversicherungspflicht für alle Erwerbstätigen.
- Beseitigung der Subventionen für Minijobs und Midijobs. Die volle Sozialversicherungspflicht muss jenseits einer Bagatellgrenze einsetzen. Diese ist dort anzusetzen, wo die Kosten des Beitragseinzugs und des Mitteilungsverfahrens nicht mehr in einem sinnvollen Verhältnis zu den Beitragseinnahmen und den damit erworbenen Rentenanwartschaften stehen würden. Auf keinen Fall darf das Sozialversicherungssystem zur Förderung eines Niedriglohnssektors instrumentalisiert werden.
- Als kurzfristige Sofortmaßnahme bevor die zuvor genannten Maßnahmen greifen: Wegfall der Versicherungsfreiheit von Nebenbeschäftigungen und Wiedereinführung der 15-Stunden-Grenze bei Minijobs.

4.3 Lückenschließung

Auch bei angemessenem Rentenniveau sind Lebensstandardsicherung und Schutz vor Altersarmut nur möglich, wenn alle relevanten Lücken im Versicherungsverlauf rentenwirksam geschlossen

werden. Zu diesem Zweck sollten die „bewerteten Anrechnungszeiten“ für Zeiten der Arbeitslosigkeit wieder eingeführt werden. Entsprechende Vorschläge finden sich in dem Antrag der SPD-Bundestagsfraktion „Das Risiko von Altersarmut durch Schließung von Lücken bei Langzeitarbeitslosigkeit und Niedriglohn-Beschäftigung bekämpfen“ (Bundestags-Drucksache 17/1747). Solche bewerteten Anrechnungszeiten gehen dann mit 75% des persönlichen Einkommensdurchschnitts des gesamten Versicherungslebens in die Rentenberechnung ein (sogenannte begrenzte Gesamtleistungsbewertung). Die vorgeschlagene Änderung hat eine doppelte Wirkung:

- Für solche Langzeitarbeitslose, die nur wegen des anrechenbaren Einkommens ihrer Partner oder Partnerinnen keine Lohnersatzleistungen (Arbeitslosengeld II bzw. Arbeitslosenhilfe oder Sozialhilfe) erhalten haben, wird die Lücke in der Altersversorgung geschlossen.
- Zeiten, in denen Beiträge auf Arbeitslosengeld II (bzw. auf Arbeitslosenhilfe) entrichtet worden sind, werden als sogenannte beitragsgeminderte Zeiten im Rahmen der Gesamtleistungsbewertung höher bewertet als es den tatsächlichen Beiträgen entspricht.

4.4 Mindestsicherung

Auch wenn das Rentenniveau wieder auf einen Wert angehoben wird, der den Ansprüchen einer Lebensstandardsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung genügt, wird es in einem Rentensystem, in dem die Renten den zuvor erzielten Löhnen entsprechen, Fälle geben, in denen trotz langjähriger Vollzeitarbeit keine armutsfeste Rente erworben werden kann. Es ist anzunehmen, dass dies wegen der stark gewachsenen Lohnungleichheit in Zukunft sogar häufiger vorkommen wird. Allein die Leistungen der Rentenversicherung sollten aber Altersarmut nach langjähriger Berufstätigkeit zuverlässig ausschließen, wenn die Legitimationsbasis der Pflichtversicherung nicht leiden soll.

Daher wird vorgeschlagen, die seit 1972 bestehende und bereits einmal verlängerte Rente nach Mindestentgeltpunkten nicht nur weiter zu

verlängern, sondern diese zu entfristen und zu einer Dauerlösung zu machen.

Argumente, die gegen eine völlige Entfristung ins Feld geführt werden, weil sich das Problem durch Einführung von gesetzlichen Mindestlöhnen erledigen werde und die Lohnsubvention durch die gesetzliche Rentenversicherung beendet werden müsse, können nicht überzeugen:

- Erst wenn der Mindestlohn deutlich über 10 Euro/Std. liegt und außerdem die Arbeitszeit 40 Wochenstunden übersteigt, können 0,75 Entgeltpunkte pro Jahr erreicht werden; beim gegenwärtig diskutierten Mindestlohn von 8,50 Euro/Std. kann der Wert von 0,75 selbst bei 48 Std. Wochenarbeitszeit nicht erreicht werden.
- Die Einführung gesetzlicher Mindestlöhne könnte erst nach vielen Jahrzehnten zu deutlich höheren Rentenansprüchen führen.
- Mindestlöhne würden den Lohndurchschnitt insgesamt erhöhen und können daher den relativen Rückstand der Niedrigverdiener nur teilweise ausgleichen.
- Die Rente nach Mindestentgeltpunkten behindert die Einführung von gesetzlichen Mindestlöhnen in keiner Weise.

