



Thomas Ebert

Die Zukunft des Generationenvertrags

Thomas Ebert
Die Zukunft des Generationenvertrags

Schriftenreihe Band 10293

Thomas Ebert

Die Zukunft des Generationenvertrags

Dr. phil. Dipl.-Volkswirt Thomas Ebert, geb. 1941; Studium der Philosophie und der Wirtschaftswissenschaften; Fraktionsmitarbeiter im Deutschen Bundestag; Abteilungsleiter im Bundesministerium für Arbeit; heute freier Publizist in Bonn.

Diese Veröffentlichung stellt keine Meinungsäußerung der Bundeszentrale für politische Bildung dar. Für die inhaltlichen Aussagen trägt der Autor die Verantwortung.

Die Inhalte der im Text und im Anhang zitierten Internetlinks unterliegen der Verantwortung der jeweiligen Anbietenden; für eventuelle Schäden und Forderungen übernehmen die Bundeszentrale für politische Bildung / bpb sowie der Autor keine Haftung.

Bonn 2018

© Bundeszentrale für politische Bildung
Adenauerallee 86, 53113 Bonn
Redaktionsschluss: Mai 2018

Lektorat und Redaktion: Verena Artz
Koordination: Hildegard Bremer

Umschlaggestaltung und Satzherstellung: Naumilkat – Agentur für Kommunikation und Design, Düsseldorf

Umschlagfoto: © Thomas Trutschel/photothek.net

Druck: Druck- und Verlagshaus Zarbock GmbH & Co. KG, Frankfurt a. M.

ISBN 978-3-7425-0293-3

www.bpb.de

Inhalt

Einleitung	13
I. Der Generationenvertrag – Grundlagen, historische Entwicklung und Strukturprinzipien	23
1 Was heißt »Generationenvertrag«?	23
2 Von der Arbeiterfrage zur Rentenreform 1957: der historische Hintergrund des Generationenvertrags	26
2.1 Alterssicherung und Generationenvertrag in der vorindustriellen Welt	26
2.2 Die Industrialisierung und die Trennung von Familie und Produktion	28
2.3 Frühe Vorformen der öffentlichen Alterssicherung	29
2.4 Die Entstehung der gesetzlichen Rentenversicherung aus der »Arbeiterfrage«	29
2.5 Das Invaliditäts- und Altersversicherungsgesetz von 1889 und seine Langfristwirkungen	31
2.6 Konservative Weiterentwicklung und Einführung der Angestelltenversicherung 1911	36
2.7 Die weitere Entwicklung bis zum Ende des Zweiten Weltkriegs und die Restaurationsperiode der Nachkriegszeit	38

3	Die Reform von 1957 und der klassische Generationenvertrag	41
3.1	Die ökonomischen und politischen Hintergründe der Rentenreform 1957	42
3.2	Umlageverfahren plus Versicherungsprinzip: die Zentralidee der Rentenreform 1957	44
3.3	Die politischen Auseinandersetzungen um die Reform und der Rentenkonsens in der Bundesrepublik	45
4	Der Generationenvertrag als Symbol der Sozialstaatlichkeit	47
5	Die Grundstrukturen der gesetzlichen Rentenversicherung in Deutschland	48
5.1	Rentendynamik, Versicherungsprinzip und Finanzierungssystem	49
5.1.1	Die individuelle Komponente in der Rentenformel: die Summe der Entgeltpunkte	52
5.1.2	Die allgemeine Komponente in der Rentenformel: der Aktuelle Rentenwert	54
5.1.3	Die Rentenanpassungsformel	54
5.1.3.1	Bruttolohnbezogene Rentenanpassung	55
5.1.3.2	Konstanter Beitragssatz	56
5.1.3.3	Nettolohnbezogene Rentenanpassung	56
5.1.3.4	Rentenanpassung mit konstantem Rentenniveau nach Sozialversicherungsbeiträgen	57
5.1.3.5	Ergebnisorientierte oder willkürliche Rentenanpassungen	58
5.1.4	Beitragssatz und Bundeszuschuss	58
5.2	Erwerbszentrierung	60
5.3	Berufsständische Gliederung	61
5.3.1	Ein kurzer Überblick über das berufsständische System	62
5.3.1.1	Alterssicherung für abhängig Beschäftigte	64
5.3.1.2	Alterssicherung für Selbstständige	67
5.3.2	Überschneidung mit anderen Alterssicherungssystemen als rentenpolitisches Problem	67
5.4	Ehezentrierung	69
5.5	Sozialer Ausgleich	70
5.6	Fehlende Mindestsicherung	72

II.	Empirische Befunde zum Alterssicherungssystem	77
1	Renten und Rentenberechtigte in der gesetzlichen Rentenversicherung	77
1.1	Versicherte in der gesetzlichen Rentenversicherung	77
1.2	Einnahmen und Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung	78
1.3	Zahl der Renten	80
1.4	Zahl der Rentnerinnen und Rentner	81
1.5	Höhe der Renten	81
2	Empirische Daten zum berufsständischen System insgesamt	84
2.1	Die gesamtwirtschaftlichen Dimensionen des Alterssicherungssystems	84
2.2	Das quantitative Gewicht der Teilsysteme	86
2.2.1	Anteile der Teilsysteme am Leistungsvolumen	87
2.2.2	Anteile an den Bezieherinnen und Beziehern des Alterssicherungssystems	88
2.3	Kumulation von Alterssicherungsleistungen	89
2.4	Bruttoalterseinkommen im berufsständischen System	95
2.5	Nettoeinkommen der Seniorinnen und Senioren	97
2.6	Die Einkommenssituation von Frauen im Alter	99
2.7	Der Einfluss des berufsständischen Systems auf die Ungleichheit der Alterseinkünfte	101
2.8	Altersarmut und Grundsicherungsbezug im berufsständischen System	104
3	Ungleichbehandlung gleicher sozialer Tatbestände im berufsständischen System	108
III.	Der Bruch des Generationenvertrags	115
1	Vom rentenpolitischen Grundkonsens zur Implosion des Rentensystems	115
2	Sachzwang oder »Verschwörung«?	119
3	Die Akzeptanz- und Vertrauenskrise des Generationenvertrags	122

4	Der Theoriestreit um das Umlage- und Kapitaldeckungsverfahren	128
4.1	»Neoklassik« gegen »Sozialstaatstraditionalisten«	130
4.2	Unabhängigkeit von der wachsenden Alterslast?	131
4.3	Höhere Rendite?	133
4.4	Mehr Investitionen und mehr Wachstum?	134
4.5	Das Problem des Übergangs	136
4.6	Eine Symboldebatte und ihre praktischen Ergebnisse	136
5	Die Umgestaltung des Rentensystems	138
5.1	Vorspiel: Das »Wachstums- und Beschäftigungsförderungsgesetz« der Regierung Kohl	139
5.2	Das Rentenreformgesetz 1999	140
5.3	Die Reform der Erwerbsminderungsrenten	140
5.4	Das »Altersvermögensgesetz«	141
5.5	Das »RV-Nachhaltigkeitsgesetz«	143
5.6	Das »Alterseinkünftegesetz«	146
5.7	Die Erhöhung der Regelaltersgrenze	147
5.8	Die Förderung der privaten und betrieblichen Altersvorsorge	148
IV.	Das teilprivatisierte Rentensystem – Bilanz der rot-grünen Reformen	153
1	Die umlagefinanzierte Rentenversicherung im teilprivatisierten Rentensystem	155
1.1	Langfristige Projektion von Beitragssatz und Rentenniveau	156
1.2	Langfristige Projektionen anderer Autoren	162
1.3	Vergleich der Reform mit dem Status quo vor der Reform	163
1.4	Die Gesamtbelastung mit Altersvorsorgebeiträgen und die Verteilungseffekte der Reform	165
1.5	Das Problem der Armutsfestigkeit	168
2	Die staatlich geförderte private Zusatzvorsorge (»Riester-Rente«)	173
2.1	Die Verbreitung des staatlich geförderten Altersvorsorgesparens	174
2.1.1	Die Zahl der Altersvorsorgeverträge und ihre Entwicklung im Zeitverlauf	174

2.1.2	Die Förderung der privaten Altersvorsorge	176
2.1.3	Umverteilungswirkungen der Förderung der privaten Zusatzvorsorge?	177
2.1.4	Die Inanspruchnahmequote bei der Förderung der privaten Zusatzvorsorge	179
2.2	Die Leistungsfähigkeit der privaten Zusatzvorsorge	181
2.2.1	Das Leistungsspektrum der geförderten privaten Zusatzrenten	181
2.2.2	Die Höhe des Vorsorgebeitrags	184
2.3	Die Qualität der Altersvorsorgeprodukte	187
2.3.1	Das Problem der niedrigen Zinsen	188
2.3.2	Exkurs: Wie misst man die Rendite von geförderten Altersvorsorgeprodukten?	189
2.3.3	Das Problem der »Kosten«	191
2.3.4	Transparenz durch »Produktinformationsblatt« und »Effektivkosten«?	194
2.3.5	Die zeitliche Verteilung der Vertriebs- und Abschlusskosten	195
2.3.6	Ungenügende Überschussbeteiligung bei privaten Lebensversicherungsverträgen?	197
2.3.7	Manipulierte Sterbetafeln bei den Privatversicherern?	198
3	Die betriebliche Altersversorgung	199
3.1	Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung	203
3.2	Die Qualität der Betriebsrentenansprüche und das Problem der sozialen Selektion	204
3.3	Von der betrieblichen zur arbeitnehmerfinanzierten Altersversorgung und das Problem der Entgeltumwandlung	207
4	Gesamtbilanz der zusätzlichen Altersvorsorge	210
4.1	Ausbreitung der zusätzlichen Altersvorsorge insgesamt	211
4.2	Soziale Selektion in der zusätzlichen Altersvorsorge	215
4.3	Die private Lebensversicherung – Achillesferse der kapitalgedeckten Zusatzvorsorge	216
4.4	Strukturelle Defizite des Markts für Altersvorsorgeprodukte	220
5	Fazit: Die Reform der rot-grünen Reformen ist unvermeidbar	223

V.	Erneuerung des Generationenvertrags?	229
1	Nach dem Bruch des Generationenvertrags – wie geht es weiter?	229
2	Die zentralen Zukunftsaufgaben der Alterssicherungspolitik und die möglichen Strategieoptionen	230
3	Strategieoption A: Verschärfung des Reformkurses und Heraufsetzung der Altersgrenzen	233
4	Strategieoption B: »Rückabwicklung« der Reformen	239
4.1	Die »Rentenrolle rückwärts«	239
4.2	Ist die wachsende Alterslast wirklich ein Problem?	241
4.2.1	Sichere Renten durch Zuwanderung?	243
4.2.2	Ausweitung des Kreises der Beitragszahler?	245
4.2.3	Die künftige Wohlstandsentwicklung und das Problem der Akzeptanz	247
4.3	Fazit: Ist die »Rückabwicklung« der Reformen möglich?	249
5	Strategieoption C: »Schadensbegrenzung«	250
5.1	Erster Reparaturversuch der großen Koalition in der 18. Wahlperiode: das »RV-Leistungsverbesserungsgesetz« von 2013	252
5.2	Modelle zur Schadensbegrenzung	253
5.2.1	Ausbau der privaten Zusatzvorsorge	253
5.2.1.1	Obligatorische Privatvorsorge	254
5.2.1.2	Neuordnung des Altersvorsorgemarkts	255
5.2.1.3	Beteiligung der Arbeitgeber an der zusätzlichen privaten Altersvorsorge	258
5.2.2	Ausbau der betrieblichen Altersversorgung	259
5.2.2.1	Betriebsrentenobligatorium	260
5.2.2.2	Obligatorische Entgeltumwandlung mit Ausstiegsklausel	261

5.2.3	Das Problem der Zusatzvorsorge für den Fall der Erwerbsminderung	263
5.2.4	Mindestsicherung und Armutsschutz	263
5.2.4.1	Die Grenzen der Mindestsicherung im bestehenden System	264
5.2.4.2	Steuerfinanzierte bedarfsorientierte Aufstockung und das österreichische Modell der »Ausgleichszulage«	267
5.2.4.3	Beitragsfinanzierte Aufwertung niedriger Rentenansprüche	270
5.2.4.4	Das »30-30-Modell« von Richard Hauser	272
5.2.4.5	Die »Garantierente« der Grünen	273
5.2.4.6	Armutsschutz als Kompensation für das sinkende Rentenniveau?	274
5.2.5	Vollwertige Erwerbsminderungsrenten in der gesetzlichen Rentenversicherung	276
5.3	Die Rentengesetze der großen Koalition von 2017	277
5.3.1	Das »Gesamtkonzept« von Bundesarbeitsministerin Nahles	277
5.3.2	Das »Bestriebsrentenstärkungsgesetz«	277
5.3.3	Freibetrag für private und betriebliche Zusatzvorsorge bei der Grundsicherung	282
5.3.4	Das Erwerbsminderungs-Leistungsverbesserungsgesetz	283
5.4	Das Rentenkonzept der SPD für die Bundestagswahl 2017	284
5.4.1	Stabilisierung von Rentenniveau und Beitragssatz: das Konzept der »doppelten Haltelinie«	284
5.4.2	Die »Solidarrente«	287
5.4.3	Schritte zur Erwerbstätigenversicherung	290
5.5	Rentenpläne der neuen schwarz-roten Koalition von 2018	291
5.6	Die Grenzen der »Schadensbegrenzung«	298
6	Strategieoption D: Neuanfang und Systemreform	301
6.1	Die Zukunftsaufgaben und der Strukturkonservatismus der Reformer	301
6.2	Die Notwendigkeit der Systemreform	303
6.3	Einbeziehung aller Erwerbstätigen	305
6.3.1	Versicherungspflicht der Selbstständigen	305

6.3.2	Einbeziehung der Beamten in die gesetzliche Rentenversicherung	311
6.3.2.1	Der Grundsatz des gleichen Sozialrechts für alle	312
6.3.2.2	Das Übergangsproblem bei der Einbeziehung der Beamten in die gesetzliche Rentenversicherung	313
6.3.3	Berufsständische Versorgungswerke und Alterssicherung der Landwirte	314
6.4	Ideen zur Umgestaltung des Gesamtsystems	316
6.4.1	Das »universelle Alterssicherungssystem«	317
6.4.2	Das Zweistufenmodell der katholischen Verbände	322
6.4.3	Weiterentwicklung des Zweistufenmodells?	327
6.4.4	Mindestrente mit Wertschöpfungsbeitrag?	333
7	Ausblick: Ist die Erneuerung des Generationenvertrags möglich?	334
	Anmerkungen	343
	Kleines Lexikon	366
	Literatur	392
	Abbildungsverzeichnis	403
	Tabellenverzeichnis	405

Einleitung

Gegenstand dieses Buchs ist die Zukunft des Generationenvertrags. Somit geht es um die Frage, ob unser Alterssicherungssystem auch in Zukunft Bestand haben wird.

Was heißt »Generationenvertrag«? In diesem Buch wird dieser Begriff als Bezeichnung für das spezifische Verhältnis der gegenseitigen Solidarität gebraucht, durch das jede Erwerbstätigengeneration sowohl mit ihrer Elterngeneration als auch mit der nachkommenden Generation, also mit den künftigen Beitragszahlerinnen und Beitragszahlern verbunden ist:

- Die Generation der Erwerbstätigen trägt den Unterhalt für die Generation ihrer Eltern und lässt sie an dem Wohlstand teilhaben, den sie mit ihrer Arbeit erwirtschaften. Dadurch erwirbt sie den Anspruch, ihrerseits im Alter von der Kindergeneration unterhalten zu werden und damit an der künftigen Wohlstandsentwicklung zu partizipieren.
- Die Kindergeneration wird in die Verpflichtung gegenüber ihren Eltern sozusagen hineingeboren. Sie profitiert aber auch von diesem Verhältnis der wechselseitigen Solidarität, und zwar auf doppelte Weise: Zum einen erwirbt sie Versorgungsansprüche für das eigene Alter. Zum anderen wird die Versorgungslast für die alten Eltern »sozialisiert«; der Unterhalt für die Eltern muss nicht mehr individuell getragen werden, sondern er wird von einer gemeinsamen Kasse übernommen, wodurch das Risiko, dass das eigene Einkommen nicht für die Erfüllung der Unterhaltsverpflichtung ausreicht, »versichert« wird.

Dieses Solidaritätsverhältnis ist mit dem Begriff »Generationenvertrag« gemeint; es hat in Deutschland in der klassischen gesetzlichen Rentenversicherung seinen Ausdruck gefunden. Die entscheidenden Bausteine dieser Konstruktion sind das »Umlageverfahren«, das »Äquivalenzprinzip« und die lebensstandardsichernde »dynamische Rente«. Die Bedeutung dieser Begriffe wird im Verlauf der Lektüre noch deutlich werden.

Man kann einwenden, dass es sich beim Generationenvertrag um keinen »Vertrag« im juristischen Sinne handelt, denn mit künftigen Beitragszahlerinnen und Beitragszahlern, die entweder noch Kinder und Jugendliche oder noch gar nicht geboren sind, kann man keinen Vertrag schließen. Zu Recht hat deshalb Oswald von Nell-Breuning, der bekannte Theore-

tiker der katholischen Soziallehre, gesagt: »Generationen schließen keine Verträge; Generationen üben Solidarität« (1981, S. 29). Wenn man sich aber von der juristischen Interpretation des Begriffs »Vertrag« löst und ihn im Sinne einer sozialethischen Verpflichtung versteht, dann bringt der Begriff »Generationenvertrag« durchaus zutreffend die gesellschaftspolitische Grundidee zum Ausdruck, auf der das herkömmliche Rentensystem beruht. Jedenfalls gibt es im politischen Vokabular keinen Begriff, der dieses spezifische Verständnis von Solidarität zwischen den Generationen besser trifft.

Die Frage nach der Zukunft des Generationenvertrags war in Deutschland bereits zu Beginn der 2000er Jahre Gegenstand leidenschaftlicher Diskussionen. Damals mündeten die Auseinandersetzungen in die Rentenreformen der Koalition aus SPD und Bündnis 90/Die Grünen unter Bundeskanzler Schröder (SPD) und in einen – jedenfalls für die bisherige Geschichte der Bundesrepublik Deutschland – beispiellos tiefen Einschnitt in das bis dahin bestehende Rentensystem. Diese Reformen haben mit dem Verständnis von Solidarität zwischen den Generationen gebrochen, das im Begriff »Generationenvertrag« zum Ausdruck kommt. Der Bruch war zwar nicht vollständig und seine Folgen werden erst langfristig wirksam, aber er betraf das wichtigste Prinzip, nämlich die Zusage, dass die Renten ausreichen sollten, um für alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nach vollem Arbeitsleben den im Berufsleben erreichten Lebensstandard wenigstens einigermaßen zu sichern. An die Stelle der umlagefinanzierten gesetzlichen Rentenversicherung, die bislang zentral für die Alterssicherung zuständig gewesen war, sollte ein Mischsystem aus gesetzlicher Versicherung und privater und betrieblicher Vorsorge treten.

Das bedeutete nichts anderes, als dass eine Aufgabe, die bis dahin zum Kernbereich des Sozialstaats gehört hatte, teilweise in die Verantwortung der Finanzwirtschaft übertragen wurde. Zu diesem in der Tat kühnen Schritt glaubten sich die politisch Verantwortlichen gezwungen, weil sie befürchteten, die Abgabenbelastung auf die Arbeitseinkommen werde andernfalls wegen des wachsenden Altenanteils an der Bevölkerung untragbar hoch werden. Geleitet wurde sie von der Erwartung, das neue Mischsystem werde die Aufgabe der Alterssicherung genauso gut erfüllen wie das alte System, aber effizienter, kostengünstiger und unabhängiger von ökonomischen Krisen sein.

Trotz dieses tiefen Einschnitts ist die Zukunft des Generationenvertrags heute jedoch kaum weniger ungewiss als zuvor. Wenn also jetzt erneut die Frage nach der Zukunft des Generationenvertrags gestellt wird, dann geht es – rund 15 Jahre nach der entscheidenden Weichenstellung – also auch

und vor allem um eine Bilanz dieser Reformen. Zwei Fragen stehen dabei im Vordergrund:

1. Waren die Reformen, gemessen an den selbst definierten Zielen erfolgreich? Können die private und betriebliche Vorsorge tatsächlich die ihnen zugedachte Aufgabe erfüllen oder ist damit zu rechnen, dass größere Bevölkerungsgruppen im Alter schlecht versorgt sein werden oder sogar in Altersarmut abrutschen werden? Hat sich der partielle Systemwechsel wenigstens insofern gelohnt, als die Beitragsbelastung gemindert wird, oder sind, wie andere urteilen, lediglich die Arbeitgeber und die Finanzindustrie die Nutznießer der Reform gewesen?
2. Falls die erste Frage in dem Sinne beantwortet werden muss, dass die Reformen gescheitert sind: Was ist jetzt zu tun? Waren die Reformschritte nicht ausreichend und müssen weitere Einschnitte folgen? Kann man zu dem Zustand zurückkehren, der vor den Reformen bestanden hat? Kann man den Schaden durch Nachbesserungen auf dem Boden der durch die Reformen geschaffenen Tatsachen beheben? Oder müssen gar Überlegungen zu einer weitgehenden Systemreform angestellt werden?

Diese Fragen können natürlich nur angemessen behandelt werden, wenn die Leserinnen und Leser zuvor mit den wichtigsten Grundlagen des Rentenrechts vertraut gemacht worden sind. Genau darin liegt aber ein schwer zu lösendes Problem, denn es ist so gut wie unmöglich, in dem hier gegebenen Rahmen das Alterssicherungssystem und seine Funktionsweise gründlich genug darzustellen. Dazu ist das Rentenrecht zu komplex, nicht zuletzt auch deshalb, weil es als Folge seiner langen Geschichte und nahezu permanenter Rechtsänderungen mit zahllosen Sonder- und Übergangsvorschriften überladen ist. Es muss deshalb zu unserem Zweck genügen, seine elementaren Prinzipien – z. B. das Äquivalenzprinzip und sein Zusammenwirken mit der Umlageverfahren, die lohnbezogene Berechnung der Renten und ihre Anpassung an die Lohnentwicklung – darzustellen, was trotz allen Bemühens vonseiten des Autors immer noch einige Geduld beim Lesen erfordern wird. Wer tiefer in die Materie eindringen will, dem muss zusätzliche Lektüre empfohlen werden, nämlich des zweiten Bandes des Sozialpolitik-Lehrbuchs von Gerhard Bäcker u. a. (2010), der vom Sozialverband »Volkssolidarität« herausgegebenen Schrift »Solidarität leben statt Altersarmut« von Jörg Deml, Hanna Haupt und Johannes Steffen (2008) sowie der jährlich vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales herausgegebenen »Übersicht über das Sozialrecht« (zuletzt 2016/2017).

Dieses Buch ist in fünf Kapitel gegliedert. Die beiden ersten vermitteln die erforderlichen Basisinformationen. In den drei folgenden Kapiteln geht es dann um die Frage der Zukunft des Generationenvertrags.

Kapitel I (»Der Generationenvertrag – Grundlagen, historische Entwicklung und Strukturprinzipien«) stellt die traditionelle Idee des »Generationenvertrags«, die den deutschen Sozialstaat geprägt hat, dar. Die Alterssicherung ist kein statisches System, sondern Teil eines gesellschaftlichen Prozesses und auch der damit verbundenen Konflikte. Deshalb ist ein Rückblick auf die Geschichte der Rentenversicherung in Deutschland erforderlich.

Zunächst wird nachgezeichnet, wie die deutsche Rentenversicherung aus der sogenannten Arbeiterfrage entstanden ist, also aus den sozialen und politischen Konflikten, die mit der ersten großen Welle der Industrialisierung in den letzten beiden Jahrzehnten des 19. Jahrhunderts verbunden waren. Der Versuch des kaiserlichen Obrigkeitsstaats unter Reichskanzler Bismarck, die sozialistische Arbeiterbewegung mit einer Kombination aus politischer Repression und sozialpolitischen Zugeständnissen zu bekämpfen, führte zu einer spezifischen institutionellen Lösung, deren Folgen bis in die Gegenwart fortwirken. Besonders folgenreich war, dass die neu geschaffene Alterssicherung nicht als System für die gesamte Bevölkerung konzipiert wurde, sondern als eine spezielle »Arbeiterversicherung«. Deshalb behielten die Beamten ihre eigene Altersversorgung; Selbstständige und nicht erwerbstätige Frauen blieben ausgeschlossen. Das »berufsständisch« gegliederte Sicherungssystem und die »Erwerbszentrierung« des Rentensystems mit der Koppelung an das Lohnarbeitsverhältnis sind bis heute erhalten geblieben. Weil die »Arbeiterversicherung« in erster Linie nicht der Armutsbekämpfung dienen sollte, sondern der politischen Ruhigstellung der organisierten Arbeiterschaft, gibt es in Deutschland bis heute keine in das Rentensystem integrierte Mindestrente.

Den zweiten Schwerpunkt bildet die Darstellung der Gründungsphase des heute noch existierenden bundesdeutschen Rentensystems, als mit der Rentenreform von 1957 die umlagefinanzierte, »dynamische« und lebensstandardsichernde Rente eingeführt wurde. Die Reform ist auf dem Hintergrund der Prosperitätsphase in den westlichen Industrieländern nach dem Zweiten Weltkrieg zu erklären; sie war wesentlicher Bestandteil des Versuchs, die Wiederherstellung der bürgerlich-liberalen Demokratie durch eine Politik des sozialen Ausgleichs abzusichern.

An den historischen Teil schließt sich ein Abschnitt an, in dem die wichtigsten Strukturprinzipien des 1957 geschaffenen Rentensystems erläutert werden, also das Umlageverfahren, das »Äquivalenzprinzip«, die Rentenformel, die Rentendynamik und das Finanzierungssystem. Ergänzt werden die Ausführungen durch eine kurze Darstellung der Sonder- und Zusatzsysteme, die neben der gesetzlichen Rentenversicherung existieren (also Beamtenversorgung, besondere Altersversorgungseinrichtungen für bestimmte Gruppen von Selbstständigen, Zusatzversorgung für die Arbeitnehmerin-

nen und Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes sowie Betriebsrenten in der Privatwirtschaft). Diese bilden zusammen mit der gesetzlichen Rentenversicherung das hochkomplexe »berufsständische System« der Alterssicherung, woraus besondere Probleme resultieren, z.B. Intransparenz, Überschneidungen und Lücken, und vor allem die Ungleichbehandlung gleicher sozialer Tatbestände je nach der Zugehörigkeit der Betroffenen zu bestimmten Berufsgruppen; auch dass die Rentenpolitik nur sehr begrenzt an verteilungspolitischen Zielen ausgerichtet werden kann, gehört zu den Folgen des berufsständisch differenzierten Alterssicherungssystems.

In **Kapitel II** (»Empirische Befunde zum Alterssicherungssystem«) sind eine Reihe von Zahlen zusammengetragen, die Aufschluss über den gesicherten Personenkreis, die Einnahmen und Ausgaben, die Höhe und Verteilung der Rentenleistungen des Alterssicherungssystems sowie über den Umfang der Kumulation von Rentenleistungen (d.h. über das Zusammentreffens von zwei oder mehr verschiedenen Rentenleistungen bei einer Person) geben sollen. Besonders erwähnenswert sind folgende Befunde:

- Bei der Verteilung der Alterseinkünfte gibt es ein erhebliches Maß von Ungleichheit. So sind die Alterseinkünfte im Durchschnitt in Westdeutschland deutlich höher als in Ostdeutschland und bei den Männern höher als bei den Frauen. Andererseits sind die Frauenrenten im Osten höher als im Westen, was auf die wesentlich höhere Erwerbsbeteiligung der Frauen in der ehemaligen DDR zurückzuführen ist.
- Ledige und besonders geschiedene Frauen sind (im Unterschied zu verheirateten Frauen und Witwen) im Alter einem deutlich erhöhten Armutsrisiko ausgesetzt. Hier zeigt sich ein Strukturmangel des traditionellen »ehezentrierten« Rentensystems; in dem Umfang, in dem Eheschließungen seltener und Scheidungen häufiger werden, wächst die Zahl derjenigen Frauen, deren durch eigene Erwerbstätigkeit aufgebaute Rentenansprüche nicht ausreichen.
- Die Ungleichheit der Alterseinkünfte kann zu einem großen Teil aus dem »gegliederten System« erklärt werden, d.h. die wohlhabenderen Seniorennen und Senioren sind hauptsächlich deswegen besser gestellt, weil sie an den Sonder- und Zusatzsystemen partizipieren, während die Ärmern tendenziell allein auf die gesetzliche Rentenversicherung angewiesen sind. Das Gleiche gilt im Verhältnis zwischen West- und Ostdeutschland sowie zwischen Männern und Frauen.
- Die geringe Inanspruchnahme der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung scheint darauf hinzuweisen, dass Altersarmut gegenwärtig kein gravierendes Problem ist. Dagegen spricht, dass die Armutsquote in der Bevölkerung ab 65 Jahren nach Angaben des Statistischen

Bundesamts für 2015 etwa 9% beträgt. Offensichtlich nimmt ein größerer Teil der Grundsicherungsberechtigten sein Recht nicht in Anspruch. Mit **Kapitel III** (»Der Bruch des Generationenvertrags«) wendet sich die Untersuchung den rot-grünen Rentenreformen zu. Unter Bruch mit dem traditionellen Generationenvertrag wurde anstelle des bisherigen Rentensystems ein »Zwei-Säulen-System« aus Kapital- und Umlageverfahren etabliert, wobei die »zweite Säule« der freiwilligen privaten oder betrieblichen Vorsorge überlassen wurde. Wichtig ist, dass dieser partielle Systemwechsel vom Umlage- zum Kapitaldeckungsverfahren nicht einfach das Resultat rein technischer oder finanzieller Probleme gewesen ist, sondern Bestandteil gesellschaftlicher Konflikte, die ihrerseits mit einer Krise des klassischen wohlfahrtsstaatlichen Kapitalismus verbunden sind. Es gilt demnach, zwei gleichermaßen einseitige und falsche Interpretationen des Geschehens zu vermeiden:

- Nach der einen Version waren die Reformen die notwendige Konsequenz aus einem ökonomischen Sachzwang. Das Umlageverfahren habe angesichts des wachsenden Anteils alter Menschen an der Bevölkerung nicht mehr aufrechterhalten werden können und mit den rot-grünen Reformen seien daraus lediglich die notwendigen Konsequenzen gezogen worden.
- Nach der anderen Deutung, die eher von sozialpolitischen »Traditionalisten« bevorzugt wird, war das umlagefinanzierte Rentensystem hingegen im Grundsatz intakt. Die wachsende Alterslast hätte auch ohne Systembruch gut gemeistert werden können, wenn die Politik die gesetzliche Rentenversicherung nicht im Zusammenwirken mit »neoliberalen« Ökonomen und der Finanzindustrie ruiniert hätte.

Beide Deutungen sind in dieser Einseitigkeit falsch. Die Rentenkrise war vor allem eine Akzeptanz- und Vertrauenskrise, deren Hauptursache in gesellschaftlichen Veränderungen lag. Im Übergang von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft hatte sich ein »Wertewandel« vollzogen, in dessen Konsequenz die Attraktivität der kollektiven Solidarität hinter dem Streben nach individuellem Aufstieg zurücktrat; die Bereitschaft, hohe Beitragsbelastungen zu tragen, war zu gering geworden, um die wachsende Alterslast im Rahmen des traditionellen Rentensystems zu bewältigen. Außerdem hatten sich die Kräfteverhältnisse zwischen Arbeit und Kapital im Zuge der Globalisierung deutlich zugunsten der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer verschoben. In dieser Situation waren Reformen notwendig geworden, was aber nicht besagt, dass der Weg, den die rot-grüne Koalition beschritten hat, »alternativlos« gewesen wäre.

In Kapitel III werden außerdem die soziale, ökonomische und politische Vorgeschichte des Systemwechsels dargestellt, die theoretischen Grundla-

gen der Diskussion um Umlage- und Kapitaldeckungsverfahren erörtert und die einzelnen Stufen der rot-grünen Rentenreformen nachgezeichnet.

Kapitel IV (»Das teilprivatisierte Rentensystem – Bilanz der rot-grünen Reformen«) enthält den Versuch einer Bilanz der rot-grünen Reformen und des damit eingeleiteten partiellen Systemwechsels. Maßstab ist dabei, ob es gelungen ist, die Absenkung des Rentenniveaus im gesetzlichen System durch den flächendeckenden Ausbau privater und betrieblicher Vorsorge zu kompensieren und dabei nicht nur den Lebensstandard im Alter zu sichern, sondern auch die Beitragsbelastung der Erwerbstätigen im Vergleich zum alten System zu reduzieren. Als wichtigste Ergebnisse sind hervorzuheben:

- Langfristige Rechnungen, die bis 2060 reichen, zeigen, dass es trotz Absenkung des Rentenniveaus um etwa ein Viertel nicht möglich sein wird, den Beitragssatz dauerhaft bei 22% zu stabilisieren.
- Die Beitragsbelastung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer wird unter Einrechnung des als notwendig propagierten vierprozentigen Vorsorgebeitrags nicht niedriger, sondern höher sein als sie es nach dem unveränderten alten Rentensystem sein würde.
- Die erhoffte flächendeckende Ausbreitung der kapitalgedeckten privaten und betrieblichen Vorsorge, die die Abschmelzung des gesetzlichen Rentenniveaus wettmachen sollte, ist definitiv nicht erreicht worden. Das geförderte Altersvorsorgesparen stagniert trotz großzügiger Förderung, wobei die Ursachen tiefer liegen als in den derzeit niedrigen Zinsen.
- Selbst wenn alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer Vorsorge treiben würden, wäre ein Vorsorgebeitrag von 4% des Bruttolohns nicht ausreichend, um die Rentenniveaulücke zu schließen. Erforderlich wären mindestens 7,5%, eher (bei vorsichtiger Kalkulation) mehr als 10%.
- Die auf dem privaten Markt angebotenen Altersvorsorgeprodukte sind teilweise von mangelhafter Qualität. Die tiefere Ursache liegt darin, dass ein freier Markt für Altersvorsorgeprodukte aus Gründen, die mit der Natur dieser Produkte zusammenhängen (mangelnde Kundeninformation, eingeschränkte Konsumentensouveränität), ohne starke verbraucherorientierte Regulierung nicht funktionsfähig sein kann.

Insgesamt müssen die rot-grünen Rentenreformen demnach als gescheitert betrachtet werden. Der Fehler bestand weniger in der Idee, die Alterssicherung teilweise auf das Kapitaldeckungsverfahren umzustellen, als vielmehr in der Art und Weise, wie dies geschah. Entscheidend war, dass ein wesentlicher Teil der Alterssicherung der Finanzdienstleistungsbranche übertragen wurde, ohne den privaten Markt für Altersvorsorgeprodukte zuvor im Sinne der Stärkung der Verbraucherrechte zu reformieren. Auch bei

aller gebotenen Zurückhaltung wird man denjenigen, die dies beschlossen haben, zumindest mangelnde Sorgfalt und Fahrlässigkeit vorwerfen müssen.

In **Kapitel V** (»Erneuerung des Generationenvertrags?«) wird diskutiert, wie, nachdem die rot-grünen Reformen als gescheitert anzusehen sind, langfristig ein angemessenes Rentenniveau, eine tragbare Beitragsbelastung der Arbeitseinkommen und ein vollwertiger Schutz vor Altersarmutsschutz gesichert werden können. Im Grundsatz gibt es dafür vier Strategieoptionen:

- die Fortführung und Verschärfung des Reformkurses,
- die Rückabwicklung der Reformen und Wiederherstellung des früheren Rentenniveaus,
- den Versuch der Schadensbegrenzung durch zusätzliche Nachbesserungen auf Basis der durch die Reformen geschaffenen Tatsachen und schließlich
- eine umfassende Systemreform, bei der die Lasten der Alterssicherung auf eine möglichst breite Basis verteilt werden und alle Einkommensbezieher und alle Einkommensarten zur Finanzierung herangezogen werden.

Die Fortführung und Verschärfung des Reformkurses wird besonders von wirtschaftsliberalen Ökonomen empfohlen; im Zentrum dieser Strategie steht die weitere Erhöhung des Renteneintrittsalters. Diese Option kann in der Form, in der sie propagiert wird, nicht ernsthaft in Betracht kommen, weil sie für die dabei entstehenden sozialpolitischen Folgeprobleme eines sinkendes Rentenniveaus und eines eingeschränkten Rentenzugangs keinerlei Lösung anbietet.

Die Strategie der Rückabwicklung der Reformen beruht auf der Prämisse, dass die höheren Rentenversicherungsbeiträge, die bei einer Rückkehr zum Status quo vor den Reformen zwangsläufig erforderlich wären, bei steigenden Realeinkommen verkraftbar sind und auch teilweise durch mehr Zuwanderung und höhere Erwerbsbeteiligung aufgefangen werden könnten. Obwohl einige dieser Argumente zutreffen, ist davon auszugehen, dass Beitragserhöhungen in dem dann erforderlichen Umfang politisch nicht durchsetzbar sind, sodass der Strategie der Rückabwicklung nur geringe Chancen einzuräumen sind.

Bei der Strategie der Schadensbegrenzung geht es hauptsächlich um die Lösung zweier Probleme:

- Einerseits muss die private und betriebliche Vorsorge durch den Einsatz zusätzlicher Instrumente (z. B. Vorsorgepflicht, Betriebsrentenobligatorium, Verbesserung des Verbraucherschutzes, Zusatzvorsorge in Regie der Rentenversicherungsträger usw.) funktionsfähig gemacht werden.

- Andererseits müssen Vorkehrungen gegen Altersarmut getroffen werden, die andernfalls als Folge des sinkenden Rentenniveaus unweigerlich anwachsen wird. In Frage kommen hierfür im Prinzip die beitragsfinanzierte Aufwertung niedriger Rentenanwartschaften oder die steuerfinanzierte Ergänzung der Rente durch bedarfsabhängige Leistungen (Weiterentwicklung der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung).

Die Diskussion solcher Lösungsansätze – einschließlich der jüngsten Gesetzgebung der großen Koalition (»Betriebsrentenstärkungsgesetz« und »Erwerbsminderungs-Leistungsverbesserungsgesetz«) und des Rentenkonzepts der SPD vom Juni 2017 – ergibt, dass auf diesem Weg Teilverbesserungen erreicht werden können, aber kein tragfähiges und dauerhaftes Rentensystem. Das Dilemma, dass entweder das Rentenniveau zu niedrig ist oder der Beitragssatz zu hoch ist (bzw. als zu hoch empfunden wird) kann auf diese Weise nicht überwunden werden. Auch die Rentenpläne, auf die sich die neu aufgelegte schwarz-rote Koalition im Januar 2018 verständigt hat, können die Frage nach der Zukunft des Generationenvertrages nicht wirklich beantworten.

Der Grundgedanke der Strategie der umfassenden Systemreform besteht darin, das Dilemma zwischen unzureichendem Rentenniveau und zu hoher Beitragsbelastung der Arbeitslöhne dadurch aufzulösen, dass die finanziellen Lasten auf mehr Schultern verteilt werden. Auf diese Weise würde die Alterssicherung durch eine deutliche, dem bisherigen System fremde, Komponente der solidarischen Umverteilung ergänzt. Während bei den drei anderen Strategien die Konstruktionsprinzipien des 1957er Rentensystems – Anknüpfung der Rentenversicherung an das Lohnarbeitsverhältnis, Äquivalenz von Beiträgen und Rentenleistungen – im Wesentlichen beibehalten werden, müssten sie bei einer umfassenden Systemreform teilweise aufgegeben werden. Vor allem setzt die breitere Verteilung der Finanzierungslasten die Abkehr vom herkömmlichen berufsständischen Prinzip und die Einbeziehung der Gesamtbevölkerung einschließlich der Beamten und Selbstständigen in ein Alterssicherungssystem aller Erwerbstätigen oder der Gesamtbevölkerung voraus. Nur dann ist es möglich, die proportionale Belastung der Arbeitseinkommen langfristig deutlich zu reduzieren und eine armutsfeste Altersversorgung für alle zu garantieren.

Für ein solches neues Alterssicherungssystem werden einige Modelle zur Diskussion gestellt (z. B. das »universelle Alterssicherungssystem« von Volker Meinhardt u. a. und das Zweistufenmodell der katholischen Verbände sowie Möglichkeiten der Weiterentwicklung dieser Ansätze); der Anspruch auf eine perfekte Lösung wird damit allerdings nicht erhoben.

Das Kapitel V endet mit einem wenig optimistischen Ausblick: Innerhalb der bestehenden Strukturen des Rentensystems lassen sich die Probleme auf Dauer nicht mehr lösen, aber die beharrenden Kräfte, die einem systematischen Neuanfang entgegenstehen, erscheinen derzeit als kaum überwindbar. Die Sachprobleme, die angegangen werden müssten, sind schwierig, aber das größte Hemmnis für die wirkliche Sanierung der Alterssicherung in Deutschland liegt im Zustand der sozialpolitischen Diskussionskultur. Bei nahezu allen Akteuren, in Parteien, Bürokratien und Verbänden, seien sie wirtschaftsliberal oder eher traditionell sozialstaatsorientiert, beschränkt sich die Perspektive weitgehend auf den Rahmen der bestehenden Institutionen, Rechtsprinzipien und Denkgewohnheiten. Ihnen allen fehlt die Fantasie, sich mit den Systemfragen und der Idee einer grundsätzlichen Reform gedanklich auseinanderzusetzen, geschweige denn die Bereitschaft, in der praktischen Politik Schritte einzuleiten, die in diese Richtung führen könnten. Die Erneuerung des Generationenvertrags wird wohl erst möglich sein, wenn der wachsende Problemdruck die Suche nach neuen Lösungen unausweichlich macht.

I. Der Generationenvertrag – Grundlagen, historische Entwicklung und Strukturprinzipien

1 Was heißt »Generationenvertrag«?

Im Alltagssprachgebrauch ist mit dem Begriff »Generationenvertrag« in etwa das Gleiche gemeint wie das → Umlageverfahren, das heute in der gesetzlichen Rentenversicherung (vgl. Unterkapitel 5) praktiziert wird. Man sollte diesen Begriff aber etwas präzisieren und gleichzeitig weiter fassen: ein Generationenvertrag ist kein Vertrag im juristischen Sinne, sondern ein gesamtgesellschaftliches Arrangement, durch das die jüngere, erwerbstätige Generation nach allgemeinem Verständnis ethisch verpflichtet ist, den Lebensunterhalt der älteren, nicht mehr erwerbstätigen Generation zu garantieren. Dadurch erwirbt sie zugleich den Anspruch, im eigenen Alter von der dann erwerbstätigen Generation ebenfalls unterhalten zu werden. Von einem »gesamtgesellschaftlichen« Arrangement ist zu sprechen, wenn diese Verpflichtungen nicht nur innerhalb der Familien geübte Praxis sind, sondern vom Staat durch Gesetze und Institutionen gewährleistet werden. Der Begriff »Generationenvertrag« signalisiert also, dass es zwischen den Generationen ein Verhältnis der wechselseitigen Verpflichtung gibt.

Auf gar keinen Fall darf man den Generationenvertrag in der Alterssicherung isoliert sehen. Er ist vielmehr Teil eines komplexen Geflechts von vielfältigen Rechtsbeziehungen und Wohlstandsübertragungen zwischen Generationen. Die Wohlstandsübertragungen zwischen der erwerbstätigen und der älteren Generation, die im Rahmen der Alterssicherung stattfinden, sind zwar quantitativ sehr bedeutend; es sind etwa 12,5 % des → Bruttosozialprodukts (vgl. Kapitel II, Unterkapitel 2.1). In Wirklichkeit sind aber die ökonomischen Beziehungen zwischen aufeinanderfolgenden Generationen, also zwischen Eltern- und Kindergenerationen viel umfangreicher. Man kann sie nur dann zutreffend darstellen, wenn man berücksichtigt, dass an dem, was wir Generationenvertrag nennen, nicht

nur zwei, sondern drei gleichzeitig lebende Generationen beteiligt sind. Die Beschränkung auf nur zwei Generationen – also auf die gegenwärtig lebenden Beitragszahlerinnen und -zahler und die Rentnerinnen und Rentner – ergibt ein prinzipiell falsches Bild.

Wenn die Erwerbstätigengeneration mit ihren Beiträgen die Renten der Alten finanziert, dann erwirbt sie damit Rentenansprüche für das eigene Alter; sie nimmt also die nachwachsende Generation in die Pflicht. Damit das Rentensystem dauerhaften Bestand haben kann und den heutigen Beitragszahlern für ihr eigenes Alter eine Rente in Aussicht gestellt werden kann, bedarf es also der nachwachsenden Generation, deren Unterhalt, Erziehung und Ausbildung einen Teil der → Wertschöpfung in Anspruch nimmt, die jeweils von der erwerbstätigen Generation erzeugt wird. Besonders Oswald v. Nell-Breuning, der bekannte Theoretiker der → katholischen Soziallehre, hat darauf hingewiesen, dass jegliche Alterssicherung auf der Basis einer Drei-Generationen-Solidarität beruht (Nell-Breuning 1981, S. 29, vgl. auch Ruland 2012, S. 284). Die umlagefinanzierte Rentenversicherung ist also Teil eines drei Generationen umfassenden Gesamtsystems der intergenerativen Wohlstandsübertragungen; Abbildung 1 illustriert dieses System in stark vereinfachter Form.

