

# Beitragssenkung und Zuschussrente: Ist das eine nachhaltige Rentenpolitik?

4

Zwei wichtige rentenpolitische Fragen werden aktuell diskutiert und stehen zur Entscheidung an: Soll der Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung gesenkt werden, und sollte eine Zuschussrente eingeführt werden. Stehen diese Maßnahmen für eine nachhaltige Rentenpolitik?



Hans Fehr\*

## Nachhaltige Rentenpolitik – gestern und heute

Jede Regierung heftet sich nur zu gerne das Attribut der Nachhaltigkeit an die Brust. Für die Finanzpolitik bedeutet dies, dass laufende Wohltaten nicht auf Kosten künftiger Generationen finanziert werden und dass bestehende Belastungen transparent und zielgerichtet auf gegenwärtige und künftige Generationen verteilt werden. In der Rentenpolitik kann dieses Prinzip sehr leicht veranschaulicht werden. Die sich abzeichnende Alterung der Bevölkerung wird die künftigen Kosten des Alterssicherungssystems drastisch erhöhen. Um diese Kosten nicht alleine den künftigen Generationen aufzubürden – und damit die Stabilität der Rentenversicherung zu gefährden – wurde vor etwa zehn Jahren nach langjährigen Streitereien und in mehreren schmerzhaften Reformrunden das deutsche Rentensystem neu ausgerichtet. Bis dahin galt die Sicherung des Lebensstandards und damit die Konstanz des Rentenniveaus als zentrales Ziel. Mit den Reformen rückte die Entwicklung des Beitragssatzes in den Fokus. Um diesen mittelfristig zu stabilisieren, wurde eine schrittweise Absenkung des Rentenniveaus implementiert und ein partieller Übergang zur Kapitaldeckung eingeläutet. Damit schienen die Probleme der Rentenversicherung zunächst einmal behoben, und die Rente galt – zumindest mittelfristig – wieder als sicher. Folglich ebnete die Diskussion über die Ausrichtung der Rentenpolitik in den letzten Jahren merklich ab.

In den letzten Monaten ist das Rententhema jedoch wieder verstärkt in den Fokus der Öffentlichkeit gerückt. Zum einen weist die Rentenversicherung aufgrund der gegenwärtig überaus günstigen Beschäftigungssituation wachsende Einnahmen bei gleichzeitig stagnierenden Aus-

gaben aus. Die Frage ist nun, was mit diesen Überschüssen gemacht werden soll. Zum anderen hat das Ministerium für Arbeit und Soziales auf die Problematik der künftigen Altersarmut aufmerksam gemacht und dazu gleich Vorschläge für eine beitragsfinanzierte Zuschussrente vorgelegt. Daraus hat sich eine Diskussion über die generelle Neujustierung der Rentenpolitik entwickelt. Wie sieht eine nachhaltige Rentenpolitik aus, welche diese neuen Herausforderungen meistert?

## Beitragssatzsenkung oder Rücklagenerhöhung?

Laut geltendem Recht muss der Beitragssatz der gesetzlichen Rentenversicherung abgesenkt werden, wenn die sog. »Nachhaltigkeitsrücklage« die Obergrenze von 1,5 Monatsausgaben überschreitet. Umgekehrt muss der Beitragssatz zwingend angehoben werden, sofern die finanziellen Reserven der Rentenversicherung unter 0,2 Monatsausgaben fallen. Mit diesem Korridor sollen die Liquidität der Rentenversicherung gesichert und konjunkturelle Schwankungen bei Einnahmen und Ausgaben aufgefangen werden. Derzeit steigen die Rücklagen der Rentenversicherung stetig an. Die Bundesregierung beabsichtigt deshalb zum 1. Januar 2013 den Beitragssatz von derzeit 19,6 auf 19% der Entgelte zu reduzieren. Mit der geplanten Absenkung sparen Arbeitnehmer und Arbeitgeber jährlich rund 6 Mrd. Euro an Beiträgen ein. Darüber hinaus vermindert sich auch der Bundeszuschuss an die Rentenversicherung um rund 1 Mrd. Euro. Eigentlich scheint die Regierung doch alles richtig zu machen. Die Entlastung der Haushalte und Unternehmen stützt die Konjunktur und trägt gleichzeitig zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte bei. Da überrascht es auf den ersten Blick schon, wenn neben der Opposition auch CDU-geführte Länder im Bundesrat Widerstand leisten, im Bun-

\* Prof. Dr. Hans Fehr ist Inhaber des Lehrstuhls für Finanzwissenschaft an der Universität Würzburg.

destag eine Gruppe junger Unionsabgeordneter das Gesetz blockieren und laut Umfragen eine deutliche Mehrheit der Bundesbürger das Gesetz ablehnt.

Die Kritiker der Beitragsabsenkung führen durchaus gewichtige Argumente an. Die derzeitigen Überschüsse werden schon in wenigen Jahren nicht mehr existent sein. Wenn der Arbeitsmarkt nicht mehr so gut läuft und die Demographie ihr Übriges tut, müssen die Beiträge wieder sprunghaft ansteigen, um die laufenden Ansprüche zu finanzieren. Selbst die offiziellen Prognosen der Bundesregierung gehen derzeit davon aus, dass der Beitragssatz im Jahr 2020 auf 19,9% und bis zum Jahr 2025 auf 20,9% angehoben werden muss (vgl. BMAS 2011). Eine nachhaltige Politik legt deshalb die derzeitigen Überschüsse für die künftigen Generationen zurück. Dies kann vergleichsweise einfach implementiert werden, indem die Obergrenze der Nachhaltigkeitsrücklage per Gesetz angehoben wird. Eine solche Anpassung ist keineswegs ungewöhnlich, wurden doch in den zurückliegenden Jahren die unteren und oberen Zielwerte immer wieder verändert. Die Reserven der Rentenversicherung steigen dann eben von derzeit rund 25 Mrd. Euro auf maximal 50 Mrd. Euro an und werden anschließend wieder langsam abgebaut. Der Beitragssatz könnte so die nächsten zehn Jahre konstant bleiben. Rein verwaltungstechnisch betrachtet wäre eine solche »befristete Kapitaldeckung« kein großes Problem. Auch in der Vergangenheit hat die Rentenversicherung ihre Überschüsse effizient angelegt und mit geringen Kosten verwaltet. Im privaten Versicherungsbereich liegen die Verwaltungskosten beträchtlich höher, dazu muss man gar nicht auf die aktuellen Skandale mit den »besonderen« Vertriebsanreizen bei bestimmten Versicherungen hinweisen. Deshalb ist es ein völliger Widerspruch, wenn dieselben Abgeordneten, welche bei der Pflegeversicherung für eine private Kapitaldeckung eintreten, bei der Rentenversicherung die öffentliche Kapitaldeckung vehement ablehnen. Eigentlich gibt es dafür kaum rationale Erklärungen. Natürlich spielt die sehr einflussreiche Lobbyarbeit der Versicherungswirtschaft eine Rolle, welche immer für privatwirtschaftliche Lösungen plädieren wird. Außerdem lassen sich auch wahltaktische Überlegungen anführen. Die Regierung hofft einfach, dass jede noch so geringe Entlastung der Bürger und Unternehmen im Jahr der Bundestagswahl – trotz aller Umfragen – gut ankommt. Häufig wird auch das Argument vorgebracht, dass der Ausbau der Rücklagen lediglich zu Begehrlichkeiten bei Politik und Verbänden führt. Die Folge wären Leistungsausweitungen, die Rücknahme von Reformen oder gar eine Absenkung des Bundeszuschusses. Dieses Argument ist durchaus stichhaltig und nachvollziehbar, aber die Einnahmenüberschüsse sind überschaubar und vor allem nicht dauerhaft. Deshalb erscheint eine gesetzliche Selbstbindung der Politik über die Verwendung der künftigen Reserven nicht völlig abwegig zu sein.

### Mit der Zuschussrente gegen Altersarmut?

Während die Verwendung der Überschüsse ein kurzfristiges Luxusproblem darstellt, ist die Entwicklung der Altersarmut ein ganz reales, jedoch eher mittel- bis langfristiges Problem. Das steigende Armutsrisiko im Alter ergibt sich nahezu zwangsläufig als Konsequenz der zurückliegenden Reformen, welche das Rentenniveau nach Steuern von derzeit über 50% bis 2030 auf 43% absenken werden. Bezogen auf die gegenwärtigen Einkommen würde dann ein Arbeitnehmer mit einem monatlichen Nettolohn von 2 300 Euro nach 47 Beitragsjahren im Alter von 67 Jahren eine Rente in Höhe von knapp 1 000 Euro beziehen. Bei vorzeitigem Rentenzugang (oder weniger Beitragsjahren) sinkt die gesetzliche Rente schnell unter 900 Euro. Diese Überschlagsrechnung gilt für einen Durchschnittsverdiener der vergleichsweise lange gearbeitet hat! Man kann sich leicht klarmachen, dass Arbeitnehmer mit unterdurchschnittlichem Verdienst und/oder längeren Ausfallzeiten wegen Arbeitslosigkeit oder Krankheit ganz schnell unter die Grundsicherungsgrenze von derzeit 688 Euro fallen. Gegenwärtig sind lediglich 2–3% der Rentner auf solche Leistungen angewiesen. Alle vorliegenden Prognosen gehen aber davon aus, dass dieser Anteil künftig vor allem in Ostdeutschland drastisch anwachsen wird (vgl. Arndt und Nagl 2010; Geyer und Steiner 2010).