Die Kosten der Rente nach Mindestentgeltpunkten sollten vom Bund getragen werden. Der Einsatz von Steuermitteln ist in diesem Fall zu rechtfertigen, weil die Vermeidung von Altersarmut ohnehin eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe ist und der öffentlichen Hand zugleich die Zahlung von Leistungen der Grundsicherung erspart. Die Rente nach Mindestentgeltpunkten ist zwar an versicherungsrechtliche Bedingungen geknüpft, doch ist die Steuerfinanzierung trotzdem unter der Bedingung vertretbar, dass die gesamte Erwerbsbevölkerung in das System der gesetzlichen Rentenversicherung einbezogen wird. Dann haben nämlich im Prinzip alle Einwohner Zugang zu den Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung und damit auch zur Rente nach Mindestentgeltpunkten. Damit würde das Argument gegenstandslos, dass Leistungen, die nicht allen Bürgerinnen und Bürgern, sondern lediglich den Mitgliedern der Versichertengemeinschaft zugute kommen, nicht aus Steuern, sondern nur aus Beiträgen finanziert werden dürfen.

4.5 Erwerbsminderungsrenten

Auch bei Erwerbsminderung soll die gesetzliche Rentenversicherung eine angemessene Lebensstandardsicherung gewährleisten. Es ist jedoch festzustellen, dass das Reformgesetz von 2000 die Funktionsfähigkeit der Erwerbsminderungsrenten in dieser Hinsicht beeinträchtigt hat. Dies betrifft sowohl den Rentenzugang, also die Frage, ob überhaupt ein Rentenanspruch besteht, als auch die Rentenhöhe.

Beim Rentenzugang gibt es ein Problem bei denjenigen Versicherten, die noch täglich sechs Stunden bis unter vollschichtig arbeiten können. Sie können keine Erwerbsminderungsrente erhalten, auch wenn der Arbeitsmarkt für sie praktisch völlig verschlossen ist. Außerdem wirkt sich nachteilig aus, dass der Berufsunfähigkeitsschutz für die Geburtsjahrgänge ab 1961 abgeschafft worden ist und dass die private Versicherungswirtschaft nicht in der Lage ist, bezahlbare Ersatzprodukte anzubieten. Das genannte Problem betrifft keineswegs nur Versicherte mit qualifizierter Berufsausbildung, sondern auch gering qualifizierte Personen. An dieser Stelle sind zwei Lösungsmöglichkeiten denkbar:

- (1) Alternative 1: Ab einem bestimmten Alter (z.B. ab 55 oder 60) besteht Anspruch auf eine volle Erwerbsminderungsrente, wenn die in den letzten fünf Jahren verrichtete Tätigkeit aus gesundheitlichen Gründen nicht mehr ausgeübt werden kann.
- (2) Alternative 2: Ab einem bestimmten Alter (z.B. ab 55 oder 60) besteht bei gesundheitlichen Einschränkungen gegenüber der Bundesagentur für Arbeit ein Rechtsanspruch auf eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, wenn in den letzten zwei Jahren keine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ausgeübt wurde.

Beim Problem der Rentenhöhe geht es um die versicherungsmathematischen Abschläge auf Erwerbsminderungsrenten, die 2000 eingeführt wurden. Diese Abschläge widersprechen der Systemlogik, da die unfreiwillige Beendigung des Berufslebens wegen gesundheitlicher Einschränkungen anders behandelt werden muss als das freiwillige Vorziehen des Renteneintritts. Deshalb sollten die Abschläge wieder abgeschafft werden.

4.6 Finanzierung

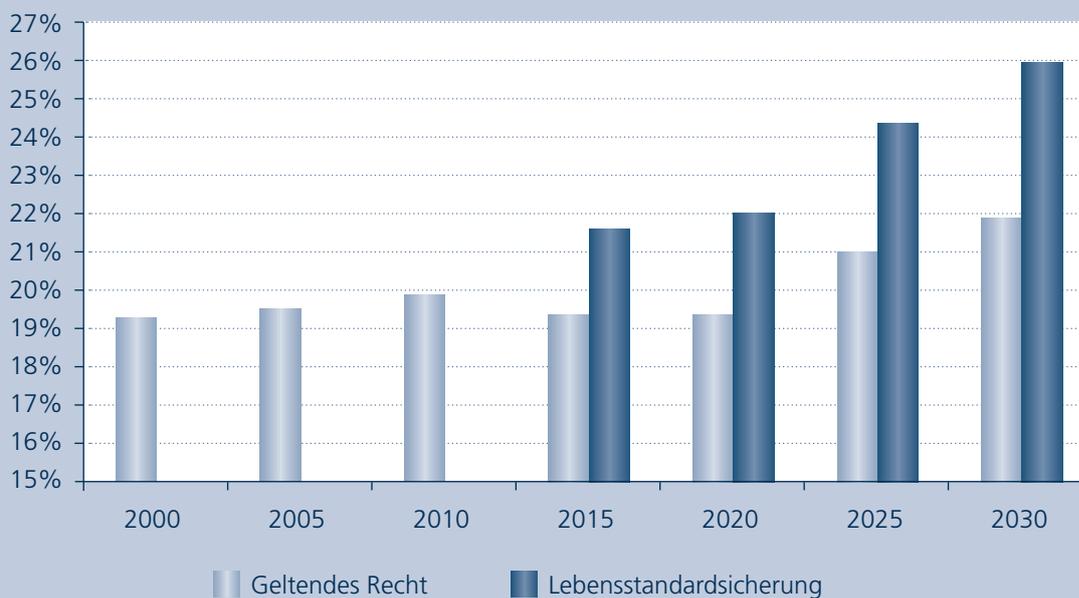
Um die Kosten einer Lebensstandard sichernden und armutsfesten Rentenversicherung abschätzen zu können, würden streng genommen umfangreiche Modellsimulationen benötigt. Es ist jedoch auch möglich, den Finanzierungsbedarf überschlägig zu quantifizieren. Die nachstehende Grafik stellt die Ergebnisse einer solchen Abschätzung dar (Schaubild 4). Sie zeigt, welcher Beitragssatz in der gesetzlichen Rentenversicherung erforderlich wäre, wenn im Sinne der Lebensstandardsicherung spätestens ab 2015 ein „Rentenniveau nach Sozialversicherungsbeiträgen“ von 56% garantiert würde. Im Jahre 2030 müsste der Beitragssatz mit 26% demnach um rd. 4 Prozentpunkte über demjenigen Wert liegen, der sich nach geltendem Recht einstellen wird⁹.