Auf der waagrechten Achse wird die Zeit abgebildet und auf der senkrechten Achse werden drei Generationen dargestellt, die in jeder Periode nebeneinander leben: Kinder und Jugendliche, Menschen im erwerbsfähigen Alter und alte Menschen. In jeder Periode findet – durch die gestrichelten Pfeile gekennzeichnet – ein Austausch der Bevölkerungsgruppen statt: Eine Altengeneration scheidet aus, eine neue Kindergeneration tritt hinzu, die Kindergeneration der Vorperiode tritt ins Erwerbsalter ein und die Erwerbstätigen der Vorperiode werden zu Rentnerinnen und Rentner. Auf diese Weise befindet sich jede Generation zweimal im Laufe ihres Lebens in der nehmenden und zweimal in der gebenden Position:

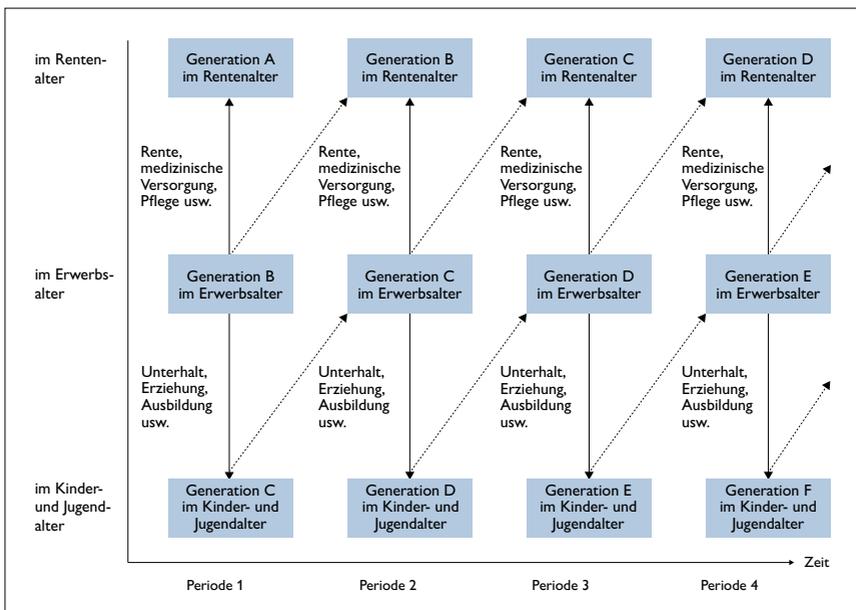
- Im Kindes- und Jugendalter empfängt jede Generation Unterhalt, Betreuung und Erziehung von ihren Eltern, aber auch staatlich organisierte Dienstleistungen – wie etwa Bildung, Ausbildung und medizinische Versorgung, die mit den Steuern und Beiträgen der Elterngeneration – auch von denjenigen, die selbst keine Kinder haben – finanziert werden.
- In der Erwerbsphase muss jede Generation zwei Transferleistungen erbringen, zum einen die Leistungen an die Kinder- und Jugendgeneration und zum anderen den Lebensunterhalt für die nicht mehr erwerbstätige Generation, wozu auch noch medizinische Versorgung und Leistungen der Pflege zu rechnen sind, die mit ihren Steuern und Beiträgen finanziert werden.

- In der Altersphase kommt dann jede Generation zum zweiten Mal in die nehmende Position, indem sie von der nachfolgenden Generation versorgt wird.

Daraus, dass wir es beim Generationenvertrag mit einem Drei-Generationen-Verhältnis zu tun haben, folgt aber keineswegs, dass die → Kindererziehung als solche ein Rentenbeitrag eigener Art wäre, der dem in Geldform entrichteten Beitrag gleichzustellen wäre. Eine solche These, die z. B. von Borchert (2002) vertreten wird, beruht auf einer falschen Analogie zwischen vorindustriellen Lebens- und Arbeitsformen und einer modernen arbeitsteiligen Volkswirtschaft. Ganz ohne Zweifel setzt jede Altersversorgung immer voraus, dass eine nachwachsende Generation geboren, unterhalten, erzogen und ausgebildet wird: Daraus folgt aber nicht, dass die Elternschaft als solche bereits einen Rentenanspruch begründen kann; die Elternschaft begründet lediglich einen Anspruch darauf, dass die Kinderlosen einen erheblichen Teil der ökonomischen Lasten der Kindererziehung mit zu finanzieren haben.

Das in Abbildung 1 gezeigte Schema bedarf aber noch einer weiteren Ergänzung: Die Wohlstandsübertragungen zwischen den Generationen

Abb. 1: Transferbeziehungen zwischen Generationen



erschöpfen sich keineswegs im wechselseitigen direkten Unterhalt, sondern sie umfassen zusätzlich auch gigantische Vermögensübertragungen. Man muss bedenken, dass das gesamte → Kapital einer Volkswirtschaft permanent von einer Generation auf die nächste vererbt, von dieser vermehrt und dann weiter vererbt wird. Darin sind sowohl alle privaten Vermögen als auch die öffentliche Infrastruktur, aber auch die öffentlichen Schulden enthalten; was die öffentlichen Schulden betrifft, die in der Debatte über »Generationengerechtigkeit« oft hervorgehoben werden, ist allerdings zu berücksichtigen, dass nicht nur die Staatsschulden vererbt werden, sondern auch die ihnen korrespondierenden Forderungen der Gläubiger, die dem Staat Geld geliehen haben. Wirklich vollständig sind die Wohlstandsübertragungen zwischen den Generationen jedoch auch damit nicht beschrieben, denn zu dem Erbe, das von Generation zu Generation weitergereicht wird, zählen noch zwei weitere wichtige Positionen: zum einen die Umweltressourcen und zum anderen das über die Generationen hinweg erarbeitete, angesammelte und weitergegebene Wissen.

Mit diesen wenigen Anmerkungen sollte verdeutlicht werden, dass man sehr vorsichtig sein muss, aus dem »Generationenvertrag« in der Alterssicherung oder den Problemen des Rentensystems irgendwelche Aussagen über Gerechtigkeit oder Ungerechtigkeit zwischen den Generationen ableiten zu wollen. Sinnvolles zu diesen Problemen kann grundsätzlich nur dann gesagt werden, wenn der Blick nicht auf die Alterssicherung beschränkt bleibt, sondern die Gesamtheit aller Wohlstandsübertragungen umfasst (zu dieser Thematik vgl. Ebert 2012, S. 279–343).

2 Von der Arbeiterfrage zur Rentenreform 1957: der historische Hintergrund des Generationenvertrags

2.1 Alterssicherung und Generationenvertrag in der vorindustriellen Welt

In der vorindustriellen Welt gab es – von wenigen Teilbereichen abgesehen – keine öffentliche, also in irgendeiner Weise direkt oder indirekt vom Staat gesteuerte Alterssicherung. Es gab dafür auch gar keinen Bedarf; dieser ist vielmehr erst durch die gesellschaftlichen Umwälzungen entstanden, die wir unter dem Begriff der »Industrialisierung« zusammenfassen.

Was »Alter« bedeutet, ist immer auf dem Hintergrund der gesellschaftlichen Produktionsverhältnisse zu sehen. Der Stand der Technik und der Produktivität, die Arbeitsorganisation, die Eigentumsverhältnisse, die

Gesellschaftsorganisation und die Lebensweise bestimmen, unter welchen gesellschaftlichen Bedingungen alte Menschen leben. Über Jahrtausende hinweg, bis zum Beginn der Industrialisierung, herrschte die bäuerliche »Subsistenzwirtschaft« vor. Die Menschen produzierten im Familienverband in der Landwirtschaft im Wesentlichen für den eigenen Bedarf sowie – im Normalfall – für den Bedarf der adeligen Feudalherren. Das entscheidende Produktionsmittel war der nicht vermehrbare Boden, entweder als Kleingut der Bauern oder im Eigentum von Feudalherren. Nur wenige Güter wurden für den Markt produziert und nur wenige Bedürfnisse mittels Waren befriedigt, die auf dem Weg des Tausches erworben werden mussten, beispielsweise einige Rohstoffe, bestimmte Werkzeuge oder Luxuswaren. Städte, hochspezialisiertes Handwerk, Handel – sogar Fernhandel – und Geldwirtschaft gab es zwar, aber sie spielten für den übergroßen Teil der Bevölkerung keine oder nur eine geringe Rolle.

Das Entscheidende war, dass der Familienverband zugleich Produktionseinheit und Produktionsstätte war. Haushalt und Betrieb bildeten eine Einheit. Die allermeisten Menschen hatten ihre Arbeit innerhalb des Familienverbands und die Familien rekrutierten ihre Arbeitskräfte in aller Regel nicht von außen auf einem »Arbeitsmarkt«, sondern aus sich selbst heraus durch Heirat und Fortpflanzung. Die Familie im engeren Sinne (Eltern, Kindern, Großeltern usw.) konnte um unverheiratete weitere Verwandte, Knechte, Mägde usw. erweitert sein, die ebenfalls am Produktionsprozess teilnahmen und aus seinen Ergebnissen versorgt wurden.

Die Einheit von Familie, Haushalt und Betrieb galt nicht nur für die Landwirtschaft, sondern tendenziell auch für das städtische Handwerk; die Mitglieder der städtischen Handwerkerfamilien (ggf. einschließlich Gesellen, Gehilfen, Lehrlingen usw.) waren allerdings, im Unterschied zu den Bauern, auf Güter – wie z. B. Agrarprodukte – angewiesen, die sie auf dem Markt kaufen mussten.

Solange die Familie in dieser Weise zugleich auch Produktionseinheit war, existierte das Problem der Alterssicherung nicht, jedenfalls nicht im Sinne einer Aufgabe, die von der Gesellschaft oder vom Staat zu lösen gewesen wäre. Zum einen gab es keine scharfe Trennung zwischen arbeitsfähigen und nicht arbeitsfähigen Personen, sondern nur eine nach Leistungsfähigkeit abgestufte Teilnahme aller – vom Kind bis zum Greis – am Produktionsprozess. Zum anderen wurden nicht oder nicht voll arbeitsfähige Personen in der Familie mit versorgt und benötigten z. B. auch kein eigenes Einkommen.

Dieser kurze Blick auf die Alterssicherung in der vorindustriellen Welt wäre nicht vollständig, ohne die Ausnahmen zu erwähnen. Lohnarbeit

außerhalb der Produktionseinheit »Familie« war auch in der vorindustriellen Zeit keinesfalls völlig unbekannt; sie trat z. B. in Gestalt von Tagelöhnern auf. Es gab Menschen, die in der festgefügt Feudalgesellschaft keinen Platz hatten. Wenn sie alt und arbeitsunfähig wurden, mussten sie ohne das familiäre Auffangnetz auskommen und sanken in die Schicht der Bettler ab. Schließlich gab es inmitten der durch bäuerliche Subsistenzwirtschaft geprägten Welt auch einen schmalen Sektor der arbeitsteiligen Wirtschaft, z. B. den Bergbau oder den Handel. Von den ersten Ansätzen zur organisierten Alterssicherung im Bergbau wird noch die Rede sein.

2.2 Die Industrialisierung und die Trennung von Familie und Produktion

Mit der Industrialisierung vollzog sich ein grundlegender Wandel, nämlich die Trennung von Familie und Produktion und damit der Funktionsverlust der Familie als tragender Institution der Alterssicherung. Eigentlich war nicht die Industrie als solche – wenn man unter »Industrie« im engeren Sinne die Warenproduktion in großen Stückzahlen mit Hilfe von Maschinen versteht – das Entscheidende, sondern die umfassende Durchsetzung der Produktion für den Markt und die nahezu vollständige Zurückdrängung der Produktion für den Eigenbedarf. Dieser Prozess setzte in Deutschland mit der Industrialisierung in der Mitte des 19. Jahrhunderts ein und kam erst in den »Wirtschaftswunderjahren« nach dem Zweiten Weltkrieg zum vollständigen Abschluss.

In dem Umfang, in dem die Selbstversorgungswirtschaft verschwand und durch die Produktion für den Markt ersetzt wurde, verloren alte und nicht mehr voll arbeitsfähige Personen einerseits die Möglichkeit, ihr vielleicht noch vorhandenes Rest-Leistungsvermögen produktiv einzubringen; andererseits konnten sie auch nicht mehr an der Selbstversorgung der Familie partizipieren. Damit wurden Alter und Invalidität zur Ursache von → Armut, was unter den Bedingungen einer arbeitsteilig organisierten Wirtschaft unvermeidbar ist. Dass die Familie nicht mehr die Alterssicherung garantieren kann, ist im Übrigen unabhängig davon, ob es sich um eine »Marktwirtschaft« im Sinne des heutigen Sprachgebrauchs – mit Privateigentum an Produktionsmitteln, Lohnarbeit und freier Preisbildung – handelt oder um eine Planwirtschaft. Nachdem Produktion und Familie getrennt sind, kann Altersarmut nur durch ein öffentliches Alterssicherungssystem nachhaltig ausgeschlossen werden.

2.3 Frühe Vorformen der öffentlichen Alterssicherung

Lohnarbeit außerhalb der Produktionseinheit »Familie« war, wie bereits erwähnt, auch in der vorindustriellen Zeit keinesfalls völlig unbekannt. Im Bergbau nahm sie frühindustrielle Formen an, d. h. dort waren eine größere Zahl von Arbeitskräften und ein vergleichsweise beträchtlicher Kapitaleinsatz erforderlich. Die Arbeit im Bergbau löste sich aus dem familiären Verbund und an die Stelle der Einbindung in die bäuerliche Subsistenzwirtschaft trat die Abhängigkeit von den Minenbesitzern, häufig Fürsten oder Klöstern. Daraus ergab sich für die Bergarbeiter schon im Mittelalter die Notwendigkeit, soziale Selbsthilfesysteme in Gestalt von Knappschaften zu gründen, die bei Krankheit, Invalidität, im Alter und für Hinterbliebene Unterstützung boten (Frerich/Frey 1996, S. 12 ff., 21 ff., 62–69). Dies waren frühe Vorformen der → Sozialversicherung, deren Tradition ununterbrochen bis in die moderne Industriegesellschaft hineinreicht.

Eine andere Vorform der öffentlichen Altersversorgung findet sich in den Anfängen der Beamtenversorgung, die insofern älter ist als die gesetzliche Rentenversicherung. Die Fürsten benötigten für die allmählich umfangreicher und komplexer werdende staatliche Verwaltung loyale Staatsdiener. Ab etwa 1800 entstand in Deutschland nach und nach und zunächst sehr unterschiedlich in den einzelnen Teilstaaten ein Berufsbeamtentum mit fester Entlohnung und Pensionen für Alter und Hinterbliebene (ebd., S. 27, 69–74). Die privilegierte Altersversorgung der Beamten wird auf diesem historischen Hintergrund verständlich; mit der Schaffung eines eigenen materiell abgesicherten »Beamtenstandes« machten sich die Fürsten vom Adel und vom Klerus, auf die sie sich bis dahin bei den Staatsgeschäften hatten stützen müssen, unabhängig.

2.4 Die Entstehung der gesetzlichen Rentenversicherung aus der »Arbeiterfrage«

In Deutschland begann die Industrialisierung in der Mitte des 19. Jahrhunderts. Dies war sehr spät im Vergleich zu England, wo sie schon 100 Jahre früher eingesetzt hatte, aber auch später als in Frankreich und in Belgien. Ab der deutschen Reichsgründung 1871 verlief die Industrialisierung dann aber mit umso stärkerer Dynamik, sodass das in der Jahrhundertmitte eher unterentwickelte Land innerhalb weniger Jahrzehnte zur führenden Industrienation Europas, noch vor England, wurde.

Mit der Industrialisierung gingen tiefgreifende Umwälzungen einher: Die Bevölkerung wuchs rapide, es setzte eine starke Binnenwanderung

aus den ländlichen Gebieten in die Städte ein, die Großstädte explodierten förmlich. Daraus resultierten dramatische soziale Probleme. Das Industrieproletariat nahm stark zu, die Arbeitsbedingungen waren miserabel und die Löhne lagen häufig unter dem physischen → Existenzminimum, in den Städten herrschte Wohnungsnot und die Wohn- und Hygieneverhältnisse waren katastrophal, die medizinische Versorgung war völlig unzureichend, die Kindersterblichkeit hoch, das Schulwesen überfordert. Damit wurde der Konflikt zwischen Lohnarbeit und → Kapital zum zentralen politischen Problem. Unter dem Eindruck der sozialen Probleme bildete sich eine rasch wachsende und sich politisch radikalisierende Arbeiterbewegung aus sozialistischen bzw. sozialdemokratischen (damals waren beide Begriffe deckungsgleich) Parteien und kampfbereiten Gewerkschaften, die auf eine Revolution hinarbeiteten und zur Bedrohung der herkömmlichen politischen Ordnung wurde.

Das konservativ und autoritär regierte Deutsche Reich reagierte auf diese gewaltige Herausforderung mit einer Doppelstrategie aus politischer Repression und sozialpolitischen Zugeständnissen. Die eine Seite dieser Doppelstrategie war das »Sozialistengesetz« von 1878, mit dem den Sozialdemokraten jegliche politische Betätigung – mit Ausnahme der Beteiligung an Reichstagswahlen – verboten wurde, die andere Seite war die Einführung der → Sozialversicherung, der weltweit ersten Institution dieser Art, welche die Arbeiter mit der bestehenden Herrschaftsordnung versöhnen und sie zu loyalen Untertanen machen sollte. Diese Politik – damals als »Arbeiterpolitik« bezeichnet – wurde oft mit dem Schlagwort »Zuckerbrot und Peitsche« beschrieben.¹

Auf diese Weise stand am Anfang der staatlichen Sozialpolitik in Deutschland ein ungewolltes Zusammenwirken feindlicher Kräfte, nämlich des Konservativismus und der Arbeiterbewegung. Diese Konstellation sollte sich als Triebkraft in der Entwicklung des deutschen → Sozialstaats erweisen, auch wenn sich die Antagonisten – einerseits die Konservativen, andererseits die Sozialdemokraten – seit damals von Grund auf verändert haben.

Bismarck versuchte, einen autoritären Obrigkeitsstaat mit sozialer Fürsorge für die Untertanen – oder auch nur dem Anschein sozialer Fürsorge – zu stabilisieren. Es war kein Zufall, dass diese Art »sozialpaternalistischer« Sozialpolitik ihren Schwerpunkt gerade in der Sozialversicherungsgesetzgebung hatte, während bei anderen wichtigen sozialpolitischen Forderungen, wie Verbesserungen beim Arbeitsschutz, weitere Einschränkung der Kinderarbeit, Arbeitszeitverkürzung, Anerkennung des Streikrechts oder Einführung einer betrieblichen Interessenvertretung der Arbeiter, jegliche

Zugeständnisse verweigert wurden. Die Einführung einer Sozialversicherung hatte den Vorzug, dass sie die Machtverhältnisse in den Betrieben unangetastet ließ. Genau aus diesem Grund blieb die von Bismarck und den herrschenden Kreisen erhoffte Wirkung auf die Arbeiterschaft allerdings aus. Die Einführung der Sozialversicherung wurde nicht als substantielles Entgegenkommen interpretiert, sondern als Beschwichtigung, mit der die Verweigerung jeglicher Strukturveränderung bemängelt werden sollte.

2.5 Das Invaliditäts- und Altersversicherungsgesetz von 1889 und seine Langfristwirkungen

Das »Gesetz betreffend die Invaliditäts- und Altersversicherung« wurde am 22. Juni 1889 vom Deutschen Reichstag beschlossen und trat am 1. Januar 1891 in Kraft. Es ist sozusagen die Urform der gesetzlichen Rentenversicherung in Deutschland, deren Spuren auch noch im heute gültigen Rentenrecht, dem Sechsten Buch des → Sozialgesetzbuchs ist, zu erkennen sind.

Nach landläufiger Ansicht ist Bismarck der Vater der deutschen Rentenversicherung (und auch der deutschen → Sozialversicherung und des deutschen → Sozialstaats). In der Literatur zur international vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung wird bisweilen sogar vom »Bismarck-Modell« des Sozialstaats und der Alterssicherungssysteme gesprochen, womit man das deutsche Rentensystem von anders strukturierten, etwa in Großbritannien, in den skandinavischen Ländern, in den Niederlanden oder in der Schweiz, abgrenzen will (vgl. Schmid 2002, S. 89, 105 ff.). Diese Sicht ist aber nur sehr bedingt richtig. Zunächst einmal war die Idee einer vom Staat errichteten Alterssicherung nicht Bismarcks Erfindung, sondern sie ist älteren Ursprungs; sie tauchte z. B. bereits in der Französischen Revolution und in der 1848er-Revolution auf. Vor allem aber entsprach die gesetzliche Rentenversicherung, so wie sie 1889 beschlossen wurde, nicht den persönlichen Vorstellungen Bismarcks. Anstatt einer überwiegend aus Beiträgen der Arbeitnehmer und Arbeitgeber getragenen Versicherung wollte er ursprünglich eine Art Staatsrente, die vom Reich finanziert werden sollte. Dies hätte seiner Leitvorstellung vom wohlthätigen Obrigkeitsstaat besser entsprochen, denn er war der Meinung, dass eine solche Staatsrente die Dankbarkeit und Loyalität der Arbeiter gegenüber dem Staat fördern und der Attraktivität der Sozialdemokratie entgegenwirken würde (Haerendel 2001, S. 29 f.).

Die besondere Bedeutung des Invaliditäts- und Altersversicherungsgesetzes liegt vor allem darin, dass in ihm fünf der wichtigsten Strukturelemente des deutschen Alterssicherungssystems festgelegt wurden, die sich bis heute erhalten haben:

1. Organisation der Alterssicherung in Form einer Pflichtversicherung: Dies bedeutet, dass die Alterssicherung – unabhängig von der Ausgestaltung im Einzelnen – nach dem Prinzip von Leistung und Gegenleistung organisiert ist, sodass die Höhe der individuellen Renten, jedenfalls in erheblichem Umfang, von der Höhe der individuell erbrachten Beiträge abhängt. Damit war bereits indirekt das primäre Sicherungsziel der Rentenversicherung programmiert, nämlich nicht so sehr der Schutz vor → Altersarmut, sondern vorrangig die Wahrung des im Berufsleben erreichten Status.
Mit der Grundsatzentscheidung für das → Versicherungsprinzip war im Übrigen das in anderen europäischen Ländern bevorzugte Alternativmodell der Alterssicherung, die allgemeine steuerfinanzierte Einheitsrente für alle, in Deutschland für die Zukunft ausgeschlossen.
2. Knüpfung der Versicherungspflicht an den Status der lohnabhängigen Arbeit: Damit wurde festgelegt, dass nicht die ganze Bevölkerung für den Fall des Alters gesichert ist, sondern nur die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer.
Allerdings war die Versicherungspflicht – im Unterschied zu der erst wenige Jahre zuvor geschaffenen gesetzlichen Krankenversicherung – ziemlich breit angelegt; sie umfasste alle Arbeiter einschließlich der Arbeiter in der Landwirtschaft, Lehrlinge und Dienstboten. Anfangs waren auch die Angestellten und Handlungsgehilfen bis zu einem Jahresentgelt von 2000 Mark² einbezogen. Zu einer reinen Arbeiterversicherung wurde die Rentenversicherung erst 1911, als mit dem »Versicherungsgesetz für Angestellte« eine gesonderte Angestelltenversicherung geschaffen wurde; damals wurden die »kleinen Angestellten« aus der Arbeiterrentenversicherung in die Angestelltenversicherung übernommen (vgl. Unterkapitel 2.6).
3. Aufbringung der Beiträge durch die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und Arbeitgeber je zur Hälfte.
4. Subvention der Rentenversicherung durch einen Zuschuss des Staats: Anders als der heutige Bundeszuschuss hatte der »Reichszuschuss« nicht die Form einer pauschalen Finanzzuweisung an die Rentenversicherungsträger, sondern die einer individuellen persönlichen Leistung des Reichs an jeden einzelnen Rentner; wenigstens in diesem Punkt entsprach die Reform den Vorstellungen Bismarcks, der es, wie gesagt, am liebsten gesehen hätte, wenn jeder Arbeiter seine spätere Rente als persönliche Zuwendung des Kaisers empfunden hätte.
5. Die neu geschaffene Rentenversicherung wurde von der allgemeinen Staatsverwaltung getrennt und öffentlich-rechtlichen Landesversiche-

rungsanstalten übertragen. Diese erhielten eine → Selbstverwaltung, in die Arbeitnehmer und Arbeitgeber eine gleiche Zahl von Vertretern entsandten; damit folgte man der in Deutschland traditionsreichen Idee der kommunalen Selbstverwaltung. Auch die Selbstverwaltung ist im Prinzip (von der Zeit des Nationalsozialismus abgesehen) bis heute erhalten geblieben; ihre praktische Bedeutung erscheint aus heutiger Sicht aber als eher gering, weil das Rentenrecht nahezu bis ins letzte Detail durch Gesetze und staatliche Verordnungen festgelegt ist. Historisch spielte die Selbstverwaltung der Sozialversicherung aber eine wichtige Rolle, weil sie den Gewerkschaften und der Sozialdemokratie Gelegenheit zur politischen Mitwirkung bot, was wiederum eine doppelte Wirkung hatte; einerseits wurden diese Organisationen zum Leidwesen der Herrschenden gestärkt, andererseits zu einer pragmatischen Reformpolitik hingeführt.

Mit diesen fünf Strukturelementen nahm das Invaliditäts- und Altersversicherungsgesetz zwar Konstruktionsprinzipien der heutigen gesetzlichen Rentenversicherung vorweg, aber es gibt auch deutliche Unterschiede:

1. Das Ziel des Invaliditäts- und Altersversicherungsgesetzes war keine volle Altersversorgung im heutigen Sinne. Dass eine staatliche Rente zum Lebensunterhalt ausreichen sollte, lag noch außerhalb der Vorstellungskraft. Man unterstellte vielmehr als selbstverständlich, dass die Alten im Prinzip weiterhin im Rahmen ihrer Familien versorgt würden und dass die Renten lediglich die Funktion eines Zuschusses zur familiären Versorgung haben müssten. Dementsprechend waren die Renten zunächst sehr niedrig. Dabei war man sich bewusst, dass diejenigen Alten, die nicht auf familiäre Versorgung rechnen konnten, weiterhin auf die → Armenfürsorge angewiesen sein würden.
2. Im Kern war die damals geschaffene Rentenversicherung keine Alterssicherung, sondern nur eine Versicherung gegen das Risiko der Invalidität. Der Standardfall des Rentenzugangs war nicht die Alters-, sondern die Invalidenrente. Altersrenten gab es erst ab dem 70. Lebensjahr, das nur von den allerwenigsten Versicherten bei guter Gesundheit erreicht wurde; ihrer Systematik nach waren die Altersrenten nur pauschalierte Erwerbsminderungsrenten, die ohne individuelle Gesundheitsprüfung bewilligt wurden, aber dafür deutlich niedriger waren als die Invalidenrenten. Wer also – was ein Ausnahmefall war – das 70. Lebensjahr erreicht hatte und immer noch arbeitsfähig war, musste entweder bis zum völligen Verlust der Erwerbsfähigkeit weiterarbeiten oder eine Rentenkürzung hinnehmen. Das Invaliditäts- und Altersversicherungsgesetz beruhte demnach auf der stillschweigenden Voraussetzung, dass jeder Arbeiter so lange zu arbeiten hatte, wie es seine Kräfte irgendwie zuließen. Die Idee

eines arbeitsfreien Lebensabends, der durch staatliche Sozialleistungen zu garantieren wäre, war also noch unbekannt. Insofern wirkte die Vorstellungswelt der vorindustriellen Welt, die keine klare Unterscheidung zwischen »produktiven« Erwerbstätigen und »unproduktiven« Alten bzw. Kindern und Jugendlichen gekannt hatte, weiter.

3. Es gab keinen strengen Zusammenhang von Beitrag und Rente bei der Rentenberechnung. Die Renten bestanden aus einem festen, beitragsunabhängigen Sockel, auf dem »Steigerungsbeträge« aufbauten, die sich nach der Höhe des individuellen Beitrags richteten. Ein → Äquivalenzprinzip im heutigen Sinne gab es folglich nicht.
4. Die Renten waren nicht an die Lohn- oder auch Preis- oder Produktivitätsentwicklung gebunden. Die Rentenansprüche waren statisch und richteten sich als fester Geldbetrag für das ganze Versicherungsleben nach der Lohnklasse, nach der die Beiträge gezahlt worden waren. Eine Steigerung der Rentenansprüche mit den Einkommen konnte sich ausschließlich dann ergeben, wenn Versicherte im Verlauf ihres Arbeitslebens in eine höhere Lohnklasse aufsteigen konnten, sodass sich für die späteren Jahre auch höhere »Steigerungsbeträge« ergaben. Erst beinahe 70 Jahre später wurde die → Rentendynamik eingeführt, was als eine sensationelle Innovation empfunden wurde.
5. Es gab keine Hinterbliebenenrenten, und zwar weder für Witwen noch für Waisen. Sie wurden erst 1911 eingeführt (vgl. Unterkapitel 2.6).
6. Die Finanzierung erfolgte im → Abschnittsdeckungsverfahren. Das in der heutigen gesetzlichen Rentenversicherung angewandte → Umlageverfahren hätte der damaligen Vorstellung von einer Versicherung widersprochen. Jedoch auch das strenge → Kapitaldeckungsverfahren nach dem Muster der privaten Lebensversicherung wäre nicht praktikabel gewesen, denn dies hätte bedeutet, dass erst ein großer Kapitalstock hätte angesammelt werden müssen und Rentenzahlungen in größerem Umfang erst nach mehreren Jahrzehnten hätten erfolgen können. Daher wählte man – als eine Art Zwischenlösung – das Abschnittsdeckungsverfahren, nach dem die Beiträge so festgelegt wurden, dass sie voraussichtlich für einen Zeitabschnitt von zunächst zehn, später 15 Jahren zur Deckung der voraussichtlichen Rentenzahlungen ausreichten.

Das Invaliditäts- und Altersversicherungsgesetz von 1889 war im Kern weniger sozialpolitisch als klassen- oder staatspolitisch motiviert. Ungeachtet dessen hatte die damit verbundene Fixierung auf die Arbeiter zwei langfristig außerordentlich wichtige sozialpolitische Weichenstellungen zur Folge, deren Bedeutung dem heutigen Betrachter nicht immer bewusst ist, weil sie ihm als selbstverständlich erscheinen:

1. das →berufsständische Prinzip in der Alterssicherung und
2. die Erwerbszentrierung bzw. Ehezentrierung in der Alterssicherung.
Das berufsständische Prinzip – »berufsständisch« im Gegensatz zum demokratischen Prinzip der Gleichheit aller vor dem Gesetz – bedeutet, dass die soziale Sicherung nicht nach sozialpolitischen Erfordernissen, sondern nach der Zugehörigkeit zu Berufsgruppen – früher hätte man gesagt: nach sozialen Klassen – organisiert wird. Diesem Prinzip entsprach die 1889 eingeführte Pflichtversicherung für abhängig Beschäftigte, von der die Selbstständigen (vor allem die damals noch sehr große Berufsgruppe der Landwirte³) und die Beamten (für die damals bereits eine eigenständige →Beamtenversorgung existierte) ausgeschlossen waren. Damit wurde die Spaltung zwischen allgemeinem System und Sondersystemen begründet.

Der Prozess der berufsständischen Differenzierung setzte sich mit der Einführung einer Angestelltenversicherung 1911 (vgl. Unterkapitel 2.6) und mit der Gründung der »berufsständischen Versorgungswerke« der »Freien Berufe« – also der Ärzte, Apotheker, Rechtsanwälte, Notare usw. – in den 1920er Jahren fort; Letztere waren als Selbstständige aus der Sozialversicherung ausgeschlossen und als ihnen angesichts der großen Inflation die Notwendigkeit kollektiver Absicherung bewusst wurde, blieb ihnen nichts anderes übrig, als eigene Rentenkassen zu gründen; die rechtliche Basis dafür bildete die durch Gesetze der Länder geregelte Pflichtmitgliedschaft in den »Kammern«, welche Voraussetzung für die Ausübung dieser Berufe ist. So wird das deutsche Alterssicherungssystem bis heute vom berufsständischen Prinzip dominiert; die einzige substanzielle Änderung war, dass mit der →Rentenreform 1957 die Rechtsgleichheit zwischen Arbeitern und Angestellten hergestellt wurde.

Durch die Pflichtversicherung für abhängig Beschäftigte wurde auch die für die deutsche Alterssicherung bzw. für die gesamte deutsche Sozialversicherung typische Erwerbszentrierung programmiert: Die Alterssicherung knüpft am Erwerbsstatus (in diesem Fall dem des Arbeiters bzw. »kleinen« Angestellten) an; Nichterwerbstätige bleiben ausgeschlossen. Aus der Erwerbszentrierung ergibt sich als direkte Folge die »Ehezentrierung« des Rentensystems: Die nicht oder nicht in vollem Umfang berufstätigen Frauen sind im Alter lediglich über ihre Ehemänner bzw. im Hinterbliebenenfall durch Witwenrenten gesichert.

Wie gravierend die Weichenstellung von 1889 gewesen ist, kann durch Vergleich mit dem dänischen Rentensystem verdeutlicht werden, das zeitgleich mit dem deutschen System, nämlich ebenfalls 1891, eingeführt wurde (insofern war die deutsche Rentenversicherung damals durchaus

nicht so welteinzigartig wie man in Deutschland gemeinhin glaubt, sondern muss sich den historischen Rekord mit Dänemark teilen). Das dänische Rentensystem, das im Prinzip noch heute besteht, ist keine Sozialversicherung, sondern beruht auf dem → Versorgungsprinzip, d.h. jeder Staatsbürger erhält unabhängig von irgendeiner Beitragszahlung und lediglich gestaffelt nach der Wohnsitzdauer in Dänemark im Alter eine steuerfinanzierte »Volkspension«. Erwerbstätigkeit und beruflicher Status spielen bei einem solchen universellen Ansatz keine Rolle; nicht erwerbstätige Ehepartner sind insofern im Alter nicht auf den Unterhalt durch ihre Ehemänner oder -frauen bzw. auf Hinterbliebenenrenten angewiesen, sondern beziehen ihre eigene »Volkspension«. Dass in Dänemark die Weichen anders gestellt wurden als in Deutschland erklärt sich daraus, dass es damals stärker agrarisch geprägt und weniger von den Auseinandersetzungen zwischen Arbeit und → Kapital geprägt war als Deutschland. Deshalb orientierte sich das neue Rentensystem mehr an den Bedürfnissen der ländlichen Bevölkerung als an denen der Industriearbeiterschaft. Dem entsprach eine allgemeine vom Staat finanzierte Grundversorgung besser als es ein Versicherungssystem für Arbeiter vermocht hätte.

2.6 Konservative Weiterentwicklung und Einführung der Angestelltenversicherung 1911

Mehr als zwei Jahrzehnte nach Verabschiedung des Invaliditäts- und Altersversicherungsgesetzes wurde die Rentenversicherung der Angestellten gegründet, und zwar mit dem »Versicherungsgesetz für Angestellte« (später einfach »Angestelltenversicherungsgesetz« genannt), das am 5. Dezember 1911 beschlossen und zum 1. Januar 1913 in Kraft trat. Die »kleinen« Angestellten waren bereits pflichtversichert, aber das spielte keine große Rolle, weil die Berufsgruppe der Angestellten zahlenmäßig noch klein war. Deshalb sprach man generell von »Arbeiterversicherung«, obwohl sich auch Angestellte unter ihren Mitgliedern befanden. Im Zuge der ökonomischen Entwicklung wuchs die Zahl der Angestellten (der »Privatbeamten« nach damaliger Redeweise) sprunghaft und damit auch ihr Standesbewusstsein. Sie sahen die Arbeiter als unter ihnen stehende Staatsbürger niedrigeren Rangs an und wollten sich von ihnen absetzen, indem sie eine eigene, von der Arbeiterversicherung institutionell getrennte Rentenversicherung der Angestellten forderten, deren Leistungsrecht auf die speziellen Bedürfnisse ihres »Berufsstands« zugeschnitten sein sollte.

Die Regierung des kaiserlichen Deutschlands bestärkte die Angestellten in dieser Haltung, weil man sich davon eine Schwächung der Sozial-

demokratie und der Gewerkschaften und insgesamt eine Verbesserung der eigenen Machtbasis erhoffte. Gesellschaftspolitisch waren das Angestelltenversicherungsgesetz und die damit verbundene Trennung von Arbeitern und Angestellten also eindeutig konservativ. Aber in anderer Hinsicht, nämlich wegen seiner bedeutenden Leistungsverbesserungen, wirkte das Gesetz richtungsweisend und »progressiv«, auch wenn diese vorerst nur für Angestellte galten und den Arbeiter vorenthalten wurden.

Die Angestelltenversicherung war gegenüber der Rentenversicherung der Arbeiter deutlich günstiger ausgestaltet, was allerdings auch höhere Beiträge erforderte. Vor allem zwei Unterschiede waren wichtig; beide waren bewusst als Standesprivileg der Angestellten vor den Arbeitern und im Sinne der sozialen Abgrenzung nach unten gedacht:

1. Die Angestellten erhielten ab dem 65. Lebensjahr ein »Ruhegeld«, während die Arbeiter für die volle Rente nach wie vor Invalidität nachweisen mussten bzw. – bei sozusagen pauschalierend unterstellter Invalidität – mit 70 nur eine deutlich niedrigere Altersrente erhalten konnten. Mit der Angestelltenversicherung wurde also ein neues Prinzip eingeführt, nämlich der arbeitsfreie, sozusagen »wohlverdiente« Ruhestand als anerkanntes sozialpolitisches Ziel. Sie war von der Zielsetzung her eine echte Altersversorgung, während in der Arbeiterrentenversicherung noch immer die aus der vorindustriellen Zeit herrührende Vorstellung vom lebenslangen Arbeiten dominierte. Erst mit diesem Gesetz kam das moderne Leitbild des Alters als einer eigenständigen und vom Arbeitsleben deutlich abgesetzten Lebensphase zum Durchbruch.
2. In der Rentenversicherung der Angestellten gab es, anders als in der Arbeiterrentenversicherung, eine »unbedingte Witwenrente«; der Tod des Versicherten begründete allein als solcher den Leistungsanfall, ohne dass die Witwe alt oder erwerbsunfähig sein musste oder Kinder zu erziehen hatte. Zwar war zeitgleich mit dem Angestelltenversicherungsgesetz auch in der Arbeiterrentenversicherung eine Witwenrente eingeführt worden, aber diese war nicht unbedingt, sondern nur »bedingt«; die Witwe hatte nur dann einen Anspruch auf eine Witwenrente, wenn sie selbst invalide war.⁴ Die Einführung der unbedingten Witwenrente in der Angestelltenversicherung war von grundsätzlicher Bedeutung, denn damit wurde die bürgerliche »Hausfrauenehe« rentenrechtlich abgesichert. In bäuerlichen oder proletarischen Kreisen war diese Form der Arbeitsteilung zwischen den Geschlechtern nie die Regel; sie war ein Statusprivileg des Bürgertums, dem sich die Angestellten trotz ihrer ökonomischen Abhängigkeit von den Kapitalbesitzern zugehörig fühlten.

Im Laufe der Entwicklung zeigte sich, dass man den Arbeitern und Arbeiterinnen das Recht auf den arbeitsfreien Lebensabend und die Statussicherung der Hausfrauenehe durch die unbedingte Witwenrente nicht vorenthalten konnte.⁵ So entwickelten sich aus dem Angestelltenprivileg zwei Elemente, die für das Leistungsspektrum der gesetzlichen Rentenversicherung wesentlich geworden sind. Zwar wurde die volle materielle Rechtsangleichung zwischen Arbeitern und Angestellten erst mit der → Rentenreform 1957 erreicht, aber es bleibt dennoch festzuhalten, dass die deutsche Rentenversicherung mit Einführung der Angestelltenversicherung eine qualitativ sehr bedeutsame Erweiterung erfuhr.

Im Übrigen erhielt die Rentenversicherung der Angestellten in Gestalt der »Reichsversicherungsanstalt für Angestellte« in Berlin einen eigenen, von der Arbeiterrentenversicherung gesonderten Versicherungsträger mit eigener → Selbstverwaltung. Auch das sollte das Standesbewusstsein der Angestellten fördern und sie von den zur Sozialdemokratie neigenden Arbeitern wegführen.

2.7 Die weitere Entwicklung bis zum Ende des Zweiten Weltkriegs und die Restaurationsperiode der Nachkriegszeit

Der Erste Weltkrieg brachte einen gravierenden Einschnitt in die damalige Rentenversicherung, denn das gesamte Kapital der Rentenversicherung wurde für die Finanzierung des Krieges zweckentfremdet. Die nachfolgende Inflation, die Ende 1923 in totaler Geldentwertung und in einer Währungsreform endete, vernichtete die bis dahin erworbenen → Rentenanwartschaften. Seitdem hat es in der deutschen Rentenversicherung kein funktionierendes → Kapitaldeckungsverfahren, auch nicht im eingeschränkten Sinne des → Abschnittsdeckungsverfahrens, gegeben.

In der Zeit der Weimarer Republik gab es, was die Rentenversicherung in Deutschland betrifft, kaum substantielle neue Entwicklungen; die Zeit war eher geprägt von ständigen Finanzierungsproblemen, vor allem aber auch, nach Ausbruch der Weltwirtschaftskrise 1929, von tiefen Einschnitten ins Leistungsrecht, mit denen die damaligen Regierungen die Sanierung von Wirtschaft und Staatshaushalt erreichen wollten (vgl. hierzu Frerich/Frey 1996, S. 205–223).

Nicht gänzlich unerwähnt bleiben darf auch bei einem äußerst kurzen Überblick die nationalsozialistische Rentenpolitik. Sie war einerseits – noch vor der umfassenden Mord- und Vernichtungsaktion – von rigorosem Rassismus gegenüber den Juden geprägt; z. B. wurden ihnen sämtliche Leistungsansprüche gestrichen, obwohl sie weiterhin Beiträge

zahlen mussten. Andererseits gab es auch sozialpolitische Verbesserungen wie die Einführung der Rentenversicherungspflicht der Handwerker und der Krankenversicherung der Rentner.

Am Ende des Zweiten Weltkriegs befand sich die gesetzliche Rentenversicherung in Deutschland in einer nicht weniger desolaten Situation als das ganze Land. Ihre finanziellen Grundlagen waren zerrüttet, der nach der Inflation allmählich wieder aufgebaute Kapitalstock der Rentenversicherung war erneut zur Kriegsfinanzierung zweckentfremdet worden und der normale Geschäftsgang wie Beitragseinzug oder Feststellung neuer Renten oftmals zum Stillstand gekommen. Besonders in der sowjetischen Besatzungszone und in Berlin waren die bisherigen Träger der gesetzlichen Rentenversicherung aufgelöst und zu neuen Einrichtungen zusammengefasst worden. Überall ergriffen zunächst die Besatzbehörden, dann die neu errichteten Länder Ad-hoc-Maßnahmen, sodass die Rechtseinheit verloren ging. Es waren somit nicht nur das Wirtschaftsleben und der Zahlungsfluss der Versicherung wieder in Gang zu bringen, sondern auch die Frage des institutionellen Neuaufbaus nicht nur der Rentenversicherung, sondern der → Sozialversicherung insgesamt war unabweisbar geworden (zum Gegenstand dieses Unterkapitels s. im Übrigen Hockerts 1980, S. 21–106).

Gemäß dem Potsdamer Abkommen vom 2. August 1945 sollte Deutschland, trotz der Aufteilung in Besatzungszonen, als wirtschaftliche Einheit erhalten werden. Deshalb fiel die Regelung der Sozialversicherung zunächst in die gemeinsame Zuständigkeit der Alliierten und somit des Alliierten Kontrollrats. Dieser nahm seine Verantwortung wahr, indem er von seinen Experten unter Heranziehung deutscher Sachverständiger einen Entwurf für eine tiefgreifende Umgestaltung der deutschen Sozialversicherung erarbeiten ließ, der am 14.12.1945 vorlag. Er sah die Zusammenfassung der verschiedenen Zweige der Sozialversicherung, die Beseitigung der Unterschiede zwischen Arbeitern und Angestellten, die Ausdehnung der Sozialversicherung auf alle Erwerbstätigen einschließlich der Beamten und Selbstständigen und die Beseitigung der organisatorischen Zersplitterung in der gesetzlichen Krankenversicherung vor. Dies entsprach Reformforderungen, welche die deutsche Linke, also SPD, KPD und freie Gewerkschaften, bereits in der Zeit der Weimarer Republik erhoben hatte.