Das Problem der steigenden Altersarmut ist also seit langem nicht nur unter Experten bekannt, aber die Politik hat es nur allzu gerne verdrängt. Deshalb ist die aktuelle Diskussion durchaus sinnvoll und notwendig. Nach den Plänen des Arbeitsministeriums sollen die Renten von Geringverdienern, welche jahrzehntelang in die Rentenkasse eingezahlt haben und zusätzlich privat für das Alter vorgesorgt haben, auf bis zu 850 Euro aufgestockt werden. Finanziert werden soll diese sog. »Zuschussrente« aus den Beiträgen von Arbeitnehmern und Arbeitgebern. Die Kritik, welche gegen diese Pläne vorgebracht wird, ist vielschichtig. Manche Einwände überzeugen, andere sind weniger stichhaltig. Mit der Ausweitung von Leistungen werden die künftigen Beiträge ansteigen. Damit werden die angestrebten Zielmarken für den künftigen Beitragssatz – 20% bis 2020, 22% bis 2030 – zumindest gefährdet. Diese Politik ist also nicht nachhaltig, denn es entstehen Belastungen für junge und künftige Generationen, selbst wenn die Leistungen alternativ verstärkt über allgemeine Steuern finanziert würden. Beklagt wird auch der erforderliche verwaltungstechnische Aufwand, der sich aus der Prüfung der Antragsvoraussetzungen ergibt. Neben den Sozialämtern müsste künftig auch die Rentenversicherung eine Bedürftigkeitsprüfung vornehmen. Außerdem befürchtet man, dass mit der Zuschussrente die Akzeptanz der Rentenversicherung Schaden erleiden könnte. Damit würde das geltende Prinzip der Teilhabeäquivalenz zumindest in bestimmten Einkommenssegmenten durchbrochen. Künftig würde dann nicht mehr jeder Euro Beitragszahlung zu

einem gleich hohen Rentenanspruch führen. Zu guter Letzt wird eingewandt, dass die geplante Reform viel zu kurz springt. Erfasst wird nämlich nur ein begrenzter Kreis von Personen: Geringverdiener mit langen Versicherungszeiten, welche privat vorgesorgt haben und deren Partner nicht viel verdienen. Das Problem der künftigen Altersarmut wird damit jedoch kaum adäquat kuriert, schon alleine weil viele betroffenen Personen erst gar nicht in den Genuss der Zuschussrente kommen werden.

Will man die künftige Altersarmut umfassend und wirksam bekämpfen, muss man an den Ursachen ansetzen. Zentrale Ursache für das steigende Armutsrisiko ist das sinkende Rentenniveau in Verbindung mit dem Prinzip der Teilhabeäquivalenz. Die gegenwärtig diskutierten Alternativen zur Zuschussrente setzen deshalb an diesen beiden Kennziffern des Rentensystems an.

### Anhebung des Rentenniveaus vs. stärkere Rentenprogression

Das Armutsrisiko im Alter steigt, weil die zurückliegenden Rentenreformen das Rentenniveau bis 2030 schrittweise reduzieren werden. Deshalb braucht man sich nicht zu wundern, dass Teile der SPD und die Gewerkschaften die weitere Absenkung verhindern oder zumindest abschwächen wollen. Die drohende Altersarmut könnte man damit natürlich umfassend bekämpfen, aber mit der Abkehr von den früheren Reformen würde man weit über das Ziel hinauschießen. Die künftigen Beiträge würden weit stärker steigen als derzeit geplant, junge und künftige Generationen hätten damit die Zeche des demographischen Wandels wieder alleine zu zahlen. Vor etwa zehn Jahren bestand ein gesamtgesellschaftlicher Konsens, dass genau dies verhindert werden sollte, und es spricht alles dafür, an dieser Lastenverteilung weiter festzuhalten. Deshalb sollte an der geplanten Absenkung des Rentenniveaus weiter festgehalten und jegliche Abschwächung zurückgewiesen werden.

Damit ist aber nicht automatisch gesagt, dass man die drohende Altersarmut einfach hinnehmen muss. Neben der Absenkung des Rentenniveaus muss man natürlich auch die Teilhabeäquivalenz auf den Prüfstand stellen. Es ist nämlich überhaupt nicht einsichtig, warum in einem System mit niedrigem Leistungsniveau die Renten proportional zu den früheren Beiträgen sein sollen. Ein Blick auf die Rentensysteme anderer OECD-Länder macht dies deutlich. Tabelle 1 vergleicht das Rentenniveau und die Rentenprogression für einige ausgewählte Länder. Sind Beiträge und spätere Leistungen vollkommen proportional, dann ergeben sich identi-

**Tab. 1**  
**Internationaler Vergleich von Rentenkennziffern**

Land	Nettoersatzquote <sup>a)</sup>	Progressivitätsindex <sup>b)</sup>
Deutschland	57,9	24,3
Finnland	65,2	7,9
Frankreich	60,4	29,3
Italien	75,3	1,1
Österreich	89,9	25,4
Australien	58,9	62,2
Kanada	57,3	88,0
Irland	35,8	100,0
Japan	39,7	46,9
Neuseeland	41,5	100,0
UK	41,5	82,8
USA	50,0	40,6
<b>OECD</b>	<b>68,8</b>	<b>37,0</b>

<sup>a)</sup> Bezogen auf ein durchschnittliches Nettoeinkommen eines männlichen Erwerbstätigen. – <sup>b)</sup> Eins minus das Verhältnis der Einkommens Gini-Koeffizienten von Rentnern und Erwerbstätigen.

Quelle: OECD (2012; 125, 137).

sche Gini-Koeffizienten für das Einkommen der Rentner und der Erwerbstätigen. Der Progressivitätsindex nimmt dann den Wert 0 an. Erhalten dagegen alle Rentner eine identische Leistung, welche völlig unabhängig von den Beiträgen ist, ist der Gini-Koeffizient für das Rentnereinkommen 0, und der Progressivitätsindex nimmt den Wert 100 an. Im oberen Teil der Tabelle sind deshalb Länder gelistet, welche eine geringe Progression der Renten aufweisen. Mit der Nettoersatzquote von 57,9 weist Deutschland in dieser Gruppe das niedrigste Niveau aus. Solch geringe Werte sind eigentlich typisch für die untere Ländergruppe in Tabelle 1. Dort werden aber Rentensysteme aufgeführt, welche eine wesentlich stärkere Progression ausweisen. In Irland und Neuseeland erhalten sogar alle Rentner dieselbe Leistung bei Rentenantritt. Anscheinend gibt es einen negativen Zusammenhang zwischen dem Rentenniveau und dem Progressionsniveau. Bei hohem Rentenniveau ist die Lebensstandardsicherung das primäre Ziel. Bei niedrigem Niveau rückt die Armutsbekämpfung immer stärker in den Blickpunkt.

Deutschland weist also im internationalen Vergleich einen vergleichsweise niedrigen Progressionsgrad bei der Rente auf. Wenn das Niveau künftig weiter absinkt, dann könnte die Progression z.B. durch die Berücksichtigung von beitragsunabhängigen Entgeltpunkten verschärft werden. Natürlich geht dies mit steigenden Verzerrungen beim Arbeitsangebot einher, weil nun die Rentenbeiträge zunehmend als Steuern empfunden werden. Das Rentensystem liefert nun jedoch einen Versicherungsschutz gegen Lebenseinkommensrisiken, den das progressive Steuersystem mit seinem Fokus auf das Jahreseinkommen gar nicht liefern kann. Welcher der beiden gegenläufigen Effekte dominiert, ist eine empirische Frage. Erste quantitative Studien deuten aber darauf hin, dass bei einem schwachen Anstieg der Progression der verbesserte Versicherungsschutz die Verzerrungen auf dem Arbeitsmarkt kompensieren kann. Fehr et al. (2011) ermitteln daher eine optimale Progression für das

deutsche Rentensystem, bei dem sich die Grenzerträge des Versicherungsschutzes und die Grenzkosten der Arbeitsmarktverzerrungen genau ausgleichen.

Die Forderung nach einer stärkeren Progression des deutschen Rentensystems lässt sich aber nicht nur aus Effizienz-, sondern auch aus Gerechtigkeitsüberlegungen ableiten. Immer mehr Studien zeigen, dass die Lebenserwartung mit steigendem Einkommen klar zunimmt. Kroh et al. (2012) haben vor kurzem für Deutschland ermittelt, dass der Unterschied in der Lebenserwartung von reichen und armen 65-jährigen Personen bei Männern fünf Jahre beträgt und bei Frauen dreieinhalb Jahre. Berücksichtigt man diesen Zusammenhang, dann stimmt die viel beschworene Äquivalenz von Beiträgen und Leistungen schon heute nicht mehr. Reiche Haushalte beziehen im Durchschnitt ihre Rente länger, selbst wenn man unterschiedliche Renteneintrittsalter zulässt. Es liegt deshalb nahe, wie Breyer und Hupfeld (2009) eine stärkere Progression des deutschen Rentensystems zu fordern, um einen besseren Ausgleich von Beiträgen und Leistungen zu erreichen.

