

Winfried Schmähl

**Warum ein Abschied von der
„neuen deutschen Alterssicherungspolitik“
notwendig ist**

ZeS-Arbeitspapier Nr. 01/2011

E-mail: w.schmaehl@t-online.de

Herausgeber:
Zentrum für Sozialpolitik
Universität Bremen
Mary-Somerville-Str. 5
28359 Bremen
Tel.: 0421/218-58500
Fax: 0421/218-58622
e-mail: srose@zes.uni-bremen.de
Redaktion: Dr. Christian Peters
<http://www.zes.uni-bremen.de>
ZeS-Arbeitspapiere
ISSN 1436-7203

Summary

Why a farewell to the „new German pension policy“ is necessary

In the beginning of this century several political decisions in pension policy were taken - there was “no alternative”, as politicians and many economists declared pointing at changing demographic and economic conditions. The new strategy will change the German pension landscape fundamentally. In this paper central elements and objectives of the new strategy and important effects are outlined, namely

- an increasing burden for old-age provision and a shift in the burden and risks
- on income in old-age and in particular growing poverty
- increasing income inequality
- the concept and structure of the statutory pension insurance, its political legitimacy and the public acceptance as well as possible changes in the fundamental structure of the pension scheme.

Finally some elements of an alternative strategy are outlined to avoid negative effects of the present political strategy as they are described in this paper. This alternative strategy is based on the objective to finance social insurance pensions that are substituting earnings and guarantee pensions above the means tested social assistance level for those who were for a long time integrated into the labour market on a full-time base. There should be a close link between contributions and pensions. And pensioners shall participate at economic development. Occupational and private provision for old-age is necessary, but should not substitute but supplement public pensions - which now is intended. If no change in public policy takes place, social pension insurance will become a highly redistributive scheme with a low level - as proposed by many economists as well as the World Bank. The result would be a public pension scheme much similar to the scheme that was first introduced in Germany in the late 19th century.

Presumably in the first half of the year 2011, a slightly modified version of the text at hand will be published by the Friedrich Ebert Stiftung.

Zusammenfassung

Anfang dieses Jahrhunderts wurden - angesichts sich ändernder demographischer und ökonomischer Bedingungen - als „alternativlos“ bezeichnete politische Entscheidungen getroffen, die die deutsche Alterssicherungslandschaft grundlegend verändern sollen und tiefgreifende Folgen für die Einkommenslage im Alter wie auch für das System der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) haben werden – sofern der eingeschlagene Weg weiter beschritten wird. In diesem Beitrag wird zuerst die „neue deutsche Alterssicherungspolitik“ hinsichtlich ihrer zentralen Elemente und Ziele charakterisiert, bevor auf wichtige sozial- und verteilungspolitische Wirkungen der Maßnahmen eingegangen wird. Die Darstellung konzentriert sich auf

- die steigende Höhe und veränderte Verteilung der Belastung für Altersvorsorge;
- die Einkommenslage im Alter und insbesondere Altersarmut;
- die steigende Ungleichverteilung der Alterseinkommen;
- das Konzept der GRV, deren politische Legitimation und Akzeptanz in der Bevölkerung und die mögliche Folge einer grundlegenden Systemtransformation der GRV.

Abschließend werden Elemente einer alternativen Strategie skizziert, um die in diesem Beitrag aufgezeigten negative Effekte zu vermeiden. Diese Strategie orientiert sich an der Zielvorstellung, dass in der GRV eine Rente mit Lohnersatzfunktion finanziert werden sollte, die bei längerem Vollzeitberuf zu einem deutlich über die steuerfinanzierte bedarfs- oder bedürftigkeitsgeprüfte (armutsvermeidende) Mindestsicherung hinausreichenden Leistungsniveau führt und zugleich eine Teilhabe der Rentner an der wirtschaftlichen Entwicklung auch während der Rentenlaufzeit realisiert, basierend auf einer engen Beziehung zwischen dem Vorsorgebeitrag und der Rentenleistung. Die unstrittig wichtigen Elemente der betrieblichen und privaten Alterssicherung sollten allerdings die GRV ergänzen und nicht – wie jetzt beschlossen – (zumindest partiell) ersetzen. Erfolgt dieses Umsteuern in der Politik nicht, so dürfte die GRV zu einer stark umverteilenden staatlichen „Basissicherung“ werden. Das entspräche auch Vorstellungen u.a. der Weltbank und vieler Ökonomen und ähnelte dem System, das Ende des 19. Jahrhunderts in Deutschland geschaffen wurde.

Vorliegender Text wird voraussichtlich noch im ersten Halbjahr 2011 in einer leicht veränderten Fassung von der Friedrich Ebert Stiftung veröffentlicht.

Inhalt

1	Zur Charakterisierung der „neuen deutschen Alterssicherungspolitik	7
2	Wichtige sozial- und verteilungspolitische Folgen der „neuen“ Alterssicherungspolitik	11
2.1	Steigende Gesamtbelastung für Versicherte – Entlastung für Arbeitgeber und für öffentliche Haushalte	11
2.2	Auswirkungen auf die Einkommenslage im Alter und steigende Altersarmut	12
2.3	Einkommensverteilung im Alter	16
2.4	Folgen für Konzeption, Legitimation und Akzeptanz einer gesetzlichen Rentenversicherung	17
3	Eine Alternative zur „neuen deutschen Alterssicherungspolitik“	19
	Literatur	23

1 Zur Charakterisierung der „neuen deutschen Alterssicherungspolitik“¹

Im ersten Jahrzehnt nach der Jahrtausendwende wurde durch politische Entscheidungen eine grundlegende Umgestaltung des deutschen Alterssicherungssystems ausgelöst, und zwar durch die neue 1998 siegreich aus der Bundestagswahl hervorgegangene „rot-grüne“ Bundesregierung unter Kanzler Schröder. Einige Ansatzpunkte dazu waren schon in der letzten Phase der Vorgängerregierung unter Kanzler Kohl deutlich geworden.² Doch der gezielte und ausgeprägte „Paradigmenwechsel“ in der Alterssicherungspolitik wurde nach dem Wahlsieg von der Nachfolgeregierung durchgesetzt. Diese „neue deutsche Alterssicherungspolitik“³ fand in mehreren Gesetzen, die seit 2001 erlassen wurden, ihren Niederschlag⁴. Es handelte sich um – wie der Bundesarbeitsminister in der ersten Regierung Schröder, Walter Riester geradezu pathetisch formulierte – eine „für unser Land überlebensnotwendige Reform“⁵.

Zentrale *Ziele* dieser Politik lassen sich wie folgt zusammenfassen⁶:

- (a) Es dominiert nun das Ziel der Beitragssatzstabilität für die gesetzliche Rentenversicherung (GRV), damit eine einnahmeorientierte Ausgabenpolitik. Damit ist die Abkehr von einem Leistungsziel für die Absicherung im Alter verbunden.⁷ Die Begrenzung und Stabilisierung des Beitragssatzes bezieht sich allerdings allein auf die GRV⁸, je-

¹ Dieser Beitrag fasst Überlegungen zusammen, die der Verfasser in verschiedenen Veröffentlichungen in den letzten Jahren entwickelt und vertreten hat. Er basiert in erheblichem Maße auf einem Aufsatz, der 2011 in dem neuen Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung (s. Schmähl 2011) erschienen ist und in dem ausführlich auf den Wandel in der Alterssicherungspolitik sowie den damit verbundenen Entscheidungsprozeß eingegangen wird.

² s. Oelschläger 2009.

³ s. Schmähl 2006. Den Begriff übernahm dann auch Hans Günter Hockerts für einen Aufsatz in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung (FAZ).

⁴ Altersvermögens- sowie Altersvermögensergänzungsgesetz 2001, Alterseinkünftegesetz 2004, Rentenversicherungs-Nachhaltigkeitsgesetz 2004, RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz 2007.

⁵ s. Riester 2004.

⁶ Auf die jeweiligen Begründungen und deren Beurteilung bin ich an anderer Stelle eingegangen. In diesem Beitrag bleibt die Alterssicherung des öffentlichen Dienstes ausgeklammert (siehe Schmähl 2001a).

⁷ Die angeblich bestehende Lebensstandardsicherung durch die GRV sei nicht mehr aufrecht zu erhalten, was notwendigerweise zusätzliche private Vorsorge erfordere. Riester betonte: „Weg von der Illusion, dass die gesetzliche Rente allein den Lebensstandard sichern könne...“ (Riester 2004, S. 7). Ähnlich auch Bert Rürup (s. Rürup 2000, S. 456). Er hebt am Regierungskonzept positiv hervor, dass dieses Abschied genommen habe „von der Vorstellung, durch ein einschichtiges, umlagefinanziertes Sozialrentensystem ein Versorgungsniveau zu gewährleisten, welches es erlaubt, im Prinzip den Lebensstandard der letzten Arbeitsjahre aufrechtzuerhalten.“ Diese Aussagen mögen zwar auf die politische Rhetorik zutreffen, nicht aber auf die Realität, da betriebliche und private Vorsorge seit Jahren für viele nicht nur ein Randdasein fristeten, sondern einen (wichtigen) Beitrag zu ihrem Lebensunterhalt im Alter leisteten.