Die – jedenfalls aus heutiger Sicht – bemerkenswerte Radikalität dieses Reformprogramms ist unter anderem auf dem Hintergrund zu sehen, dass die praktische Politik in Berlin und in der sowjetischen Besatzungszone bereits vollendete Tatsachen geschaffen hatte; außerdem waren viele britische und amerikanische Spezialisten links orientiert und sahen in Deutschland ein Feld für ihre neuen Ideen; nicht ohne Einfluss war auch, dass in

Großbritannien die Labour-Partei an die Regierung gekommen war, die selbst an einem Rentenreformprogramm arbeitete.

Mit dem Dokument des Alliierten Kontrollrats wurde eine intensive Debatte um die Neuordnung des sozialen Sicherungssystems in Deutschland – meist unter dem Namen »Sozialreform« – in Gang gesetzt. Vor allem der Gedanke einer »Einheitsversicherung«, welche die gesamte Bevölkerung umfassen sollte, wirkte stark polarisierend. Unterstützt wurde diese Idee von den im Deutschen Gewerkschaftsbund zusammengeschlossenen Gewerkschaften; ihnen ging es vor allem darum, die Benachteiligung der Arbeiter gegenüber den Angestellten und Beamten zu beseitigen; solche Ungleichbehandlungen gab es – und gibt es zum Teil auch heute noch – in der Tat in großer Zahl, vor allem bei der Höhe der Altersversorgung sowie in der Krankenversicherung; wie wir gesehen haben, war dies die Folge der bei Gründung der deutschen Sozialversicherung getroffenen Grundentscheidungen.

Umso heftiger wurde die Einheitsversicherung von der damals noch einflussreichen »Deutschen Angestelltengewerkschaft« (DAG), den Organisationen der Beamten, der Wirtschaft, der privaten Versicherungswirtschaft und von den Arbeitgebern bekämpft. Aus Sicht der Gewerkschaften verfolgten die Arbeitgeber hauptsächlich das Ziel, die Arbeitnehmerschaft zu spalten. Ebenfalls gegen den Kontrollratsentwurf arbeitete die traditionelle Sozialversicherungsfachelite, die bei den noch vorhandenen Versicherungsträgern und in den allmählich wieder aufgebauten staatlichen Ministerien den Kurs bestimmte. Von den alsbald wieder oder neu gegründeten deutschen Parteien unterstützten SPD und KPD im Prinzip die Reformpläne des Kontrollrats, dagegen waren CDU, CSU, FDP und die in jenen Jahren noch quantitativ bedeutende »Deutsche Partei« (DP)⁶. CDU und CSU waren allerdings im Verhältnis zwischen der Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten zu Angleichungen im Leistungsrecht und zu Maßnahmen des Finanzausgleichs bereit.

Die Unionsparteien interpretierte das Eintreten von SPD und Gewerkschaften für die Einheitsversicherung als »machtpolitisch motiviert«, d. h. sie befürchteten (wahrscheinlich nicht zu Unrecht), dass deren Selbstverwaltung zu einer sozialdemokratischen Machtbasis werden würde. Das Eintreten der christlichen Parteien für das »gegliederte System« war sicher nicht weniger »machtpolitisch« motiviert als das der Sozialdemokraten für die Einheitsversicherung. Der Gedanke einer berufsständisch gegliederten Sozialversicherung entsprach aber auch der Tradition der → katholischen Soziallehre mit der Idee der → Subsidiarität und ihrer Vorstellung von Klassenharmonie (vgl. hierzu Ebert 2015, S. 271 ff.).

Die Auseinandersetzungen über die Neuorganisation der Sozialversicherung und damit auch der Alterssicherung zogen sich über mehrere Jahre hin und wurden erst nach Gründung der Bundesrepublik am Ende der Amtsperiode des Deutschen Bundestags (also im Jahr 1953) abgeschlossen. Mit der Errichtung der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (BfA) als Rechtsnachfolgerin der 1945 aufgelösten Reichsversicherungsanstalt für Angestellte (RfA) wurde die alte Trennung in Arbeiter- und Angestelltenversicherung wiederhergestellt. Im Grunde hatte sich aber schon in der unmittelbaren Nachkriegszeit gezeigt, dass eine grundlegende Reform keine Chance hatte. Der Hauptgrund war, dass, nachdem die Zusammenarbeit der vier Siegermächte im beginnenden Kalten Krieg beendet worden war, die Westalliierten die Sozialreform in ihren Besatzungszonen den Deutschen überlassen hatten; damit setzten sich sehr bald wieder die »ständischen« Interessen der privilegierten Berufsgruppen durch. Auch die SPD kämpfte nicht wirklich engagiert für die Einheitsversicherung; letztlich war die Organisation der Sozialversicherung für sie weniger wichtig als die Gewinnung neuer Wähler bei den Angestellten und Beamten, die durch eine grundlegende Reform verschreckt worden wären.

So endete die Nachkriegszeit mit dem Scheitern aller Pläne für eine strukturelle Reform und mit der vollständigen Restauration der alten Institutionen. Die wichtigsten Strukturelemente aus der Gründungszeit der deutschen Rentenversicherung – letztlich die Spätfolge des Ursprungs der Bismarck'schen Sozialpolitik aus der Arbeiterpolitik – blieben unverändert, nämlich die Erwerbszentrierung, die berufsständische Gliederung und die Ehezentrierung. Alternativmodelle wurden nicht ernsthaft diskutiert. An späterer Stelle wird noch dargestellt, dass dieses Erbe heute die Lösung wichtiger Zukunftsprobleme der gesetzlichen Rentenversicherung, wie etwa die Mindestsicherung oder die lückenlose Einbeziehung aller Erwerbstätigen, behindert.

3 Die Reform von 1957 und der klassische Generationenvertrag

Am 21. Januar 1957 verabschiedete der Deutsche Bundestag nach dreitägiger Plenardebatte – der »Rentenschlacht«, wie es damals hieß – mit breiter Mehrheit zwei Gesetze, die über weite Strecken wortgleich waren und rückwirkend zum 1. Januar dieses Jahres in Kraft traten: das »Arbeiterrentenversicherungs-Neuregelungsgesetz« (ArVNG) und das »Angestelltenversicherungs-Neuregelungsgesetz« (AnVNG). Durch diese beiden

Gesetze – zusammenfassend als »Rentenreform 1957« bezeichnet – erfuhre die gesetzliche Rentenversicherung in Deutschland die erste wirklich umfassende Umgestaltung seit ihrer Einführung 1889.

Die Rentenreform 1957 ist sozusagen das Gründungsdokument des Generationenvertrags. Diese Idee lässt sich zu der Formel komprimieren, dass jede Generation kollektiv die Altersversorgung für ihre Elterngeneration übernimmt und dadurch für sich selbst den Anspruch erwirbt, im eigenen Alter von der Generation der Kinder versorgt zu werden. Diese Konstruktion, die drei Generationen in ein Verhältnis gegenseitiger Rechte und Pflichten bringt, beruht auf der Übertragung des Modells der innerfamiliären Solidarität auf die Gesamtgesellschaft. Wie der wechselseitige Unterhalt den Zusammenhalt und die Kontinuität der einzelnen Familie sichert, so soll der Generationenvertrag den Zusammenhalt und die Kontinuität der ganzen Gesellschaft gewährleisten.

3.1 Die ökonomischen und politischen Hintergründe der Rentenreform 1957

Nach der Währungsreform im Jahr 1948 setzte ein stürmisches Wirtschaftswachstum ein. Die äußeren Kriegsschäden wurden Schritt für Schritt beseitigt, die Arbeitslosigkeit, die in den ersten Jahren nach Ende des zweiten Weltkrieges sehr hoch war, wurde allmählich überwunden. Die Einkommen der Beschäftigten wuchsen im Zuge des allgemeinen Wirtschaftsaufschwungs. Lediglich die Rentnerinnen und Rentner nahmen am »Wirtschaftswunder« nicht teil. Das Leistungsniveau der Rentenversicherung war unzureichend, die Rechtsgrundlagen waren zersplittert und kaum überschaubar, ein klares Prinzip, aus dem sich ein innerer Zusammenhang zwischen den Beiträgen und deren Rentenertrag ergab, war kaum zu erkennen. Teilweise war auch die frühere Rechtseinheit des Deutschen Reichs verloren gegangen und es existierten in den einzelnen Bundesländern unterschiedliche Rentenregelungen. Während die Löhne stiegen, waren etwaige Rentenerhöhungen ein Gegenstand andauernder politischer Auseinandersetzungen und des Tauziehens um Finanzierungsmittel. Theoretisch, dem Gesetzestext zufolge, galt noch immer das → Abschnittsdeckungsverfahren (vgl. Unterkapitel 2.5), aber das Vermögen der Rentenversicherungsträger war längst als Folge von Inflation, Krieg und Währungsreform entwertet, sodass es keine solide Finanzierungsgrundlage mehr gab.

In der praktischen Politik ging es zunächst darum, die durchweg noch sehr niedrigen Einkommen der Rentnerinnen und Rentner zu verbes-

sern. In den ersten Jahren der Bundesrepublik gab es daher keine wirkliche Reform, sondern nur eine Reihe von Gesetzeskorrekturen, mit denen die Renten aufgebessert werden sollten; die Chronik der Rentengesetzgebung verzeichnet nicht weniger als sieben solche Gesetze in den Jahren von 1949 bis 1956.⁷ Es war aber klar, dass eine umfassende Reform unumgänglich war, nicht nur, um das Rentensystem wieder auf eine solide finanzielle Grundlage zu stellen, sondern auch um die Alterssicherung in Deutschland deutlich zu verbessern.

Im Grunde genommen lag diese Rentenreform sozusagen in der Luft. Nach dem Zweiten Weltkrieg hatte erkennbar eine neue Entwicklungsphase der westlichen Gesellschaften begonnen, die man als die Epoche des »sozialen → Kapitalismus« oder des »Wohlstandskapitalismus« beschreiben kann. Die bürgerliche Demokratie und das kapitalistische Wirtschaftsmodell hatten nur mit äußerster Not eine Katastrophe überlebt und mehr oder weniger allen Beteiligten, einschließlich der meisten Liberalen und auch der Vertreter der Kapitalinteressen, war bewusst geworden, dass die scharfen Klassengegensätze und sozialen Ungleichheiten entscheidend zum Aufstieg des Faschismus, zum Zweiten Weltkrieg und damit auch zu der für das kapitalistische System bedrohlichen Ausbreitung des Einflussbereichs des Sowjetkommunismus beigetragen hatten. Es herrschte Konsens, dass ökonomischer Wiederaufbau und demokratischer Neubeginn ein wesentlich höheres Maß an sozialem Ausgleich und staatlich organisierter sozialer Wohlfahrt verlangen würde.

So ist zu erklären, dass nicht nur in Deutschland, sondern auch in den meisten anderen europäischen Ländern nach dem Zweiten Weltkrieg eine sehr aktive Sozialpolitik betrieben wurde. Das stürmische Wirtschaftswachstum jener Jahre schuf die ökonomischen Voraussetzungen dafür. Zugleich entschärften die mit ihm verbundenen Lohnerhöhungen den Klassenkonflikt.

Man kann sagen, dass eine Art stillschweigender »Gesellschaftsvertrag« zwischen Arbeit und Kapital zustande kam: Die organisierte Arbeiterbewegung nahm Abschied vom Klassenkampf; sie akzeptierte das kapitalistische Wirtschaftssystem, d. h. das Privateigentum an Produktionsmitteln und die Freiheit des unternehmerischen Handelns, unter der Prämisse, dass die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ausreichend am steigenden Wohlstand beteiligt werden. Die Unternehmer und Kapitaleigner gestanden diesen im Grundsatz einen angemessenen Anteil am Produktivitätszuwachs zu und waren bereit, sich an einem maßvollen Ausbau des sozialen Sicherungssystems zu beteiligen. Dies war der Grundkonsens der → sozialen Marktwirtschaft. Das »Soziale« in der sozialen Marktwirtschaft fand

unter anderem in der Rentenreform von 1957 und in der Einführung der dynamischen Rente einen markanten symbolischen Ausdruck.

3.2 Umlageverfahren plus Versicherungsprinzip: die Zentralidee der Rentenreform 1957

Die Idee, die Rentnerinnen und Rentner am wachsenden Wohlstand zu beteiligen und die Renten an die Arbeitslöhne anzukoppeln, war zu Beginn der 1950er Jahre bereits vielfach diskutiert worden (Hockerts 1980, S. 312f.). Nach Hensen (1977, S. 138) soll sie zum ersten Mal bereits 1944, auf der Internationalen Arbeitskonferenz von Philadelphia, diskutiert worden sein. Das Verdienst, hierzu ein differenziertes und sorgfältig durchdachtes Konzept ausgearbeitet und es auf geeignete Weise in die politische Diskussion eingebracht zu haben, gebührt aber zweifellos Wilfried Schreiber, dem Geschäftsführer des damals sehr einflussreichen »Bundes Katholischer Unternehmer«. Schreiber war es auch, dem es gelang, Bundeskanzler Adenauer für dieses Konzept zu interessieren, was sicherlich damit zusammenhing, dass beide sich der → katholischen Soziallehre verpflichtet fühlten.

Die eigentliche Innovation Schreibers, durch die die Idee der Beteiligung der Rentnerinnen und Rentner am Einkommenswachstum ihre Schubkraft erhielt, bestand in der Verbindung von → Versicherungsprinzip und Umlageverfahren. Dabei suchte er einen Ausweg aus einem Dilemma:

- Einerseits hatte er, wie auch andere vor ihm, erkannt, dass es vollkommen unmöglich sein würde, auf Basis des Kapitaldeckungsverfahrens eine zufriedenstellende Versorgung der älteren Generation sicherzustellen und sie am »Wirtschaftswunder« teilhaben zu lassen. Dies wäre an der Notwendigkeit, den erforderlichen Kapitalstock aufzubauen, gescheitert. Daher war ihm klar, dass eine funktionierende Rentenversicherung unter den gegebenen Umständen – nach dem vollständigen Verlust des gesamten → Deckungskapitals – nur auf dem Umlageverfahren beruhen konnte (zu den beiden Verfahren vgl. auch den Kasten, S. 128).
- Andererseits kam für ihn die naheliegende Lösung, eine Art staatliche Rentenversorgung einzuführen, aus »ordnungspolitischen« Gründen, wie es in der Sprechweise des damals vorherrschenden Ordoliberalismus⁸ hieß, nicht in Frage. Er lehnte alle Elemente von → Versorgung und → Fürsorge in der Alterssicherung prinzipiell ab. Die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer müssten und könnten seiner Meinung nach ihre Alterssicherung selbst bezahlen, und zwar allein schon deshalb, weil das → Sozialprodukt zum größten Teil aus Löhnen besteht. Deshalb plädierte er für ein möglichst konsequentes Versicherungsprinzip (Schreiber 1955, S. 13 ff.).

Schreibers Ausweg bestand darin, dass er ein neues Versicherungsprinzip entwickelte, das einer umlagefinanzierten Sozialversicherung angemessen ist und sich vom traditionellen Versicherungsprinzip unterscheidet:

- Das traditionelle Versicherungsprinzip, das dem Kapitaldeckungsverfahren entspricht und in der Privatversicherung Anwendung findet, verspricht als Rente den versicherungsmathematischen, d.h. mit Zins und Zinseszins berechneten Gegenwert der geleisteten Beiträge.
- Das von Schreiber erfundene neue Versicherungsprinzip verspricht für jeden Rentner den Anteil an der Rentensumme des jeweiligen Jahres, der dem Anteil seiner Beitragsleistung an der Beitragsleistung aller Beitragszahler entspricht.

Schreibers Versicherungsprinzip, für das später die durchaus treffenden Begriffe → Teilhabeäquivalenz oder → Anteilsgerechtigkeit (Ruland 2012; vgl. außerdem Unterkapitel 5.1.1) geprägt worden sind, gestattet die Anwendung des Umlageverfahrens und damit auch eine dynamische, d.h. mit dem Anstieg der Löhne oder der Arbeitsproduktivität wachsende Rente. Die Rentnerinnen und Rentner partizipieren entsprechend ihrer individuellen Beitragsleistungen an einer Jahr für Jahr wachsenden Rentensumme (zu Schreibers → Rentenformel vgl. Unterkapitel 5.1).

Durch die von Schreiber hergestellte Verbindung von Versicherungsprinzip und Umlageverfahren bekam die »dynamische Rente« eine Ausprägung, in der sie nicht nur für CDU und CSU, sondern auch für die SPD attraktiv wurde. Im Versicherungsprinzip, das CDU und CSU hochschätzten, kam die individuelle Eigenverantwortung und die Absage an Umverteilung zum Ausdruck, im Umlageverfahren hingegen der Aspekt der kollektiven Solidarität zwischen den Generationen, der den Sozialdemokraten am Herzen lag. So war hier bereits der »Rentenkonsens« der Bundesrepublik angelegt, von dem später nochmal die Rede sein wird (vgl. Unterkapitel 3.3 sowie Kapitel III, Unterkapitel 1).

3.3 Die politischen Auseinandersetzungen um die Reform und der Rentenkonsens in der Bundesrepublik

Am 20. Oktober 1953 kündigte Bundeskanzler Konrad Adenauer in seiner Regierungserklärung nach seiner Wiederwahl eine umfassende »Sozialreform« an, die sich allerdings bald zu einer Rentenreform verengte. Auch diese erwies sich als schwierig und es zeigte sich, dass besonders in der Regierungskoalition aus CDU/CSU, FDP und DP, vor allem in der CDU/CSU selbst, große Meinungsverschiedenheiten herrschten. Zwei der wichtigsten Bundesminister, Finanzminister Fritz Schäffer (CSU) und Bundes-

wirtschaftsminister Ludwig Erhard (CDU) versuchten sogar, die Reform nach Möglichkeit zu hintertreiben, wobei sie von den Wirtschaftsverbänden, der privaten Versicherungswirtschaft, den Banken und auch von der Bundesbank (damals noch »Bank deutscher Länder«) unterstützt wurden.

Ein Blick auf die damaligen Auseinandersetzungen verdeutlicht die gesellschaftspolitischen Hintergründe des Generationenvertrags. Man muss berücksichtigen, dass CDU und CSU ursprünglich aus einer Fusion aus sehr verschiedenen weltanschaulich-politischen Milieus entstanden sind, die erst unter dem Eindruck des Nationalsozialismus und der damals drohenden oder als drohend empfundenen kommunistischen Gefahr zusammengefounden hatten; dies waren das katholisch-soziale Milieu (die frühere Zentrumspartei), das national-konservativ Milieu und Teile des liberalen Bürgertums. Von diesen war nur der katholisch-soziale »Arbeitnehmerflügel« uneingeschränkt für die Reformpläne; allerdings war er damals zahlenmäßig am stärksten und er hatte in diesem Fall die engagierte Unterstützung von Bundeskanzler Adenauer.

Einen nicht zu unterschätzenden Einfluss in diesem Reformprozess hatte aber auch die oppositionelle SPD, die unter Führung ihres taktisch geschickt agierenden Sozialexperten Ernst Schellenberg nicht auf die öffentliche Darstellung ihrer Maximalpositionen, sondern auf Durchsetzung des Erreichbaren zielte. Mit einem eigenen Gesetzentwurf und weiteren Anträgen, die weitgehend den Vorstellungen des Arbeitnehmerflügels von CDU/CSU und auch des Bundeskanzlers entsprachen, setzten sie die Regierungskoalition unter Druck und ermöglichten es den Befürwortern der Reform, die Widerstände in den eigenen Reihen zu überwinden. Damit erfüllte die SPD eine sozialhistorisch bedeutsame, für sie selbst aber parteipolitisch undankbare Aufgabe, denn nicht zuletzt unter dem Eindruck der Rentenreform gewannen CDU und CSU acht Monate später die Bundestagswahl mit absoluter Mehrheit der abgegebenen Stimmen. Insgesamt kann man sagen, dass die Rentenreform von 1957 in der CDU/CSU-Fraktion in der schließlich verabschiedeten Fassung wohl kaum eine Mehrheit gefunden hätte, wenn nicht zwei wichtige Faktoren hinzugekommen wären: das persönliche Engagement Adenauers und der Druck der SPD. So bildete die Reform von 1957 den Anfang einer über Jahrzehnte wirksamen informellen großen Koalition von Union und SPD in der Rentenpolitik, ungeachtet der Tatsache, dass beide Lager in anderen Fragen, z. B. der Westintegration und der Wiederbewaffnung, tief zerstritten, wenn nicht gar verfeindet waren.

4 Der Generationenvertrag als Symbol der Sozialstaatlichkeit

Mit der Rentenreform 1957 erreichte das Rentensystem eine substantiell neue Qualitätsstufe. Damit wurden zwei neue Prinzipien in die deutsche Sozialpolitik eingeführt, die zu Grundpfeilern nicht nur des Generationenvertrags, sondern auch des deutschen → Sozialstaats insgesamt geworden sind:

1. Das Prinzip der lebensstandardsichernden Rente: Die Renten sollten nicht mehr allein die Unterstützung der Rentnerinnen und Rentner durch den Familienverband ergänzen, sondern eine echte Vollsicherung, die ausreicht, um den im Berufsleben erreichten Lebensstandard zu wahren und vor sozialem Abstieg zu schützen, garantieren.
2. Das Prinzip der »Rentendynamik«: Die Rentnerinnen und Rentner sollten gleichberechtigt an dem wachsenden Wohlstand, den die aktive Generation erwirtschaftet, teilhaben.

Neben diesen beiden neuen Prinzipien ist eine dritte, durchaus epochal zu nennende Errungenschaft der Rentenreform 1957 zu nennen: Ab dem »Versicherungsgesetz für Angestellte« von 1911 hatte die Rentenversicherung in Deutschland dem besonderen Standesbewusstsein der Angestellten und ihrem Abgrenzungsbedürfnis gegenüber den Arbeitern Rechnung getragen. Nun aber wurde vollständige Rechtsgleichheit zwischen der Rentenversicherung der Arbeiter und der der Angestellten hergestellt; lediglich getrennte Versicherungsanstalten blieben erhalten, zwischen denen aber ein Finanzausgleich eingeführt wurde.

Die Reform führte darüber hinaus zu einer nahezu dramatischen Erhöhung der laufenden Renten: in der Arbeiterrentenversicherung um durchschnittlich 65 %, in der Angestelltenrentenversicherung sogar um 72 % (Hockerts 1980, S. 424). Die Konsequenz war allerdings, dass der Beitragsatz in einem einzigen Schritt von 10 % auf 14 % angehoben werden musste; diese aus heutiger Sicht dramatische Mehrbelastung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer wie auch der Arbeitgeber löste damals keine größeren Bedenken, geschweige denn Proteste aus.

In einem wichtigen Punkt blieb die Rentenreform 1957 aber »strukturkonservativ«: Die → berufsständische Gliederung der Alterssicherung wurde endgültig festgeschrieben. Damit war die letzte Chance für eine umfassende »Sozialreform«, für die sich in der unmittelbaren Nachkriegszeit noch alle politischen Kräfte eingesetzt hatten, ungenutzt verstrichen.

Dies ändert aber nichts am epochemachenden Charakter der Rentenreform: Mit der Etablierung des neuen Systems der dynamischen Rente

gelang eine bemerkenswerte Synthese aus ökonomischem Individualismus und kollektiver Solidarität, die man als geradezu sinnbildlich für das Modell der sozialen Marktwirtschaft betrachten kann:

- Einerseits beruht die Wirtschaftsordnung auf der Grundlage von Privateigentum an Produktionsmitteln, Wettbewerb und Unternehmerfreiheit und wird die sich daraus ergebende soziale und ökonomische Ungleichheit als notwendige Voraussetzung für die wirtschaftliche Effizienz betrachtet.
- Andererseits übernimmt der Staat die Garantie für den sozialen Schutz der Bevölkerung und die Absicherung der großen Lebensrisiken wie Alter, Krankheit, Arbeitslosigkeit, Arbeitsunfall usw. Dass Letztere im Sinne der kollektiven Solidarität organisiert ist, kommt nicht zuletzt in der Finanzierung der Rentenversicherung im → Umlageverfahren zum Ausdruck; hier stehen nicht individuelles Sparen oder individuelle Risikovorsorge im Vordergrund, sondern die gemeinschaftliche Bewältigung möglicher Notlagen.

An dieser Stelle ist ein wichtiger Hinweis angebracht: Die mit dem Generationenvertrag begründete kollektive Solidarität zielt nicht auf Einkommensumverteilung; unverteilt wird nur von Jung auf Alt, aber nicht von Reich auf Arm. Auch in dieser Hinsicht ist das 1957 geschaffene System der dynamischen Rente sinnbildlich für das deutsche Sozialstaatsmodell, das sich insofern vom skandinavischen Sozialstaat unterscheidet (vgl. Schmid 2002, Esping-Andersen 1990).

5 Die Grundstrukturen der gesetzlichen Rentenversicherung in Deutschland

Seit der Reform von 1957 sind die Rentengesetze unzählige Male geändert worden. Es ist weder nötig noch möglich, diese Änderungen hier auch nur in großen Zügen nachzuvollziehen, aber einige besonders wichtige Stationen sollen erwähnt werden:

- finanzielle Konsolidierungen während und nach der ersten Nachkriegsrezession (Finanzänderungsgesetz von 1967 und 3. Rentenversicherungs-Änderungsgesetz von 1969), unter anderem mit einer kräftigen Erhöhung des Beitragssatzes von 14% auf 18%,
- die → Rentenreform 1972 (großzügige Leistungsverbesserungen, darunter auch der inzwischen wieder abgeschaffte vorgezogene Rentenbeginn ohne → Abschlüge),
- Konsolidierungsgesetze nach dem Beginn der ökonomischen Krise 1974 (mit mehrfachen Verschiebungen des Rentenanpassungstermins, Modi-

- fikation der → Rentenanpassungsformel und Einführung eines Krankenversicherungsbeitrags der Rentner),
- Neuordnung der Hinterbliebenenrenten 1986 (Einführung der Einkommensanrechnung auf Witwen- und Witwerrenten),
 - Einführung der Kindererziehungszeit bei der Rentenberechnung 1986 (zunächst nur ein Jahr pro Kind, bewertet mit 75% des Durchschnittsverdienstes, ab 1992 ausgedehnt auf drei Jahre für Geburten ab 1992 und mit 100% Bewertung); seit dem 1.1.2015 werden für Geburten vor 1992 zwei Kindererziehungsjahre angerechnet),
 - die → Rentenreform 1992 (Übergang zur nettolohnbezogenen → Rentenanpassung und Etablierung des Grundsatzes der gleichgewichtigen Verteilung der wachsenden → Alterslast⁹ auf Rentner, Beitragszahler und Staat),
 - Einbeziehung der Renten in Ostdeutschland 1991 (»Rentenüberleitungsgesetz« und »Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz«).

Ungeachtet dieser vielen Änderungen sind die Strukturen des Rentensystems in diesen Jahrzehnten im Wesentlichen unverändert geblieben. In den folgenden Unterkapiteln wird auf sechs zentrale Strukturmerkmale näher eingegangen. Zur weiter führenden Information über das Rentensystem ist vor allem auf zwei besonders umfassende und seriöse Darstellungen zu verweisen: den 2. Band des Sozialpolitik-Lehrbuchs von Bäcker, Bispinck, Nägele, Hofemann und Neubauer (2010, S. 353–503) sowie auf die vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales herausgegebene »Übersicht über das Sozialrecht« (2016a, Kapitel 6, S. 321–548).¹⁰

5.1 Rentendynamik, Versicherungsprinzip und Finanzierungssystem

Mit der der Einführung der lebensstandardsichernden und dynamischen Rente (vgl. Unterkapitel 3) wurde das Finanzierungssystem auf das → Umlageverfahren umgestellt, weil das → Kapitaldeckungsverfahren die laufende Anpassung der Renten an die wirtschaftliche Entwicklung, die für die Lebensstandardsicherung erforderlich ist, nicht gewährleisten kann. Damit erhielt zugleich das → Versicherungsprinzip eine neue Deutung. Traditionell war es im Sinne der kommerziellen Lebensversicherung verstanden worden, wonach jeder Versicherte, nach Abzug der Kosten der Risikoabsicherung, den verzinnten Gegenwert seiner individuellen Beiträge zurückerhält. Da es im Umlageverfahren eine solche Verzinsung nicht geben kann, wurde das Versicherungsprinzip nun im Sinne eines »leistungsgerechten« Anteils an der Gesamtsumme der Renten verstanden.

Im Bauprinzip der neu eingeführten »Rentenformel«, also der Methode, nach der die Renten berechnet werden, spiegelt sich die Verbindung von individuellem Versicherungsprinzip und Teilhabe am allgemeinen Wohlstandswachstum. Diesem Grundsatz entsprechend setzt sich die Rentenformel im Kern aus einer allgemeinen und einer individuellen Komponente zusammen:

- Die individuelle Komponente bestimmt den Anteil des Einzelnen an der Gesamtsumme der Renten, die an die Rentnerinnen und Rentner zu verteilen ist.
- Die allgemeine Komponente spiegelt die Koppelung der Renten an die Wachstumsdynamik. Sie ist für alle Rentnerinnen und Rentner gleich und wird – in der Regel – jährlich an die wirtschaftliche Entwicklung angepasst. Durch diese Anpassung wird indirekt die Gesamtsumme der Renten bestimmt.

Jede Rentenformel beinhaltet – ausdrücklich oder stillschweigend, bewusst oder unbewusst – bestimmte Regeln der Gerechtigkeit. Sie sagt etwas darüber aus, wie der von der erwerbstätigen Bevölkerung geschaffene gesellschaftliche Wohlstand verteilt werden soll. Diese Gerechtigkeitsfrage hat zwei Aspekte:

- Wie soll der Anteil des Wohlstands, der für die ältere Generation insgesamt zur Verfügung steht, auf die einzelnen Rentnerinnen und Rentner verteilt werden? Die Antwort auf diese Gerechtigkeitsfrage gibt die individuelle Komponente der Rentenformel.
- Wie groß soll der Anteil sein, den die erwerbstätige Bevölkerung von dem von ihr geschaffenen Wohlstand an die ältere Generation abtritt? Die Antwort darauf gibt die allgemeine Komponente der Rentenformel. 1992 wurde die Rentenformel völlig neu gestaltet; allerdings betraf diese Neugestaltung nicht die sozialpolitische Substanz, sondern nur die gesetzestechnische Umsetzung und die Reihenfolge der einzelnen Rechenschritte.¹¹ Seit 1992 gilt im Grundsatz folgende Rentenformel (vgl. Abb. 2):
- Die individuelle Komponente in der Rentenformel bilden die »Entgeltpunkte« bzw. die Summe dieser Entgeltpunkte, die ein Versicherter im Verlauf seines gesamten Versicherungslebens erworben hat.
- Die allgemeine Komponente der Rentenformel stellt der »Aktuelle Rentenwert« dar. Er ist definiert als diejenige Monatsrente, die im aktuellen Jahr als Ertrag aus einem Jahresbeitrag, dem ein Durchschnittslohn zugrunde liegt, gezahlt wird.
- Ergänzt werden allgemeine und individuelle Komponente durch zwei weitere Faktoren, nämlich den »Rentenartfaktor« und den »Zugangsfaktor«.
- Der Rentenartfaktor hat bei Altersrenten und bei Renten wegen voller Erwerbsminderung den Wert 1,0. Bei anderen Rentenarten ist er nied-

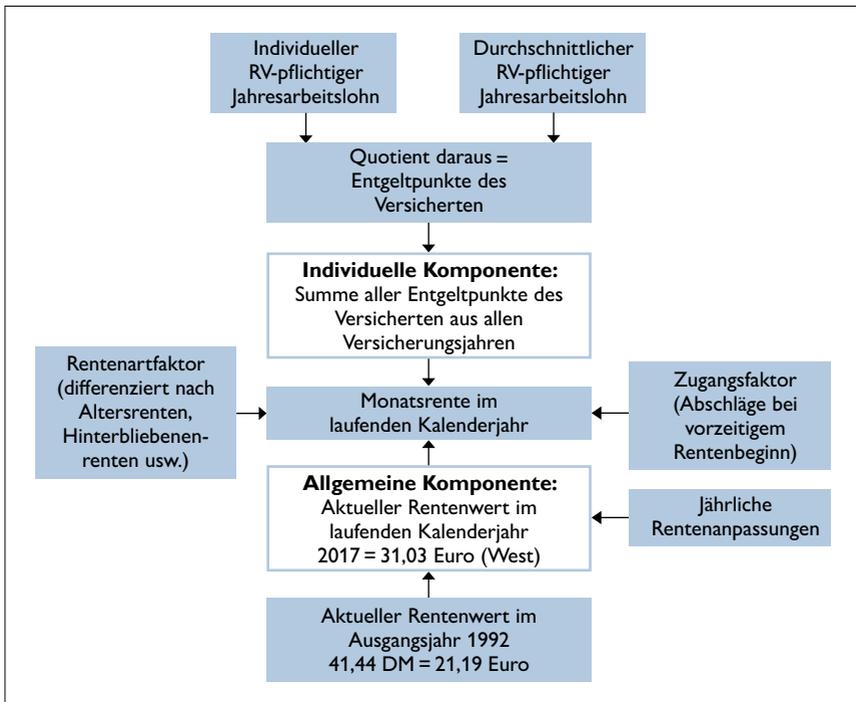
riger, z. B. bei teilweiser Erwerbsminderung 0,5, bei Witwenrenten 0,55. Die Teilerwerbsminderungsrente beträgt demnach 50% und die Witwenrente 55% der Altersrente bzw. der Rente wegen voller Erwerbsminderung.

- Der Zugangsfaktor bringt zum Ausdruck, dass sich die Altersrente um einen \rightarrow Abschlag vermindert, wenn sie vor Erreichen der \rightarrow Regelaltersgrenze in Anspruch genommen wird, bzw. dass sie sich um einen Zuschlag erhöht, wenn der Rentenbeginn über die Regelaltersgrenze hinaus aufgeschoben wird. Der Abschlag beträgt 0,3% und der Zuschlag 0,5% pro Monat. Bei Vorziehung des Renteneintritts z. B. um drei Jahre ergibt sich ein Zugangsfaktor von $1,0 - 3 \times 12 \times 0,003 = 0,892$.

Die Monatsrente wird durch das Produkt dieser vier Komponenten bestimmt:

$$\text{Monatsrente} = \text{Summe der Entgeltpunkte} \times \text{Aktueller Rentenwert} \times \text{Rentenartfaktor} \times \text{Zugangsfaktor}$$

Abb. 2: Schematische Darstellung der Rentenformel



5.1.1 Die individuelle Komponente in der Rentenformel: die Summe der Entgeltpunkte

Die Summe aller Entgeltpunkte, die ein Versicherter im Verlauf des gesamten Berufslebens erworben hat, bildet die individuelle Komponente, die in die Rentenformel eingeht. Die einzelnen Entgeltpunkte werden für jedes Jahr durch Division des individuellen Jahresarbeitslohns durch den durchschnittlichen Jahresarbeitslohn aller Versicherten ermittelt.

Hierbei gibt es jedoch eine wichtige Einschränkung: Der prozentuale Rentenversicherungsbeitrag wird nur bis zu einer bestimmten Obergrenze, der → Beitragsbemessungsgrenze, erhoben. Die jenseits der Beitragsbemessungsgrenze liegenden Lohnbestandteile bleiben beitragsfrei und werden demzufolge bei der Berechnung der Entgeltpunkte nicht berücksichtigt. Ursprünglich – im Jahr 1957 – lag die Beitragsbemessungsgrenze bei etwas unter 180% des durchschnittlichen Bruttolohns, heute liegt sie bei etwa 200%. Die Beitragsbemessungsgrenze bewirkt also, dass die Rentenansprüche nach oben begrenzt sind, obwohl das deutsche Rentenrecht keine Höchstrente im eigentlichen Sinne kennt. Dieser Begrenzung entspricht dem gesellschaftspolitischen Motiv, von dem die Reform von 1957 geleitet war und an dem der Gesetzgeber bis heute festgehalten hat: Menschen mit hohem Einkommen bedürfen nicht im gleichen Umfang wie solche mit niedrigem oder mittlerem Einkommen im Alter der sozialen Sicherung; dem Versicherungsprinzip entsprechend müssen sie – relativ zu ihrem Einkommen – zugleich in geringerem Umfang zu deren Finanzierung beitragen.

In der Berechnung der individuellen Komponente kommt das spezifische Versicherungsprinzip der gesetzlichen Rentenversicherung zum Ausdruck: Der einzelne Versicherte erhält kein Äquivalent zum eingezahlten Beitrag, sondern seinen individuellen Anteil an der Gesamtsumme, die im jeweiligen Jahr zur Rentenzahlung zur Verfügung steht. Man kann also von einem »relativen Äquivalent« sprechen, im Gegensatz zum absoluten Äquivalent in der privaten Lebensversicherung. Daher wird das Versicherungsprinzip in der gesetzlichen Rentenversicherung auch sehr zutreffend als »Anteilsgerechtigkeit« oder »Teilhabeäquivalenz« bezeichnet (vgl. Ruland 2012). Das Prinzip, nach dem die individuelle Komponente der Rentenformel konstruiert ist, kann man etwas vereinfacht so beschreiben: Der individuelle Anteil eines Rentners an der Rentensumme eines bestimmten Jahres entspricht demjenigen Verhältnis, in dem sein individueller Lohn – sofern darauf Beiträge gezahlt wurden – während seines gesamten früheren Arbeitslebens zur Lohnsumme aller Versicherten

gestanden hat. Oder anders formuliert: die relative Position des einzelnen Rentners in der Einkommenspyramide der Rentner entspricht seiner früheren relativen Position in der Einkommenspyramide der versicherungspflichtig Beschäftigten.

Ein wichtiger Punkt muss besonders hervorgehoben werden, weil es hier häufig zu Missverständnissen kommt: Maßstab der »Anteilsgerechtigkeit« oder »Teilhabeäquivalenz« in der gesetzlichen Rentenversicherung sind nicht die eingezahlten Beiträge, sondern die der Beitragspflicht unterliegenden Löhne, und zwar unabhängig davon, wie hoch der Beitragssatz, mit dem sie belastet werden, war bzw. ist. Wir haben es also mit einer Art von »Lohnäquivalenz« und nicht von »Beitragsäquivalenz« zu tun. Das hat einen entscheidenden Einfluss auf die Verteilung der Rentensumme auf die Rentnerinnen und Rentner verschiedener Geburtsjahrgänge. Gäbe es nämlich »Beitragspunkte« statt »Entgeltpunkten«, dann bekämen die Ansprüche derer, für die ein höherer Beitragssatz gegolten hat, ein größeres Gewicht als die Ansprüche derer, die weniger belastet waren. Ein Durchschnittsverdiener würde nicht für jedes Kalenderjahr gleichermaßen 1,0 Entgeltpunkte erhalten, sondern entsprechend dem jeweiligen Stand des Beitragssatzes eine größere oder geringere Punktzahl. Da der Rentenversicherungsbeitrag in den kommenden Jahrzehnten mehr oder weniger kontinuierlich ansteigen wird, hätte dies erhebliche Konsequenzen: die Renten der Jüngeren, die höhere Beiträge gezahlt haben, würden höher ausfallen und die der Älteren entsprechend niedriger.

Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass es die individuellen Brutto- und nicht die Nettolöhne sind, die den Maßstab der Anteilsgerechtigkeit bei der Berechnung der Renten bilden. Die Einkommensverteilung innerhalb der Gruppe der Rentnerinnen und Rentner spiegelt somit die Verteilung der Lohneinkommen vor der staatlichen Umverteilung durch die Einkommensbesteuerung. Deshalb sind die Renten ungleicher verteilt als die Nettolöhne; bei Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit höheren Einkommen ist das Verhältnis der Renten zum früheren Nettolohn tendenziell etwas günstiger als bei denjenigen mit niedrigeren Löhnen. Diese relative Begünstigung der höheren Einkommen durch die bruttolohnbezogene Anteilsgerechtigkeit wird aber mittel- bis längerfristig durch die 2005 schrittweise eingeführte Vollbesteuerung der Renten korrigiert werden; allerdings ist der Preis dafür, dass das → Nettorentenniveau weiter gesenkt wird (vgl. Kapitel III, Unterkapitel 5.6).

5.1.2 Die allgemeine Komponente in der Rentenformel: der Aktuelle Rentenwert

Die allgemeine Komponente der Rentenformel trägt den Namen »Aktueller Rentenwert«. Er legt indirekt die Größe der Rentensumme fest, die an die Rentnerinnen und Rentner nach Maßgabe der individuellen Entgeltpunkte verteilt wird.¹² Während die individuellen Entgeltpunkte, die der Berechnung einer Rente zugrunde liegen, über die gesamte Laufzeit unverändert bleiben, wird der Aktuelle Rentenwert alljährlich an die wirtschaftliche Entwicklung angepasst. Er ist zudem für alle Renten gleich hoch.

Der Aktuelle Rentenwert ist definiert als diejenige Brutto-Monatsrente, die durch ein Jahr Beitragszahlung entsprechend dem durchschnittlichen Bruttolohn erworben wird. Im Jahre 2016 lag er bei 30,45 Euro in West- und bei 29,21 Euro in Ostdeutschland. Aus dem Aktuellen Rentenwert leitet sich die sogenannte Standardrente ab; dies ist die fiktive Rente, die ein Durchschnittsverdiener mit 45 Beitragsjahren erreicht; man kann auch sagen, dass die Standardrente die Rente aus 45 Entgeltpunkten ist. Für das 2. Halbjahr 2016 bzw. das 1. Halbjahr 2017 betrug sie 1 370,25 Euro in den alten und 1 314,45 Euro in den neuen Bundesländern.

Für die Höhe des Aktuellen Rentenwerts gibt es keine besondere systematische Begründung, sondern sie hat sich lediglich historisch ergeben. Seine heutige Höhe ist das Resultat aus der Festlegung der allgemeinen Komponente der Rentenformel im Startjahr der dynamischen Rente – 1957 noch »Allgemeine Bemessungsgrundlage« genannt – und sämtlichen seitdem erfolgten Rentenerhöhungen.¹³ Der Aktuelle Rentenwert ist zusammen mit seiner periodischen Anpassung an die wirtschaftliche Entwicklung die entscheidende Stellschraube für die Verteilung der → Wertschöpfung auf die jeweilige erwerbstätige und alte Generation. Er entscheidet über die Höhe der Renten im Vergleich zu den Löhnen; dieses Verhältnis versucht man durch eine bestimmte Maßzahl zum Ausdruck zu bringen, das → Rentenniveau.

5.1.3 Die Rentenanpassungsformel

In den 70 Jahren des Bestehens der dynamischen Rente wurden höchst verschiedene Rentenanpassungsformeln angewendet; jede von ihnen spiegelt – ob es den politisch Handelnden bewusst ist oder nicht – ein bestimmtes Verständnis von der als gerecht angesehenen Verteilung zwischen den Generationen wider.

Im Folgenden werden verschiedene Typen von möglichen Rentenanpassungsformeln bzw. Ausprägungen der dynamische Renten dargestellt; dabei ist zu beachten, dass es innerhalb jedes Typs sehr unterschiedliche Variationsmöglichkeiten gibt; hier werden nur die wichtigsten Grundmodelle erwähnt.

5.1.3.1 Bruttolohnbezogene Rentenanpassung

Nach dieser Anpassungsformel sollen die Renten im gleichen Umfang steigen wie die Bruttolöhne, nach denen die Beiträge bemessen werden. Gemeint sind dabei die Renten pro Kopf und die Bruttolöhne pro Kopf, nicht die Summe der Renten und die Summe der Bruttolöhne.¹⁴ Mit dem bruttolohnbezogenen Anpassungsverfahren wird das prozentuale Verhältnis der Renten zu den Bruttolöhnen, das sogenannte → Bruttorentenniveau konstant gehalten. Dies entspricht der Gerechtigkeitsregel, dass das Verhältnis zwischen dem versicherten Bruttoarbeitslohn und dem Rentenertrag, der aus dieser Versicherung fließt, für alle Beitragszahler- und Rentnergenerationen unverändert bleiben soll.

Im Detail gibt es zahlreiche Variationen, z. B. bezüglich der Zeitverzögerung der Rentenanpassungen gegenüber den Lohnerhöhungen. Dabei ist zu beachten, dass ein gewisses »Nachhinken« der Rentenerhöhungen unvermeidbar ist; zwischen dem Zeitpunkt, zu dem die Lohnentwicklung eines bestimmten Kalenderjahres statistisch ermittelt ist, und der rechtlichen und verwaltungsmäßigen Umsetzung dieses statistischen Ergebnisses in eine zahlungswirksame Rentenerhöhung vergehen aus technischen Gründen immer mindestens mehrere Monate.

Das System der bruttolohnbezogenen Rentenanpassung hat zwei bemerkenswerte Konsequenzen für den Fall, dass sich das Zahlenverhältnis von Rentnerinnen und Rentnern und Beitragszahlerinnen und -zahlern in der gesetzlichen Rentenversicherung, der sogenannte → Rentnerquotient (vgl. den Kasten, S. 245), in der Weise verschiebt, dass die Zahl der Ersteren im Verhältnis zu Letzteren zunimmt.

