

12/2020

Thomas Ebert

DAS DILEMMA DER ALTERSSICHERUNG

Plädoyer für eine
umfassende Systemreform

WISO
DISKURS



**FRIEDRICH
EBERT**
STIFTUNG

Die Friedrich-Ebert-Stiftung

Die Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) wurde 1925 gegründet und ist die traditionsreichste politische Stiftung Deutschlands. Dem Vermächtnis ihres Namensgebers ist sie bis heute verpflichtet und setzt sich für die Grundwerte der Sozialen Demokratie ein: Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität. Ideell ist sie der Sozialdemokratie und den freien Gewerkschaften verbunden.

Die FES fördert die Soziale Demokratie vor allem durch:

- politische Bildungsarbeit zur Stärkung der Zivilgesellschaft;
- Politikberatung;
- internationale Zusammenarbeit mit Auslandsbüros in über 100 Ländern;
- Begabtenförderung;
- das kollektive Gedächtnis der Sozialen Demokratie mit u. a. Archiv und Bibliothek.

Die Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung

Die Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik verknüpft Analyse und Diskussion an der Schnittstelle von Wissenschaft, Politik, Praxis und Öffentlichkeit, um Antworten auf aktuelle und grundsätzliche Fragen der Wirtschafts- und Sozialpolitik zu geben. Wir bieten wirtschafts- und sozialpolitische Analysen und entwickeln Konzepte, die in einem von uns organisierten Dialog zwischen Wissenschaft, Politik, Praxis und Öffentlichkeit vermittelt werden.

WISO Diskurs

WISO Diskurse sind ausführlichere Expertisen und Studien, die Themen und politische Fragestellungen wissenschaftlich durchleuchten, fundierte politische Handlungsempfehlungen enthalten und einen Beitrag zur wissenschaftlich basierten Politikberatung leisten.

Über den Autor

Dr. phil. Thomas Ebert, Diplomvolkswirt, war Rentenexperte der SPD-Bundestagsfraktion und Abteilungsleiter im Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung. Er arbeitet heute freiberuflich und lebt in Bonn.

Für diese Publikation ist in der FES verantwortlich

Iva Figenwald, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik, Friedrich-Ebert-Stiftung.

Thomas Ebert

DAS DILEMMA DER ALTERSSICHERUNG

Plädoyer für eine umfassende Systemreform¹

3	VORWORT
4	ZUSAMMENFASSUNG
5	1 EINLEITUNG: DIE ZUKUNFTSPROBLEME DER ALTERSSICHERUNG
6	2 DAS DILEMMA DER WACHSENDEN ALTERSLAST
10	3 DAS PROBLEM DER ALTERSARMUT
12	4 DIE TEILPRIVATISIERUNG DER GESETZLICHEN RENTENVERSICHERUNG – EINE GESCHEITERTE REFORM
17	5 SCHADENSBEGRENZUNG DURCH PARTIELLE REPARATUREN?
17	5.1 Höhere Altersgrenzen?
18	5.2 Reform der privaten Zusatzvorsorge?
20	5.3 Zusätzliche Beitragszahlerinnen und -zahler?
20	5.4 Bessere Mindestsicherung innerhalb der gesetzlichen Rentenversicherung?
21	5.4.1 Modelltyp A: Sozialhilfeähnliche Lösung
22	5.4.2 Modelltyp B: Mindestbewertung von Rentenanwartschaften
23	5.4.3 Modelltyp C: Mindestrente mit Einkommensanrechnung
24	5.4.4 Die „Grundrente“
26	6 DIE EMPFEHLUNGEN DER SACHVERSTÄNDIGENKOMMISSION „VERLÄSSLICHER GENERATIONENVERTRAG“
27	7 UMFASSENDE SYSTEMREFORM: EIN VORSCHLAG ZUR SYSTEMATISCHEN LÖSUNG DER ZUKUNFTSPROBLEME
28	7.1 Der entscheidende Punkt: Solidarische Lastenverteilung
29	7.2 Eine mögliche Lösung: Zweistufiges Alterssicherungssystem
31	7.3 Alternativvorschlag: Umfassende Erwerbstätigenversicherung mit Wertschöpfungsbeitrag und Mindestrente
33	8 AUSBLICK
34	Abbildungs- und Tabellenverzeichnis Literaturverzeichnis

¹ Dieser Text enthält in wesentlichen Teilen eine aktualisierte Kurzfassung des Buches „Die Zukunft des Generationenvertrages“, das der Autor 2018 in der Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung veröffentlicht hat (Ebert 2018). Soweit hier Kritik an den Rentenreformen der rot-grünen Bundesregierung geübt wird, ist dies zugleich als Selbstkritik zu verstehen, weil der Autor zeitweise Mitverantwortung für diese Gesetzgebung getragen hat.

VORWORT

In der sozialpolitischen Diskussion steht die Alterssicherung häufig weit oben auf der Agenda. Der größte Anteil des Sozialbudgets fließt in die Sozialversicherungssysteme, das Meiste davon wiederum in die Rentenversicherung. Auch die Politik widmete in den vergangenen zwei Legislaturperioden dem Thema Alterssicherung besondere Aufmerksamkeit.

Um das Vertrauen der Bürger_innen in den Sozialstaat zu erhalten und zu stärken, wurden bereits unter Arbeits- und Sozialministerin Andrea Nahles u. a. höhere Erwerbsminderungsrenten oder auch die Angleichung der Renten von Ost und West auf den Weg gebracht. Im aktuellen Koalitionsvertrag haben sich die Koalitionspartner darauf verständigt, dass zu einer generationengerechten und zuverlässigen Rente „die Anerkennung der Lebensleistung und ein wirksamer Schutz vor Altersarmut“ gehören, und in diesem Jahr hat Minister Hubertus Heil in der schwarz-roten Koalition die Grundrente durchgesetzt. Am 2.7.2020 wurde sie im Bundestag verabschiedet: Gut leben im Alter für alle und eine sichere und generationengerechte Rente waren Antreiber all dieser Schritte.

Dass diese Anstrengungen dringend nötig waren, zeigte eine repräsentative Umfrage im Auftrag der FES (Heinrich et al. 2016: 20): 27 Prozent der Befragten befürchteten, im Alter durch die gesetzliche Rentenversicherung nicht ausreichend abgesichert zu sein. Laut einer weiteren Studie (Decker et al. 2019) bezüglich der Bewertung der Politikergebnisse im Bereich Rente sind nur rund 25 Prozent der Menschen in Deutschland damit zufrieden, wie der Staat seine Aufgaben erfüllt.

Auch der Bericht der Rentenkommission Verlässlicher Generationenvertrag machte deutlich, dass es unter den aktuellen Bedingungen der Alterssicherung immer schwieriger wird, ein gutes Leben im Ruhestand zu finanzieren, ohne die „junge“ Generation übermäßig zu belasten. Für die doppelte Herausforderung, trotz demografischen Wandels einerseits ein angemessenes Sicherungssystem zu gewährleisten und andererseits die Beitragsbelastung zu begrenzen, zeichnen sich keine tragfähigen langfristigen Lösungen ab. Verstärkt wird diese Zwickmühle durch den Umstand, dass die Coronapandemie absehbar größere Lücken in den Erwerbsbiografien hinterlassen wird, wodurch sich wiederum die Problematik der Altersarmut weiter verschärft.

Die vorliegende Studie skizziert Möglichkeiten, dieses Dilemma aufzulösen. Sie zielt darauf ab, den verengten Blick auf die gesetzliche Rentenversicherung und ihre historisch gewachsenen Strukturen aufzulösen, und plädiert aus makroökonomischer Perspektive für eine solidarische Verteilung der Finanzierungslasten auf möglichst breite Schultern.

Der Autor schlägt konkret das Modell eines zweistufigen Alterssicherungssystems vor mit einer einheitlichen Basisrente für die gesamte Bevölkerung und einer darauf aufbauenden individuellen Zusatzrente für alle Erwerbstätigen. Die Basisrente wird durch einen allgemeinen Wertschöpfungsbeitrag auf das gesamte Bruttoinlandsprodukt finanziert. Auf diese Weise sollen die beiden Grundprobleme, nämlich die langfristige finanzielle Stabilisierung und der zuverlässige Schutz vor Altersarmut, gleichzeitig und nach einem einheitlichen systematischen Ansatz gelöst werden.

Darüber hinaus entwirft er einen Alternativvorschlag, der einen kompletten Umbau der Rentenversicherung vermeidet, diese aber ebenfalls auf alle Erwerbstätigen ausweitet.

Ein mutiger, zukunftsgerichteter Ansatz mit dem Ziel, als starke Gemeinschaft jedem und jeder Einzelnen ein gutes Leben auch im Alter zu ermöglichen.

IVA FIGENWALD

Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik
Friedrich-Ebert-Stiftung

ZUSAMMENFASSUNG

Die Alterssicherung in Deutschland steht vor zwei großen und bislang ungelösten Problemen, die eng miteinander verbunden sind. Einerseits wird es bei kontinuierlich ansteigender demografischer Alterslast nicht mehr möglich sein, ein angemessenes „Sicherungs niveau“ zu gewährleisten und gleichzeitig die Beitragsbelastung der Arbeitseinkommen in Grenzen zu halten. Andererseits droht langfristig die Gefahr wachsender struktureller Altersarmut.

Mit den großen Rentenreformen der rot-grünen Koalition Anfang der 2000er Jahre war der Anspruch verbunden, diese Probleme durch die Teilprivatisierung der gesetzlichen Rentenversicherung zu lösen. Das Ziel, den im Berufsleben erreichten Lebensstandard durch die gesetzliche Rente zu sichern, wurde aufgegeben, und die dadurch aufgerissene Sicherungslücke sollte durch eine vom Staat finanziell geförderte freiwillige private oder betriebliche Zusatzvorsorge geschlossen werden. Nach beinahe zwei Jahrzehnten ist offenkundig, dass es nicht gelungen ist, eine solche flächendeckende und ausreichende Zusatzvorsorge aufzubauen. Damit ist das ganze Projekt gescheitert, und zwar nicht wegen widriger Umstände, sondern wegen konzeptioneller Fehler.

Durch partielle Reparaturen auf Basis der mit diesen Reformen geschaffenen Grundsatzentscheidungen können die Zukunftsprobleme der Alterssicherung nicht gelöst werden. Dies gilt sowohl für die weitere Erhöhung der gesetzlichen Altersgrenze und für Verbesserungen bei der privaten Vorsorge als auch für die in der schwarz-roten Koalition verabschiedete „Grundrente“ oder ähnliche Hilfskonstruktionen. Dass man sich in einer Sackgasse befindet, wurde auch dadurch deutlich, dass die von der Bundesregierung eingesetzte Sachverständigenkommission „Verlässlicher Generationenvertrag“ sich nicht auf präzise und durchgerechnete Empfehlungen zur nachhaltigen Sicherung des Generationenvertrages verständigen konnte.

Daraus ist zu schließen, dass die bestehenden Strukturen des Alterssicherungssystems an ihre Leistungsgrenzen gestoßen sind und dass eine umfassende Gesamtreform unumgänglich ist. Weil das eigentliche Problem nicht in der Knappheit der finanziellen Ressourcen und auch nicht in einem Verteilungskonflikt zwischen Jung und Alt besteht, sondern

in der falschen Verteilung der Finanzierungslasten, kommt es dabei darauf an, die Finanzierungslasten der Alterssicherung gleichmäßig und nach Maßgabe der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit auf möglichst breite Schultern zu verteilen. Unter dieser Bedingung sind die Finanzierungsprobleme durchaus lösbar. Dies erfordert allerdings:

- den Bruch mit der traditionellen berufsständischen Gliederung des Alterssicherungssystems und die konsequente Gleichbehandlung gleicher sozialer Tatbestände;
- die Korrektur des strengen Äquivalenzprinzips und die Ergänzung des Alterssicherungssystems durch ein starkes Element der solidarischen Umverteilung.

Als mögliches Beispiel für eine umfassende Systemreform wird das Modell eines zweistufigen Alterssicherungssystems mit einer einheitlichen Basisrente für die gesamte Bevölkerung und einer darauf aufbauenden individuellen Zusatzrente für alle Erwerbstätigen vorgestellt, wobei die Basisrente durch einen allgemeinen Wertschöpfungsbeitrag auf das gesamte Bruttoinlandsprodukt finanziert wird. Durch die aus dem Wertschöpfungsbeitrag finanzierte Basisrente wird die bestehende Rentenversicherung gleichsam untersockelt, sodass die Grundlast der Alterssicherung, nämlich die Sicherung des Existenzminimums, „sozialisiert“ wird. Auf diese Weise können die beiden Grundprobleme, nämlich die langfristige finanzielle Stabilisierung und der zuverlässige Schutz vor Altersarmut, simultan und nach einem einheitlichen systematischen Ansatz gelöst werden.

Dieser Vorschlag zur Systemreform wird durch einen Alternativvorschlag ergänzt, der einen Kompromiss zwischen einer optimalen Lösung und den Gegebenheiten des bestehenden, am Äquivalenzprinzip orientierten Rentensystems darstellt:

- Einbeziehung aller Erwerbstätigen, also auch der Selbstständigen sowie Beamtinnen und Beamten, in die gesetzliche Rentenversicherung;
- Einführung einer Mindestrente (Auffüllung der Renten bis auf einen Betrag, der das Existenzminimum sichert);
- hälftige Finanzierung des Gesamtsystems (einschließlich der Mindestrenten) durch einen umfassenden Wertschöpfungsbeitrag, wodurch der heutige Arbeitgeberbeitrag abgelöst wäre.

1

EINLEITUNG: DIE GROSSEN ZUKUNFTS-PROBLEME DER ALTERSSICHERUNG

Die Alterssicherung in Deutschland steht vor zwei großen Zukunftsherausforderungen, die eng miteinander verbunden sind:

1. Bei kontinuierlich ansteigender demografischer Alterslast wird es immer schwieriger, ein angemessenes „Sicherungsniveau“² zu gewährleisten und gleichzeitig die Beitragsbelastung der Arbeitseinkommen in Grenzen zu halten (siehe Abschnitt 2 sowie Deutsche Bundesbank 2019, Werding 2016).
2. Langfristig droht die Gefahr wachsender struktureller Altersarmut.

In enger Verbindung mit diesen beiden Zukunftsherausforderungen stehen zwei weitere Probleme, die auch nur im Zusammenhang mit diesen zu lösen sind, nämlich:

- dass wachsende Personenkreise ohne Alterssicherung bleiben;
- dass die Beitragsbasis der Rentenversicherung infolge struktureller Veränderungen der Arbeitslandschaft erodiert.

Zwischen der Stabilisierung des Sicherungsniveaus bzw. Vermeidung von Altersarmut einerseits und der Begrenzung der Beitragsbelastung andererseits scheint ein unauflösbares Dilemma zu bestehen. Die zentrale These dieses Beitrages ist jedoch, dass diese beiden Kardinalprobleme durchaus und zwar simultan und nach einem einheitlichen systematischen Ansatz gelöst werden können. Allerdings ist das nicht innerhalb der bestehenden und historisch gewachsenen Strukturen des deutschen Alterssicherungssystems möglich, sondern nur wenn man sich von herkömmlichen Dogmen löst, vor allem von der berufsständischen Gliederung des Alterssicherungs-

systems und vom strengen Äquivalenzprinzip. Erforderlich ist also eine umfassende Neukonstruktion der Alterssicherung in Deutschland. Hierfür wird – als mögliches Beispiel, nicht als definitive Festlegung – das Modell eines zweistufigen Alterssicherungssystems mit einer einheitlichen Basisrente für die gesamte Bevölkerung und darauf aufbauender individueller Zusatzrente für alle Erwerbstätigen vorgeschlagen.

Als Alternativvorschlag hierzu wird die Möglichkeit erörtert, die bestehende gesetzliche Rentenversicherung durch drei Reformschritte weiterzuentwickeln: (1) Einbeziehung aller Erwerbstätigen einschließlich der Beamtinnen und Beamten, (2) Ergänzung durch eine Mindestrente und (3) hälftige Finanzierung durch einen allgemeinen Wertschöpfungsbeitrag, der auf das gesamte Bruttoinlandsprodukt erhoben wird.

² Gemeint ist hier und im gesamten folgenden Text das „Sicherungsniveau vor Steuern“ nach §154 Absatz 3a Sozialgesetzbuch VI, das umgangssprachlich auch als „Rentenniveau“ bezeichnet wird. Es handelt sich um eine theoretisch konstruierte Maßzahl, die nicht mit dem statistischen Rentenniveau (Quotient aus statistischer Durchschnittsrente und statistischem Durchschnittslohn) identisch ist. Während die absolute Höhe des „Sicherungsniveaus“ ohne sozialpolitische Bedeutung ist, kann aus ihrer zeitlichen Veränderung abgelesen werden, ob und in welchem Ausmaß die Fähigkeit der Rente, das frühere Arbeitseinkommen zu ersetzen, zu- oder abnimmt.

2

DAS DILEMMA DER WACHSENDEN ALTERSLAST

Die verfügbaren langfristigen Projektionen für die Finanzen der gesetzlichen Rentenversicherung vermitteln schon seit Jahren ein wenig erfreuliches Bild. Darin spiegelt sich die demografische Entwicklung. In diesem Zusammenhang wird darauf hingewiesen, dass es für die Finanzierung der Renten nicht auf die Altersstruktur der Bevölkerung als solche – also auf den demografischen Alterslastquotienten – ankommt, sondern auf das Zahlenverhältnis der Rentenberechtigten zu den Beitragszahlerinnen und -zahlern (so Bosbach 2019; Balodis/Hühne 2020: 123–128). In der Tat spielen die Erwerbsbeteiligung, die Migration, die Entwicklung des Arbeitsmarktes und der Umfang, in dem die Erwerbstätigen zur Finanzierung des Rentensystems beitragen, eine sehr wichtige Rolle. Langfristig sind aber Geburtenrate und Lebenserwartung die entscheidenden Determinanten der Finanzierungslast des Rentensystems. Die Erwerbsbeteiligung und der Anteil der Pflichtversicherten an den Erwerbstätigen können nämlich nicht beliebig steigen, sondern enden spätestens bei 100 Prozent. Auch Zuwanderung ist nicht völlig grenzenlos möglich, und vor allem werden aus zusätzlichen Beitragszahlungen spätere Rentenansprüche erwachsen. So können die erwähnten Faktoren das Alterssicherungssystem vorübergehend – wenn auch für einige Jahrzehnte – entlasten, aber auf lange Sicht wird die demografisch bedingte Zunahme der Alterslast im Wesentlichen wieder durchschlagen.

Es gibt ein weiteres Argument gegen die Dramatisierung der wachsenden Alterslast: Trotz steigender Rentenbeiträge wird die Arbeitsproduktivität auch in Zukunft wachsen und steigende Nettoallöhne ermöglichen (Bosbach 2004: 103–104). Dennoch wird der zu erwartende Anstieg der Beitragsbelastung ein ernst zu nehmendes Problem sein, und zwar weniger aus ökonomischen als aus politisch-psychologischen Gründen. Die Erfahrung der 1990er Jahre hat gezeigt, dass ein wirtschaftlich durchaus beherrschbarer Anstieg des Beitragssatzes von 17,7 auf 20,3 Prozent innerhalb von sechs Jahren eine schwere Akzeptanz- und Legitimitätskrise der gesetzlichen Rentenversicherung ausgelöst hat, die dann zum Bruch des Generationenvertrages und zur Teilprivatisierung des Systems geführt hat. Eine ähnliche Beitragsdynamik ist ab Mitte der 2020er Jahre zu erwarten. Zusätzlich muss bedacht werden, dass der demografische Wandel nicht nur

höhere Renten-, sondern auch Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge zur Folge haben dürfte. Schon heute (Stand 2019) sind die Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung mit 18,65 Prozent zusammengenommen höher als der Rentenversicherungsbeitrag (18,6 Prozent)³.

Die nachstehende Abbildung 1 illustriert die Entwicklung von Beitragssatz und Sicherungsniveau, die unter plausiblen ökonomischen und demografischen Annahmen bis 2060 als möglich erscheint. Selbstverständlich handelt es sich dabei nicht um Prognosen, sondern nur um Modellrechnungen, die eine denkbare künftige Entwicklung illustrieren sollen.⁴ Danach könnte der Beitragssatz bei Fortbestand des heute geltenden Rechts von 18,6 Prozent bis 2060 auf 23,6 Prozent ansteigen, während das Sicherungsniveau vor Steuern von 48,2 Prozent (2019) auf 41,5 Prozent fallen würde.

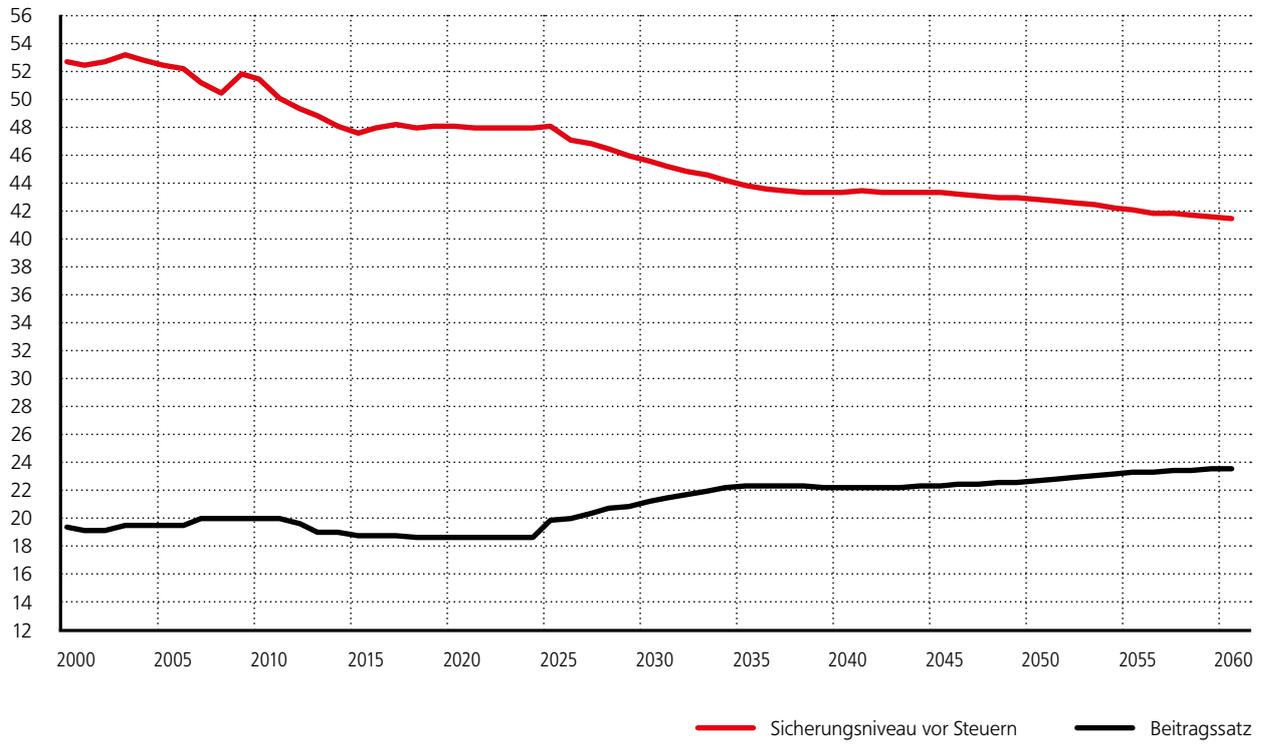
Der aktuelle Rechtsstand entspricht dem von der schwarz-roten Koalition im Jahre 2018 beschlossenen „RV-Leistungsverbesserungs- und -Stabilisierungsgesetz“⁵. Es beinhaltet die sogenannte „doppelte Haltlinie“, nach der der Beitragssatz bis einschließlich 2025 nicht über 20 Prozent steigen und zugleich das Sicherungsniveau nicht unter 48 Prozent fallen darf.