⁸ Bei der Beurteilung der Höhe des Beitragssatzes sollten allerdings u.a. folgende Aspekte berücksichtigt werden: (a) Eine nicht adäquate Finanzierung der Hinterbliebenenrenten mit der Folge eines um etwa 3 Prozentpunkte „überhöhten“ Beitragssatzes (s. dazu weiter unten); (b) auf Grund der ungünstigen öko-

doch nicht auf die Höhe der Vorsorgebeiträge der privaten Haushalte insgesamt, die erforderlich wären, wenn das bisherige Sicherungsniveau erhalten bleiben soll. Diese müssten nämlich deutlich steigen. Zentral für die Begrenzung allein der GRV-Beiträge war das Argument, die Lohnnebenkosten dürfen angesichts sonst höherer Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung nicht weiter steigen, da sonst negative Beschäftigungseffekte und verschlechterte internationale Wettbewerbsbedingungen der deutschen Unternehmen eintreten würden⁹.

- (b) Die Entwicklung der Renten aus der GRV wird von der Lohnentwicklung abgekoppelt.¹⁰ Dazu dienen insbesondere verschiedene, in die Rentenberechnungs- und –anpassungsformel eingebaute „Faktoren“ (sogenannter „Riester-“, und „Nachhaltigkeitsfaktor“) wie auch die beitragsbefreite Entgeltumwandlung.¹¹ Damit bleiben die Renten tendenziell immer weiter hinter der allgemeinen Lohn- und Einkommensentwicklung zurück und verlieren an Realwert.¹²
- (c) Die umlagefinanzierte Alterssicherung soll – zumindest partiell - durch (geförderte) kapitalmarktabhängige Alterssicherung ersetzt werden. Betriebliche und private Alterssicherung dienen nicht mehr – wie bislang – primär der Ergänzung der umlagefinanzierten Alterssicherung. Die verringerten GRV-Beiträge sollen sich zudem positiv auf die private Vorsorge insbesondere Jüngerer auswirken¹³ und vermehrt Altersvorsorge über Kapitalmärkte lenken. Private Vorsorge werde durch das Senken des Leistungsniveaus in der GRV immer notwendiger.
- (d) Die Hinterbliebenenversorgung in der GRV soll schrittweise auslaufen.

Die Richtung der Reform entsprach dem seinerzeit herrschenden „Zeitgeist“, der seinen Ausdruck (auch auf europäischer Ebene und in vielen Ländern) fand

- in einem Zurückdrängen des Staates als Leistungserbringer¹⁴,
- damit verringerten öffentlichen Ausgaben und der zu ihrer Finanzierung benötigten Abgaben, vor allem der Arbeitgeberbeiträge¹⁵,

nomischen Situation in Ostdeutschland beträchtliche Transfers von West nach Ost innerhalb der GRV im Ausmaß von rund einem Beitragspunkt.

⁹ Letzteres ist allein angesichts der hohen deutschen Exportüberschüsse wenig überzeugend.

¹⁰ Ein Thema, das auch in anderen Zweigen der Sozialversicherung zunehmend Bedeutung erlangte, insbesondere in der Krankenversicherung, bei der im Unterschied zur GRV jedoch keine Beziehung zwischen individueller Beitrags- und Leistungshöhe besteht. Ein solches Abkoppeln wird auch verschiedentlich damit begründet, dass Sozialbeiträge nichts anderes als eine Steuer auf Arbeit seien und damit beschäftigungspolitisch negativ wirken. So der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in seinem Gutachten von Herbst 2002 oder der seinerzeitige Präsident der Deutschen Bundesbank, Ernst Welteke.

¹¹ s. Winfried Schmähl; Angelika Oelschläger 2007.

¹² So, was nicht unrealistisch ist, wenn die Inflationsrate die aus der veränderten Rentenformel folgende Erhöhung der Bruttorenten – und noch mehr die der Nettorenten (nach Abzug von Steuern und Sozialbeiträgen) - übersteigt.

¹³ Dies wiederum wurde mit dem Aspekte der „Generationengerechtigkeit“ und der Angleichung von „Renditen“ für (Geburts-)Kohorten begründet. Siehe dazu u. a. Bäcker 2004, Schmähl 2001b/c.

¹⁴ Eventuell verbunden mit mehr staatlicher Aktivität in Form des Regulierens – wie dies an der geförderten Privatvorsorge deutlich wird.

-
- in Privatisierung und Deregulierung vor allem auch des Finanzmarktes, angesichts einer überaus großen Wertschätzung des Finanzsektors als treibender Kraft der wirtschaftlichen Entwicklung.

Eine der seinerzeit erwarteten und erwünschten Folgen der politischen Entscheidungen war: Die für ihr Alter sparenden „Baby-Boomer werden „den europäischen Börsen in den nächsten 10 bis 15 Jahren einen Super-Liquiditätszyklus (bescheren).“¹⁶ Das Reformkonzept hat durch die Einschnitte in der GRV eine Vorsorgelücke aufgerissen, die durch private Vorsorge geschlossen werden soll. Damit wurde den Interessen von Finanzmarktakteuren entsprochen, die offenkundig zu den Gewinnern der neuen Alterssicherungspolitik gehören. Mit den politischen Weichenstellungen – auch in Verbindung mit veränderten Bedingungen im Erwerbsleben - sind langfristig tiefgreifende Veränderungen im Hinblick auf die Lohnersatzfunktion der GRV-Rente verbunden wie auch für eine ausreichende Alterssicherung vieler Menschen. Allerdings erklärte Minister Riester nach Verabschiedung des als „Jahrhundertreform“ gepriesenen Gesetzgebungswerks des Jahres 2001: „Jede Rentnerin und jeder Rentner wird jetzt und in Zukunft mehr Renten erhalten als nach altem Recht“¹⁷. Zweifel an dieser Aussage fanden „im politischen Raum“ seinerzeit keinen Widerhall, zumal faktisch dieser „Paradigmenwechsel“ in einer Art informeller großer Koalition zustande kam, da CDU und FDP gleichfalls für eine Senkung der Rentenniveaus und einen Ausbau kapitalmarktabhängiger Alterssicherungselemente waren.

Durchgesetzt wurde der „Paradigmenwechsel“ in einem Zusammenwirken von Politikern mit Wissenschaftlern in ihrer Funktion als Experten, Berater und z. T. als Lobbyisten, den Aktivitäten der „Finanzindustrie“ sowie von ihr unterstützter Einrichtungen sowie mit Medien, die zum einen immer wieder die Umlagefinanzierung als „tickende Zeitbombe“ charakterisierten, andererseits dem Thema Finanzprodukte und ihren (angeblich unbezweifelbaren) positiven Effekten gerade für die Alterssicherung breiten Raum gaben.¹⁸ Bezeichnenderweise führte die ARD seinerzeit auch die Börsenberichterstattung vor den 20-Uhr-Nachrichten ein. Insgesamt kam zu einer weitgehend uniformierten veröffentlichten Meinung, bei der Alternativen gar nicht mehr zur Diskussion standen, wurde doch der eingeschlagene Weg von Politikern als „alternativlos“ bezeichnet, was in den Medien auch gar nicht mehr „hinterfragt“ wurde.

¹⁵ Wobei den Wirkungen der Arbeitgeberbeiträge auf die Lohnkosten in der politischen Diskussion eine weitaus zu große Bedeutung zugeschrieben wurde, was selbst Walter Riester, aber erst nach seinem Ausscheiden aus dem Amt, zugestand: „Die Bedeutung der Lohnnebenkosten wird absolut überschätzt“ (s. Riester 2005), s. hierzu auch Schmähl 2009.

¹⁶ s. Financial Times vom 8. Juni 2001.

¹⁷ Zitiert nach Heinz Schmitz, Bericht aus der Hauptstadt, DAngVers 2001, S. 215. Dieser positiven Wertung folgt der Sozialbeirat in seinem Sondergutachten zur Rentenreform, BTDr. 14/5394 vom 13.2.2001, Tz. 18, wenn er schreibt: „Unstreitig ist [...], dass es nach einer entsprechend langen Ansparphase und bei Ausschöpfung des Förderrahmes gelingen kann, die Leistungsrücknahmen bei der gesetzlichen Renten sogar mehr als zu kompensieren. Damit wird im Vergleich zu einer Fortschreibung des Status quo die Alterssicherung für den Einzelnen bei einer nicht wesentlich höheren Belastung nachhaltig besser.“

¹⁸ s. Hockerts 2010 und Wehlau 2009.

Ob mit diesem Paradigmenwechsel für die meisten Bürger dieses Landes, junge und ältere, der „richtige“ Weg eingeschlagen wurde, darüber gehen inzwischen die öffentlich artikulierten Meinungen auseinander. Nicht ohne Grund hat – nachdem die politischen Entscheidungen gefallen waren – das Thema künftiger Altersarmut geradezu Konjunktur erhalten, wobei allerdings Verfechter der bisherigen Politik davor warnen, die realisierten Reformschritte zu stoppen oder gar rückgängig zu machen, sondern vielmehr Maßnahmen vorschlagen, die zu einer weiteren Transformation insbesondere der GRV und des gesamten Alterssicherungssystems beitragen.