- Zum einen erhöht sich der Beitragssatz genau im gleichen Verhältnis; dies ist unumgänglich; erhöht sich z. B. die Zahl der Rentner um 10%, dann muss der Beitragssatz bei gleichbleibender Zahl von Beitragszahlern um 10% erhöht werden, wenn eine (relativ) kleinere Zahl von Beitragszahlern eine (relativ) größere Zahl von Renten finanzieren soll.
- Zum anderen steigt das »Nettorentenniveau«, d. h. das prozentuale Verhältnis der Renten nach Abzug der von den Rentnern zu entrichtenden Sozialabgaben zu den Nettolöhnen (vgl. den Kasten, S. 156). Das ist

zwangsläufig, denn die Nettolöhne werden kleiner, wenn der Rentenversicherungsbeitrag größer wird.

Man kann das System der bruttolohnbezogenen Rentendynamik auch so charakterisieren, dass das Risiko eines wachsenden Rentnerquotienten ausschließlich von den Beitragszahlerinnen und Beitragszahlern getragen wird.

Die bruttolohnbezogene Rentenanpassung galt im Grundsatz von 1957 bis 1991. Von 1978 an wurden jedoch, um Beitragserhöhungen zu vermeiden, wiederholt Eingriffe vorgenommen, die im Ergebnis dazu führten, dass die Renten deutlich geringer anstiegen als die Bruttolöhne. Dazu gehörten die wiederholte Verschiebung des Anpassungstermins, die vorübergehende Aussetzung der Rentenerhöhung, die Änderung der Details der Anpassungsformel und die Einführung eines von den Rentnern zu zahlenden Krankenversicherungsbeitrags.

5.1.3.2 Konstanter Beitragssatz

Die Rentendynamik mit konstantem Beitragssatz ist in Deutschland praktisch noch nicht angewendet worden und wird auch gegenwärtig nicht diskutiert. Sie wird hier nur erwähnt, weil sie das theoretische Extrem zur bruttolohnbezogenen Dynamik darstellt. Es ist aber von Interesse, dass Wilfried Schreiber, der das Konzept der dynamischen Rente entwickelt (vgl. Unterkapitel 3.2), für einen konstanten Beitragssatz plädiert hat. Allerdings hatte er vor 60 Jahren noch nicht mit den Problemen rechnen können, die sich aus den Veränderungen des \rightarrow Alterslastquotienten ergeben, mit denen wir es heute zu tun haben; er ging daher nicht davon aus, dass Beitragserhöhungen in größerem Umfang erforderlich sein könnten.

Das System der Rentendynamik mit konstantem Beitragssatz folgt der Gerechtigkeitsregel, dass die Rentnerinnen und Rentner sich einen festen Anteil der Bruttolohnsumme, der durch den Beitragssatz definiert ist, teilen sollen. Da die Lohnsumme im Normalfall wächst, steigt auch die Rentensumme, die an die ältere Generation verteilt werden kann. Andererseits wird, wenn die Zahl der Rentnerinnen und Rentner zunimmt, die Pro-Kopf-Rente kleiner. Welcher Effekt dominiert, hängt vom Verhältnis des Lohnwachstums zur Veränderung des Alterslastquotienten ab.

5.1.3.3 Nettolohnbezogene Rentenanpassung

Die zuvor beschriebenen Konsequenzen der bruttolohnbezogenen Anpassungen – stark steigende Beitragssätze und permanent steigendes Rentenniveau – haben den Gesetzgeber nach einer längeren Phase punk-

tueller Reparaturversuche dazu veranlasst, mit der → Rentenreform 1992 offiziell zur nettolohnbezogenen Rentenanpassung überzugehen. Auch die nettolohnbezogene Rentenanpassung folgt einer einfachen Gerechtigkeitsregel: Die verfügbaren Renten pro Kopf sollen sich mit der gleichen Rate verändern wie die Nettolöhne. Dem liegt die Annahme zugrunde, dass das Verhältnis zwischen dem Lebensstandard der Rentnerinnen und Rentner und dem der Beitragszahlerinnen und -zahler in einem bestimmten Ausgangszustand als angemessen ausbalanciert gelten kann. Diese Balance soll auch dann aufrechterhalten werden, wenn der Rentnerquotient steigt, die Zahl der Ersteren im Verhältnis zu der der Letzteren also zunimmt.

Die nettolohnbezogene Rentendynamik bedeutet, dass das demografische Risiko – also das Risiko eines wachsenden Rentnerquotienten – von beiden Gruppen gemeinsam getragen wird. Dieses System steht insofern also in der Mitte zwischen der bruttolohnbezogenen Rentendynamik und dem System des konstanten Beitragssatzes. Bei der nettolohnbezogenen Dynamik ergibt sich eine Art Rückkoppelung zwischen Beitragssatz und Rentenniveau: Steigt der Rentnerquotient, dann muss der Beitragssatz erhöht werden, was zu niedrigeren Nettolöhnen führt. Der steigende Beitragssatz würde demnach das Nettorentenniveau, also das prozentuale Verhältnis der Renten zu den Nettolöhnen, erhöhen. Damit das Nettorentenniveau dennoch gleich bleibt, muss die Rentenanpassung etwas geringer ausfallen, d. h. die Rentnerinnen und Rentner übernehmen einen Teil der demografischen Zusatzbelastung.

5.1.3.4 Rentenanpassung mit konstantem Rentenniveau nach Sozialversicherungsbeiträgen

Die nettolohnbezogene Rentenanpassung ist – vorausgesetzt das gegebene Nettorentenniveau ist sozialpolitisch angemessen – eine sehr vernünftige Methode. Sie ist aber wegen der Reform der Rentenbesteuerung und der schrittweisen Einführung der Vollbesteuerung der Renten (vgl. Kapitel III, Unterkapitel 5.6) nicht mehr anwendbar. In der Übergangszeit bis 2040 wird jeder neue Rentnerjahrgang höher besteuert als der vorausgegangene, sodass es keine für alle Altersjahrgänge gleichermaßen geltende Rentenbesteuerung mehr gibt und demnach auch keine für alle Rentnerinnen und Rentner einheitliche Nettorente mehr berechnet werden kann.

Man kann jedoch eine Annäherung an die Nettolohnanpassung erreichen, indem man den Faktor »Steuern« aus der Berechnung herausnimmt und lediglich die Beiträge zur → Sozialversicherung berücksichtigt.

Die Rentenanpassung würde dann so erfolgen, dass das Verhältnis der → Standardrente abzüglich der Beiträge der Rentnerinnen und Rentner zur Kranken- und Pflegeversicherung zum durchschnittlichen Brutto-lohn abzüglich aller Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung konstant bleibt. Dann würde nicht das Nettorentenniveau, sondern das »Rentenniveau nach Sozialversicherungsbeiträgen« konstant bleiben (vgl. den Kasten, S. 156). Da es sich bei dieser Anpassungsformel nur um eine Hilfskonstruktion handelt, kann man ihr keine Gerechtigkeitsregel im eigentlichen Sinne zuzuordnen.

5.1.3.5 Ergebnisorientierte oder willkürliche Rentenanpassungen

Ergebnisorientierte und willkürliche Rentenanpassungen haben eigentlich in einer Aufzählung von Grundmodellen der Rentenanpassungsformeln nichts zu suchen, müssen hier aber trotzdem erwähnt werden, weil sie in der deutschen Rentenversicherung gesetzlich verankert sind. Die mit dem → Altersvermögensgesetz von 2001 und erst recht die mit dem → Nachhaltigkeitsgesetz von 2004 eingeführten Anpassungsformeln verzichten auf jede sozialpolitische Logik. Sie sind ausschließlich darauf ausgerichtet, das gewünschte Ergebnis herbeizuführen, nämlich den Anstieg der Renten zu begrenzen und den Beitragssatz möglichst niedrig zu halten (vgl. den Kasten, S. 143). Eine unter irgendeinem Aspekt in sich schlüssige Gerechtigkeitsregel für die Verteilung des Wohlstands zwischen den Generationen ist in diesen Konstruktionen nicht zu erkennen.

5.1.4 Beitragssatz und Bundeszuschuss

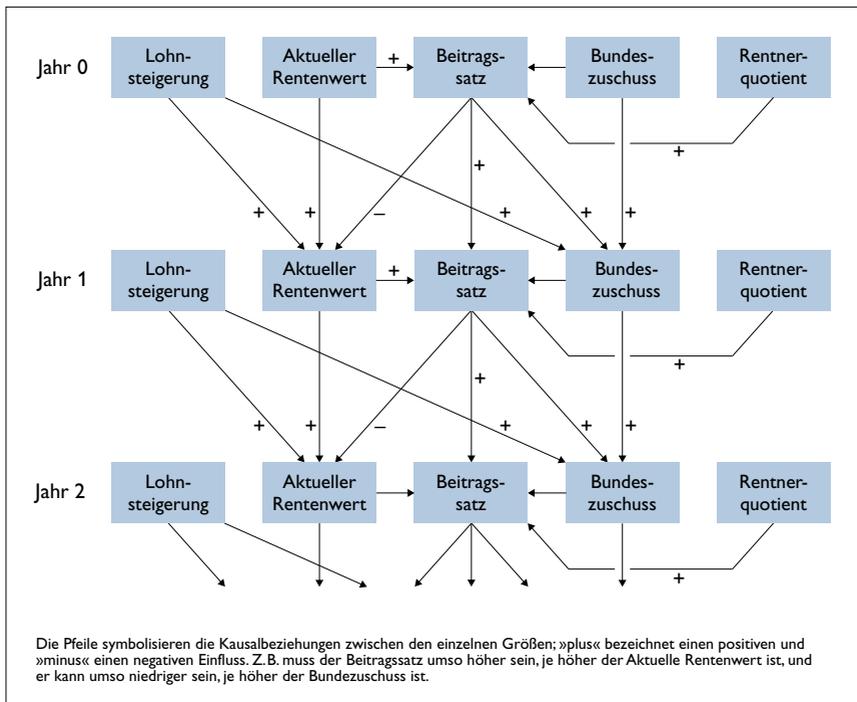
Seit ihrem Start im Jahr 1891 wird die gesetzliche Rentenversicherung aus zwei Quellen finanziert: aus lohnbezogenen Beiträgen, die je zur Hälfte von Arbeitnehmern und Arbeitgebern getragen werden, und aus staatlichen Zuschüssen. Dabei ist es im Prinzip bis heute geblieben. Dem → Umlageverfahren entsprechend müssen Beitragssatz und → Aktueller Rentenwert immer so aufeinander abgestimmt sein, dass die Einnahmen – also Beiträge und Staatszuschuss – die Ausgaben decken und das System sich im finanziellen Gleichgewicht befindet. Dies kann auf unterschiedliche Art und Weise geschehen und ist in der langen Geschichte der Rentenversicherung auch verschieden praktiziert worden.

Seit der → Rentenreform 1992 gilt ein Verfahren, bei dem der Aktuelle Rentenwert (bzw. die → Rentenanpassung) und der Beitragssatz durch Rechtsverordnungen der Bundesregierung so festgelegt werden, dass sich

Einnahmen und Ausgaben – von der Bildung einer kleinen Rücklage abgesehen – entsprechen. Die Grundsätze dieser Rechtsverordnung sind gesetzlich genau geregelt. Auf diese Weise werden Aktueller Rentenwert, Beitragssatz und Bundeszuschuss durch einen »automatischen Regelmechanismus« miteinander verknüpft:

- Der Aktuelle Rentenwert des laufenden Jahres wird nach einer inzwischen extrem komplizierten (und auch weitgehend einer inneren Logik entbehrenden) Anpassungsformel (vgl. Unterkapitel 5.1.3.5) angepasst. Die Anpassung richtet sich unter anderem nach der Lohnsteigerung des Vorjahres gegenüber dem Vorvorjahr und der Veränderung des Beitragssatzes des Vorjahres ebenfalls gegenüber dem Vorvorjahr. Da die Rentenanpassung immer zum 1. Juli stattfindet, gibt es somit eine Zeitverzögerung der Rentenerhöhung gegenüber den Lohnsteigerungen um eineinhalb Jahre.

Abb. 3: Automatischer Regelmechanismus zur Bestimmung der Änderungen von Aktuellem Rentenwert, Beitragssatz und Bundeszuschuss



- Die Entwicklung des Aktuellen Rentenwerts beeinflusst maßgeblich die Höhe der Rentenausgaben und den Finanzbedarf des Systems. Wie hoch der Beitragssatz für das laufende Jahr sein muss, hängt außerdem vom Bundeszuschuss und vom \rightarrow Rentnerquotienten, d.h. dem Verhältnis der Zahl der Rentenberechtigten zur Zahl der Beitragszahler, ab. Der Rentnerquotient ist seinerseits das Ergebnis vielfältiger Einflussfaktoren wie Beschäftigungsentwicklung, Rentenzugang und Leistungsrecht (vgl. den Kasten, S. 245).
 - Der Bundeszuschuss des laufenden Jahres wird bestimmt, indem der Bundeszuschuss des Vorjahres nach Maßgabe der Lohnsteigerungen und der Änderung des Beitragssatzes im Vorjahr gegenüber dem Vorvorjahr fortgeschrieben wird.¹⁵
 - Der Beitragssatz des laufenden Jahres beeinflusst dann seinerseits (zusammen mit den Lohnsteigerungen des laufenden Jahres) den Aktuellen Rentenwert sowie den Bundeszuschuss des Folgejahres.
- Dieser »automatischen Regelmechanismus« ist in Abbildung 3 dargestellt.

5.2 Erwerbszentrierung

Bei der Ausgestaltung der Versicherungspflicht und der Abgrenzung des versicherten Personenkreises herrscht in der gesetzlichen Rentenversicherung eine erstaunliche Kontinuität. Der Charakter der Rentenversicherung als einer Pflichtversicherung für abhängig Beschäftigte ist im Kern seit der Verabschiedung des »Invaliditäts- und Altersversicherungsgesetzes« 1889 und des »Versicherungsgesetzes für Angestellte« 1911 unverändert:

- Mit der Reform von 1957 wurde die Rentenversicherungspflicht der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vervollständigt, indem die bis dahin bestehende Versicherungspflichtgrenze für hoch verdienende Angestellte – von einer inzwischen längst ausgelaufenen Übergangsregelung abgesehen – abgeschafft wurde.
- Eine Teilgruppe der Angestellten wurde allerdings bei der Rentenreform 1957 de facto aus der Rentenversicherungspflicht ausgenommen, und zwar diejenigen Angehörigen der »freien Berufe« – also Ärzte, Tierärzte, Apotheker, Anwälte, Notare, Wirtschaftsprüfer usw. –, die im Angestelltenverhältnis tätig sind. Sie haben bis heute das Recht, sich von der Versicherungspflicht in der gesetzlichen Rentenversicherung befreien zu lassen, wenn sie einem \rightarrow berufsständischen Versorgungswerk angehören.
- Vor 1957 konnten sich Selbstständigen freiwillig versichern. Diese Möglichkeit wurde jetzt gestrichen, weil die gesetzliche Rentenversicherung

nach den gesellschaftspolitischen Ordnungsvorstellungen der Union auf eine reine Arbeitnehmersversicherung reduziert werden sollte. Mit der → Rentenreform 1972 vollzog die sozialliberale Koalition allerdings eine Kehrtwende; seitdem sind mit Ausnahme von Beamten alle Personen mit Wohnsitz in Deutschland (auch ausländische Staatsbürger) und alle deutschen Staatsbürger (auch mit Wohnsitz im Ausland) zur freiwilligen Versicherung berechtigt. Bereits ab Ende der 1970er Jahre, als die Probleme der wachsenden → Alterslast in der gesetzlichen Rentenversicherung allmählich ins Bewusstsein der Öffentlichkeit traten, hat die freiwillige Versicherung aber an Attraktivität verloren.

- Einige kleinere Personengruppen wurden später noch in die Rentenversicherungspflicht einbezogen, so 1975 die Behinderten in Werkstätten, die zuvor ausgeschlossen waren, weil es sich bei ihrer Tätigkeit um kein Arbeitsverhältnis im arbeitsrechtlichen Sinne handelt. 1982 kamen – als eine der letzten sozialpolitischen Verbesserungen der sozialliberalen Koalition – die selbstständigen Künstler und Publizisten hinzu (vgl. Unterkapitel 5.3.1.2)

5.3 Berufsständische Gliederung

Eines der wichtigsten Strukturmerkmale des Alterssicherungssystems in Deutschland ist die berufsständische Gliederung. Sie wurde der Rentenversicherung schon bei ihrer Geburt in die Wiege gelegt und hat die Zeiten überdauert. Wenn also heute vom »Generationenvertrag« die Rede ist, dann muss man dabei immer mitdenken, dass die gesetzliche Rentenversicherung zwar die weitaus wichtigste und größte, aber nicht die einzige öffentliche Institution der Alterssicherung in Deutschland ist. Sie ist vielmehr Teil eines sehr komplizierten Geflechts von nebeneinander bestehenden und sich überschneidenden Alterssicherungssystemen. Die Querverbindungen und Wechselwirkungen zwischen diesen Teilsystemen beeinflussen die Einkommenssituation der Bevölkerung im Rentenalter und die Belastung der Erwerbstätigen mit Finanzierungsbeiträgen. Rentenpolitische Entscheidungen haben Auswirkungen auf die anderen Teilsysteme und die anderen Teilsysteme beeinflussen das System der gesetzlichen Rentenversicherung. Deshalb ist eine rationale Rentenpolitik nur möglich, wenn der Gesamtzusammenhang des Alterssicherungssystems berücksichtigt wird.

Allen Teilsystemen ist gemeinsam, dass jeweils die soziale Stellung im Arbeitsleben über die Zugehörigkeit entscheidet. Es ist im Prinzip noch immer – trotz mancher Ausnahmen für kleinere Gruppen von Selbstständigen – die abhängige Beschäftigung, die den Zugang zum öffentlichen

Alterssicherungssystem ermöglicht. Auch die betriebliche Altersversorgung und die staatliche Förderung für die private Vorsorge sind nur vermittelt durch den Arbeitnehmerstatus zugänglich. Wer nicht zu diesem Personenkreis gehört, ist auf private Vorsorge oder auf die »abgeleitete« Sicherung für Hinterbliebene angewiesen.

Weil dieses System historisch entstanden ist, ist es Ausdruck früherer sozialer Gegebenheiten, die es in dieser Form heute nicht mehr gibt. Von »System« oder »Gliederung« kann daher nur in dem Sinne gesprochen werden, dass es klare Regeln der Zuständigkeit gibt. Was ein »System« eigentlich auszeichnen müsste, nämlich eine systematische und planvolle Arbeitsteilung zwischen den Teilsystemen, gibt es nicht. Es existiert nur ein mehr schlecht als recht koordiniertes Nebeneinander von Institutionen, ohne dass die Unterschiede in der Finanzierung und der Ausgestaltung der Leistungen, die zwischen ihnen bestehen, noch sachlich begründbar wären.

5.3.1 Ein kurzer Überblick über das berufsständische System

Tabelle 1 illustriert anhand von Zahlen für das Jahr 2015 den Aufbau des berufsständischen Systems, so wie es sich nach den rot-grünen Rentenformen der Jahre 2001 und 2004 (vgl. Kapitel III, Unterkapitel 5.3 bis 5.5) darstellt. Die Spalten bezeichnen die verschiedenen Berufsgruppen, von den Arbeitern und Angestellten über die Beamten und Selbstständigen bis hin zu den Nichterwerbstätigen. Die Zeilen unterscheiden nach den verschiedenen Stufen oder Schichten des Sicherungsniveaus; sie beginnen ganz unten mit dem Schutz vor → Armut, worauf als erste Stufe die Basisversicherung folgt, die das, im Lauf der Zeit allmählich niedriger werdende, Niveau der gesetzlichen Rentenversicherung gewährleisten soll. Darauf folgt als zweite Stufe die Zusatzversicherung, mit deren Hilfe mindestens das frühere Niveau der gesetzlichen Rente erreicht, aber auch eine darüber hinausgehende Sicherung ermöglicht werden soll.

Aus den Zahlen in Tabelle 1 lässt sich ermitteln, dass die gesetzliche Rentenversicherung (GRV) 75% der Erwerbstätigen und 73,5% der »Erwerbspersonen« (Erwerbstätige plus Arbeitslose) umfasst (vgl. auch Tab. 2). Der Rest der Erwerbstätigen bzw. Arbeitslosen ist entweder in anderen öffentlich-rechtlichen Systemen versichert oder auf private Vorsorge angewiesen.

Tab. 1: Berufsständische Gliederung der Alterssicherung in Deutschland, 2015¹⁶

Bevölkerung im Erwerbsalter nach Zugehörigkeit zu den Institutionen des Alterssicherungssystems		Erwerbspersonen (42,2 Mio.)*					Nicht-erwerbstätige (11,0 Mio.)
		Erwerbstätige (40,2 Mio.)		Gemeindete Arbeitslose (1,9 Mio.)			
Erwerbspersonenpotenzial = Personen Alter 16 bis unter 65 (53,2 Mio.)		Selbstständige (3,9 Mio.)		Sonstige Selbstständige (ca. 3 Mio.)			
		Freie Berufe (z. B. Ärzte) (ca. 0,4 Mio.)	Selbstständige Landwirte (0,2 Mio.)				
	Abhängig Beschäftigte (36,4 Mio.)	GVR-pflichtige Selbstständige (z. B. Handwerker 0,3 Mio.)	Geförderte private Vorsorge	Geförderte private Vorsorge	Nur private Vorsorge	Gesetzliche Rentenversicherung bei Bezug von Arbeitslosengeld (0,8 Mio.)	
	Beamte (2,0 Mio.)	Geförderte private Vorsorge	Geförderte private Vorsorge	Geförderte private Vorsorge	Nur private Vorsorge		
Zweite Stufe (über GVR-Niveau hinaus)	<ul style="list-style-type: none"> Betriebliche Altersversorgung (ca. 15,0 Mio.) Zusatzversorgung im öff. Dienst (ca. 5,4 Mio) Geförderte private Vorsorge (ca. 9,3 Mio.) Knappschaftliche Rentenversicherung für Beschäftigte im Bergbau (0,36 Mio. versicherungspflichtig Beschäftigte) 	Keine geförderte private Vorsorge	Keine geförderte private Vorsorge	Keine geförderte private Vorsorge	Keine geförderte private Vorsorge	Nur abgeleitete Sicherung für Hinterbliebene	
Erste Stufe (GRV-Niveau)	Gesetzl. Rentenversicherung (30,0 Mio. versicherungspflichtig Beschäftigte**) (ohne 4,3 Mio. geringfügig Beschäftigte)	Gesetzliche Rentenversicherung	Gesetzliche Rentenversicherung	Sicherung durch die bürgerliche Familie	Vorsorge		
Armutschutz	Im Bedarfsfall Grund-sicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (SGB XII)	Im Bedarfsfall Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (SGB XII)					

* Erwerbspersonen = Erwerbstätige plus gemeldete Arbeitslose, ** incl. der knappschafflich Versicherten, GVR = gesetzliche Rentenversicherung, SGB = Sozialgesetzbuch; Additionsfehler durch Rundung

Tab. 2: Anteil der Versicherungspflichtigen der GRV an den Erwerbstätigen und an den Erwerbspersonen, 2015

	Mio. Personen
Versicherungspflichtige Erwerbstätige in der GRV insg.	30,3
Davon abhängig Beschäftigte in der GRV	30,0
Davon Selbstständige	0,3
Versicherungspflichtige Arbeitslose in der GRV	0,8
Versicherungspflichtige Erwerbspersonen in der GRV insg.	31,1
Zum Vergleich:	
Alle Erwerbstätigen	40,3
Alle Erwerbspersonen (incl. Arbeitslose)	42,2
	Anteil
Versicherungspflichtige Erwerbstätige in % aller Erwerbstätigen	75,2%
Versicherungspflichtige Erwerbspersonen in % aller Erwerbspersonen	73,5%

Quelle: Deutsche Rentenversicherung, Versichertenbericht 2017, S. 6 eigene Berechnung

5.3.1.1 Alterssicherung für abhängig Beschäftigte

Tabelle 1 und 2 zeigen, dass die gesetzliche Rentenversicherung die mit Abstand wichtigste Institution der Alterssicherung ist: 92% der deutschen Bevölkerung ab 65 Jahren bezogen 2015 in irgendeiner Weise eine Versicherten- oder Hinterbliebenenrente aus diesem System; in Westdeutschland waren es 90% und in Ostdeutschland sogar 99%.¹⁷ Vor allem für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ist die gesetzliche Rentenversicherung zuständig, wobei die früher zentralen Begriffe »Arbeiter« und »Angestellte« im Rentenrecht seit der Neukodifikation von 1992 nicht mehr verwendet werden; rentenversicherungspflichtig ist heute, wer abhängig beschäftigt ist, ohne Beamter oder Beamtin zu sein.

Daneben gibt es Sonder- und Zusatzsysteme für die Alterssicherung abhängig Beschäftigter. Mit »Sondersystem« ist eine Alterssicherung gemeint, die an die Stelle der gesetzlichen Rentenversicherung tritt, mit »Zusatzsystem« eine Ergänzung zum gesetzlichen System, die dem Zweck dient, zusätzliche Rentenansprüche zu erwerben.

Das wichtigste Sondersystem ist die Beamtenversorgung. Von der Rentenversicherung unterscheidet sie sich durch eine grundsätzlich andere Rechtskonstruktion; es handelt sich nicht um eine aus Beiträgen finan-

zierte gesonderte Kasse, sondern um ein vom früheren »Dienstherren« gezahltes verlängertes Gehalt (»Ruhegehalt«), dem lediglich keine Arbeitsverpflichtung mehr entspricht. Im Vergleich zur gesetzlichen Rentenversicherung bietet die Beamtenversorgung sechs wichtige Vorteile:

1. Die Beamten müssen keine Beiträge zahlen.
2. Anders als die Renten werden die Pensionen – ihrem Charakter als fortgesetzte Lohnzahlung entsprechend – nicht aus dem Einkommensdurchschnitt des ganzen Erwerbslebens berechnet, sondern – im Prinzip – nach dem letzten Gehalt, das vor der Pensionierung gezahlt wurde. Weil die Beamten in der Regel im Lauf ihres Arbeitslebens von Besoldungsstufe zu Besoldungsstufe aufsteigen, führt die Berechnung nach dem letzten Gehalt zu wesentlich höheren Alterseinkommen als sich nach der Methode der Rentenberechnung ergeben würden.
3. Die Berechnungsformel für die Pensionen ist günstiger als die für die Renten: Für jedes Dienstjahr gibt es 1,79375% des maßgeblichen Gehalts, was nach 40 Jahren zu dem maximalen Versorgungssatz von 71,75% (früher 75%) führt. Bei der gesetzlichen Rente beträgt der entsprechende Prozentsatz derzeit (2016) nur 1,0075%,¹⁸ der sich aber nur auf den Lebensinkommensdurchschnitt (statt auf das letzte Einkommen) bezieht; wegen der künftigen Abschmelzung des Rentenniveaus, von der in den Kapiteln III (Unterkapitel 5.4 und 5.5) die Rede sein wird, wird er außerdem künftig immer kleiner werden.
4. Auf sehr hohe Beamtgehälter werden entsprechend hohe Pensionen gezahlt. Dies unterscheidet die Beamtenversorgung von der gesetzlichen Rentenversicherung; dort werden hohe Arbeitseinkommen, die jenseits der → Beitragsbemessungsgrenze liegen, nicht abgesichert.
5. Die Möglichkeiten zur frühzeitigen Pensionierung wegen Dienstunfähigkeit sind ungleich großzügiger als die Voraussetzungen für eine Erwerbsminderungsrente in der gesetzlichen Rentenversicherung. Beamtinnen und Beamte können in den vorzeitigen Ruhestand gehen, wenn sie das letzte »Amt« (z. B. als Polizist oder Lehrer) nicht mehr ausfüllen können, während Arbeiter und Angestellte erst dann eine Rente wegen voller Erwerbsminderung erhalten, wenn sie auf dem gesamten Arbeitsmarkt, also auch in einer unqualifizierten Tätigkeit, nicht mehr als drei Stunden täglich arbeiten können.
6. In der Beamtenversorgung gibt es im Unterschied zur gesetzlichen Rentenversicherung eine Mindestversorgung, die die Pensionäre davor schützt, auf → Sozialhilfe- bzw. → Grundsicherung angewiesen zu sein. Es gibt noch weitere Sondersysteme für abhängig Beschäftigte, aber diese haben heute quantitativ nur noch eine geringe Bedeutung:

- Die → knappschaftliche Rentenversicherung für die Beschäftigten im Bergbau: Sie hat nach der Stilllegung des Steinkohlebergbaus nur noch sehr wenige Beitragszahler. 2017 erzielte sie lediglich rd. 640 Mio. Euro an Beitragseinnahmen, zahlte aber etwa 13,7 Mrd. Euro an Renten aus und benötigte dafür einen Bundeszuschuss von 5,2 Mrd. Euro und weitere 9,5 Mrd. Euro an Ausgleichszahlungen von den anderen Rentenversicherungsträgern (Rentenversicherung in Zeitreihen 2017, S. 254f.). Die knappschaftliche Rentenversicherung ist ein Zweig der gesetzlichen Rentenversicherung und unterliegt den gleichen Rechtsvorschriften, hat jedoch ein höheres Rentenniveau, einen höheren Beitragssatz und eine höhere Beitragsbemessungsgrenze.
- Die → berufsständischen Versorgungssysteme wurden eigentlich für selbstständige Freiberufler geschaffen, erfüllen aber für abhängig beschäftigte Angehörige der freien Berufe, z.B. angestellte Apotheker oder Krankenhausärzte, die Funktion eines Sondersystems. Das Gesetz erlaubt ihnen, sich von der Versicherungspflicht in der gesetzlichen Rentenversicherung befreien zu lassen, wenn sie »berufsständischen Versorgungswerken« beitreten. Diese Option verschafft ihnen erhebliche Vorteile gegenüber den »normalen« Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, weil die Versorgungswerke im Verhältnis zu den Beitragszahlern und Beitragszahlerinnen wesentlich weniger Rentenberechtigte aufweisen als die gesetzliche Rentenversicherung und daher ein besseres Preis-Leistungsverhältnis bieten können.

Die Zusatzsysteme für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ersetzen – anders als die Sondersysteme – die gesetzliche Rentenversicherung nicht, sondern ergänzen sie nur. Es handelt sich um betriebliche und private Vorsorge, die jeweils eine äußerst bunte und differenzierte Landschaft bilden. Ihr gemeinsames Kennzeichen ist die Freiwilligkeit. Es ist den Arbeitgebern überlassen, ob sie für ihre Beschäftigten eine betriebliche Altersversorgung einrichten oder nicht, und die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer entscheiden selbst, ob sie private Vorsorge betreiben wollen. Neu hinzugekommen ist seit den Rentenreformen der rot-grünen Bundesregierung die sogenannte → Entgeltumwandlung; hier wird ein Betriebsrentenanspruch begründet, wenn ein Arbeitnehmer auf Lohnzahlung verzichtet (vgl. Kapitel IV, Unterkapitel 3.3). Zur betrieblichen Altersversorgung zählen auch durch → Tarifvertrag vereinbarte Zusatzversicherungssysteme für einzelne Wirtschaftszweige (z.B. die → Zusatzversorgung des öffentlichen Dienstes); in diesen Fällen ist die betriebliche Altersversorgung für den einzelnen Arbeitgeber obligatorisch, falls er dem Arbeitgeberverband angehört.

5.3.1.2 Alterssicherung für Selbstständige

Grundsätzlich und im Kern ist das deutsche Alterssicherungssystem seit seinen Anfängen unter Bismarck »lohnarbeitszentriert«. Es beruht auf der im Prinzip zutreffenden Vorstellung, dass abhängig Beschäftigte in der Regel über kein Vermögen verfügen und daher im Alter einer kollektiven Absicherung bedürfen. Selbstständige hingegen, so wurde unterstellt, besitzen einen Betrieb, der ihnen zugleich als Altersvorsorge dient, sei es, indem er auch nach Niederlegung der Geschäfte noch Erträge abwirft, sei es, indem er verkauft werden kann. Diese einfache Vorstellung besteht noch heute, dementsprechend gibt es für Selbstständige keine generelle obligatorische Altersvorsorge. Allerdings sind einige kleinere Gruppen von Selbstständigen in der gesetzlichen Rentenversicherung pflichtversichert; dazu zählen Handwerker, Lehrer und Erzieher, Pflegepersonen, Hebammen, Seelotsen, Küstenschiffer und Küstenfischer sowie arbeitnehmerähnliche Selbstständige, die regelmäßig keine versicherungspflichtigen Arbeitnehmer beschäftigen und auf Dauer und im Wesentlichen nur für einen Auftraggeber tätig sind.

Für zwei Gruppen von Selbstständigen, nämlich für die Landwirte und die freien Berufe, gibt es spezifische obligatorische Alterssicherungssysteme, die nicht Teil der gesetzlichen Rentenversicherung, sondern eigenständig sind. Für die Landwirte existiert seit 1957 ein besonderes, durch Bundesgesetz geschaffenes Rentensystem, das auf die speziellen Bedingungen der Landwirtschaft zugeschnitten ist; seine Leistungen beschränken sich auf eine relativ niedrige Sockelrente, die lediglich den Unterhalt im Rahmen der bäuerlichen Familie ergänzen soll. Von den »berufsständischen Versorgungswerken« für die freien Berufe (Ärzte, Zahnärzte, Rechtsanwälte, Apotheker, Psychotherapeuten, Wirtschaftsprüfer, Ingenieure, Architekten, Notare, Steuerberater usw.) war bereits im Unterkapitel 2.5 die Rede.

Eine Sonderstellung nehmen die selbstständigen Künstler und Publizisten ein. Sie sind zwar in der gesetzlichen Rentenversicherung pflichtversichert, aber durch das Künstlersozialversicherungsgesetz wird gewährleistet, dass der fehlende Arbeitgeberbeitrag durch die »Künstler-Sozialabgabe«, welche die Vermarkter von künstlerischen Produkten zu entrichten haben, sowie durch einen besonderen Bundeszuschuss ersetzt wird.

5.3.2 Überschneidung mit anderen Alterssicherungssystemen als rentenpolitisches Problem

Vom berufsständisch gegliederten Alterssicherungssystem wird vor allem dann die Rede sein müssen, wenn es auf dem Hintergrund der Finanzie-

rungsprobleme und der Bilanz der rot-grünen Rentenreformen um die gerechte Lastenverteilung und um die Zukunft und die Weiterentwicklung des Generationenvertrags geht (vgl. Kapitel V, Unterkapitel 6.2 bis 6.4).

Aber auch unabhängig davon verursacht das berufsständisch gegliederte System vielfältige praktische rentenpolitische Probleme. Immer wenn über die Leistungen, die Struktur- oder die Finanzierungsprobleme der gesetzlichen Rentenversicherung diskutiert wird, muss berücksichtigt werden, dass sich ihre Leistungen mit denen der anderen Teilsysteme überschneiden und dass die Ausgestaltung der Versicherungspflicht – sei es im Sinne der Einbeziehung, sei es als Ausschluss – auch Personenkreise jenseits der gesetzlich Versicherten berührt. An dieser Komplexität des berufsständisch gegliederten Alterssicherungssystems scheitern viele der in der Öffentlichkeit diskutierten scheinbaren rentenpolitischen Patentrezepte bzw. sie berücksichtigen nicht die Konsequenzen für andere Teilsysteme.

Populär ist z. B. das Verlangen, bei rentenpolitischen Entscheidungen besonders an die »Kleinrenten« zu denken, z. B. sie mit höheren Prozentsätzen anzupassen als die hohen Renten. Auf derselben Linie liegt der Vorschlag einer allgemeinen Mindestrente. Dabei wird meist vergessen, dass die Höhe einer gesetzlichen Rente wegen der Kumulation der Leistungen aus verschiedenen Alterssicherungssystemen (vgl. Kapitel II, Unterkapitel 2.3) noch nicht unbedingt etwas über die Einkommenssituation des Rentenberechtigten sagt. So kann z. B. eine sehr niedrige Rente einem pensionierten hohen Beamten zufließen, der in seinen ersten Berufsjahren als Angestellter tätig gewesen ist und Rentenversicherungsbeiträge gezahlt hat.

Daraus folgt die wichtige Einsicht, dass die Renten der gesetzlichen Rentenversicherung im berufsständischen System nur sehr eingeschränkt als Instrument der Einkommensverteilungspolitik einsetzbar sind. Will man den Rentnerinnen und Rentner mit niedrigen Renten helfen, dann ist dies nur auf zwei Wegen möglich, nämlich

- entweder durch Rückgriff auf das – der gesetzlichen Rentenversicherung eigentlich fremde – → Bedarfsprinzip (mit Anrechnung sonstigen Einkommens)
- oder durch Beschränkung auf langjährige Mitglieder der Solidargemeinschaft der gesetzlichen Rentenversicherung, bei denen die Wahrscheinlichkeit der Kumulation mit Leistungen aus Sondersystemen (wie Beamtenversorgung oder berufsständischer Versorgung) gering ist.

Ein zweiter Fall, an dem die rentenpolitische Bedeutung der Kumulation verschiedener Teilsysteme deutlich wird, betrifft die immer wieder erhobene Forderung, die gesetzliche Rentenversicherung als Antwort auf

das ungünstiger werdende Rentner–Beitragszahler–Verhältnis in größerem Umfang aus allgemeinen Steuermitteln zu finanzieren. Weil nicht alle Bürgerinnen und Bürger der gesetzlichen Rentenversicherung angehören, gäbe es dann eine größere Gruppe, die durch ihre Steuerzahlungen die Renten finanziert, ohne selbst in deren Genuss zu kommen. Ein solches Gerechtigkeitsproblem existiert natürlich wegen des Bundeszuschusses zur gesetzlichen Rentenversicherung bereits heute, aber es würde irgendwann eine kritische Grenze überschreiten, wenn der Steuerfinanzierungsanteil an den Renten wesentlich erhöht würde.

5.4 Ehezentrierung

Dass die Alterssicherung in Deutschland »ehezentriert« ist, wurde schon in Unterkapitel 2.5 ausgeführt. Die Ehezentrierung ist natürlich nur die Kehrseite der Erwerbszentrierung: Wenn die soziale Sicherung im Alter an die Erwerbstätigkeit gebunden ist, dann können nicht erwerbstätige Personen, wenn sie über kein Vermögen verfügen, im Alter in der Regel nur – falls sie verheiratet sind – durch den Unterhalt ihrer Ehepartner und, wenn dieser stirbt, über eine Hinterbliebenenrente – also durch einen »Unterhaltersatz« – gesichert sein. Diese Konstruktion existiert in Deutschland seit Einführung der Angestelltenversicherung im Jahr 1911 und wurde mit der → Rentenreform 1957 auch für Arbeiter übernommen. Seitdem ist sie ein Bestandteil des bundesdeutschen Rentenrechts und wirkt bis heute fort.

Allerdings hat sich die Rollenverteilung zwischen Männern und Frauen seitdem stark verändert; darauf hat der Gesetzgeber bereits vor drei Jahrzehnten reagiert und mit der Reform der Hinterbliebenenversorgung Konsequenzen gezogen. Zuvor hatte es für die Witwen eine »unbedingte Witwenrente« gegeben, die unbeschränkt mit der eigenen Rente und eigenem Erwerbseinkommen kombiniert werden konnte; Männer hingegen konnten eine Witwerrente nur beanspruchen, wenn sie nachwiesen, dass ihre Ehefrauen den überwiegenden Lebensunterhalt bestritten hatten. Seit der Reform von 1985 haben beide Geschlechter nach gleichem Recht einen Anspruch auf eine Hinterbliebenenrente, auf die allerdings die eigene Rente und eigenes Erwerbseinkommen angerechnet werden. Mit dem → Altersvermögensgesetz von 2001 wurden die Witwen- und Witwerrenten für neu geschlossene Ehen und für jüngere Ehepaare deutlich verschlechtert, und zwar durch Kürzung von 60% auf 55% der Rente des verstorbenen Partners und durch strengere Einkommensanrechnung.

Eine weitere sehr wichtige Veränderung hatte es schon 1976 mit der Eherechtsreform gegeben. Damals war der Versorgungsausgleich einge-

führt worden; nach einer Scheidung wurden – unabhängig von einem etwaigen »Verschulden« am Scheitern der Ehe – die von beiden Ehegatten erworbenen Altersversorgungsansprüche zwischen den Partnern aufgeteilt; somit war auch für geschiedene Frauen wenigstens in gewissem Umfang eine eigene Alterssicherung geschaffen worden. Mit dieser Modifikation ist es bis heute bei dem ursprünglichen ehezentrierten Modell der Alterssicherung geblieben.

In den 1980er Jahren fand – ausgelöst durch die damals anstehende Reform der Hinterbliebenenrenten – eine lebhafte Debatte über die Alterssicherung der Frauen statt. Unter dem Motto »eigenständige soziale Sicherung der Frauen« standen z. B. die Versicherungspflicht der nicht-berufstätigen Ehepartner, das »Rentensplitting« und die »Teilhaberente«¹⁹ zur Diskussion. Zu Ergebnissen hat diese Debatte aber nicht geführt. Über solche Modelle, die nicht weniger ehezentriert sind als die herkömmliche Hinterbliebenenrente, scheint aus heutiger Sicht die Zeit hinweggegangen zu sein. Auch wenn die Alterssicherung der Frauen im Großen und Ganzen noch leidlich funktionieren mag, so ist doch offensichtlich, dass zwei Entwicklungen Probleme bereiten werden: erstens die Tendenz, unverheiratet zu bleiben, und zweitens die steigende Zahl an Scheidungen. Solange Frauen – letztlich als Folge der noch immer bestehenden Asymmetrie in der Rollenverteilung – deutlich niedrigere Einkommen erzielen als Männer, sind sie einem deutlichen Risiko der → Altersarmut ausgesetzt. Es ist schwer vorstellbar, wie dieses Problem im Rahmen der mit der → Rentenreform 1957 geschaffenen Strukturen gelöst werden kann. In Kapitel V, Unterkapitel 6 wird davon nochmals die Rede sein.

5.5 Sozialer Ausgleich

Mit der Reform von 1957 wurde in der deutschen Rentenversicherung zum ersten Mal das → Versicherungsprinzip konsequent durchgesetzt. Um dessen strenge Anwendung zu begrenzen, wurde es durch den Grundsatz des »sozialen Ausgleichs« ergänzt. Der soziale Ausgleich galt lange Zeit als zweite Säule des Systems, durch die sich die → Sozialversicherung von der kommerziellen Versicherung unterscheidet. Die 1957 verabschiedeten Rentengesetze enthielten zahlreiche solcher Bestimmungen, die auch noch in der → Rentenreform 1992 zu wesentlichen Teilen übernommen wurden. Ab Mitte der 1990er Jahre wurden die meisten Leistungen des sozialen Ausgleichs bis auf einige Reste im Zuge von Kostensenkungsprogrammen gestrichen (vgl. Kapitel III, Unterkapitel 5.1). Sie sollen hier aber gleichwohl in aller Kürze erwähnt werden.

Einige der Regelungen, die auf die Reform von 1957 zurückgehen, hatten das Ziel, sozusagen »unverschuldete« Lücken im Versicherungsverlauf auszugleichen, indem Zeiten, in den Versicherte daran gehindert waren, erwerbstätig zu sein und Beiträge einzuzahlen, rentensteigernd angerechnet wurden. Entgegen dem unmittelbaren Wortsinn zielten (bzw. zielen, soweit noch vorhanden) die Leistungen des sozialen Ausgleichs nicht auf Armutsvermeidung und soziale Umverteilung, sondern nur auf Vervollständigung des Versicherungsverlaufs, damit das Versicherungsprinzip auch in denjenigen Fällen funktionsfähig blieb, in denen seine strenge Anwendung dem eigentlichen Ziel der Rentenversicherung, die im Berufsleben erreichte soziale Position auch im Alter zu sichern, entgegenstehen würde. Zu den Leistungen des sozialen Ausgleichs gehören vor allem:

- Ersatzzeiten für Kriegsdienst und Kriegsgefangenschaft (diese Regelungen existieren noch, haben aber keine Relevanz mehr für neu hinzukommende Rentenfälle),
- »Fremdrentenzeiten« (Zeiten für Deutsche aus den früheren deutschen Ostgebieten und in Osteuropa; auch dies hat heute keine Bedeutung mehr),
- Anrechnungszeiten (früher »Ausfallzeitenzeiten«) wegen Ausbildung, Krankheit und Arbeitslosigkeit,
- Zurechnungszeiten bei Erwerbsminderungsrenten.

Die Anrechnungszeiten wegen Ausbildung, Arbeitslosigkeit oder Krankheit existieren zwar noch, aber sie wirken nicht mehr rentensteigernd, sondern werden nur noch für die Erfüllung von → Wartezeiten angerechnet (z.B. als Voraussetzung für die Altersrente oder die Möglichkeit des Bezugs einer vorgezogenen Altersrente mit Abschlägen). Dafür, dass die Ausbildungszeiten nicht mehr rentensteigernd angerechnet werden, gibt es allerdings auch gute Gerechtigkeitsgründe, denn von der ursprünglichen Regelung hatten in erster Linie Akademiker profitiert.