Ein etwas höherer Beitragssatz stellt sich ein, wenn man die Wirkung der großen Reform-Pakete seit dem RRG 1999¹⁰ auf die Höhe des Beitragssatzes im Jahre 2030 aufaddiert. Das Ergebnis dieser Betrachtung ist, dass der Beitragssatz um 4,7 Prozentpunkte (ohne Anhebung der Regelaltersgrenze) erhöht werden muss, wenn die dort genannten Einschnitte in das Rentenrecht rückgängig gemacht werden. Setzt man voraus, dass das geltende Recht im Jahre 2030 mit einem Beitragssatz von 22% finanzierbar ist, dann wären bei verbessertem Leistungsrecht folglich 26,7% notwendig (ebenfalls für 2030 berechnet).

Diese Rechnung, die eine Beitragssatzsteigerung von 4,7%-Punkten bis 2030 ergibt, ist mit der vorausgegangenen Simulationsrechnung (plus 4,0 Prozentpunkte) nicht voll vergleichbar, weil hier die Einschränkungen bei den Erwerbsmin-

Schaubild 4:

RV-Beitragssatz nach geltendem Recht und bei Lebensstandardsicherung



Quelle: Eigene Berechnung

⁹ Bei der hier gewählten überschlägigen Berechnungsmethode wird implizit ein konstanter Anteil der Bundesmittel an den Rentenausgaben unterstellt, d.h. dass nicht nur der allgemeine Bundeszuschuss (der laut Gesetz ohnehin von der Höhe des Beitragssatzes abhängt), sondern auch die zusätzlichen Bundeszuschüsse proportional zur Veränderung des Beitragssatzes erhöht werden.

¹⁰ Diese so genannte „Blüm-Reform“ aus dem Jahre 1997 wurde von der rot-grünen Bundesregierung zwar in wesentlichen Punkten außer Kraft gesetzt; verblieben sind allerdings rd. 0,6 Beitragssatz-%-Punkte, die als Saldo der Beibehaltung von Einschnitten bei den Erwerbsminderungsrenten durch das RRG 1999 zu Buche schlagen

Tabelle 3:

Wesentliche Einschnitte bei der Rente und ihre Wirkungen auf den Beitragssatz im Jahre 2030

	Änderung des Beitragssatzes (%-Punkte) gegenüber dem Wert vor der Änderung	
Reform der Erwerbsminderungsrenten		
Rentenreformgesetz 1999	-0,8 %	
Abmilderung durch das Gesetz zur Reform der Erwerbsminderungsrenten 2000	+0,2 %	
Zusammen		-0,6 %
Altersvermögensgesetz und Altersvermögens- Ergänzungsgesetz 2001 („Riester-Treppe“)		-1,8 %
RV-Nachhaltigkeitsgesetz (2004)		
Nullrunde 2004	-0,3 %	
Voller Pflegeversicherungsbeitrag der Rentner	-0,2 %	
Nachhaltigkeitsfaktor	-1,6 %	
Wegfall der bewerteten schulischen Ausbildungszeiten	-0,2 %	
Zusammen		-2,3 %
Beitragssatzwirkung bis 2030 insgesamt (ohne Anhebung der Regelaltersgrenze)		-4,7 %
Nachrichtlich: Anhebung der Regelaltersgrenze 2006		-0,5 %

Quelle: Zusammenstellung nach J. Deml, H. Haupt, J. Steffen, Solidarität leben statt Altersarmut, herausgegeben von der Volkssolidarität, Hamburg 2008, S. 46 ff.

derungsrenten eingerechnet sind, die nicht das allgemeine Rentenniveau beeinflussen. Berücksichtigt man nur die niveaurelevanten Maßnahmen, so kommt man hier auf den nur geringfügig abweichenden Wert von 4,1 Prozentpunkten.