³ Deutsche Rentenversicherung Bund, Rentenversicherung in Zeitreihen, Ausgabe Oktober 2019, DRV-Schriften, Band 2, S. 254, https://www.deutsche-rentenversicherung.de/SharedDocs/Downloads/DE/Statistiken-und-Berichte/statistikpublikationen/rv_in_zeitreihen.pdf?__blob=publicationFile&v=4 (25.6.2020).

⁴ Die angegebenen Zahlenwerte beruhen auf eigenen Simulationsrechnungen des Autors, mit denen die Projektionen des Rentenversicherungsberichtes 2019 der Bundesregierung und unter Zuhilfenahme der 14. Koordinierten Bevölkerungsvorausrechnung des Statistischen Bundesamtes über das Endjahr 2033 hinaus fortgesetzt wurden. Dabei wurde die Variante mit mittlerer Geburtenrate, mittlerer Lebenserwartung und mittlerer Wanderung (Variante G2-L2-W2) zugrunde gelegt. Wie auch der Rentenversicherungsbericht selbst sind sie nicht als Prognose zu verstehen, sondern lediglich als Illustration für den hypothetischen Fall, dass die heutigen Rahmenbedingungen des Rentensystems unverändert bleiben. Für das Jahr 2020 und die Folgejahre konnten die mutmaßlichen Auswirkungen der gegenwärtig sich abzeichnenden pandemiebedingten Rezession natürlich noch nicht berücksichtigt werden; sie sind aber für die Langfristrechnung auch ohne Bedeutung.

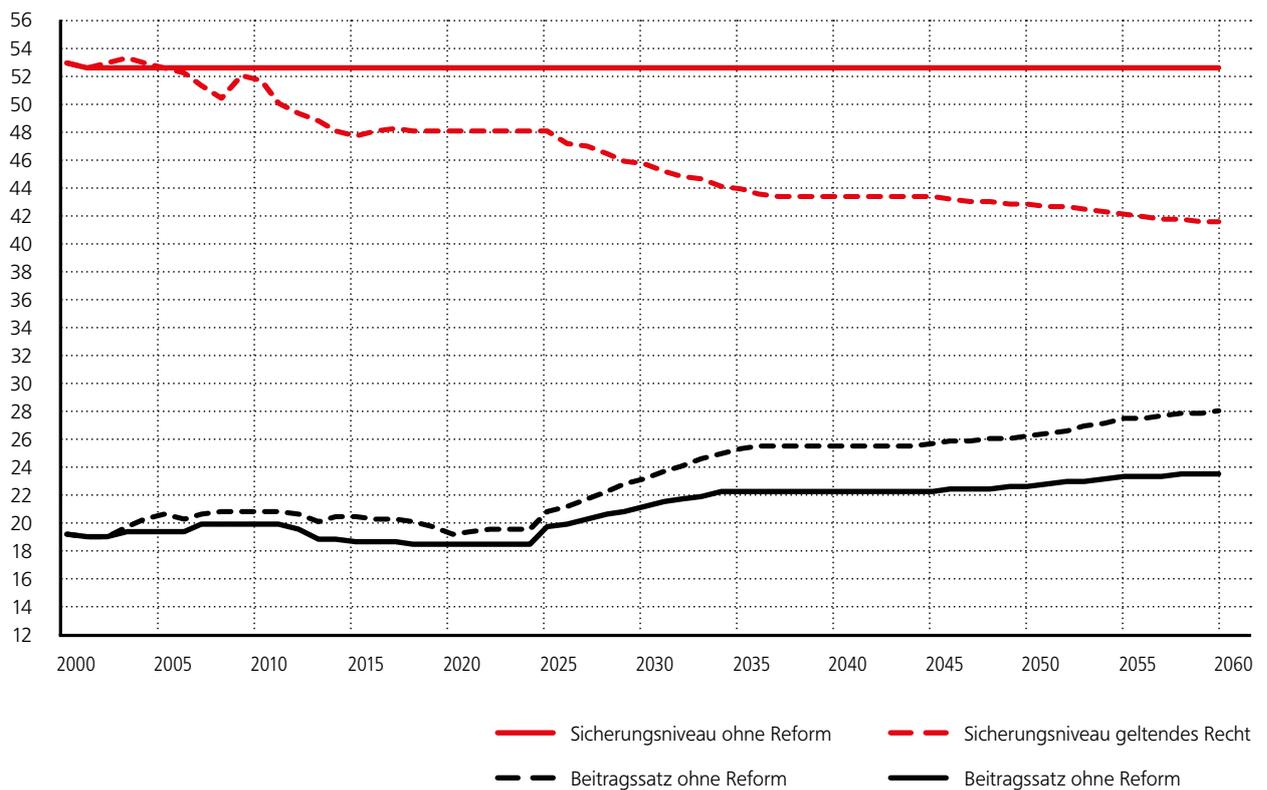
⁵ Gesetz über Leistungsverbesserungen und Stabilisierung in der gesetzlichen Rentenversicherung vom 28.11.2018 (BGBl. 2018 Teil I Nr. 40 vom 4.12.2018).

Abbildung 1
Beitragsatz und Sicherungsniveau vor Steuern nach geltendem Recht (in %)



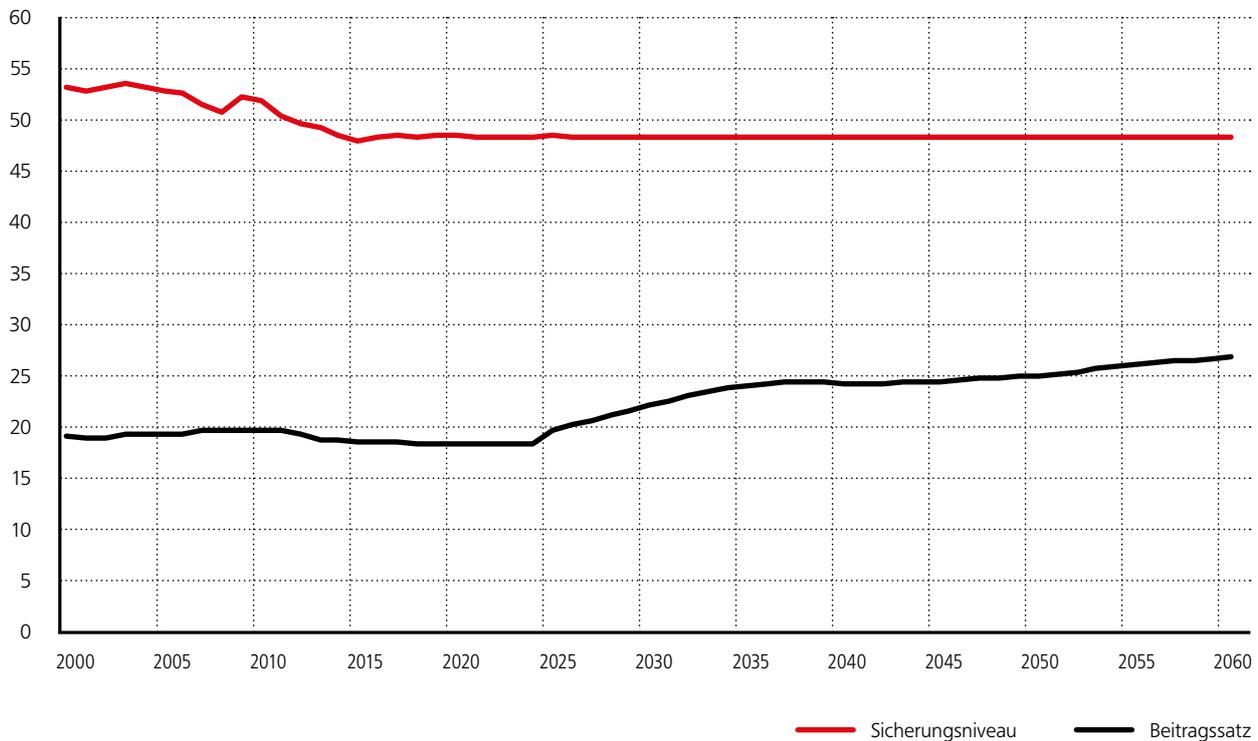
Quelle: eigene Berechnung/Darstellung; Datenbasis: Rentenversicherungsbericht 2019.

Abbildung 2
Sicherungsniveau und Beitragsatz mit und ohne Reform (in %)



Quelle: eigene Berechnung/Darstellung; Datenbasis: Rentenversicherungsbericht 2019.

Abbildung 3
Beitragssatz und Sicherungsniveau bei dauerhafter Stabilisierung des Sicherungsniveaus bei 48 % (in %)



Quelle: eigene Berechnung/Darstellung; Datenbasis: Rentenversicherungsbericht 2019.

Da die Koalition sich bisher noch nicht auf ein weitergehendes Sanierungskonzept einigen konnte, werden in den Rechnungen für die Zeit ab 2026 die Rückkehr zu der früher geltenden Rentenanpassungsformel nach dem „RV-Nachhaltigkeitsgesetz“ von 2004⁶ bzw. die auf dieser Basis notwendigen künftigen Beitragserhöhungen einkalkuliert.

Die nebenstehende Abbildung 2 kontrastiert die mögliche künftige Entwicklung von Beitragssatz und Sicherungsniveau nach geltendem Recht (Stand „RV-Leistungsverbesserungs- und -Stabilisierungsgesetz“) mit einem fiktiven „Zustand ohne Reform“. Beim Zustand ohne Reform wird unterstellt, dass das Sicherungsniveau auf Dauer auf dem Stand von 2001 (damals 52,6 Prozent im Unterschied zu heute 48,2 Prozent im Jahre 2019) festgeschrieben worden wäre, was dann entsprechende Steigerungen des Beitragssatzes erfordert hätte bzw. auch in Zukunft erfordern würde.

Das Dilemma der langfristig wachsenden demografischen Alterslast lässt sich plastisch beschreiben, wenn man den Rahmen für mögliche Lösungen absteckt, die für die Zeit ab 2025 nach Auslaufen der beiden konträren „Haltelinien“ für das Sicherungsniveau und den Beitragssatz übrigbleiben:

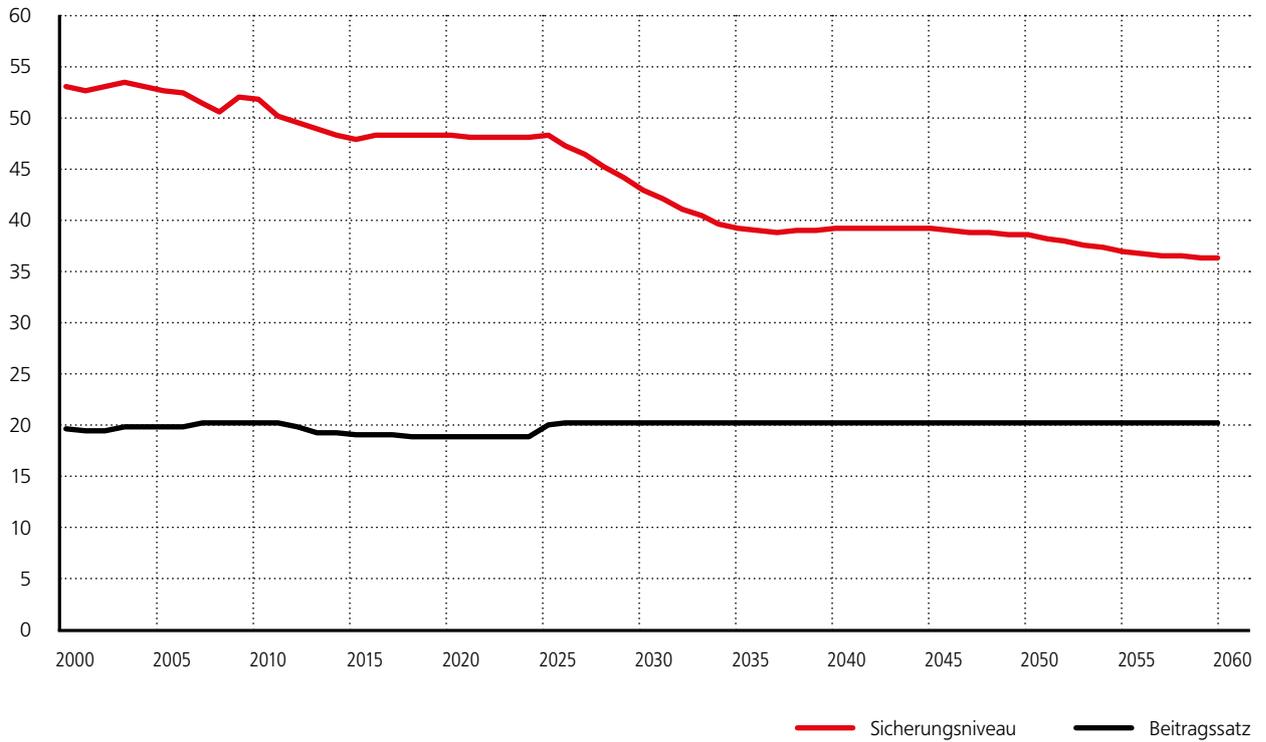
- Soll das Sicherungsniveau nicht unter 48 Prozent sinken, müsste der Beitragssatz von heute 18,6 Prozent bis 2060 auf 27 Prozent steigen (siehe Abbildung 3).

- Wird der Beitragssatz auf 20 Prozent begrenzt, müsste das derzeitige Sicherungsniveau von 48,2 Prozent (2019) bis 2060 unter 40 Prozent sinken. Im Jahre 2001, also vor den Riester-Reformen, lag es noch bei 52,6 Prozent (siehe Abbildung 4).
- Sollen sowohl das Sicherungsniveau bei 48 Prozent als auch der Beitragssatz bei 20 Prozent stabilisiert werden, dann müsste der Bundesanteil an den Rentenausgaben von heute 26 Prozent bis 2060 auf 48 Prozent steigen (siehe Abbildung 5). Dies wäre eine Erhöhung um 85 Prozent gegenüber dem heutigen Stand und würde, in Zahlen von 2020 ausgedrückt, einem Mehraufwand im Bundeshaushalt von rund 64 Milliarden Euro entsprechen. Von einer echten Versicherung könnte nicht mehr die Rede sein, wenn fast die Hälfte der Finanzmittel vom Staat erbracht wird; nicht zuletzt der Eigentumscharakter des Rentenanspruchs würde infrage gestellt. Auch wäre die Rentenversicherung, wenn sie sich nicht überwiegend auf autonome Beitragseinnahmen stützen kann, völlig abhängig von der jeweiligen staatlichen Haushaltspolitik.

So besehen scheint das Dilemma zwischen halbwegs angemessenem Sicherungsniveau und tragbarer Beitragsbelastung nahezu unüberwindlich zu sein.

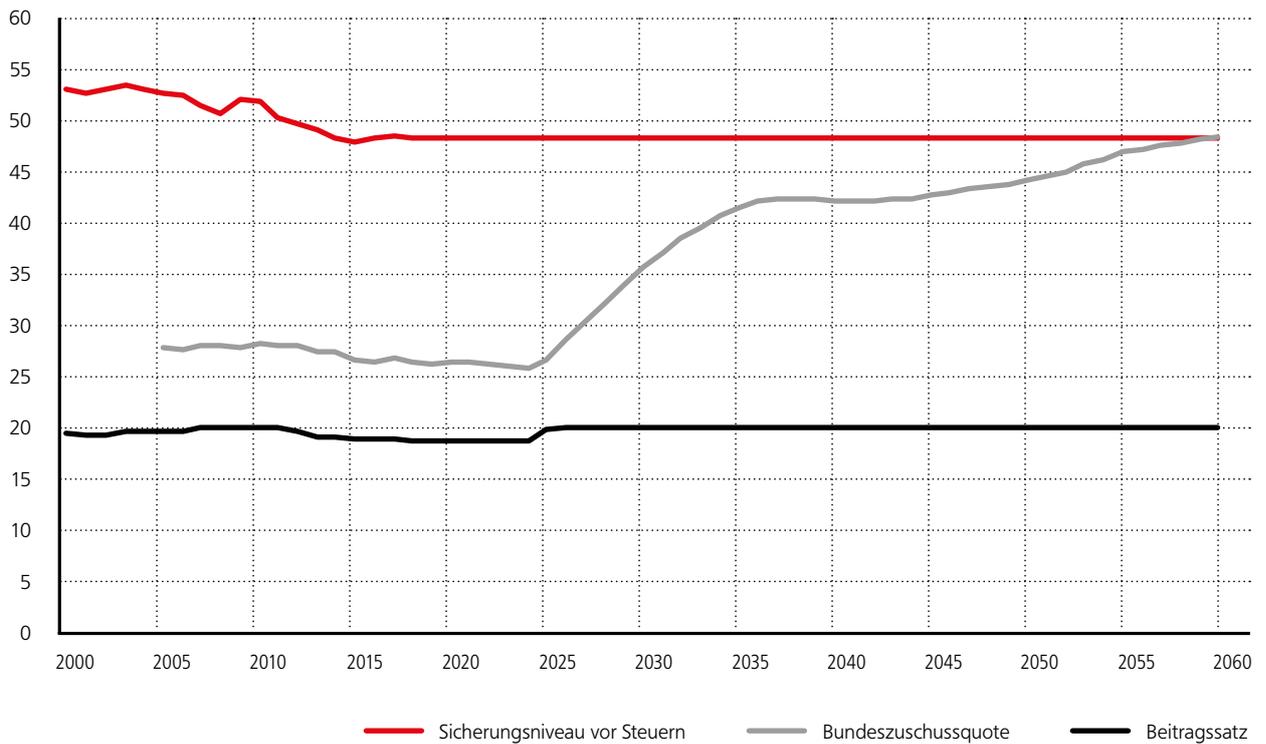
⁶ §68 SGB VI in der Fassung des Gesetzes zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Nachhaltigkeitsgesetz), BGBl. 2004 Teil I Nr. 38, 26.07.2004:1.791.

Abbildung 4
Beitragsatz und Sicherungsniveau bei dauerhafter Begrenzung des Beitragsatzes auf 20% (in %)



Quelle: eigene Berechnung/Darstellung; Datenbasis: Rentenversicherungsbericht 2019.

Abbildung 5
Beitragsatz, Sicherungsniveau und Finanzierungsanteil des Bundes bei dauerhafter Begrenzung des Beitragsatzes auf 20% und Stabilisierung des Sicherungsniveaus bei 48% (in %)



Quelle: eigene Berechnung/Darstellung; Datenbasis: Rentenversicherungsbericht 2019.

3

DAS PROBLEM DER ALTERSARMUT

Neben der Frage der langfristigen Stabilisierung von Beitragsatz und Scherungsniveau ist die Gefahr langfristig wachsender Altersarmut ein eigenständiges Thema. Nach heutiger Erwartung wird ein wachsender Anteil der Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung nicht mehr ausreichen, um ein Alterseinkommen sicherzustellen, das über der Armut- bzw. der Armutsrisikoschwelle⁷ oder über dem Grundsicherungsbedarf liegt. Dass dies von strategischer Bedeutung für das Alterssicherungssystem insgesamt ist, wird nicht immer ausreichend beachtet. Vor allem in konservativen und liberalen Kreisen wird die Bedeutung dieses Problems mit dem Hinweis auf die gegenwärtig vergleichsweise niedrige Zahl der Empfängerinnen und Empfänger von Grundsicherung relativiert. Aber eine genauere Analyse zeigt sehr wohl, dass das Ausmaß an Altersarmut bereits heute beträchtlich ist. Schon vor acht Jahren wurde nachgewiesen, dass man aus geringer Inanspruchnahme von Grundsicherung keinesfalls auf ein geringes Ausmaß von Altersarmut schließen darf, weil ein erheblicher Anteil der Grundsicherungsberechtigten dieses Recht nicht in Anspruch nimmt (Becker 2012: 139). Erst kürzlich hat das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung in einer breit angelegten Studie darauf hingewiesen, dass für die nächsten Jahrzehnte mit einem markanten Anstieg der Armut unter Älteren zu rechnen ist (Schiller 2019, Geyer et al. 2019). Danach würde die „Armutsrisikoquote“ von derzeit etwa 16,7 auf 21,6 Prozent in der zweiten Hälfte der 2030er Jahre steigen (Schiller 2019: 3). Besonders Frauen, Langzeitarbeitslose, Personen ohne Bildungsabschluss sowie Migrantinnen und Migranten wären davon betroffen.

Eine angemessene Antwort auf diese Probleme setzt eine klare analytische Unterscheidung zwischen den verschiedenen Ursachen von Altersarmut voraus:

- Sinkendes Sicherungsniveau: Je mehr das Sicherungsniveau (messbar am amtlichen „Sicherungsniveau“) absinkt, desto größer wird zwangsläufig die Zahl derjenigen werden, deren Renten auch nach langer Erwerbstätigkeit und voller Beitragszahlung unterhalb der Armutsschwelle bzw. Armutsrisikoschwelle bleiben. Dass die niveaubedingte Altersarmut zugenommen hat und – wenn nichts dagegen unternommen wird – in Zukunft weiter zunehmen wird, ist die Folge der rot-grünen Reformen: Im Laufe der Zeit müssen die Versicherten immer mehr „Entgeltpunkte“⁸ erwerben, um im Alter die Armutsschwelle bzw. die Armutsrisikoschwelle zu überwinden. Davon negativ betroffen sind diejenigen mit niedrigem Verdienst oder Lücken in der Versicherungsbiografie. Allerdings könnte die rentenniveaubedingte Altersarmut auch zurückgedrängt werden, wenn die verfügbaren Renten im Verhältnis zu den Nettolöhnen stärker steigen und eine wachsende Anzahl von Rentenberechtigten auf diese Weise aus der Armut herauswächst.
- Unzureichende rentenrechtliche Absicherung: Eine nennenswerte Zahl von Erwerbstätigen weist in ihren Versicherungsbiografien Lücken auf oder erwirbt überhaupt keine Rentenansprüche. Dieses Problem würde auch dann existieren, wenn das Sicherungsniveau auf dem vor den rot-grünen Rentenreformen geblieben wäre bzw. in Zukunft dauerhaft bleiben würde. Die Ursachen der unzureichenden rentenrechtlichen Absicherung sind komplex. Sie liegen einerseits in der tief greifenden Arbeitsmarkt-

⁷ Nach allgemeiner Konvention wird in der Sozialwissenschaft die Armutsschwelle mit 50 Prozent und die Armutsrisikoschwelle mit 60 Prozent des Medians des mit dem Bedarf gewichteten Nettohaushaltseinkommens pro Kopf (Netto-Äquivalenzeinkommens) angesetzt. Dieses betrug nach den jüngsten verfügbaren Daten (im Jahre 2017) 21.920 Euro (Statistisches Bundesamt 2014: 24). Daraus ergibt sich für 2017 die Armutsschwelle für Alleinstehende mit 913 Euro monatlich und für Zweipersonenhaushalte mit 1.340 Euro (jeweils netto, das heißt gegebenenfalls nach Abzug von Steuern und Sozialbeiträgen). Die Armutsrisikoschwelle für 2017 beträgt dann 1.096 Euro für Alleinstehende und 1.644 für Zweipersonenhaushalte.

⁸ Der „Entgeltpunkt“ ist eine maßgebliche Größe bei der Berechnung des individuellen Rentenanspruchs, die dadurch definiert ist, dass ein Entgeltpunkt genau derjenigen Monatsrente entspricht, die bei Durchschnittsverdienst mit zwölf Monatsbeiträgen erworben wird. Die Höhe der Monatsrente ergibt sich dann durch Multiplikation der Summe aller Entgeltpunkte aus dem gesamten Versicherungsleben mit dem „aktuellen Rentenwert“ des jeweiligen Kalenderjahres (z. B. 33,05 Euro ab dem 1.7.2019 in Westdeutschland). Hat jemand z. B. 35 Beitragsjahre mit 120 Prozent des Mindestverdienstes aufzuweisen, ergäben sich daraus $35 \times 1,2 = 42$ Entgeltpunkte bzw. eine Bruttorente von $42 \times 32,03 = 1.388,10$ Euro.

krise der vergangenen ein bis drei Jahrzehnte (besonders in Ostdeutschland), andererseits im Verfall des Normalarbeitsverhältnisses und in der Ausbreitung nicht sozialversicherter Erwerbstätigkeit. Generell ist zu vermuten, dass sich der Trend zur Erosion der sozialversicherten Erwerbstätigkeit in der künftigen digitalen Arbeitswelt verstärken wird, wenn die traditionelle Unternehmensökonomie tendenziell durch eine neue Plattformökonomie ersetzt wird (Cholotta/Kirchner 2017).