Die Anrechnungszeiten wegen Krankheit und Arbeitslosigkeit wurden inzwischen durch direkte Rentenversicherungsbeiträge der zuständigen Sozialleistungsträger (Krankenkassen und Bundesanstalt bzw. Bundesagentur für Arbeit) ersetzt. Insofern erhöhen diese Zeiten nach wie vor die Renten, aber diese Träger zahlen lediglich für die Dauer des Bezugs von Krankengeld und Arbeitslosengeld; für Zeiten des Bezugs von Grundversicherung für Arbeitssuchende²⁰ werden keine Rentenversicherungsbeiträge mehr gezahlt.

Lediglich die → Zurechnungszeit hat noch immer praktische Bedeutung, und zwar für die Erwerbsminderungsrenten. Sie dient dem Zweck, die Zahl der Versicherungsjahre zu erhöhen, die bei Frühinvalidität zu kurz ist, um einen ausreichenden Rentenanspruch zu erwerben. In diesem Punkt

hat die große Koalition aus CDU/CSU und SPD am Ende der vergangenen Wahlperiode sogar eine Leistungsverbesserung beschlossen; danach wird die Zurechnungszeit schrittweise vom vollendeten 62. Lebensjahr bis zum 65. Lebensjahr verlängert werden (Bundestagsdrucksache 18/11926).

Eine besonders wichtige Form des sozialen Ausgleichs, die innerhalb der gesetzlichen Rentenversicherung stattfindet, muss noch erwähnt werden, obwohl sie meist gar nicht als solcher wahrgenommen und benannt wird: Es handelt sich um die Tatsache, dass die gesetzliche Rentenversicherung gegen das Risiko der Erwerbsminderung schützt, ohne zuvor eine individuelle Gesundheitsprüfung vorzunehmen. Dies ist ein entscheidender Unterschied zur kommerziellen Versicherung. Diese Versicherung ohne Gesundheitsprüfung ist nur möglich, weil es sich um eine Pflichtversicherung handelt. Die private Versicherungswirtschaft kann keine entsprechenden Verträge anbieten, weil die Versicherungsunternehmen befürchten müssten, dass hauptsächlich solche Kunden einen Vertrag abschließen würden, die ihr eigenes Invaliditätsrisiko als hoch einschätzen. Nur die Sozialversicherung kann einen uneingeschränkten Schutz für das Erwerbsminderungsrisiko anbieten und führt insofern einen sozialen Ausgleich zwischen Versicherten mit besserem und schlechterem Gesundheitszustand herbei.

5.6 Fehlende Mindestsicherung

Die deutsche Rentenversicherung ist nach dem → Versicherungsprinzip organisiert und war nie ein Grundrentensystem; dies ist ein wichtiger Unterschied zu den Rentensystemen in Dänemark, Schweden²¹, den Niederlanden oder der Schweiz, die dem → Versorgungsprinzip folgen. Trotzdem gab es ursprünglich, bei der Gründung des Systems im Jahr 1889, gewisse Ansätze zu einer beitragsunabhängigen Mindest- oder Sockelrente, und zwar in Gestalt des Grundbetrags bzw. des »Reichszuschusses« (vgl. Unterkapitel 2.5). Diese beitragsunabhängigen Elemente wurden mit der Reform von 1957 ersatzlos gestrichen; seitdem werden die Renten rein proportional zu den versicherungspflichtigen Einkommen, also nach einem relativ strengen → Äquivalenzprinzip, berechnet. Dies war eine konsequente Absage nicht nur an jegliche Einkommensumverteilung innerhalb des Rentensystems, sondern auch an alle Formen von Mindestrenten oder Mindestversorgung. Damit wurde unterstrichen, dass die Armutssicherung prinzipiell nicht als Aufgabe der Sozialversicherung, sondern der → Armenfürsorge – später → Sozialhilfe – angesehen wurde. Im Grunde war jedoch die Trennung von »Arbeiterpolitik« und »Armenpolitik« und somit von Sozialversicherung und »Fürsorge« schon immer ein im internationalen Vergleich

besonderes Kennzeichen der deutschen Sozialpolitik gewesen; 1957 wurde dieses Prinzip lediglich konsequent verwirklicht.

Dennoch wurden später zwei Ansätze entwickelt, die der Altersarmut entgegenwirken sollten, soweit dies innerhalb der vom Äquivalenzprinzip dominierten Systematik der deutschen Rentenversicherung möglich ist:

- die »Rentenberechnung nach Mindestentgeltpunkten« und
- die »Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung«.

Durch die Rentenberechnung nach Mindestentgeltpunkten werden geringe Rentenansprüche für langjährig Versicherte aufgewertet. Die heutige Regelung geht auf die → Rentenreform 1992 zurück; es gab jedoch bereits eine Vorgängerregelung aus dem Jahre 1972. Dabei werden, vereinfacht dargestellt, für Versicherte, die mindestens 35 → Versicherungsjahre nachweisen können, die durch Beiträge erworbenen → Entgeltpunkte um das 1,5-Fache, jedoch höchstens auf 0,75 Entgeltpunkte pro Jahr aufgewertet.²² Die Rente nach Mindestentgeltpunkten ist aber keine vollwertige Aufwertung niedriger Renten, weil sie nur für → Beitragszeiten vor dem 1.1.1992 gilt. Es handelt sich also um eine auslaufende Regelung, die in den kommenden Jahrzehnten zunehmend bedeutungslos werden wird, falls sie nicht verlängert wird.²³

Die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung ist mit dem Altersvermögensgesetz (vgl. Kapitel III, Unterkapitel 5.4) eingeführt worden und gilt seit 2002. Ihr Grundprinzip ist die Aufstockung niedriger Rentenansprüche auf ein dem → Existenzminimum entsprechendem Niveau, allerdings unter Anrechnung aller sonstigen Einkommen und des Vermögens sowie der Einkommen und des Vermögens anderer unterhaltsverpflichteter Personen, die mit dem Anspruchsberechtigten in Haushaltsgemeinschaft leben. Zuvor waren zu niedrige Renten im Einzelfall und bei Bedarf durch Sozialhilfe aufgestockt worden. Die traditionelle Sozialhilfe wurde jedoch, wie die Erfahrung zeigte, wegen der Einzelfallprüfung und der Heranziehung unterhaltsverpflichteter Kinder als diskriminierend empfunden, sodass viele ältere Menschen darauf verzichteten, ihr Recht darauf in Anspruch zu nehmen. Im Unterschied zur Sozialhilfe werden in der Grundsicherung die unterhaltspflichtigen erwachsenen Kinder von bedürftigen alten und erwerbsgeminderten Personen von den Ämtern nicht zur Finanzierung der Kosten herangezogen. Im Übrigen folgt die neu eingeführte Grundsicherung aber weitgehend den traditionellen Grundprinzipien der Sozialhilfe, weswegen der erwünschte Erfolg ausgeblieben ist (vgl. Kapitel V, Unterkapitel 5.6.2).

So fehlt im deutschen Rentensystem noch immer eine vollwertige, d. h. verlässliche, ausreichend ausgestattete und von den Betroffenen auch akzep-

tierte Mindestsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung. Dies ist Ausfluss der »Erwerbszentrierung« unseres Alterssicherungssystems und somit letztlich ein Erbe der Politik, mit der Bismarck auf die → Arbeiterfrage seiner Zeit zu antworten suchte. Über viele Jahrzehnte ist dieses Defizit kaum empfunden worden; Altersarmut war ein Randphänomen und ist es auch heute noch (vgl. Kapitel II, Unterkapitel 2.8). Es ist aber zu vermuten, dass sie sich langfristig ausbreiten wird, wenn das heutige System bestehen bleibt. Deutliche Anzeichen dafür gibt es bereits. Dies hängt teilweise mit den Folgen der rot-grünen Rentenreformen zusammen (vgl. Kapitel III), hauptsächlich aber mit den absehbaren strukturellen Änderung in der Arbeitswelt und in den vorherrschenden Familienmustern (vgl. Kapitel II, Unterkapitel 2.6).

Die grundsätzlichen Strukturen des Generationenvertrags in Deutschland, so wie sie in der Rentenreform 1957 festgelegt wurden, bringen es mit sich, dass unser Alterssicherungssystem für das Problem wachsender Altersarmut – sollten die diesbezüglichen Befürchtungen tatsächlich wahr werden – ausgesprochen schlecht gerüstet ist. Welche Konsequenzen daraus zu ziehen sind, wird in Kapitel V (Unterkapitel 5.6) erörtert werden.

Zusammenfassung

Das Paradigma des Generationenvertrags

1. Der »Generationenvertrag« ist kein Vertrag im juristischen Sinne, sondern ein gesamtgesellschaftliches Arrangement, durch das die jüngere, erwerbstätige Generation ethisch verpflichtet ist, den Lebensunterhalt der älteren Generation zu garantieren. Damit erwirbt diese zugleich den Anspruch, im eigenen Alter von der dann erwerbstätigen Generation ebenfalls unterhalten zu werden.
2. Am Generationenvertrag sind nicht nur zwei, sondern drei gleichzeitig lebende Generationen beteiligt. Damit das Rentensystem dauerhaften Bestand haben und den heutigen Beitragszahlern für ihr eigenes Alter eine Rente in Aussicht gestellt werden kann, bedarf es der nachwachsenden Generation, deren Unterhalt, Erziehung und Ausbildung einen Teil der Wertschöpfung in Anspruch nimmt, die jeweils von der erwerbstätigen Generation erzeugt wird.
3. Der Generationenvertrag ist Teil eines komplexen Geflechts von vielfältigen Wohlstandsübertragungen zwischen Generationen. Die Alterssicherung ist davon nur ein Teil. Daneben spielen die Wohlstandsübertragungen von der Elterngeneration auf die

Kindergeneration eine wichtige Rolle. Dazu gehören z. B. Unterhalt, Erziehung und Ausbildung der nachwachsenden Generation sowie die Vererbung von privatem und öffentlichem Vermögen einschließlich der Schulden. Werden diese Wohlstandsübertragungen vernachlässigt, kommt es unweigerlich zu Fehleinschätzungen.

4. Das traditionelle Paradigma des Generationenvertrags ist mit der Rentenreform 1957 entstanden. Die Ursprünge der gesetzlichen Rentenversicherung in Deutschland reichen aber bis zum »Invaliditäts- und Altersversicherungsgesetz« von 1889 zurück.
5. Entstanden ist die Rentenversicherung aus der »Arbeiterfrage« am Ende des 19. Jahrhunderts, als das soziale Elend der Arbeiter zu einem von den herrschenden Schichten als bedrohlich empfundenen Aufschwung der revolutionären Arbeiterbewegung führte. Der preußisch-deutsche Staat unter Bismarck antwortete darauf mit einer Doppelstrategie aus politischer Repression (»Sozialistengesetz«) und sozialpolitischen Zugeständnissen. Aus dieser Ausgangssituation erklärt sich die Konzentration der neu eingeführten Sozialversicherung auf die Zielgruppe der Arbeiter (»Arbeiterpolitik«); generelle Bekämpfung der Armut war nicht ihr Hauptziel, sie blieb der Armenfürsorge überlassen.
6. Die ursprüngliche Trennung von »Arbeiterpolitik« und »Armenpolitik« prägt die deutsche Rentenversicherung bis heute; sie erklärt die noch heute maßgebende Orientierung der Versicherungspflicht an der abhängigen Beschäftigung und das Fehlen einer ausgebauten Mindestsicherung.
7. Mit der Beschränkung der Rentenversicherung auf die Arbeiter war die Entwicklung der Alterssicherung zu einem »berufsständischen« System vorprogrammiert.
8. Das »Invaliditäts- und Altersversicherungsgesetz« von 1889 sah keine zum Lebensunterhalt ausreichenden Renten vor. Man ging vielmehr davon aus, dass die Alten weiterhin im Rahmen ihren Familien versorgt würden, weshalb die Leistungen nur als Zuschuss gedacht waren. Es wurden in erster Linie Invalidenrenten gezahlt; Altersrenten gab es erst ab dem 70. Lebensjahr. Mit der Errichtung der Rentenversicherung der Angestellten (1911) wurde für diese Gruppe die Altersrente ab dem 65. Lebensjahr und die Witwenrente eingeführt. In der Arbeiterrentenversicherung gab es vergleichbare Witwenrenten erst nach dem Zweiten Weltkrieg.

9. Nach dem Zweiten Weltkrieg bestand die Notwendigkeit, das organisatorisch und finanziell zusammengebrochene deutsche Sozialversicherungssystem neu aufzubauen. Entgegen den ursprünglichen Plänen der alliierten Besatzungsbehörden gelang es den Vertretern der privilegierten Berufsgruppen sowie der Wirtschaftsverbände noch vor Gründung der Bundesrepublik eine tiefgreifende Debatte über die Organisation des Sozialsystems zu beenden und die Restauration des berufsständischen Systems durchzusetzen.
10. Die Rentenreform von 1957 brachte bahnbrechende Fortschritte:
 - lebensstandardsichernde Rente,
 - Teilhabe der Rentnerinnen und Rentner an der wirtschaftlichen Entwicklung,
 - gleiches Rentenrecht für Arbeiter und Angestellte.
11. Mit der Rentenreform 1957 wurden zugleich die wichtigsten Grundstrukturen der gesetzlichen Rentenversicherung festgelegt, die trotz mehrfacher Reformen und weiterer zahlloser Änderungen bis heute maßgeblich sind:
 - Finanzierung im Umlageverfahren durch je zur Hälfte von Arbeitnehmern und Arbeitgebern getragene Beiträge unter Beteiligung des Bundes,
 - regelmäßige Rentenanpassungen,
 - konsequente Anwendung des Versicherungsprinzips, jedoch in einer neuen, den Gegebenheiten des Umlageverfahrens entsprechenden Form als »Teilhabeäquivalenz« (Anteil an der Rentensumme entsprechend der relativen Einkommensposition während des Erwerbslebens).
12. Durch die Rentenreform 1957 wurden aber auch Strukturen festgelegt (bzw. aus der Frühzeit der Rentenversicherung übernommen), die sich längerfristig als Hemmnisse bei der Bewältigung künftiger Herausforderungen erweisen können:
 - Erwerbszentrierung und Anknüpfung an den Arbeitnehmerstatus sowie dauerhafte Verfestigung des traditionellen berufsständischen Systems (Beibehaltung der Sonderstellung der Beamten und Ausschluss der Selbstständigen),
 - Ehezentrierung als direkte Folge der Erwerbszentrierung (nicht-erwerbstätige Personen erhalten lediglich als Ehepartner Zugang zu den Leistungen der Rentenversicherung),
 - Beseitigung nahezu aller Elemente von Mindestsicherung und sozialer Umverteilung aus der gesetzlichen Rentenversicherung.

II. Empirische Befunde zum Alterssicherungssystem

Um zu verdeutlichen, worum es in der Diskussion um die Zukunft des Generationenvertrags (vgl. Kapitel I, Unterkapitel 1) geht, wurde im vorausgegangenen Kapitel ein Überblick über das deutsche Alterssicherungssystem, seinen Ursprung, seine Entwicklung und seine Strukturprinzipien gegeben. Er wird in diesem Kapitel durch empirische Befunde ergänzt, die sich nicht allein auf die gesetzliche Rentenversicherung beschränken dürfen, sondern auch die Sonder- und Zusatzsysteme, d. h. die Gesamtheit des →berufsständischen Systems, einbeziehen müssen.

1 Renten und Rentenberechtigte in der gesetzlichen Rentenversicherung

Die folgenden Informationen beziehen sich ausschließlich auf die gesetzliche Rentenversicherung; sie sind also mit Vorsicht zu interpretieren, denn sie berücksichtigen noch nicht das Zusammentreffen der gesetzlichen Renten mit Leistungen aus Sonder- und Zusatzsystemen.

1.1 Versicherte in der gesetzlichen Rentenversicherung

Tabelle 3 informiert über die Zahl der Personen, welche in der gesetzlichen Rentenversicherung versichert sind. Sie ist nicht ohne Weiteres mit Tabelle 1 in Kapitel I (Unterkapitel 5.3.1) vergleichbar, und zwar deswegen nicht, weil der Personenkreis der Versicherten der gesetzlichen Rentenversicherung sich nicht auf die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beschränkt; außer diesen zählen noch freiwillig Versicherte, Empfänger und Empfängerinnen von bestimmten Sozialleistungen (wie Arbeitslosengeld, Krankengeld und Geldleistungen bei Rehabilitation) sowie nicht erwerbstätige Eltern in der →Kindererziehungszeit zu den in ihr Versicherten. Bedeutsam ist der Unterschied zwischen den »aktiv« und »passiv« Versicherten:

- Aktiv versichert sind solche Personen, die am Stichtag der Zählung (31.12.2014) Beiträge gezahlt haben (sei es als Pflichtversicherte, sei es als freiwillig Versicherte).
- Passiv versichert sind Personen, die irgendwann einmal Beiträge gezahlt haben, aber aktuell keine Beiträge zahlen; dies sind etwas mehr als 30% der Versicherten.

Tab. 3: Versicherte der gesetzlichen Rentenversicherung (incl. knappschaftliche Rentenversicherung), 31. Dezember 2015

	Versicherte insgesamt	Aktiv Versicherte	Passiv Versicherte	Anteil der passiv Versicherten an allen Versicherten in %
Männer	27 929 042	19 114 598	8 814 444	31,6
Frauen	25 883 544	17 912 116	7 971 428	30,8
Insgesamt	53 812 586	37 026 714	16 785 872	31,2

Quelle: Rentenversicherungsbericht 2017, Übersicht A 1, S. 12

Erst wenn man die aktiv und passiv Versicherten addiert, erhält man ein Gesamtbild von der Zahl der Menschen, die → Anwartschaften in der gesetzlichen Rentenversicherung erworben haben. Man kann demnach, wenn man die Zahlen abrundet, sagen, dass auf zwei aktuelle Beitragszahler nochmals ein weiterer Anwärter auf eine spätere Rente hinzukommt. Die Gruppe der passiv Versicherten ist sehr heterogen; dazu zählen z.B. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die ins Beamtenverhältnis gewechselt sind oder jetzt selbstständig sind, Arbeitslose ohne Arbeitslosengeldbezug, Deutsche, die im jetzt Ausland arbeiten, oder Ausländer, die vorübergehend in Deutschland gearbeitet haben, sowie Frauen, die aktuell wegen Kindererziehung ihre Erwerbstätigkeit unterbrechen.

1.2 Einnahmen und Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung

Tabelle 4 zeigt, dass die gesetzliche Rentenversicherung erhebliche Finanzmassen bewegt, die von gesamtwirtschaftlicher Bedeutung sind. Die 288,4 Mrd. Euro, die sie 2016 ausgegeben hat, entsprechen 32% der Ausgaben des Bundes, der Länder und der Gemeinden und 9,2% des → Bruttoinlandsprodukts im gleichen Jahr.¹

Tab. 4: Einnahmen und Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung
 (incl. knappschaftliche Rentenversicherung), 2016 (Mrd. Euro)

	Allgemeine Rentenver- sicherung	Knappschaft- liche Renten- versicherung	Rentenver- sicherung insgesamt
Einnahmen			
Beiträge	214,8	0,6	215,4
Bundeszuschuss	64,5	5,2	69,7
Erstattungen aus öffentlichen Mitteln	0,8	0	0,8
Erstattungen zw. den Renten- versicherungsträgern	0,2	6,9	
Wanderungsausgleich zwischen allgemeiner und knappschaftlicher Rentenversicherung	0	2,6	
Vermögenserträge	0,2	0	0,2
Sonstige Einnahmen	0,2	0	0,2
Einnahmen insg.	280,5	15,4	286,2
Ausgaben			
Renten	245,7	13,7	259,3
Erstattungen zw. den Renten- versicherungsträgern	6,9	0,2	
Rehabilitation	6,1	0,1	6,2
Knappschaftsausgleichsleistungen	0	0,2	0,2
Krankenversicherung der Rentner	17,4	1	18,4
Kindererziehungsleistungen	0,1	0	0,1
Beitragerstattungen	0,1	0	0,1
Wanderungsausgleich zwischen allgemeiner und knappschaftlicher Rentenversicherung	2,6	0	
Verwaltung	3,8	0,1	3,9
Sonstige Ausgaben	0,1	0,1	0,2
Ausgaben insg.	282,7	15,4	288,4
Einnahmen minus Ausgaben	-2,2	0,0	-2,2
Nachhaltigkeitsrücklage ²	34	0	34
Zum Vergleich:			
Bruttoinlandsprodukt 2016			3 144,05
Ausgaben des Bundes, der Länder und Gemeinden 2016			900,75
Ausgaben der GRV in % des Bruttoinlandsprodukts			9,2%
Ausgaben der GRV in % der Ausgaben des Bundes, der Länder und der Gemeinden			32,0%

Quelle: Rentenversicherungsbericht 2017, Anhang, Übersicht 14, S. 79f. Additionsfehler durch Rundung

1.3 Zahl der Renten

Tabelle 5 zeigt, dass die gesetzliche Rentenversicherung in Deutschland (einschließlich der → knappschaftlichen Rentenversicherung) 2016 insgesamt 25 Mio. Renten gezahlt hat. Davon waren 19,8 Mio. Versichertenrenten (Alters- oder Erwerbsminderungsrenten) und 5,3 Mio. Hinterbliebenenrenten, wovon weitaus die meisten Witwenrenten und nur sehr wenige Witwer- oder Waisenrenten waren.

Bei der Interpretation dieser Zahlen ist zu beachten, dass die Zahl der Renten nicht mit der Zahl der Rentnerinnen und Rentner identisch ist, und zwar deshalb, weil es viele Personen gibt, die nicht nur eine, sondern zwei Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung beziehen. Es handelt sich dabei hauptsächlich um Witwen (in selteneren Fällen auch um Witwer), die neben ihrer eigenen Versichertenrente auch noch eine Hinterbliebenenrente aus der Versicherung ihrer verstorbenen Ehepartner erhalten.

Tab. 5: Zahl der Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung (incl. knappschaftliche Rentenversicherung), 1. Juli 2016 (Mio.)

	Altersrenten	Erwerbsminderungsrenten	Versichertenrenten insg.	Hinterbliebenenrenten	Renten insgesamt
Deutschland					
An Männer	8,017	0,872	8,888	0,637	9,525
An Frauen	9,987	0,911	10,898	4,659	15,557
Insgesamt	18,004	1,783	19,787	5,296	25,083
Westdeutschland					
An Männer	6,502	0,667	7,169	0,444	7,613
An Frauen	7,898	0,695	8,594	3,753	12,347
Insgesamt	14,400	1,363	15,763	4,196	19,960
Ostdeutschland					
An Männer	1,515	0,204	1,719	0,194	1,913
An Frauen	2,089	0,216	2,305	0,906	3,210
Insgesamt	3,603	0,420	4,023	1,099	5,123

Quelle: Rentenversicherungsbericht 2017, Anhang, Übersicht 4, S. 64 ff., eigene Berechnung, Additionsfehler durch Rundung

Bemerkenswert ist auch, dass die Erwerbsminderungsrenten nur ein geringes Gewicht im Verhältnis zu den Altersrenten haben; dies ist eine völlige Umkehrung der Verhältnisse aus der Frühzeit der gesetzlichen Rentenver-

sicherung, als sie in erster Linie als Invaliditätsversicherung konzipiert war und die Vorstellung eines »arbeitsfreien Lebensabends« noch nicht verbreitet war (vgl. Kapitel I, Unterkapitel 2.5).

1.4 Zahl der Rentnerinnen und Rentner

Da, wie erwähnt, Versichertenrenten und Hinterbliebenenrenten aus der gesetzliche Rentenversicherung in einer Person zusammentreffen können, ist die Zahl der Rentnerinnen und Rentner niedriger als die Zahl der Renten. Zum Stichtag 1. Juli 2016 gab es 25,083 Mio. Renten, aber nur 20,962 Mio. Rentnerinnen und Rentner. Tabelle 6 stellt das Ausmaß der Kumulation dar.

Tab. 6: Anzahl der Personen mit einer oder zwei Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung (incl. knappschäftliche Rentenversicherung), 1. Juli 2016

	Rentenbezieher/innen (Mio.)			Anteil mit zwei Renten an allen Rentenbeziehern
	Insgesamt	Mit einer Rente	Mit zwei Renten	
Männer	8,984	8,441	0,543	6,0%
Frauen	11,979	8,484	3,574	29,8%
Insgesamt	20,963	16,926	4,117	19,6%
	Durchschnittlicher Zahlbetrag (Euro)			
Männer	1 076,08	1 053,31	1 430,35	
Frauen	853,00	666,94	1 290,48	
Insgesamt	948,61	860,55	1 308,91	

Quelle: Rentenversicherungsbericht 2017, Übersicht A4, S. 15, eigene Berechnung. Additionsfehler durch Rundung

Von den 11,979 Mio. Frauen, die am Stichtag 1. Juli 2016 eine Rente aus der gesetzlichen Rentenversicherung bezogen, hatten demnach 3,574 Mio. zwei Renten, also eine eigene Versichertenrente und eine Witwenrente. Dies waren knapp 30,0%; dieser Anteil ist sehr hoch, wenn man bedenkt, dass die Mehrzahl der Rentnerinnen noch verheiratet ist und aus diesen Gründen gar keine Witwenrente beziehen kann.

1.5 Höhe der Renten

Tabelle 7 stellt die durchschnittlichen »Zahlbeträge« der Renten dar, differenziert nach Art der Renten (Altersrenten, Erwerbsminderungsrenten,

Hinterbliebenenrenten), Männern und Frauen sowie nach West- und Ostdeutschland; unter »Zahlbetrag« ist derjenige Betrag zu verstehen, den die Rentenversicherungsträger nach Abzug des Eigenbeitrags für die gesetzliche Kranken- und Pflegeversicherung an die Berechtigten auszahlen. Stichtag ist der 1. Juli 2016.

Tab. 7: Durchschnittlicher monatlicher Zahlbetrag der Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung (incl. knappschaftliche Rentenversicherung), 1. Juli 2016 (Euro/Monat)

	Altersrenten	Erwerbsminderungsrenten	Versichertenrenten insg.	Hinterbliebenenrenten
Deutschland				
An Männer	1 098,48	760,77	1 065,36	310,47
An Frauen	663,38	758,33	671,32	622,84
Insgesamt	857,12	759,52	848,32	585,25
Westdeutschland				
An Männer	1 079,18	774,45	1 050,81	283,77
An Frauen	602,15	740,42 ³	613,34	612,81
Insgesamt	812,31	757,09	817,53	578,03
Ostdeutschland				
An Männer	1 126,05	716,04	1 181,33	371,60
An Frauen	887,53	816,03	894,92	664,40
Insgesamt	989,43	767,42	1 015,31	612,81

Quelle: Rentenversicherungsbericht 2017, Anhang Übersicht 4, S. 58 ff., eigene Berechnung

Die durchschnittlichen Renten erscheinen erstaunlich niedrig angesichts der Tatsache, dass es derzeit nur wenige Hinweise auf nennenswerte Rentnerarmut gibt (vgl. Unterkapitel 2.8). Die Erklärung für diese Diskrepanz liegt in folgenden Faktoren:

- Viele Renten treffen mit anderen Altersversorgungsbezügen (z. B. Betriebsrenten, → Zusatzversorgung des öffentlichen Dienstes oder Leistungen aus der → Beamtenversorgung) zusammen; dies wird in Unterkapitel 2.3 näher ausgeführt.
- Die meisten Rentnerinnen und Rentner leben nicht allein, sondern in Haushaltsgemeinschaften, meistens mit ihren Ehepartnern, die ebenfalls eigene Renteneinkünfte zum Lebensunterhalt beisteuern; außerdem ergeben sich aus dem gemeinsamen Wirtschaften im Zwei-Personen-Haushalt erhebliche Einspareffekte, z. B. bei Wohnung, Heizung und Telekommunikation.

- Schließlich beziehen alleinstehende Frauen oftmals zugleich eine eigene Rente und eine Witwenrente.

Auffallend sind außerdem folgende Befunde:

- Die Versichertenrenten (Alters- und Erwerbsminderungsrenten zusammengefasst) der Männer sind deutlich höher als die der Frauen. Dies gilt in West- wie in Ostdeutschland; die Diskrepanz ist aber im Westen wesentlich deutlicher als im Osten.
- Die Versichertenrenten der Männer sind im Osten etwas höher als im Westen.
- Die Versichertenrenten der Frauen sind im Osten deutlich höher als im Westen, was mit der durchgängigen Erwerbstätigkeit der Frauen in der DDR zu erklären ist.
- Der Durchschnitt aller Versichertenrenten aus Männern und Frauen ist im Osten höher als im Westen, obwohl die Ost-West-Rentangleichung noch immer nicht ganz vollzogen ist und der → Aktuelle Rentenwert am 1. Juli 2016 im Osten noch immer um knapp 5,9% niedriger war als im Westen.

Aus der zuletzt erwähnten Tatsache, dass die Renten in Ostdeutschland im Durchschnitt etwas höher sind als im Westen, dürfen keine falschen Schlussfolgerungen gezogen werden, weil die Verhältnisse in beiden Landesteilen nur begrenzt vergleichbar sind. Im Osten sind nämlich die Sonder- und Zusatzversorgungssysteme sehr viel weniger verbreitet als im Westen (vgl. Unterkapitel 2.4 bis 2.6). Dies hat seine Ursache darin, dass die Sonder- und Zusatzsysteme der ehemaligen DDR (z.B. für Gesundheitswesen, Bahn, Post, Zoll, Staatsapparat, NVA usw.⁴) im Zuge der deutschen Einheit in die gesetzliche Rentenversicherung integriert worden sind, wodurch dort die → Anwartschaften in vielen Fällen entsprechend erhöht wurden.

Die teilweise nicht unerheblichen Unterschiede in der Höhe der Rentenzahlbeträge können auf die folgenden, zum Teil gegenläufig wirkenden Faktoren zurückgeführt werden:

- Generell haben die Rentnerinnen und Rentner im Osten im Vergleich zum Westen eine höhere Zahl von Arbeitsjahren aufzuweisen.
- Dass die Ostrenten höher sind als die Westrenten, beruht zum Teil auf einem lediglich statistischen Effekt, der aus der Überführung der Sonder- und Zusatzsysteme der ehemaligen DDR in die gesetzliche Rentenversicherung zu erklären ist. In Ostdeutschland bilden die gesetzlichen Renten nahezu die einzige Einkommensquelle im Alter, während sie im Westen durch die weiterhin bestehenden Sonder- und Zusatzrenten ergänzt werden.

- Die beiden eben erwähnten Faktoren erklären, dass die Männerrenten im Osten etwas höher sind als im Westen.
- Die Frauen im Osten haben wesentlich mehr Arbeitsjahre aufzuweisen als die Frauen im Westen. Dieser Umstand zieht den Durchschnittswert für die Ostrenten in die Höhe.

Die Zahl der → Versicherungsjahre in den Versichertenrenten, differenziert nach West und Ost sowie nach Männern und Frauen, wird in Tabelle 8 dargestellt.

Tab. 8: Durchschnittliche Zahl der Versicherungsjahre in den Versichertenrenten der gesetzlichen Rentenversicherung (incl. knappschaftliche Rentenversicherung), 31. Dezember 2016

	Westdeutschland	Ostdeutschland	Deutschland insgesamt
Männer	40,47	44,41	41,42
Frauen	27,55	31,01	30,37
Männer und Frauen	33,44	42,73	35,50

Quelle: Rentenversicherungsbericht 2017, Anhang Übersicht 7, S. 67f., eigene Berechnung

2 Empirische Daten zum berufsständischen System insgesamt

2.1 Die gesamtwirtschaftlichen Dimensionen des Alterssicherungssystems

Die gesamtwirtschaftlichen Dimensionen des Alterssicherungssystems werden anhand der Zahlen in Tabelle 9 sichtbar, die dem → Sozialbudget 2016 des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales entnommen sind. Da unser Alterssicherungssystem nicht nur die Sicherung im Alter, sondern auch im Falle von Erwerbsminderung und im Hinterbliebenenfall übernimmt, sind die Ausgaben nach den »Funktionen« Alter, Invalidität und Hinterbliebene gegliedert. In den Zeilen dieser Tabelle stehen die »Institutionen«, d. h. die staatlichen Einrichtungen, während in den Spalten die drei genannten »Funktionen« dargestellt sind.

Für die Leistungen des Alterssicherungssystems wurden 2016 12,5% des → Bruttoinlandsprodukts aufgewendet, wovon 9,5% auf Leistungen im Alter, 1,9% auf Leistungen für Hinterbliebene und nur 1,1% auf Leistungen bei Erwerbsminderung entfielen. Der auf den ersten Blick verblüffend

niedrige Anteil für Leistungen an Hinterbliebene erklärt sich aus den statistischen Abgrenzungen im Sozialbudget; hier werden Hinterbliebenenrenten an Personen, welche die → Regelaltersgrenze überschritten haben, den Leistungen im Alter zugerechnet. Dies ist auch der Grund, warum in der zweiten Zeile der Tabelle die gesetzliche Unfallversicherung als Träger der Alterssicherung erscheint; nach der Systematik des Sozialbudgets zählen Unfallrenten an Personen jenseits von 65 Jahren als Leistungen des Alterssicherungssystems.

Tab. 9: Ausgaben des Alterssicherungssystems nach dem Sozialbudget, 2016 (Mio. Euro)

	Alter	Inva- lidität	Hinter- bliebene	Gesamt- ausgaben (Spalte A + B + C)	Anteil an den Gesamt- ausgaben	Anteil am Brutto- inlands- produkt
	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)
Gesetzliche Renten- versicherung	218 561	21 133	45 438	285 132 ⁵	72,8%	9,1%
Unfallversicherung	1 575	3 696	1 469	6 740	1,7%	0,2%
Alterssicherung der Landwirte	1 455	28	698	2 181	0,6%	0,1%
Berufsständische Versorgung	4 621	108	724	5 453	1,4%	0,2%
Private Altersvorsorge	450			450	0,1%	0,0%
Beamtenversorgung	39 089	5 697	9 963	54 749	14,0%	1,7%
Betriebliche Altersversorgung	23 460	2 607		26 067	6,7%	0,8%
Zusatzversorgung im Öffentlichen Dienst	9 006	674	1 367	11 047	2,8%	0,4%
Summe	298 217	33 943	59 659	391 819	100,0%	12,5%
Anteil am Brutto- inlandsprodukt	9,6%	1,0%	1,9%	12,5%		

Quelle: Sozialbericht 2016 (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2017),
Tabelle III-2, eigene Berechnung, für 2016 nur Schätzwerte

Dass die Leistungen aller Teilsysteme für Alter, Hinterbliebene und Erwerbsminderung insgesamt nur 12,5% des Bruttoinlandsprodukts ausmachen, relativiert im Übrigen die Vorstellung von einer drückenden »Alterslast«. Jedenfalls ist zu vermuten, dass diese Belastung auch dann zu

verkräften wäre, wenn sie beträchtlich ansteigen würde, sofern sie gleichmäßig und nach Leistungskraft verteilt wird.

Von allen im Sozialbudget erfassten Leistungen im Alter, bei Erwerbsminderung und für Hinterbliebene werden fast drei Viertel (72,8%) von der gesetzlichen Rentenversicherung aufgebracht. Die Beamtenversorgung leistet 14,0%, die betriebliche Altersversorgung 6,7% und die → Zusatzversorgung des öffentlichen Dienstes 2,8%; alle anderen Teilsysteme fallen im Rahmen des Alterssicherungssystems kaum ins Gewicht.

2.2 Das quantitative Gewicht der Teilsysteme

Informationen über die Alterseinkünfte der Seniorinnen und Senioren aus dem → berufsständischen System können aus der repräsentativen Studie »Alterssicherung in Deutschland« (ASID 2015) des Forschungsinstituts TNS Infratest entnommen werden; sie ist auszugsweise im → Alterssicherungsbericht 2016 der Bundesregierung veröffentlicht worden. Die Studie beruht auf einer Umfrage unter rd. 30 600 Personen im Alter ab 55 Jahren, wobei nur die Personen ab dem 65. Lebensjahr in die Betrachtung einbezogen wurden (Alterssicherungsbericht 2016, S. 58).

Das Gewicht, das den einzelnen Institutionen im berufsständischen Alterssicherungssystem zukommt, lässt sich auf zweierlei Weise darstellen:

- Man kann die Anteile der einzelnen Teilsysteme am Gesamtvolumen der Leistungen des Alterssicherungssystems in den Blick nehmen (vgl. Unterkapitel 2.2.1).
- Man kann fragen, wie groß der Anteil der Bezieherinnen und Bezieher von Leistungen aus einem bestimmten Teilsystem an der Gesamtzahl der Personen, die Leistungen aus dem Alterssicherungssystem beziehen, ist (vgl. Unterkapitel 2.2.2).

Beide Methoden führen selbstverständlich zu unterschiedlichen Ergebnissen, weil sich die erste auf Anteile am Leistungsvolumen und die zweite auf Anteile an Personengruppen bezieht. Trotzdem ist der Vergleich aufschlussreich, denn man kann dann z.B. sofort sehen, dass der Anteil der Bezieherinnen und Bezieher von gesetzlichen Renten an allen Personen, die irgendwelche Leistungen aus dem Alterssicherungssystem beziehen, viel größer ist als der Anteil der gesetzlichen Rentenversicherung am gesamten Leistungsvolumen der Alterssicherung; das ist daraus zu erklären, dass es eine beträchtliche Zahl von Menschen gibt, die neben anderen Alterssicherungsleistungen noch eine kleine gesetzliche Rente beziehen.

Für das Verständnis der Zahlen aus der genannten Studie sind noch zwei weitere Hinweise wichtig:

- Es werden nur Personen bzw. Leistungen an Personen, die 2015 das 65. Lebensjahr vollendet hatten, mitgerechnet.
- Unter »Leistungen des Alterssicherungssystems« sind nicht nur »eigene Leistungen«, die ein Versicherter bezieht, zu verstehen, sondern auch Leistungen an Hinterbliebene, die nicht selbst in die Versicherung eingezahlt haben (sofern sie das 65. Lebensjahr vollendet haben).

2.2.1 Anteile der Teilsysteme am Leistungsvolumen

Tabelle 10 gibt – getrennt für Männer und Frauen sowie für West- und Ostdeutschland – einen Überblick über die Anteile der einzelnen Teilsysteme am Gesamtvolumen aller gezahlten Leistungen des Alterssicherungssystems – einschließlich der Leistungen an Hinterbliebene – im Jahr 2015.

Tab. 10: Anteile der Teilsysteme am gesamten Leistungsvolumen des Alterssicherungssystems (incl. Leistungen an Hinterbliebene), 2015 (% des Leistungsvolumens an die Wohnbevölkerung ab 65 Jahren)

	Deutschland			Westdeutschland			Ostdeutschland		
	Insg.	Männer	Frauen	Insg.	Männer	Frauen	Insg.	Männer	Frauen
	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	(G)	(H)	(I)
Gesetzliche Rentenversicherung	74	68	82	70	63	78	97	96	97
Betriebliche Altersversorgung	6	9	3	8	11	4	0	1	0
Zusatzversorgung im öffentlichen Dienst	3	2	3	3	2	4	1	1	1
Beamtenversorgung	14	17	10	17	20	12	2	2	1
Alterssicherung der Landwirte	1	1	1	1	1	1	0	0	0
Berufsständische Versorgung	2	2	1	2	2	1	1	1	0
Zusammen	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Additionsfehler durch Rundung

Quelle: Alterssicherungsbericht 2016, Tabelle B.1.1., S. 60

Die Spalte (A) ist z. B. so zu lesen, dass 74% der Leistungen in Gesamtdeutschland aus Versicherten- oder Hinterbliebenenrenten der gesetzlichen Rentenversicherung bestanden, 6% aus Betriebsrenten usw.; Spalte (B) sagt, dass 68% der Leistungen an Männer in Ost- und Westdeutschland aus gesetzlichen Renten bestanden und 9% aus Betriebsrenten usw.

Insgesamt fließen demnach 74% aller Leistungen des Alterssicherungssystems (einschließlich der Hinterbliebenenrente), die in Deutschland an Personen ab 65 Jahren gezahlt werden, aus der gesetzlichen Rentenversicherung. Auf die Beamtenversorgung entfallen 14%, auf die betriebliche Altersversorgung 6%, auf die → Zusatzversorgung des öffentlichen Dienstes 3%, auf die berufsständische Versorgung 2% und auf die Alterssicherung der Landwirte 1% (wegen der etwas anderen Abgrenzungen weichen die Werte in Spalte (A) in Tabelle 10 etwas von denen in Spalte (E) der Tabelle 9 ab). Bereits an dieser Stelle fallen drei charakteristische Befunde auf:

- In Westdeutschland trägt die gesetzliche Rentenversicherung 70%, in Ostdeutschland 97% der Alterssicherungsleistungen. Für diesen erheblichen Unterschied gibt es zwei Erklärungen: In der früheren DDR gab es keine Beamten und somit keine Beamtenversorgung. Zudem wurden die zahlreichen Sonder- und Zusatzversorgungssysteme, die in der DDR bestanden, nach der deutschen Einigung in die gesetzliche Rentenversicherung integriert.
- Frauen sind in größerem Umfang (82%) auf die gesetzliche Rentenversicherung angewiesen als Männer (68%).
- Während die Frauen in Westdeutschland in deutlich geringer Zahl Leistungen aus den Sonder- und Zusatzsystemen beziehen als die Männer, besteht ein solcher Unterschied zwischen Frauen und Männer im Osten nicht; dies liegt daran, dass die Sonder- und Zusatzsysteme im Osten weniger vertreten sind als im Westen und diese im Westen überwiegend den Männern zugutekommen.

2.2.2 Anteile an den Bezieherinnen und Beziehern des Alterssicherungssystems

Im Jahre 2015 bezogen nach den Ergebnissen der Untersuchung von TNS Infratest⁶ 91% der Bevölkerung ab 65 Jahren eine eigene Versichertenrente und/oder eine Hinterbliebenenrente aus der gesetzlichen Rentenversicherung, und zwar:

- von den Männern 90% und von den Frauen 93%,
- in Westdeutschland 90% und in Ostdeutschland sogar 99%.

Neben der gesetzlichen Rentenversicherung spielen nur noch die Beamtenversorgung, die betriebliche Altersversorgung und die Zusatzversorgung des öffentlichen Dienstes eine gewisse Rolle:

- Beamtenversorgung: 7% aller Berechtigten (Westdeutschland 9%, Ostdeutschland nur 1%); bei den Männern 10%, bei den Frauen 5%;
- Betriebliche Altersversorgung: 18% aller Berechtigten (Westdeutschland 22%, Ostdeutschland nur 3%); bei den Männern 26%, bei den Frauen 12%;
- Zusatzversorgung des öffentlichen Dienstes: 12% aller Berechtigten (Westdeutschland 13%, Ostdeutschland 10%); bei den Männern 10%, bei den Frauen 14%.

Berufsständische Versorgung und Alterssicherung der Landwirte, so wichtig sie für kleinere Personengruppen, Individuen und Familien auch sein mögen, spielen kaum eine Rolle.

Diese wenigen Zahlen lassen bereits wichtige Strukturmerkmale des berufsständischen Alterssicherungssystems in Deutschland erkennen:

1. Die gesetzliche Rentenversicherung verdankt einen Teil ihrer überragenden Bedeutung der Tatsache, dass fast alle Erwerbstätigen im Laufe ihres Lebens – auch Selbstständige oder Beamte – irgendwann einmal Beiträge eingezahlt haben. Dies bedeutet nicht, dass die gesetzliche Rente für alle Bezieherinnen und Bezieher auch die wichtigste Einnahmequelle im Alter ist.
2. Bei der Verbreitung der Beamtenversorgung gibt es ein offensichtliches West-Ost-Gefälle, was dadurch zu erklären ist, dass es in der DDR kein Berufsbeamtentum gab; die ostdeutsche Rentenlandschaft ist somit noch immer ein Ergebnis der Sozialstruktur der früheren DDR.
3. Es gibt mehr Männer mit Beamtenversorgung als Frauen.
4. Die betriebliche Altersversorgung kommt mehr den Westdeutschen als den Ostdeutschen und mehr den Männern als den Frauen zugute.
5. Bei der Zusatzversorgung des öffentlichen Dienstes existiert zwar ein deutliches West-Ost-Gefälle, jedoch keine Benachteiligung der Frauen gegenüber den Männern; dies hängt damit zusammen, dass es bei den Angestellten des öffentlichen Dienstes – anders als bei den Beamten – eine weibliche Mehrheit gibt.

2.3 Kumulation von Alterssicherungsleistungen

Das →berufsständische System bringt es mit sich, dass eine Person Rentenansprüche aus verschiedenen Teilsystemen erwerben kann, sodass sie später nicht nur eine, sondern mehrere Leistungen aus dem Alterssicherungssystem

tem bezieht. Das gilt auch für Rentnerehepaare, bei denen beide Partner verschiedenen Alterssicherungssystemen angehört haben.