## Fazit

Altersarmut ist ein zukünftiges, aber derzeit schon absehbares Problem, dem sich die Politik bereits heute stellen muss. Die vorgeschlagene Zuschussrente greift jedoch zu kurz, weil nur ein begrenzter Personenkreis davon betroffen sein wird. Eine Abkehr von den vergangenen Rentenreformen und ein Verzicht auf die geplante Absenkung des künftigen Rentenniveaus schließt sich aus, weil damit den künftigen Generationen nur neue Lasten aufgebürdet werden. Als Ausweg bleibt daher nur eine Verschärfung der Progression des deutschen Rentensystems. Damit kann u.U. sowohl die Allokationseffizienz als auch die Verteilungsgerechtigkeit verbessert werden.

## Literatur

Arndt, S. und W. Nagl (2010), »A Fragile Pillar: Statutory Pensions and the Risk of Old-Age Poverty in Germany«, *FinanzArchiv* 66(4), 419–441.

Breyer, F. und S. Hupfeld (2009), »Fairness of Public Pensions and Old-Age Poverty«, *FinanzArchiv* 65(3), 358–380.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)(2011), *Rentenversicherungsbericht 2011*, Berlin.

Fehr, H., F. Kindermann und M. Kallweit (2011), »Should Pensions be Progressive? Yes, at least in Germany«, CESifo Working Papers No. 3636, München.

Geyer, J. und V. Steiner (2010), »Public Pensions, Changing Employment Patterns, and the Impact of Pension Reforms across Birth Cohorts«, Discussion Paper 2010/8, FU Berlin.

Kroh, M., H. Neiss, L. Kroll und T. Lampert (2012), »Menschen mit hohem Einkommen leben länger«, *DIW Wochenbericht* (38), 3–15.

OECD (2012), *Pensions at a Glance 2011*, Paris.



Franz Ruland\*

## Senkung des Beitragssatzes und Zuschussrente: Nachhaltige Rentenpolitik?

Im Herbst stehen zwei wichtige rentenpolitische Fragen zur Entscheidung an: Soll der Beitragssatz gesenkt und eine Zuschussrente eingeführt werden. Wie die Entscheidung ausfallen wird, ist im ersten Punkt noch offen, die Zuschussrente scheint vom Tisch zu sein.

### Die Senkung des Beitragssatzes

Dem Gesetz nach muss der Beitragssatz von 19,6 auf 19% oder sogar etwas darunter abgesenkt werden. Die Nachhaltigkeitsreserve würde 2013 die Obergrenze des Korridors zwischen 0,2 und 1,5 Monatsausgaben überschreiten, so dass der Beitragssatz so neu festzusetzen ist, dass die Reserve wieder in ihrem Korridor verbleibt. Der Beitragssatz wäre nach der Absenkung für 2012 von 19,9 auf 19,6% innerhalb von zwei Jahren um fast einen Prozentpunkt niedriger. Das Einsparvolumen betrug 2012 für Arbeitnehmer und Arbeitgeber jeweils 1,3 Mrd. Euro, der Bundeszuschuss sank um 0,55 Mrd. Euro. Würde der Beitragssatz 2013 auf 19% abgesenkt, würden Arbeitnehmer und Arbeitgeber um jeweils 2,7 Mrd. Euro entlastet, der Bund um rund 1,1 Mrd. Euro.

Diese erfreuliche Entwicklung ist das Ergebnis der lang anhaltend guten Konjunktur mit einem starken Zuwachs an sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung. Infolgedessen ist die Nachhaltigkeitsrücklage von 1,7 Mrd. Euro (= 0,1 Monatsausgaben) im Jahr 2005 auf über 25 Mrd. Euro (= 1,45 Monatsausgaben) Ende August 2012 gestiegen. 2013 wird sie trotz des abgesenkten Beitragssatzes die Obergrenze von 1,5 Monatsausgaben erneut überschreiten, so dass die Voraussetzungen für eine weitere Absenkung des Beitragssatzes gegeben sind, wie hoch sie ausfallen wird, entscheidet sich im Herbst. Sinkt der Beitrags-

\* Prof. Dr. Franz Ruland ist Vorsitzender des Sozialbeirats der Bundesregierung.

satz 2013 um 0,6 Prozentpunkte, wird zum 1. Juli 2014 die Anpassung deswegen um rund 0,8 Prozentpunkte höher ausfallen.

Dennoch ist die Beitragssatzsenkung umstritten. Im Bundesrat gibt es selbst bei Regierungen mit CDU-Beteiligung so viel Widerstand, dass die Bundesregierung den Beitragssatz durch Gesetz senken will, nicht, wie im Gesetz vorgesehen, durch eine Rechtsverordnung, die der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Doch auch dieses Gesetz könnte der Bundesrat mit einer möglicherweise erreichbaren Zweidrittelmehrheit verhindern, was 13 von 16 Ländern wollen. Die SPD, die Gewerkschaften und die Sozialverbände lehnen die Beitragssatzsenkung ab. Gefordert wird der Aufbau einer »Demographierücklage«, mit der der absehbare Anstieg des Beitragssatzes infolge der demographischen Entwicklung abgemildert oder verzögert werden soll; insbesondere Gewerkschaften und Sozialverbände wollen, dass mit den Mitteln die Rücknahme von Reformen, wie der Anhebung der Altersgrenze und der Absenkung des Leistungsniveaus, finanziert wird.

Dies scheidet aus. Die gute Konjunktur scheint langsam zu Ende zu gehen. Erfasst die Krise auch uns, werden aus den Überschüssen der Rentenversicherung schnell wieder Defizite, die zu einem Abbau der Reserven führen. Deshalb lassen sich mit den jetzt guten Rentenfinanzen keine Maßnahmen legitimieren, die auf Jahrzehnte zu Mehrkosten führen. Dies verbietet sich auch deshalb, weil die Rentenversicherung mit keinen zusätzlichen Kosten belastet werden darf. Sie ist zwar wegen der Reformen seit 1989 auf die auf sie zukommende demographische Entwicklung gut vorbereitet; die bis 2030 vorgegebenen Beitragssatz- und Niveausicherungsziele werden wohl eingehalten. Aber die demographische Entwicklung geht auch nach 2030 weiter und macht weitere Maßnahmen notwendig, zu denen auch ein weiterer Anstieg des Beitragssatzes gehören wird. Zusätzlichen Mehrkosten dürfen die mittel- und langfristige Finanzierung der Rentenversicherung nicht weiter erschweren.

Die sich aus der demographischen Entwicklung ergebenden Mehrkosten lassen sich nicht mit einer »Demographierücklage untertunneln«. Dies wäre bei einem »Berg« möglich. Aber wir haben es bei der künftigen Beitragssatzentwicklung mit einem »Hochplateau« zu tun, das sich nicht untertunneln lässt. Immerhin ließe sich mit einer solchen Rücklage je nach konjunktureller Entwicklung der Beitragssatz auch geraume Zeit über 2020 hinaus auf unter 20% halten, zumal die Mehrausgaben infolge der höheren Anpassung 2014 entfielen. Auf diese Weise kämen die Mittel zeitversetzt wieder den Beitragszahlern zu Gute. Die Gefahr bei einer zu hohen Rücklage, sie würde 2020 80 Mrd. Euro überschreiten, aber ist, dass anders als z.B. in Schweden oder Norwegen die deutsche Politik besonders in Wahlkampfzeiten diese Mittel sachwidrig einsetzt, um damit Wahlgeschen-

ke oder eine Entlastung des Bundeshaushalts zu finanzieren. Vieles von dem, was jetzt für den Wahlkampf vorgeschlagen wird, geht bereits in diese Richtung. Diesen Weg sollten wir nicht gehen.

Ein anderes Problem ist, dass die Werte des Korridors, in dem sich die Nachhaltigkeitsrücklage bewegen kann, ohne dass durch eine Beitragssatzänderung korrigierend eingegriffen werden muss, zu niedrig sind. Dies gilt besonders für den unteren Wert von 0,2 Monatsausgaben. Die Mindestrücklage kann – wie die Vergangenheit gezeigt hat – die unterjährige Liquidität der Rentenversicherung nicht sicherstellen und eine Inanspruchnahme der Bundesgarantie nicht vermeiden. Daher ist zumindest eine Verdoppelung der Mindestrücklage auf 0,4 Monatsausgaben geboten. Deshalb könnte es sich in dem Streit um die Absenkung des Beitragssatzes als Kompromiss anbieten, den gesamten Korridor für die Nachhaltigkeitsrücklage um 0,2 Monatsausgaben zu verschieben, so dass die Untergrenze 0,4 und die Obergrenze 1,7 Monatsausgaben beträgt. Der Beitragssatz läge dann 2013 bei 19,3%, die Beitragssatzsenkung wäre halbiert.

### Die Zuschussrente

Um denen, die lange Zeit mit niedrigem Einkommen gearbeitet und vorgesorgt haben, eine bessere, über der Grundsicherung liegende Alterssicherung zu ermöglichen, möchte die Bundesarbeitsministerin eine Zuschussrente einführen. Mit ihr soll ein Beitrag zur Bekämpfung von Altersarmut geleistet und die »Gerechtigkeitslücke« geschlossen werden, dass die Personen im Niedriglohnsektor im Alter auf die Grundsicherung angewiesen sind, die auch denen zusteht, die auf Arbeit und Vorsorge verzichtet haben.