- Wandel der Familienmuster und Geschlechterrollen: Die Zahl der geschiedenen und ledigen Frauen hat deutlich zugenommen und wird wohl auch in Zukunft steigen. Damit wächst auch die Gruppe derjenigen Frauen, die auf ihre oftmals geringeren eigenen Alterseinkünfte angewiesen sind und nicht von der meist besseren Altersversorgung ihrer Männer profitieren.
- Niedrige Arbeitslöhne: Wegen des im geltenden Rentenrecht verankerten Äquivalenzprinzips führen niedrige Arbeitslöhne zwangsweise zu einer entsprechenden Minderung der späteren Renten. Als Folge der Lohnspreizung entstehen zwangsläufig in gewissem Umfang Renten, die auch bei langer Versicherungsdauer unterhalb der Armuts- oder Armutsrisikoschwelle liegen. Sollte die Lohnspreizung in Zukunft zunehmen, würde die Altersarmut entsprechend steigen.

Diese Einflussfaktoren überlagern und verstärken sich wechselseitig. Sie sind im konkreten Fall auch häufig nicht voneinander zu trennen. Es ist jedoch wichtig, die Defizite in der rentenrechtlichen Absicherung, den Verfall des sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisses, die Lohnspreizung und den Wandel der Familienmuster und Geschlechterrollen als eigenständige Probleme wahrzunehmen, die auch dann existieren würden, wenn das Sicherungsniveau wieder eine angemessene Höhe hätte. Letztlich ist die strukturelle Altersarmut die Folge allmählicher gesellschaftlicher Veränderungsprozesse, die sich höchstwahrscheinlich auch in Zukunft fortsetzen werden: Das zum Ende des 19. Jahrhunderts entstandene gesetzliche Rentensystem hatte die Absicherung für das Alter an das abhängige Vollzeitbeschäftigungsverhältnis und – für die Frauen – an die lebenslange Ehe geknüpft. Schon längst sind diese Verhältnisse in Auflösung begriffen und machen einer vielgestaltigen Arbeits- und Familienlandschaft Platz. In dem Umfang, in dem diese Entwicklung weitergeht, wird die gesetzliche Rentenversicherung in ihrer traditionellen Gestalt dysfunktional werden, und die wachsende strukturelle Altersarmut ist dafür ein deutlicher Indikator.

4

DIE TEILPRIVATISIERUNG DER GESETZLICHEN RENTENVERSICHERUNG – EINE GESCHEITERTE REFORM

Vor etwas mehr als 15 Jahren, als die rot-grünen Reformen konzipiert und durchgesetzt wurden, waren die großen Zukunftsprobleme der Alterssicherung längst bekannt und beherrschten die Diskussion sogar noch mehr als heute. Die Verantwortlichen von damals waren der Meinung, sie durch Teilprivatisierung der Alterssicherung lösen zu können: Das mit der Rentenreform von 1957 gegebene und immer wieder bekräftigte zentrale Versprechen, dass die Pflichtversicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung nach erfülltem Arbeitsleben wenigstens annähernd den gewohnten Lebensstandard sichern sollte, wurde offiziell aufgegeben, und die dadurch aufgerissene Versorgungslücke sollte durch staatlich subventionierte private Vorsorge oder betriebliche Altersversorgung geschlossen werden. An die Stelle des früheren Systems sollte ein duales System aus umlagefinanzierter gesetzlicher Rente und privater oder betrieblicher kapitalgedeckter Zusatzvorsorge treten. Dies war zwar ein Bruch des früher bestehenden Generationenvertrages, aber er wurde mit dem Versprechen verbunden, das neue teilprivatisierte System werde die alten Ziele – Lebensstandardsicherung im Alter und Armutsfestigkeit – genauso gut erreichen wie das bisherige, dafür aber mit geringeren Beiträgen, besserer Beitragsrendite und größerer Sicherheit vor Arbeitsmarktkrisen. Misst man heute – nach fast zwei Jahrzehnten – die Reformen an den Zielen, die sich die damals politisch Verantwortlichen selbst gesteckt haben, so kann das Urteil nur lauten, dass sie gescheitert sind. An dieser Stelle müssen hierzu einige Hinweise genügen (im Übrigen Ebert 2018: 153–228):

– Der entscheidende Punkt ist, dass die angestrebte flächendeckende kapitalgedeckte private oder betriebliche Zusatzvorsorge nicht erreicht worden ist und mit dem dafür vorgesehenen Instrumentarium auch in Zukunft nicht erreicht werden kann. Es existiert eine sehr beträchtliche Zusatzvorsorgelücke: Knapp 30 Prozent aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Alter von 25 bis unter 65 Jahren hatten im Jahre 2015 keinerlei private oder betriebliche Zusatzvorsorge und sind insofern im Alter auf die gesetzliche Rentenversicherung angewiesen. Betrachtet man nur die Beschäftigten der Privatwirtschaft, dann beträgt die Zusatzvorsorgelücke sogar über 36 Prozent

(Alterssicherungsbericht 2016: 114; Ebert 2018: 211–214, siehe auch Tabelle 1).⁹

- Die Inanspruchnahme der staatlichen Förderung der privaten Zusatzvorsorge bleibt weit hinter den Erwartungen zurück. Nur etwas mehr als 30 Prozent der unmittelbar Berechtigten nehmen die Förderung überhaupt in Anspruch, und von diesen schöpft nur etwas mehr als die Hälfte die Förderung voll aus; der „Wirkungsgrad“ der Förderung der Privatvorsorge liegt also nur bei etwa 15 Prozent (Ebert 2018: 180). Die Zahl der laufenden Riester-Verträge stagniert seit 2013 bei etwa 16 Millionen (einschließlich der Fälle von zwei oder mehr Verträgen in einer Person), obwohl die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten von 2013 bis 2018 um elf Prozent zugenommen hat und die Lohneinkommen gestiegen sind (siehe Abbildung 7).
- Diese Indikatoren signalisieren einen deutlichen Schwund an Konsumentenvertrauen, besonders gegenüber der privaten Lebensversicherung, der naturgemäß die wichtigste Rolle bei der privaten Altersvorsorge zufällt. Der Vertrauensverfall ist nicht allein aus den Bedingungen der Niedrigzinspolitik zu erklären,¹⁰ sondern muss auch strukturelle Gründe haben. Die unzureichende Inanspruchnahme der Privatvorsorge steht übrigens auch im Missverhältnis zu ihrer massiven Subventionierung. Pro Euro Eigenbeitrag zur Privatvorsorge schießt der Staat 46 Cent an Förderung zu, während er je Euro Beitrag zur gesetzlichen Rentenversicherung nur 33 Cent Bundeszuschuss leistet (Ebert 2018: 177).

⁹ Dass nach den Angaben des Alterssicherungsberichtes 2016 rund 30 Prozent der Beschäftigten im Jahre 2015 keine Zusatzvorsorge betrieben haben, heißt natürlich nicht, dass sie dies niemals in ihrem Erwerbsleben tun werden, wie auch umgekehrt die anderen 70 Prozent keineswegs immer und erst recht nicht immer im ausreichenden Umfang Zusatzvorsorge betrieben haben oder betreiben werden. Die zeitpunktbezogene Betrachtung liefert also nur begrenzte Informationen. Da es keine Hinweise dafür gibt, ob die Zusatzvorsorgelücke größer oder kleiner als 30 Prozent ist, muss diese Zahl als Anhaltspunkt genügen.

¹⁰ Zur Relativierung der These, die Niedrigzinspolitik sei für die ungünstige Entwicklung der privaten Lebensversicherung verantwortlich, vgl. Balodis (2018).

Tabelle 1

Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte mit Anwartschaften aus zusätzlicher Altersvorsorge (2015)¹²

	sozialversicherungspflichtig Beschäftigte im Alter zwischen 25 und 65 Jahren							
	alle	mit zusätzlicher Altersvorsorge						ohne zusätzliche Altersvorsorge
		insg.	mit betrieblicher Altersvorsorge			mit privater Vorsorge (Riester)		
			insg.	davon mit Zusatzversorgung des öff. Dienstes	davon ohne Zusatzversorgung des öff. Dienstes	insg.	davon mit betriebl. Altersvorsorge	
	A	B	C	D	E	F	G	H
Personen	27,4 Mio.	19,3 Mio.	15,6 Mio.	5,0 Mio.	11,0 Mio.	9,3 Mio.	5,6 Mio.	8,1 Mio.
Anteil an allen Beschäftigten	100,0 %	70,4 %	56,9 %	18,2 %	40,1 %	33,9 %	20,4 %	29,6 %

Abweichungen durch Rundung

Quelle: eigene Berechnung; Datenbasis: Alterssicherungsbericht 2016: 114.

- Die Reichweite der betrieblichen Altersvorsorge ist ihrer Natur nach begrenzt, da es sich – jedenfalls rechtlich, wenn auch nicht unbedingt bezüglich der effektiven wirtschaftlichen Belastung – um eine freiwillige Arbeitgeberleistung handelt. Nur etwa die Hälfte der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in der Privatwirtschaft kommt in ihren Genuss (Alterssicherungsbericht 2016: 114; eigene Berechnungen; Ebert 2018: 211). Betriebsrenten erreichen im Wesentlichen nur die Kerngruppen des Arbeitsmarktes und wirken deutlich selektiv: Beschäftigte mit höherer Qualifikation, höheren Löhnen und in großen Betrieben werden bevorzugt bzw. die jeweils anderen Gruppen signifikant benachteiligt. Frauen sind schlechter gestellt als Männer (Ebert 2018: 203–210). Der Aufschwung, den die betriebliche Altersvorsorge seit den rot-grünen Reformen zweifellos genommen hat, ist darüber hinaus im Wesentlichen der Entgeltumwandlung¹¹ zu verdanken. Folglich wird die Mehrzahl der Betriebsrenten – entgegen der beschönigenden Titulatur – überhaupt nicht von den Betrieben, sondern von den Beschäftigten selbst bezahlt (Alterssicherungsbericht 2016: 99f.). Die Entgeltumwandlung hat auch schädliche Nebenwirkungen in Gestalt der Beitragsausfälle in der Sozialversicherung, die zulasten derjenigen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gehen, die selbst keine Betriebsrentenansprüche erwerben können.
- Bei der Teilprivatisierung der gesetzlichen Rentenversicherung ist nicht bedacht worden, dass ein erheblicher Teil des Leistungsspektrums aus systematischen Gründen überhaupt nicht oder nur sehr begrenzt privatisiert werden kann, weil keine adäquaten Ersatzangebote der privaten Assekuranz zur Verfügung stehen. Dies betrifft vor allem den Erwerbsminderungs- und Berufsunfähigkeitsschutz ohne vorausgehende individuelle Gesundheitsprüfung, die kindbezogenen Leistungen, die Zurechnungszeit bei Frühinvalidität und die Berechnung der Hinterbliebenenrenten aus Beiträgen, die vor der Eheschließung gezahlt worden sind.¹³

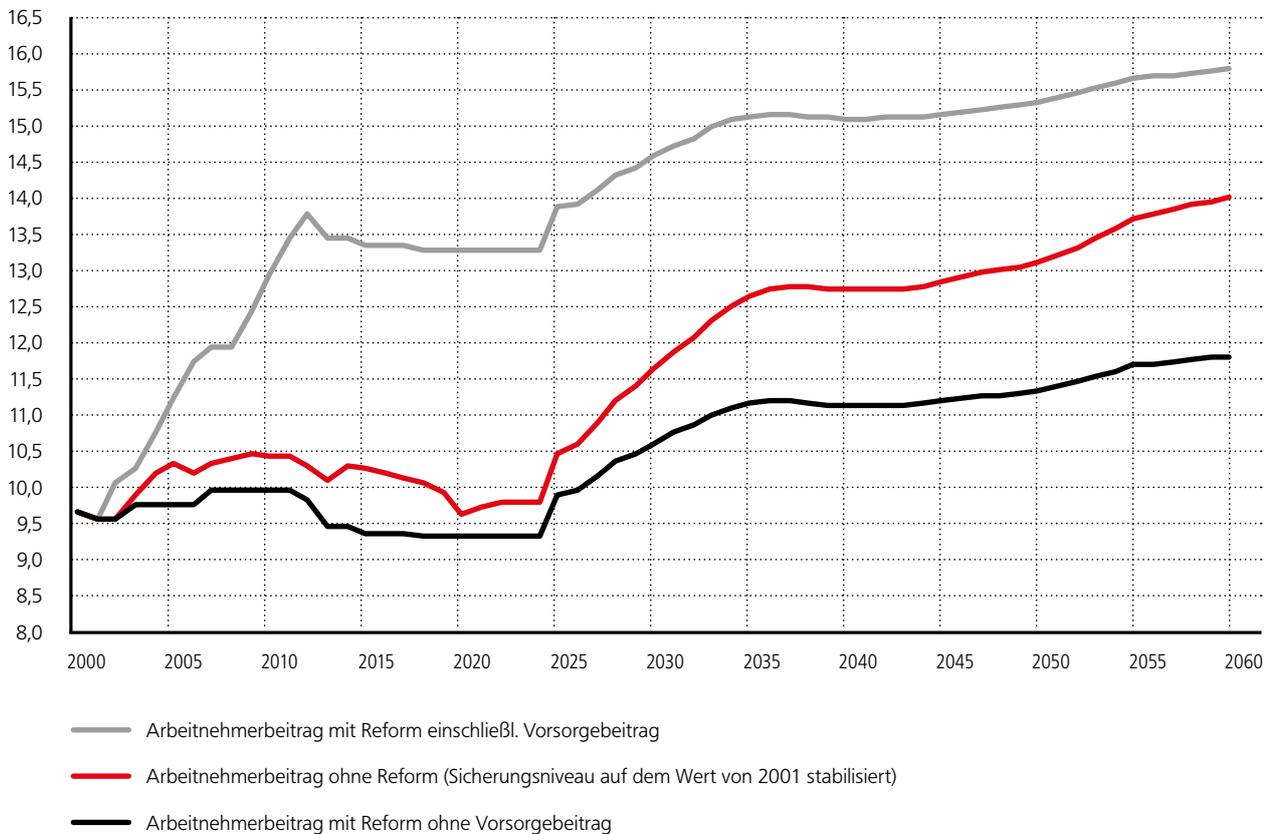
¹¹ Bei der Entgeltumwandlung verzichten die Arbeitnehmerinnen oder Arbeitnehmer auf einen Teil ihres vertraglich vereinbarten oder tarifvertraglichen Arbeitslohnes und erhalten dafür einen Betriebsrentenanspruch. Dabei sparen sie Lohnsteuer und Sozialversicherungsbeiträge, mindern aber ihre späteren Rentenansprüche. Entsprechend werden auch Arbeitgeberbeiträge eingespart.

¹² Zum Verständnis dieser Tabelle ist auf Folgendes hinzuweisen:

- Die Prozentangaben in der unteren Zeile beziehen sich jeweils auf die Gesamtheit aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, das heißt auf 27,4 Millionen Personen.
- Die Spalte G ist in der Spalte F enthalten. Es handelt sich also um Beschäftigte, die sowohl eine Betriebsrente zu erwarten haben als auch zusätzliche private Vorsorge betreiben. Dementsprechend sind die 5,6 Millionen Beschäftigten aus der Spalte G zugleich auch eine Untergruppe der 15,6 Millionen Beschäftigten der Spalte C, die insgesamt über Betriebsrentenanwartschaften verfügen. Rechnerisch ergibt sich ihre Zahl, wenn von der Summe aus Spalte C + Spalte F die Spalte B abgezogen wird.
- Die Zahlen in den Spalten D und E addieren sich nicht, wie auf den ersten Blick zu erwarten wäre, zur Spalte C, sondern ergeben zusammengenommen eine höhere Summe. Dies ist dadurch zu erklären, dass sich die Personengruppen überschneiden, das heißt dass rund 0,4 Millionen Beschäftigte mit Anwartschaft auf tarifvertragliche Zusatzversorgung des öffentlichen Dienstes zusätzlich auch eine Betriebsrentenzusage haben. Es handelt sich dabei vor allem um die Beschäftigten von privatisierten Teilbereichen des früheren öffentlichen Dienstes.

¹³ Ob die abgeleiteten Hinterbliebenenrenten also solche noch zeitgemäß sind, steht allerdings auf einem anderen Blatt.

Abbildung 6
Beitragsbelastung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit und ohne Reform (in %)



Quelle: eigene Berechnung/Darstellung; Datenbasis: Rentenversicherungsbericht 2019.

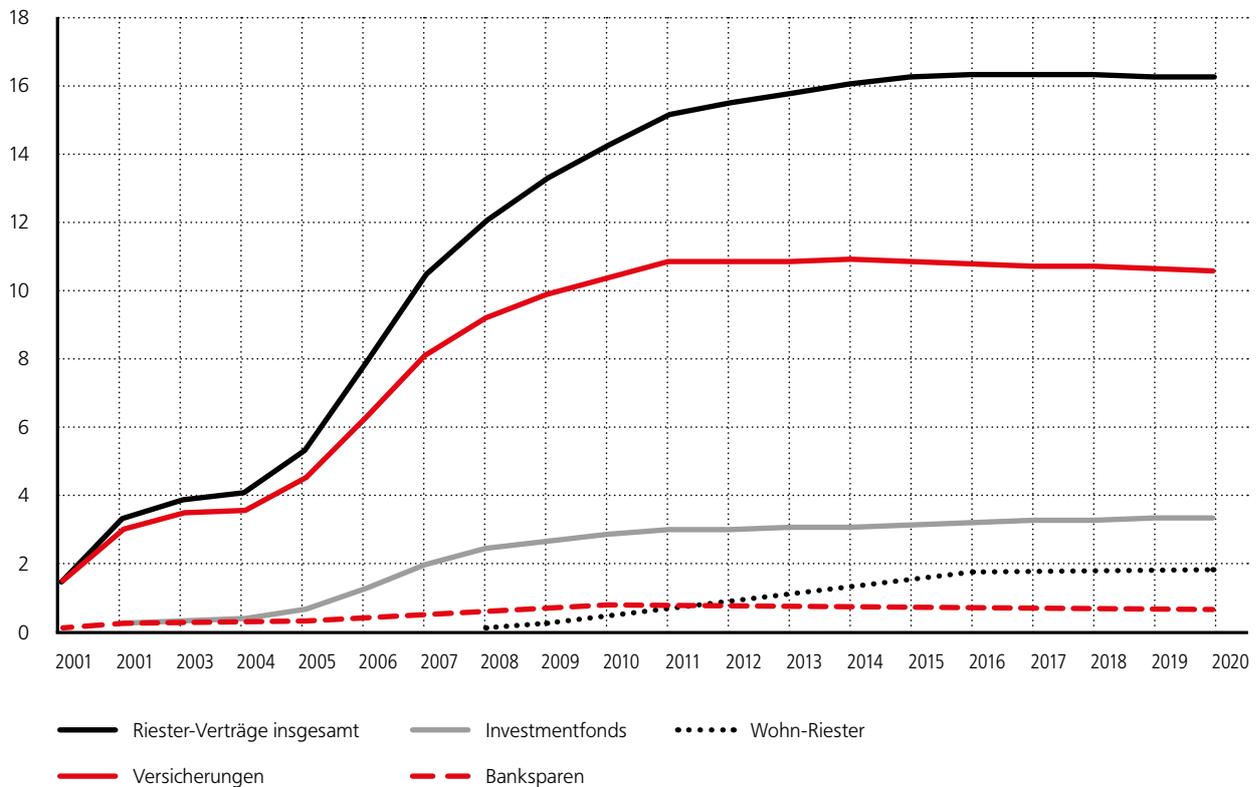
- Durch die Reform sind die Beschäftigten – anders als versprochen – nicht entlastet, sondern zusätzlich belastet worden. Das wird deutlich, wenn man den vierprozentigen zusätzlichen Vorsorgebeitrag mitrechnet, der – unterstellt man, dass die amtlichen Rechnungen insoweit korrekt sind – erforderlich ist, um das vor der Reform gewährleistete Leistungsniveau aufrechtzuerhalten. Die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer müssen dauerhaft mehr bezahlen, als sie ohne die Reform und bei Stabilisierung des Sicherungsniveaus auf dem Wert von 2000 (52,9 Prozent) hätten bezahlen müssen. Der Effekt der Reform war insofern lediglich eine deutliche Umverteilung zulasten der Beschäftigten und zugunsten der Kapitaleseite (siehe Abbildung 6).
- Nicht nur die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sind durch die Teilprivatisierung finanziell belastet worden, auch das Gesamtsystem – also für die Versicherten und die Wirtschaft zusammengerechnet – ist nicht billiger, sondern teurer geworden. Der Gesamtbeitrag aus dem gesetzlichen System einschließlich des als erforderlich betrachteten Vorsorgebeitrages von vier Prozent ist auf lange Zeit höher, als der gesetzliche Beitrag sein müsste, wenn das Sicherungsniveau von 2000 stabilisiert worden wäre. Allenfalls nach einem halben Jahrhundert ist eine Entlastung zu erwarten. Dieser Befund ist keineswegs über-

raschend, denn er entspricht der bekannten theoretischen Einsicht, dass die Teilumwandlung vom Umlage- auf das Kapitaldeckungsverfahren in einer Übergangszeit von mehreren Jahrzehnten zu einer Doppelbelastung der beitragszahlenden Generation führt. Das ist zwangsläufig, weil ein Kapitalstock aufgebaut werden muss, während gleichzeitig die im Umlageverfahren erworbenen Rentenansprüche erfüllt werden müssen.

- Die finanziellen Kalkulationen, mit denen nachgewiesen werden sollte, dass die Teilprivatisierung zumindest für die jüngeren Jahrgänge günstiger als das Umlagesystem sein würde, beruhten auf unrealistischen Annahmen bezüglich der in der Privatvorsorge erzielbaren Verzinsung. Die „Nachhaltigkeitskommission“, die unter Vorsitz von Prof. Bert Rürup die Blaupause für den Systemwechsel lieferte, hatte vier Prozent Nominalverzinsung bei 2,5 Prozent Inflationsrate unterstellt (Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung 2003: 109). Auch wenn man damals die spätere Finanzkrise und die nachfolgende Niedrigzinsperiode nicht voraussehen konnte, war dies überzogen.

Die aufgezeigten Mängel des Reformwerkes beruhten nicht auf einzelnen korrigierbaren Unvollkommenheiten bei der Umsetzung des Konzeptes, sondern sind die zwangsläufige

Abbildung 7
Riester-Verträge am Jahresende, ohne stornierte Verträge (in Mio.)