Es sind insbesondere vier typische Konstellationen, die zur Kumulation mehrerer Alterssicherungsleistungen führen:

1. Kombination von eigenen Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung mit eigenen Renten aus Zusatzsystemen: Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer erwerben zusätzlich einen Anspruch auf Betriebsrenten oder Zusatzversorgung des öffentlichen Dienstes.
2. Kombination von Beamtenpension mit Rente aus der gesetzlichen Rentenversicherung: Beamte oder Beamtinnen waren zu Beginn ihres Berufslebens als Angestellte beschäftigt und haben daher neben ihrer Beamtenpension auch Anspruch auf eine gesetzliche Rente.
3. Kombination von eigenen Alterssicherungsleistungen mit Leistungen an Hinterbliebene. Sie findet sich – unter anderem wegen der höheren Lebenserwartung – vor allem bei Frauen und kommt sowohl innerhalb ein und desselben Teilsystems vor (z.B. Witwenrente der gesetzlichen Rentenversicherung und eigene gesetzliche Rente) als auch übergreifend zwischen verschiedenen Teilsystemen (z.B. Witwenpension aus der Beamtenversorgung und eigene gesetzliche Rente).
4. Zusammentreffen von verschiedenen Leistungen aus dem Alterssicherungssystem in einem Haushalt bzw. bei einem Ehepaar (beide Ehegatten beziehen z.B. Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung oder einer bezieht eine gesetzliche Rente und der andere eine Beamtenpension).

Darüber hinaus gibt es noch viele andere Konstellationen von verschiedenartigen Leistungen aus mehreren Teilsystemen. Die ersten drei der genannten Konstellationen können statistisch nach dem »Personenkonzept«, d. h. anhand der individuellen Leistungen erfasst werden; der vierte Kumulationstyp wird nur auf der Haushaltsebene sichtbar.

Die meisten dieser Kumulationsfälle betreffen die vier Teilsysteme gesetzliche Rentenversicherung, Beamtenversorgung, betriebliche Altersversorgung und Zusatzversorgung des öffentlichen Dienstes. Kumulationen mit →berufständischer Versorgung oder →Alterssicherung der Landwirte spielen nur eine relativ kleine Rolle.

Die Bundesregierung hat in ihrem Alterssicherungsbericht 2016 Informationen über die häufigsten Kumulationsfälle zusammengestellt; hierbei handelt es um die Kumulation auf der Personenebene (nicht auf der Haushaltsebene); erfasst werden also nur die Kumulationstypen (1) bis (3).

In Tabelle 11 werden die Kumulationen von »eigenen Alterssicherungsleistungen« dargestellt, Hinterbliebenenleistungen, die aus den Ansprü-

chen verstorbener Ehepartner abgeleitet sind, sind hier also nicht einbezogen. Die Grundgesamtheit (100%) bilden alle Personen ab 65 Jahren (differenziert nach West und Ost sowie nach Männern und Frauen). Diese Grundgesamtheit wird dann aufgegliedert nach der Art derjenigen Leistungen aus dem Alterssicherungssystem, die sie durch eigene Berufstätigkeit erworben haben, wobei eine stattliche Minderheit Leistungen nicht nur aus einem, sondern aus zwei oder sogar mehr Teilsystemen bezieht.

Das wichtigste Ergebnis von Tabelle 11 ist, dass 2015 trotz der weiten Verbreitung von Leistungskumulationen die Mehrzahl der Menschen ab dem 65. Lebensjahr – nämlich 60% – aus dem Alterssicherungssystem ausschließlich eine Versichertenrente der gesetzlichen Rentenversicherung bezogen hat; bei den Männern waren dies 48%, bei den Frauen 69%, im Westen 54% und im Osten sogar 85%. Die häufig geäußerte Meinung, dass die meisten Rentnerinnen und Rentner mehrere Renten hätten, ist also falsch. Allerdings wird das sehr häufige Zusammentreffen von eigener Renten und Hinterbliebenenrenten aus der gesetzlichen Rentenversicherung in dieser Tabelle nicht sichtbar, weil nur die eigenen Leistungen erfasst werden (vgl. dazu Tab. 12).

Weiterhin werden auch hier wieder die typischen Diskrepanzen zwischen Männern und Frauen sowie zwischen West- und Ostdeutschland deutlich:

- Von den Männern, die eine gesetzliche Rente beziehen, erhalten im gesamtdeutschen Durchschnitt 45% außer ihrer Rente aus der gesetzlichen Rentenversicherung noch eine oder mehrere weitere eigene Alterssicherungsleistungen, von den Frauen nur 22%.
- Im Westen beziehen 37% der Männer und Frauen mit gesetzlicher Rente eine weitere oder mehrere weitere eigene Leistungen, im Osten nur 13%.
- Am häufigsten ist die Kumulation von eigener gesetzlicher Rente mit anderen eigenen Alterssicherungsleistungen bei den Männern in Westdeutschland. Nur 47% der GRV-Rentner beziehen die gesetzliche Rente als einzige selbsterworbene Alterssicherungsleistung; die Mehrzahl (53%) erhält noch mindestens eine weitere Leistung.

Über die Kumulation von eigenen Alterssicherungsleistungen gibt die Tabelle für 2015 folgende Auskunft:

- Der häufigste Kumulationsfall ist der von eigener gesetzlicher Rente mit einer Betriebsrente (15% der Wohnbevölkerung ab 65 Jahren).
- Dabei gibt es eine typische Diskrepanz zwischen Männern und Frauen bzw. zwischen West- und Ostdeutschland. Der Anteil der Personen mit eigener gesetzlicher Rente plus Betriebsrente variiert von nur 1% bei den Frauen in Ostdeutschland bis zu 30% bei den Männern in Westdeutschland.

Tab. 11: Kumulation von eigenen Alterssicherungsleistungen, 2015
 (% der Wohnbevölkerung ab 65 Jahren)

	Deutschland			Westdeutschland			Ostdeutschland		
	Insg.	Männer	Frauen	Insg.	Männer	Frauen	Insg.	Männer	Frauen
Nur eine Leistung (ohne berufsständische Versorgung)	65	55	72	59	49	68	85	84	86
Nur gesetzliche Rente	60	48	69	54	40	65	85	84	86
Nur Beamten- versorgung	4	6	2	4	7	2	0	0	0
Nur Alterssicherung der Landwirte	1	1	1	1	2	1	0		0
Keine eigene Leistung	5	2	8	6	2	9	1	1	1
Zwei oder mehrere Lei- stungen (ohne berufsständ- ische Versorgung)	30	43	21	34	48	22	15	16	11
gesetzliche Rente + Betriebsrente	15	25	7	17	30	8	3	5	1
gesetzliche Rente + Zusatzrente des öffent- lichen Dienstes	10	9	11	11	9	11	10	9	10
gesetzliche Rente + Beamtenversorgung	2	4	1	2	4	1	1	1	0
gesetzliche Rente + Alterssicherung der Landwirte	1	2	1	2	2	1	0	0	0
Sonstige Kumulations- fälle	2	3	1	2	3	1	1	1	0
Zusammen	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Mit gesetzlicher Rente insgesamt (mit und ohne andere Leistungen)	88	88	89	86	85	86	99	99	97
Gesetzliche Rente + weitere Leistung	28	40	20	32	45	21	14	15	11
Personen mit gesetzlicher Rente + weiteren Leistungen in % aller Personen mit gesetzlicher Rente	33	45	22	37	53	24	13	15	11

Leere Felder: statistisch nicht → signifikant; Additionsfehler durch Rundung

Quelle: Alterssicherungsbericht 2016, Tabelle B.4.3, S. 65

- 10% der Senioren und Seniorinnen beziehen neben der Versichertenrente der gesetzlichen Rentenversicherung eine eigene Zusatzrente des öffentlichen Dienstes. In dieser Hinsicht gibt es kaum einen Unterschied zwischen Männern und Frauen und auch nicht zwischen West- und Ostdeutschland.
- Eigene Beamtenpensionen spielen nur in Westdeutschland eine Rolle, weil es in der DDR keinen Beamtenstatus gab. 6% der westdeutschen Senioren (10% der Männer und 3% der Frauen) beziehen Beamtenpensionen. Etwa zwei Drittel von ihnen beziehen ausschließlich eine Beamtenpension, ein Drittel erhält sie in Kumulation mit einer eigenen gesetzlichen Rente.
- Alle anderen Kumulationsformen fallen quantitativ praktisch nicht ins Gewicht.
- Erwähnenswert ist, dass 5% der Seniorinnen und Senioren überhaupt keine eigenen Leistungen aus dem Alterssicherungssystem beziehen (2% der Männer und 8% der Frauen, 6% im Westen und 1% im Osten). Am höchsten ist dieser Anteil mit 9% bei den Frauen in Westdeutschland; es ist zu vermuten, dass die meisten dieser Frauen entweder an den Alterssicherungsleistungen ihrer Ehemänner partizipieren oder Hinterbliebenenleistungen beziehen.

Tabelle 12 stellt gleichermaßen die häufigsten Kumulationsfälle dar, nun jedoch unter Einschluss der Leistungen des Alterssicherungssystems für Hinterbliebene. Die Grundgesamtheit, auf die sich die Tabelle bezieht, besteht aus allen Personen in Deutschland, die im Erhebungsjahr 2015 das 65. Lebensjahr erreicht hatten, unabhängig davon ob sie eine eigene oder abgeleitete Alterssicherungsleistungen erhalten haben oder nicht. Folgende Befunde sind hervorzuheben:

- Die häufigste Konstellation ist auch hier, dass Personen nur über eine eigene gesetzliche Rente und über keine weiteren Leistungen aus dem Alterssicherungssystem verfügen. Bei den Männern (West und Ost zusammengerechnet) sind dies 45% und bei den Frauen 40%, im Westen (Männer und Frauen zusammengerechnet) 38% und im Osten 60%.
- Die Kumulation von eigener gesetzlicher Rente und Hinterbliebenenrente ist bei Frauen sehr häufig, aber sie hat in dieser Tabelle nur ein vergleichsweise geringes Gewicht, weil die Prozentangaben sich auf alle Personen ab 65 Jahren beziehen, von denen die weit überwiegende Mehrzahl noch verheiratet ist.
- Häufig ist die Kombination aus eigener gesetzlicher Rente und eigener Betriebsrente. Sie findet sich aber, was nach den zuvor dargestellten Ergebnissen keine Überraschung ist, fast nur im Westen und viel häufiger bei Männern als bei Frauen.

- Unter den »sonstigen Fällen« befinden sich Personen, die nur abgeleitete Alterssicherungsleistungen beziehen. Diese Konstellation ist nur in Westdeutschland häufig; unter den westdeutschen Frauen fällt fast ein Viertel in diese Kategorie.
- 3% der Personen ab 65 Jahren – West- und Ostdeutschland zusammengerechnet – beziehen weder eine eigene noch eine abgeleitete Leistung aus dem Alterssicherungssystem. Bei Frauen ist der Anteil ohne jede Alterssicherungsleistung mit 3% höher als bei Männern (2%). Da von den Frauen ab 65 Jahren sehr viele noch verheiratet sind, bedeutet dies aber keineswegs, dass alle Frauen dieser Gruppe im Hinterbliebenenfall ohne Alterssicherung sein werden. Vielmehr werden die meisten von ihnen dann eine abgeleitete Leistung beziehen.

Tab. 12: Häufige Formen der Kumulation von eigenen und/oder abgeleiteten Alterssicherungsleistungen, 2015 (% der Wohnbevölkerung ab 65 Jahren)

	Deutschland			Westdeutschland			Ostdeutschland		
	Insg.	Männer	Frauen	Insg.	Männer	Frauen	Insg.	Männer	Frauen
Nur eigene gesetzliche Rente	42	45	40	38	38	38	60	74	50
Eigene + abgeleitete gesetzliche Rente	13	4	21	11	2	17	25	10	36
Eigene gesetzliche Rente + Betriebsrente	13	24	4	15	28	5	2	4	1
Eigene gesetzliche Rente + Zusatzrente des öffentlichen Dienstes	8	9	8	8	9	8	8	8	8
Keine eigene oder abgeleitete Alterssicherung	3	2	3	4	2	5	1	1	1
Nur eigene Beamtenversorgung	3	6	1	4	7	2	0	0	0
Eigene gesetzliche Rente + eigene Beamtenversorgung	2	4	0	2	4	0	0	0	0
Nur eigene Alterssicherung der Landwirte	1	1	1	1	2	1	0	0	0
Sonstige Kumulationsfälle	14	6	20	17	7	24	3	2	4
Zusammen	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Additionsfehler durch Rundung

Quelle: Alterssicherungsbericht 2016, Tabelle B.4.7, S. 68

2.4 Bruttoalterseinkommen im berufsständischen System

Tabelle 13 stellt die durchschnittlichen Brutto-Zahlbeträge aus dem Alterssicherungssystem dar. Sie bezieht sich nur auf durch eigene Berufstätigkeit erworbene Leistungen; Leistungen an Hinterbliebene sind also nicht berücksichtigt.

Tab. 13: Durchschnittlicher Bruttobetrag der eigenen Leistungen aus dem Alterssicherungssystem, 2015 (Euro/Monat)

	Deutschland			Westdeutschland			Ostdeutschland		
	Insg.	Männer	Frauen	Insg.	Männer	Frauen	Insg.	Männer	Frauen
Gesetzliche Rente	960	1286	709	926	1286	644	1087	1285	940
Beamtenversorgung	2873	2967	2553	2899	2991	2576	(2080)	(2046)	
Berufsständische Versorgung	2270	2421	(1894)	2387	(2 530)	(2014)	(1 304)		
Alterssicherung der Landwirte	410	484	317	414	491	318			
Betriebsrente	511	601	243	523	615	249	182	211	-115
Zusatzrente des öffentlichen Dienstes	291	374	236	326	417	263	123	149	106
Durchschnitt aus allen eigenen Leistungen	1413	1752	1147	1442	1840	1124	1298	1382	1237

Leere Zellen oder eingeklammerte Werte: statistisch nicht → signifikant

Quelle: Alterssicherungsbericht 2016, Tabelle B.2.1, S. 62, Tabelle BC6, S. 161, eigene Berechnung

Die Tabelle stellt die Bruttobeträge der selbsterworbenen Leistungen aus dem Alterssicherungssystem nicht auf der Personen- oder Haushaltsebene dar, sondern auf der Ebene der einzelnen Leistungsfälle bzw. der Zahlungsvorgänge beim jeweiligen Leistungsträger. Sie spiegelt also nicht das Zusammentreffen mehrerer Leistungen bei einer Person oder in einem Haushalt. Sie erlaubt demnach keine Aussagen über die Einkommenssituation der Seniorinnen und Senioren, aber doch – wenn auch eingeschränkt – über die Leistungsfähigkeit der Teilsysteme des deutschen Alterssicherungssystems. Auffallend sind folgende Ergebnisse:

- Gesetzliche Rentenversicherung, Beamtenversorgung und →berufsständige Versorgung haben gemeinsam, dass sie den Lebensstandard sichern sollen. Die gesetzlichen Renten betragen aber – im Durchschnitt aus Männern und Frauen und aus West- und Ostdeutschland – nur ein Drittel der Beamtenpensionen und 42% der Renten der berufsständischen Versorgungswerke.
- Die → Alterssicherung der Landwirte soll lediglich durch eine Sockelrente die Versorgung durch die bäuerliche Familie ergänzen; die Leistungen sind dementsprechend niedrig.
- Sowohl in West- als auch in Ostdeutschland sowie in allen Teilsystemen sind die Leistungen an Männer im Durchschnitt höher als die an Frauen.
- In allen Teilsystemen gibt ein eindeutiges Ost-West-Gefälle. Eine Ausnahme bilden die Leistungen aus der gesetzlichen Rentenversicherung an Frauen. Sie sind im Osten deutlich höher als im Westen, was mit der höheren Frauenerwerbstätigkeit in der früheren DDR zu erklären ist.
- Die durchschnittliche Rente ist in Ostdeutschland höher als in Westdeutschland. Die hohen Frauenrenten im Osten ziehen also den Durchschnitt nach oben. Dies betrifft aber ausschließlich die gesetzliche Rentenversicherung. Die Zahlungen aus der Beamtenversorgung und aus der berufsständischen Versorgung sind in Ostdeutschland, wenn sie überhaupt statistisch erfassbar sind, deutlich niedriger als in Westdeutschland. Auch die Betriebsrenten und die Zusatzrenten des öffentlichen Dienstes sind niedriger.

Vergleiche zwischen gesetzlicher Rentenversicherung und Beamtenversorgung können aus diesen Zahlen nur mit Vorsicht abgeleitet werden. Zwar ist die durchschnittliche Beamtenpension dreimal so hoch wie die durchschnittliche Versichertenrente der gesetzlichen Rentenversicherung, dies hat jedoch nur bedingte Aussagekraft, denn der Anteil der gut qualifizierten und gut bezahlten Beschäftigten ist bei den Beamten viel höher als unter den Arbeitern und Angestellten, sodass die Personenkreise nur sehr eingeschränkt vergleichbar sind. Außerdem gibt es bei den Ersteren sehr viel weniger unterbrochene Erwerbsbiografien als bei den Letzteren.

Eine weitere Ergänzung ist an dieser Stelle wichtig: Bei der Betrachtung der Einkommenssituation der Bevölkerung im Rentenalter darf nicht vernachlässigt werden, dass ein durchaus erheblicher Teil ihres Einkommens nicht aus dem Alterssicherungssystem fließt, sondern aus anderen Quellen. Dabei geht es um private Vorsorge (wobei das Riester-Sparen bei den heute lebenden Menschen ab 65 Jahren noch keine Rolle spielen dürfte), andere staatliche Transferleistungen (z. B. → Wohngeld, → Grundversicherung, → Sozialhilfe, Unfallrenten, in einer geringen Zahl von Fällen

auch Arbeitslosengeld, Kindergeld und Kriegsoferrenten), Vermögenseinkünfte (Zinseinkünfte, Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung) und Erwerbseinkünfte. Darauf kann an dieser Stelle nicht weiter eingegangen werden; für Zahlen sei auf den Alterssicherungsbericht 2016 verwiesen.⁷

2.5 Nettoeinkommen der Seniorinnen und Senioren

Im vorausgegangenen Abschnitt wurden die Bruttoeinkommen aus dem Alterssicherungssystem, sofern sie an Personen ab 65 Jahren fließen, dargestellt. In den Tabellen 14 und 15 geht es um die Netto-Haushaltseinkommen. Die Daten sind demnach nicht mehr personen-, sondern haushaltsbezogen, wobei beide bei den Alleinstehenden natürlich identisch sind. Erfasst sind alle Einkommen nach Abzug der Steuern und Sozialversicherungsbeiträge, und zwar unabhängig von der Einkommensquelle. Neben den Leistungen aus dem Alterssicherungssystem sind also auch sonstige Sozialleistungen, Erwerbs- oder Vermögenseinkommen mitgerechnet. Die Zahlen sind der umfassenden Studie von TNS Infratest »Alterssicherung in Deutschland 2015« (ASID 2015) entnommen bzw. aus deren Zahlen berechnet. Tabelle 14 stellt zunächst die durchschnittlichen Netto-Haushaltseinkommen für Ehepaare und verschiedene Gruppen von Alleinstehenden dar; bei den Männern erlaubt das Datenmaterial allerdings keine Aufgliederung der Alleinstehenden nach Ledigen, Geschiedenen und Witvern.

Tab. 14: Netto-Haushaltseinkommen von Ehepaaren und Alleinstehenden ab 65 Jahren, 2015

	Anzahl (Mio.)			Durchschnittliche Nettoeinkommen (Euro/ Monat)		
	West	Ost	Insg.	West	Ost	Insg.
Ehepaare	4,419	1,067	5,486	2611	2260	2543
Alleinstehende Männer	1,551	0,336	1,887	1661	1394	1613
Ledige Frauen	0,36	0,082	0,442	1450	1118	1388
Geschiedene Frauen	0,647	0,165	0,812	1296	1048	1246
Witwen	3,153	0,752	3,905	1457	1470	1460
Alleinstehende Männer + Frauen insg.	5,711	1,335	7,046	1494	1377	1472
Personen insgesamt	14,549	3,469	18,018			

Additionsfehler durch Rundung

Quelle: ASID 2015, Endbericht, Tabellen A-5, A 6–6, S. 116f., eigene Berechnung

Die durchschnittlichen Netto-Haushaltseinkommen aus allen Einkommensarten zusammengerechnet betragen im Jahr 2015 bei den Ehepaaren 2543 Euro; im Westen waren es 2611 Euro, im Osten 2260 Euro. Bei den Alleinstehenden ist, was nicht verwunderlich ist, das durchschnittliche Nettoeinkommen zum Teil deutlich niedriger als bei den Ehepaaren, nämlich:

- bei den alleinstehenden (ledigen, geschiedenen oder verwitweten) Männern 1 613 Euro (im Westen 1 661, im Osten 1 394 Euro),
- bei den ledigen Frauen 1 388 Euro (im Westen 1 450, im Osten 1 118 Euro),
- bei den geschiedenen Frauen 1 246 Euro (im Westen 1 296, im Osten 1 048 Euro),
- bei Witwen 1 460 Euro (im Westen 1 457, im Osten 1 470 Euro); dass sich bei den Witwen das ansonsten typische West-Ost-Gefälle umkehrt, hängt daran, dass die Frauen in der ehemaligen DDR durchweg voll berufstätig waren und daher neben den Witwenrenten auch relativ hohe eigene Renten beziehen,
- bei den Alleinstehenden insgesamt (Männer und Frauen zusammengerechnet) 1 472 Euro (im Westen 1 494, im Osten 1 377 Euro).

Die Nettoeinkommen von Ehepaaren und Alleinstehenden sind nicht in ohne Weiteres vergleichbar, weil von Ersterem nicht nur eine, sondern zwei Personen ihren Lebensunterhalt bestreiten. Eine bessere Einschätzung der Schichtung der Alterseinkommen erhält man daher, wenn man die Nettoeinkommen in »äquivalenzgewichtete Netto-Haushaltseinkommen«, kurz → Netto-Äquivalenzeinkommen umrechnet. Dazu werden die aufsummierten Einkommen eines Ehepaars nicht durch die Zahl 2, sondern nur durch 1,5 dividiert, wodurch der Haushaltsersparnis eines Zwei-Personen-Haushalts im Vergleich zum Ein-Personen-Haushalt (z. B. bei den Wohnungs- und Heizkosten) Rechnung getragen wird.

In Tabelle 15 sind die durchschnittlichen Nettoeinkommen und die durchschnittlichen Netto-Äquivalenzeinkommen einander gegenübergestellt. Selbstverständlich sind bei den Alleinstehenden Nettoeinkommen und Netto-Äquivalenzeinkommen identisch; nur bei den Ehepaaren differieren sie. Da der Vergleich zwischen Alleinstehenden und Verheirateten wichtig ist, werden die Zahlen dennoch nebeneinander dargestellt.

Betrachtet man die Netto-Äquivalenzeinkommen statt die Netto-Haushaltseinkommen, so verringert sich die Einkommensschere zwischen den Ehepaaren und den Alleinstehenden deutlich, verschwindet jedoch nicht völlig. Sowohl in West- als auch in Ostdeutschland sind die Ehepaare beim Nettoäquivalenzeinkommen am besten gestellt. Alleinstehende

hende Männer in West- und Ostdeutschland erreichen jedoch nahezu das Niveau der Ehepaare, Witwen erreichen im Bundesdurchschnitt 86% und ledige Frauen 82% dieses Niveaus. Mit 73% des durchschnittlichen Netto-Äquivalenzeinkommens der Ehepaare sind geschiedene Frauen deutlich am schlechtesten gestellt. Nach dem oben Gesagten ist es nicht mehr verwunderlich, dass die Witwen in Ostdeutschland wegen ihrer relativ hohen eigenen gesetzlichen Renten nahezu das gleiche Netto-Äquivalenzeinkommen erreichen wie die Ehepaare.

Tab. 15: Netto-Haushaltseinkommen und Netto-Äquivalenzeinkommen von Ehepaaren und Alleinstehenden ab 65 Jahren, 2015 (Euro/Monat)

	Durchschnittliche Nettoeinkommen			Durchschnittliche Netto-Äquivalenzeinkommen		
	West	Ost	Insg.	West	Ost	Insg.
Ehepaare	2 611	2 260	2 543	1 741	1 507	1 695
Alleinstehende Männer	1 661	1 394	1 613	1 661	1 394	1 613
Ledige Frauen	1 450	1 118	1 388	1 450	1 118	1 388
Geschiedene Frauen	1 296	1 048	1 246	1 296	1 048	1 246
Witwen	1 457	1 470	1 460	1 457	1 470	1 460
Alleinstehende Männer und Frauen insgesamt	1 494	1 377	1 472	1 494	1 377	1 472

Additionsfehler durch Rundung

Quelle: ASID 2015, Endbericht, Tabellen A-5, A 6–6, S. 116f., eigene Berechnung

2.6 Die Einkommenssituation von Frauen im Alter

Auf einige Befunde der beiden vorangegangenen Unterkapitel muss besonders hingewiesen werden:

- Die eigenen Brutto-Leistungen aus dem Alterssicherungssystem an Frauen sind → signifikant niedriger als die der Männer, und zwar vor allem in Westdeutschland, aber auch in Ostdeutschland, trotz der dort für die Frauen günstigeren höheren Erwerbsbeteiligung (vgl. Tab. 13).
- Das gleiche Bild zeigt sich, wenn man die Nettoeinkommen von Personen ab dem 65. Lebensjahr betrachtet und dabei auch die sonstigen Einkommen mit in die Betrachtung einbezieht. Dabei fällt auf, dass besonders geschiedene und – wenn auch nicht im gleichen Umfang – unverheiratete Frauen im Alter nur ein niedriges Einkommen beziehen (vgl. Tab. 14).

- Wenn man die durchschnittlichen Nettoäquivalenzeinkommen betrachtet und auf diese Weise berücksichtigt, dass Zwei-Personen-Haushalte im Vergleich zu Alleinstehenden in den Genuss einer Haushaltsersparnis kommen, dann bestätigt sich, dass geschiedene und ledige Frauen im Durchschnitt besonders schlecht gestellt sind, und zwar im Vergleich zu verheirateten Frauen, die an den Einkommen ihrer Ehemänner partizipieren können (vgl. Tab. 15).
- Witwen geht es im Vergleich dazu deutlich besser, was das Resultat der von ihren verstorbenen Männern abgeleiteten Leistungen ist (vgl. Tab. 15).
- Alleinstehende Männer (seien sie ledig, verwitwet oder geschieden) sind hingegen im Alter nicht wesentlich schlechter gestellt als verheiratete Männer (vgl. Tab. 15).

Daraus ist ein sozialpolitisch sehr wichtiges Ergebnis abzuleiten, nämlich dass die Einkommenssituation der Frauen im Alter nach wie vor ganz entscheidend vom Ehestatus abhängt. Die Erklärung liegt darin, dass Frauen deutlich geringere Einkommen erzielen – teils wegen Lohndiskriminierung, teils wegen schlechterer Ausbildung, teils wegen weit verbreiteter Teilzeitarbeit – und dass ihre Berufsbiografien häufig durch Kindererziehung unterbrochen sind. In dieser Situation wirkt die Ehe für Frauen wie eine Art Zusatzversicherung gegen Altersarmut – auch über den Tod des Ehemanns hinaus, aber offensichtlich nicht für den Fall der Scheidung. Ledige Frauen können hingegen nicht oder jedenfalls in vielen Fällen nicht am Partnereinkommen partizipieren und beziehen gemessen am Netto-Äquivalenzeinkommen deutlich niedrigere Alterseinkünfte als verheirateten Frauen und Witwen.

Diese Überlegung führt unmittelbar zu einem Strukturproblem, das in Zukunft eine wachsende Rolle spielen wird, nämlich dass die »intakte«, womöglich lebenslange Ehe infolge des sozialen Wandels offensichtlich an Bedeutung verliert, weil informelle Lebensgemeinschaften zunehmen und die Ehen häufiger geschieden werden. Die empirischen Befunde deuten ganz eindeutig darauf hin:

- Immer weniger Menschen heiraten: In den 1960er Jahren waren 5% der Erwachsenen niemals verheiratet, heute sind es ein gutes Drittel der Männer und ein knappes Drittel der Frauen (Geißler 2014, S. 421).
- Ehe und Familie beginnen sich zu entkoppeln: Im Jahre 2011 waren in Westdeutschland 25% der Eltern mit Kindern nicht verheiratet, 1966 waren es nur 16% gewesen. In Ostdeutschland sind sogar nur 54% der Eltern mit Kindern verheiratet (ebd., S. 423).
- Die Ehescheidungen nehmen zu: In den 1960er Jahren betrug die Wahrscheinlichkeit, dass eine Ehe geschieden wurde, 12% (ebd., S. 424); heute beträgt sie rd. 35%⁸.

Es kann also als sicher gelten, dass sich Frauen in Zukunft immer weniger auf die Ehe als Fundament ihrer Alterssicherung verlassen können. Damit entstehen für sie im Alter → Armutrisiken, die offensichtlich im Rahmen des ehezentrierten Alterssicherungsmodells nicht aufgefangen werden können. Von diesen Fragen wird in Kapitel V (Unterkapitel 6) noch die Rede sein.

2.7 Der Einfluss des berufsständischen Systems auf die Ungleichheit der Alterseinkünfte

Nach den dargestellten Befunden kann es nicht überraschen, dass die Ungleichheit in den Alterseinkünften zu einem erheblichen Teil aus dem → berufsständischen System zu erklären ist. Nahezu alle Teilsysteme sind an dem Grundsatz ausgerichtet, dass hohe Erwerbseinkommen entsprechend hohe Alterseinkünfte nach sich ziehen bzw. niedrige Erwerbseinkommen niedrige Alterseinkünfte. Dieser Effekt wird aber durch das Nebeneinander von Teilsystemen der Alterssicherung, die sehr verschieden ausgestattet sind, sich gegenseitig überlagern bzw. entsprechende Lücken offenlassen, zusätzlich verstärkt.

Offensichtlich erklärt das berufsständische System zum großen Teil den Einkommensvorsprung der westdeutschen vor den ostdeutschen Senioren:

- Gäbe es allein die Versichertenrenten aus der gesetzlichen Rentenversicherung, dann wären die Männer in West und Ost gleichgestellt (durchschnittliche gesetzliche Rente an Männer im Westen 1 286 und im Osten 1 285 Euro, vgl. Tab. 13).
- Die Frauen im Osten haben wegen der höheren Frauenerwerbstätigkeit in der DDR sogar deutlich höhere eigene Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung (940 Euro) als die westdeutschen Frauen (644 Euro, vgl. Tab. 13).
- Wenn man jedoch die Sonder- und Zusatzsysteme (→ Beamtenversorgung, → berufsständische Versorgung, → betriebliche Altersversorgung, → Zusatzversorgung des öffentlichen Dienstes) mit in die Betrachtung einbezieht, dann ändert sich das Bild; diese Sonder- und Zusatzsysteme sind im Osten wesentlich weniger verbreitet als im Westen (vgl. Tab. 10 und 11) und die Leistungen sind dort, wo sie vorhanden sind, niedriger (vgl. Tab. 13). Bezogen auf das Alterssicherungssystem als Ganzes trifft demnach die in Westdeutschland weit verbreitete Vorstellung, dass die Rentnerinnen und Rentner im Osten bevorzugt seien, nicht zu.
- Folglich gibt es eine erhebliche West-Ost-Diskrepanz, wenn man den Durchschnitt aus allen Teilsystemen des Alterssicherungssystems bildet.

Die durchschnittliche Leistung (Männer und Frauen zusammengerechnet) beträgt im Westen 1 442 und im Osten 1 298 Euro; bei den Männern ist die Differenz noch größer (1 752 statt 1 382 Euro). Bei den Frauen verhält es sich allerdings anders; die durchschnittliche Alterssicherungsleistung an Frauen liegt mit 1 237 Euro im Osten etwas höher als im Westen (1 147 Euro). Hier kommt die hohe Frauenerwerbstätigkeit in der DDR zum Ausdruck (vgl. Tab. 13).

Das berufsständische System erklärt nicht nur die Ungleichheit im Verhältnis zwischen West und Ost, sondern zum Teil auch zwischen den hohen und niedrigen Nettoeinkommen der Seniorinnen und Senioren. Die Ungleichheit ist also nicht allein Ausdruck des → Äquivalenzprinzips (d. h. der Tatsache, dass ein höherer Lohn zu einer entsprechend höheren Rente führt), sondern sie wird durch das berufsständische System verstärkt. Dies illustriert Tabelle 16, in der jeweils das ärmste und das reichste Fünftel (»Quintile«) der Ehepaare mit Leistungen aus dem Alterssicherungssystem einander gegenübergestellt sind.⁹ Es ergeben sich daraus folgende Befunde:

- Beim reichsten Fünftel ist der Einkommensanteil aus der gesetzlichen Rentenversicherung deutlich niedriger als beim ärmsten Fünftel. Dafür ist beim reichsten Fünftel der Anteil, den es aus den Sonder- und Zusatzsystemen bezieht, deutlich höher als beim ärmsten Fünftel.
- Dass der Anteil an den Sonder- und Zusatzversorgungssystemen einen erheblichen Teil der Einkommensunterschiede erklärt, gilt aber nur in Westdeutschland und nicht in Ostdeutschland. In Ostdeutschland ist das Gewicht der gesetzlichen Renten höher als im Westen. Das hat die beiden schon genannten Gründe: Die Sonder- und Zusatzversorgungssysteme sind hier viel weniger verbreitet und die gesetzlichen Renten der Ehepaare (im Durchschnitt) wegen der durchgehenden Frauenerwerbstätigkeit deutlich höher als im Westen.
- Betrachtet man nur die Ungleichheit der Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung, dann ist das Verhältnis zwischen dem reichsten und dem ärmsten Einkommensfünftel in Westdeutschland 141:100; dies ist das logische Ergebnis des Äquivalenzprinzips, demzufolge die Rente von der Höhe des versicherungspflichtigen Lohns und der Dauer der Versicherungspflicht abhängt.
- In Ostdeutschland beträgt die Ungleichheit innerhalb der gesetzlichen Renten zwischen dem reichsten und dem ärmsten Einkommensfünftel nur 118:100. Dass die Spreizung kleiner ist als im Westen resultiert aus der höheren Frauenerwerbstätigkeit.
- Betrachtet man alle Alterseinkünfte (einschließlich der Sonder- und Zusatzsysteme), dann ist die Ungleichheit zwischen dem reichsten und

Tab. 16: Leistungen des Alterssicherungssystems an Ehepaare des ärmsten und des reichsten Einkommensfünftels, 2015 (Euro/Monat)

	Deutschland insgesamt		Westdeutschland		Ostdeutschland	
	Ärmstes Fünftel	Reichstes Fünftel	Ärmstes Fünftel	Reichstes Fünftel	Ärmstes Fünftel	Reichstes Fünftel
Gesetzliche Rentenversicherung	1 243	1 769	1 181	1 669	2 121	2 498
Betriebliche Altersversorgung	147	1 515	147	1 626	204	330
Zusatzversorgung des öffentlichen Dienstes	184	448	202	476	145	190
Beamtenversorgung		3 684		3 773	2 101	2 468
Alterssicherung der Landwirte	690		698			
Berufsständische Versorgung		2 946		3 137		
Alle Leistungen aus dem Alterssicherungssystem	1 302	3 750	1 249	3 905	2 213	2 820
	Anteil der Leistungen am Einkommen der betreffenden Gruppe in %					
Gesetzliche Rentenversicherung	92	43	90	38	96	91
Betriebliche Altersversorgung	2	15	2	16	1	1
Zusatzversorgung des öffentlichen Dienstes	1	3	1	3	1	2
Beamtenversorgung	0	34		38	2	5
Alterssicherung der Landwirte	5	0	7			
Berufsständische Versorgung	0	5		6		
Alle Leistungen aus dem Alterssicherungssystem	100	100	100	100	100	100

Additionsfehler durch Rundung

Quelle: Alterssicherungsbericht 2016, Tabellen BC.44 bis BC.46, S. 199ff., eigene Berechnung

dem ärmsten Einkommensfünftel in Westdeutschland sehr viel höher als sie es ist, wenn man nur auf die gesetzliche Rente schaut, nämlich 313:100.

Anders ist es in Ostdeutschland, hier ist das Verhältnis nur 127:100.

Aus all dem ergibt sich, dass sowohl die Ungleichheit zwischen den ärmeren und reicheren Seniorenehepaaren als auch die Ungleichheit zwischen Ost- und Westdeutschland zum großen Teil durch die Unterschiede in der Teilhabe an den Sonder- und Zusatzsystemen zu erklären ist.

2.8 Altersarmut und Grundsicherungsbezug im berufsständischen System

Bei der Analyse der Verteilung der Nettoeinkommen der Seniorinnen und Senioren darf das Problem der → Altersarmut nicht unbeachtet bleiben. Auch muss sich der Blick auf die Gesamtheit des berufsständischen Alterssicherungssystems richten, müssen also die Leistungen aus allen Alterssicherungssystemen in die Betrachtung einbezogen werden.

Nach einer in der Sozialwissenschaft weitgehend anerkannten Konvention gilt jemand als »arm«, wenn sein individuelles → Netto-Äquivalenzeinkommen (vgl. Unterkapitel 2.5) 50% des → Medians der Netto-Äquivalenzeinkommen, d.h. des Einkommens zwischen der oberen und der unteren Hälfte der Einkommensbezieherinnen und -bezieher, unterschreitet. Ein Armutsrisiko besteht, wenn das individuelle Netto-Äquivalenzeinkommen zwar nicht unter 50%, aber auch nicht über 60% des → Medianeinkommens liegt. Die »Armutsschwelle« und die »Armutrisikoschwelle« für die letzten Jahre sind, soweit entsprechende Zahlen vorliegen, in Tabelle 17 dargestellt.

Die Armuts- und Armutsrisikoschwellen für Zwei-Personen-Haushalte sind nicht doppelt so hoch wie diejenigen für Ein-Personen-Haushalte, sondern nur um 50% höher. Dadurch wird berücksichtigt, dass die Lebenshaltungskosten pro Kopf für zwei in Haushaltsgemeinschaft lebende Personen niedriger sind als für Alleinstehende, weil wichtige Konsumgüter wie Wohnung, Heizung, Haushalts- oder Telekommunikationsgeräte usw. gemeinsam genutzt werden.

Auf dem Hintergrund dieser Armutsdefinitionen sind jetzt die empirischen Befunde über die Höhe der Alterseinkünfte zu bewerten. Die Bundesregierung argumentiert, Altersarmut sei – jedenfalls derzeit – kein gravierendes Problem:

- Nur gut 3% der Bevölkerung im Alter ab 65 hätten Ende 2015 Leistungen der → Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung bezogen (Alterssicherungsbericht 2016, S. 94).

- Grundsicherungsbezug sei zudem kein Anzeichen für Altersarmut, sondern im Gegenteil für die Vermeidung von Altersarmut (Fünfter Armuts- und Reichtumsbericht 2017, S. 102f).
- Niedriges Einkommen im Alter sei nicht unbedingt mit Armut gleichzusetzen, weil der Lebensunterhalt häufig durch andere Ressourcen, die nicht statistisch erfasst würden, gedeckt werden könne, z. B. durch das Wohnen im eigenen Haus, durch Vermögen oder durch familiäre Unterstützung; auch seien die Kosten der Unterkunft so unterschiedlich, dass Armut nicht ohne Weiteres anhand des Einkommens bestimmt werden könne (Alterssicherungsbericht 2016, S. 94).

Tab. 17: Armuts- und Armutsrisikoschwelle, 2013–2015

	2013	2014	2015
	Alle Haushalte (Euro/Jahr)		
Median-Netto-Äquivalenzeinkommen	19 582	19 733	20 668
	Ein-Personen-Haushalt (Euro/Monat)		
Armutsschwelle (50% des Median-Netto-Äquivalenzeinkommens)	815,92	822,21	861,17
Armutsrisikoschwelle (60% des Median-Netto-Äquivalenzeinkommens)	979,10	986,65	1.033,40
	Zwei-Personen-Haushalt (Euro/Monat)		
Armutsschwelle (50% des Median-Netto-Äquivalenzeinkommens)	1 223,88	1 233,31	1 291,75
Armutsrisikoschwelle (60% des Median-Netto-Äquivalenzeinkommens)	1 468,65	1 479,98	1 550,10

Eigene Berechnung, Datenquelle: Statistisches Bundesamt, Leben in Europa (EU-SILC) 2013, 2014 und 2015, eigene Berechnung

Diese Argumente haben zweifellos ihre Berechtigung, aber der beruhigende Befund erscheint in etwas anderem Licht, wenn er mit den Zahlen zur → Armutsquote und zur → Armutsrisikoquote in Deutschland verglichen wird, die das Statistische Bundesamt für das Jahr 2015 ausweist.¹⁰ Sie finden sich in Tabelle 18.

Nimmt man die Armutsquote als Maßstab, so waren nach den Untersuchungen des Statistischen Bundesamts 9,0% der Bevölkerung ab 65 Jahren

arm, wobei die Armutsquote für Frauen mit 9,8% etwas höher war als die für Männer mit 8,1%. Unter die weiter gefasste Armutsrisikoquote fiel ein noch größerer Teil der Bevölkerung ab 65 Jahren, nämlich 16,5% (14,5% der Männer und 18,3% der Frauen). Dass die Unterschiede zwischen Männern und Frauen bei der Armutsquote nicht deutlich höher sind, liegt daran, dass die Frauen nicht allein auf ihre selbst erworbenen Alterseinkünfte angewiesen sind. Vielmehr sind sie im Alter auch durch ihre Ehemänner abgesichert, und zwar entweder dadurch, dass sie an deren Renten partizipieren, oder durch die Hinterbliebenenversorgung.

Tab. 18: Armuts- und Armutsrisikoquoten, 2015

	Personen (Mio.)	Armutsrisikoquote (60 % vom Median)	Armutsquote (50 % vom Median)
Männer ab 65 Jahren	7,931	14,5%	8,1%
Frauen ab 65 Jahren	8,679	18,3%	9,8%
Männer und Frauen ab 65 Jahren	16,609	16,5%	9,0%

Quelle: Statistisches Bundesamt, Leben in Europa (EU-SILC) 2015; Fachserie 15, Reihe 3, S.20, 23

Die Armutsquote war demnach 2015 fast dreimal und die Armutsrisikoquote mehr als fünfmal so hoch wie die von der Bundesregierung für das gleiche Jahr angegebene Grundsicherungsquote von 3%. Für diese Diskrepanz gibt es mehrere Erklärungen, die sich nicht widersprechen, sondern nebeneinander in Frage kommen:

1. »Verschämte Armut«: Es gibt viele Menschen, die zwar einen Anspruch auf Grundsicherung im Alter oder bei Erwerbsminderung haben, aber nicht den erforderlichen gesonderten Antrag auf diese Leistung stellen. Dieses Problem war schon früher in der → Sozialhilfe aufgetreten und unter den Begriffen »Dunkelziffer der Armut« oder »verschämte Armut« diskutiert worden. Als Ursache vermutete man die Furcht vor sozialer Diskriminierung, die Abneigung gegen die Offenlegungspflichten sowie eine repressive Verwaltungspraxis in den Sozialämtern. Zahlreiche empirische Untersuchungen haben dies belegt (Becker 2012, S. 137) Eigentlich sollte dieses Problem mit der Einführung der Grundsicherung behoben worden sein. Die Diskrepanz zwischen Armutsquote und Inanspruchnahme von Grundsicherung weist aber darauf hin, dass es fortbesteht. Eine Untersuchung anhand des → Sozioökonomischen Panels kam vor einigen Jahren zu der Schätzung, dass 2007 von 1,074 Mio. grund-

sicherungsberechtigten Menschen ab 65 Jahren nur rd. 0,341 Mio. diese Leistung tatsächlich bezogen; dann hätten in diesem Jahr nicht weniger als 68,3% aus den verschiedensten Gründen ihren Rechtsanspruch auf Grundsicherung nicht wahrgenommen (ebd., S. 139).

2. Die Grundsicherung ist näher am individuellen Bedarf, weil sie in jedem Einzelfall die tatsächlichen Wohnungskosten berücksichtigt. Offensichtlich, so wäre die Erklärung, kann man in vielen Fällen auch mit einem unterhalb der Armutsschwelle liegenden Einkommen seinen Grundbedarf decken, wenn man eine nur geringe Miete zahlen muss oder im eigenen Haus wohnt.
3. Als Erklärung kommt schließlich noch in Frage, dass der → Regelbedarf der Grundsicherung zu niedrig angesetzt ist, was dann dazu führen würde, dass nicht alle Personen, deren Einkommen unter der Armutsschwelle liegt, auch tatsächlich Grundsicherungsleistungen erhalten. Dass die Regelsätze der Grundsicherung zu knapp bemessen und das amtliche Berechnungsverfahren vielfach methodisch fragwürdig ist, ist bei den Wohlfahrtsverbänden und in der Armutsforschung geradezu herrschende Meinung.¹¹

Tab. 19: Grundsicherungsbedarf, Armutsschwelle und Armutsrisikoschwelle, 2013

	Alleinstehende	Zwei Personen
Armutsschwelle ¹²	816 Euro	1 224 Euro
Grundsicherung insgesamt	705 Euro	1 336 Euro
Regelbedarf der Grundsicherung ¹³	382 Euro	690 Euro
Durchschn. Bedarf für Wohnung u. Heizung ¹⁴	323 Euro	646 Euro
Grundsicherung in % der Armutsschwelle	86 %	109 %
Grundsicherung in % der Armutsrisikoschwelle	72 %	91 %

Quelle: Statistisches Bundesamt, Leben in Europa (EU-SILC) 2015; Fachserie 15, Reihe 3, S. 20, 23, Statistisches Bundesamt, Fachserie 13, Reihe 2.2, S. 26

Um die dritte Erklärungsvariante – dass der Regelbedarf der Grundsicherung zu niedrig angesetzt sei – zu überprüfen, wird in Tabelle 19 eine Berechnung zum Verhältnis von Grundsicherungsbedarf und Armutsbzw. Armutsrisikoschwelle angestellt. Weil keine zeitnähere Sozialhilfe- und Grundsicherungsstatistik zur Verfügung steht, kann sie nur für das Jahr 2013 durchgeführt werden. Sie zeigt, dass in diesem Jahr der durchschnitt-

liche Grundsicherungsbedarf bei Alleinstehenden nur 86% der Armutsschwelle abdeckte, was für die Annahme sprechen würde, dass Altersarmut weiter verbreitet ist als die geringe Inanspruchnahme der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung vermuten lässt. Allerdings liegt der Grundsicherungsbedarf nach dieser Berechnung bei Zwei-Personen-Haushalten etwas oberhalb der Armutsschwelle. Das Argument, dass der Grundsicherungsbedarf zu niedrig ist, gilt somit wenigstens für die Ein-Personen-Haushalte.