Wenn ein angemessenes Rentenniveau hergestellt sowie die Kürzungen der Reformen von 1999, 2001 und 2004 rückgängig gemacht werden, dann erfordert dies, wie dargestellt, bis 2030 eine Beitragssatzerhöhung um 4 Prozentpunkte. Wenn darüber hinaus das Leistungsrecht weiter verbessert werden soll, zum Beispiel durch Abschaffung der Abschläge bei den Erwerbsminderungsrenten, so benötigt man weitere Finanzmit-

tel, deren Volumen etwa dem Aufkommen eines Beitragspunktes entspricht. Für eine lebensstandardsichernde und armutsfeste Rente wäre somit im Jahre 2030 ein gegenüber geltendem Recht zusätzliches Finanzvolumen erforderlich, das dem Aufkommen von etwa fünf Beitragspunkten entspricht. Der Beitragssatz betrüge dann nicht rund 22%, sondern etwa 27% bis 28%. Der Beitragserhöhung um 5 Prozentpunkte entspricht nach den Werten von 2009 ein zusätzliches Beitragsaufkommen von 45,3 Mrd. Euro. Die Beitragsmehreinnahmen würden die Mehrausgaben jedoch nur unter der Voraussetzung eines konstanten Bundesmittelanteils decken. Es müssten also

zugleich auch die Bundeszuschüsse entsprechend erhöht werden. Bezogen auf 2009 wären dies rd. 14,4 Mrd. Euro.

Eine derartige Belastung wird vielfach als zu hoch eingestuft, vor allem mit Blick auf die jüngere Generation, für die ein Beitragsanteil von 13,5% bis 14% für die Alterssicherung vermeintlich nicht zumutbar sei. Allerdings haben die Protagonisten der Reformen von 2001 und 2004 keineswegs das Ziel der Lebensstandardsicherung als solches in Frage gestellt, sondern lediglich behauptet, dieses Ziel sei durch den partiellen Systemwechsel vom Umlage- zum Kapitaldeckungsverfahren preiswerter zu erreichen. Diese Argumentation ist aber nicht haltbar, denn in Wirklichkeit ist das Lebensstandardsicherungsziel mit dem neuen System aus gekürzter gesetzlicher Rente und geförderter privater Vorsorge in Höhe von 4% des Bruttolohnes nicht erreichbar. Selbst wenn man davon absieht, dass diese Rechnung auf unrealistischen Renditeerwartungen beruht (s. 3.7.2), so wären im Hinblick auf die längerfristig rückläufigen Förderquoten eher 6% als 4% Zusatzvorsorgebeitrag notwendig¹¹. Zum anderen wurden die gesamtwirtschaftlichen Kosten der Lebensstandardsicherung nicht vermindert, sondern lediglich umverteilt, und zwar zugunsten der Arbeitgeber und der Finanzindustrie und zulasten der Versicherten. Diese stehen vor der Wahl, entweder höhere Zusatzbeiträge aufzubringen und höhere Risiken in Kauf zu nehmen oder im Alter unterversichert zu sein. Bei dem Paradigmenwechsel ging es also um die Teilprivatisierung

sozialer Risiken und deren Kosten und nicht etwa um eine Senkung des finanziellen Gesamtaufwandes. Dies gilt es immer wieder in Erinnerung zu rufen, bevor behauptet wird, eine auf Lebensstandardsicherung ausgerichteten Rentenpolitik sei nicht finanzierbar.

In einer alternden Gesellschaft lassen sich die steigenden Kosten der Alterssicherung nicht weg reformieren. Soll die Alterssicherung lebensstandardsichernd ausgerichtet sein, so müssen diese Kosten finanziert werden. Durch den vor rund zehn Jahren eingeleiteten rentenpolitischen Paradigmenwechsel wurde der Beitragssatzanstieg zur gesetzlichen Rentenversicherung bis zum Jahre 2030 auf 22% begrenzt, also 11% für Arbeitnehmer und 11% für Arbeitgeber. Die Rückkehr zum Ziel der Lebensstandardsicherung wäre mit einem paritätisch finanzierten Beitragssatz von rd. 27% bis 28% realisierbar, also jeweils 13,5% bis 14% für Arbeitnehmer und Arbeitgeber. Gegenüber der derzeitigen Situation wäre das für die Arbeitnehmer günstiger, da sie mit 11% für die gesetzliche Rentenversicherung plus 4% für die „Riester-Rente“, insgesamt also 15%, aufbringen müssen bei geringerem Sicherungsniveau.