Quelle: BMAS 2019.¹⁴

Folge systematischer Konstruktionsfehler, die eigentlich von vornherein klar erkennbar waren, aber von den damals politisch Verantwortlichen nicht ernst genug genommen wurden. Als die wichtigsten Punkte sind dabei zu nennen:

- Die Reform beruhte auf der falschen Annahme, dass eine flächendeckende kapitalgedeckte Zusatzvorsorge auf Basis von Freiwilligkeit möglich sei. Dabei wurde in der öffentlichen Diskussion schon damals der Einwand erhoben, dass in den unteren Einkommenschichten die Sparfähigkeit für private Vorsorge fehlt und dass die Reichweite der betrieblichen Altersvorsorge aus strukturellen Gründen im Wesentlichen auf die Kerngruppen des Arbeitsmarktes beschränkt ist. Das Vertrauen auf die Leistungskraft freiwilliger privater Vorsorge stand übrigens auch im Widerspruch zu dem erklärten Ziel der rot-grünen Reformpolitik, einen breiten Niedriglohnsektor zu schaffen, um die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen.
- Der Gesetzgeber hat das Sicherungsziel der gesetzlichen Rentenversicherung aufgegeben und damit einen wesentlichen Teil der Alterssicherung der Finanzdienstleistungs-

wirtschaft überlassen, ohne zugleich die damit eigentlich verbundene Verantwortung für die Qualitätssicherung und den Konsumentenschutz auf dem Markt für private Altersvorsorgeprodukte wahrzunehmen. Die im Gesetz vorgesehene Zertifizierung wurde bewusst auf die formale Gesetzeskonformität beschränkt, schloss aber keine Qualitätsprüfung oder Bewertung der angebotenen Altersvorsorgeverträge ein – vielleicht aus nicht unberechtigter Furcht vor Schadensersatzforderungen von Kundinnen und Kunden oder Finanzdienstleistern.

- Dass mit der kapitalgedeckten Altersvorsorge Kapitalmarktrisiken verbunden sein können, war auch vor der Finanzkrise der Jahre ab 2007 jedenfalls der Theorie nach bekannt, wurde aber angesichts des damaligen Höhenflugs der Finanzwirtschaft als irrelevant betrachtet.

Der zweite der drei Punkte verdient noch eine Ergänzung. Dass der Konsumentenschutz speziell im Bereich der privaten Lebensversicherung mangelhaft ist, war schon seit Jahrzehnten beklagt worden. Spätestens bei Gelegenheit des Systemwechsels, mit dem der privaten Lebensversicherung eine Schlüsselfunktion für die Alterssicherungspolitik zugewiesen wurde, wäre daher eine umfassende Reform nötig gewesen. So hätte der Gesetzgeber als Voraussetzung für die finanzielle Förderung Transparenz bei den Kosten und Kalkulationsgrund-

¹⁴ Bundesministerium für Arbeit und Soziales: www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Thema-Rente/entwicklung-riester-vertraege.pdf;jsessionid=436C52B216657629945419CF08719C52?__blob=publicationFile&v=15 (25.6.2020).

lagen (wie z. B. der Sterbetafeln und des Verfahrens bei der Überschussbeteiligung) verlangen müssen. Auch eine anbieter-unabhängige Vermittlung hätte aufgebaut werden müssen, um den Missstand zu beenden, dass ein erheblicher Teil der Sparbeiträge von einem kostspieligen Vertriebs- und Berater-netz aufgezehrt wird. Und schließlich hätte der Rechtsrahmen der privaten Lebensversicherung dahingehend geändert werden müssen, dass nicht den Versicherungsunternehmen, sondern den Versicherungskundinnen und -kunden das Eigentumsrecht an den eingezahlten Beiträgen und den Zinserträgen zusteht. Dies hätte dann die Konsequenz gehabt, dass sich die Versicherungsunternehmen nicht durch Entnahmen aus den Sparbeiträgen, sondern aus einem offen ausgewiesenen Entgelt für die Versicherungsdienstleistung zu finanzieren hätten.

Alles in allem sind die rot-grünen Rentenreformen der 2000er Jahre gescheitert, und zwar nicht weil die Idee der Teilumstellung des Rentensystems auf das Kapitaldeckungsverfahren als solche grundverkehrt gewesen wäre, sondern wegen gravierender Fehler bei der Umsetzung, die nicht nur auf Irrtümer, sondern auch auf Nachgiebigkeit gegenüber der Interessenvertretung der Finanzdienstleistungsbranche und auf mangelnde Sorgfalt und zurückzuführen sind.

5

SCHADENSBEGRENZUNG DURCH PARTIELLE REPARATUREN?

Die rot-grünen Reformen haben die Zukunftsprobleme des deutschen Alterssicherungssystems nicht nur nicht gelöst, sondern sie – vor allem durch den tiefen Einschnitt in das Sicherungsniveau – verschärft. Jetzt fragt sich, welche Wege aus dieser Sackgasse herausführen können. Dabei sind zunächst solche Lösungsmöglichkeiten zu erwägen, die auf Basis der durch die Reformen geschaffenen Fakten ansetzen. Es geht also um eine Strategie der Schadensbegrenzung durch partielle Reformen.

Die Möglichkeiten einer solchen Schadensbegrenzung beschäftigen die sozialpolitische Diskussion schon seit Jahren. Die schwarz-rote Koalition hat in der letzten und gegenwärtigen Wahlperiode des Bundestages bereits einige Gesetzesänderungen in diesem Sinne beschlossen, unter anderem:

- das „Betriebsrenten-Stärkungsgesetz“¹⁵ (in Kraft seit 1.1.2018) mit der Einführung der „reinen Beitragszusage“ und der Förderung der Betriebsrenten für Geringverdienende;
- das „RV-Leistungsverbesserungs- und Stabilisierungsgesetz“ (in Kraft seit 1.1.2019) mit der Festschreibung von zwei „Haltelinien“ bis 2025, nämlich eines Minimums für das Sicherungsniveau bei 48 Prozent und eines Maximums für den Beitragssatz bei 20 Prozent.

Für partielle Reparaturen gibt es vor allem folgende Möglichkeiten:

- Neujustierung von Beitragssatz und Sicherungsniveau und/oder zusätzliche Steuermittel für das Rentensystem. Mit dieser Aufgabe hat die Bundesregierung die Sachverständigenkommission „Verlässlicher Generationenvertrag“ beauftragt, von deren Ende März 2020 veröffentlichten Bericht im Abschnitt 7 noch die Rede sein wird.
- Erhöhung der Regelaltersgrenze über das 67. Lebensjahr hinaus, um Einsparungen zu erzielen, ohne das Sicherungsniveau weiter senken zu müssen (wirksam würde dies ab Januar 2031 für die Jahrgänge 1964 und jünger).

- Umfassende Reform der privaten Zusatzvorsorge. Damit könnte man versuchen, das im ersten Anlauf missglückte Projekt der Teilprivatisierung doch noch zum Erfolg zu führen.
- Die Einbeziehung zusätzlicher Personenkreise in die Versicherungspflicht, um das System durch zusätzliche Beitragseinnahmen finanziell zu entlasten.
- Vorkehrungen für eine bessere Mindestsicherung innerhalb der gesetzlichen Rentenversicherung.

5.1 HÖHERE ALTERSGRENZEN?

Die weitere Erhöhung der Regelaltersgrenze über das 67. Lebensjahr hinaus (was dann auch die entsprechende Anhebung der besonderen Altersgrenzen nach sich ziehen würde) ist ein ständig wiederholter und meist auch der einzige Vorschlag, den wirtschaftsliberale Ökonomeninnen und Ökonomen derzeit zur Rentenpolitik anzubieten haben (z. B. Deutsche Bundesbank 2019; Rürup et al. 2014; Sachverständigenrat 2016; Werding 2016). Dahinter steht die Überlegung, bei wachsender Lebenserwartung sei es mehr oder weniger unproblematisch, entsprechend länger zu arbeiten. So einfach ist es indessen nicht:

- Es gibt viele Hinweise, dass gleichzeitig die Anforderungen des Arbeitslebens infolge des beschleunigten technischen Wandels steigen können.
- Es profitieren nicht alle Erwerbstätigen gleichermaßen von dem gesundheitlichen Fortschritt, und nicht alle können sich gleich gut auch im fortgeschrittenen Alter an die Erfordernisse des Erwerbslebens anpassen und im Fall der Arbeitslosigkeit einen neuen Arbeitsplatz finden.

Die Gesundheits- und Arbeitsmarktrisiken, die mit dem höheren Lebensalter verbunden sind, treffen keineswegs alle Erwerbstätigen in gleicher Weise. Vielmehr sind ein schlechter Gesundheitszustand, schlechte Arbeitsbedingungen und schlechte Chancen, in der letzten Phase des Arbeitslebens einen neuen und altersangemessenen Arbeitsplatz zu finden, statistisch gesehen mit niedrigem sozialen Status und niedrigem Einkommen korreliert (Lauterbach et al. 2006).

¹⁵ Gesetz zur Stärkung der betrieblichen Altersversorgung und zur Änderung anderer Gesetze (Betriebsrentenstärkungsgesetz) vom 17.8.2017, Bundesgesetzblatt 2017, Teil I Nr. 58, 23.8.2017.

Besserverdienende können sich im Durchschnitt wesentlich leichter an höhere Altersgrenzen anpassen als Geringverdienende. Versicherte mit hohem Einkommen, gutem Gesundheitszustand und guten Arbeitsbedingungen können verhältnismäßig problemlos länger arbeiten, während solche mit niedrigem Einkommen, schlechtem Gesundheitszustand und schlechten Arbeitsbedingungen Abschlüsse hinnehmen oder auf andere Weise die Zeit bis zum Renteneintritt überbrücken müssen. Daher ist jede Erhöhung der Altersgrenzen mit einer Umverteilung verbunden, und zwar – im Durchschnitt – zulasten der Geringverdienenden und schlecht Ausgebildeten und zugunsten der Besserverdienenden und Höherqualifizierten. Daraus folgt jedoch nicht unbedingt, dass die Altersgrenzen in Zukunft keinesfalls erhöht werden dürfen. Im Gegenteil, höhere Altersgrenzen können langfristig durchaus zur Stabilisierung des Rentenniveaus und zur Entlastung der Beitragszahlerinnen und -zahler beitragen. Der entscheidende Punkt ist aber, dass diejenigen Versicherten, die den Anforderungen des Berufslebens nicht mehr gewachsen sind, nicht auf die Weiterarbeit bis zur Regelaltersgrenze verwiesen werden dürfen. Deshalb kommen höhere Altersgrenzen nur infrage, wenn die gesetzliche Rentenversicherung einen wirklich vollwertigen und lückenlosen Schutz bei Erwerbsminderung bietet. Gerade das ist aber gegenwärtig nicht der Fall. Somit sind vor jeder Erhöhung der Altersgrenzen weitere Verbesserungen bei den Erwerbsminderungsrenten unerlässlich, und zwar solche, die über die im Rahmen des „RV-Leistungsverbesserungs- und Stabilisierungsgesetzes“ beschlossene Verlängerung der Zurechnungszeit hinausgehen:

- Verzicht auf alle versicherungsmathematischen Abschlüsse bei den Erwerbsminderungsrenten. Diese Abschlüsse sind ohnehin widersinnig, denn der Eintritt der Erwerbsminderung liegt – anders als die Inanspruchnahme einer vorzeitigen Altersrente – nicht im Belieben der Versicherten.
- Wiederherstellung der Berufsunfähigkeitsrenten in verbesserter Form. Seit der Reform der rot-grünen Koalition von 2001 gibt es – von Bestandsschutzregelungen für die älteren Jahrgänge abgesehen – keine gesetzlichen Berufsunfähigkeitsrenten mehr. Zwar wurde damals argumentiert, die private Versicherungswirtschaft könne diese Lücke schließen, aber das war nicht nur ein Irrtum, sondern eine Irreführung. Es war nämlich von vornherein offenkundig, dass entsprechende Privatversicherungsverträge nur für bestimmte qualifizierte Berufe und nur nach eingehenden Gesundheitsprüfungen unter Ausschluss von Vorerkrankungsrisiken angeboten werden. Gewiss war das alte, vor 2002 geltende Berufsunfähigkeitsrecht reformbedürftig, aber das hätte keinesfalls die Abschaffung des Berufsunfähigkeitsschutzes gerechtfertigt, sondern nur die Entwicklung eines neuen Konzeptes notwendig gemacht.
- Lückenloser Rentenanspruch für „teilweise Erwerbsgeminderte“: Versicherte, die zwar nicht mehr ganztags, aber noch mindestens sechs Stunden täglich arbeiten können und seit der Reform gänzlich ohne Rentenanspruch bleiben, müssen wieder eine Teil-Erwerbsminderungsrente erhalten.
- Schließung der ebenfalls als Folge der rot-grünen Reformen entstandenen Lücke im Übergang von der Beschäftigung

in die Rente: Ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die unverschuldet arbeitslos werden, haben unabhängig von ihrem Gesundheitszustand praktisch nur geringe Chance, einen Arbeitsplatz zu finden und müssen die Zeit bis zur Rente mithilfe der Grundsicherung für Arbeitssuchende überbrücken. Wenn die Altersgrenzen heraufgesetzt werden, muss auch hierfür eine Lösung gefunden werden. Diese muss nicht unbedingt in einer speziellen Altersrente nach vorausgegangener Arbeitslosigkeit (so wie sie früher existierte) bestehen; sinnvoller wären wahrscheinlich öffentlich geförderte Beschäftigungsmöglichkeiten für ältere Arbeitslose.

Außerdem können höhere Altersgrenzen allein nicht ausreichen, um das Rentensystem finanziell zu stabilisieren – dazu ist das quantitative Gewicht dieser Maßnahme nicht groß genug. Als das „RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz“¹⁶ im Jahre 2007 beschlossen wurde, hat man den Beitragsentlastungseffekt für den Zwei-Jahres-Schritt von der Altersgrenze 65 auf 67 für 2030 auf gerade einmal einen halben Beitragsprozentpunkt geschätzt.¹⁷ Der Schritt vom 67. zum 69. Lebensjahr wird mit Sicherheit noch weniger Entlastung bringen, weil ein größerer Teil der davon betroffenen Beschäftigten naturgemäß erwerbsgemindert werden wird, bevor er die heraufgesetzten Altersgrenzen erreicht. Außerdem steht ein größerer Teil der finanziellen Entlastung, die mit einer längeren Lebensarbeitszeit erreicht werden kann, überhaupt nicht für die finanzielle Stabilisierung des Systems zur Verfügung, weil er für flankierend notwendige Verbesserung der Erwerbsminderungsrenten benötigt würde.

5.2 REFORM DER PRIVATEN ZUSATZVORSORGE?

Der entscheidende Ansatzpunkt zur Begrenzung des Schadens, der durch die Teilprivatisierung des Rentensystems entstanden ist, würde darin bestehen, die private Zusatzvorsorge überhaupt erst funktionsfähig zu machen. Der radikalste Schritt – der übrigens auch schon während der Reformgesetzgebung erwogen worden ist – wäre eine allgemeine Zusatzvorsorgepflicht für alle rentenversicherungspflichtig Beschäftigten. Dagegen spricht aber, dass ein erzwungener Zusatzbeitrag nichts an der fehlenden Sparfähigkeit der unteren Einkommensgruppen ändern könnte. In abgeschwächter Form gilt dieser Einwand auch gegen die Idee einer Zusatzvorsorgepflicht mit „Opting out“, bei der sich die Betroffenen auf eigenen Antrag befreien lassen können. Dieser Vorschlag hat jüngst auch Eingang in einen Beschluss des CDU-Bundesparteitages vom 22. bis 25.11.2019 gefunden.¹⁸ Die Kommission „Verlässlicher Generationenvertrag“ (siehe Abschnitt 7) konnte sich hingegen nicht auf einen solchen Vorschlag einigen.

¹⁶ Gesetz zur Anpassung der Regelaltersgrenze an die demografische Entwicklung vom 20.4.2007, Bundesgesetzblatt 2007, Teil I Nr. 16 vom 30.4.2007.

¹⁷ Gesetzentwurf der Bundesregierung zum RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz, BT-Drucksache 16/3794: 57.

¹⁸ CDU, Sammlung der Anträge und Empfehlungen der Antragskommission des 32. Parteitages der CDU Deutschlands, S.112–114, https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/cdu_antragsbroschuere_32_parteitag_leipzig_2019.pdf?file=1 (25.6.2020).

Ein entscheidender Punkt ist, dass die unbefriedigende Situation der privaten Zusatzvorsorge – von der gegenwärtigen Niedrigzinsphase abgesehen – auf das mangelnde Vertrauen der Verbraucherinnen und Verbraucher in die Qualität der angebotenen Produkte zurückzuführen ist und dass der Vertrauensverlust nicht zuletzt von der Finanzdienstleistungsbranche selbst mit verschuldet worden ist. Deshalb kann die Teilprivatisierung der Alterssicherung – mit oder ohne Zusatzvorsorgepflicht – ohne Reform des Marktes für private Altersvorsorgeprodukte und vor allem des rechtlichen Rahmens der privaten Lebensversicherung nicht funktionieren. An zaghafte Versuche des Gesetzgebers, die Rechte der Altersvorsorgesparerinnen und -sparer zu stärken und das Geschäft der Finanzdienstleistungsbranche, vor allem der privaten Lebensversicherungsunternehmen, besser zu regulieren, hat es in den vergangenen Jahren nicht gefehlt. So wollte man die Transparenz verbessern, die Informationspflichten der Anbieter erweitern, die Kosten, die den Kundinnen und Kunden in Rechnung gestellt werden dürfen, begrenzen und die Ausschüttung und Verteilung von Überschüssen regeln. Nennenswerte Fortschritte wurden dabei nicht erzielt. Wo energisichere Maßnahmen geplant waren, hat es die organisierte Interessenvertretung immer verstanden, sie sofort wieder zu entschärfen. Als Beispiel sei das „Produkt-Informationsblatt“ genannt, das mit dem „Lebensversicherungsreformgesetz“ von 2015 eingeführt wurde und durch das die Anbieter verpflichtet werden sollten, den Kundinnen und Kunden bei Abschluss eines Altersvorsorgevertrags ein Dokument mit allen für sie wichtigen Informationen vorzulegen. Den wirklich entscheidenden Schritt – nämlich die Zusammenfassung aller Kosten in einer einzigen aussagekräftigen Maßzahl – konnte die geschickt operierende Interessenvertretung der Versicherungswirtschaft verhindern. Stattdessen wurde in Gestalt der „Effektivkosten“ eine neue Form der Irreführung gesetzlich verankert (Ebert 2018: 194f., 256).

Vor diesem Hintergrund hat sich die Diskussion in letzter Zeit auf die Idee konzentriert, dass der Staat oder die Rentenversicherungsträger standardisierte Riester-Produkte auf den Markt bringen sollten, um damit die marktbeherrschenden Anbieter, vor allem die Lebensversicherungsunternehmen, zu umgehen bzw. ihnen Konkurrenz entgegenzusetzen. Hier bieten sich vor allem drei Möglichkeiten an:

1. Der Vorschlag eines „Vorsorgekontos“ der Rentenversicherungsträger (Stellpflug et al. 2019: 12–26): Unter dem Dach der Rentenversicherungsträger soll ein Fonds gebildet werden, in den alle Pflichtversicherten der gesetzlichen Rentenversicherung freiwillige Beiträge einzahlen können. Die dort gesammelten Gelder sollen im Auftrag der Rentenversicherung von professionellen Vermögensverwaltungsunternehmen verwaltet und in börsengehandelten Fonds (also z. B. Aktien oder Immobilien) angelegt werden; es handelt sich also um eine Art kollektiven Sparplan. Bei Rentenbeginn können die persönlichen Anteile dann entweder zum Ausgleich versicherungsmathematischer Abschläge oder zur Erhöhung der gesetzlichen Rente verwendet werden. Wichtig ist, dass das Vorsorgekonto der Rentenversicherungsträger nicht als Alternative zum bestehenden Angebot der Finanzdienstleistungswirtschaft und insbesondere der Lebensversicherungen gedacht ist, sondern nur

als Ergänzung, die zu diesem in Konkurrenz tritt. Von einer wirklichen Reform des Altersvorsorgemarktes kann daher allenfalls langfristig die Rede sein, falls es dem neuen Fonds gelingen sollte, die heutigen Anbieter aus dem Markt zu verdrängen.

Problematisch ist an diesem Modell, dass es – falls es Erfolg hätte und in großem Stil genutzt würde – die Stabilität des Umlagesystems gefährden könnte. Denn umlagefinanzierte Rentenversicherungen setzen im Prinzip immer Pflichtversicherung voraus, weil nur dann gewährleistet ist, dass die nachfolgende Generation die von der Vorgängergeneration erworbenen Ansprüche erfüllt. Freiwillige Versicherung im Rahmen des Umlagesystems ist immer mit der Gefahr verbunden, dass nicht genügend freiwillige Beitragszahlerinnen und -zahler nachwachsen und die Lasten schlussendlich von den Pflichtversicherten getragen werden müssen

2. Das Modell des „Deutschlandfonds“ der drei hessischen Landesminister Tarek Al Wazir, Stefan Grüttner und Thomas Schäfer (Hessisches Ministerium der Finanzen 2017: 4–7): Dieses Modell beruht auf dem eben bereits erwähnten „Opting out“; das heißt auf der Zusatzvorsorgepflicht für alle sozialversicherungspflichtig Beschäftigten mit der Möglichkeit, sich durch ausdrücklichen Widerruf von der Zusatzvorsorgepflicht befreien zu lassen. Die Sparbeiträge sollen in einen „Deutschlandfonds“ fließen, dessen Verwaltung und Kontenführung durch professionelle Fondsmangerinnen und -manager übernommen werden. Die Leistungen aus dem „Deutschlandfonds“ sollen in Form eines Auszahlungsplanes mit Verrentung ab dem 85. Lebensjahr zur Abdeckung des Langlebighkeitsrisikos erbracht werden; anders als beim „Vorsorgekonto“ bleibt bei diesem Modell die Versicherungswirtschaft also immer im Spiel, wenn auch nur für die letzte Lebensphase. Auch der „Deutschlandfonds“ soll – wie auch das „Vorsorgekonto der Rentenversicherungsträger“ – als Konkurrenz neben das heutige Angebot an Altersvorsorgeprodukten treten. Die Idee eines einfachen Standardproduktes für die private Vorsorge ist auch Bestandteil des eben bereits erwähnten Beschlusses des Leipziger CDU-Bundesparteitages vom 22. bis 25.11.2019.
3. Verbindliche gesetzliche Standardverträge für alle geförderten Altersvorsorgeverträge, also für Lebensversicherungsverträge, Bank-, Fonds- und Bausparpläne. Damit würden alle Kosten, Kalkulationsgrundlagen einschließlich der verwendeten Sterbetafeln, Überschussausschüttungen, Verzinsungsregelungen usw. auf gesetzlicher Basis abschließend geregelt. Das bisherige Zertifizierungsverfahren könnte dann entfallen. Es könnten dann nur noch solche Verträge gefördert werden, die diese Voraussetzungen erfüllen, sodass die Finanzdienstleister selbst zu entscheiden haben, ob sie auf dieser Basis Angebote machen oder nicht. Wenn alle Vertragskonditionen durch die amtlichen Standards abschließend geregelt wären, würden die Anbieter kein kostspieliges Beratungsnetz mehr benötigen. Als einziger Wettbewerbsparameter, den die Anbieter selbst bestimmen können, verbliebe dann das Dienstleistungsentgelt, das sie ihren Kundinnen und Kunden abverlangen dürfen und das zwingend als Prozentsatz der tatsächlich geleisteten Beiträge zu berechnen wäre.

Alle drei Modelle versprechen Fortschritte in der Regulierung des Marktes für private Altersvorsorgeprodukte. Beim „Deutschlandfonds“ und beim „Vorsorgekonto“, deren Ansatz auch von den Grünen befürwortet wird (Bündnis90/Die Grünen 2016: 4), hängt der Erfolg davon ab, ob diese neuen Konstruktionen die Finanzdienstleistungsbranche so weit unter Konkurrenzdruck setzen können, dass diese gezwungen wird, sich den neuen Qualitätsstandards anzupassen. Ob das tatsächlich geschehen würde, ist ungewiss, und die Wirkung würde sich bestenfalls langfristig einstellen. Das dritte Modell – gesetzlich vorgeschriebene Standard-Vorsorgeverträge – könnte das Qualitätsproblem in der privaten Altersvorsorge vielleicht lösen, aber mit der Einschränkung, dass dies nicht für bereits laufende, sondern nur für künftig zu schließende neue Verträge wirksam werden kann. Außerdem wäre die Frage der rechtlichen Zulässigkeit solcher Auflagen erst noch kritisch zu prüfen.