Seit Ende der 1990er Jahre war die politische, wissenschaftliche sowie öffentliche Diskussion auf wenige Aspekte begrenzt worden – den Beitragssatz der GRV, das sogenannte „Eckrentenniveau“ sowie ein Gesamtversorgungsniveau aus unterschiedlichen Alterseinkünften und auf Renditen für „Generationen“ (Geburtskohorten). Dies bezieht sich auf die Verteilung *zwischen* Kohorten. Ausgeklammert blieb bewusst das hohe Maß an Heterogenität z.B. der Einkommenslage *innerhalb* von „Generationen“ (also die personelle Verteilung).¹⁹ Damit wurde auch gezielt die Gefahr wieder steigender Altersarmut aufgrund des Zusammenspiels politischer Weichenstellungen mit Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt und im Arbeitsleben ausgeblendet.²⁰ *Nachdem* dann die tiefgreifenden Eingriffe erfolgt waren, wurde in Werbemaßnahmen von Banken und Versicherungen, aber auch in Äußerungen mancher Politiker und Wissenschaftler betont, nun müsse wieder mit steigender Armut im Alter gerechnet werden, sofern nicht ausreichend *privat (!)* vorgesorgt werde. Als es noch um die Durchsetzung der Reformen der Jahre 2001 und 2004 ging, wurde die Möglichkeit künftiger Altersarmut (also des vermehrten Angewiesenseins auf bedürftigkeitsgeprüfte Transferzahlungen) wie auch steigender Einkommensungleichheit im Alter entweder bestritten oder totgeschwiegen²¹. Basierend auf einer Ankündigung im Koalitionsvertrag

¹⁹ Wenig beachtet wird generell das hohe Maß an Heterogenität z.B. hinsichtlich der Einkommenslage sowohl von Personen als auch Haushalten. Dies ist auch bei der Analyse der Wirkungen von veränderten Rahmenbedingungen und Maßnahmen zu berücksichtigen. Siehe dazu jedoch frühzeitig Veröffentlichungen vor über personelle Verteilungseffekte.

²⁰ Es lagen jedoch frühzeitig Veröffentlichungen vor über (negativ zu bewertende) personelle Verteilungseffekte durch Veränderungen im Alterssicherungssystem, so z. B. im 3. Altenbericht der Bundesregierung (s. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2000). Dort wurden anhand einer Simulationsstudie Folgen einer Senkung des Netto-Eckrentenniveaus um 6 Prozentpunkte (von 70 auf 64%) dargestellt mit ihren unterschiedlichen Wirkungen je nach Einkommensschicht, Haushaltstyp und Bedeutung der GRV-Rente im Haushaltseinkommen. Errechnet wurde eine Zunahme der Empfänger von Sozialhilfeleistungen um etwa ein Viertel im Westen und etwa einem Drittel im Osten. Solche Analysen und Aussagen fanden, als es um die Begründung und Realisierung des „Paradigmenwechsels“ ging, allerdings in Politik, Medien und dem „mainstream“ der ökonomischen Wissenschaft keine Beachtung (s. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2000).

²¹ Diese Konsequenz einer Senkung des Leistungsniveaus in der GRV wurde u.a. von dem die Regierung dann in verschiedenen Funktionen beratenden Finanzwissenschaftler Bert Rürup – übereinstimmend mit der offiziellen politischen Position – bestritten: „Unzutreffend“ – so Rürup – „ist es ..., dass durch die geplante Absenkung des (Zugangs-)Rentenniveaus auf 64% sich auch für langjährig Versicherte eine Sozialhilfebedürftigkeit einstellen würde Selbst wenn man – entgegen den Erfahrungen – unterstellt, dass die Sozialhilfesätze entsprechend der Lohnentwicklung fortgeschrieben würden, würde kein langjährig Versicherter, der während seines Erwerbslebens nicht über längere Zeit Sozialhilfe bezogen hat, als Folge dieser Niveauabsenkung in den Sozialhilfebereich abrutschen“ (s. Rürup 2000:

der seit Herbst 2009 regierenden „schwarz-gelben“ Koalition soll sich ab 2011 nun eine Regierungskommission dieses Themas annehmen. Im zuständigen Bundesministerium wird hierzu ein spezielles Referat eingerichtet.

2 Wichtige sozial- und verteilungspolitische Folgen der „neuen“ Alterssicherungspolitik

Im folgenden werden kurz wichtige sozial- und verteilungspolitische Wirkungen dargelegt, ohne dabei auf Details einzugehen. Aus den dabei deutlich werdenden tiefgreifenden Folgen zieht der Autor den Schluß, daß es höchste Zeit ist für eine Abkehr von dem in der Alterssicherungspolitik eingeschlagenen Weg. Deshalb werden daran anschließend Grundzüge einer Neu- und Rückbesinnung auf zentrale Aufgaben sozialer Sicherung für und im Alter sowie dazu geeignete Maßnahmen skizziert.

Die Darstellung ist auf vier sozial- und verteilungspolitische Problemkomplexe konzentriert:

- Höhe und Verteilung der Belastung für Altersvorsorge;
- Einkommenslage im Alter und insbesondere Altersarmut;
- Ungleichverteilung der Alterseinkommen;
- Konzept der GRV, politische Legitimation und Akzeptanz der GRV in der Bevölkerung und als Folge eine mögliche grundlegende Systemtransformation der GRV .

2.1 Steigende Gesamtbelastung für Versicherte – Entlastung für Arbeitgeber und für öffentliche Haushalte

Eine Folge der getroffenen Maßnahmen ist, dass die Versicherten (die Privathaushalte) insgesamt durch GRV-Beitrag plus erforderlicher privater Vorsorge für lange Zeit finanziell stärker direkt belastet werden, als dies bei *gleichem* Sicherungsniveau allein durch den Beitrag zur GRV der Fall wäre. Dieser Tatbestand wird immer noch zu wenig beachtet. Er zeigt, dass die Aussage, „soziale Sicherung sei nicht mehr bezahlbar“, einseitig und nicht haltbar ist, denn die Bürger sollen sich die soziale Sicherung ja durchaus „leisten“ und dafür zusätzliche Mittel aufbringen.

Die Höhe der Gesamtbelastung für Altersvorsorge steigt also durch die politischen Entscheidungen, und zwar unabhängig von der Tatsache, dass in einer alternden Bevölkerung die „Alterssicherung“ – einschließlich Absicherung im Krankheits- und Pflegefall in der Altersphase – höhere Aufwendungen erfordert. Zugleich verschieben sich – was demgegenüber weithin bekannt ist – die Verteilung der Zahllasten zwischen Arbeitgebern und

455) – wobei den 64% nach bislang üblicher Definition (bei der die geförderte freiwillige Vorsorge nicht als den Nettolohn mindernd berücksichtigt wurde) knapp 61% (60,76%) entsprachen, VDR aktuell, 6. Juli 2000 (Nettorentenniveau nach dem Regierungskonzept).

Versicherten wie auch damit verbundene Risiken. Diese Entwicklung existiert auch in der gesetzlichen Krankenversicherung und wird durch die Deckelung des Arbeitgeberbeitrags ab 2011 und die Verlagerung zusätzlichen Finanzbedarfs auf Zusatzbeiträge der Versicherten immer ausgeprägter werde. Selbst wenn man unterstellen würde, dass alle Arbeitgeberbeiträge in vollem Umfang auf die Arbeitnehmer rückgewälzt werden – eine zwar in ökonomischen Modellanalysen häufig verwendete, allerdings unrealistische Annahme, da zumindest vielfach Vorwälzung über die Preise und damit auf alle Haushalte, und nicht nur die der Arbeitnehmer, anzunehmen ist -, bleibt es bei der insgesamt höheren Gesamtbelastung der Versicherten. Diese wird auch durch die (steuerfinanzierte) Förderung bei Privatsorge oder die Effekte bei der Entgeltumwandlung nicht kompensiert, zumal diese Förderung nicht allen zugute kommt.

2.2 Auswirkungen auf die Einkommenslage im Alter und steigende Altersarmut

Die neue deutsche Alterssicherungspolitik hat tiefgreifende Folgen sowohl für die Einkommenslage als auch die Einkommensverteilung im Alter (s. hierzu 2.3). Wären die bereits beschlossenen gesetzlichen Maßnahmen, die stufenweise ihre Wirkung entfalten sollen, bereits voll wirksam, so würde z.B. eine GRV-Rente von 1.200 Euro (was etwa der so genannten „Eckrente“ – vor Abzug von Kranken- und Pflegeversicherungsbeitrag – in Westdeutschland im Jahre 2008 entsprach) nur noch etwa 900 Euro betragen, also *ein Viertel* weniger – sofern allerdings die Rente „abschlagfrei“ bezogen wird (was längerfristig erst ab 67 der Fall sein soll).