Es bleibt also festzuhalten, dass Altersarmut bereits heute nicht so marginal ist, wie es in den Verlautbarungen der Bundesregierung dargestellt wird. Außerdem hat der Grundsicherungsbezug nach Angaben des Statistischen Bundesamts – wenn auch auf niedrigem Niveau – deutlich zugenommen, seit die Grundsicherung 2003 eingeführt worden ist.¹⁵ Viel gravierender ist allerdings, dass Altersarmut künftig zu einem Zentralproblem der Alterssicherungspolitik werden wird. Dies wird in Kapitel V zur Sprache kommen.

3 Ungleichbehandlung gleicher sozialer Tatbestände im berufsständischen System

Die in diesem Kapitel geschilderten Befunde münden in die Frage, ob die Ungleichheit, die das berufsständisch gegliederte System hervorbringt, in irgendeiner Weise als »sachgerecht« bezeichnet werden kann, d. h. als Ausdruck unterschiedlicher Problemlagen oder sozialer Bedingungen, oder ob sie schlicht und einfach Folge von Privilegien, d. h. von Bevorzungen ohne sachlichen Grund bzw. von ungerechtfertigten Benachteiligungen, ist.

Tatsache ist jedenfalls, dass sich die Teilsysteme des berufsständischen Systems in ihren Rechtsgrundlagen erheblich unterscheiden, und zwar in der Höhe ihrer Leistungen, in der Belastung ihrer Mitglieder durch Finanzierungsbeiträge, in der Bezuschussung durch den Staat und in den Anspruchsvoraussetzungen für die Leistungen. Das betrifft z. B. folgende Aspekte:

- Die Beamtenversorgung garantiert – trotz der Herabsetzung des Höchstversorgungssatzes von früher 75% auf 71,75% – praktisch weiterhin eine Vollversorgung, wenn man darunter versteht, dass die Altersbezüge es in der Regel ermöglichen, den am Ende des Berufslebens erreichten Lebensstandard ohne nennenswerte Einschränkungen aufrechtzuerhalten.
- In der gesetzlichen Rentenversicherung war das Leistungsniveau schon immer wesentlich niedriger als in der Beamtenversorgung und es wurde

durch die rot-grünen Reformen noch weiter reduziert (vgl. Kapitel III, Unterkapitel 5).

- Die → Alterssicherung der Landwirte gewährleistet nur eine Basisversorgung, die ohne Ergänzung durch das »Altenteil« – also die Versorgung der Alten im Rahmen der bäuerlichen Mehrgenerationenfamilie – nicht zum Leben ausreichen würde.
- Die berufsständische Versorgung für die »freien Berufe« entspricht einer Vollversorgung, und zwar mit einem deutlich besseren Preis-Leistungsverhältnis, als es die gesetzliche Rentenversicherung zu bieten vermag; dass mit gleichen Beiträgen höhere Renten erreicht werden, liegt an der im Vergleich zur Gesamtpopulation wesentlich »günstigeren« Altersstruktur der »berufsständischen Versorgungswerke«. Im Vergleich zur Zahl der Rentenberechtigten gibt es bei den Versorgungswerken wesentlich mehr Beitragszahler, was wiederum Folge des wachsenden Anteils der Dienstleistungsberufe und der akademischen Berufe an den Erwerbstätigen ist.
- Die gesetzliche Rentenversicherung wird durch hälftige Beiträge von Arbeitnehmern und Arbeitgebern sowie durch einen Bundeszuschuss finanziert, der in etwa 23% der Ausgaben¹⁶ deckt.
- Beamte müssen überhaupt keine Beiträge für ihre Alterssicherung zahlen.
- In der → knappschaftlichen Rentenversicherung sind die Renten höher als in der allgemeinen gesetzlichen Rentenversicherung. Dies wird traditionell mit den besonders schweren Arbeitsbedingungen im Bergbau begründet; allerdings kommen auch die Bürobeschäftigten der Bergbaubetriebe in den Genuss dieser Vergünstigung.
- Die knappschaftliche Rentenversicherung und die Alterssicherung der Landwirte sind zwar im Prinzip wie die gesetzliche Rentenversicherung beitragsfinanziert, wegen ihrer »ungünstigen« Altersstruktur sind sie aber überwiegend auf Steuermittel angewiesen.
- Rentenversicherungspflichtige Selbstständige bekommen – logischerweise – keinen Arbeitgeberbeitrag und müssen ihren Beitrag alleine tragen.
- Selbstständige Künstler erhalten im Unterschied zu allen anderen versicherungspflichtigen Selbstständigen für ihre Alterssicherung einen besondere Bundeszuschuss und die Einnahmen der »Künstler-Sozialabgabe« (vgl. Kapitel I., Unterkapitel 5.3.1.2).
- Die berufsständische Versorgung der »freien Berufe« wird ausnahmslos durch eigene Beiträge finanziert.
- Bei den Anspruchsvoraussetzungen für die Leistungen bei Erwerbsminderung gibt es gravierende Unterschiede zwischen der gesetzlichen Rentenversicherung und der Beamtenversorgung (vgl. Kapitel I., Unterkapitel 5.3.1.1).

Die unterschiedliche Ausgestaltung von Finanzierung und Leistungen ist, wie schon ausgeführt (vgl. Kapitel I., Unterkapitel 2), dadurch zu erklären, dass das berufsständische Alterssicherungssystem historisch gewachsen ist und seine einzelnen Teilsysteme nacheinander und unkoordiniert entstanden sind. Heute können jedoch solche Unterschiede nicht mehr als selbstverständlich akzeptiert werden, denn in einem demokratischen und sozialen Rechtsstaat müssen im Prinzip alle Bürgerinnen und Bürger bei gleichen Bedingungen unabhängig von ihrer Zugehörigkeit zu bestimmten sozialen Gruppen die gleichen Rechte und Pflichten haben. So wie standesspezifisches Wahl-, Straf-, Steuer-, Erb- oder Eherecht der vergangenen Periode des Feudalismus angehören, so darf es in einer demokratischen Gesellschaft auch kein berufsständisch differenziertes Sozialrecht und kein berufsständisch differenziertes Alterssicherungssystem mehr geben, denn Menschen haben als Menschen oder als Bürgerinnen und Bürger eines Staats soziale Rechte und Pflichten, aber nicht als Mitglieder von Berufsständen.

Deshalb muss im Alterssicherungssystem der Grundsatz der Gleichbehandlung gelten: Gleiches muss gleich behandelt werden und nur Ungleiches darf ungleich behandelt werden. Das bedeutet, dass

- unterschiedliche Behandlung hinsichtlich der Versicherungspflicht,
- unterschiedliche Finanzierungsbeiträge bei gleichem Einkommen,
- unterschiedliche persönliche Voraussetzungen für die Leistungsgewährung und
- unterschiedliche Leistungshöhe nach vergleichbarem Einkommensverlauf bzw. nach vergleichbarem Finanzierungsbeitrag (unterschiedliches Preis-Leistungsverhältnis)

nur dann als gerecht angesehen werden können, wenn es dafür eine vernünftige sachliche Begründung gibt.

Diesem Prinzip in seiner Allgemeinheit mögen alle zustimmen. Die Frage ist allerdings, was als vernünftiger sachlicher Grund für Ungleichbehandlung im Alterssicherungssystem gilt und was nicht. Hier spielen nicht nur handfeste materielle Interessen, sondern auch Werturteile, die wissenschaftlich weder »bewiesen« noch »widerlegt« werden können, hinein. Trotzdem könnte man sich vielleicht darauf einigen, dass als »vernünftige sachliche Gründe« für eine sozialrechtliche Ungleichbehandlung verschiedener Gruppen nur solche gelten können, die mit unterschiedlichen Problemlagen bei den betroffenen Gruppen zu tun haben und sich auf die Gesichtspunkte der → Leistungsgerechtigkeit¹⁷ oder der → Bedarfsgerechtigkeit stützen können.

Daraus folgt im Umkehrschluss: Weder historisch gewachsene Besitzstände noch das im Selbstverständnis einer bestimmten Gruppe veran-

kerter Gefühl, im Vergleich zu anderen Gruppen eine bevorrechtigte Rolle spielen zu dürfen, können sozialrechtliche Vergünstigungen rechtfertigen. Historische Entwicklungen und die Existenz von sozialen Gruppen mit ausgeprägtem Sonderbewusstsein können erklären, warum es Ungleichbehandlungen, Privilegien und Sonderrechte im Sozialsystem gibt und warum es äußerst schwierig sein kann, solche Ungleichbehandlungen zu beseitigen. Aber rechtfertigen können sie diese Ungleichheiten nicht.

Beispiele für Ungleichbehandlungen im Alterssicherungssystem, die weder durch unterschiedliche Problemlagen noch unter den Gesichtspunkten der Leistungsgerechtigkeit oder der Bedarfsgerechtigkeit gerechtfertigt werden können, gibt es genug. Dazu zählen vor allem

- die unterschiedliche Behandlung von Arbeitern und Angestellten einerseits und Beamten andererseits, zumindest wenn sie vergleichbare Berufstätigkeiten ausüben und ein gleiches Maß an Verantwortung tragen; dies betrifft sowohl das Leistungsrecht als auch die Frage der eigenen Beiträge,
- die privilegierte Sonderstellung von abhängig beschäftigten Angehörigen der freien Berufe (also Ärzte, Apotheker usw.) im Vergleich zu anderen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, die daraus resultiert, dass sie sich bei den »berufsständischen Versorgungswerken« versichern können, die eine wesentlich »bessere« Risikostruktur (Rentner-Beitragszahler-Verhältnis) als die gesetzliche Rentenversicherung aufweisen,
- die unterschiedliche Behandlung von Selbstständigen: »Freie Berufe« haben eigene gesetzliche Pflichtversicherungen mit einer Risikostruktur (Rentner-Beitragszahler-Verhältnis), die deutlich günstiger ist als in der Gesamtgesellschaft; anderen Selbstständigen ist die Gründung eigener gesetzlicher Alterssicherungssysteme verwehrt.
- Der Bundeszuschuss zur gesetzlichen Rentenversicherung muss auch von solchen Steuerzahlern mitfinanziert werden, die keinen Vorteil davon haben, weil sie keine Renten beziehen.

Es darf allerdings kein Missverständnis aufkommen: Es geht hier nicht um gleiche Alterseinkommen für alle, sondern um gleiche Regeln. Dass die Pension eines Staatssekretärs höher ist als die Rente eines Lastwagenfahrers, kann als Ausdruck von »Leistungsgerechtigkeit« akzeptiert werden, aber die Bestimmungen, nach denen der Staatssekretär und der Lastwagenfahrer zur Finanzierung ihrer Altersversorgung herangezogen werden, und die Methoden bei der Berechnung der Leistungen sollten in beiden Fällen identisch sein. Erst wenn die Regeln gleich sind, können die unterschiedlichen Ergebnisse, die sich bei Anwendung der gleichen Regeln ergeben, als gerecht akzeptiert werden.

Die Gerechtigkeitsprobleme im berufsständischen Alterssicherungssystem existieren schon seit Jahrzehnten, aber bislang ist es den privilegierten Gruppen immer wieder gelungen, eine umfassende Diskussion zu verhindern. In Kapitel V (Unterkapitel 6) wird untersucht, ob und in welcher Form der traditionelle Generationenvertrag angesichts der kommenden Finanzierungsprobleme überhaupt noch weiter bestehen kann; in diesem Zusammenhang wird es unter anderem um gerechte Lastenverteilung und somit auch um die Möglichkeit einer grundsätzlichen Systemreform der Alterssicherung gehen. Dabei muss die Frage der Überwindung des berufsständisch gegliederten Systems erneut thematisiert werden.

Zusammenfassung

Empirische Befunde zum Alterssicherungssystem

1. Die gesetzliche Rentenversicherung ist für die gesamte Bevölkerung von Bedeutung. Die Zahl der Menschen, die in irgendeiner Weise Rentenanwartschaften aufgebaut haben, übertrifft die der aktuell als Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer Beschäftigten beträchtlich.
2. Es gab 2016 rd. 25,1 Mio. Renten und knapp 21 Mio. Rentnerinnen und Rentner.
3. Die gesetzliche Rentenversicherung trug 2016 mit 285 Mrd. Euro knapp 73% der Ausgaben für Alter, Hinterbliebene und Erwerbsminderung; das sind 9,1% des Bruttoinlandprodukts. Die Sozialausgaben des gesamten berufsständischen Systems für Alter, Hinterbliebene und Erwerbsminderung beliefen sich auf 12,5% des Bruttoinlandsprodukts.
4. Im berufsständischen System kommt es zu zahlreichen Kumulationen mehrerer Rentenansprüche bei einer Person (z. B. gesetzliche Rente und Beamtenversorgung, gesetzliche Rente mit Betriebsrente oder Zusatzrente des öffentlichen Dienstes).
5. Betrachtet man lediglich die durch eigene Berufstätigkeit selbst erworbenen Leistungen, so bezogen 2015 65% der Personen ab 65 Jahren nur eine eigene gesetzliche Rente (59% in West- und 85% in Ostdeutschland, 55% der Männer und 72% der Frauen).
6. 30% der Seniorinnen und Senioren (43% der Männer und 21% der Frauen, 34% im Westen und 15% im Osten) bezogen eine eigene gesetzliche Rente und zusätzlich eine oder mehrere eigene Leistungen aus dem Alterssicherungssystem.

7. 5% der Bevölkerung ab 65 Jahren (2% der Männer, 8% der Frauen, 6% im Westen und 1% im Osten) bezogen keine eigenen Leistungen aus dem Alterssicherungssystem.
8. Weitere Kumulationen entstehen durch Zusammentreffen von eigenen Ansprüchen mit Hinterbliebenenleistungen; dies betrifft ganz überwiegend Frauen (21% der Frauen ab 65 Jahren, 17% im Westen und 36% im Osten).
9. 2015 betrug die durchschnittliche eigene Leistung aus dem Alterssicherungssystem 1 413 Euro (Männer 1 752 Euro, Frauen 1 147 Euro, Westdeutschland 1 442 Euro, Ostdeutschland 1 298 Euro). Die ostdeutschen Frauen sind wegen der durchgängigen Erwerbstätigkeit in der DDR mit durchschnittlich 1 237 Euro etwas besser gestellt als die westdeutschen Frauen (1 124 Euro).
10. Die Einkommenssituation von Frauen im Alter hängt entscheidend vom Ehestatus ab. Wenn, wie zu erwarten, die Ehe künftig an Bedeutung verlieren wird, entstehen zusätzliche Armutsrisiken für Frauen.
11. In der Höhe der Alterseinkünfte gibt es erhebliche Unterschiede zwischen Männern und Frauen sowie zwischen West- und Ostdeutschland. Dafür sind vor allem zwei Faktoren verantwortlich, nämlich die geringere Erwerbsbeteiligung und die niedrigeren Verdienste der Frauen im Vergleich zu den Männern sowie die Ungleichheiten, die sich als Folge des berufsständischen Systems ergeben.
12. Diese beiden Faktoren wirken sich jedoch in unterschiedlicher Weise aus:
 - Von den Sonder- und Zusatzsystemen profitieren Männer in größerem Umfang als Frauen, Westdeutsche deutlich mehr als Ostdeutsche.
 - Ostdeutsche Frauen haben wesentlich mehr Arbeitsjahre aufzuweisen als westdeutsche Frauen und sind daher bezüglich ihrer Alterseinkünfte wesentlich besser gestellt als diese.
13. Die Ungleichheiten bei der Höhe der Alterseinkünfte und die Ungleichheiten zwischen West- und Ostdeutschland können somit zu einem erheblichen Teil durch das berufsständische System erklärt werden.
14. Die geringe Inanspruchnahme der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung scheint darauf hinzuweisen, dass Altersarmut

gegenwärtig kein gravierendes Problem ist. Dagegen spricht dass die Armutsquote in der Bevölkerung ab 65 Jahren nach Angaben des Statistischen Bundesamts für 2015 etwa 9% beträgt. Offensichtlich nimmt ein größerer Teil der Grundsicherungsberechtigten sein Recht nicht in Anspruch.

III. Der Bruch des Generationenvertrags

1 Vom rentenpolitischen Grundkonsens zur Implosion des Rentensystems

Der Generationenvertrag – das spezifische Verhältnis der gegenseitigen Solidarität, durch das jede Erwerbstätigengeneration mit ihrer Eltern- und mit der nachkommenden Generation der künftigen Beitragszahlerinnen und Beitragszahler verbunden ist – ist mit der → Rentenreform 1957 entstanden und war für Jahrzehnte ein Symbol des deutschen → Sozialstaats und der → sozialen Marktwirtschaft. Mit der »dynamischen Rente« (vgl. Kapitel I, Unterkapitel 3.2) war eine überzeugende Synthese zwischen dem individualistischen Leistungsprinzip der Marktwirtschaft und dem Prinzip der sozialen Sicherheit durch kollektive Solidarität gefunden worden. So war das 1957 geschaffene Rentensystem fast ein halbes Jahrhundert allgemein akzeptiert und tief im Bewusstsein der Bevölkerung verankert. Und dennoch implodierte es scheinbar überraschend kurz nach der Jahrtausendwende; die wichtigste Säule des Sozialstaats stürzte ein oder wurde zumindest erheblich beschädigt. Aus der Distanz von eineinhalb Jahrzehnten lohnt es sich, der Frage nachzugehen, wie dies geschehen konnte (vgl. hierzu auch Hockerts 2010).

In den 1980er Jahren rückte der bevorstehende starke Anstieg der Zahl der Rentnerinnen und Rentner im Verhältnis zur Zahl der Beitragszahlerinnen und Beitragszahler erstmals in den Blickpunkt der öffentlichen Aufmerksamkeit. Der Generationenvertrag war aber so tief in der politischen Kultur der Bundesrepublik verankert, dass es zu einem breiten Konsens zwischen den im Bundestag vertretenen Parteien (mit Ausnahme der Grünen) und den → Tarifvertragsparteien kam, das bestehende Rentensystem mit »systemkonformen« Mitteln finanziell zu konsolidieren. 1989 einigte man sich auf das → Rentenreformgesetz 1992; sein Grundgedanke war die gleichgewichtige Verteilung der künftigen, durch die zunehmende → Alterslast bedingten Zusatzbelastung für die Rentenversicherung auf Rentner (durch

geringere → Rentenanpassungen), Arbeitnehmer bzw. Arbeitgeber (durch höhere Beiträge) und Staat (durch höhere Bundeszuschüsse); darüber hinaus wurde beschlossen, den 1972 eingeführten → abschlagsfreien Rentenzugang mit dem 63. Lebensjahr bzw. für Arbeitslose mit dem 60. Lebensjahr mit einer sehr langen Übergangszeit von 1997 bis 2012 abzuschaffen. Mit der Begrenzung des Beitragssatzes auf 20,3% (statt 22,0%) im Jahr 2000 bzw. 21,4% (statt 24,5%) im Jahr 2010 war aus damaliger Sicht, nicht nur der politischen Akteure, sondern auch der Öffentlichkeit, eine vernünftige und sozial ausgewogene Lösung gefunden worden. Auf Basis dieser Reform wurde wenige Jahre später das westdeutsche Rentenversicherungssystem auf die neuen Länder übertragen.

Etwa ab Mitte der 1990er Jahre kam es dann zu einem grundlegenden Umschwung des sozialpolitischen Klimas. Dass die Alterslast weiter steigen und längerfristig deutlich höhere Rentenversicherungsbeiträge notwendig werden würden, war dem Fachpublikum schon lange bekannt und auch die Medien hatten häufiger darüber berichtet. Dennoch wurden diese Fakten nunmehr gänzlich anders bewertet. In den meinungsführenden Kreisen setzte eine breite Diskussion über die Zukunft des Rentensystems ein; es mehrten sich die Stimmen für die Abkehr vom traditionellen → Umlageverfahren und den zumindest partiellen Übergang zum → Kapitaldeckungsverfahren. Dabei nahmen die in Deutschland traditionell → wirtschaftsliberal dominierten und eher sozialstaatskeptischen Ökonomen eine führende Rolle ein (vgl. Breyer 2000, Birg/Bösch-Supan 1999, Frankfurter Institut – Stiftung Marktwirtschaft und Politik 1997 und 1997a, Rürup 1998, Sachverständigenrat 1996 und 1999, Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für Wirtschaft 1998). In der Diskussion ging es um die folgenden fünf miteinander verbundenen Probleme:

- die »demografische Herausforderung«, d. h. die Aussicht auf explodierende Beitragssätze in der gesetzlichen Rentenversicherung als Folge des ungünstiger werdenden Verhältnisses von Rentnern und Beitragszahlern,
- die tatsächlichen oder vermeintlichen → Renditevorteile des Kapitaldeckungsverfahrens gegenüber dem Umlageverfahren,
- die hohen Lohnnebenkosten als Ursache der Arbeitslosigkeit (besonders der fehlenden Beschäftigungsmöglichkeiten für gering qualifizierte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer),
- den befürchteten Verlust der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft und schließlich
- den Vorwurf, das umlagefinanzierte Rentensystem benachteilige die jüngeren und heranwachsenden Generationen gegenüber den Alten und verstoße gegen die »Generationengerechtigkeit«.

Lohnnebenkosten

1. In der Diskussion über den Reformbedarf in der gesetzlichen Rentenversicherung und in der Sozialversicherung im Allgemeinen, die den rot-grünen Reformen vorausging und sie begleitete, spielten die sogenannten Lohnnebenkosten eine zentrale Rolle. Nach der öffentlichen Wahrnehmung hatten sie dramatisch zugenommen und die hohe Arbeitslosigkeit der damaligen Jahre maßgeblich mitverursacht. Eines der zentralen Anliegen der Reformen war es folglich, die Arbeitgeber von diesen Kosten zu entlasten.
2. Lohnnebenkosten sind Aufwendungen der Arbeitgeber für beschäftigte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die entweder
 - a. diesen nicht unmittelbar in Form laufender direkter Lohnzahlungen, sondern nur indirekt zufließen, oder
 - b. denen keine tatsächliche Arbeitsleistung entspricht.
3. Lohnnebenkosten entstehen teils durch gesetzliche Verpflichtungen, teils durch → Tarifverträge oder betriebliche Regelungen. Das größte Gewicht unter den gesetzlichen Lohnnebenkosten haben die Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitgeber (Fall a); daneben sind auch die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, bezahlter Urlaub und Feiertagsbezahlung von Bedeutung (Fall b).
4. Die Auffassung, durch die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung werde tendenziell Arbeitslosigkeit verursacht, beruht auf der → neoklassischen Arbeitsmarkttheorie. Diese besagt, dass höhere Lohnkosten – unter sonst unveränderten Bedingungen – zulasten der Beschäftigung gehen bzw. dass niedrigere Lohnkosten die Beschäftigung erhöhen.
5. Darüber hinaus vermindern die Sozialversicherungsbeiträge dieser Theorie zufolge die Arbeitsanreize für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, weil sie die Nettolöhne vermindern. Je höher die Sozialversicherungsbeiträge steigen, desto mehr nimmt die Schwarzarbeit zu und wächst die Neigung, angebotene Arbeit abzulehnen und stattdessen staatliche Arbeitslosenunterstützung in Anspruch zu nehmen.
6. Die zu Beginn der 2000er Jahre weit verbreitete Annahme, für die hohe Arbeitslosigkeit seien in erster Linie die Lohnnebenkosten verantwortlich, muss jedoch erheblich relativiert werden (vgl. Bontrup 1998):
 - Aus der Sicht des → Keynesianismus ist einzuwenden, dass den möglicherweise für die Beschäftigung nachteiligen Kosteneffekten Nachfrageeffekte gegenüberstehen, welche die Beschäftigung erhöhen (z. B. dadurch, dass aus den Rentenversicherungsbeiträgen Renten finanziert werden, die als Konsumausgaben an die Unternehmen zurückfließen).
 - Die Lohnnebenkosten und die Arbeitskosten sind für sich allein genommen ohne Aussagekraft, es kommt vielmehr auch auf die Arbeitsproduktivität und ihre Entwicklung an.

- Der Abzug der Sozialversicherungsbeiträge vom Arbeitslohn mindert nicht unbedingt die Arbeitsanreize, weil es für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer von Vorteil ist, Ansprüche auf Sozialleistungen, z.B. Renten, zu erwerben.
- Die quantitative Bedeutung der Lohnnebenkosten wurde meist erheblich überschätzt. Der Anteil der Lohnnebenkosten an den gesamten Arbeitskosten hatte sich zu Beginn der 2000er Jahre seit Herstellung der deutschen Einheit nicht erhöht, sondern war im Wesentlichen konstant geblieben.
- Die Lohnnebenkosten wurden häufig auch falsch berechnet. Bundeskanzler Schröder hatte sie z. B. in seiner berühmten Rede zur → Agenda 2010 auf 42% beziffert; in Wirklichkeit betragen die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung nur 17,4% (bezogen auf die gesamten Arbeitskosten).¹

Binnen weniger Jahre gelang es den Befürwortern des Systemwechsels zuerst die Medien und dann die Meinung der Bevölkerung zu dominieren (vgl. Brettschneider 2009). Symptomatisch für den Meinungsumschwung war, dass die bereits 1986 (also vor der Rentenreform 1992) von Arbeits- und Sozialminister Norbert Blüm (CDU) betriebene Kampagne »Denn eins ist sicher: Die Rente« noch in den späten 1990er Jahren zitiert wurde, nun aber mit der Absicht, sie lächerlich zu machen. Nicht selten wurden übrigens die diesbezüglichen wissenschaftlichen Studien, Publikationen, Konferenzen, Fachtagungen und Symposien von Interessenverbänden der Finanzwirtschaft oder den Unternehmern und Kapitaleignern nahestehenden Instituten organisiert und bezahlt; dies sowie die personellen Verflechtungen zwischen Wissenschaft und Wirtschaft sind inzwischen auch gut dokumentiert (z. B. Balodis/Hühne 2012, Wehlau 2009, S. 271–325, Christen 2011, S. 180–189, Hockerts 2010, S. 305–310).

Schließlich reagierte auch die Politik. Norbert Blüm hatte die Angriffe auf das traditionelle Rentensystem noch abwehren können, indem er – innerhalb der Logik des Umlagesystems – Sparmaßnahmen durchsetzte (Rentenreformgesetz 1999, vgl. Unterkapitel 5.2). Diese wurden jedoch von der neuen rot-grünen Mehrheit unmittelbar nach der Bundestagswahl 1998 noch vor Inkrafttreten wieder aufgehoben. Ausgerechnet die SPD – besser gesagt deren »Modernisierungsflügel« um Bundeskanzler Schröder, von dem sich allerdings bald herausstellte, dass er inzwischen die Mehrheit in der Partei repräsentierte – entschloss sich zu einem grundlegenden Systemwechsel in der Alterssicherung. Ganz offensichtlich war man zu der Überzeugung gekommen, dass die traditionellen Positionen nicht mehr zu halten waren und dass die höheren Beitragssätze, die bei Fortführung

der gesetzlichen Rentenversicherung in der bestehenden Form notwendig geworden wären, in der Gesellschaft und gegen den Widerstand von Wirtschaft und Arbeitgebern nicht durchsetzbar waren.

So kam es zu dem Entschluss, das bis dahin allgemein anerkannte Ziel, dass die gesetzliche Rente den im Berufsleben erreichten Lebensstandard sichern sollte, aufzugeben und das → Rentenniveau in der umlagefinanzierten gesetzlichen Rentenversicherung schrittweise abzusenken. Die dadurch entstehende Lücke sollte durch eine vom Staat subventionierte freiwillige private kapitalgedeckte Zusatzvorsorge, ergänzt durch den weiteren Ausbau der betrieblichen Altersversorgung, geschlossen werden. An die Stelle des Prinzips der kollektiven Solidarität trat die neue Idee eines »dualen«, teilprivatisierten Alterssicherungssystems.

Die allmähliche, aber nachhaltige Abschmelzung des Rentenniveaus bewirkte, dass die → Anwartschaften derjenigen Beitragszahler, die in der Vergangenheit im Vertrauen auf den Generationenvertrag und auf die lebensstandardsichernde Rente in das System eingezahlt hatten, nachträglich abgewertet wurden. Gemessen an den bis dahin vorherrschenden Vorstellungen bedeutete dies einen Bruch des Generationenvertrags, auch wenn er nicht plötzlich, sondern schleichend vollzogen wurde. So betrachtet war es eigentlich verwunderlich, dass es gelang, die Betroffenen von der Unausweichlichkeit der Operation zu überzeugen.

2 Sachzwang oder »Verschwörung«?

Will man diesen Bruch des Generationenvertrags richtig deuten, dann muss man die Mitte zwischen zwei bis heute gängigen extremen Deutungsmustern finden:

- Das erste Deutungsmuster lautet, dass sich der Bruch des Generationenvertrags aus dem Sachzwang der wachsenden → Alterslast, d. h. des Geburtenrückgangs und der steigenden Lebenserwartung der Älteren, ergeben hat: Die Abkehr vom traditionellen Umlageverfahren sei wegen der andernfalls unvermeidbaren hohen Beitragsbelastung im umlagefinanzierten Rentensystem notwendig und »alternativlos« gewesen. Im Grunde habe das alte Rentensystem schon von vornherein auf unerfüllbaren Versprechungen beruht. Dadurch seien künftige Generationen mit viel zu hohen Ansprüchen belastet worden, die wegen des Geburtenrückgangs niemals finanzierbar gewesen wären. Nach dieser Deutung erscheint der Bruch des Generationenvertrags als eine Art Rettung in letzter Minute, durch die nicht nur der Zusammenbruch der Alterssiche-

rung vermieden, sondern auch die deutsche Volkswirtschaft von einer Belastung, die zwangsläufig zu ihrem Niedergang geführt hätte, befreit wurde.

Die Vorstellung, es habe einen unausweichlichen Sachzwang gegeben, ist auch heute noch vorherrschend, vor allem bei den meisten Ökonomen (z.B. Rürup u.a. 2014, Werding 2013, Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für Wirtschaft 2012, Sachverständigenrat 2013, S.384–391). Selbst diejenigen Politikerinnen und Politiker, die daran arbeiten, die rot-grünen Reformen zu korrigieren, gehen stillschweigend davon aus, dass es zu der damaligen Weichenstellung im Grundsatz keine Alternative gegeben hat.

Aus der These des durch die Bevölkerungsentwicklung bedingten Sachzwangs ergibt sich zwangsläufig als Empfehlung für die künftige Rentenpolitik, dass der Weg der Reformen unbeirrt weiter verfolgt werden muss. Das bedeutet vor allem, dass, wenn nötig, weitere Leistungseinschränkungen im umlagefinanzierten System vorzunehmen sind und dass die kapitalgedeckte private und betriebliche Zusatzvorsorge weiter ausgebaut werden muss.

- Dem anderen Deutungsmuster zufolge ist die im Prinzip intakte umlagefinanzierte Rentenversicherung auf Druck der Finanzindustrie, unterstützt von ideologisch verblendeten → »neoliberalen«² Ökonomen, ruiniert worden; unverantwortlich handelnde Politiker hätten sich in ihren Dienst gestellt. Diese Version verbindet sich mit der Einschätzung, dass das Problem der wachsenden Alterslast und der stark wachsenden Beitragsbelastung in Wirklichkeit gar nicht existiert habe oder im Rahmen des bestehenden Systems ohne Weiteres lösbar gewesen sei. Bei einigen Autoren (z.B. Müller 2004, Balodis/Hühne 2012), die reichlich Gebrauch von dem Vorwurf der »Lüge« machen, nimmt diese Argumentation bisweilen »verschwörungstheoretische« Züge an.

Nicht alle Kritiker der rot-grünen Rentenreformen gehen so weit, aber sie sind übereinstimmend der Ansicht, dass es keine Notwendigkeit und überzeugenden sachlichen Gründe für den Bruch des Generationenvertrags gegeben habe und dass dieser hauptsächlich auf den starken Einfluss von Kapitalinteressen zurückzuführen sei. Als praktische Konsequenz aus dieser Deutung wird logischerweise gefordert, den Status quo, so wie er vor den rot-grünen Rentenreform bestand, so weit wie möglich wiederherzustellen (z.B. Deml/Haupt/Steffen 2008, Dedring u.a 2011).

Beide hier dargestellten Deutungsmuster – die Rentenreform als Sachzwang und als Kapitulation der Politik vor den Interessen der Finanzindustrie – greifen aber viel zu kurz.

Dass die Reform nicht einfach als Sachzwang zu verstehen ist, ergibt sich schon aus der Tatsache, dass es sich um politische Entscheidungen gehandelt hat, die so oder so getroffen werden konnten. Es ist also zu fragen, warum man damals diese und keine anderen Konsequenzen gezogen hat. In der Regel wird darauf geantwortet, dass das traditionelle Rentensystem »nicht mehr bezahlbar« gewesen sei. Das kann aber als Argument nicht ausreichen, denn ob etwas »bezahlbar« ist oder nicht, ist keine Tatsachenaussage, sondern Ausdruck einer politischen Wertung und Prioritätensetzung; die »Bezahlbarkeit« ist kein ökonomisches Faktum, das man einfach nur zur Kenntnis zu nehmen hat, sondern kann nur das Ergebnis einer politischen Abwägung sein, bei der die politischen Ziele offengelegt, die gegebene Lage sowie die vermutete weitere Entwicklung analysiert, die Gesamtheit der zur Verfügung stehenden Mittel unter dem Aspekt der Wirksamkeit und der entstehenden Nebenfolgen analysiert und schließlich Entscheidungen getroffen werden.

In diesem Sinne kann also beim Bruch des Generationenvertrags von Sachzwang keine Rede sein. Selbstverständlich hätte es auch Alternativen gegeben, z. B. höhere Beiträge oder Steuermittel, die aber – sei es aus guten oder weniger guten Gründen – nicht gewählt worden sind. Wie es um die Qualität dieser Begründung bestellt ist, wird Thema in Kapitel IV sein, wenn gefragt wird, ob die rot-grünen Reformen erfolgreich waren oder als gescheitert angesehen werden müssen.

Wie steht es mit dem entgegengesetzten Deutungsmuster? Waren die Rentenreformen der rot-grünen Bundesregierung eine Art Machtübernahme der Finanzindustrie und der »neoliberalen« Wirtschaftstheoretiker in der deutschen Sozialpolitik bzw. eine Kapitulation der Sozialpolitiker vor ihnen? Waren gar Verrat und Verschwörung im Spiel, wie Müller (2004) und Balodis/Hühne (2012) nahelegen? Gegen eine solche Sichtweise spricht, dass politische und soziale Prozesse in einer komplizierten parlamentarischen Demokratie mit vielen interagierenden Akteuren aus den politischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen heraus zu erklären sind und nur ausnahmsweise durch »Dummheit« oder »bösen Willen« einzelner verantwortlicher Politiker oder gar durch geheime und Machenschaften kleiner und mächtiger Personengruppen.

Weder die Sachzwang- noch die Verschwörungsthese können also allein erklären, warum es zum Bruch des Generationenvertrags kam. Es handelte sich vielmehr um das Zusammenspiel zweier Faktoren. Diese waren: 1. die in der Tat bestehende demografische Herausforderung, d. h. die Notwendigkeit, auf die längerfristig zu erwartende Veränderung im Altersaufbau der Bevölkerung angemessen – in welcher Weise auch immer – zu reagieren, und

2. eine Akzeptanz- und Vertrauenskrise des traditionellen deutschen Rentensystems, die als Folge tiefer liegender gesellschaftlicher Veränderungen entstanden war und in schwindender Bereitschaft zur kollektiv und staatlich organisierten Solidarität zum Ausdruck kam.

Nur wenn man beide Faktoren berücksichtigt, wird der Prozess verständlich, an dessen Ende eine Rentenreform stand, die in der Tat weitgehend den Interessen der Finanzindustrie und den Ordnungsvorstellungen des vorherrschenden → Wirtschaftsliberalismus entsprach.

Auf das Problem des wachsenden Anteils der Bevölkerung im Rentenalter im Verhältnis zur Bevölkerung im Erwerbsalter muss an dieser Stelle nicht detailliert eingegangen werden. Das Problem ist schon seit mindestens 20 Jahren in der öffentlichen Diskussion allgegenwärtig; in Kapitel V (Unterkapitel 4.2) wird davon näher die Rede sein. Zunächst geht es um die Akzeptanz- und Vertrauenskrise.

3 Die Akzeptanz- und Vertrauenskrise des Generationenvertrags

Um diese zu verstehen, muss man die Perspektive über die 1990er Jahre hinaus erweitern und einen Blick auf die langfristigen Trends werfen. Der Generationenvertrag, der in der → Rentenreform 1957 seine Gestalt erhalten hat, ist – wie der klassische deutsche → Sozialstaat und die → soziale Marktwirtschaft überhaupt – das Produkt der ökonomischen, sozialen und politischen Rahmenbedingungen der Prosperitätsphase des → Kapitalismus in den westlichen demokratischen Ländern, die sich im dritten Viertel des 20. Jahrhunderts herausgebildet haben (vgl. hierzu Ebert 2012, S. 51–85):

- Die Industrialisierung erreichte in den Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg ihren historischen Höhepunkt. Anders als vorher und nachher bestand die Mehrheit der Erwerbsbevölkerung aus Industriearbeitern.
- In dieser Phase herrschte wie niemals vorher und nachher in der Geschichte der kapitalistischen Gesellschaften Vollbeschäftigung.
- Es herrschte – natürlich relativ zum damaligen → Sozialprodukt – ein Massenwohlstand, den es nie zuvor und auch niemals später gegeben hat.
- Armut und Marginalisierung, welche zuvor stets ein charakteristischer Bestandteil des Kapitalismus gewesen waren, verschwanden bis auf geringe Reste.
- Die sozialen Ungleichheiten waren deutlich geringer geworden. Erstmals eröffneten sich Bildungschancen für die unteren Schichten.

- Die soziale Mobilität war noch immer ziemlich gering. Infolgedessen blieben die traditionellen Milieus – das Arbeitermilieu, das katholische Milieu, das bürgerlich-liberale Milieu, das Beamtenmilieu, das bäuerliche Milieu usw. – weitgehend intakt; sie prägten das Verhalten der Menschen einschließlich ihrer Einstellungen und ihrer Erwartungen an den Sozialstaat und die Einrichtungen der sozialen Sicherheit.
- Somit dominierte bei der Bevölkerungsmehrheit die Orientierung am Muster der kollektiven Solidarität; man vertraute mehr auf soziale Sicherheit und organisierte gemeinsame Interessenvertretung als auf individuellen Aufstieg.
- Das Prinzip der kollektiven sozialen Sicherheit entsprach vor allem den Erfahrungen und Lebensbedingungen der Industriearbeiterschaft als der größten Bevölkerungsgruppe. Ihre Arbeitswelt war nach den Prinzipien der standardisierten Massenproduktion, der Fließbandarbeit, der Hierarchisierung und Zentralisierung geregelt und ließ nur wenig Möglichkeiten für persönliche Entfaltung und individuellen Aufstieg.
- Es herrschten weiterhin traditionelle Familienstrukturen und Geschlechterrollen vor. Die sozialen Sicherungssysteme waren auf diese Muster zugeschnitten und insofern funktionsfähig.
- Die Geburtenraten waren viel niedriger als in früheren Phasen seit Beginn der Industrialisierung, jedoch immer noch hoch genug um die Reproduktion der Bevölkerung zu gewährleisten.
- Das Arbeitsleben war vom → Korporatismus, d. h. vom Zusammenspiel von Unternehmerverbänden und Gewerkschaften, geregelt.
- Individuelle Differenzierungen und Flexibilität spielten in der Arbeitswelt kaum eine Rolle. Das → Normalarbeitsverhältnis herrschte vor: unbefristete, abhängige Vollzeitbeschäftigung mit festen täglichen und wöchentlichen Arbeitszeiten; ihm entsprach die traditionelle Arbeitsteilung zwischen Männern und Frauen.
- Der demokratische Nationalstaat war in der Lage, die nationalen Rahmenbedingungen des Wirtschaftens festzulegen und durchzusetzen.
- Das Instrumentarium der staatlichen Konjunktursteuerung war weiterentwickelt worden, sodass man hoffte, fortan konjunkturelle Störungen vermeiden zu können; der Staat schien künftig Vollbeschäftigung garantieren zu können.
- Es bildete sich eine Art Machtgleichgewicht zwischen Arbeit, Kapital und Staat heraus und es entstand eine Gesellschaftsformation, die man als »sozialen Kapitalismus« bezeichnen kann.

Dies waren die Rahmenbedingungen für die beispiellose Expansion des deutschen Sozialstaats. deren symbolischen Höhepunkt die Rentenreform

von 1957 mit der Installierung des Generationenvertrags bildete. Es ist offenkundig, dass der Ausbau des Sozialstaats enden musste, als diese Rahmenbedingungen sich änderten und der Niedergang des sozialen Kapitalismus einsetzte (vgl. hierzu ebd., S. 86–135). Dass dies der Fall war, zeigte sich bereits in der Mitte der 1970er Jahre in Gestalt einer sehr deutlichen Zäsur, die in allen Industrieländern das Ende der scheinbar immerwährenden Prosperität signalisierte und von den Zeitgenossen auch bewusst als krisenhaft wahrgenommen wurde:

- Die Wachstumsraten gingen zurück, die Ära der Vollbeschäftigung ging zu Ende, Arbeitslosigkeit wurde zum Dauerzustand.
- Anders als in der Prosperitätsphase waren die Regierungen nicht mehr in der Lage, ihre Volkswirtschaften auf den Wachstums- und Vollbeschäftigungskurs zurückzusteuern; die Abkehr vom → Keynesianismus und die Hinwendung zur → Angebotspolitik waren die Folge.
- In den etablierten Wirtschaftswissenschaften vollzog sich entsprechend in der Mitte der 1970er Jahre ein Schwenk zurück zu der traditionellen → wirtschaftsliberalen Vorstellung, dass Märkte immer selbststabilisierend und effizient sind, dass wirtschafts- und sozialpolitische Interventionen des Staats in das Marktgeschehen eher schädlich sind und dass die Löhne möglichst niedrig sein sollten.
- Die ökologische Krise machte zudem das traditionelle Modell des industriellen Wachstums fragwürdig.
- Das Weltwährungssystem, das am Ende des Zweiten Weltkriegs geschaffen worden war, brach zusammen. In der Folge wurden die internationalen → Kapitalmärkte liberalisiert und die → Globalisierung, die genau genommen schon mit Beginn des Kapitalismus eingesetzt hatte, auf eine qualitativ neue Stufe gehoben: Das Kapital und die vorher weitgehend standortgebundene Produktion wanderten jetzt zunehmend zwischen den Staaten – je nachdem, wer die günstigsten Rahmenbedingungen bot – und erzeugten einen »Standortwettbewerb«, der die Regierungen dazu zwang, ihre Steuer-, Umwelt – und Sozialpolitik mehr an den Wünschen der Kapitaleigner als an denen der eigenen Bürgerinnen und Bürger auszurichten.
- Deshalb endete auch das alte Machtgleichgewicht von Arbeit, Kapital und Staat. An seine Stelle trat die eindeutige Dominanz der Kapitalinteressen, ihr sichtbarer Ausdruck war die zwar langsam, aber unaufhaltsam größer werdende soziale Ungleichheit.
- Der Strukturwandel von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft brachte einen kulturellen Wandel hervor, der in der soziologischen Diskussion als »Individualisierung« bezeichnet wird. In einer Gesellschaft,

deren Erwerbstätige mehrheitlich nicht mehr aus Arbeitern, sondern aus Angestellten besteht, haben sich auch die Mentalitäten und Verhaltensmuster geändert; individueller Aufstieg und persönliche Selbstverwirklichung werden wichtiger, Gruppendenken und kollektive Solidarität verlieren an Bedeutung.

Diese wenigen Stichworte sollen verdeutlichen, dass die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen für die Alterssicherungspolitik um die Jahrtausendwende herum wesentlich andere waren als in der Zeit, in der der Generationenvertrag begründet worden war. Nur auf dem Hintergrund der Erosion der Mentalitäten und Verhaltensmuster, die eine wesentliche Voraussetzung des Sozialstaats bilden, können die rot-grünen Rentenreformen verstanden werden; der Bruch mit der Logik der kollektiven Solidarität entsprach von daher gesehen durchaus den Megatrends der gesellschaftlichen Entwicklung.