Abschließend bleibt zur privaten Zusatzvorsorge zu sagen, dass die Chancen, das sinkende Sicherungsniveau in der gesetzlichen Rentenversicherung durch Aufbau einer kapitalgedeckten Vorsorge zu kompensieren, sehr gering sind. Entscheidend sind dabei zwei Gesichtspunkte:

- Erstens wird die Sparfähigkeit der unteren Einkommensgruppen beschränkt bleiben, solange der Trend zur wachsenden Einkommensungleichheit fortbesteht. Neue Modelle der Zusatzvorsorge werden daran nichts ändern können.
- Zweitens kann ein erheblicher Teil des Leistungsspektrums der umlagefinanzierten Rentenversicherung seiner Natur nach nicht durch die Angebote der Finanzdienstleistungswirtschaft ersetzt werden.

Beides würde auch dann gelten, wenn es gelänge, den Markt für private Altersvorsorgeprodukte im Sinne der Qualitätssicherung und des Konsumentenschutzes zu regulieren.

5.3 ZUSÄTZLICHE BEITRAGSZÄHLERINNEN UND -ZÄHLER?

In der öffentlichen Diskussion um die Zukunft der Alterssicherung hält sich hartnäckig die Idee, man könne die Rentenversicherung finanziell entlasten, indem man die Beamtinnen und Beamten sowie die Selbstständigen in die Versicherungspflicht einbezieht und/oder die Beitragsbemessungsgrenze anhebt und damit zusätzliche Beitragseinnahmen generiert (so z. B. Balodis/Hühne 2020: 77–90). Eigentlich verbietet sich so etwas von selbst, weil aus zusätzlichen Beiträgen in das bestehende Rentensystem später zwangsläufig entsprechende Rentenansprüche entstehen werden. Auf lange Sicht – wenn der Zeithorizont deutlich über 20 Jahre hinausgeht – darf dieser Zusammenhang bei einer seriösen Betrachtungsweise keinesfalls vernachlässigt werden. Entgegen dem ersten Anschein werden aber die zusätzlichen Beitragseinnahmen nicht nur durch die späteren Mehrausgaben ausgeglichen, sondern es werden sogar zusätzliche Defizite programmiert:

- Im Falle der Beamtinnen und Beamten sowie der Selbstständigen wird zu Buche schlagen, dass ihre Lebenserwartung höher ist als diejenige des Durchschnitts aller Versicherten.¹⁹

- Auch Versicherte, deren Einkommen oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze liegt, haben eine überdurchschnittliche Lebenserwartung.
- Außerdem lösen die Rentenansprüche, die durch zusätzliche Beiträge begründet werden, später auch den Bedarf an zusätzlichen Bundesmitteln aus – gegenwärtig beträgt der Bundesanteil an den Rentenausgaben etwa 26 Prozent. Springt der Bund nicht ein, dann kann der Beitragssatz nicht nur nicht gesenkt, sondern er muss sogar erhöht werden.

Allerdings könnte man die Ausweitung der Versicherungspflicht und die Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze durch Zusatzmaßnahmen flankieren:

- Man könnte die anfänglichen Beitragsmehreinnahmen der zusätzlichen Versicherten in eine Rücklage einstellen, statt sie in das Umlageverfahren einfließen zu lassen, um sie später für die Finanzierung der Mehrausgaben verfügbar zu haben.
- Man könnte die Erhöhung der Beitragsbemessungsgrenze mit der Einführung einer Leistungsbemessungsgrenze verbinden, sodass die Betroffenen mehr Beiträge zahlen müssten, ohne dafür höhere Renten zu erhalten.

Beides ist aber nicht empfehlenswert: Gegen die Ansammlung eines größeren Kapitalstockes in einem umlagefinanzierten System spricht die politische Klugheit: Es gibt keine Garantie dafür, dass diese Finanzmittel vor dem Zugriff der staatlichen Haushaltspolitik oder vor der Verwendung für kurzfristige Leistungsverbesserungen geschützt werden können. Die Einführung einer Leistungsbemessungsgrenze geriete auf jeden Fall in Konflikt mit dem traditionellen Versicherungsprinzip und würde verfassungsrechtliche Probleme auslösen.

Diese Argumente richten sich aber keineswegs generell gegen die universelle Versicherungspflicht und gegen die Heranziehung hoher Einkommen zur Finanzierung der Alterssicherung. Im Gegenteil, in Abschnitt 7 wird gerade in diesem Sinne plädiert. Entscheidend ist aber, dass solche Schritte eine Neukonstruktion des Alterssicherungssystems voraussetzen; implantiert man sie in die bestehenden Strukturen, führen sie zu kontraproduktiven Effekten.

5.4 BESSERE MINDESTSICHERUNG INNERHALB DER GESETZLICHEN RENTENVERSICHERUNG?

Seit die rot-grünen Rentenreformen die Weichen für den langfristigen Verfall des Rentenniveaus gestellt haben, wird über die Möglichkeiten diskutiert, in das System der gesetzlichen Rentenversicherung einen effektiven Schutz vor Altersarmut einzubauen (z. B. Bündnis 90/Die Grünen 2013, Hauser 2009). Dass bis heute nichts geschehen ist, liegt keineswegs nur am mangelnden Willen und an fehlenden parlamentarischen Mehrheiten, sondern auch daran, dass die Möglichkeiten

¹⁹ Dies ist Ausdruck der bekannten Tatsache, dass es in Deutschland eine enge Korrelation zwischen Lebenserwartung und sozialem Status (konkretisiert vor allem im Einkommen, in der beruflichen Position und Bildungsgrad) gibt (hierzu Brussig/Schulz 2019 sowie Lauterbach et al. 2006).

eines systematischen Schutzes vor Altersarmut innerhalb des gewachsenen deutschen Alterssicherungssystems von vornherein eng begrenzt sind. Vor allem zwei Einschränkungen behindern jede systematische Lösung:

- Das seit 1957 in der gesetzlichen Rentenversicherung geltende (relativ) strenge Äquivalenzprinzip verlangt eine proportionale Beziehung von Rentenhöhe und Beitragszahlung und schließt – jedenfalls nach herrschender Auffassung – Umverteilung von beitragsfundierten Rentenansprüchen aus oder setzt ihr sehr enge Grenzen.
- Im berufsständisch gegliederten Alterssicherungssystem umfasst die gesetzliche Rentenversicherung nicht die Gesamtbevölkerung und auch nicht alle Erwerbstätigen. Vielmehr existieren neben der Rentenversicherung Sonder- und Zusatzsysteme der Alterssicherung, deren Leistungen mit den gesetzlichen Renten zusammentreffen können, sodass aus einer niedrigen gesetzlichen Rente nicht ohne Weiteres auf Altersarmut geschlossen werden kann. Auch ist nicht sichergestellt, dass alle Personen entsprechend ihrer wirtschaftlichen Leistungskraft für ihr Alter Vorsorge treffen bzw. sich angemessen an der Finanzierung des Systems beteiligen.

Aus dem zweiten der beiden genannten Punkte ergibt sich, dass eine einfache und an keine weitere Bedingung geknüpfte Mindestrente innerhalb der gesetzlichen Rentenversicherung – in dem Sinne, dass die versicherungsmäßig berechnete Rente einen bestimmten Mindestbetrag nicht unterschreiten darf und gegebenenfalls entsprechend angehoben wird – zu vollkommen unsinnigen Ergebnissen führen würde. Gerade niedrige Renten fließen oftmals an Berechtigte, die durch Leistungen aus anderen Systemen, wie z. B. der Beamtenversorgung, durch die Ehegattin oder den Ehegatten, durch private Vorsorge oder Vermögen ausreichend oder sogar besonders gut gesichert sind. Auch wäre es nicht zu rechtfertigen, wenn die Solidargemeinschaft Personen eine solche Mindestrente zahlen würde, die es versäumt haben, durch eigene zumutbare Erwerbstätigkeit oder auf andere Weise vorzusorgen.

Daraus ist eine einfache Regel abzuleiten: Solange die historisch gewachsenen Strukturen der Alterssicherung in Deutschland mit der Dominanz des Äquivalenzprinzips und berufsständischer Gliederung bestehen bleiben, müssen alle Maßnahmen zur gezielten Aufbesserung niedriger gesetzlicher Renten mit einschränkenden Bedingungen verbunden werden:

- Entweder muss eine bestimmte Mindestbeitragsleistung oder Mindestdauer der Zugehörigkeit zur Solidargemeinschaft gefordert werden (gemessen z. B. an Beitragsjahren, Versicherungsjahren oder an der Zahl durch eigene Beitragsleistung erworbenen Entgeltpunkte);
- oder es muss sonstiges Einkommen und/oder Vermögen angerechnet werden.

Im Grundsatz gibt es drei systematische Möglichkeiten der Mindestsicherung im Alter, bei denen unsinnige Verteilungseffekte die Verletzung tragender Systemprinzipien vermieden werden:

- Modelltyp A: sozialhilfeähnliche Lösung (nach dem Muster der bestehenden Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung);

- Modelltyp B: gezielte Anhebung niedriger Anwartschaften bei der Rentenberechnung unter der Voraussetzung langjähriger Beitragszahlung;
- Modelltyp C: Mindestrente mit Einkommensanrechnung.

Die „Grundrente“ stellt vereinfacht gesprochen lediglich eine Mischform dieser Möglichkeiten dar und wird an dieser Stelle nicht weitergehend betrachtet.

5.4.1 MODELLTYP A: SOZIALHILFEÄHNLICHE LÖSUNG (GRUNDSICHERUNG IM ALTER UND BEI ERWERBSMINDERUNG)

Modelltyp A wird im gegenwärtigen deutschen Sozialrecht durch die seit 2005 existierende Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung repräsentiert. Es handelt sich dabei um keine Leistung der gesetzlichen Rentenversicherung, sondern nur um eine Sonderform der Sozialhilfe für Alte und Erwerbsgeminderte. Sie hat das Ziel, das Existenzminimum zielgenau sicherzustellen, und folgt daher wie die Sozialhilfe dem Einzelfallprinzip und dem Nachrangprinzip. Sozialhilfeähnlich oder mit der Sozialhilfe identisch ist die Grundsicherung in folgender Hinsicht:

- Die Leistungen werden nach dem individuellen Bedarf bemessen. Zwar ist der „Regelbedarf“ standardisiert, aber die Kosten für Wohnung und Heizung, die im Regelbedarf nicht enthalten sind, werden individuell bestimmt und zwar nur nach Maßgabe der von der zuständigen Behörde zu beurteilenden „Angemessenheit“; das Gleiche gilt für den Bedarf an einmaligen Leistungen, die zusätzlich zum Regelbedarf notwendig werden können.
- Die eigene wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Berechtigten wird im Einzelfall überprüft. Die Vermögensverhältnisse müssen vollständig offengelegt werden. Entscheidend ist, dass dabei der sehr umfassende sozialhilferechtliche Einkommensbegriff zugrunde gelegt wird. Dieser geht weit über den steuer- oder sozialversicherungsrechtlichen Einkommensbegriff hinaus und umfasst jeden geldwerten Vorteil unabhängig von seiner Art und Quelle, auch wenn darauf kein Rechtsanspruch besteht. Dazu gehören nicht nur regelmäßig fließende Einkommen, sondern ausnahmslos alle sonstigen finanziellen und sächlichen Vorteile; auch Geschenke und der Wert der unentgeltlichen Nutzung von Gegenständen werden in der Sozialhilfe bzw. in der Grundsicherung herangezogen.
- Die Grundsicherung wird nicht von den Rentenversicherungsträgern durchgeführt, sondern von den Sozialämtern bzw. (je nach Bundesland) eigenen Grundsicherungsämtern. Auch dadurch werden die Berechtigten als Sondergruppe von den übrigen Rentnerinnen und Rentnern unterschieden.
- Die Leistungen der Grundsicherung stehen auch Personen zu, die keine Ansprüche gegenüber der gesetzlichen Rentenversicherung und auch nicht gegenüber anderen Alterssicherungssystemen erworben haben. Der Leistungsanspruch hängt nicht von der Beitragszahlung in das Rentensystem ab, sondern ausschließlich vom Tatbestand Alter bzw. Erwerbsminderung und der Bedürftigkeit.

- Die Leistungen werden nicht aus Beiträgen, sondern vom Staat finanziert.

Ein substanzieller Unterschied der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung zur Sozialhilfe besteht darin, dass unterhaltsverpflichtete Kinder von den Ämtern nicht zwangsweise zu den Kosten der Grundsicherung herangezogen werden können. In dem Umfang, in dem Kinder jedoch tatsächliche Zahlungen oder sächliche Zuwendungen an die Grundsicherungsberechtigten leisten, werden diese Leistungen jedoch als Einkommen angerechnet. In allen sonstigen Aspekten entspricht die Grundsicherung der Sozialhilfe.

5.4.2 MODELLTYP B: MINDESTBEWERTUNG VON RENTENANWARTSCHAFTEN

Bei der Mindestbewertung im Sinne des Modelltyps B wird keine bezifferbare Mindestleistung garantiert, sondern die Rentenberechnung wird zugunsten von geringverdienenden Versicherten mit langjähriger Beitragszahlung korrigiert, sodass sich in bestimmten Fällen eine höhere Rente ergibt, als es bei konsequenter Anwendung der Rentenformel der Fall wäre. Diese Mindestbewertung hält sich aber noch im Rahmen des – wenn auch erweiterten – Versicherungsprinzips: Die Äquivalenz von Beitrag und Leistung wird nicht aufgehoben, sondern lediglich im Teilbereich niedriger Anwartschaften modifiziert. Es bleibt also noch ein Zusammenhang zwischen der Rentenhöhe und den geleisteten Beiträgen bestehen. Insofern steht beim Modelltyp B weniger die möglichst zielgenaue Bekämpfung der Altersarmut im Vordergrund als vielmehr die Kompensation der Rentennachteile, die aus niedrigen Arbeitslöhnen entstehen. Geringverdienende langjährige Mitglieder der Solidargemeinschaft sollen also nicht gezwungen sein, Sozialhilfe bzw. Grundsicherung in Anspruch zu nehmen. Die „Grundrente“, die im Abschnitt 5.4.4 dargestellt wird, entspricht in mancher, aber nicht in jeder Hinsicht dem hier dargestellten Modelltyp B. Hier soll zunächst die Logik der Mindestbewertung in ihrer konsequenten Form verdeutlicht werden, sodass die „Grundrente“ zunächst außer Betracht bleiben kann.

Im geltenden Rentenrecht gibt es eine solche Konstruktion bereits seit Jahrzehnten, und zwar die sogenannte Rentenberechnung mit „Mindestentgeltpunkten bei niedrigem Arbeitsentgelt“ nach § 262 Sozialgesetzbuch VI. Vereinfacht gesagt funktioniert sie folgendermaßen:

- Voraussetzung sind 35 Versicherungsjahre (das heißt Beitragszeiten einschließlich Kindererziehungszeiten, Zurechnungszeiten und Kinderberücksichtigungszeiten).
- Ergeben sich aus den vor dem 1.1.1992 gezahlten Pflichtbeiträgen im Durchschnitt weniger als 0,75 Entgeltpunkte pro Jahr (was einem Arbeitslohn von weniger als 75 Prozent des Durchschnittslohnes entspricht), so werden die Entgeltpunkte aus diesen Jahren um Faktor 1,5, jedoch auf nicht mehr als durchschnittlich 0,75, aufgewertet. Versicherte mit 40 bzw. 50 Prozent des Durchschnittslohnes werden bei der Rentenberechnung demnach so gestellt, als hätten sie 60 bzw. 75 Prozent des Durchschnittslohnes verdient; jenseits von 75 Prozent des Durchschnittslohnes endet der Vorteil aus der Mindestbewertung.

Nach heutigem Recht beschränkt sich die „Rentenberechnung nach Mindestentgeltpunkten“ jedoch auf Beitragszeiten der Jahre vor 1992. Jahrgang für Jahrgang wachsen also die Berechtigten aus ihrem Anwendungsbereich heraus. Angehörige des Jahrganges 1954, die 2019 die Regelaltersgrenze von 65 Jahren plus acht Monaten erreichen, werden also in der Regel nicht mehr als 20 Beitragsjahre haben, die unter die Mindestbewertung fallen können.

Die Parameter der Mindestbewertung können natürlich variiert werden, z. B. der Aufwertungsfaktor (im geltenden Recht 1,5), die Obergrenze (im geltenden Recht 0,75) oder die Anspruchsvoraussetzung (im geltenden Recht 35 Versicherungsjahre); statt eines Mindest-Entgeltpunkt-Durchschnitts (wie im heutigen Recht) ist auch eine Mindest-Entgeltpunkt-Summe möglich (z. B. Hauser 2009). Eine wirklich einschneidende Verbesserung gegenüber dem heutigen Zustand wäre für viele Rentnerinnen und Rentner jedoch die Ausdehnung der Mindestbewertung auf die Beitragszeiten nach 1991 und möglicherweise auch auf alle künftigen Beitragszeiten.

Es gibt im Rahmen des Modelltyps B aber auch bestimmte Grundsätze, von denen nicht abgewichen werden kann, ohne dass sich unsinnige Verteilungs- und unlogische Ungleichbehandlungseffekte ergeben:

- Die Mindestbewertung muss unbedingt an die Voraussetzung langjähriger Pflichtbeitragszahlung in das Rentensystem geknüpft werden. Ohne diese Bedingung würden auch Versicherte profitieren, die nur kurze Zeit zur Solidargemeinschaft beigetragen haben und deren Altersversorgung mit hoher Wahrscheinlichkeit auf andere Weise (z. B. durch Beamtenversorgung, private Vorsorge oder durch die Ehegattin oder den Ehegatten) sichergestellt ist.
- Die Aufwendungen müssen aus dem Beitragsaufkommen finanziert werden. Steuerfinanzierung stünde im Widerspruch zu dem Erfordernis langjähriger Pflichtbeitragszahlung, weil von der Allgemeinheit bezahlte Leistungen allen Bürgerinnen und Bürgern bei gleichem Bedarf unabhängig von ihrer Beitragszahlung zugutekommen müssen. Allerdings kann das Gebot der Beitragsfinanzierung in der Praxis auch durch eine indirekte Steuerfinanzierung umgangen werden, nämlich durch die Erhöhung des pauschalen Bundeszuschusses.

Es gibt aber auch bestimmte Nachteile, die beim Modelltyp B nicht zu vermeiden sind:

- Die Mindestbewertung kann nicht das Gesamtspektrum der Altersarmut abdecken, sondern nur einen Teilbereich. Das hängt daran, dass sie auf langjährige Beitragszahlerinnen und -zahler beschränkt sein muss, damit sie keinen Personen zugutekommt, die über andere Alterssicherungssysteme (z. B. Beamtenversorgung) abgesichert sind.
- Die Mindestbewertung ist verteilungspolitisch nicht zielgenau. Einerseits kann der Rentenvorteil aus der Mindestbewertung von Pflichtbeitragszeiten auch Anspruchsberechtigten zugutekommen, die über sonstiges Einkommen und Vermögen verfügen oder familiär abgesichert sind. Andererseits erfasst sie nur einen Teilbereich der Altersarmut, nämlich den Personenkreis derer, die langjährig zur Solidargemeinschaft der Beitragszahlerinnen und -zahler gehört haben.

- Die Mindestbewertung subventioniert Teilzeitbeschäftigung. In Abweichung vom Äquivalenzprinzip kann die gleiche Zahl von Entgeltpunkten je nach unterschiedlicher Verteilung auf der Zeitachse zu ungleichen Rentenhöhen führen. Im Ergebnis werden dann Vollzeitbeschäftigte mit niedrigen Stundenlöhnen die Renten von Teilzeitbeschäftigten mit höheren Stundenlöhnen mitfinanzieren. Eine solche Ungleichbehandlung ist nur dann vertretbar, wenn es dafür vernünftige Rechtfertigungsgründe gibt. Ob die flächendeckende Förderung der Teilzeitarbeit als solche dafür heute noch ausreicht, ist zu bezweifeln. Der Effekt der Teilzeitsubvention könnte zwar beseitigt werden, wenn bei der Rentenberechnung nicht nur die Lohnhöhe, sondern auch die Arbeitszeit berücksichtigt würde, aber damit wäre eine in der Praxis kaum zu bewältigende Komplikation des Beitragseinzugsverfahrens verbunden.
- Bei den versicherungsrechtlichen Anspruchsvoraussetzungen (gegenwärtig 35 Versicherungsjahre) wird es zwangsläufig – wie auch immer man sie festlegt – zu unbefriedigenden Schwelleneffekten kommen, das heißt im Extremfall kann ein einziger Beitrag darüber entscheiden, ob man in den Genuss der Mindestbewertung kommt oder nicht. Gleitende Übergänge sind zwar denkbar, aber sie beseitigen das Problem nicht, sondern mindern es nur.
- Die Mindestrente mit Einkommensanrechnung wäre eine echte Rente, während es sich bei der Grundsicherung um eine Sonderform der Sozialhilfe handelt, die vom traditionellen Individualprinzip der Armenfürsorge, also der Hilfe nach Maßgabe des Einzelfalles bestimmt wird und demnach in der Regel ein tiefes Eindringen in die persönlichen Verhältnisse erfordert. Sie folgt der Logik einer staatlichen Transferleistung mit standardisierter Einkommensanrechnung und ist insofern eher dem Wohngeld oder den Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz vergleichbar. Auch innerhalb der gesetzlichen Rentenversicherung gibt es schon seit Jahrzehnten eine standardisierte Einkommensanrechnung, nämlich bei den Hinterbliebenenrenten (§ 97 SGB VI in Verbindung mit §§18a bis 18e SGB IV), die insoweit nicht als Versicherungsleistungen im engeren Sinne, sondern als Leistungen der Rentenversicherung für den sozialen Ausgleich gelten.
- Der entscheidende Unterschied zwischen der Mindestrente mit Einkommensanrechnung und der Sozialhilfe bzw. der Grundsicherung liegt im standardisierten Einkommensbegriff. Das bedeutet, dass sich die Anrechnung auf bestimmte Arten von regelmäßig anfallenden Einkünften beschränkt (z. B. auf positive Einkünfte im Sinne des Einkommenssteuergesetzes und auf bestimmte Sozialleistungen): Damit wird einerseits ein Stück weit auf die Zielgenauigkeit bezüglich der Armut verzichtet, andererseits erübrigt sich eine allzu detaillierte Überprüfung der persönlichen Verhältnisse.

Insgesamt kann man sagen, dass die Leitidee des Modelltyps B eigentlich gar nicht darin besteht, Altersarmut zu vermeiden, sondern vielmehr – was ein Unterschied ist – langjährig Versicherten die Inanspruchnahme von Sozialhilfe bzw. Grundsicherung zu ersparen. Positiv daran ist, dass die Legitimation der Pflichtversicherung gestärkt wird, wenn der durch Beitragszahlung erworbene Rentenanspruch höher ist als das, worauf auch ohne Beitragszahlung ein Anspruch besteht. Eher problematisch ist, dass die Entstehung einer Zweiklassengesellschaft innerhalb der Altersarmut gefördert werden könnte – einerseits diejenigen, die einen verbesserten Rentenanspruch erhalten, und andererseits solche, die weiterhin auf die – ob zu Recht oder Unrecht – als diskriminierend empfundene sozialhilfeähnliche Grundsicherung verwiesen werden.

5.4.3 MODELLTYP C: MINDESTRENTE MIT EINKOMMENSANRECHNUNG

Bei der Mindestrente mit Einkommensanrechnung stockt die gesetzliche Rentenversicherung die versicherungsmäßig berechneten Renten bis auf eine gewisse Mindesthöhe – etwa in Höhe des Existenzminimums – auf, rechnet aber alle sonstigen Einkommen – Transfer, Erwerbs- und Vermögenseinkommen sowie unter Umständen auch Unterhaltsleistungen – auf diesen Aufstockungsbetrag an. Auch die Heranziehung von Vermögen, die eine bestimmte Höhe überschreiten, ist denkbar.