Geht man davon aus, dass zum Erreichen einer armutsvermeidenden Grundsicherung – wie heute – ein Einkommen in Höhe von rd. 40% des durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelts erforderlich ist, dann benötigte ein Durchschnittsverdiener, um im Alter von 65 eine Rente in Höhe dieser „Armutsgrenze“ zu erhalten, z.B. 2030 – unter Berücksichtigung der beschlossenen stufenweisen Anhebung des abschlagfreien Rentenalters von 65 auf 67 Jahre²² – mindestens rd. 37 Beitragsjahre (also 37 Entgeltpunkte - EP); im Alter von 67 (abschlagfrei) rd. 35 EP. Anders ausgedrückt: Selbst ein Durchschnittsverdiener würde erst nach 35 Beitragsjahren auf eine GRV-Rente in Höhe der Grundsicherung (also des Sozialhilfeniveaus) kommen, wenn er mit 67 in Rente geht.²³ Wer, über den gesamten Versicherungsverlauf betrachtet, jedoch unterdurchschnittlich verdiente – der Regelfall bislang bei Frauen –, wird dann z.B. bei einem Lohnniveau von Dreiviertel des Durchschnitts fast 47 Jahre Beiträge zahlen müssen, um im Alter von 67 eine Rente in Höhe der armutsvermeidenden

²² Bei unveränderter Höhe des Abschlags von 3,6% pro Jahr.

²³ Im Jahre 2004 hatten z.B. bei neu „zugegangenen“ Altersrenten 89% der Frauen im Westen und 69% im Osten Rentenansprüche, die unter 35 Entgeltpunkten lagen oder diese gerade erreichten. Ohne weitere Einkünfte wären dies also Fälle für die armutsvermeidende Sozialhilfe bzw. Grundsicherung im Alter. Bei Männern ist der Prozentsatz geringer: 37% im Westen und 25% im Osten. Bemerkenswert ist zugleich, dass der Anteil derjenigen, die nicht über mehr als 35 Entgeltpunkte verfügen, im Zeitablauf bereits jetzt steigt.

Sozialhilfe (Grundsicherung) zu erhalten, auf die auch ohne jede Vorleistung Anspruch besteht..

Gegen diese Argumentation wurde offiziell wie auch von Politikberatern eingewandt, die Entwicklung der Sozialhilfe-Regelsätze sei an die des „aktuellen Rentenwertes“ (ARW) gekoppelt. Wenn die Sozialhilfe (Grundsicherung) in gleichem relativen Umfang reduziert werde wie das Leistungsniveau in der GRV, dann bleibe der heutige Abstand zur Sozialhilfe bestehen.²⁴ Doch bei einer Reduktion der Sozialhilfe um z.B. ein Viertel kann nicht mehr von einer armutsvermeidenden Leistung gesprochen werden.²⁵ Abgesehen davon wurde nur zwischen den Erhebungsjahren der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) der Regelsatz an die Entwicklung des ARW gekoppelt (und blieb bei dessen Konstanz auch unverändert). Dies stellt – so das Bundesverfassungsgericht in einem Urteil vom 9. 2. 2010 – einen „sachwidrigen Maßstabswechsel“ dar, der „zur realitätsgerechten Fortschreibung des Existenzminimums nicht tauglich (ist)“.²⁶ Je nach der künftigen konkreten Ausgestaltung der Anpassung des Existenzminimums kann es – zumal angesichts des Wirkens der „Dämpfungsfaktoren“ in der Rentenanpassungsformel – dazu kommen, dass die Rente schwächer als das Existenzminimum steigt und damit der Abstand zur Sozialhilfe noch geringer wird.

Neben den Folgen der *generellen Reduktion* des Leistungsniveaus in der GRV – ausgedrückt im ARW und damit dem Wert eines Entgeltpunktes – kommt es für den Einzelnen außerdem darauf an, was für ihn künftig *individuell* an Ansprüchen (Entgeltpunkten) überhaupt erreichbar ist. Hier zeigen sich bereits jetzt – bei einem Vergleich von Zugangsrenten – deutlich negative Veränderungen. Bereits heute wirkt sich die verschlechterte Arbeitsmarktlage bei Rentnern aus: So erfolgten 2008 Abschlüsse bei neu „zugegangenen“ Versichertenrenten in der westdeutschen Rentenversicherung im Umfang von über 50% bei Männern wie Frauen. In Ostdeutschland wurden sogar rd. 69% der Zugangsrenten nach einem Abschlag von der vollen Rente gezahlt; bei Frauen waren es über 84%. Die Abschläge von der vollen Rente betragen im gesamtdeutschen Durchschnitt fast 14%.

Künftige Alterseinkünfte werden weitaus mehr als die jetzigen Renten von den verschlechterten Arbeitsmarktbedingungen negativ betroffen sein. Was sich bislang als Folge von Arbeitslosigkeit bei Alterseinkünften abzeichnet, dürfte erst die „Spitze des Eisbergs“ sein. Denn während der Arbeitslosigkeit sinken die Rentenansprüche drastisch, zumal auch Leistungsempfänger der Bundesagentur für Arbeit künftig immer geringere Ansprüche erhalten: Die Bezugsdauer von Arbeitslosengeld I wurde verkürzt und bei Bezug von Arbeitslosen-

²⁴ Im Jahresgutachten 2006/2007 des Sachverständigenrats wird inzwischen allerdings die hier vertretene Sichtweise im Prinzip akzeptiert. Es heißt dort, im Jahre 2030 seien 30 Entgeltpunkte erforderlich, damit eine GRV-Rente gerade das Niveau der Grundsicherung erreicht.

²⁵ Bereits heute wird vielfach die Armutsgrenze als zu niedrig bezeichnet, so hielt z.B. der Paritätische Wohlfahrtsverband für 2004 er eine Anhebung der Regelsätze um 19% für notwendig (s. Becker/Hauser 2006).

²⁶ Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu Arbeitslosengeld II (das sogar offiziell als „Hartz IV“ bezeichnet wird) und Sozialgeld für Kinder, 1 BvL 1/09, 62f.

geld II gab es nur noch minimale Rentenansprüche²⁷. 2010 wurde der Beitrag des Bundes für AlgII-Bezieher sogar vollständig gestrichen. Sofern ein Wiedereinstieg ins Erwerbsleben gelingt, ist der erzielbare Lohn und damit wiederum die Anspruchsgrundlage für die Renten vielfach niedriger als bei ununterbrochener Beschäftigung. Damit ergeben sich im Falle von Arbeitslosigkeit beträchtliche Einschnitte bei individuellen Rentenansprüchen. Während der Arbeitslosigkeit werden auch keine Betriebsrentenansprüche erworben und im Zweifel ist auch kaum private Altersvorsorge möglich.

Diese Konsequenzen veränderter Erwerbsverläufe²⁸, der Zunahme gering entlohnter Tätigkeiten, von Formen z. T. prekärer Selbständigkeit sowie insbesondere gestiegener Arbeitslosigkeit für die individuell erreichbaren Rentenansprüche (Entgeltpunkte) treffen zusammen mit einem immer weiter sinkenden Leistungsniveau in der GRV.

Wenn man für die Zukunft einmal Abschläge von der vollen Rente in Höhe von 10% unterstellt und gleichzeitig berücksichtigt, dass durch die politischen Entscheidungen das Leistungsniveau (gemessen am durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelt) generell um ein Viertel reduziert wird, dann bedeutet dies eine *Einbuße von knapp einem Drittel* im Vergleich zu einer abschlagfreien Rente bei dem gegenwärtigen Leistungsniveau. Und dies bezieht sich dann ggf. sogar auf eine niedrigere Summe individueller Ansprüche (Entgeltpunkte).

In einer Simulationsstudie unter Berücksichtigung von veränderten Erwerbsverläufen und politischen Entscheidungen wurden für die Altersrenten der Geburtsjahrgänge 1937 bis 1971 zum Zeitpunkt des Rentenbeginns – also ohne Entwicklung im weiteren Verlauf der Rentenphase – „dramatische“ Reduzierungen der Rentenansprüche, insbesondere für Jüngere in Ostdeutschland errechnet.²⁹ Danach werden die durchschnittlichen Bruttorenten männlicher Altersrentner der Kohorten 1967-71 um 40% niedriger sein als die der Kohorten 1942-1946. Zusätzlich muss man jedoch berücksichtigen, dass sowohl die Steuer- als auch die Beitragsbelastung im Rentenalter steigen wird.

Für die Frage, ob jemand sozialhilfebedürftig wird, ist allerdings nicht allein die Versichertenrente aus der GRV maßgebend. Betrachtet man zunächst *Alleinstehende* (und deren laufende Einkünfte), so kommt es u.a. darauf an, ob auch eine zusätzliche Hinterbliebenenrente bezogen wird, sowie, ob und in welchem Umfang Leistungen aus der privaten und/oder betrieblichen Alterssicherung erfolgen. Im *Haushalt* kommt es darauf an, ob weitere Einkommensbezieher vorhanden sind und wie hoch deren Einkommen ist. Angesichts steigender Erwerbsbeteiligung von Frauen kann davon ausgegangen werden, dass im Vergleich zu früher im Haushalt in höherem Maße weitere Alterseinkünfte vorhanden sein werden. Auch wird sich bei Frauen in Zukunft die erhöhte Anrechnung von Erziehungsjahren vermehrt

²⁷ Im September 2005 waren 37% aller Arbeitslosen „Langzeitarbeitslose“ (1,6 Millionen) und von diesen drei Viertel Bezieher von Arbeitslosengeld II (also rund 1,2 Millionen). Die Chancen der Wiedereingliederung sind für Langzeitarbeitslose weitaus geringer als für Kurzeitarbeitslose.