Wachstums- und Beschäftigungseinbußen sind bei höheren Beitragssätzen, die für Rentenzahlungen verwendet werden, kaum zu erwarten. Die Effekte von der Einnahmen- und der Ausgabenseite der Rentenversicherung wirken gegenläufig auf die konjunkturelle Entwicklung. Allerdings sind sie in der Regel nicht gleich stark und verlaufen zudem nicht synchron. Der Netto-

11 Nach geltendem Recht sinkt das Nettorentenniveau bis zum Jahre 2030 um 11,5%-Punkte von rd. 70% (2000) auf 58,5% im Jahre 2030; hiervon entfallen 5,5%-Punkte auf das „Altersvermögensergänzungsgesetz“ und 6%-Punkte auf das „RV-Nachhaltigkeitsgesetz“. Um die Niveausenkung wett zu machen, wurde 2002 die staatlich geförderte private Altersvorsorge eingeführt. Hierfür sollen alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer seit 2008 jährlich 4% ihres beitragspflichtigen Entgelts aufwenden. Die für einen solchen Fall erforderlichen staatlichen Fördermittel projektierte das BMF seinerzeit (Monatsbericht 09/2003, S. 45) auf jährlich 12,8 Mrd. Euro ab dem Jahre 2008. Ein Beitragspunkt zur allgemeinen Rentenversicherung, deren Bemessungsgrundlage weitgehend auch für die Bemessung der „Riester-Prämie“ gilt, entspricht einem Beitragsaufkommen von zur Zeit rd. 8,9 Mrd. Euro jährlich; dies vorausgesetzt, ergeben 4% Prämie ein Prämienvolumen von derzeit 35,7 Mrd. Euro pro Jahr. Saldiert man diesen Bruttoaufwand um die projektierte Fördersumme von 12,8 Mrd. Euro, so verbleibt für die Versicherten insgesamt eine Nettobelastung von 22,9 Mrd. Euro oder im Durchschnitt 2,57% ihres beitragspflichtigen Entgelts. Da die Förderbeträge bzw. die Höhe des Sonderausgabenabzugs fix sind, nimmt der Förderanteil mit steigenden versicherungspflichtigen Entgelten und damit auch steigendem Mindesteigenbeitrag im Zeitverlauf kontinuierlich ab, so dass die Nettobelastung bis zum Jahre 2030 auf rd. 3% steigen wird. Für die Rentenniveausenkung um noch einmal 6%-Punkte durch das „RV-Nachhaltigkeitsgesetz“ ist hingegen keine zusätzliche staatliche Förderung vorgesehen; um auch diese Kürzungen zu begleichen, müssten also weitere rund 3% des Bruttoentgelts für private Vorsorge aufgewendet werden, so dass für die Versicherten insgesamt rd. 6% an zusätzlicher Belastung anfallen. Bei dieser Rechnung ist allerdings die Absicherung der Risiken Erwerbsminderung und Todesfall (Hinterbliebenenabsicherung) nicht berücksichtigt; die drastische Rentenniveausenkung wirkt sich aber auch negativ auf das Sicherungsniveau bei Eintritt dieser beiden Risiken aus. Würden auch sie von allen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern zusätzlich über private Vorsorge abgesichert (was sozialpolitisch notwendig wäre), läge die zusätzliche Belastung sogar deutlich oberhalb von 6% des Bruttoentgelts (s. Deml/Haupt/Steffen 2008)

wachstumseffekt lässt sich deshalb nur im Rahmen von gesamtwirtschaftlichen Modellen ermitteln. In der Regel sind die Multiplikatoren auf der Ausgabenseite höher als auf der Einnahmenseite. Würde man zudem anstelle der Riesterförderung und Teilkapitalbildung bei der Rente wieder zum ursprünglichen Umlagesystem zurückkehren, ließen sich sogar leichte Wachstums- und Beschäftigungsgewinne erzielen. Das ist auf die dann wieder niedrigere Sparquote der privaten Haushalte und die Einbeziehung der Arbeitgeber in die paritätische Finanzierung zurückzuführen. Auch das Argument zu hoher Lohnkosten aufgrund höherer Beitragssätze ist nicht überzeugend. Der – geringe – Verlust an internationaler Wettbewerbsfähigkeit bei höheren Beitragssätzen würde Deutschland, das über eine extrem hohe Wettbewerbsfähigkeit verfügt, keine Probleme bereiten. Vielmehr würde dies die hohen Unterschiede in der preislichen Wettbewerbsfähigkeit zwischen den Ländern der Eurozone etwas reduzieren und so zur Stabilität der Eurozone beitragen.

Wenn eine lebensstandardsichernde und armutsfeste Altersversorgung ermöglicht werden soll, dann muss das seit der Reform von 2001 etablierte Prinzip der Beitragssatzstabilität als oberstes Ziel der Rentenpolitik aufgegeben werden. Der Beitragssatz in der gesetzlichen Renten-

versicherung muss vielmehr so gestaltet werden, dass das als sozialpolitisch notwendig und angemessen betrachtete Leistungsniveau, also Lebensstandardsicherung und Armutsfestigkeit, tatsächlich erreicht wird.