Die Mindestrente mit Einkommensanrechnung nach dem Modelltyp C unterscheidet sich nach ihrem systematischen und gesellschaftspolitischen Ansatz jedoch deutlich von der bestehenden Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung:

Eine solche Mindestrente mit Einkommensanrechnung gibt es im deutschen Sozialrecht derzeit nicht. Erfolgreich praktiziert wird sie jedoch bereits seit Jahrzehnten in unserem Nachbarland Österreich, und zwar in Gestalt der „Ausgleichszulage“ (Pensionsversicherungsanstalt 2020). Dies ist besonders bemerkenswert, weil die österreichische „Pensionsversicherung“ in ihrer Grundstruktur der deutschen Rentenversicherung ziemlich ähnlich ist. Der Hauptunterschied zu der sozialhilfeähnlichen Konstruktion in Deutschland liegt:

- in der Durchführung durch den Rentenversicherungsträger (in Österreich die „Pensionsversicherungsanstalt“), wodurch vermieden wird, dass die Berechtigten als Sondergruppe von den anderen Rentnerinnen und Rentnern abgetrennt und sozusagen außerhalb der gesellschaftlichen Normalität gestellt werden;
- in der Pauschalisierung der Bedarfsprüfung und im Verzicht auf das tiefe Eindringen in die persönlichen Lebensumstände.

Obwohl, wie bemerkt, die Idee einer Mindestrente mit Einkommensanrechnung der deutschen Sozialrechtstradition fremd ist, wäre es gleichwohl möglich, die bei uns existierende Grundsicherung in diese Richtung weiterzuentwickeln. Dazu würde gehören:

- dass die Durchführung auf die Rentenversicherungsträger übertragen wird;
- dass die individuelle Bedarfsprüfung durch eine vereinfachte Einkommensanrechnung – z. B. entsprechend dem bereits erwähnten Verfahren bei den Hinterbliebenenrenten – ersetzt wird;

- dass kleinere Vermögen und Unterhaltszahlungen vollständig aus der Anrechnung herausgenommen werden;
- dass eine verbesserte Wohngeldregelung an die Stelle der Übernahme der tatsächlich anfallenden Wohn- und Heizkosten durch die Sozial- bzw. Grundsicherungsämter tritt;
- dass das Grundsicherungsniveau etwas gegenüber dem heutigen Stand angehoben wird.

Der entscheidende Punkt der Weiterentwicklung der heutigen Grundsicherung zu einer echten Mindestrente mit Einkommensanrechnung läge in der Überwindung des Prinzips des systematischen Missbrauchsverdachts, das aus der Tradition der Armenpflege stammt und bis in die heutige Grundsicherungspraxis tradiert worden ist.

5.4.4 DIE „GRUNDRENTE“

Seit der Bundestagswahl 2017 hat sich die politische Diskussion um Armutsschutz und Mindestsicherung im Alter auf die „Grundrente“ konzentriert. Zusätzliche Aufmerksamkeit hat dieses Projekt gefunden, weil es im Spätherbst 2019 beinahe Anlass für den Bruch der schwarz-roten Koalition geworden wäre. Die „Grundrente“ ist, vereinfacht gesprochen, eine Kombination aus den oben erwähnten Modelltypen B (Mindestbewertung nach langjähriger Beitragszeit) und C (Mindestrente mit Einkommensanrechnung). Entgegen dem Wortlaut handelt es sich dabei nicht um einen Existenzminimum sichernden Geldbetrag, der jeder Bürgerin und jedem Bürger in einheitlicher Höhe zusteht, sondern um eine im Detail verwickelte Berechnungsvorschrift, die solche Personen begünstigen soll, die trotz langjähriger Versicherungsdauer nur eine niedrige Rente erreichen. Die Auswirkungen dieser Regelung hängen immer von den jeweiligen Konstellationen im individuellen Versicherungsverlauf ab. Erklärtes Ziel der „Grundrente“ ist es, dafür zu sorgen, dass langjährig Versicherte eine Rente erreichen, die das Niveau der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung übersteigt.

Das Projekt „Grundrente“ hat eine lange Vorgeschichte, die bis in das Jahr 2012 zurückverfolgt werden kann. Hier geht es aber nur um das Gesetz, das der Bundestag auf Basis des Entwurfs der schwarz-roten Bundesregierung am 2.7.2020 beschlossen hat und das am 1.1.2021 in Kraft treten wird.²⁰ Die „Grundrente“ in der jetzt beschlossenen Form beruht auf zwei Elementen, die streng genommen nicht im Einklang miteinander stehen:

- Entgeltpunkte von Versicherten mit langjähriger Beitragszahlung werden abweichend von der allgemein geltenden Formel aufgewertet, und zwar so, dass die Betroffenen möglichst nicht gezwungen sind, Grundsicherung in Anspruch zu nehmen und sich der vielfach als diskrimi-

nierend empfundenen Bedarfsprüfung zu unterziehen. Insofern folgt die „Grundrente“ dem oben (Abschnitt 5.3.2) dargestellten Modelltyp B der Mindestbewertung niedriger Anwartschaften und ist insofern nichts prinzipiell Neues, sondern lediglich eine – wenn auch quantitativ sehr bedeutende – Erweiterung der im geltenden Recht schon längst existierenden Rentenberechnung nach Mindestentgeltpunkten (§ 262 SGB VI).

- Diese Mindestbewertung wird (auf Betreiben von CDU und CSU) an die Bedingung einer Einkommensanrechnung geknüpft, die allerdings in standardisierter Form erfolgen soll und sich insofern sehr deutlich von der traditionellen Bedürftigkeitsprüfung der Grundsicherung bzw. Sozialhilfe unterscheidet. Die SPD hatte eigentlich – was im Rahmen des Konzepts der Mindestbewertung konsequent gewesen wäre – die völlige Loslösung vom Bedarfprinzip gefordert. Trotzdem ist die Abschaffung der einzelfallbezogenen Bedürftigkeitsprüfung ein wichtiger gesellschaftspolitischer Fortschritt (zu den Einzelheiten der Vereinbarung siehe den folgenden Kasten).

Ein besonderer Vorteil der „Grundrente“ für die Begünstigten liegt darin, dass sie – im Vergleich zur Rentenberechnung nach Mindestentgeltpunkten im geltenden Recht (§ 226 SGB VI) – nicht nur für Beitragszeiten vor dem 1.1.1992 gelten soll, sondern für sämtliche – auch in Zukunft liegende – Beitragszeiten. Außerdem soll sie nicht nur für künftige Versicherungsfälle nach dem Inkrafttreten gelten, sondern auch für solche Rentenberechtigten, die bereits vor diesem Zeitpunkt in Rente gegangen sind.

Nach Angaben der Bundesregierung sollen von den insgesamt rund 21 Millionen Rentenberechtigten etwa 1,3 Millionen (also etwas über sechs Prozent) teilweise beträchtliche Rentensteigerungen erhalten; etwa 70 Prozent der Begünstigten sind voraussichtlich Frauen. Die Kosten dafür werden für 2021 auf 1,3 und für 2025 auf 1,61 Milliarden Euro beziffert.

In der „Grundrente“ sind zwei unterschiedliche gesellschaftspolitische Konzeptionen zusammengeflossen:

- einerseits der Solidarausgleich innerhalb der Versicherten-gemeinschaft, der Außenstehende ausschließt;
- andererseits der Schutz vor Einkommensarmut im Alter, von dem Außenstehende jedenfalls dann nicht ausgeschlossen werden dürfen, wenn dafür Mittel der Allgemeinheit in Anspruch genommen werden (was bei der geplanten Konstruktion zwar nicht de jure, aber de facto der Fall ist).

Auf die zahlreichen Probleme, die sich aus dieser heterogenen Verbindung ergeben, soll hier nicht näher eingegangen werden, denn es ist klar, dass die „Grundrente“ das Problem der Altersarmut zwar in vielen Fällen lindern, aber nicht abschließend und systematisch lösen kann. Auf das Problem der Erosion der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung (siehe Abschnitt 3) kann sie systembedingt keine Antwort geben. Auch kann sie die Renten derjenigen Personen – hauptsächlich von Frauen – nicht verbessern, deren Versicherungsbiografien größere Lücken aufweisen und die nicht über sonstige Alterseinkünfte verfügen und auch nicht am Einkommen ihrer Partnerinnen oder Partner partizipieren können.

²⁰ Gesetzentwurf der Bundesregierung: Bundestagsdrucksache 19/18473 vom 8.4.2020 Gesetzesbeschluss des Bundestages: Bundesratsdrucksache 387/20 vom 2.7.2020. Für die ursprünglich von Bundesarbeitsminister Heil favorisierte „Grundrente“ ohne Einkommensanrechnung existiert ein Referentenentwurf des BMAS vom Mai 2019, der zwar nicht veröffentlicht wurde, aber dennoch im Internet bekannt geworden ist (www.sozialpolitik-aktuell.de/tl_files/sozialpolitik-aktuell/_Politikfelder/Alter-Rente/Dokumente/2019_05_Grundrente_Referentenentwurf.pdf).

„Grundrente“ nach dem Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 19.2.2020:

1. Die „Grundrente“ ist kein bestimmter garantierter Zahlbetrag, sondern eine Vorschrift zur Berechnung der individuellen Rente/ zur individuellen Rentenberechnung.
2. Durch diese spezielle Berechnung werden niedrige Anwartschaften langjährig Versicherter unter bestimmten Voraussetzungen höher bewertet, als es dem sonst geltenden Äquivalenzprinzip entsprechen würde. Das Ergebnis für die individuelle Rente hängt immer von den Einzelheiten des Versicherungsverlaufs ab.
3. Voraussetzung für die Anwendung dieser begünstigenden Berechnungsvorschrift sind 35 Beitragsjahre (einschließlich Kinder- und Pflegerberücksichtigungszeiten). Diese Bedingungen sind strenger als bei der bestehenden Rentenberechnung nach Mindestentgeltpunkten nach geltendem Recht, weil Zurechnungszeiten²¹ nicht mehr mitzählen. Bei der Prüfung der erforderlichen Beitragsjahre werden schroffe Übergänge durch eine bei 33 Jahren beginnende Gleitzone gemildert.
4. Die Begünstigung niedriger Anwartschaften erfolgt durch „Entgeltpunktzuschläge“, die wie folgt berechnet werden:
 - Der Durchschnitt aus den vorhandenen Entgeltpunkten für Beitragszeiten wird durch die Zuschläge verdoppelt, jedoch höchstens auf den Durchschnittswert 0,8 erhöht.
 - Entgeltpunktzuschläge werden nur dann berechnet, wenn der Durchschnittswert aus allen Entgeltpunkten für Beitragszeiten mindestens 0,3 beträgt; Beiträge aus sehr niedrig bezahlten Tätigkeiten (z. B. aus geringfügiger Beschäftigung) bleiben unberücksichtigt.
 - Entgeltpunktzuschläge werden nur für maximal 35 Beitragsjahre berechnet.
 - Die auf diese Weise ermittelten Entgeltpunktzuschläge werden um 12,5 Prozent reduziert, um nicht allzu weit vom Äquivalenzprinzip abzuweichen (diese Klausel geht auf Betreiben von CDU und CSU zurück).
5. Auf die Entgeltpunktzuschläge für die „Grundrente“ wird Einkommen der Berechtigten bzw. ihrer Ehepartnerinnen und Ehepartner angerechnet: Im Unterschied zu der „Bedürftigkeitsprüfung entsprechend der Grundsicherung“, die im Koalitionsvertrag vom 7.2.2018 vorgesehen war:
 - werden nicht mehr sämtliche Einkommen der Berechtigten bzw. der „Bedarfsgemeinschaften“ detailliert erfasst, sondern nur steuerpflichtiges Einkommen (einschließlich des steuerfreien Teils der Rente) angerechnet (vergleichbar der im geltenden Recht praktizierten Einkommensanrechnung bei Hinterbliebenenrenten);
 - bleibt Vermögen unberücksichtigt;
 - soll die Einkommensanrechnung im Wege des Datenaustauschs zwischen den Rentenversicherungsträgern und den Finanzämtern durchgeführt werden.
6. Zum Zweck der Einkommensanrechnung werden von der „Grundrente“ eigene einkommenssteuerpflichtige Einkünfte abgezogen, sofern sie 1.250 Euro für Alleinstehende und 1.850 Euro für Paare übersteigen. Bis zu einer Grenze von 1.600 Euro für Alleinstehende bzw. 2.300 Euro für Paare wird der übersteigende Betrag zu 60 Prozent angerechnet, darüber hinaus zu 100 Prozent. Neben der „Grundrente“ bleibt die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung bestehen. Dort wird ein Freibetrag für Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung (einschließlich der darin enthaltenen „Grundrente“) eingeführt.²²
7. Der zusätzliche Finanzaufwand für die „Grundrente“ wird durch Erhöhung des Bundeszuschusses gedeckt. Formell ist die „Grundrente“e demnach eine Versicherungsleistung; die Finanzierung aus Steuermitteln erfolgt lediglich indirekt.

Eine umfassende Lösung des Problems der Altersarmut steht also noch aus, jedenfalls in dem Sinne, dass für die gesamte Bevölkerung im Alter die Sicherung des Existenzminimums garantiert wäre. Dazu wären sehr viel breiter angelegte und auch finanziell aufwendigere Maßnahmen erforderlich, als sie die „Grundrente“ bieten kann.

Damit ist die Verbindung zu der eingangs getroffener Feststellung hergestellt, dass wir es in der Alterssicherung mit zwei großen Zukunftsproblemen zu tun haben, das heißt neben dem Altersarmutproblem auch – und vor allem – mit dem Problem der finanziellen Stabilisierung. Die Gesamtsituation des Alterssicherungssystems wird spätestens ab der Mitte des kommenden Jahrzehnts von einem starken Anstieg der Alterslast geprägt sein. Da ein zuverlässiger Schutz vor Altersarmut immer ein finanziell stabiles Gesamtsystem voraussetzt, ist es weder sachlich möglich noch politisch zu verantworten, die Frage der strukturellen Altersarmut von der finanziellen Stabilisierung der Alterssicherung zu trennen. So münden die Überlegungen in die Suche nach einem langfristig angelegten systematischen Ansatz, mit dem beide Probleme simultan gelöst werden können. Solche Ansätze sind sehr wohl denkbar, aber sie machen – und das ist entscheidend – eine umfassende Gesamtreform des Alterssicherungssystems notwendig und erfordern den Bruch mit herkömmlichen Dogmen, nämlich mit der berufsständischen Gliederung und dem strengen Äquivalenzprinzip.

²¹ Zurechnungszeit ist die Zeit zwischen dem Eintritt einer Erwerbsminderung bzw. einem Todesfall und dem Erreichen der Regelaltersgrenze, die bei der Berechnung von Erwerbsminderungs- und Hinterbliebenenrenten rentensteigernd berücksichtigt wird.

²² Entsprechend dem bereits bestehenden Freibetrag für Renten aus betrieblicher oder privater Vorsorge nach § 82 Abs. 4 SGB XII (100 Euro plus 30 Prozent des übersteigenden Betrages, höchstens 50 Prozent des Regelbedarfs der Stufe 1 = 212 Euro für 2019).

6

DIE EMPFEHLUNGEN DER SACH- VERSTÄNDIGENKOMMISSION „VERLÄSSLICHER GENERATIONENVERTRAG“

Nicht zuletzt die Einschätzung, dass die Reparatur- und Korrekturversuche der vergangenen Jahre die zentralen Probleme der Alterssicherung in Deutschland noch nicht gelöst haben, wird die schwarz-rote Koalition veranlasst haben, die Sachverständigenkommission „Verlässlicher Generationenvertrag“ einzuberufen. Sollte man gehofft haben, die Kommission werde Lösungswege aufzeigen und konsensstiftend wirken, dann hat ihr am 27.3.2020 veröffentlichter Bericht (Kommission Verlässlicher Generationenvertrag 2020) auf der ganzen Linie enttäuscht. Die Kommission konnte keine präzisen und durchgerechneten Empfehlungen zur nachhaltigen Sicherung des Generationenvertrages abgeben, weder im Konsens noch in Form von Alternativen:

- Auf die Frage, wie ein Gleichgewicht zwischen angemessener Lebensstandardsicherung und tragbarer Beitragsbelastung hergestellt werden kann und welches der drei Übel – Überforderung der Beitragszahlerinnen und -zahler, unzureichendes Sicherungsniveau oder Abhängigkeit der Rentenversicherung vom Bundeshaushalt – das kleinste ist, gibt die Kommission keine Antwort. Statt eine bestimmte Kombination von Beitragssatz, Sicherungsniveau und Bundeszuschuss zu empfehlen oder wenigstens alternative Lösungen zur Diskussion zu stellen, rät sie dem Gesetzgeber lediglich, Ober- und Untergrenzen zu formulieren, ohne diese zu beziffern. Statt die ihr gestellte Aufgabe zu lösen, wiederholt sie lediglich mit anderen Worten die Aufgabenstellung.
- Zur Erhöhung der Altersgrenzen vermeidet die Kommission eine Stellungnahme. Sie verzichtet auf die Möglichkeit, die mit einem solchen Schritt verbundenen Probleme zu analysieren und differenzierte Lösungen zu entwickeln.
- Auf das Thema Altersarmut geht die Kommission überhaupt nicht ein.
- Zur privaten und betrieblichen Zusatzvorsorge referiert sie lediglich bereits bekannte Lösungsvorschläge (siehe Abschnitt 5.2), ohne verbindlich Stellung zu nehmen.
- Zur Einbeziehung der Beamtinnen und Beamten in die gesetzliche Rentenversicherung wiederholt die Kommission lediglich die Standardargumente der Interessenvertretung, ohne darüber nachzudenken, wie es möglich wäre, die mit diesem Vorhaben verbundenen Probleme zu lösen.²³

- Bei der Versicherungspflicht der Selbstständigen unterstützt die Kommission mit allgemeinen Worten das diesbezügliche Projekt der schwarz-roten Koalition, äußert sich aber nicht dazu, wie geringverdienende Selbstständige die Beitragslast tragen sollen oder wie die Beitragszahlung organisiert werden soll.

Dass die Kommission praktisch keine brauchbaren Ergebnisse präsentieren konnte, ist wahrscheinlich dadurch zu erklären, dass alle Mitglieder ungeachtet sonstiger entgegengesetzter Positionen durch einen ausgeprägten Strukturkonservatismus verbunden waren: Es wurden von vornherein überhaupt nur solche Maßnahmen in Betracht gezogen, die innerhalb der historisch gewachsenen Institutionen systemkonform sind und organisierte Interessen – z. B. der Wirtschaft, des öffentlichen Dienstes und der Finanzindustrie – nicht zentral tangieren. Dadurch wurde der Blick auf eine sehr begrenzte Zahl von Stellschrauben begrenzt: Beitragssatz, Sicherungsniveau, Altersgrenzen, Bundeszuschuss sowie Förderung der freiwilligen privaten und betrieblichen Altersvorsorge. Weil diese Instrumente aber zur Lösung der in den kommenden Jahrzehnten anstehenden Probleme der Alterssicherung nicht mehr ausreichen, ist es nicht erstaunlich, dass es nicht mehr möglich war, den traditionellen rentenpolitischen Konsens neu zu beleben.

²³ Die Aussagen der Kommission zu diesem Thema beschränken sich darauf, die verfassungsrechtlich verankerten „hergebrachten Grundsätze der Berufsbeamtentums“ hervorzuheben (ohne auf deren mögliche Grenzen einzugehen), auf die Probleme in der Umstellungsphase und die damit verbundenen möglichen Mehrbelastungen der öffentlichen Arbeitgeber zu verweisen und die Zuständigkeit der Länder zu betonen. Allerdings war die Beamtenversorgung von vornherein nicht Gegenstand des Auftrages der Kommission.

7

UMFASSENDE SYSTEMREFORM: EIN VORSCHLAG ZUR SYSTEMATISCHEN LÖSUNG DER ZUKUNFTSPROBLEME

Geht es um die beiden Zukunftsprobleme der Alterssicherung, nämlich um die finanzielle Stabilisierung und um die Beseitigung von Altersarmut, so können die Überlegungen an den im Abschnitt 2 dargestellten Projektionen der langfristigen finanziellen Entwicklung anknüpfen (Abbildungen 1 bis 5). Danach scheint es, als gäbe es keine andere Möglichkeit, als einen Mittelweg zwischen dem Anstieg des Beitragssatzes auf 27 Prozent, dem Absturz des Sicherungsniveaus von

48,2 Prozent (2019) auf rund 36 Prozent oder dem Übergang zu einer weitgehend vom Staat finanzierten Rente zu finden. Wäre dies das ganze Bild, dann wäre der Schluss erlaubt, dass die Alterssicherung in Deutschland spätestens in ein oder zwei Jahrzehnten an die Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit stoßen wird.

Allerdings gilt das nur, wenn man den Blick auf die gesetzliche Rentenversicherung und ihre historisch gewachsenen

Tabelle 2
Ausgaben des Alterssicherungssystems 2018 nach dem Sozialbudget (in Mrd. Euro)

	für Alter	für Invalidität (inkl. Reha)	für Hinterbliebene	insgesamt
gesetzliche Rentenversicherung	234,376	22,558	47,600	304,534
Unfallversicherung	2,427	3,096	1,509	7,032
Alterssicherung der Landwirte	1,459	0,037	0,677	2,173
berufsständische Versorgung	4,99	0,105	0,763	5,858
private Altersvorsorge	0,57	0	0	0,57
Beamtenversorgung	42,737	6,198	10,857	59,792
betriebliche Altersversorgung	24,909	2,768	0	27,677
Zusatzversorgung im öff. Dienst	9,581	0,717	1,403	11,701
Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung				6,623
Summe				425,96
In % des BIP				13,00 %
nachrichtlich: Bruttoinlandsprodukt				3.386

Quelle: Sozialbericht 2018, eigene Berechnung.²⁴

Strukturen begrenzt. In makroökonomischer Perspektive ist die Lage aber längst nicht so hoffnungslos. Das wird in einer institutionenübergreifenden Betrachtungsweise deutlich, wenn man die Gesamtheit des berufsständisch gegliederten Systems in den Blick nimmt und zur verfügbaren Finanzierungsbasis, nämlich der Gesamtheit der in der Volkswirtschaft erwirtschafteten Einkommen, ins Verhältnis setzt. Das ist möglich mithilfe des von der Bundesregierung alljährlich veröffentlichten Sozialbudgets, in dem alle Leistungen zusammengestellt werden, die in Deutschland traditionell im Rahmen der Alterssicherung erbracht werden; neben der Alterssicherung im engeren Sinne sind dies auch Leistungen bei Invalidität und für Hinterbliebene (Tabelle 2).

Aus dieser Tabelle ergibt sich:

- Im gleichen Jahr 2018 wurden die gesetzlichen Renten (Altersrenten, Erwerbsminderungsrenten und Hinterbliebenenrenten) mit einem Beitragssatz von 18,6 Prozent finanziert, bezogen auf die versicherungspflichtige Lohnsumme, das heißt auf die Löhne, soweit sie die Beitragsbemessungsgrenze nicht übersteigen (ohne die knappschaftliche Rentenversicherung gerechnet).²⁵ Gäbe es keinen Bundeszuschuss wären 23,8 Prozent (unter Einschluss der knappschaftlichen Rentenversicherung 24,3 Prozent) notwendig gewesen.
- Im Jahre 2018 betragen die im Sozialbudget erfassten gesamtwirtschaftlichen Aufwendungen für die Alterssicherung (einschließlich der Leistungen für Invalidität und Hinterbliebene) knapp 426 Milliarden Euro; dies waren 13 Prozent des Bruttoinlandsproduktes (2018: 3.386 Milliarden Euro²⁶). In dieser Summe sind die Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung einschließlich der knappschaftlichen Rentenversicherung, der Beamtenversorgung sowie aller weiteren Sonder- und Zusatzsysteme (berufsständischer Versorgung der freien Berufe, Betriebsrenten, Zusatzversorgung des öffentlichen Dienstes, Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung sowie privater Vorsorge) enthalten.