²⁸ Konstatiert wird in der Literatur, dass kontinuierliche Erwerbsverläufe im Vergleich zu früher seltener geworden sind (s. u.a. Dudler/Müller 2006, Schmähl 2010a).

²⁹ s. Geyer/Steiner 2010.

positiv auf die Rentenhöhe auswirken. Allerdings bestehen sowohl bei GRV-Renten als auch Betriebsrenten beträchtliche geschlechtsspezifische Unterschiede. Da im unteren Einkommensbereich und bei längerer Arbeitslosigkeit auch die *Sparfähigkeit* sehr begrenzt ist (und es inzwischen auch einen erheblichen Anteil überschuldeter Haushalte gibt) und zudem im unteren Einkommensbereich die *Vorsorgebereitschaft* angesichts der Zukunftsperspektive in der Alterssicherung und der Existenz bedarfs- und bedürftigkeitsgeprüfter Transferzahlungen (lohnt sich überhaupt Vorsorge?) negativ beeinflusst werden dürfte, besteht generell die Gefahr wieder steigender Altersarmut.

Darauf deutet bereits jetzt die Entwicklung der Zahl der Empfänger von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung hin, die seit Einführung im Jahre 2003 bis 2008 um rd. 75% gestiegen ist und (2008) 768 000 Personen umfasst.

Angesichts der verschiedenen Einflussfaktoren ist es schwierig zu quantifizieren, wie viele Personen bzw. Haushalte Grundsicherung im Alter benötigen werden. Z.B. sagen Daten zur Nutzung der geförderten Privatvorsorge auf der Grundlage der (gestiegenen) Zahl von Verträgen – auch im unteren Einkommensbereich – noch nichts darüber aus, in welchem Maße hierdurch eine die GRV-Einschnitte kompensierende Funktion erreicht wird, denn

- der Deckungsgrad liegt weit unter 100% und
- es ist nicht bekannt, ob tatsächlich von denjenigen, die die subventionierte Vorsorge nutzen, dies in „ausreichendem“ Maße erfolgt; hierzu fehlen bislang aussagekräftige Daten³⁰;
- der Hinweis, dass eine große Zahl von Personen im unteren Einkommensbereich subventioniert spare, sagt nichts über ihren Anteil an allen Personen/Haushalten mit geringem Einkommen aus, also den Verbreitungsgrad in diesem Einkommensbereich.

Angesichts der künftig absolut steigenden Zahl von Rentnern ist aus heutiger Sicht zu erwarten, dass auch die Zahl der Grundsicherungsempfänger deutlich steigen dürfte. Zugleich nimmt damit die Gefahr zu, dass private Vorsorge Altersarmut nicht verhindert und sich angesichts bedürftigkeitsgeprüfter Leistungen schließlich nicht gelohnt hat.³¹ Die Situation in Großbritannien liefert hierzu Anschauungsmaterial, das auch in der deutschen Diskussion beachtet werden sollte. Denn wenn im Haushalt nicht in ausreichendem Maße weitere Einkünfte verfügbar sind, kann es dazu kommen, dass die eigene private Vorsorge die Sozialhilfebedürftigkeit nicht verhindert und die eigene Einkommenslage nicht verbessert.³² Als auf diese nicht neue Erkenntnis in einem Beitrag des Fernsehmagazins „Monitor“ (am 10.1.2008) hingewiesen wurde, löste dies überaus kritische, ja polemische Reaktionen

³⁰ s. Hagen/Reisch 2010. Hinsichtlich der Ausgestaltung bemängelt Andreas Oehler u.a. mangelnde Transparenz (s. Oehler 2009).

³¹ Auch die OECD wies darauf hin, dass – selbst unter Berücksichtigung privater und betrieblicher Altersvorsorge – das Niveau der Alterssicherung in Deutschland durch die Reformen spürbar sinken wird und gerade im unteren Einkommensbereich die Gefahr von Altersarmut steigt (siehe OECD 2007).

³² Daraus erwachse ein „Akzeptanzproblem [...] der Alterssicherung insgesamt.“ (siehe Thiede 2005).

aus.³³ Um eine Anrechnung der geförderten Privatvorsorge auf die Grundsicherung zu verhindern wurde inzwischen u.a. gefordert, keine oder eine nur anteilige Anrechnung auf die Sozialhilfe vorzusehen oder durch einen steuerfinanzierten Zuschlag für langjährig GRV-Versicherte das Einkommen über die Sozialhilfeschwelle zu heben.³⁴

Als Gründe für die nun nicht mehr gelegnete Gefahr künftig wieder wachsender Altersarmut werden in der öffentlichen Diskussion Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt und in Erwerbsverläufen genannt, aber nicht die mit den Reformmaßnahmen verbundenen Folgen. Vielmehr wird von denjenigen, die sich besonders für einen „Paradigmenwechsel“ eingesetzt hatten, davor gewarnt, die seinerzeit getroffenen Entscheidungen in Frage zu stellen.³⁵ Generell gehen die verschiedenen in jüngerer Zeit gemachten Vorschläge, wie man unter den neuen Bedingungen die GRV „armutsfest“ machen könne, immer von den politisch beschlossenen Einschnitten in das Leistungsrecht aus und unterstellen, diese könne man nicht ändern.³⁶ Doch die Probleme, die man nun durch alle möglichen Vorschläge neutralisieren möchte, die entstehen nicht zuletzt auch durch die bereits beschlossenen Einschnitte im Rentenrecht.

Die nun implementierte Konzeption – insbesondere die verschiedenen Faktoren der Rentenformel – bergen in sich die Gefahr, dass für längere Zeit faktisch der Abschied von einer dynamischen, an die allgemeine Einkommensentwicklung gekoppelten Rente eingeläutet wird, mit der Folge, dass die Renten in ihrem Realwert und in Relation zum allgemeinen Einkommensniveau immer weiter zurückbleiben.

2.3 Einkommensverteilung im Alter

Absehbar ist, dass die Einkommensverteilung im Alter zunehmend ungleicher wird. Zu den Gründen zählt nicht nur, dass in der Beschäftigungsphase die Verteilung der Markteinkommen ungleicher wird³⁷, was sich gleichfalls auf die Verteilung der Alterseinkünfte auswirken wird, sondern auch, dass die in der GRV angelegten Ausgleichselemente – z.B. für Phasen von Arbeitslosigkeit oder Kindererziehung – bei reduziertem generellen Leistungsniveau an Bedeutung verlieren. Bei privater Vorsorge können zudem die erzielbaren Netto-Renditen je nach Anlageentscheidung recht unterschiedlich sein. Auch das trägt – neben

³³ Die Bundesvereinigung der Arbeitgeber sah darin einen „Aufruf zum Sozialleistungsmissbrauch“ (Tagesspiegel v. 14.1.2008), die FAZ eine „heftige Attacke gegen die Riester-Rente“ (FAZ v. 12.1.2008), zudem drücke sich darin eine „zynisch-pessimistische Grundeinstellung“ aus (so das zuständige Bundesministerium), „Geringverdiener“ werden dazu verleitet, sich dauerhaft auf das Sozialamt zu verlassen (so Walter Riester).

³⁴ s. z.B. Tagesspiegel v. 2. und 3.1.2008.

³⁵ Dazu gehört der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung wie auch einige seiner gegenwärtigen oder früheren Mitglieder.

³⁶ Siehe zum Überblick Loose/Thiede 2007.

³⁷ So die OECD in ihrem „Beschäftigungsausblick 2007“, was sich mit neueren Ergebnissen des DIW deckt (s. Bach/Steiner 2007)

unterschiedlich verteilter Vorsorgefähigkeit und Vorsorgebereitschaft – zu steigender Einkommensungleichheit bei.

Auch die Subventionierung von Privatvorsorge kann ein weiterer Grund sein, ist diese doch – absolut gesehen – für diejenigen mit höherem Einkommen am attraktivsten. Andererseits tragen z. B. alle Steuerzahler – insbesondere bei indirekten Abgaben – zur Finanzierung bei, auch diejenigen, die von der Subventionierung nicht profitieren (können), sei es aus systematischen Gründen (wie beispielsweise Rentner oder sonstige Nichterwerbstätige) oder insbesondere wegen mangelnder finanzieller Mittel.