Das ursprüngliche Konzept einer »Zuschussrente« ist an zutreffender Kritik gescheitert. Dem modifizierten Vorschlag droht zu Recht das gleiche Schicksal. Er orientiert sich an der auslaufenden »Rente nach Mindesteinkommen«. Wer weniger als 30,3 Entgeltpunkte erworben hat, das sind 2012 850 Euro, dem sollen ab 2013 auf Antrag Zuschussentgeltpunkte gutgeschrieben werden können. Vorausgesetzt werden 45 Jahre mit rentenrechtlichen Zeiten, davon 35 Beitragsjahre, bis Ende 2022 sollen es 40 bzw. 30 Jahre sein, wobei Berücksichtigungszeiten als Beitragszeiten zählen, Zeiten der Arbeitslosigkeit aber nicht. Ab Rentenbeginn 2019 werden zusätzlich fünf Jahre ergänzende private Vorsorge gefordert, die bis 2049 auf 35 Jahre ansteigen. Sind die Voraussetzungen erfüllt, sollen die Pflichtbeitragszeiten ab 1992 für Versicherte, die mindestens ein Jahr an Kindererziehung oder Pflege aufweisen können, um das 2,5-fache, in den anderen Fällen um das 1,5-fache höher bewertet werden. Dabei gibt es zwei Obergrenzen: Die Anhebung erfolgt je Jahr auf maximal einen Entgeltpunkt und insgesamt auf höchstens 30,3 Entgeltpunkte. Die Zuschussrente soll

subsidiär gegenüber Einkommen und Einkommensersatzleistungen des Berechtigten und seines Ehegatten sein, soweit das Gesamteinkommen 850 bzw. 1 700 Euro übersteigt, wobei Leistungen der privaten Vorsorge nicht angerechnet werden sollen.

Die Kosten für die Zuschussentgeltpunkte sollen sich 2013 auf 50 Mill. Euro belaufen; sie steigen bis 2020 auf 1 Mrd. Euro und bis 2030 auf 3,2 Mrd. Euro. Nur soweit der Bund bei der Grundsicherung spart, beteiligt er sich an diesen Aufwendungen, so dass sie zu zwei Dritteln aus Beiträgen finanziert werden müssen.

Die Zuschussrente ist ein zu eng begrenzter Ansatz, Altersarmut zu bekämpfen. Sie erfasst vor allem die, die lange zu Niedriglöhnen gearbeitet haben. Das werden überwiegend Frauen in Halbtagsbeschäftigung sein, so dass sich insoweit auch Alleinerziehende verbessern können. Frauen mit mehreren Kindern werden trotz der Anerkennung der Berücksichtigungszeiten an den vorausgesetzten langen Versicherungs- und Beitragszeiten scheitern. Dies wird auch für die meisten Erwerbsgeminderten gelten. Personen im Niedriglohnsektor und Langzeitarbeitslose können nur dann von der neuen Leistungsart profitieren, wenn sie die vorausgesetzten langen Zeiten der gesetzlichen und privaten Vorsorge erfüllen, wobei Zeiten, in denen die Bundesagentur für Arbeit Beiträge entrichtet hat, nicht mitzählen. Dies wird den Kreis der Begünstigten weiter einschränken.

Dass für Niedriglohnpfänger etwas getan werden soll, ist richtig, aber warum erst etwas für ihre Alterssicherung? Die Politik lässt sie rentenrechtlich verarmen – um dann mit der Zuschussrente zu helfen. Präventive Sozialpolitik müsste das Entstehen von Altersarmut verhindern. Mindestlöhne könnten das nicht in allen, aber doch in vielen Fällen tun. Liegt der Lohn eines Versicherten unter der Armutsgrenze, greift, soweit er nicht sonst, z.B. familiär, abgesichert ist, ergänzend die Sozialhilfe ein. Dass deren Aufgabe im Alter, wenn dann auch die Rente gering ist, von der Rentenversicherung übernommen werden soll, ist nicht einzusehen. Besser wäre es – worüber nun diskutiert wird – bei der Grundsicherung höhere Freibeträge für – aber dann: alle – Renten vorzusehen.

Die Zuschussrente ist als Lösung ungeeignet. Sie würde die steuerfinanzierte Sozialhilfe und die beitragsfinanzierte Rente vermischen und die Unterschiede nivellieren. Wer mit seinen Beiträgen eine Rente in Höhe von 850 Euro erkaufte hat, erhält genauso viel wie jemand, dessen Eigenvorsorge nur zu einer Rente von 340 bzw. 567 Euro geführt hätte, der aber ergänzend ohne entsprechende Vorleistung eine Zuschussrente von 510 bzw. 283 Euro beziehen würde – das wären »Geschenke« von über 118 000 bzw. 65 000 Euro weitgehend zu Lasten der anderen Beitragszahler. Die Rentenversicherung soll zwar Altersarmut vermeiden. Das kann

sie aber nur insoweit, als die Versicherten Beiträge zahlen und damit einen Anspruch auf die gegenüber der allgemeinen Sozialhilfe gehobene rentenrechtliche Sicherung erwerben. Für den, der zu wenig eingezahlt hat, kann es grundsätzlich keinen Anspruch auf eine ausreichende Rente geben. Andernfalls müssten sich alle Versicherte fragen, warum sie Beiträge entrichten müssen, wenn andere eine ähnlich hohe Leistung ohne entsprechende Beitragszahlung erhalten. Um eine begrenzte Personengruppe systemwidrig besser zu stellen, wird die Beitragszahlung von Millionen Versicherten entwertet; über Abgabewiderstände darf man sich dann nicht wundern.

Die Vermischung von Fürsorge und Versicherung birgt zudem die Gefahr, dass die beitragsbezogene Rente heruntergefahren wird. Dass die Riestersche-Rentenreform ursprünglich im Rentenrecht eine Grundsicherung mit eingeschränkter Bedürftigkeitsprüfung eingeplant hatte, war kein Zufall. Die Niveausenkung – so hieß es – sei nicht so schlimm, es werde ja die Grundsicherung geben. Gedacht war auch schon daran, die Grundsicherung höher und die beitragsbezogenen Renten niedriger anzupassen.

Es ist kein Gegenargument, dass schon heute der, der Vorsorge unterlässt, trotzdem als Grundsicherung die Sozialhilfe beanspruchen kann. Das ist denen, die zur Vorsorge verpflichtet sind, nur damit zu erklären, dass es eine Leistung der Sozialhilfe ist, dass bei ihr auch sonst nicht danach gefragt wird, warum jemand bedürftig ist, dass die Leistung deshalb subsidiär ist, es wegen der Bedürftigkeitsprüfung eine Hemmschwelle gibt, Sozialhilfe in Anspruch zu nehmen und dass ihr Bezug in den rechtlichen Grenzen vom Sozialamt abhängig macht. Der Unterschied, der die Beitragszahlung rechtfertigt, liegt insoweit nicht in der Höhe der Leistung, sondern in ihrer rechtlichen Qualität. Wer diese Qualitätsunterschiede nivelliert, nimmt der Beitragszahlung die Rechtfertigung. Eine Grundsicherung im Rentenrecht will diese Nivellierung. Schon dadurch dass die Rentenversicherung die Zuschussrente auszahlt, soll sie stärker in die Nähe der Rente gerückt und ein Eindruck erweckt werden, der durch die Vorsorge des Betroffenen nicht gerechtfertigt ist. Auch bietet die Zuschussrente Anreize, sich etwa durch eine Teilzeitbeschäftigung rentenrechtlich arm zu machen, man kann trotzdem mit 340 Euro Rente auf insgesamt 850 Euro kommen.

Eine Grundsicherung in der Rentenversicherung wäre wegen ihrer anderen Ausgestaltung eine »Sozialhilfe de luxe« und würde mit der allgemeinen Sozialhilfe diejenigen diskreditieren, die auf sie weiterhin angewiesen sind. Das Ziel, den Empfängern der Zuschussrente den Gang zum Sozialamt zu ersparen, würde nicht erreicht, da sie bei Hilfen in besonderen Lebenslagen oder bei zusätzlichen Einmalhilfen sich doch an das Sozialamt wenden müssen. Es müsste also zwei Sozialleistungsträgern die Bedürftigkeit

des Antragstellers und seines Ehegatten geoffenbart werden. Das wird bei der Zuschussrente häufig sein. Bei weniger als 340 bzw. 567 Euro Rente liegt der Gesamtanspruch unter 850 Euro. Die Zuschussrente kann ihr Ziel, Altersarmut für den begünstigten Personenkreis zu vermeiden, nicht erreichen, das gilt besonders in Regionen mit hohen Wohnkosten.

Die Berechnung der Rente wird in den Zuschussfällen wegen der eingeschobenen Bedürftigkeitsprüfung kaum noch nachvollziehbar. Diese ist ein der Rentenversicherung völlig fremdes Element. Dass die Rentenversicherung dabei ihre eigenen Leistungen schlechter behandeln muss als die der privaten Vorsorge und die damit verbundene Werbung für sie auch noch bezahlen muss, ist skandalös. Hinzu kommt, dass das alles sehr verwaltungsintensiv ist und große und teure bürokratische Doppelstrukturen entstehen.

Die Kosten der Zuschussrente sind schwer zu schätzen, zumal die Leistung in das EU-Ausland exportiert werden muss. Die Zuschussentgeltpunkte sind nicht beitragsgedeckt, sondern – wie die Rente nach Mindesteinkommen – eine Leistung der Fürsorge. Das bedingt ordnungspolitisch eine Finanzierung durch Steuern, die aber nur zu einem Bruchteil gewährleistet ist. Für die restlichen Kosten müssten die Beitragszahler aufkommen, obwohl wegen ihrer absehbaren Mehrbelastung infolge der demographischen Entwicklung sich jede Maßnahme verbietet, die zu Mehrkosten führt und die langfristige Finanzierung der Rentenversicherung weiter erschwert. Die Gefahr dabei ist, dass wegen der Mehrkosten später die Beitragssatzziele verfehlt und deswegen die beitragsfinanzierten Renten weiter gekürzt werden. Eine weitere Gefahr ist, dass alle die, die jetzt die engen Voraussetzungen beklagen, sie später erweitern und dadurch der Rentenversicherung noch weitere Zusatzkosten aufbürden.