²⁴ Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Sozialbudget 2018 Tabelle III-2, https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/a230-18-sozialbudget-2018.pdf?jsessionid=BA3AC74665421516CD58305A60D379A3?__blob=publicationFile&v=2 (28.5.2020). Für 2018 sind derzeit keine statistischen Ergebnisse, sondern nur Prognosen verfügbar. Die Rechnung wurde um die im Sozialbudget für 2018 nicht nachgewiesenen Nettoausgaben der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung erweitert; die Zahlenangaben hierzu verdankt der Autor Mitteilungen aus dem BMAS. Im Sozialbudget werden alle laufenden Einkommensleistungen an Personen ab Alter 65 unabhängig von ihrem Rechtsgrund der Alterssicherung zugerechnet; hierzu zählen z. B. auch Hinterbliebenenrenten und Renten der gesetzlichen Unfallversicherung.

²⁵ Ohne knappschaftliche Rentenversicherung; der Beitragssatz beträgt dort 24,8 Prozent, was aber gesamtwirtschaftlich nicht ins Gewicht fällt.

²⁶ Statistisches Bundesamt, Genesis Online-Datenbank: <https://www.genesis.destatis.de/genesis/online?operation=abrufabelleBearbeiten&levelindex=2&levelid=1591286434257&auswahloperation=abrufabelleAuspraegungAuswaehlen&auswahlverzeichnis=ordnungsstruktur&auswahlziel=werteabruf&code=12411-0005&auswahltext=&werteabruf=Werteabruf#abreadcrumb> (25.6.2020).

- Somit reichen derzeit 13 Prozent des Bruttoinlandsproduktes zur Finanzierung des heutigen Leistungsstandes aus, obwohl (ebenfalls berechnet für 2018) auf 100 Personen im Erwerbsalter von 25 bis unter 65 Jahren knapp 40 Personen im Rentenalter (ab 65 Jahren) kommen (Statistisches Bundesamt 2019).²⁷

7.1 DER ENTSCHEIDENDE PUNKT: SOLIDARISCHE LASTENVERTEILUNG

Daraus ergibt sich eine wichtige Schlussfolgerung: Die wachsende Alterslast könnte relativ problemlos verkraftet werden, wenn die Finanzierungslasten gleichmäßig und nach wirtschaftlicher Leistungskraft auf die Einkommensbezieherinnen und -bezieher verteilt wären. So gesehen gibt es also gar kein Finanzierungsproblem, sondern nur eine falsche Verteilung der Finanzierungslasten. Wir haben es also in erster Linie nicht mit einem Verteilungskonflikt zwischen Jung und Alt zu tun, sondern zwischen sozialen Gruppen, die im heutigen System privilegiert bzw. benachteiligt werden. Für die Finanzierung eines angemessenen Sicherungsniveaus bei tragbarer Belastung der Arbeitseinkommen und eines zuverlässigen Schutzes vor Altersarmut gibt es daher eine im Grundsatz ganz einfache Antwort: Die Finanzierungslasten müssen solidarisch auf möglichst breite Schultern verteilt werden.

Allerdings ist – wie im Abschnitt 5.4 gezeigt wurde – eine solche solidarische Lastenverteilung innerhalb der herkömmlichen Strukturen der gesetzlichen Rentenversicherung unmöglich, und auf keinen Fall verträgt sie sich mit dem historisch gewachsenen berufsständisch gegliederten Alterssicherungssystem in Deutschland. Das ist auch der Grund, weshalb Teilreparaturen innerhalb des Rentensystems nicht mehr ausreichen und warum es einer umfassenden Gesamtreform der Alterssicherung unter Einbeziehung aller anderen Sonder- und Zusatzsysteme bedarf. Eine solche Systemreform muss zwei Anforderungen erfüllen:

1. Die Finanzierungsgrundlage der Alterssicherung muss verbreitert werden, und alle Einkommen müssen unabhängig von Art, Quelle und Höhe zur Finanzierung herangezogen werden. Das vordemokratische berufsständisch gegliederte System, das Erwerbstätige je nach ihrem sozialen Status sowohl bei den Leistungen als auch bei der Finanzierung ohne hinreichenden sachlichen Grund ungleich behandelt, muss durch ein demokratisches System ersetzt werden, in dem gleiche soziale Tatbestände gleich behandelt werden.
2. Das traditionelle Äquivalenzprinzip muss durch ein starkes Element der solidarischen Umverteilung ergänzt werden.

²⁷ Statistisches Bundesamt Fachserie 1 Reihe 1.3, https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Bevoelkerungsstand/Publikationen/Downloads-Bevoelkerungsstand/bevoelkerungsfortschreibung-2010130177004.pdf?__blob=publicationFile (25.6.2020). Der Anteil der Bevölkerung ab 65 an der Gesamtbevölkerung betrug im gleichen Jahr 21,4 Prozent.

7.2 EINE MÖGLICHE LÖSUNG: ZWEISTUFIGES ALTERSSICHERUNGSSYSTEM

Es sind verschiedene Wege denkbar, diese Ziele zu erreichen (Meinhard/Grabka 2009: 9; Familienbund der Katholiken 2014; Ebert 2018: 316–334). Hier soll zunächst das Modell eines zweistufigen Alterssicherungssystems exemplarisch vorgestellt werden:

1. Es wird eine Basisrente für die gesamte dauerhaft aufenthaltsberechtigte Bevölkerung ab der Altersgrenze oder bei Erwerbsminderung eingeführt, die das soziokulturelle Existenzminimum abdecken soll.
2. Wird das soziokulturelle Existenzminimum mit der statistischen Armutsschwelle (50 Prozent des Median-Nettoäquivalenzeinkommens) gleichgesetzt, so ergäben sich mit Zahlenwerten des Jahres 2018 für Alleinstehende rund 946 Euro (zuzüglich des Kranken- und Pflegeversicherungsbeitrages 1.056 Euro).
3. Für Zweipersonenhaushalte beträgt die Armutsschwelle nicht das Doppelte, sondern nur 150 Prozent des Wertes für Alleinstehende. Daher ist die Basisrente hier mit 1.420 Euro monatlich anzusetzen (brutto 1.584 Euro).
4. Der Anspruch auf Basisrente ist unabhängig von dem früheren beruflichen Status und von weiteren versicherungsrechtlichen Voraussetzungen; es findet auch keine Einkommens- oder Vermögensanrechnung statt. Entsprechend dem im internationalen Sozialrecht üblichen Territorialprinzip wird die Basisrente unabhängig von der Staatsangehörigkeit an alle Personen ausgezahlt, die sich dauerhaft und rechtmäßig in Deutschland aufhalten. Allerdings wird sie nur in dem Verhältnis gezahlt, in dem eine Person in der Zeit vom Erreichen der Volljährigkeit bis zum Rentenbeginn ihren Wohnsitz in Deutschland gehabt hat.
5. Diese Basisrente ist keine Mindestrente im Sinne der Auffüllung der versicherungsmäßig errechneten Rente auf einen Mindestbetrag, sondern eine Sockelrente. Das heißt sie wird auf jeden Fall und unabhängig von Versicherungsansprüchen oder etwaigen weiteren Einkünften gezahlt. Damit wird das Problem aller Mindestrentenmodelle vermieden, nämlich dass sich im Bereich niedriger Renten die Zahlung zusätzlicher Beiträge nicht lohnt.
6. Die Basisrenten werden durch einen prozentualen Wertschöpfungsbeitrag finanziert, der auf alle Einkommen unabhängig von der Art und Quelle und ohne Beitragsbemessungs- und Geringfügigkeitsgrenze (also auf das gesamte Bruttoinlandsprodukt) erhoben wird. Somit werden alle Einkommensbezieherinnen und -bezieher (einschließlich juristischer Personen) unabhängig von ihrem sozialen Status und unabhängig von Art und Höhe ihrer Einkommen herangezogen.²⁸ Da das Bruttoinlandsprodukt und damit die Beitragsbemessungsgrundlage für die Finanzierung der Basisrenten etwa 2,7 mal so groß ist wie die des heutigen Rentenversicherungsbeitrages, würde ein Beitragssatz von etwa 9,2 Prozent zur Finanzierung der Basisrente ausreichen (fiktiv berechnet für 2018²⁹). Dabei ist eingerechnet, dass die heutigen Bundeszuschüsse zur gesetzlichen Rentenversicherung (einschließlich der knappschaftlichen Rentenversicherung) in die Finanzierung der Basisrenten einfließen.
7. Theoretisch könnten die Basisrenten auch aus allgemeinen Steuermitteln finanziert werden. Das wäre aber auf keinen Fall zu empfehlen, denn nur eine eigenständige, vom Staatshaushalt und der jeweiligen Finanz- und Wirtschaftspolitik unabhängige und zweckgebundene Abgabe kann sichere Alterseinkünfte garantieren. Dies ist der Grund, warum hier für die Einführung eines Wertschöpfungsbeitrages plädiert wird.
8. Auf der Basisrente baut eine obligatorische Zusatzrentenversicherung für alle Erwerbstätigen auf; sie muss ohne Ausnahme alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, Beamtinnen und Beamten sowie ausnahmslos alle Selbstständigen (Letztere ohne Befreiungsmöglichkeit zugunsten privater Vorsorge) umfassen.
9. Die Zusatzrentenversicherung folgt – abgesehen von der Ausweitung auf alle Erwerbstätigen – den Strukturprinzipien der heutigen gesetzlichen Rentenversicherung. Es werden also einkommensbezogene prozentuale Beiträge bis zur Beitragsbemessungsgrenze erhoben, und die Renten werden, dem Äquivalenzprinzip folgend, entsprechend der versicherten Einkommen berechnet.
10. Die Parameter der Zusatzrentenversicherung – also vor allem der dort anzuwendende „aktuelle Rentenwert“ – werden so festgelegt, dass die Zusatzrente nach 45 Beitragsjahren entsprechend dem Durchschnittsverdienst zusammen mit der Basisrente die „Standardrente“ heutigen Rechts erreicht.
11. Die Zusatzrenten für die Erwerbstätigen werden ohne Bundeszuschuss rein aus Beiträgen finanziert. Der erforderliche Beitragssatz kann – ebenfalls fiktiv für 2018 berechnet – auf 5,5 Prozent geschätzt werden. Ob für die abhängig Beschäftigten der heutige Arbeitgeberbeitrag beibehalten wird oder ob sie die Zusatzrenten (mit einem entsprechenden Bruttoausgleich) allein tragen sollen, ist noch zu prüfen.
12. Die Renten aus dem zweistufigen System werden jährlich an die wirtschaftliche Entwicklung angepasst. Dies geschieht so, dass das Sicherungsniveau aus Basis- plus Zusatzrente konstant bleibt.
13. Die gesamte Beitragsbelastung aus Basisrentenbeitrag plus Zusatzrentenbeitrag würde demnach (fiktiv berechnet für 2018) 14,7 Prozent betragen.
14. In der Zukunft kämen allerdings noch die unvermeidbaren demografisch bedingten Beitragserhöhungen hinzu. Unterstellt man, dass die demografische Entwicklung auch im zweistufigen System zu Beitragserhöhungen zwingen wird, die denen entsprechen, die in der heutigen gesetzlichen Rentenversicherung bei einem garantierten Sicherungsniveau von 48 Prozent notwendig werden, dann müsste man für 2060 mit 13,4 Prozent Beitrag für die Basisrente

²⁸ Löhne, Unternehmensgewinne, Zinsen, Mieten, Pachten, Lizenzgebühren, Dividenden, Veräußerungs- und Spekulationsgewinne usw.

²⁹ Dies ist eine fiktive Rechnung für den hypothetischen Fall, dass das zweistufige System sich im Jahre 2017 bereits im „Beharrungszustand“ befunden hätte. Die Übergangskosten sind darin somit noch nicht enthalten. Bei dieser Berechnung wurde vorsichtshalber unterstellt, dass bei der Erhebung des Wertschöpfungsbeitrages die Geldströme des Bruttoinlandsproduktes nicht voll, sondern nur zu 80 Prozent erfasst werden.

und die 7,9 Prozent für die Zusatzrente, insgesamt also mit 21,3 Prozent rechnen. Damit bliebe die prozentuale Gesamtbelastung deutlich unter den 27 Prozent, die im Jahre 2060 notwendig wären, um im heutigen Rentensystem das Sicherungsniveau bei 48 Prozent zu stabilisieren.

15. Die Beamtenversorgung wird in das zweistufige System einbezogen. Für die Beiträge zur Zusatzrentenversicherung erhalten die Beschäftigten einen Bruttoausgleich; für die über die Leistungen des allgemeinen Alterssicherungssystems hinausgehenden Leistungen wird ein Betriebsrentensystem eingerichtet.

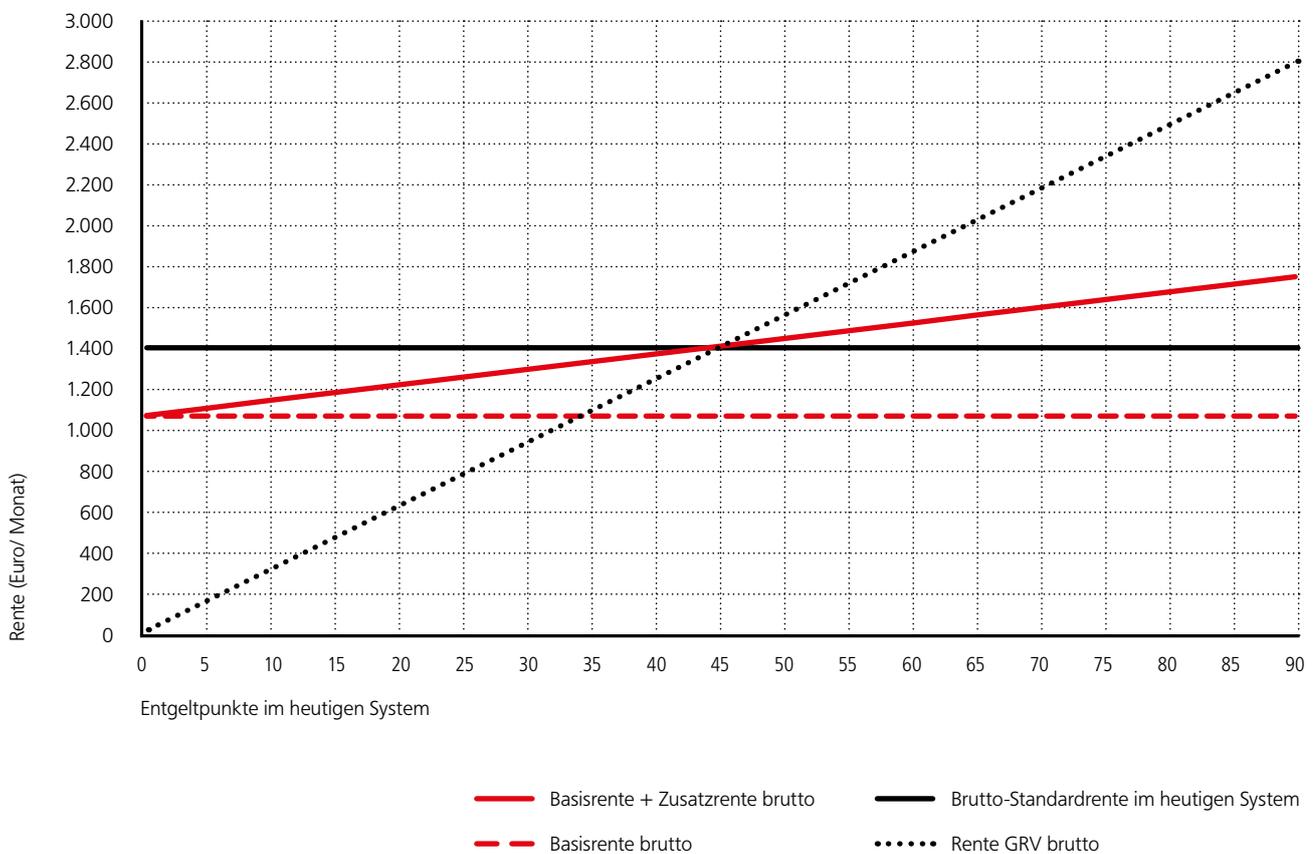
Die Funktionsweise eines solchen zweistufigen Systems illustriert die nachstehende Abbildung 8.

Der entscheidende Vorzug eines solchen zweistufigen Systems besteht in der „Untersockelung“ des lohnbezogenen und äquivalenzorientierten Rentensystems durch eine universelle und einheitliche Basisrente, die durch einen proportionalen Wertschöpfungsbeitrag auf das gesamte Bruttoinlandsprodukt finanziert wird. Auf diese Weise wird die Grundlast der Alterssicherung, nämlich die Sicherung des Existenzminimums, „sozialisiert“. Dieser Ansatz erlaubt es, sowohl das Problem

der langfristigen Finanzierung als auch das Altersarmutproblem simultan und systematisch zu lösen:

- Bis zur Höhe des Existenzminimums werden alle Leistungen des heutigen Alterssicherungssystems durch die Basisrente abgedeckt und über den Wertschöpfungsbeitrag auf das gesamte Bruttoinlandsprodukt umgelegt. Das bedeutet, dass die Löhne, soweit sie unter der Beitragsbemessungsgrenze liegen, nicht mehr mit 18,6 Prozent, sondern nur noch mit 9,2 Prozent Wertschöpfungsbeitrag belastet werden. Es wird also die Hälfte der Beitragslast, die heute auf die Lohnsumme entfällt, auf breitere Schultern verteilt.
- Die Zusatzrentenversicherung muss nur noch den Teil der Renten finanzieren, der über die Basisrente hinausgeht. Der Beitragssatz auf die Arbeitseinkommen kann im Vergleich zur heutigen Rentenversicherung entsprechend gesenkt werden (erforderlicher Beitragssatz rund sieben Prozent, fiktiv berechnet für 2018, zuzüglich der künftigen demografisch bedingten Beitragserhöhungen).
- Demnach werden die Arbeitseinkommen durch das zweistufige System im Vergleich zur heutigen Rentenversicherung deutlich entlastet, obwohl zugleich eine armutsfeste Basisrente für alle ermöglicht wird. Besonders abhängig Beschäftigte mit niedrigen Löhnen werden entlastet.

Abbildung 8
Zweistufiges Rentensystem, berechnet für Alleinstehende mit Zahlenwerten für das 2. Halbjahr 2018



Quelle: eigene Berechnung unter Verwendung des aktuellen Rentenwertes 2018.

- Eine vergleichbare Entlastung der niedrigen Arbeitseinkommen kann durch keine Steuersenkung erreicht werden; auch darin liegt ein entscheidender Vorteil des neuen zweistufigen Systems.
- Mit der Entlastung der Arbeitseinkommen von den Kosten der Alterssicherung verringert sich sowohl für die Beschäftigten als auch für die Unternehmen der Anreiz, der Sozialversicherungspflicht auszuweichen. Damit wird die Beitragsbasis des Sozialsystems stabilisiert.
- Auch wer sehr hohe und höchste Einkommen bezieht, bekommt im Alter die Basisrente. Diese Rentenausgaben werden aber durch den proportionalen Wertschöpfungsbeitrag, der auch auf diese hohen Einkommen erhoben wird, bei Weitem überkompensiert, sodass diese Personengruppe – anders als heute – insgesamt einen deutlichen Nettobeitrag zur Finanzierung des Gesamtsystems leistet.
- Erst die auf breitestmöglicher Bemessungsgrundlage finanzierte Basisrente schafft die Grundlage für eine obligatorische Alterssicherung der Selbstständigen. In der heutigen gesetzlichen Rentenversicherung ist hingegen eine Versicherungspflicht der Selbstständigen praktisch nicht machbar, weil die Beitragsbelastung bei niedrigen Einkommen untragbar hoch wäre. Es ist leicht prognostizierbar, dass die von der schwarz-roten Koalition geplante allgemeine Versicherungspflicht der Selbstständigen an diesem Punkt scheitern wird.
- Die Basisrente macht komplizierte Hilfskonstruktionen – wie etwa die projektierte „Grundrente“ – überflüssig, mit denen der bestehenden, vom Äquivalenzprinzip dominierten Rentenversicherung systemfremde Elemente der Mindestsicherung aufgepfropft werden sollen, was nicht ohne Widersprüche und willkürliche Grenzziehungen möglich ist.

Die Einführung des zweistufigen Systems erfordert eine längere Übergangszeit. Dabei kann man sich an drei Grundsätzen orientieren:

- Das neue Beitragssystem (Wertschöpfungsbeitrag plus einkommensbezogener Zusatzbeitrag für alle Erwerbstätigen) wird sofort eingeführt. Dadurch wird die Entlastung der Arbeitslöhne, die mit der Systemreform erreicht werden soll, sofort wirksam.
- An dem Reformstichtag bereits laufende Renten werden nach altem Recht weitergezahlt und an die wirtschaftliche Entwicklung angepasst.
- Das neue Leistungsrecht (Basisrente plus Zusatzrente für alle Erwerbstätigen) wird nur für den Rentenzugang ab Reformstichtag eingeführt.

Bei der Neuberechnung für den künftigen Rentenzugang kann man folgendermaßen vorgehen:

- Vor dem Reformstichtag zurückgelegte Wohnsitzzeiten werden bei der Neuberechnung der Basisrenten voll berücksichtigt.
- Vor dem Reformstichtag nach altem Rentenrecht erworbene Entgeltpunkte sowie Ansprüche aus den alten obligatorischen Sondersystemen (Beamtenversorgung, Alterssicherung der Landwirte, Berufsständische Versorgung) werden bei der Berechnung der Zusatzrente voll berücksichtigt.

- Wenn für Zeiten vor dem Reformstichtag die Rente neuen Rechts (Basis- plus Zusatz-Rentenversicherung) niedriger ist, als sie nach altem Recht gewesen wäre, dann wird die Differenz als Bestandsschutz gezahlt; diese Bestandsschutzleistung wird in der Folgezeit nicht oder nur eingeschränkt dynamisiert.

Diese Regelungen für die Übergangszeit bewirken, dass der „Einführungsgewinn“ der Basisrentenversicherung nicht an die Bestandsrentnerinnen und -rentner ausgezahlt wird, sondern für die Finanzierung des Bestandsschutzes zur Verfügung steht (dieser Einführungsgewinn entsteht dadurch, dass die beim Start der Reform vorhandene Erwerbstätigengeneration zwar den Wertschöpfungsbeitrag entrichtet, aber die Basisrente erst im Alter erhält).

Abschließend sollte betont werden, dass mit einem solchen zweistufigen System keineswegs ein allgemeiner Überfluss und vollkommene Sorglosigkeit in der Alterssicherung anbrechen würde. Das System aus Basisrente für alle plus Zusatzrente für alle Erwerbstätigen garantiert ein solides Fundament für Lebensstandardsicherung und Armutsschutz, das zudem auch widerstandsfähig gegenüber den Belastungen des demografischen Wandels sein wird. Es macht aber, besonders für Personen mit überdurchschnittlichem Verdienst, zusätzliche private oder betriebliche Vorsorge nicht völlig überflüssig. Die heutige staatliche finanzielle Förderung sollte zwar künftig entfallen, aber die oben (Abschnitt 5.2) diskutierte Notwendigkeit, den Markt für private Altersvorsorgeprodukte endlich im Sinne der Qualitätssicherung und des Konsumentenschutzes zu reformieren, würde unvermindert weiter bestehen.