Während Alters- und Invaliditäts-Rentner und rentennahe Jahrgänge die Einbußen bei der GRV durch Privatvorsorge oder Entgeltumwandlung nicht oder kaum kompensieren können, wird für jüngere Jahrgänge die Vorteilhaftigkeit der neuen Alterssicherungspolitik betont, können sie doch mehr privat Vorsorgen, da die Beitragsbelastung in der GRV sinke - zudem bei höheren Renditen. Doch zeigt sich, dass selbst bei überaus optimistischen Annahmen (z.B. durchgängiger Erwerbsbeteiligung und voller Ausschöpfung der Förderung) dennoch vielfach die Nettoalterseinkünfte unter denen liegen werden, die ohne die jetzigen Reformmaßnahmen erreicht worden wären.³⁸ Dazu trägt zum einen die höhere Besteuerung von Alterseinkünften bei (mit einem während der Rentnerphase unverändert hohen absoluten Renten-Freibetrag) wie auch die Tatsache, dass Privatrenten in der Regel nicht dynamisch sind³⁹ - Aspekte, die bislang wenig Beachtung finden. Damit kann sich während der Rentenlaufzeit ein zunehmendes Zurückbleiben der Alterseinkünfte im Vergleich zur allgemeinen Einkommenslage ergeben sowie ein Kaufkraftverlust. Demgegenüber steigen mit zunehmendem Alter tendenziell die Ausgaben bei Krankheit und Pflegebedürftigkeit.⁴⁰ Der Einkommensbedarf hierfür nimmt in höherem Alter zu, während die Alterseinkünfte ggf. sogar sinken, zumindest real. Eine umfassend konzipierte Alterssicherungspolitik sollte folglich nicht nur die Entwicklung in den Alterssicherungssystemen und bei der Besteuerung berücksichtigen, sondern auch die Entwicklung z.B. im Gesundheitswesen bei Krankheit und Pflegebedürftigkeit.

2.4 Folgen für Konzeption, Legitimation und Akzeptanz einer gesetzlichen Rentenversicherung

Wenn für einen Großteil der Versicherten selbst nach langer Versicherungsdauer der durch Beiträge erworbene Rentenanspruch in der GRV kaum spürbar die Armutsgrenze übersteigt oder gar darunter bleibt, dann verliert eine durch Beiträge zu finanzierende Rentenversicherung ihre politische Legitimation und Akzeptanz in der Bevölkerung, da ja die Grundsicherung ohne jede Vorleistung bezogen werden kann. Wenn heute von verschiedenen Seiten

³⁸ s. Viebrok 2006.

³⁹ s. zu diesem bislang weitgehend vernachlässigten Problem Winfried Schmähl 2010b.

⁴⁰ Im Zusammenspiel mit den Veränderungen in der Alterssicherung droht insbesondere bei Pflegebedürftigen die Gefahr der Sozialhilfeabhängigkeit, die ja gerade durch die Einführung der Pflegeversicherung weithin abgewendet werden sollte. Siehe Schmähl 2010c.

gesagt wird, die GRV-Rente könne in Zukunft nicht mehr als eine „Basisrente“ sein, so wird verschwiegen, dass eine solche Basisrente allenfalls für zumindest durchschnittlich verdienende langjährig Versicherte armutsvermeidend ist, sofern ihre Versichertenbiographie kaum Phasen der Arbeitslosigkeit aufweist. Für einen Großteil der Versicherten wäre die GRV-Rente also kaum eine hinreichende „Basis“.

Auch die Aussage, *weitere* Einschnitte in das Leistungsrecht dürften nicht mehr erfolgen, weil *sonst* der Abstand zur Sozialhilfe nicht mehr gewahrt bleibe⁴¹, verkennt oder verdeckt, dass dieser Abstand angesichts der bereits beschlossenen Maßnahmen für die Zukunft nicht mehr gewahrt bleibt. D.h., die politisch getroffenen Entscheidungen führen dazu, dass eine GRV mit Lohnersatzfunktion und Vorsorgecharakter – d.h. einem engen Verhältnis von Leistung und Gegenleistung und damit einem Beitrag als Preis für die Gegenleistung – schwerlich aufrecht zu erhalten sein wird – sofern die Entwicklung nicht aufgehalten wird. Sonst kommt es zu einem weiteren schleichenden Ausstieg aus dem einkommensbezogenen Rentenversicherungssystem.⁴²

Sollte die eingeleitete Entwicklung andauern, so ist es z. B. nicht unplausibel anzunehmen, dass eine Verschmelzung in irgendeiner Weise mit der sowieso schon bestehenden bedarfsorientierten Grundsicherung erfolgt. Zumindest ist zu erwarten, daß das staatliche System stark umverteilenden Charakter erhält und letztlich aus Steuern zu finanzieren wäre. Aussagen von am Entscheidungsprozess maßgebend Beteiligten, Länder wie die Schweiz, die Niederlande oder Großbritannien hätten Vorbildfunktion für das, was in Deutschland eingeleitet wurde, implizieren nicht nur einen Weg zu mehr privater „Kapitaldeckung“, sondern auch einen Weg zu einem staatlichen System mit niedrigen und stark umverteilenden Leistungen. Auch die Forderung, die GRV durch weitere Umverteilungselemente „armutsfest“ zu machen, deutet in diese Richtung. Das bedeutet zugleich aber auch den Abschied von einem Rentenversicherungssystem, das über Jahrzehnte durch seine Lohnbezogenheit maßgebend zum Abbau von Altersarmut beigetragen hat und aufgrund der vergleichsweise engen Beziehung zwischen (Vorsorge-)Beitrag und Rentenleistung lange von Versicherten als etwas durch sie Erworbenes angesehen wurde und darüber hinaus in Lohnverhandlungen auch nicht als Argument für Lohnerhöhungen benutzt wurde.

Schließlich ist darauf hinzuweisen, daß von denjenigen, die z. B. das „Schweizer Modell“ lobend hervorhoben, kaum erwähnt wird, dass in Ländern mit einem niedrigen Niveau des staatlichen Systems in der Regel ein zweites *obligatorisches* System (kapitalgedeckt) eingeführt wurde. Auch diese Entwicklung kann für Deutschland zunehmend politisch relevant werden – was übrigens auch der Konzeption entspricht, die von der Weltbank vertreten wird.⁴³

⁴¹ So auch der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung im Jahresgutachten 2006/07.

⁴² s. Schmähl 2004.

⁴³ Ein Zwischenschritt hierzu könnte die automatische Einbeziehung z.B. in ein Betriebsrentensystem bei Abschluss eines Arbeitsvertrages darstellen, wie dies jetzt auch in Großbritannien erfolgen soll. Nur am

3 Eine Alternative zur „neuen deutschen Alterssicherungspolitik“

Auch wenn es nach wie vor offiziell heißt, zum seit 2001 eingeschlagenen Weg gäbe es „keine Alternative“, so ist das (selbstverständlich) falsch. Ein Erhalt der GRV mit Lohnersatzfunktion bei hinreichendem Leistungsniveau wurde zwar aus dem Katalog der für diskussionswürdig erachteten Möglichkeiten ausgeschlossen. Dennoch ist diese Alternative unter realistischen Annahmen weitgehend mit den postulierten Obergrenzen für den Beitragssatz vereinbar.

Offiziell wird zwar betont, die Vorleistungsbezogenheit durch relativ enge Beitrags-Leistungs-Beziehung in der GRV solle erhalten bleiben. Und auch auf europäischer Ebene wird eine engere Verknüpfung von Beitrag und Rente als akzeptanzfördernd und Abgabewiderstände mindernd befürwortet. Dies gerät jedoch, wie oben dargelegt, in Konflikt mit der eingeleiteten Niveausenkung.

Will man eine Korrektur des eingeschlagenen Weges erreichen, um beträchtliche sozial- und verteilungspolitische Probleme zu vermeiden, so darf damit nicht mehr lange gewartet werden, denn bis 2009 ist das Leistungsniveau der GRV gemessen am Zielwert der Netto-Eckrente aus dem „Rentenreformgesetz 1992“ bereits von 70 auf 63% gesunken, also um 7 Prozentpunkte bzw. 10%. Dieses Niveau liegt inzwischen unter dem, das mit dem „demographischen Faktor“ der Kohl-Regierung als unterster Wert vorgesehen war und der von der rot-grünen Regierung als unsozial abgelehnt worden war.

Einige Elemente einer solchen Weichenstellung, die in erheblichem Maße eine Rückbesinnung auf die Grundgedanken der Rentenreform von 1957 beinhalten, seien hier stichwortartig erwähnt.⁴⁴ Die seinerzeitige konzeptionelle Ausrichtung der Alterssicherungspolitik basierte auf der Zielvorstellung, dass in der GRV eine Rente mit Lohnersatzfunktion⁴⁵ finanziert werden sollte, die bei längerem Vollzeitberuf zu einem deutlich über die steuerfinanzierte bedarfs- oder bedürftigkeitsgeprüfte (armutsvermeidende) Mindestsicherung hinausreichenden Leistungsniveau führt und eine Teilhabe der Rentner an der wirtschaftlichen Entwicklung auch während der Rentenlaufzeit realisieren soll, basierend auf einer engen Beziehung zwischen dem Vorsorgebeitrag und der Rentenleistung.

Zu entscheiden ist also über die Höhe des für erforderlich gehaltenen Rentenniveaus. Ein wichtiges Instrument zu seiner Realisierung ist die Rentenanpassungsformel. Eine Formel, die allein auf der (Brutto-)Lohnentwicklung sowie der Entwicklung des Beitragssatzes zur GRV beruht (ohne all die inzwischen eingeführten „Faktoren“) wäre transparent und bezöge sich auf die beiden Elemente, die auch für die Beitragserhebung relevant sind.⁴⁶ Isoliert

Rande sei erwähnt, dass in Deutschland auch für Betriebsrentensysteme der Weg über den Kapitalmarkt propagiert wird und damit das Zurückdrängen der rückstellungsfinanzierten Direktzusage.

⁴⁴ s. Schmähl 2007a.