In einem Rentensystem, das dem Prinzip der Teilhabeäquivalenz folgt, ist grundsätzlich die Beitragsfinanzierung systemgerecht. Daneben sind Staatszuschüsse sinnvoll und notwendig

- als genereller Beitrag des Staates zur Aufrechterhaltung der gesetzlichen Rentenversicherung als einer zentralen Institution des Sozialstaates,
- für die Finanzierung des externen sozialen Ausgleichs, das heißt für Leistungen der Rentenversicherung an Personen, die keine Mitglieder der Solidargemeinschaft der gesetzlichen Rentenversicherung sind und keine Beiträge entrichtet haben,
- jedoch nicht für den internen sozialen Ausgleich, also die Umverteilung innerhalb der Mitglieder der Solidargemeinschaft der gesetzlichen Rentenversicherung, wenn Nichtmitglieder von den Leistungen ausgeschlossen sind.

Vor diesem Hintergrund wird eine maßvolle Erhöhung des Finanzierungsanteils des Bundes an der gesetzlichen Rentenversicherung vorgeschlagen.

5. Die Zukunft der zweiten und dritten Säule

Das bisherige System der finanziellen Förderung der betrieblichen und privaten Vorsorge ist auf jeden Fall revisionsbedürftig. Dies gilt unabhängig davon, ob es bei dem partiellen Systemwechsel bleibt, der mit den Reformen seit 2001 eingeleitet wurde, oder ob dieser Schritt wieder rückgängig gemacht wird, was hier empfohlen wird.

Wenn die umlagefinanzierte gesetzliche Rentenversicherung weiterhin allein keine Lebensstandardsicherung mehr garantiert, dann sind die zweite und dritte Säule funktional notwendige Bestandteile der Alterssicherung. Dann muss die private und betriebliche Vorsorge aber vor allem auch die folgenden Bedingungen erfüllen:

- Absicherung des Erwerbsminderungsrisikos und des Hinterbliebenenrisikos,
- flächendeckende Verbreitung (auch für die unteren Einkommensgruppen),
- Maßnahmen zur Schließung von Lücken (z. B. bei Arbeitslosigkeit),
- Transparenz des Altersvorsorgemarktes und des Verbraucherschutzes,
- finanzielle Beteiligung der Arbeitgeber.

Keine dieser Bedingungen ist gegenwärtig auch nur annähernd erfüllt. Es ist daher unumgänglich, die Förderung der privaten und betrieblichen Vorsorge an deutlich strengere Voraussetzungen zu knüpfen und die heute bestehende dreifache verteilungspolitische Schlagseite zugunsten der Arbeitgeber, der Finanzindustrie und der Personen mit höheren Einkommen zu beseitigen. In diesem Falle würde wohl auch an einer privaten oder betrieblichen Vorsorgepflicht kein Weg vorbeiführen.

Hier wird jedoch dafür plädiert, die volle Funktionsfähigkeit der umlagefinanzierten gesetzlichen Rentenversicherung im Sinne der Lebensstandardsicherung wiederherzustellen. Geht man davon aus, dass ein gesellschaftlicher Bedarf nach Lebensstandardsicherung unabweisbar ist,

dann ist die reine umlagefinanzierte Rentenversicherungslösung im Vergleich zu dem partiellen Systemwechsel für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer preiswerter, insbesondere, wenn man die unvermeidlichen Reibungsverluste durch unvollkommene Finanzmärkte und die negativen Umverteilungseffekte einkalkuliert. In diesem Falle sind jedoch zweite und dritte Säule keine funktional notwendigen Bestandteile des Alterssicherungssystems, sondern lediglich wünschenswerte Ergänzungen. Dann entfällt streng genommen die Notwendigkeit der Förderung der zweiten und dritten Säule. Jedenfalls ist ihre Förderung nachrangig gegenüber der finanziellen Stützung der gesetzlichen Rentenversicherung durch den Staat. Dies bedeutet für die bisherigen staatlichen Förderinstrumente:

- Die Sozialversicherungsfreiheit bei Entgeltumwandlung (von Barlohn in Anwartschaften der betrieblichen Altersversorgung) muss beseitigt werden, weil es sich um eine nicht zu rechtfertigende Subvention handelt, die zugleich die umlagefinanzierte gesetzliche Rentenversicherung destabilisiert.
- Die steuerliche Absetzbarkeit von Aufwendungen der Arbeitgeber für die betriebliche Altersversorgung ergibt sich zwingend aus der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit und ist als solche nicht als Förderung anzusehen.
- Die Förderung der privaten Vorsorge durch den Staat („Riester-Förderung“) ist nicht nur überflüssig, sondern verursacht in der gegenwärtigen Konstruktion (Kombination aus Freiwilligkeit und progressiver Förderung mit wachsendem Einkommen) Mitnahmeeffekte und eine Umverteilung von unten nach oben. Allenfalls die Zulagenförderung ist noch vertretbar, aber auch dies streng genommen nur dann, wenn die Finanzmittel nicht anderweitig dringender benötigt werden.