Die Zuschussrente wäre – wie schon die Rente nach Mindesteinkommen – ein Systembruch innerhalb der Rentenversicherung. Jeder Systembruch schafft Ungerechtigkeiten. Für die Akzeptanz der Rentenversicherung ist aber ihre Systemgerechtigkeit die entscheidende Voraussetzung. Sie muss daher der Kompass für die künftigen Reformen bleiben. Nur dann ist die Rentenversicherung zukunftssicher.



Gisela Färber\*

### **Rentenbeitragsenkung vs. Generationenfonds, Zuschussrente aus Beitrags- oder aus Steuermitteln, ... – der Beginn einer neuen Rentenreformdebatte?**

Mit der Umsetzung der Empfehlungen der Kommission für Nachhaltigkeit der Sozialen Sicherungssysteme aus dem Jahr 2003 glaubte man, wenigstens in der Alterssicherung alle erforderlichen Reformen unternommen zu haben, um diese demographiefest zu machen. Zuvor schon hatten die sog. Riester-Reformen durch eine Absenkung des Rentenniveaus die Beitragssätze stabilisiert und eine steuerliche Förderung für diejenigen eingeführt, die bis zu 4% ihres rentenversicherungspflichtigen Bruttoeinkommens in eine kapitalgedeckte Rente einzahlen. Für Menschen mit sehr niedrigem Alterseinkommen wurde außerdem eine Grundsicherung im Alter eingeführt, die – ohne Einkommensanrechnung von nahen Angehörigen bis zu 100 000 Euro Jahreseinkommen – zu niedrigen Renten auf derzeit 680 Euro aufstockt. Die schlechte wirtschaftliche Entwicklung insb. am Ende des letzten Jahrzehnts führte allerdings bereits mehrfach dazu, dass die Anwendung der Rentenanpassungsformeln ausgesetzt wurde, weil die Renten nominal gekürzt hätten werden müssen.

Schon seit einigen Jahren mehren sich allerdings die Stimmen, die vor einer Zunahme der Altersarmut warnen. Zwei Argumentationslinien werden hier angeführt:

- Zum einen wird aus Modellrechnungen mit dem demographisch bedingt sinkenden Rentenniveau geschlossen, dass ein Durchschnittsverdiener mit 35 Beitragsjahren eine Rente von kaum höher als die Grundsicherung erhalten würde (vgl. u.a. Schmähl 2011, zuletzt BMAS selbst).
- Zum anderen erwerben Menschen, die in ihren Rentenbiographien lange Zeiten von Arbeitslosigkeit aufweisen oder die längere Zeit in atypischen Beschäftigungsver-

\* Prof. Dr. Gisela Färber ist Professorin für wirtschaftliche Staatswissenschaften, insbesondere Allgemeine Volkswirtschaftslehre und Finanzwissenschaft, an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer.

hältnissen, im Niedriglohnsektor oder auch nur in Teilzeit gearbeitet haben, keine ausreichende Zahl an Entgeltpunkten, um im Alter eine Rente oberhalb der Grundsicherung zu erhalten. Ihr Nettoeinkommen ist zudem meistens auch zu niedrig, um trotz hoher Förderung eine ausreichende ergänzende Alterssicherung aufzubauen.

Das Konzept der Bundesarbeitsministerin von der Leyen sieht hier nun vor, dass diejenigen, die lange Jahre sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren und mit einer Riester-Rente eigene Vorsorge betrieben haben, einen Aufstockungsbetrag auf ihre Rente erhalten, dass 850 Euro im Monat erreicht werden. Da der Bundesfinanzminister u.a. wegen der Euroschuldenkrise die Zuschussrente nicht aus Steuermitteln finanzieren will, sollen die BeitragszahlerInnen herangezogen werden. Die Verwaltung der Zuschussrente soll der Deutschen Rentenversicherung übertragen werden.

Die Kritik an der Zuschussrente richtet sich gegen

- die unsachgerechte Finanzierung aus Beitragsmitteln,
- den Gender-Bias, da mutmaßlich vor allem Männer die langen erforderlichen Versicherungszeiten erfüllen werden,
- Gerechtigkeitsprobleme, denn die Leistung soll entweder ganz oder gar nicht gewährt werden, was denen kaum zu vermitteln sein wird, denen ein oder zwei Monate an den Anspruchsvoraussetzungen fehlen,
- die Zielführung der Maßnahmen, denn es bestehen starke Zweifel, ob damit tatsächlich die Probleme der Altersarmut gelöst werden, die schließlich in allererster Linie aus unzureichenden Entgeltpunkten und damit aus lückenhaften Erwerbsbiographien und zu geringen versicherungspflichtigen Einkommen resultiert, und
- die hohen Bürokratiekosten, zumal die Rentenversicherung bislang nicht über die Instrumente der Einkommensüberprüfung verfügt.

Des Weiteren würde die Zuschussrente die Anreize zur Arbeit in der Schattenwirtschaft neben einer kleinen versicherungspflichtigen Tätigkeit, die mit geringen Rentenanwartschaften verbunden ist, verstärken, weil die Alterseinkommen dann sogar über die Grundsicherung hinaus aufgestockt würden. Inwieweit Rentenansprüche und Wartezeiten für die Zuschussrente aus anderen EU-Staaten angerechnet werden müssten, wie in diesen Fällen die Pflicht einer ergänzenden Alterssicherung abgegrenzt würde, ist ungeklärt. Bei einer weiten Interpretation der europarechtlichen Anerkennungsregeln würden von der Zuschussrente Zuwanderungsanreize für RentnerInnen aus allen den europäischen Ländern entstehen, in denen die Renten nominal sehr niedrig sind oder es Grundrentensysteme gibt.

Die zweite Argumentationslinie der Altersarmutsdebatte bezieht sich auf die generelle Absenkung des Renten-

niveaus, die zusammen mit der Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre vor allem aus Gewerkschaftskreisen und dem linken Parteienspektrum kritisiert wird. Von dieser Seite kommt auch der Vorschlag, auf die gesetzlich vorgesehene Rentenbeitragsenkung zum 1. Januar 2013 zu verzichten – die wegen der guten Einnahmesituation erfolgen muss – stattdessen den Beitragssatz bis auf 22% zu erhöhen und eine Art Generationenfonds aus diesen Überschüssen der nächsten Jahre anzusparen, die später eingesetzt würden, um demographisch notwendige Absenkungen des Rentenniveaus zu vermeiden. Das heißt, die sog. Nachhaltigkeitsreserve, ein kleiner Kapitalstock, der derzeit nur die Zahlungsfähigkeit der Rentenversicherung sicherstellt und erratische Schwankung der Beitragssätze verhindern soll, soll erweitert werden. Nicht die BeitragszahlerInnen und RentnerInnen in den Jahren 2013 et la suite werden bei ihren Beitragszahlungen entlastet bzw. erhalten höhere Rentenanpassungen, sondern die Rentenversicherten der Jahre 2020 oder 2025 werden für einen bestimmten Zeitraum, der sich nach der Höhe der Überschüsse, die akkumuliert werden können, richtet, von Rentenminderanpassungen verschont. Dass auf die Beitragserhöhung zunächst einmal eine drastisch gekürzte Rentenanpassung erfolgen muss, haben die Autoren des Vorschlags wohl übersehen!

Die Idee eines kollektiven Kapitalstocks in der Gesetzlichen Rentenversicherung ist nicht neu, wird doch dem Umlageverfahren seit Jahren vorgeworfen, es erwirtschafte schlechtere Renditen als das Kapitalstockverfahren und man müsse Reserven für die Zeiten mit ungünstigeren Relationen zwischen BeitragszahlerInnen und RentenbezieherInnen anlegen. Das Umlageverfahren sei besonders anfällig gegenüber den Verwerfungen der demographischen Entwicklung, während das Kapitalstockverfahren auch bei schrumpfender Bevölkerung noch hohe positive und sichere Renditen abwerfen würde. Angesichts der jüngsten Erfahrungen mit den volatilen Kapitalmärkten muss zumindest letzterem Argument höchster Argwohn entgegengebracht werden. Sichere Anlagemöglichkeiten bringen auf mittlere Perspektive nur noch geringe Zinsen, wahrscheinlich sogar negative Realzinsen, so dass der neue Kapitalstock Gefahr läuft, noch nicht einmal einen positiven Realzins zu erwirtschaften, und mit dem Kapital bei Auszahlung weniger Kaufkraft korrespondiert als bei seiner Akkumulation.