7.3 ALTERNATIVVORSCHLAG: UMFASSENDE ERWERBSTÄTIGENVERSICHERUNG MIT WERTSCHÖPFUNGSBEITRAG UND MINDESTRENTE

Das skizzierte Zweistufenmodell ist, grundsätzlich betrachtet, die beste Antwort auf die beiden Zukunftsprobleme der Alterssicherung. Die Basisrente schließt Armut im Alter zuverlässig aus, und der auf das gesamte Bruttoinlandsprodukt erhobene Beitrag zur Basisrentenversicherung gewährleistet, dass die Finanzierungslasten so breit wie nur irgend möglich verteilt werden. Dem steht der Nachteil gegenüber, dass alle bestehenden Institutionen der Alterssicherung von Grund auf umgebaut werden müssen. Man könnte daher nach einer Lösung suchen, die etwas näher an den vorhandenen Strukturen liegt. Diese könnte darin bestehen, dass die heutige gesetzliche Rentenversicherung mit ihren herkömmlichen Konstruktionsprinzipien im Wesentlichen unverändert bestehen bleibt, aber auf alle Erwerbstätigen ausgeweitet und durch einen Wertschöpfungsbeitrag und eine Mindestrente mit Einkommensanrechnung ergänzt wird. Im Prinzip könnte dies wie folgt aussehen:

1. Außer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern werden auch alle anderen Erwerbstätigen (Beamtinnen und Beamte sowie alle Selbstständigen einschließlich der „freien Berufe“) in der gesetzlichen Rentenversicherung pflichtversichert.

2. Es wird eine universelle Mindestrente eingeführt:
 - Alle Renten aus der Erwerbstätigenversicherung werden bis auf einen der Armutsrisikoschwelle entsprechenden Mindestbetrag in Höhe von 60 Prozent des mittleren Netto-Äquivalenzeinkommens aufgestockt; nach dem Stand von 2018 wären dies 1.136 Euro (zuzüglich Kranken- und Pflegeversicherungsbeitrag, brutto demnach rund 1.270 Euro)³⁰.
 - Da alle Erwerbstätigen persönlich pflichtversichert sind und der Wertschöpfungsbeitrag darüber hinaus sicherstellt, dass alle Bürgerinnen und Bürger mit ihren gesamten Einkommen unabhängig von Art, Höhe und Quelle dieser Einkommen zur Finanzierung des Alterssicherungssystems beitragen, ist es auch gerechtfertigt, dass alle unabhängig von ihrem persönlichen Versicherungsbeitrag und von weiteren versicherungsrechtlichen Voraussetzungen einen Anspruch auf die subsidiäre Mindestrenten haben.
 - Auf die Mindestrente wird (außer der Rente selbst) steuerpflichtiges Einkommen jenseits eines bestimmten Freibetrages angerechnet.
3. Es wird ein allgemeiner Wertschöpfungsbeitrag eingeführt, der auf das ganze Bruttoinlandsprodukt erhoben wird:
 - Aus dem Aufkommen des Wertschöpfungsbeitrages wird die Hälfte des Finanzbedarfs des Alterssicherungssystems (einschließlich der Mindestrenten) gedeckt.
 - Die andere Hälfte des Finanzbedarfs wird weiterhin durch individuelle Beiträge der Versicherten aufgebracht. Offen ist dann die Frage, ob sich die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber wie in der bisherigen gesetzlichen Rentenversicherung hälftig am persönlichen Versichertenbeitrag der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beteiligen oder ob die Arbeitgeberbeiträge entfallen und die Beschäftigten dafür einen Bruttoausgleich erhalten sollen.
 - Die Bundeszuschüsse werden weiterhin geleistet.
4. Von der Mindestrente abgesehen bleiben bei der Berechnung der Renten die herkömmlichen Konstruktionsprinzipien der Rentenversicherung unverändert.
5. Die Beamtinnen und Beamten erhalten für die zu entrichtenden Rentenversicherungsbeiträge einen Bruttoausgleich; für die über die Leistungen der Rentenversicherung hinausgehenden Leistungen wird ein Betriebsrentensystem eingerichtet.
6. Nach überschlägiger Schätzung kann man davon ausgehen, dass die Gesamtausgaben der Alterssicherung der Erwerbstätigen einschließlich der Mindestrente jedenfalls nicht höher sein werden als die Gesamtausgaben des heutigen berufsständisch gegliederten Alterssicherungssystems für Alter, Invalidität und Hinterbliebene (etwas

über 425 Milliarden Euro für 2018, siehe Tabelle 2). Die Hälfte davon wäre durch den Wertschöpfungsbeitrag zu finanzieren, was einen Beitragsatz von rund 6,3 Prozent, bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt, erfordern würde.

Dieser Alternativvorschlag hat, wie schon erwähnt, gegenüber dem zweistufigen System den Vorzug, dass er sich besser in die vorhandenen Strukturen der gesetzlichen Rentenversicherung einpasst. Allerdings muss dann auf zwei Vorzüge des zweistufigen Systems verzichtet werden:

- Während die Höhe der Basisrente bedarfsgerecht für Alleinstehende und für Personen in Mehrpersonenhaushalten variiert werden kann, ist dies bei der Mindestrente nach dem Alternativvorschlag nicht oder jedenfalls nur schwer möglich. Insofern muss das Alternativmodell fiskalisch deutlich teurer werden.
- Im Unterschied zu der Basisrente im Zweistufensystem, die uneingeschränkt und ungeschmälert mit Erwerbseinkommen und individuell erworbenen Alterssicherungsansprüchen kumuliert werden kann, beruht die Mindestrente auf dem Grundsatz, dass die entsprechend dem Versicherungsprinzip berechnete Rente bis auf einen bestimmten Mindestbetrag aufgefüllt wird. Das bedeutet, dass zusätzliche Erwerbstätigkeit oder der Erwerb weiterer Alterssicherungsansprüche zwangsläufig zur Minderung oder gar Verlust der Mindestrente führen. In einem gewissen Bereich führt also mehr Vorsorge nicht unbedingt zu einem höheren Alterseinkommen, was einen Verstoß gegen das gesellschaftspolitisch durchaus sinnvolle Prinzip der Leistungsgerechtigkeit darstellt. Auch müsste man negative Anreizwirkungen in Rechnung stellen.
- Gerade deswegen entstehen beim Alternativmodell aber auch deutliche Einsparungen gegenüber dem Zweistufensystem. Weil die Mindestrente hier keine Sockel-, sondern lediglich eine Auffüllrente ist, wird sie durch jeden selbst erworbenen Rentenanspruch reduziert, bis sie völlig entfällt, wenn der eigene Rentenanspruch die Höhe der Mindestrente erreicht.

³⁰ Bei diesem Alternativvorschlag wird die Mindestrente entsprechend der Armutsrisikoschwelle (60 Prozent des Netto-Äquivalenzeinkommens) angesetzt, während im Zweistufensystem eine Basisrente von 50 Prozent des Netto-Äquivalenzeinkommens als ausreichend erscheint. Die Mindestrente im Alternativmodell wird etwas höher angesetzt als die Basisrente, weil darauf alle erworbenen Rentenansprüche sowie – wenn auch unter Abzug eines Freibetrages – weitere steuerpflichtige Einkünfte (so z. B. auch Betriebsrenten) angerechnet werden, was bei der Basisrente nicht der Fall ist. Im Zweistufensystem stockt jeder noch so geringe Rentenanspruch die Basisrente auf, sodass nur sehr wenige Menschen über nicht mehr verfügen als lediglich die Basisrente. Beim Alternativvorschlag werden hingegen größere Personengruppen allein auf die Mindestrente angewiesen sein.

8

AUSBLICK

Es ist absehbar, dass die gesetzliche Rentenversicherung und das gesamte bestehende berufsständisch gegliederte Alterssicherungssystem auf längere Sicht an ihre Leistungsgrenzen stoßen werden. Dies wird sich in weniger als in zehn Jahren unter dem Eindruck der dann notwendigen Beitrags- und/oder Steuererhöhungen bemerkbar machen. Trotzdem wird darüber gegenwärtig kaum gesprochen, und man wird wohl kaum sagen können, dass der Stand der Diskussion in Politik, Administration, Wissenschaft und Öffentlichkeit den tatsächlich bestehenden bzw. real drohenden Problemen gerecht wird. Das zeigt sich auch daran, dass die schwarz-rote Koalition in den bisher mehr als zehn Jahren ihres Wirkens immer wieder durchaus nicht unbedeutende Leistungsverbesserungen beschlossen hat, ohne ein Konzept für die langfristige Stabilisierung des Systems zu besitzen. Vor dem Hintergrund, dass – jedenfalls im politischen Raum – derzeit praktisch keine Diskussion über die Zukunftsprobleme der Rentenversicherung stattfindet, sind die Chancen für echte Systemreformen zumindest auf kürzere Sicht gering. Die zentralen Strukturprinzipien des bestehenden Systems (besonders die berufsständische Gliederung und das Äquivalenzprinzip) werden nicht infrage gestellt und gelten als selbstverständlich. Sie sind auch Bestandteil des Konsenses der beiden (möglicherweise ehemaligen) Volksparteien und der Tarifvertragsparteien, auf den sich die Rentenpolitik in Deutschland unabhängig von der parteipolitischen Färbung der jeweiligen Bundesregierung seit Jahrzehnten zu stützen pflegt. Auch die sozialpolitische Fachcommunity in Parlamenten, Bürokratien, Verbänden und in der Wissenschaft hat die herkömmlichen Strukturen verinnerlicht und ist nicht bereit, sie infrage zu stellen.

Das Kernproblem besteht also vorerst nicht in der detaillierten Ausgestaltung etwaiger neuer Modelle, sondern darin, den rentenpolitischen Immobilismus zu überwinden und die Diskussion überhaupt erst zu öffnen. Dass die Formen des sozialpolitischen Diskurses, die sich in der Vergangenheit durchaus als konsensstiftend bewährt haben, den gedanklichen Stillstand, der die Rentenpolitik lähmt, nicht mehr überwinden können, hätte wohl kaum besser unter Beweis gestellt werden können als durch das enttäuschende Ergebnis der von der Bundesregierung eingesetzten Sachverständi-

genkommission „Verlässlicher Generationenvertrag“ (siehe Abschnitt 6).

In der jetzigen Situation besteht das entscheidende Problem darin, die Dominanz der organisierten Interessen und der von diesen beherrschten Fachbürokratie sowie der professionellen Politikmilieus zu überwinden und alternativen Sachverstand zu mobilisieren – und gleichzeitig zu verhindern, dass die früher oder später unvermeidliche öffentliche Diskussion in Populismus abgleitet. Es müssen also neue Wege der politischen Kommunikation gefunden werden. Vielleicht können Mitgliederbeteiligungen in den Parteien, Bürgerräte oder öffentliche Foren weiterhelfen und die Erfahrungen nutzbar machen, die z. B. bei staatlichen Großprojekten gewonnen wurden (siehe Benighaus et al. 2016, Birzer 2015 und Nanz/Fritsche 2012).

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

- 7 Abbildung 1
Beitragssatz und Sicherungsniveau vor Steuern nach geltendem Recht
- 7 Abbildung 2
Sicherungsniveau und Beitragssatz mit und ohne Reform
- 8 Abbildung 3
Beitragssatz und Sicherungsniveau bei dauerhafter Stabilisierung des Sicherungsniveaus bei 48 %
- 9 Abbildung 4
Beitragssatz und Sicherungsniveau bei dauerhafter Begrenzung des Beitragssatzes auf 20 %
- 9 Abbildung 5
Beitragssatz, Sicherungsniveau und Finanzierungsanteil des Bundes bei dauerhafter Begrenzung des Beitragssatzes auf 20 % und Stabilisierung des Sicherungsniveaus bei 48 %
- 14 Abbildung 6
Beitragsbelastung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit und ohne Reform
- 15 Abbildung 7
Riester-Verträge am Jahresende, ohne stornierte Verträge
- 30 Abbildung 8
Zweistufiges Rentensystem, berechnet für Alleinstehende mit Zahlenwerten für das 2. Halbjahr 2018
- 13 Tabelle 1
Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte mit Anwartschaften aus zusätzlicher Altersvorsorge (2015)
- 27 Tabelle 2
Ausgaben des Alterssicherungssystems 2018 nach dem Sozialbudget

Literaturverzeichnis

- Balodis, Holger 2018: Legaler Betrug: Wie deutsche Lebensversicherer ihre Kunden hintergehen, www.rubikon.news/files/RubikonSpezial_Holger_Balodis_LV_Studie_lang_JP_FINAL.pdf (9.4.2020).
- Balodis, Holger; Hühne, Dagmar 2020: Rente rauf: So kann es klappen, Frankfurt am Main.
- Becker, Irene 2012: Grundsicherung erreicht Arme nicht, in: Böcklerimpuls 2012/13, S. 2, https://www.boeckler.de/data/impuls_2012_13_2.pdf (7.4.2020).
- Benighaus, Christina; Wachinger, Gisela; Renn, Ortwin 2016: Bürgerbeteiligung: Konzepte und Lösungswege für die Praxis, Göttingen.
- Birzer, Markus 2015: So geht Bürgerbeteiligung: Eine Handreichung für die kommunale Praxis, Bonn.
- Bosbach, Gerd 2004: Demographische Entwicklung – nicht dramatisieren, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 2004/2, S. 98–105.
- Bosbach, Gerd 2019: Ist die Stabilisierung des Rentenniveaus tatsächlich unbezahlbar? Die Statistischen Taschenspielertricks von „Rentenpapst“ Axel Börsch-Supan, in: Soziale Sicherheit 2019 (3), S.115–122.
- Brussig, Martin; Schulz, Susanne Eva 2019: Soziale Unterschiede im Mortalitätsrisiko: Das frühere Arbeitsleben beeinflusst die fernere Lebenserwartung, IAQ-Report Nr. 6/2019, <https://www.iaq.uni-due.de/iaq-report/2019/report2019-06.pdf> (25.6.2020).
- Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung 2003: Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme: Bericht der Kommission, Berlin.
- Cholotta, Katrin; Kirchner, Stefan 2017: Wie eine Arbeitswelt loser Kopplungen den Sozialstaat herausfordert, in: Arbeit weiter denken, Werkheft 2017 (04) Sozialstaat im Wandel, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, S. 38–42.
- Decker, Frank; Best, Volker; Fischer, Sandra; Küppers, Anne 2019: Vertrauen in Demokratie: Wie zufrieden sind die Menschen in Deutschland mit Regierung, Staat und Politik?, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Deutsche Bundesbank 2019: Langfristige Perspektiven der gesetzlichen Rentenversicherung, in: Monatsbericht Oktober 2019, 71. Jahrgang Nr. 10, S. 55–82, <https://www.bundesbank.de/resource/blob/811952/3683f523452442381e2121a78aa3cec6/mL/2019-10-rentenversicherung-data.pdf> (13.7.2020).
- Deutsche Bundesregierung 2016: BT-Drucksache 18/10571, 2.12.16, Alterssicherungsbericht 2016, <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/105/1810571.pdf> (13.7.2020).
- Deutsche Bundesregierung 2019: BT-Drucksache 19/15630, 3.12.19, Rentenversicherungsbericht 2019, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/156/1915630.pdf> (13.7.2020).
- Deutscher Bundestag 2006: BT-Drucksache 16/3794, 12.12.2006, Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD: Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung der Regelaltersgrenze an die demografische Entwicklung und zur Stärkung der Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz), <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/037/1603794.pdf> (25.6.2020).
- Deutscher Bundestag 2013: BT-Drucksache 17/13493, 15.5.2013, Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Altersarmut bekämpfen – Mit der Garantierente, <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/134/1713493.pdf> (13.7.2020).
- Deutscher Bundestag 2016: BT-Drucksache 18/7371, 27.1.2016, Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Für eine faire und transparente private Altersvorsorge und ein stabiles Drei-Säulen-System, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/073/1807371.pdf> (13.7.2020).
- Deutscher Bundestag 2020: BT-Drucksache 19/18473, 08.4.2020, Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Einführung der Grundrente für langjährige Versicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung mit unterdurchschnittlichem Einkommen und für weitere Maßnahmen zur Erhöhung der Alterseinkommen (Grundrentengesetz), <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/184/1918473.pdf> (25.6.2020).
- Ebert, Thomas 2018: Die Zukunft des Generationenvertrages, in: Bundeszentrale für politische Bildung: Schriftenreihe Sozialstaat, Band 10293, Bonn.
- Familienbund der Katholiken 2014: Solidarisch und gerecht: Das Rentenmodell der katholischen verbände, Berlin et al., <https://www.kfd-bundesverband.de/fileadmin/Media/Themen/Rente/Rentenmodell/Rentenbroschuere.pdf> (13.7.2020).
- Geyer, Johannes; Buslei, Hermann; Gallego-Granados, Patricia; Haan, Peter 2019: Anstieg der Altersarmut in Deutschland: Wie wirken verschiedene Rentenreformen?, Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh, https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/BST_Studie_Altersarmutsstudie_II_final.pdf (13.7.2020).
- Hauser, Richard 2009: Das 30-30-Modell zur Bekämpfung gegenwärtiger und künftiger Altersarmut, in: Soziale Sicherheit Nr. 7-8, S. 264–269.
- Heinrich, Roberto; Jochem, Sven; Siegel, Nico A. 2016: Die Zukunft des Wohlfahrtsstaates: Einstellungen zur Reformpolitik in Deutschland, Gute Gesellschaft – soziale Demokratie #2017plus, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Hessisches Ministerium der Finanzen; Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung; Hessisches Ministerium für Soziales und Integration 2017: Deutschland-Rente. Konzeptpapier, Wiesbaden, https://finanzen.hessen.de/sites/default/files/media/hmfd/deutschland-rente_-_konzeptpapier_zur_pressekonferenz_am_28.4.2017.pdf (13.7.2020).
- Kommission Verlässlicher Generationenvertrag 2020: Bericht der Kommission, <https://www.bmas.de/DE/Themen/Rente/Kommission-Verlaesslicher-Generationenvertrag/Bericht%20der%20Kommission/bericht-der-kommission.html> (13.7.2020).
- Lauterbach, Karl; Lungen, Markus; Stollenwerk, Björn; Gerber, Andreas; Klever-Deichert, Gabriele 2006: Zum Zusammenhang zwischen Einkommen und Lebenserwartung, Studien zu Gesundheit, Medizin und Gesellschaft, Ausgabe 01/2006, Köln, http://gesundheitssoekonomie.uk-koeln.de/forschung/schriftenreihe-sgmg/2006-01_einkommen_und_rentenbezugsdauer.pdf (13.7.2020).
- Meinhardt, Volker; Grabka, Markus 2009: Grundstruktur eines universellen Alterssicherungssystems mit Mindestrente, Diskussionspapier der Gesprächskreis Sozialpolitik, Friedrich-Ebert-Stiftung, WISO Diskurs, Bonn, <https://library.fes.de/pdf-files/wiso/06545.pdf> (13.7.2020).
- Nanz, Patrizia; Fritsche, Miriam 2012: Handbuch Bürgerbeteiligung: Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen, Bonn.
- Pensionsversicherungsanstalt Österreich 2020: Ausgleichszulage – Ausgleichszulagenbonus/Pensionsbonus, Wien, www.pensionsversicherung.at/cdscontent/load?contentid=10008.636761&version=1548746542 (8.4.2020).

Rürup, Bert; Huchzermeier, Dennis; Böhmer, Michael; Ehrentraut, Oliver 2014: Die Zukunft der Altersvorsorge vor dem Hintergrund der Bevölkerungsalterung und Kapitalmarktentwicklung, Düsseldorf, Gutachten erstellt vom Handelsblatt Research Institute und der Prognos AG für den Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e.V., https://www.prognos.com/uploads/tx_atwpubdb/140415_Prognos_HRI_Zukunft_der_Altersvorsorge_Studie__GDV_web.pdf (13.7.2020).

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2016: Siebtes Kapitel: Altersvorsorge: Drei-Säulen-Modell stärken, in: „Zeit für Reformen“, Jahresgutachten 2016/17, Wiesbaden, S. 288–341, https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/gutachten/jg201617/ges_jg16_17.pdf (13.7.2020).

Schiller, Christof 2019: Anstieg der Altersarmut in Deutschland: Wie wirken verschiedene Rentenreformen?, Policy Brief #2019/06, Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh, https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/user_upload/Policy_Brief_Rentensimulation_201906_deutsch.pdf (13.7.2020).

Statistisches Bundesamt 2014: Leben in Europa (EU-SILC): Einkommen und Lebensbedingungen in Deutschland und der Europäischen Union, Wirtschaftsrechnungen Fachserie 15 (3), https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Einkommen-Konsum-Lebensbedingungen/Lebensbedingungen-Armutgefaehrung/Publikationen/Downloads-Lebensbedingungen/einkommen-lebensbedingungen-2150300177004.pdf?__blob=publicationFile (25.6.2020).

Statistisches Bundesamt 2019: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit: Bevölkerungsfortschreibung auf Grundlage des Zensus 2011; https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Bevoelkerungsstand/Publikationen/Downloads-Bevoelkerungsstand/bevoelkerungsfortschreibung-2010130167004.pdf?__blob=publicationFile&v=4 (13.7.2020).

Stellpflug, Jürgen; Sternberger-Frey, Barbara; Tuchscherer, Claudia 2019: Das Vorsorgekonto: Basisprodukt für die private Altersvorsorge, Friedrich-Ebert-Stiftung, WISO Diskurs, Bonn, <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/15019-20190509.pdf> (13.7.2020).

Werdning, Martin 2016: Rentenfinanzierung im demographischen Wandel: Tragfähigkeitsprobleme und Handlungsoptionen, Arbeitspapier 05/2016 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Bochum, https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/download/publikationen/arbeitspapier_01_2014.pdf (13.7.2020).

Impressum:

© 2020

Friedrich-Ebert-Stiftung

Herausgeberin: Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik

Godesberger Allee 149/D-53175 Bonn

Fax 0228 883 9205, www.fes.de/wiso

Bestellungen/Kontakt: wiso-news@fes.de

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES). Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

ISBN: 978-3-96250-611-7

Titelmotiv: © picture alliance/Westend61

Gestaltung: www.stetzer.net

Druck: www.bub-bonn.de

Berufliche Bildung im Gesundheitswesen – Reformbedarfe und Handlungsvorschläge
WISO DISKURS – 06/2020

Progressive Pflegepolitik – Finanzierung, Beratung, Prävention, Personal (nur Onlinefassung)
WISO DIREKT – 23/2019

Einbeziehung von Beamt_innen in die Gesetzliche Rentenversicherung
WISO DIREKT – 20/2019

Warum Homöopathie keine Leistung der solidarisch finanzierten Krankenkassen sein sollte (nur Onlinefassung)
WISO DIREKT – 19/2019

Zwei Fliegen mit einer Klappe: Denkanstoß für eine Gesamtreform des Alterssicherungssystems
WISO DIREKT – 14/2019

Daseinsvorsorge, Teilhabe und Gute Arbeit – Perspektiven der Berichterstattung über Armut, Reichtum und Arbeitswelt
WISO DIREKT – 11/2019

Es ist Zeit für einen neuen Aufbruch! Handlungsbedarfe zur Reform der psychosozialen Versorgung 44 Jahre nach der Psychiatrie-Enquete
WISO DISKURS – 07/2019

Das Vorsorgekonto – Basisprodukt für die private Altersvorsorge
WISO DISKURS – 01/2019

Qualität in einem sektorenübergreifenden Gesundheitswesen – Über die Bedeutung der Qualität für eine gute gesundheitliche Versorgung
WISO DISKURS – 22/2018

Beschäftigtenpotenziale nutzen: Die beste Antwort auf die Alterung der Gesellschaft
WISO DIREKT – 14/2018

ZEIG – ein zielfokussiertes Evaluationstool für Innovationen im Gesundheitswesen
WISO DISKURS – 13/2018

Grundrente & Co. – Konzepte für eine bessere Alterssicherung bei Niedriglohn im Vergleich
WISO DIREKT – 08/2018

Digitalisierung politisch gestalten – Mehr. Besser. Anders. Für eine soziale Innovationspolitik
WISO DISKURS – 09/2018