6. Fazit

Das Rentensystem in Deutschland gerät in eine Krise, die aber nicht Ergebnis der gegenwärtigen Weltwirtschaftskrise ist. Diese kann durch das Umlagesystem vergleichsweise gut und ohne nennenswerte Probleme für die Rentnerinnen und Rentner gemeistert werden. Das gesetzliche Rentensystem wurde vielmehr in seiner Funktion der Lebensstandardsicherung geschwächt, um so die Erwerbstätigen zum Aufbau eines individuellen Finanzkapitalstocks unter Beteiligung des Staates anzuhalten. Begründet wurde dies mit der angeblich gefährdeten internationalen Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Unternehmen, mit der demographischen Entwicklung und mit der vermeintlich höheren Rendite kapitalgedeckter Systeme. Die Umverteilung zu Lasten der Arbeitnehmer hat auch die Verteilungsposition der Rentner und Rentnerinnen geschwächt.

Die zunehmende Alterung der europäischen Gesellschaften erzwingt in Zukunft höhere absolute und relative Ausgaben für Renten, Pflege und Gesundheit. Die Finanzierung dieser höheren Alterslasten lässt sich allerdings durch einen vollständigen oder teilweisen Übergang zu einem kapitalgedeckten Rentensystem, in dem zuvor ein Finanzkapitalstock angespart wird, gesamtwirtschaftlich auch nicht besser bewältigen als im traditionellen Umlagesystem. Die zusätzlich notwendige Ersparnisbildung der privaten Haushalte reduziert das Wirtschaftswachstum. Das Kapitaldeckungsverfahren ist damit für Deutschland, einem Land mit hoher privater Ersparnisbildung und notorischen Leistungsbilanzüberschüssen, sogar problematisch. Zudem unterliegt das Kapitaldeckungsverfahren kurzfristig auch noch besonders den Risiken der weltwirtschaftlichen Entwicklung, wie die Auswirkungen der gegenwärtigen Finanzmarktkrise zeigen.

Die vor allem in Deutschland ungenügende Altersabsicherung von Personen, die im Erwerbs-

leben nur geringe Ansprüche erwerben können, wird in Zukunft zu einem deutlichen Anstieg von Altersarmut führen. Zum einen haben sich die wirtschaftlichen Bedingungen durch wachsende Einkommensungleichheit, Langzeitarbeitslosigkeit und „Prekarisierung“ geändert. Zum anderen wird unter den gegenwärtigen gesetzlichen Bedingungen das Rentenniveau längerfristig so weit sinken, dass Altersarmut für die Beschäftigten im unteren Einkommensbereich immer wahrscheinlicher wird.

Deshalb wird dafür plädiert, das Alterssicherungssystem so umzustellen, dass die beiden Hauptziele, nämlich Lebensstandardsicherung und strukturelle Armutsfestigkeit innerhalb der umlagefinanzierten gesetzlichen Rentenversicherung wieder erreicht werden können. Dies ist ohne nachteilige Wirkungen für die deutsche Volkswirtschaft machbar. 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 allgemeinen 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. Das wäre deutlich weniger für die Arbeitnehmer, als sie nach heutigem Recht für ein vergleichsweise niedrigeres Sicherungsniveau aufbringen (sollen), nämlich 11 % plus 4 % an (freiwilliger) „Riester-Vorsorge“.

Die Ausdehnung der gesetzlichen Rentenversicherung auf die gesamte Erwerbsbevölkerung mit der schrittweisen Einführung der Rentenversicherungspflicht für alle Erwerbstätigen ist ein weiterer unumgänglicher Schritt zur Modernisierung des deutschen Sozialstaates. Zugleich sollten die Subventionen für Mini-Jobs und Midi-Jobs beseitigt werden.

Um die Armutsfestigkeit der Rentenversicherung zu stärken, sollten die „bewerteten Anrechnungszeiten“ für Zeiten der Arbeitslosigkeit wieder eingeführt werden. Solche bewerteten Anrechnungszeiten gehen dann mit 75% des persönlichen Einkommensdurchschnitts des gesamten Versicherungslebens in die Rentenberechnung ein (sogenannte begrenzte Gesamtleistungsbewertung). Zudem sollte die seit 1972 bestehende Rente nach Mindestentgeltpunkten nicht nur weiter verlängert, sondern sogar entfristet werden. Deren Kosten sollten vom Bund getragen werden. Auch bei Erwerbsminderung soll die gesetzliche Rentenversicherung eine angemessene Lebensstandardsicherung gewährleisten.

Dagegen sind die zweite und dritte Säule der Alterssicherung nicht geeignet, die Abkehr vom Ziel der Lebensstandardsicherung in der ersten Säule zu kompensieren, denn sie erfüllen nicht funktional notwendige Voraussetzungen wie flächendeckende Verbreitung, Absicherung des Erwerbsminderungsrisikos, Maßnahmen zur

Schließung von Sicherungslücken und finanzielle Beteiligung der Arbeitgeber in der dritten Säule. Zweite und dritte Säule sind damit lediglich wünschenswerte Ergänzungen. Ihre Förderung durch den Staat ist nachrangig gegenüber der finanziellen Stützung der gesetzlichen Rentenversicherung. Dies bedeutet für die bisherigen staatlichen Förderinstrumente, dass die Sozialversicherungsfreiheit bei Entgeltumwandlung beseitigt werden sollte und die Förderung der privaten Vorsorge letztlich entbehrlich ist.