⁴⁵ Bzw., wenn man auch Selbständige mit berücksichtigt, eine Erwerbseinkommensersatz-Funktion.

⁴⁶ Dieses Konzept wird seit langem vom Verfasser präferiert, siehe z.B. – mit Hinweisen auf frühere Vorschläge – Schmähl 1999.

betrachtet würde bei Anwendung dieser Formel der GRV-Beitragssatz im Jahre 2030 nur um knapp 2 Prozentpunkte höher liegen als bei Wirksamwerden der bisher beschlossenen Dämpfungsfaktoren (würde also statt rund 22% knapp 24% betragen). Doch dann brauchten nicht noch mindestens zusätzlich 4% für private Vorsorge aufgewendet zu werden, um das gleiche Absicherungsniveau zu erreichen. Erforderlich wäre auch keine Rentengarantie, denn es würde Rentnern und Beitragszahlern deutlich, daß sie „in einem Boot sitzen“. Zumal dürfte es selten zu einer negativen Entwicklung des durchschnittlichen Bruttolohns kommen.

Zu einer engen Beitrags-Gegenleistungs-Beziehung würde beitragen, wenn Ansprüche auf Versichertenrente stets eine Beitragszahlung voraussetzen und eine sachgerechte Finanzierung von Umverteilungsaufgaben innerhalb der GRV erfolgt. Ein quantitativ besonders gewichtiges Umfinanzierungspotential, um dieses Ziel zu realisieren, besteht in der Finanzierung der „bedarfsgeprüften“ Hinterbliebenenversorgung mit Kinderzuschlägen nach dem „Anrechnungsmodell“ aus dem Steuer- und nicht dem Beitragsaufkommen. Das damit verbundene Umfinanzierungspotential beläuft sich derzeit auf rd. 3½ Beitragspunkte.⁴⁷ Damit könnte die Beitragsbelastung auch für Arbeitgeber deutlich reduziert werden und der Beitrag würde stärker zu einem Preis für eine Gegenleistung.

Diese Umfinanzierung (also die Änderung der Finanzierungsstruktur bei unveränderter Abgabenquote) könnte realistischere *stufenweise* erfolgen, und zwar dann, wenn der Finanzbedarf in der GRV steigt. Erste überschlägige Berechnungen zeigen, dass auf diese Weise mindestens zwei Jahrzehnte lang in der GRV ein höheres als das inzwischen bereits reduzierte Leistungsniveau finanziert werden könnte, ohne die gegenwärtigen Beitragssatzziele (20 bzw. 22%) zu verletzen. Angesichts der Lage des Bundeshaushalts und der hohen zusätzlichen Staatsschulden zur Abfederung der „Finanzkrise“ dürfte eine Umfinanzierung kein leichtes Unterfangen sein, könnte allerdings allmählich erfolgen und hätte positive Effekten zur Folge.

Politisch sollte in der GRV das *Leistungsziel* wieder in den Vordergrund rücken, nicht aber ein GRV-Beitragssatz, dem sich alles unterzuordnen hat. Zudem würde die *Gesamtbelastung* der Haushalte bei Verzicht auf den vorgesehenen Ersatz der Umlagefinanzierung durch Kapitalfundierung bei vergleichbarem Absicherungsniveau sogar niedriger sein als bei dem jetzt politisch eingeschlagenen Weg. *Altersarmut würde besser vermieden* und *positive Anreizwirkungen für die private Vorsorge* würden erreicht, da dann die Gefahr sinkt, dass sich private Vorsorge wegen einer Anrechnung auf die bedürftigkeitsgeprüfte Sozialhilfe nicht lohnt. Einer sonst immer ungleicher werdenden Einkommensverteilung im Alter würde entgegengewirkt.

⁴⁷ Die oben erwähnte Position zur Finanzierung der Hinterbliebenenrenten wurde auch von einem Teil der vom Bundestag eingesetzten „Enquete-Kommission Demographischer Wandel“ geteilt. Zur Umfinanzierung in der Sozialversicherung generell und dem dort bestehenden Volumen an Fehlfinanzierung s. Schmähl 2007b.

Diese Alternativstrategie schließt eine Anpassung der Altersgrenze für die abschlagsfreie Altersrente an die Entwicklung der ferneren Lebenserwartung Älterer ein.⁴⁸ Angesichts eines höheren Rentenniveaus wäre eine Anhebung des abschlagsfreien Rentenalters auch verteilungspolitisch vertretbar, da selbst bei „Abschlägen“ die Gefahr unzureichender Ansprüche und von Altersarmut verringert würde.⁴⁹

Erwartungsgemäß hat die Bundesregierung im November 2010 die gesetzlichen Regelungen zur schrittweisen Anhebung der abschlagsfreien Altersgrenze nicht revidiert, sei es hinsichtlich der Ausgestaltung und/oder des Zeitpunktes, wann der Prozess der Anhebung beginnen soll. Dies war im Prinzip zu erwarten gewesen. Deshalb wäre es aus meiner Sicht auch vorzuziehen gewesen, wenn sich Gewerkschaften und Sozialverbände nicht auf einen Kampf gegen die „Rente mit 67“ konzentriert hätten, sondern das Sinken des Rentenniveaus zum zentralen Thema gemacht hätten, denn gerade dies scheint mir eine für die gesamte deutsche Alterssicherungspolitik entscheidende Frage zu sein.⁵⁰

Ein ausreichendes Sicherungsniveau in der GRV ist aus meiner Sicht das zentrale Element eines Alterssicherungskonzeptes, das nicht nur fiskalisch, sondern vor allem auch politisch nachhaltig wäre, akzeptanzfördernd wirkte und mit dazu beitragen könnte, Vertrauen auch in die Sozialversicherung zurückzugewinnen.

Um dieses Konzept zu realisieren, müssten sich einflussreiche Kräfte für eine Kurskorrektur einsetzen, beispielsweise das Aktionsbündnis „Netzwerk für eine gerechte Rente“, das im Sinne seiner Bezeichnung eine Ausweitung seiner Aktivität vornehmen könnte. Sie müssten sich gegen wirkmächtige Interessengruppen und Akteure durchsetzen, die zu den Verfechtern und Gewinnern des politisch realisierten und angeblich „alternativlosen Paradigmenwechsels“ der letzten Jahre gehören⁵¹. Gelingen dürfte dies wohl nur dann, wenn deutlich gemacht wird, dass eine solche veränderte Strategie für breite Bevölkerungsschichten Vorteile bietet. Dabei stellen private und betriebliche Altersvorsorge zweifellos auch für die Zukunft wichtige Bausteine einer befriedigenden Alterssicherung dar. Allerdings sollten sie – wie in der Vergangenheit – die Absicherung durch die GRV *ergänzen*, nicht aber (zumindest partiell) *ersetzen*.

⁴⁸ Der Verfasser hat sich in diesem Sinne schon frühzeitig geäußert, so z.B. in Handelsblatt v. 7.5.1987 (Die aus dem Bevölkerungswandel resultierenden Belastungen müssen fair verteilt werden) oder in einem Spiegel-Gespräch im Februar 1996 (Der Spiegel 6/1996, S. 29).

⁴⁹ Erwähnt sei hier nur, dass u.a. die Weiterqualifizierung Älterer eine wichtige flankierende Maßnahme wäre. Da in Deutschland für die künftige Produktivitäts- und Einkommensentwicklung das Humankapital von entscheidender Bedeutung ist, läge es nahe, Weiterqualifizierung finanziell zu fördern. Zur Finanzierung könnten zumindest Teile der Mittel, die jetzt zur Förderung von Finanzkapital (Privatrente) eingesetzt werden, für die Förderung der Humankapitalbildung umgewidmet werden. Außerdem könnte bei höherem Leistungsniveau in der GRV das Fördervolumen für die Privatvorsorge reduziert und zielgenauer eingesetzt werden. Zu den Voraussetzungen einer verlängerten Erwerbsphase s. die vier materialreichen „Monitoring-Berichte zur Rente mit 67“ des „Netzwerks für eine gerechte Rente“, deren Autoren Ernst Kistler und Gerhard Bäcker sind.

⁵⁰ In diesem Sinne schon Schmähl 2007c.

⁵¹ Inzwischen sind manch ehemalige Politiker und (wissenschaftliche) Politikberater offiziell für Finanzdienstleister tätig.

Erfolgt dieses Umsteuern in der Alterssicherungspolitik jedoch nicht, so dürfte der Weg zu einer staatlichen Altersrente führen, die zwar tendenziell auf Armutsvermeidung im Alter ausgerichtet ist, nicht aber mehr eine Verstetigung der Konsum- und Einkommensentwicklung im Lebensablauf (Lohnersatz) zum Ziel hat und nur unter bestimmten Bedingungen für langjährig Versicherte zur Vermeidung von Armut ausreicht, sonst unzureichendes Einkommen nach Bedürftigkeitsprüfung aufstockt. Damit wären wir etwa wieder dort angelangt, wo die Geschichte der staatlichen Alterssicherung Ende des 19. Jahrhunderts begann.