Bleibt das Argument der Reservebildung: Das kann nur dann ziehen, wenn sichergestellt ist, dass der Fonds nicht für andere Zwecke verwendet wird. Genau hier ist aber die Achillesferse jedweden kollektiven Kapitalstocks, denn nach der sog. Mops-Theorie spart eher ein Mops einen Haufen an Würsten an, als dass die Politik einen Fonds ungetastet lassen würde. Schon die derzeit aufgrund der guten Wirtschaftslage angesammelten Überschüsse der Sozialversicherungen veranlassen die Politik, über die wohlthätige



Verwendung dieser Mittel zu streiten. Dabei benötigen alle umlagefinanzierten Sozialversicherungssysteme größere Puffer zur Absicherung gegen wirtschaftliche Schwankungen, als dies noch vor wenigen Jahren angenommen wurde. Gerade die Erfahrungen aus der Wirtschafts- und Finanzkrise 2008–2010 haben gezeigt, welche Bedeutung konjunkturpolitisch handlungsfähige Sozialversicherungen für die Krisenbewältigung haben. Insoweit sollte man eher darüber nachdenken, ob die Nachhaltigkeitsrücklage der Gesetzlichen Rentenversicherung nicht nur 1,5 Monatsausgaben umfassen sollte, sondern eher 3 Monatsausgaben. Denn bei länger anhaltenden Krisen sind Beitragserhöhungen bei Unterschreiten des Mindestumfangs der Rücklage geradezu Gift.

Prüft man die Argumente für eine regelkonforme Senkung der Rentenbeiträge, so sollte man bedenken, dass dies ja nicht nur die BeitragszahlerInnen, sondern mit einem Zeitverzug auch die RentnerInnen erreichen wird. Vorausgesetzt, die Konjunktur bricht nicht wegen der Euroschuldenkrise ein, so gehen von der Beitragssenkung positive Effekte für die Lohnnebenkosten und damit auch für die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aus. Ceteris paribus höhere Nettoeinkommen von BeitragszahlerInnen und RentenbezieherInnen stabilisieren nicht nur die Nachfrage, sondern schaffen überhaupt erst die Voraussetzungen für die Anspargung einer zusätzlichen privaten und/oder betrieblichen Altersvorsorge, die ja die Folgen der demographischen Entwicklung für das Niveau der gesetzlichen Rente (über-)kompensieren sollte (Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung). Erstmals seit den schmerzhaften Reformen der Sozialen Sicherungssysteme zu Beginn des letzten Jahrzehnts besteht eine Arbeitsmarktsituation, die neben einem weiteren Rückgang der Massenarbeitslosigkeit wieder Realloohnerhöhungen verspricht, zumal auch die Demographie nun merklich zur Verknappung des Arbeitsangebots beiträgt, indem mehr ältere Beschäftigte aus dem Arbeits-

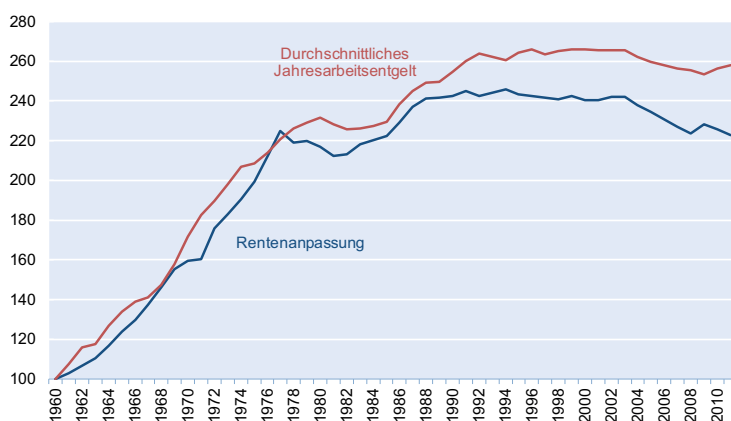
markt ausscheiden, als jüngere aus dem Bildungssystem kommend eintreten. Es wäre fatal, wenn erneute Eingriffe in das Regelsystem der Gesetzlichen Rentenversicherung verhindern würden, dass die deutsche Bevölkerung das Trauma von Massenarbeitslosigkeit, Reallohnstagnation und realen Rentenkürzungen (vgl. Abb. 1) als abgeschlossen erleben könnte.

Statt sich über eine alternative Verwendung der durch einen Verzicht auf die Rentenbeitragssenkung weiter eingenommenen Beitragsmittel zu streiten, sollte sich die Politik lieber darum kümmern, ob die Riester-Verträge in der Realität auch die in den Modellrechnungen angesetzten Renditen erwirtschaften. Diese liegen nämlich deutlich unter den 2003 errechneten Annahmen. Gründe hierfür liegen sowohl in den derzeit säkular niedrigen Kapitalmarktzinsen als auch in fragwürdigen Kostenbelastungen und extrem hohen Ansetzungen der weiteren Lebenserwartung seitens leider nicht nur vereinzelter Anbieter von Riester-Renten. Der Vertrauensverlust der Bevölkerung gegenüber den im Jahr 2011 mit insgesamt 2,3 Mrd. Euro steuerlich geförderten Produkten korrespondiert erstaunlicherweise nicht mit der Debatte in der Politik.<sup>1</sup> Zu beobachten ist, dass ein Teil der Politik und der Verbände ihre Vorurteile gegenüber Kapitalmarktprodukten bestätigt sehen und damit ihre Forderungen nach einem »Einfrieren« des Rentenniveaus begründen, der andere Teil scheint praktisch jedwede Kritik an der Praxis der Riester-Renten zu ignorieren. Inwieweit der nun anstehende neue Alterssicherungsbericht der Bundesregierung 2012 mit niedrigeren effektiven Verzinsungen rechnet, welche Auswirkungen dies auf das Gesamtversorgungsniveau hat und welche Schlussfolgerungen dies für die Alterssicherungspolitik haben wird, bleibt abzuwarten.

Es ist allerdings mit erheblichem Handlungsbedarf zu rechnen, der nicht allein mit den neuen Transparenzvorschriften für Riester-Produkte, die sich derzeit im Gesetzgebungsprozess befinden, abgetan werden kann. Sicher ist hier weniger über ein Obligatorium für die private Alterssicherung zu sprechen als über einen Ausbau einer fair finanzierten betrieblichen Rente. Aber auch an gesetzliche Vorgaben für Kostenobergrenzen und anzusetzender Restlebenserwartungen für Riester-Verträge und eine staatliche Alternative bei der Gesetzlichen Rentenversicherung als »Konkurrenzprodukt« kommen in Frage, um das Versagen des Versicherungsmarktes zu heilen.

Zurück zur Frage, ob aus der demographischen Entwicklung heraus Altersarmut insb.

**Abb. 1**  
**Entwicklung der realen Renten (West) und der durchschnittlichen Jahresarbeitsentgelte (West) 1960–2010**



Quelle: Deutsche Rentenversicherung; Statistisches Bundesamt.

<sup>1</sup> 2010 hatte die Summe der ausbezogenen Zulagen noch 2,6 Mrd. Euro betragen (vgl. Statistisches Bundesamt: FS 14.4–2010 und 2011, Wiesbaden 2011 und 2012).

wegen der Absenkung des Rentenniveaus droht. Die jüngst vorgelegten Zahlen der Bundesarbeitsministerin, nach denen z.B. Erwerbstätige, die ihr gesamtes Erwerbsleben immer 1 900 Euro brutto verdienen, nach 35 Beitragsjahren heute eine monatliche Rente in Höhe von 620,30 Euro erhalten, im Jahr 2030 aber nur noch 523 Euro, nach 40 Beitragsjahren derzeit 708,92 Euro, in 28 Jahren jedoch nur noch 597,91 Euro (BMAS), erschrecken in der Tat. Sie verkennen aber, dass

- 35 Beitragsjahre auch derzeit kaum für eine auskömmliche Rentenbiographie ausreichen und in Zukunft bei steigender Lebenserwartung auch 40 Jahre nicht ausreichen werden,
- das zurückgehende Arbeitsangebot zu kräftigen Reallohnsteigerungen führen wird, die sich auch in Rentenerhöhungen niederschlagen werden – insoweit sind die Modellrechnungen sogar irreführend! –, und
- der Schlüssel für zukünftig ausreichende Alterseinkommen nicht in sozial begründeten Zuschüssen liegt, sondern in einem Arbeitsmarkt, der stabile, ordentlich bezahlte sozialversicherungspflichtige Vollzeit Arbeitsplätze generiert, damit die BürgerInnen selbst Vorsorge betreiben können.

Ob die Rente in dem Rechenbeispiel 2030 tatsächlich auf die errechneten Beträge absinkt, hängt nicht zuletzt davon ab, ob sich die Relation zwischen BeitragszahlerInnen und RentenempfängerInnen so ungünstig verhält wie prognostiziert. Nach dem Rentenversicherungsbericht 2011 steigt die Zahl der RenterInnen bis 2025 um 11 %, die der ÄquivalenzbeitragszahlerInnen sinkt um 9,7 %, was den Rentnerquotienten um 23 % ansteigen (vgl. BMAS 2011) und die Rentenanpassungen entsprechend niedriger ausfallen lässt. Jeder, der zusätzlich und länger arbeitet, erwirbt nicht nur selbst zusätzliche Rentenanwartschaften, sondern verhindert damit auch das Absinken des Rentenniveaus. Insoweit liegt in der Fortsetzung der Sanierung des Arbeitsmarktes der Schlüssel für eine armutsfeste Alterssicherung. Die demographische Entwicklung wirkt hier unterstützend. Es ist allerdings an der Politik, die von ihr selbst geschaffenen – legalen – Schlupflöcher aus der Versicherungspflicht, die die Rentenlücken erweitern, insb. die 400-Euro-Minijobs, wieder abzuschaffen. Denn hier subventioniert der Staat sehenden Auges zukünftige Altersarmut.