Solange die betriebliche Altersvorsorge nicht verpflichtend und flächendeckend 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 Beitragsätze wieder erhöht werden. Letztlich ist das aber für die Arbeitnehmer die finanziell günstigere Variante.

Literaturverzeichnis

- J. Deml, H. Haupt, J. Steffen (2008), *Solidarität leben statt Altersarmut*, herausgegeben von der Volkssolidarität, Hamburg
- Deutsche Bundesbank (2009): *Pressemitteilung September 2009, Das deutsche Auslandsvermögen Ende 2008*
- Deutsche Bundesbank (1999): *Möglichkeiten und Grenzen einer verstärkten Kapitaldeckung der gesetzlichen Alterssicherung in Deutschland*, in: *Monatsbericht der Deutschen Bundesbank*, Dezember
- V. Meinhardt, K. Rietzler, R. Zwiener, (2009): *Konjunktur und Rentenversicherung – gegenseitige Abhängigkeiten und mögliche Veränderungen durch diskretionäre Maßnahmen*, Forschungsbericht im Auftrag Deutsche Rentenversicherung Bund, IMK Studies 3
- OECD (2009): *Pensions at a Glance*, Paris
- OECD (2008): *Complementary and Private Pensions throughout the world*, Paris
- Oehler, A (2009): *Alles „Riester“? Die Umsetzung der Förderidee in der Praxis*, Gutachten im Auftrag des Verbraucherzentrale Bundesverbandes e. V.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, *Jahresgutachten (2004/2005): Erfolge im Ausland – Herausforderungen im Inland*

Die Autoren¹

Dr. Klaus-Heinrich Dedring

SPD Parteivorstand, Berlin

Jörg Deml

Arbeitsgruppe Arbeit und Soziales der SPD-Bundestagsfraktion

Prof. Dr. Diether Döring

Europäische Akademie der Arbeit in der Universität Frankfurt a.M.

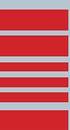
Dr. Johannes Steffen

Arbeitnehmerkammer Bremen, Bremen

Dr. Rudolf Zwiener

Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung in der
Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf

¹ Die Autoren geben in diesem Bericht ihre persönlichen Auffassungen und nicht notwendigerweise die ihrer Institutionen wieder.



Neuere Veröffentlichungen der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik

Projekt Zukunft 2020

Zukunft 2020 – ein Modell für ein soziales Deutschland

WISO Diskurs

Projekt Zukunft 2020

Eine soziale Zukunft für Deutschland – Strategische Optionen für mehr Wohlstand für alle

WISO Diskurs

Wirtschaftspolitik

Die Zukunft der Landesbanken – Zwischen Konsolidierung und neuem Geschäftsmodell

WISO Diskurs

Nachhaltige Strukturpolitik

Kultur- und Kreativwirtschaft: Postmaterielles Wachstum – materielles Elend

WISO direkt

Wirtschaftspolitik

Die offenen Grenzen des Wachstums

WISO direkt

Europäische Wirtschafts- und Sozialpolitik

Letzter Ausweg gemeinsame Anpassung – die Eurozone zwischen Depression und Spaltung

WISO direkt

Steuerpolitik

Welche Steuerpolitik gehört zum „sozialdemokratischen Modell“?

WISO direkt

Arbeitskreis Mittelstand

Fachkräftemangel im Mittelstand: Was getan werden muss

WISO Diskurs

Gesprächskreis Verbraucherpolitik

**Biokraftstoffe – Lösung, Problem oder nur Teil der Landschaft?
Bilanzen, Potenziale und Szenarien bis 2050**

WISO Diskurs

Arbeitskreis Innovative Verkehrspolitik

Eckpfeiler einer zukünftigen nachhaltigen Verkehrspolitik

WISO Diskurs

Gesprächskreis Sozialpolitik

Rückkehr zur lebensstandardsichernden und armutsfesten Rente

WISO direkt

Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung

Die psycho-sozialen Herausforderungen der modernen Arbeitswelt

WISO direkt

Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung

Perspektiven der Erwerbsarbeit: Facharbeit in Deutschland

WISO Diskurs

Arbeitskreis Arbeit-Betrieb-Politik

Die Mitbestimmung im Kontext europäischer Herausforderungen

WISO direkt

Arbeitskreis Dienstleistungen

**Arbeitsplatz Hochschule
Zum Wandel von Arbeit und Beschäftigung in der „unternehmerischen Universität“**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Migration und Integration

Zur Rolle der Medien in der Einwanderungsgesellschaft

WISO Diskurs

Frauen- und Geschlechterforschung

**Wem werden Konjunkturprogramme gerecht?
Eine budgetorientierte Gender-Analyse der Konjunkturpakete I und II**

WISO Diskurs

Volltexte dieser Veröffentlichungen finden Sie bei uns im Internet unter

www.fes.de/wiso