Literatur

- Bach, Stefan; Steiner, Viktor, 2007: „Zunehmende Ungleichheit der Markteinkommen: Reale Zuwächse nur für Reiche“, *DIW Wochenbericht* 13: 193-198.
- Bäcker, Gerhard, 2004: „Die Frage nach der Generationengerechtigkeit: Zur Zukunftsfähigkeit der umlagefinanzierten Rentenversicherung“, *Generationengerechtigkeit* (DRV-Schriften 51): 12-31.
- Becker, Irene; Hauser, Richard, 2006: *Verteilungseffekte der Hartz-IV-Reform*. Berlin: Sigma.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hg.), 2000: *Dritter Bericht zur Lage der älteren Generation (Bericht der Sachverständigenkommission)*, Berlin.
- Deutscher Bundestag / Enquete-Kommission Demographischer Wandel, 2002: Schlussbericht.
- Dudler, Agnes; Müller, Dana, 2006: „Erwerbsverläufe im Wandel: Ein Leben ohne Arbeitslosigkeit – nur noch eine Fiktion?“, *IAB Kurzbericht* 27, Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.
- Geyer, Johannes, Steiner, Viktor, 2010: „Public Pensions, Changing Employment Patterns, and the Impact of Pension Reforms across Birth Cohorts: A Microsimulation Analysis for Germany“, *IZA Discussionpaper* Nr. 4815. Bonn: Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit GmbH (IZA).
- Hagen, Kornelia; Reisch, Lucia A., 2010: „Riesterrente: Politik ohne Marktbeobachtung“, *DIW Wochenbericht* 8: 2-14.
- Hockerts, Hans Günter, 2010: „Abschied von der dynamischen Rente – Über den Einzug der Demographie und der Finanzindustrie in die Politik der Alterssicherung“, in: Ulrich Becker, Hans Günter Hockerts, Klaus Tenfelde (Hg.), *Sozialstaat Deutschland*. Bonn: Dietz-Verlag, 257-286.
- Loose, Brigitte; Thiede, Reinhold, 2006: „Alterssicherung: Auch in Zukunft armutsfest? – Optionen der Armutsprävention in der Alterssicherung“, *RV aktuell* 53: 479-488.

- OECD, 2007: *Pensions at a Glance – Public policies across OECD countries*, Paris.
- Oehler, Andreas, 2009: Alles „Riester“? Die Umsetzung der Förderidee in der Praxis; Gutachten im Auftrag des Verbraucherzentrale Bundesverbandes vzbv : "Stärken und Schwächen, Risiken und Chancen der staatlich geförderten kapitalgedeckten privaten Altersvorsorge von abhängig Beschäftigten (ohne Beamte) im Kontext der umlagefinanzierten gesetzlichen Rentenversicherung", Bamberg.
- Oelschläger, Angelika, 2009: „Vom „Pensions-Sondervermögen“ zur Riester-Rente – Einleitung des Paradigmenwechsels in der Alterssicherung unter der Regierung Kohl?“, *ZeS-Arbeitspapier* Nr. 2/2009: Bremen: Zentrum für Sozialpolitik, Universität Bremen.
- Riester, Walter (Hg.), 2004: *Mut zur Wirklichkeit*. Droste: Düsseldorf.
- Riester, Walter, 2005: „Ich will nie wieder Minister werden“, *Die Tageszeitung (taz)*, 31.08.2005: 4.
- Rürup, Bert, 2000: „Das Riestersche Rentenreformkonzept: Evolution statt Restauration oder Revolution“, *Wirtschaftsdienst* 80: 455-459.
- Schmähl, Winfried, 1999: „Die Nettoanpassung der Renten ‚auf dem Prüfstand‘: Für eine Modifizierung der Nettoanpassung und für einen Übergang zu einer ‚lohn- und beitragsbezogenen‘ Anpassungsformel - Gründe und Wirkungen –“, *Deutsche Rentenversicherung*: 494-507.
- Schmähl, Winfried, 2001a: „Umlagefinanzierte Rentenversicherung in Deutschland, Optionen und Konzepte sowie politische Entscheidungen als Einstieg in einen grundlegenden Transformationsprozess“, in: Winfried Schmähl; Volker Ulrich (Hg.), *Soziale Sicherungssysteme und demographische Herausforderungen*. Tübingen: Mohr Siebeck, 123-204.
- Schmähl, Winfried, 2001b: „Generationenkonflikte und ‘Alterslast’ – Einige Anmerkungen zu Einseitigkeiten und verengten Perspektiven in der wissenschaftlichen und politischen Diskussion“, in: Irene Becker; Notburga Ott; Gabriele Rolf (Hg.), *Soziale Sicherung in einer dynamischen Gesellschaft* (Festschrift für Richard Hauser zum 65. Geburtstag). Frankfurt/New York: Campus, 176-203.

-
- Schmähl, Winfried, 2001c: „'Generationengerechtigkeit' als Begründung für eine Strategie ‚nachhaltiger‘ Alterssicherung in Deutschland“, in: Gerhard Huber; Hagen Krämer; Heinz D. Kurz (Hg.), *Einkommensverteilung, Technischer Fortschritt und struktureller Wandel* (Festschrift für Peter Kalmbach). Marburg: Metropolis, 441-459.
- Schmähl, Winfried, 2004: „Übergang zu einem Grundrentensystem: Vom radikalen Systemwechsel zur schleichenden Systemtransformation“, in: Michael Opielka (Hg.), *Grundrente in Deutschland – Sozialpolitische Analysen*. Wiesbaden: VS Verlag, 119-146.
- Schmähl, Winfried, 2006: „Die neue deutsche Alterssicherungspolitik und die Gefahr steigender Altersarmut“, in: *Soziale Sicherheit* 55: 397-402.
- Schmähl, Winfried; Oelschläger, Angelika, 2007: *Abgabenfreie Entgeltumwandlung aus sozial- und verteilungspolitischer Perspektive*. Berlin: LIT Verlag.
- Schmähl, Winfried, 2007a: „Die Einführung der Dynamischen Rente im Jahr 1957: Gründe, Ziele und Maßnahmen – zugleich Versuch einer Bilanz nach 50 Jahren“, in: Deutsche Rentenversicherung Bund (Hg.), *Die gesetzliche Rente in Deutschland – 50 Jahre Sicherheit durch Anpassungen*. DRV-Schriften 73. Bad Homburg: 9-28.
- Schmähl, Winfried 2007b: „Das Soziale in der Alterssicherung – Oder: Welches Alterssicherungssystem wollen wir?“, *Deutsche Rentenversicherung*: 676-690.
- Schmähl, Winfried, 2007b: „Aufgabenadäquate Finanzierung der Sozialversicherung durch Beiträge und Steuern“, in: Hermann-Josef Blanke (Hg.), *Die Reform des Sozialstaats zwischen Freiheitlichkeit und Solidarität*. Tübingen: Mohr Siebeck, 57-85.
- Schmähl, Winfried, 2007c: „Kriterien zur Beurteilung der weiteren Altersgrenzenanhebung in der GRV“, *Wirtschaftsdienst* 87: 592-599.
- Schmähl, Winfried, 2009: „Lohnnebenkosten“, in: Gabriele Gillen, Walter van Rossum (Hg.), *Schwarzbuch Deutschland – Das Handbuch der vermissten Informationen*. Reinbek b. Hamburg: Rowohlt, 406-415 und 623-625.

- Schmähl, Winfried, 2010a: „Soziale Sicherung im Lebenslauf – Finanzielle Aspekte in längerfristiger Perspektive am Beispiel der Alterssicherung in Deutschland“, in: Gerhard Naegele (Hg.), *Soziale Lebenslaufpolitik*. Wiesbaden: VS Verlag, 550-582.
- Schmähl, Winfried, 2010b: „Die wachsende Bedeutung der Dynamisierung von Alterseinkünften für die Lebenslage im Alter“, *Wirtschaftsdienst* 90: 248-254
- Schmähl, Winfried, 2010c: „Pflegeversicherung in Deutschland – Rückblick und Ausblick“, *Mut* 45 (518): 26-31.
- Schmähl, Winfried, 2011: Von der Ergänzung der gesetzlichen Rentenversicherung zu deren partiellem Ersatz: Ziele, Entscheidungen sowie sozial- und verteilungspolitische Wirkungen – Zur Entwicklung von der Mitte der 1990er Jahre bis 2009 - in: Eichenhofer, Eberhard; Rische, Herbert; Schmähl, Winfried (Hg.), 2011: *Handbuch der Deutschen Rentenversicherung SGB VI* (HDR), Köln: Luchterhand: 169-249.
- Thiede, Reinhold, 2005: „Alterssicherung muss sich lohnen – Ansätze für einen besseren „Sozialhilfe break-even“ in der gesetzlichen Rentenversicherung“, in: *RVaktuell* 12: 519-525.
- Verband Deutscher Rentenversicherungsträger, VDR aktuell, 6. Juli 2000
- Viebrok, Holger, 2006: „Künftige Einkommenslage im Alter“, in: Deutsches Zentrum für Altersfragen (Hg.), *Einkommenssituation und Einkommensverwendung älterer Menschen*. Berlin: VS-Verlag.
- Wehlau, Diana, 2009: *Lobbyismus und Rentenreform – Der Einfluss der Finanzdienstleistungsbranche auf die Teil-Privatisierung der Alterssicherung*. Wiesbaden: VS Verlag.