Sinnvoll ist auch, Riester-Renten bei der Grundsicherung im Alter bis zu einem bestimmten Prozentsatz anrechnungsfrei zu halten, um Anreize zu schaffen, dass hier eigenständige Vorsorge getroffen wird. Allerdings sollte dies weniger durch einen Festbetrag von 100 Euro geschehen, wie dies jüngere Bundestagsabgeordnete vorschlagen, sondern ein mit der Dauer der Eigenvorsorge wachsender Anteil der Renten. Dies würde auch dem Konzept

der mit dem Lebensalter wachsenden Verschönerung von Vorsorgevermögen bei der Grundsicherung von Erwerbsfähigen entsprechen.

Insgesamt ist davor zu warnen, das grundsätzlich akzeptierte Regelwerk der Gesetzlichen Rentenversicherung durch diskretionäre Eingriffe und neue Wohltaten wieder aus dem demographischen Gleichgewicht zu bringen. Zu überprüfen ist aber, ob die ergänzenden Alterssicherungen in der zweiten und dritten Säule die ihnen zugeordneten Aufgaben erfüllen. Angesichts der Knappheit an qualifizierten Arbeitskräften sollte vor allem auch der betrieblichen Alterssicherung eine bedeutendere Rolle übertragen werden. Handlungsbedarf ergibt sich auch vor allem bei denen, an denen die weitere Gesundung des Arbeitsmarktes in den nächsten Jahren vorbeigeht, weil sie nicht mehr in fair bezahlte Beschäftigung integriert werden und die deshalb Rentenlücken aus der Vergangenheit auch nicht mehr teilweise ausgleichen können. Insoweit wird es in den nächsten Jahren weitere ergänzende Reformen geben müssen.

## Literatur

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2011), *Rentenversicherungsbericht 2011*, Berlin, online verfügbar unter: [http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/rentenversicherungsbericht-2011.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/rentenversicherungsbericht-2011.pdf?__blob=publicationFile).

Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (2003), *Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme*, Bericht der Kommission, online verfügbar unter: [http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/cc318-deutsch-fassung.pdf;jsessionid=82787372341B0D98852A3F64D84D486F?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/cc318-deutsch-fassung.pdf;jsessionid=82787372341B0D98852A3F64D84D486F?__blob=publicationFile).

Schmähl, W. (2011), »Politikberatung und Alterssicherung: Rentenniveau, Altersarmut und das Rentenversicherungssystem«, *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung* 80, Politikberatung hinter den Kulissen der Macht, 159–174.



Annelie Buntenbach\*

## Heute die Rente von Morgen sichern!

Wir erleben seit einigen Wochen eine intensive Debatte um die Zukunft der Rente und um die drohende Altersarmut. Aus Sicht des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) war diese Auseinandersetzung längst überfällig. Seit Jahren liegen die Fakten auf dem Tisch, wonach mehr und mehr Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern von sozialem Abstieg und Armut im Alter bedroht werden. So hat bereits die letzte große Untersuchung zur Alterssicherung in Deutschland (AVID) im Jahr 2007 gezeigt: Innerhalb von nur 15 Jahren nimmt der Anteil der Männer in Ostdeutschland mit Renten unter 600 Euro von 4 auf 28% zu, bei den ostdeutschen Frauen verdoppelt sich der Anteil auf 36%. Im Westen steigt der Anteil der niedrigen Renten zwischen 500 und 800 Euro von 8 auf 15%.

Auch die Bundesregierung hat das Problem grundsätzlich erkannt. Im September 2011 hatte Bundesarbeitsministerin Ursula von der Leyen zum Regierungsdialo g Rente geladen. Über mehrere Monate wurden Vorschläge ihres Ministeriums zur Bekämpfung drohender Altersarmut diskutiert. Seit dem Ende des Dialogprozesses im April 2012 aber herrscht Stillstand. Die Ministerin findet für ihre Vorschläge weder in der Öffentlichkeit noch bei Fachleuten die notwendige Zustimmung. Und selbst in der eigenen Koalition sind die Widerstände enorm. Die größte Kritik erfährt dabei zu Recht die Zuschussrente, in der Frau von der Leyen das unverzichtbare Kernstück ihrer Reform sieht. Sie hat zu hohe versicherungsrechtliche Voraussetzungen, leistet keinen nennenswerten Beitrag zur Bekämpfung von Altersarmut, vermischt durch die Einkommensanrechnung das Versicherungssystem mit dem Fürsorgesystem und verursacht einen hohen bürokratischen Aufwand. Andere Vorschläge des Rentenpakets sind zwar weniger umstritten, doch die geplanten Verbesserungen etwa bei der Erwerbsminderungsrente reichen bei weitem nicht aus, um das Problem Altersarmut ernsthaft lösen zu können.

\* Annelie Buntenbach ist Mitglied im geschäftsführenden DGB-Bundesvorstand.

## Bundesregierung zerstört mutwillig die Rücklage der gRV

Gleichzeitig versperrt sich die Bundesregierung in dieser Situation ohne Not den Weg, die vorhandenen finanziellen Spielräume zu nutzen und zukünftige Altersarmut effektiv zu bekämpfen. Denn die gute konjunkturelle Situation und die bisher damit einhergehende Entspannung am Arbeitsmarkt hat zu hohen Beitragseinnahmen der gesetzlichen Rentenversicherung geführt – die Rücklage in der Rentenkasse liegt derzeit bei rund 27 Mrd. Euro. Die Bundesregierung hält es für geboten, den Beitrag zur gesetzlichen Rentenversicherung im nächsten Jahr (erneut) zu senken, voraussichtlich auf 19,0%. Dies entspricht zwar den gesetzlichen Vorgaben, wonach der Beitragssatz sinken muss, wenn die Nachhaltigkeitsrücklage mehr als 1,5 Monatsausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung beträgt (§ 158 SGB VI). Doch statt wie eigentlich üblich eine entsprechende Verordnung auf den Weg zu bringen, hat Bundesarbeitsministerin von der Leyen ein eigenes Beitragssatzgesetz auf den Weg gebracht. Dieses ist im Bundesrat nicht zustimmungspflichtig, kann aber mit einer Zweidrittel-Mehrheit im Bundesrat trotzdem aufgehoben werden.

Als Begründung für das ungewöhnliche Vorgehen dient das Argument, dass es wegen der durch die Eurokrise verursachten Unsicherheit hinsichtlich der weiteren wirtschaftlichen Entwicklung erforderlich sei, frühzeitig für Klarheit und Planungssicherheit zu sorgen. Wahrscheinlicher ist es aber, dass Ministerin von der Leyen verhindern will, dass der Bundesrat eine Verordnung, die normalerweise erst im November auf den Weg gebracht wird, stoppt. Durch die frühzeitige Vorlage eines Gesetzes gewinnt sie Zeit für Verhandlungen. Widerstand gegen die Senkung der Beiträge jedenfalls gibt es bei weiten Teilen der Bundesländer – auch dort, wo die Regierungschefs von der CDU gestellt werden. So hat der Bundesratsausschuss für Arbeit und Soziales am 27. September 2012 verschiedene Anträge von Bundesländern beraten und mehrheitlich angenommen, mit denen eine Senkung des Beitragssatzes verhindert werden soll.

Auch der DGB hat sich deutlich gegen eine Senkung des Beitragssatzes ausgesprochen. Denn sie würde dazu führen, dass die Rücklagen der Rentenversicherung innerhalb weniger Jahre aufgezehrt wären. Spätestens 2018 läge die Rücklage nur noch beim kritischen Wert von etwa 0,2 Monatsausgaben, also bei gerade einmal etwas mehr als 5 Mrd. Euro. Dann muss, auch das sieht das Gesetz vor, der Beitrag wieder ansteigen. Konkret müsste die Bundesregierung dann innerhalb von nur einem Jahr den Beitragssatz zweimal hintereinander um insgesamt einen ganzen Prozentpunkt anheben. Doch damit würden keinesfalls wieder nennenswerte Rücklagen aufgebaut. Das wür-

de bis 2030 nie wieder gelingen, und gleichzeitig sinkt das Rentenniveau kontinuierlich ab. Die Beitragssenkung ist schädlich für die gesetzliche Rentenversicherung. Sie soll aus rein wahltaktischen Gründen durchgedrückt werden: »Mehr Netto vom Brutto« soll die FDP über die 5%-Hürde heiven.

### DGB-Alternative: Beitragsverlauf und Rentenleistungen stabilisieren

Der DGB schlägt daher einen alternativen Verlauf des Beitragssatzes vor. Mit seinem im Juni dieses Jahres veröffentlichten *Rentenkonzept 2012* konnte der DGB zeigen, dass sich in den nächsten Jahren große Rücklagen in der Rentenversicherung aufbauen lassen, um die gesetzliche Rente dauerhaft zu stabilisieren. Dazu muss auf die Beitragssenkung verzichtet werden und ab dem Jahr 2014 der Beitrag langsam, schrittweise und gut planbar bis 2025 auf 22% ansteigen. Die so entstehende Demographie-Reserve kann im Verlauf genutzt werden, um das Rentenniveau zu stabilisieren und bei der Erwerbsminderungsrente zu spürbaren Leistungsverbesserungen zu kommen.

Das selbst gesteckte Ziel der Bundesregierung, den Beitragssatz im Jahr 2030 auf maximal 22% zu begrenzen, wird bei diesem Konzept berücksichtigt. Das bedeutet jedoch nicht, dass sich der DGB eine solche Beitragsobergrenze zu eigen machen würde. Vielmehr wird gezeigt, dass die Begründung des Gesetzgebers nicht verfängt, dass ein gesetzliches Beitragsziel von 22% zwingend mit Leistungsver schlechterungen bei der gesetzlichen Rente einhergehen muss. Gleichzeitig eignet sich die Beitragsobergrenze auch nicht als Rechtfertigung für die Bundesregierung, das Rentenpaket so eng zu schnüren, dass es den Anforderungen zur effektiven Bekämpfung von Altersarmut überhaupt nicht gerecht werden kann.

Denn eines blenden die Vorschläge von Ministerin von der Leyen aus: Altersarmut und vor allem der soziale Absturz im Alter sind ein realistisches Zukunftsszenario selbst für Versicherte mit langen Versicherungsbiographien und auskömmlichen Erwerbseinkommen, also für die Mittelschicht. Zweifelsohne sind niedrige Renten auch eine Folge der negativen Situation am Arbeitsmarkt mit der Ausweitung des Niedriglohnssektors, zunehmend brüchigen Erwerbsbiographien und der schwierige Beschäftigungssituation Älterer. Aber auch die gesetzlich verankerten Kürzungen bei den Rentenansprüchen spielt eine zentrale Rolle. Denn beginnend mit dem im Jahr 2001 eingeleiteten und 2004 verschärften Paradigmenwechsel von der Leistungs- zur Beitragssatzorientierung in der Rentenpolitik wird der Leistungsumfang der gesetzlichen Rentenversicherung innerhalb von drei Jahrzehnten bis zum Jahr 2030 um rund ein Viertel zurückgefahren.

Im Jahr 2030 kann das Rentenniveau (netto vor Steuern) bis auf 43% fallen. Hätten wir diesen Tiefpunkt der Leistungen der gesetzlichen Rente bereits heute erreicht, so würde der »Eckrentner« mit 45 Beitragsjahren in Vollzeit und kontinuierlichem Durchschnittsverdienst nur noch etwa 1 090 Euro Rente erhalten. Beim tatsächlichen aktuellen Rentenniveau von rund 50% sind es hingegen etwa 1 265 Euro. Gleichzeitig müssten Durchschnittsverdienende beim Rentenniveau von 43% mindestens 33 Jahre ununterbrochen sozialversicherungspflichtig in Vollzeit beschäftigt sein, nur um eine Rente in der Höhe der Grundsicherung im Alter zu bekommen. Noch problematischer wird es für jene, die weniger als der Durchschnitt verdienen. Dabei arbeiten schon heute nur noch zwei Drittel der Beschäftigten in einem sogenannten Normalarbeitsverhältnis. Besonders betroffen sind Frauen: Fast die Hälfte von ihnen ist atypisch beschäftigt, und 70% der Beschäftigten im Niedriglohnssektor sind weiblich.

Der Rückgang bei den Renten ist jedoch nicht allein ein Problem in der Zukunft, sondern schon heute traurige Realität. Männer im Westen bekamen im Rentenzugang 2011 im Durchschnitt eine Altersrente von gerade noch 868 Euro, Männer im Osten 867 Euro. Frauen im Westen erhielten im Schnitt 487 Euro, im Osten 696 Euro. Noch dramatischer ist die Entwicklung bei den Erwerbsminderungsrenten. Hier wurden 2011 durchschnittlich nur noch 673 Euro im Monat bei den Männern im Westen und 612 Euro im Osten gezahlt – ein Rückgang um 19,4% im Westen bzw. 17,3% im Osten gegenüber dem Jahr 2000. Diese Werte zeigen: Schon heute ist die Gefahr groß, dass die gesetzliche Rente unter der Grundsicherung liegt. 10% der erwerbsgeminderten Menschen beziehen schon heute Grundsicherung. Bei einem weiter sinkenden Rentenniveau wird sich die Zahl der Bedürftigen weiter vergrößern – trotz jahrzehntelanger Beitragszahlung in die Rentenkasse.

Um die notwendigen Leistungsverbesserungen finanzieren zu können, ist es aber notwendig, den Beitragssatz im nächsten Jahr nicht weiter zu senken. Ab dem Jahr 2014 muss der Beitrag dann, ausgehend von 19,6%, in jährlichen Schritten um je 0,2 Prozentpunkte – d.h. um je 0,1 Prozentpunkte für die Versicherten und deren Arbeitgeber – angehoben werden. Im Jahr 2025 erreicht der Beitrag dann die Marke von 22% und könnte auf dieser Höhe bis zum Jahr 2030 eingefroren werden.

Schon im Jahr 2015 würde die Nachhaltigkeitsrücklage so auf 3,1 Monatsausgaben ansteigen, 2020 betrüge die Rücklage rund acht Monatsausgaben. Allerdings sieht das DGB-Konzept nicht vor, durch die höheren Einnahmen lediglich die Rücklage anwachsen zu lassen. Vielmehr sollen aus der so entstehenden »Demographie-Reserve« die Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung verbessert werden,

um das System zu stabilisieren und die Akzeptanz zu sichern. Im Vordergrund steht dabei die Beseitigung des Nachhaltigkeitsfaktors aus der Rentenanpassungsformel. Dadurch kann das Rentenniveau weitgehend auf dem heutigen Stand gehalten werden. Der aktuelle Rentenwert läge in den ersten Jahren nur geringfügig über der Entwicklung im Status quo, ab 2020 nähme der Unterschied zwischen den beiden Entwicklungssträngen aber deutlich zu. Denn dann würde der Nachhaltigkeitsfaktor die jährliche Rentenanpassung sehr stark kürzen. Das zeigt: Der DGB-Vorschlag ist durchaus generationengerecht. Während die jetzige Rentnergeneration weniger davon profitiert, werden künftige Rentenzugänge einen deutlichen Nutzen daraus ziehen.

Neben der Stabilisierung des Rentenniveaus ist die deutliche Anhebung der Erwerbsminderungsrenten das zweite große Ziel, das mit dem DGB-Konzept finanziert werden soll und kann. Dazu sollen die Zurechnungszeit in einem Schritt um zwei Jahre verlängert und die Bewertung der Zurechnungszeiten wesentlich verbessert werden. Zudem ist die Anpassung des Budgets für Leistungen der Rehabilitation an die demographische Entwicklung bei der vom DGB vorgeschlagenen Beitragssatzgestaltung finanzierbar. Und dennoch bliebe im Jahr 2030 noch eine Rücklage von 182 Mrd. Euro (5,5 Monatsausgaben). Damit kann gezeigt werden, dass das Konzept auch weit über 2030 hinaus trägt.

Gleichzeitig belegen diese Zahlen auch, dass der Gestaltungsspielraum durch eine nachhaltige Beitragssatzentwicklung weiter geöffnet wird. Selbst die Abschaffung oder zumindest Aussetzung der Erhöhung des gesetzlichen Renteneintrittsalters auf 67 Jahre ist möglich, ohne die gesetzgeberische Beitragssatzobergrenze von 22% zu verletzen. Die Rücklagen würden beim DGB-Vorschlag selbst unter Beibehaltung des Rentenalters 65 noch bis zum Jahr 2025 auf 4,7 Monatsausgaben ansteigen. Erst danach würde die Nachhaltigkeitsrücklage bis auf knapp 19 Mrd. (0,5 Monatsausgaben) im Jahr 2030 abschmelzen. Das ist eine etwa dreimal so hohe Rücklage wie bei der Beitragssatzentwicklung im Status quo.

### Überschaubare Mehrbelastung

Für die Beschäftigten bedeutet der DGB-Vorschlag eine überschaubare Mehrbelastung. Im nächsten Jahr müssten Durchschnittsverdienende auf die Entlastung von etwa 7,60 Euro netto im Monat verzichten. Ab 2014 kämen dann jährlich etwa 2,60 Euro im Monat hinzu. Die Alternative wäre die geringfügige Entlastung im nächsten Jahr – und ab 2018 Mehrausgaben für die Rentenversicherung von rund 26 Euro monatlich bei Durchschnittsverdienst in kürzester Zeit.

Auch für die Arbeitgeber wären die zusätzlichen Kosten durchaus vertretbar. Das DGB-Konzept bietet eine dauerhafte Planbarkeit hinsichtlich des Beitrags zur Rentenversicherung – und passt damit zur Forderung der Bundesregierung. Gleichzeitig sind die sogenannten Lohnnebenkosten auf einem historischen Tiefstand: Im EU-Vergleich belegt Deutschland hier derzeit gerade einmal Platz 16.

Das DGB-Rentenkonzept 2012 macht deutlich: Das Rentenniveau kann selbst mit einem maximalen Beitragssatz von 22% bis 2030 auch für die kommenden Generationen auf dem heutigen Stand gehalten werden, und sogar weitere Leistungsverbesserungen sind finanzierbar. Das gesetzliche Beitragsziel rechtfertigt demnach weder weitere Rentenkürzungen noch Scheinlösungen beim Rentenpaket. Denn angesichts der enormen Herausforderungen – die drohende Ausbreitung von Altersarmut und sozialem Abstieg im Alter – wäre eine Beitragssenkung ein vergiftetes Geschenk, für das die Versicherten schon in wenigen Jahren die bittere Rechnung zahlen müssten. Um das zu verhindern, muss zunächst auf die Beitragssenkung im nächsten Jahr verzichtet und danach der Beitragssatzverlauf versteift werden.