Der Bruch des Generationenvertrags war zugleich das Ende einer Konstellation, die man als das parteiübergreifende Kartell der traditionellen Sozialpolitiker – der »Sopos« – kennzeichnen kann. Jahrzehntlang hatten die Fachpolitiker in den Parlamenten, die Experten in den mit Sozialpolitik befassten Verbänden, die Beamten in den zuständigen Ministerien und bei den Sozialversicherungsträgern unter Einschluss der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände ein engmaschiges Netzwerk gebildet. Dank ihres Monopols auf einschlägiges Wissen und Informationen konnten sie praktisch alle rentenpolitischen Entscheidungen mehr oder weniger unter sich aushandeln. Auf die allmählich spürbarer werdende Akzeptanz- und Vertrauenskrise fanden die traditionellen Sozialpolitiker keine überzeugende Antwort. Besonders in der SPD und in den Gewerkschaften orientierten sie sich unbeirrt an den gewachsenen Strukturen des Sozialstaats und stellten sich nicht dem fälligen gesellschaftlichen Diskurs über die Probleme der wachsenden → Alterslast und die Grenze zwischen sozialstaatlichem Versorgungsanspruch und individueller Eigenverantwortlichkeit.

Ein besonders wichtiger Gesichtspunkt ist noch nachzutragen: Der Bruch des Generationenvertrags war auch – nicht anders als die wenige Jahre später in Gang gesetzte → Agenda 2010 – ein Reflex auf die Krisenstimmung, die sich in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre in Deutschland breitgemacht hatte. Die deutsche Einheit hatte zwar zunächst – um den Preis einer stark steigenden Staatsverschuldung – in Westdeutschland einen Wirtschaftsboom ausgelöst, aber in Ostdeutschland blieb die erhoffte selbsttragende marktwirtschaftliche Dynamik aus. Es folgte eine lange Phase hoher Arbeitslosigkeit mit entsprechend hohen Defiziten in den Sozialversicherungssystemen, zu denen die Regierung aus CDU/

CSU und FDP unter Bundeskanzler Helmut Kohl (CDU) zusätzlich beigetragen hatte, weil sie, um Steuererhöhungen zu vermeiden, der Sozialversicherung einen großen Teil der Kosten der deutschen Einheit aufgebürdet hatte. Zudem endete der »Einigungsboom« in Westdeutschland nach wenigen Jahren, nämlich als die Deutsche Bundesbank die Geldwertstabilität als gefährdet betrachtete und mit drastischen Zinserhöhungen reagierte. So mündete die deutsche Einheit auch im Westen in eine lang andauernde Rezession. Die Arbeitslosigkeit erreichte Werte, die es in Deutschland in der Nachkriegszeit noch niemals gegeben hatte, und verfestigte sich; es entstand eine neue Schicht von Langzeitarbeitslosen, von denen zu vermuten war, dass sie nicht mehr ins Erwerbsleben integrierbar waren, sondern dauerhaft unterstützungsbedürftig sein würden.

Auf diesem Hintergrund verbreitete sich die Befürchtung, Deutschland könnte seine internationale Wettbewerbsfähigkeit verlieren. Ganz wesentlich genährt wurde sie von den Interessenverbänden der Wirtschaft, die auf diese Weise niedrigere Löhne und Sozialabgaben sowie die Lockerung von Arbeitsschutzvorschriften durchsetzen wollten. Es wurde kaum diskutiert, dass die hohe Arbeitslosigkeit in Deutschland weniger mit mangelnder wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit der westdeutschen Wirtschaft zu tun hatte als mit der speziellen Hinterlassenschaft der DDR und mit dem vorübergehenden starken Anstieg des Arbeitskräfteangebots, der durch die Bevölkerungsentwicklung bedingt war. Auch die Tatsache, dass die nach wie vor glänzenden Exporterfolge der deutschen Industrie überhaupt nicht mit dem behaupteten Verlust der Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands zusammenpassten, vermochte das von Interessengruppen propagierte und von den Medien unkritisch verbreitete Bild vom deutschen Niedergang nicht zu korrigieren.

Die allgemeine ökonomische Stagnation in Deutschland kontrastierte in den 1990er Jahren mit der beeindruckenden Dynamik und der deutlich günstigeren Arbeitsmarktsituation in den angelsächsischen Ländern USA und Großbritannien, wo die Informations- und Kommunikationsbranche und der → Finanzsektor einen bemerkenswerten Aufstieg erlebten. Das lange Zeit als vorbildlich betrachtete deutsche Modell der → sozialen Marktwirtschaft, das auf einer starken Industrie mit gut qualifizierten und gut bezahlten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, → Sozialpartnerschaft, leistungsfähiger öffentlicher Infrastruktur und funktionierender sozialer Sicherung beruhte, schien auf einmal hoffnungslos antiquiert zu sein. An seiner Stelle wurde für viele das angelsächsische Wirtschaftsmodell zum neuen Vorbild: Der Arbeitsmarkt sollte möglichst flexibel und der → Kapitalmarkt weitgehend dereguliert sein. Die Einkommensverteilung

lung sollte ungleicher werden, um Leistungsanreize und Investitionsbereitschaft zu erhöhen. Die Steuern sollten gesenkt werden, niedrigere Sozialleistungen sollten die Eigenverantwortung stärken und Aufgaben, die in Deutschland bisher der Staat übernommen hatte, sollten so weit wie möglich der Privatwirtschaft überlassen werden. Vorbildlich erschien vielen auch der Umgang der angelsächsischen Länder mit Arbeitslosigkeit: statt eines Heers von staatlich unterstützten Langzeitarbeitslosen gab es dort einen ausgeprägten »Niedriglohnsektor«; dort waren die Verdienste zwar gering, aber die Arbeitswilligen konnten ihr Auskommen durch eigene Arbeit finden und waren nicht vom Staat abhängig.

Kurzum, es schien – jedenfalls nach der Mehrheitsmeinung der Ökonomen, der die deutschen Leitmedien folgten – eine »deutsche Krankheit« zu geben, deren eigentliche Ursache im deutschen Sozialstaat lag. Der Sozialstaat hatte nach vorherrschender Meinung die wirtschaftliche Dynamik erstickt; dass Deutschland zugleich »Exportweltmeister« war, beeindruckte die Kritiker wenig. Nach ihrer Auffassung konnte nur eine energische Abkehr von »Besitzstandsdenken« und »Versorgungsmentalität« eine neue wirtschaftliche Dynamik erzeugen und die Arbeitslosigkeit überwinden. Nur Vertrauen in die Innovationskraft des Markts, Abkehr von bürokratischen Reglementierungen und Öffnung für individuelle Initiative konnten die Krise überwinden.

Es ist nicht verwunderlich, dass sich auch die SPD und die Grünen, nachdem sie die Bundestagswahl 1998 gewonnen hatten, dieser Entwicklung nicht entziehen konnten. Politische Parteien, die sich nicht mit der Pflege ihrer eigenen Organisation begnügen, sondern Mehrheiten gewinnen wollen, um politisch gestalten zu können, müssen in der einen oder anderen Weise auf die öffentliche Meinung und die gesellschaftlichen Trends reagieren. Die neue Regierung aus SPD und Grüne tat dies durch einen verblüffenden sozialpolitischen Kurswechsel, der aber nicht ganz so plötzlich und unvorbereitet war, wie es nach außen erscheinen mochte.³ Der immer lauter werdende Chor der Sozialstaatskritiker und deren wachsender Widerhall in den Leitmedien, die Erfolglosigkeit der traditionellen Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik, die damit kontrastierenden Erfolgsmessungen der angelsächsischen Länder, die schwindende Überzeugungskraft der traditionellen Sozialpolitik, die immer deutlicheren Stellungnahmen der meinungsführenden Ökonomen gegen das traditionelle Rentensystem und auch die intensivere Lobbyarbeit der → Finanzwirtschaft hatten die Regierungskoalition zu einer Art Flucht nach vorn veranlasst. Die elementaren Grundsätze des Generationenvertrags – → Umlageverfahren, dynamische Rente, Lebensstandardsicherung – wurden

aufgegeben und stattdessen ein neues teilprivatisiertes Alterssicherungssystem etabliert. Den politisch Verantwortlichen muss zwar klar gewesen sein, dass sie mit diesem Befreiungsschlag den Bruch mit ihrer traditionellen Klientel riskierten, aber sie hofften wohl, schnelle Erfolge würden den Schaden gering halten oder das verlorene Vertrauen würde schnell wiedergewonnen werden.

Diese politisch-gesellschaftlichen Hintergründe müssen bedacht werden, wenn die Rentenreformen der rot-grünen Regierung richtig eingeschätzt werden sollen. Es wäre jedenfalls zu kurz gegriffen, wenn man sie als eine rein technokratische und pragmatische Operation zur Lösung von Finanzierungsproblemen der gesetzlichen Rentenversicherung verstehen würde. Besonders wenn man die drei Jahre später eingeläutete »Agenda 2010« mit in die Betrachtung einbezieht, wird deutlich, dass es nicht nur um Reparaturmaßnahmen in der Sozialversicherung ging, sondern um die Reform der Gesellschaft selbst. Sie folgte, wenn man es so ausdrücken will, einem »pädagogischen« Ziel, das eigentlich eher dem Programm des Liberalismus statt dem der Sozialdemokratie folgte: Die Menschen sollten vom sozialstaatlichen Versorgungsdenken weg und zur ökonomischen Selbstständigkeit, zu marktgerechtem Verhalten und zu mehr eigenverantwortlicher Lebensbewältigung hingeführt werden. Ob die Rentenreformen im Ergebnis wirklich zu mehr individueller Eigenverantwortlichkeit geführt haben oder eher zur Abhängigkeit von der Finanzindustrie, ist eine andere Frage.

4 Der Theoriestreit um das Umlage- und Kapitaldeckungsverfahren

Der Bruch des Generationenvertrags wurde in den 1990er und frühen 2000er Jahren in der Wirtschaftswissenschaft von einer heftigen theoretischen Debatte über das angemessene Finanzierungssystem der Alterssicherung begleitet. Es ging dabei um die klassische theoretische Alternative bei der Finanzierung von Alterssicherungssystemen (vgl. den Kasten; vgl. auch Ebert 2005, S. 125–136).

Umlage- und Kapitaldeckungsverfahren

Ob die Renten im Kapitaldeckungs- oder im Umlageverfahren finanziert werden sollen, ist eine der entscheidenden Fragen bei der Organisation von Alterssicherungssystemen.

Die wichtigsten Merkmale des **Umlageverfahrens** sind:

- Die Beitragseinnahmen werden unmittelbar zur Rentenzahlung verwendet («pay-as-you-go»). Es wird kein Kapitalstock gebildet.
- Strenge → Äquivalenz in dem Sinne, dass die Rentenleistungen als verzinste Beiträge zu verstehen sind, ist nicht möglich; möglich ist nur eine → Teilhabequivalenz.
- Es findet systemnotwendig eine Umverteilung zwischen den Generationen statt; die Erwerbstätigengeneration zahlt für die Rentnergeneration.
- Das Umlageverfahren setzt also voraus, dass immer Beitragseinnahmen in ausreichender Höhe zur Verfügung stehen, um die fälligen Rentenansprüche bedienen zu können.
- Daher setzt es streng genommen eine Pflichtversicherung voraus; freiwillige umlagefinanzierte Rentensysteme wären der Gefahr ausgesetzt, dass nicht genügend Beitragszahler nachwachsen, um die durch freiwillige Versicherung erworbenen Ansprüche erfüllen zu können.
- Wenn die Summe der Rentenansprüche stärker wächst als die Summe der Beiträge müssen im Umlagesystem zwangsläufig die Beiträge erhöht oder die Leistungen gekürzt werden. Umlagesysteme sind also sowohl gegenüber Änderungen des Bevölkerungsaufbaus als auch gegenüber ökonomischen Krisen empfindlich. Sie bedürfen daher – im Unterschied zu kapitalgedeckten Systemen – immer einer starken staatlichen Garantie.
- Andererseits bietet das Umlageverfahren den Vorteil, dass ein neu eingerichtetes Rentensystem sofort in der Lage ist, Renten auszuzahlen, sobald Beitragseinnahmen zur Verfügung stehen.
- Anders als beim Kapitaldeckungsverfahren kann der Gesetzgeber auch die laufenden Renten verbessern, wofür dann allerdings die Beiträge steigen müssen.
- Theoretisch sind Einnahmen und Ausgaben von umlagefinanzierten Systemen ausgeglichen; sie sammeln weder Kapital an (von kleineren Rücklagen abgesehen) noch verschulden sie sich; sie werden aber in der Regel vom Staat subventioniert oder der Staat haftet für ihre Defizite.

Das **Kapitaldeckungsverfahren** unterscheidet sich grundsätzlich vom Umlageverfahren:

- Die eingehenden Beiträge werden nicht sofort zur Rentenzahlung verwendet, sondern in einem Kapitalstock gesammelt, verzinslich angelegt (hauptsächlich in Staatsanleihen, in geringerem Umfang auch in Aktien, Immobilien und sonstigen Wertpapieren) und erst bei Fälligkeit der Rentenansprüche mitsamt Zinsen und Zinseszinsen zur Rentenzahlung verwendet.
- Renten und Beiträge sind im finanzmathematischen Sinne → äquivalent.

- Es findet keine systematische Umverteilung zwischen den Generationen statt; allerdings ist eine faktische Ungleichbehandlung nicht zu vermeiden, wenn die Erträge, die mit dem eingesetzten Kapital erwirtschaftet werden, schwanken.
- Typischerweise müssen, wenn ein kapitalgedecktes Rentensystem eingeführt wird, mehrere Jahrzehnte lang Rücklagen gebildet werden, bevor es zu Rentenzahlungen kommen kann; das Gleiche gilt für Leistungsverbesserungen, die ebenfalls durch Ansammlung des entsprechenden → Deckungskapitals vorfinanziert werden müssen.
- Insofern ist die Finanzierung der Renten zum Zeitpunkt ihrer Fälligkeit vollständig gesichert, und zwar theoretisch auch dann, wenn keinerlei zusätzliche Beitragseinnahmen mehr fließen.
- Die Höhe der Renten ergibt sich aus dem angesammelten Kapital (bzw. die Beiträge müssen so festgelegt werden, dass sich zusammen mit den Zinsen das für die gewünschte Rente erforderliche Kapital ergibt). Daher kann der Gesetzgeber die Höhe der Renten nur eingeschränkt nach sozialpolitischen Erwägungen beeinflussen.
- Anders als das Umlageverfahren kann das Kapitaldeckungsverfahren auch für freiwillige Rentenversicherungen angewendet werden. Jeder Versicherte erhält diejenige Rente, die er persönlich anspart; wenn er seine Beitragszahlung beendet, hat dies auf die Finanzierung der Renten der anderen Versicherten keinen Einfluss.
- Kapitalgedeckte Systeme können je nach der Phase, in der sie sich befinden, hohe Überschüsse oder Defizite erwirtschaften. In der Aufbauphase des Kapitalstocks werden weniger Renten ausgezahlt als Beiträge eingezahlt werden; bei wachsender Zahl von Leistungsempfängern kann der Kapitalstock abgebaut werden, ohne dass die Zahlungsfähigkeit gefährdet wird.

Als besonderer Vorteil des Kapitaldeckungsverfahrens wird angesehen, dass kapitalgedeckte Rentensysteme von der Entwicklung des → Rentnerquotienten, d. h. vom Zahlenverhältnis der Rentner und Beitragszahler, unabhängig seien, was jedoch nur teilweise zutrifft (vgl. Unterkapitel 4.2).

4.1 »Neoklassik« gegen »Sozialstaatstraditionalisten«

Die meisten führenden Ökonomen in Deutschland – an ihrer Spitze der → Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung – vertreten die traditionellen Lehrmeinungen der → neoklassischen Wirtschaftstheorie, die von der Voraussetzung ausgeht, dass möglichst freie Märkte ein Maximum an Effizienz garantieren. So war es konsequent, dass sie das Kapitaldeckungsverfahren bevorzugten und

sich zu Fürsprechern eines zumindest partiellen Systemwechsels machten. Damit ergriffen sie Partei gegen das traditionelle Rentensystem und erklärten – unter Hinweis auf die bevorstehende starke Zunahme des Anteils der Alten an der Bevölkerung – den herkömmlichen Generationenvertrag für überholt und nicht mehr tragfähig. Es gibt Hinweise dafür, dass die lebhafte Debatte in der Wissenschaft auch von den Interessenvertretern der Finanzwirtschaft zur Durchsetzung ihrer Interessen genutzt wurde (Wehlau 2009, S. 254–263). Ein besonders plastisches Beispiel liefert die aufwendige Studie von Birg/Börsch-Supan u. a. (1999), die für den Gesamtverband der deutschen Versicherungswirtschaft angefertigt wurde und deren Zweck offenbar darin lag, die Argumentationsgrundlage für den Umstieg auf das Kapitaldeckungsverfahren bereitzustellen.

Auf der anderen Seite wurde das Umlageverfahren umso zäher von den Anhängern des traditionellen Sozialstaats – vor allem von den professionellen Sozialpolitikern, dem traditionalistischen Flügel der SPD, von den Gewerkschaften und vor einer Minderheit linker Ökonomen – verteidigt. So spiegelte sich im Streit um Umlage- und Kapitaldeckungsverfahren auf der wissenschaftlichen und theoretischen Ebene der reale Machtkampf der gesellschaftlichen Kräfte um die Zukunft des Sozialstaats. Er war insofern ein Element der politischen Auseinandersetzung und hatte auch Auswirkungen auf die rot-grünen Rentenreformen. Ein Rückblick auf diesen Streit trägt dazu bei, die damaligen Argumente besser zu verstehen.

Die Diskussion über das richtige Finanzierungssystem wurde bereits lange, bevor dieses in den Fokus des sozialpolitischen Grundsatzstreits kam, geführt. Nach Ansicht seiner Befürworter hat das Kapitaldeckungsverfahren vor allem drei Vorzüge gegenüber dem Umlageverfahren:

1. Unabhängigkeit der Alterssicherung von der wachsenden → Alterslast,
2. höhere → Rendite,
3. höhere Spar- und Investitionstätigkeit und damit höheres Wirtschaftswachstum.

4.2 Unabhängigkeit von der wachsenden Alterslast?

Diese Annahme stützt sich zunächst auf eine unmittelbare Intuition: Bei Rentenbeginn steht für jeden Versicherten der Kapitalstock bereit, den er angespart hat und aus dem die Rentenzahlung finanziert werden kann; wie viele aktive Beitragszahler vorhanden sind und wie hoch ihre Beiträge sind, spielt keine Rolle, denn das nötige Geld steht bereits zur Verfügung. Dass dies, jedenfalls in seiner einfachen Form, zu kurz gedacht ist, liegt eigentlich auf der Hand:

- Zum einen muss das angesammelte Kapital weiterhin ausreichende Zinserträge erbringen und die vorhandenen Vermögensgegenstände (sprich Staatsanleihen, Aktien, Immobilien usw.) müssen zu gegebener Zeit gewinnbringend oder zumindest werterhaltend verkauft werden, damit die Renten über die Jahre bezahlt werden können.
- Zum anderen kommt es nicht nur auf die Höhe des Geldbetrags an, der den Rentnerinnen und Rentnern zur Verfügung steht, sondern auch auf die Güter und Dienstleistungen, die sie dafür kaufen können, d. h. die Renten dürfen nicht durch Preissteigerungen aufgezehrt werden.

Das Kapitaldeckungsverfahren ist also darauf angewiesen, dass aus dem eingesetzten Kapital die entsprechenden Erträge erwirtschaftet werden und dass die für das Alter angesammelten Vermögenstitel nicht nur ihren Wert behalten, sondern sogar an Wert gewinnen. Ob und in welchem Umfang das möglich ist, hängt unter anderem davon ab, ob und wie viele Erwerbstätige, die das → Sozialprodukt erwirtschaften, vorhanden sind. Letztlich ist es zweitrangig, ob eine geringer werdende Zahl von Erwerbstätigen die Beitragslast im Umlageverfahren oder die Zinslast im Kapitaldeckungsverfahren tragen muss. Insofern ist das Kapitaldeckungsverfahren nicht weniger von der Alterslast abhängig als das Umlageverfahren.

Allerdings kann ein kapitalgedecktes Rentensystem von der wachsenden Alterslast unabhängig sein, wenn der Kapitalstock im Ausland angelegt wird. Das gilt aber nur dann, wenn dies in Ländern geschieht, die selbst nicht mit den Folgen einer älter werdenden Gesellschaft und dem dadurch bedingten Arbeitskräftemangel zu kämpfen haben. Bei den meisten mit Deutschland vergleichbaren entwickelten Ländern ist aber der Fall, sodass die Möglichkeiten der Auslandsanlage begrenzt sind. Außerdem muss die Anlage des Kapitalstocks im Ausland mit einem hohen Risiko erkaufte werden, nämlich mit der Gefahr des Wertverlusts infolge von Wechselkursschwankungen. Selbst innerhalb der Europäischen Währungsunion ist die Geldanlage im Ausland, wie die Staatsschuldenkrise gezeigt hat, keineswegs völlig risikolos.

Es gibt aber noch ein weiteres Argument. Der steigende Altenanteil an der Bevölkerung hat nämlich zwei Komponenten: neben dem Geburtenrückgang spielt auch die steigende Lebenserwartung der Älteren eine wichtige Rolle für die Finanzierung der Rentenversicherung. Bezüglich der Lebenserwartung ist das Kapitaldeckungsverfahren aber nicht weniger von der Bevölkerungsentwicklung abhängig als das Umlageverfahren. Wenn die Lebenserwartung steigt, verlängert sich die Laufzeit der Renten. Die Folge ist, dass der Kapitalstock im gleichen Umfang erhöht werden muss oder dass die laufenden Rentenzahlungen gekürzt werden müssen, damit der Kapitalstock für die längere Laufzeit ausreicht.

4.3 Höhere Rendite?

Die theoretische Basis für den vermuteten Renditevorteil des Kapitaldeckungsverfahrens bildet seit Jahrzehnten das sogenannte Aaron-Theorem: die Rendite kapitalgedeckter Rentensysteme richtet sich nach dem Kapitalmarktzins (speziell nach dem Zinssatz für langfristige sichere Anleihen wie z. B. Anleihen von Staaten mit guter Bonität), während die Rendite umlagefinanzierter Systeme von der Wachstumsrate der Bruttolohnsumme abhängt (Aaron 1966). Da die Zahl der Beschäftigten altersstrukturbedingt künftig rückläufig sein wird und sich außerdem seit längerer Zeit ein Trend zur Verschiebung der Einkommensverteilung zugunsten der Gewinn- und Vermögenseinkommen und zulasten der Arbeitseinkommen abzeichnet, kann demnach angenommen werden, dass sich die Beiträge im Kapitaldeckungsverfahren stärker rentieren werden als im Umlageverfahren (so z. B. Rürup u. a. 2014, S. 18f.).

Es würde zu weit gehen, die These von Aaron im Detail zu erläutern; es muss der Hinweis genügen, dass sie – was die Rendite im Umlagesystem betrifft – formal zwar richtig, aber nur für einen Spezialfall anwendbar ist: Sie gilt nämlich nur dann, wenn der Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung trotz steigender → Alterslast konstant gehalten wird und die jährlichen → Rentenanpassungen jeweils so festgelegt werden, dass das bei fixem Beitragssatz gegebene Beitragsvolumen an die Rentnerinnen und Rentner verteilt wird (zum theoretischen Nachweis Ebert 2005, S. 94–106, besonders S. 103). Wenn aber der Beitragssatz bei wachsender Alterslast erhöht wird, dann ist das Aaron-Theorem falsch.

Ungeachtet dessen spricht manches dafür, dass in Zukunft und langfristig der Kapitalmarktzinssatz über den Steigerungsraten der gesetzlichen Renten liegen wird. Dies ist zwar gegenwärtig wegen der aktuellen Niedrigzinspolitik der Europäischen Zentralbank nicht der Fall, aber die Niedrigzinspolitik kann nicht endlos fortgesetzt werden und es werden auch wieder »normale Verhältnisse« einkehren.

Dennoch steht der Renditevorteil des Kapitaldeckungsverfahrens keineswegs fest, denn um die Renditen vergleichen zu können, müsste es auf dem Markt kapitalgedeckte Altersvorsorgeprodukte geben, die mit den Renten der gesetzlichen Rentenversicherung vergleichbar sind, und zwar hinsichtlich des Leistungsspektrums, der Finanzierung, der Besteuerung der Beiträge und Renten sowie der Erwerbs- und Versicherungsbiografien des Personenkreises, der diese Altersvorsorgeprodukte nachfragt. Allein schon zur Berechnung der Rendite der gesetzlichen Renten gibt es verschiedene methodische Ansätze, die zwar theoretisch gleichwertig sind, aber je nach gewählter Methode zu entgegengesetzten Ergebnissen führen

können (zum Problem der Vergleichbarkeit und der Renditeberechnung vgl. ebd., S. 145–165).

Man kann das Problem des Vergleichs an einem Beispiel illustrieren. Für einen kinderlosen Single mit gutem Gesundheitszustand, der sein Leben lang nicht ernsthaft krank wird und im Todesfall keine Ehefrau und keine minderjährigen Kinder hinterlässt, wird eine private Lebensversicherung möglicherweise günstiger sein als die gesetzliche Rentenversicherung, weil er dort mit seinen Beiträgen weder Erwerbsminderungs- noch Hinterbliebenenrenten mit finanzieren muss. Handelt es sich jedoch um einen Verheirateten mit vier Kindern und nicht erwerbstätiger Ehefrau, der darüber hinaus einen Beruf hat, in dem er hohen Gesundheitsbelastungen ausgesetzt ist und mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht über das 60. Lebensjahr hinaus arbeiten kann, dann wird es sich umgekehrt verhalten. Um beurteilen zu können, ob das Kapitaldeckungs- oder das Umlageverfahren die bessere Rendite abwirft, ist der Vergleich des Kapitalmarktzinssatzes mit den Lohnsteigerungsraten eine absolut untaugliche Methode. Man kann noch einen Schritt weitergehen: der Vergleich der »Renditen« ist von vornherein Unsinn.

4.4 Mehr Investitionen und mehr Wachstum?

Dass die Investitionen gefördert und das Wachstum angeregt würden, gehört gleichermaßen zur Standardargumentation der Befürworter eines Kapitaldeckungsverfahrens in der Alterssicherung (z.B. Breyer 2000). Häufig wird der Eindruck erweckt, als sei ein solcher Zusammenhang über alle Zweifel erhaben, dabei wird aber von Voraussetzungen ausgegangen, die alles andere als selbstverständlich sind. Die beiden wichtigsten theoretischen Prämissen seien hier genannt:

- Die »Feldstein-Hypothese« (Feldstein 1974): Sie besagt, dass die gesamtwirtschaftliche Sparquote in einer Ökonomie mit kapitalgedeckter Alterssicherung höher sein muss als in einer mit umlagefinanzierter Alterssicherung. Der Grundgedanke ist, dass die Existenz eines obligatorischen umlagefinanzierten Rentensystems die Bürgerinnen und Bürger von der Notwendigkeit entbindet, für das Alter zu sparen, weil die Einkommensbestandteile, die für die Altersvorsorge gespart werden müssten, von den Arbeitslöhnen abgezogen und von den Rentnern konsumiert werden. Erfolgt die Alterssicherung hingegen über das Kapitaldeckungsverfahren, dann können die Beiträge nicht konsumiert werden, sondern müssen gespart, d. h. auf dem → Kapitalmarkt angelegt werden, wo sie zur Investitionsfinanzierung verwendet werden können. Insgesamt

samt führt das Kapitaldeckungsverfahren nach dieser Theorie also zu höherer Ersparnis und geringerem Konsum.

- Die → neoklassische Investitionstheorie: Ihr zufolge führt eine Erhöhung der gesamtwirtschaftlichen Sparquote immer zu mehr Investitionen und damit zu mehr Wachstum, höherem Sozialprodukt und weniger Arbeitslosigkeit. Der Kern dieser Theorie ist die Vorstellung, dass die Investitionstätigkeit vom Zinssatz abhängt; wird viel gespart, dann sinkt der Zinssatz und die Investitionen steigen, was dann das Wachstum erhöht; wird wenig gespart, steigt der Zinssatz und die Investitionen gehen zurück, und zwar mit negativer Konsequenz für das Wachstum und den Arbeitsmarkt.

Diese beiden Theorien sind allerdings viel zu stark vereinfacht, als dass sie als Erklärung der komplexen Wechselwirkung zwischen dem Alterssicherungssystem und der ökonomischen Entwicklung in Betracht kommen könnten. Die Feldstein-Hypothese hat schon in der Theorie zwei empfindliche Schwachstellen: Zum ersten wird außer Acht gelassen, dass das Kapitaldeckungsverfahren nicht zwangsläufig zu vermehrtem Sparen führt, sondern möglicherweise nur zur Umschichtung zwischen den verschiedenen Formen der Ersparnisbildung bei insgesamt gleichbleibender Sparquote. Zum anderen ist einzuwenden, dass das Kapitaldeckungsverfahren lediglich in der Aufbauphase des Kapitalstocks zwingend zur Ersparnisbildung führt. Wenn das kapitalgedeckte Rentensystem sich im → Beharrungszustand befindet, d. h. wenn den Sparerinnen und Sparern, die einzahlen, eine entsprechende Zahl von Rentnerinnen und Rentnern gegenübersteht, die ihr angesammeltes Kapital auflösen und daraus Renten erhalten, dann ist nicht sicher, ob der Kapitalstock insgesamt wächst, gleich bleibt oder sogar kleiner wird. Im letzteren Fall wäre der Effekt des kapitalgedeckten Rentensystems auf die Sparquote sogar negativ. Schließlich und vor allem fehlt der »Feldstein-Hypothese« die empirische Bestätigung (vgl. Rürup 1998, S. 787f.).

Die Schwachstelle der neoklassischen Investitionstheorie ist, dass sie die gesamtwirtschaftlichen Zusammenhänge vernachlässigt und nicht in Rechnung stellt, dass die Investitionstätigkeit keinesfalls allein vom Zinssatz abhängt, sondern z. B. auch von der Nachfrage nach Konsumgütern. In Wirklichkeit hängt sie von einer derart großen Zahl von Einflussfaktoren ab, dass es bis heute keine wirklich überzeugende theoretische Erklärung dafür gibt. Die Schlussfolgerung daraus ist, dass vereinfachte, monokausale Erklärungen für das Investitionsgeschehen prinzipiell falsch sein müssen und dass deshalb die einfache Hypothese, dass das Kapitaldeckungsverfahren in jedem Fall und bei jeder ökonomischen Konstellation die Investitionstätigkeit erhöhe, mehr oder weniger irrelevant ist.

4.5 Das Problem des Übergangs

Im Streit um Umlage- und Kapitaldeckungsverfahren spielt seit jeher das Übergangsproblem eine wichtige Rolle. In der Aufbauphase des Kapitalstocks gibt es nämlich auf jeden Fall eine Zusatzbelastung:

- Einerseits hat die vorhandene Rentnergeneration in der Vergangenheit im Umlagesystem Ansprüche erworben, die – auf welche Weise auch immer – erfüllt werden müssen.
- Andererseits verlangt das Kapitaldeckungsverfahren, dass ein Kapitalstock für künftige Renten aufgebaut wird.

Diese Zusatzbelastung kann nicht vermieden, sondern nur verschieden auf die beteiligten Generationen verteilt werden:

- Entweder werden die in vorherigen Zeiten erworbenen Rentenansprüche für nichtig erklärt,
- oder die Erwerbstätigengeneration wird mit doppelten Beitragszahlungen belastet, und zwar einerseits zur Weiterführung des bestehenden Umlagesystems und andererseits zum Erwerb eigener kapitalgedeckter Ansprüche bzw. zum Aufbau des Kapitalstocks,
- oder man versucht einen Kompromiss zwischen diesen beiden Extremen: Die vorhandene Rentnergeneration muss nur auf einen Teil der im alten System erworbenen Rentenansprüche verzichten, wodurch die Doppelbelastung der Erwerbstätigengeneration abgemildert wird.

4.6 Eine Symboldebatte und ihre praktischen Ergebnisse

Die hier angeführten Argumente gegen die prinzipielle Überlegenheit des Kapitaldeckungsverfahrens dürfen allerdings nicht überstrapaziert werden. Wenn dieses auch keineswegs so überlegen ist, wie es manche seiner Befürworter behaupten, so wäre doch der Umkehrschluss, die prinzipielle Überlegenheit des Umlageverfahrens, voreilig. Denn es hat ebenfalls Nachteile, nämlich dass seine Akzeptanz bei den jüngeren Beitragszahlerinnen und Beitragszahlern auf die Dauer überstrapaziert werden könnte, wenn bei stark wachsender → Alterslast kontinuierlich steigende Beitragssätze erforderlich sein könnten.

An diese Überlegungen schließt sich die Frage an, warum es in dem Streit um Umlage- oder Kapitaldeckungsverfahren, der in den 1990er und beginnenden 2000er Jahren geführt wurde, eigentlich ging. Gemessen an den zu lösenden Problemen und den gegebenen Handlungsmöglichkeiten reichte die tatsächliche Bedeutung des Streitgegenstands als Begründung für den theoretischen Aufwand nicht aus. Vielmehr lagen bei pragmatischer Betrachtung die Standpunkte nicht allzu weit auseinander:

- Niemand konnte behaupten, dass das Kapitaldeckungsverfahren die Alterssicherung völlig von der wachsenden Alterslast unabhängig machen werde.
- Unumstritten war letztlich auch, dass die Systemumstellung – auch die Teilumstellung – beträchtliche Kosten verursacht. Kontrovers konnte also nur noch sein, ob diese Kosten durch die möglichen Vorteile aufgewogen werden könnten und wie sie auf die beteiligten Generationen zu verteilen wären.
- Keine seriöse Modellrechnung hat damals mit hinreichender Sicherheit belegt, dass für die nächsten 20 bis 40 Jahre nennenswerte Vorteile aus dem Übergang zum Kapitaldeckungsverfahren zu erwarten waren.
- Es war absehbar, dass die möglichen Vorteile (also Beitragsentlastungen für die Aktiven bzw. später die Verbesserung der Altersbezüge) nur relativ gering sein konnten und dass diesen Vorteilen die Notwendigkeit staatlicher Subvention für die freiwillige kapitalgedeckte Zusatzvorsorge gegenüberstehen würde.
- Es war auch nicht zu bestreiten, dass der partielle Systemwechsel sozialpolitische Folgeprobleme nach sich ziehen würde, z. B. das Risiko der Altersarmut oder Unterschierung bei Erwerbsunfähigkeit.
- Alles in allem hätte man damals bei nüchternem Abwägen der Vor- und Nachteile zu dem Ergebnis kommen können, dass die möglichen Vorteile des Kapitaldeckungsverfahrens – falls überhaupt existent – nicht so groß sein konnten, dass sie die Folgeprobleme der Systemumstellung aufwiegen konnten.

Die Erklärung liegt darin, dass es bei dem Streit um das Finanzierungsverfahren der gesetzlichen Rentenversicherung vorrangig nicht um rentenversicherungs- und finanzierungstechnische Fragen ging, sondern um Grundsatzfragen der Gesellschaftspolitik, oder, wenn man so will, um Symbolik – allerdings um eine Symbolik, deren grundsätzliche politische Bedeutung man keinesfalls unterschätzen sollte:

- Das Umlageverfahren steht für den Grundsatz der kollektiven Solidarität: Die Allgemeinheit garantiert jedem die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben; sie gewährleistet nicht nur das → Existenzminimum, sondern auch den durch die Erwerbsarbeit erworbenen sozialen Status und schützt vor sozialem Abstieg; niemand wird dem Marktgeschehen überlassen und in dem Sinne »abgehängt«, dass er keinen Anteil am allgemeinen Wohlstand und dessen Wachstum hat.
- Das Kapitaldeckungsverfahren repräsentiert den Grundsatz der individuellen ökonomischen Selbstständigkeit: Jeder muss sich im marktwirtschaftlichen Wettbewerb behaupten; jeder sorgt selbst für sein Alter vor

und nimmt die Hilfe der Allgemeinheit allenfalls dann in Anspruch, wenn seine eigenen Kräfte nicht ausreichen.

In den beiden Finanzierungsverfahren des Rentensystems kommt somit der Unterschied zwischen dem »sozialstaatlichen« und einem »post-sozialstaatlichen« Verständnis von sozialer Gerechtigkeit zum Ausdruck (vgl. Ebert 2012, S. 176–223). Insofern werden hier technische Fragen der Alterssicherungspolitik, die von der Sache her durch Abwägung von Vor- und Nachteilen pragmatisch gelöst werden könnten, normativ aufgeladen.

Ungeachtet dieser symbolischen Bedeutung hat der Grundsatzstreit die Debatte am Ende doch in gewisser Weise versachlicht und die Gegensätze etwas relativiert. Die Befürworter des Kapitaldeckungsverfahrens haben jedenfalls im Grundsatz konzediert, dass die Doppelbelastung in der Aufbauphase der kapitalgedeckten Alterssicherung ein Problem darstellt und dass es darauf ankommt, diese Zusatzbelastung einigermaßen austariert auf die Erwerbstätigen- und Rentnergeneration zu verteilen. Sie haben insofern von radikalen Positionen Abstand genommen und plädieren nicht mehr für den völligen Systemwechsel, sondern für ein Mischsystem, das die Vorteile beider Verfahren verbindet und zugleich die mit diesen Vorteilen verbundenen Nachteile begrenzt.

Dieser Weg wurde, wie im nächsten Unterkapitel gezeigt wird, mit den Rentenreformen der rot-grünen Bundesregierung eingeschlagen. Das traditionelle umlagefinanzierte System wurde nicht beseitigt, sondern – wie es bald hieß – auf eine Basissicherung reduziert, die durch eine kapitalgedeckte Zusatzvorsorge so weit aufgestockt werden sollte, dass die Ziele des Generationenvertrags, nämlich Lebensstandardsicherung und Armutschutz, erreicht werden konnten.

5 Die Umgestaltung des Rentensystems

Der Bruch des Generationenvertrags war, wie in den vorausgegangenen Unterkapiteln beschrieben, das Resultat einer längeren Entwicklung. Diese Entwicklung mündete in einen Gesetzgebungsprozess, der in der Endzeit der schwarz-gelben Regierung unter Bundeskanzler Helmut Kohl begann, seinen Höhepunkt mit den Rentengesetzen der rot-grünen Koalition (1998 bis 2005) hatte und erst zehn Jahre später von der großen Koalition (2005 bis 2009) abgeschlossen wurde.

5.1 Vorspiel: Das »Wachstums- und Beschäftigungsförderungsgesetz« der Regierung Kohl

Dieses Gesetz, das am 25. September 1996 beschlossen und am 1. Januar 1997 in Kraft trat, war noch kein Bestandteil des großen Paradigmenwechsels, sondern nur ein Vorspiel. Begründet wurde es mit der Notwendigkeit, die Unternehmen von Lohnnebenkosten (vgl. den Kasten, S. 117) zu entlasten; damit wurde ein zentrales Motiv der späteren rot-grünen Reformpolitik vorweggenommen.

Der erste Schwerpunkt des Gesetzes war die Verlängerung der Lebensarbeitszeit. Damit sollte der Trend zur Frühverrentung gebrochen werden, der in den 1990er Jahren, nicht zuletzt wegen der schlechten Arbeitsmarktlage, zu verzeichnen war. Mit der → Rentenreform 1992 war die Möglichkeit, nach 35 → Versicherungsjahren bereits mit dem 63. Lebensjahr statt mit dem 65. Lebensjahr eine Altersrente zu beziehen, durch die Einführung von versicherungsmathematischen → Abschlägen eingeschränkt worden; auch für die vorzeitige Altersrente nach Arbeitslosigkeit, die traditionell mit dem 60. Lebensjahr in Anspruch genommen werden konnte, wurden Abschläge eingeführt. Dabei wurden lange Übergangsfristen eingeräumt; erst 2001 sollten die ersten Abschläge fällig werden und erst 2018 wären sie für den gesamten Rentenzugang wirksam geworden.

Mit dem »Wachstums- und Beschäftigungsförderungsgesetz« wurde die Einführung der Abschläge wesentlich beschleunigt; bereits 1997 sollte sie beginnen und 2007 abgeschlossen sein. Auch für die Frauen, die in Deutschland traditionell bereits mit dem 60. Lebensjahr rentenberechtigt waren, wurden nunmehr Abschläge eingeführt. Mit diesen Maßnahmen wollte die schwarz-gelbe Regierung den starken Anstieg des Beitragssatzes bremsen. Dieser war von 18,7% im Jahr 1990 auf 19,2% im Jahr 1996 gestiegen und eine weitere Erhöhung auf 20,3% stand bevor.

Das Gesetz brachte noch einen weiteren grundsätzlichen und systematisch bedeutsamen Einschnitt, der in der Öffentlichkeit weitgehend unbemerkt blieb: Der → soziale Ausgleich innerhalb der Versicherten-gemeinschaft der Rentenversicherung wurde, wenn auch nur für künftige Rentenzugänge, bis auf ganz wenige Reste beseitigt. Das war nichts anderes als ein tiefgreifender Einschnitt in einen elementaren Bestandteil des Generationenvertrags. Ab der → Rentenreform 1957 war es selbstverständlich gewesen, dass Zeiten, in denen die Versicherten aus berechtigten Gründen nicht erwerbstätig sein konnten und deshalb keine Rentenversicherungsbeiträge entrichtet hatten, rentensteigernd angerechnet wurden. Diese → Anrechnungszeiten wurden nunmehr drastisch reduziert. Davon

betroffen waren die Schul- und Hochschulzeiten sowie solche Zeiten der Arbeitslosigkeit, in denen keine Beiträge an die Bundesanstalt für Arbeit (heute »Bundesagentur für Arbeit«) entrichtet worden waren. Hier kündigte sich ein grundsätzlicher Wandel an, nämlich die Abkehr vom Prinzip der kollektiven Solidarität.

5.2 Das Rentenreformgesetz 1999

Das »Rentenreformgesetz 1999« wurde im Dezember 1997 noch von der christdemokratisch-liberalen Koalition beschlossen und sollte 1999 in Kraft treten. Nachdem die Regierung Kohl im September 1998 abgewählt worden war, wurde es von der rot-grünen Koalition aufgehoben, bevor es wirksam wurde. Sein wichtigster Inhalt war der Einbau eines »demografischen Faktors« in die → Rentenanpassungsformel, der den künftigen Rentenanstieg nach Maßgabe des Anstiegs der Lebenserwartung mindern sollte, und zwar mit der Begründung, dass die steigenden Rentenbezugszeiten einer Rentenerhöhung gleichkämen, die teilweise⁴ mit der Erhöhung der monatlichen Bezüge zu verrechnen seien. Dadurch sollte der Anstieg des Beitragssatzes – der im 1998 bereits auf 20,3% und damit auf seinen bis dahin historischen Höchststand geklettert war – begrenzt werden, und zwar von einem für 2030 erwarteten Wert von 25,5% auf 22,4%; dafür sollte in Kauf genommen werden, dass das Nettorentenniveau (vgl. den Kasten, S. 156) 2030 nur noch bei 64% statt bei 69% liegen würde.⁵ Was die deutliche Reduzierung des Rentenniveaus betrifft, wäre das Rentenreformgesetz 1999, falls es in Kraft getreten wäre, dem späteren »Altersvermögensgesetz« (vgl. Unterkapitel 5.4) vergleichbar gewesen. Es fehlte aber noch der wirklich entscheidende Schritt zum »Bruch des Generationenvertrags«, nämlich die offizielle Aufkündigung des Versprechens, dass die Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung den im Berufsleben erreichten Lebensstandard sichern.

5.3 Die Reform der Erwerbsminderungsrenten

Das »Gesetz zur Reform der Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit«, das am 1. Januar 2001 in Kraft trat, war das erste aus der Kette der rot-grünen Rentenreformen. Die darin enthaltenen Einschränkungen bei den Erwerbsminderungsrenten waren schon Bestandteil des »Rentenreformgesetzes 1999« gewesen, das aber nicht in Kraft getreten war. Mit der Reform der Erwerbsminderungsrenten sollte vor allem älteren Arbeitslosen, denen durch das Wachstums- und Beschäftigungsgesetz (vgl. Unter-

kapitel 5.1) der Zugang zur Altersrente erschwert worden war, das Ausweichen in die Erwerbsminderungsrenten unmöglich gemacht werden.

Der Grundgedanke dieser Reform war nicht untypisch für die Denkweise, die der damaligen Reformpolitik zugrunde lag: Man ging davon aus, dass ein erheblicher Anteil der Bezieherinnen und Bezieher von Erwerbsminderungsrenten in Wirklichkeit nicht oder nicht in vollem Umfang erwerbsgemindert, sondern arbeitslos sei und sich nicht, wie erwünscht, um Arbeit bemühen wolle. Damit wurde bereits das Leitmotiv der »aktivierenden Arbeitsmarktpolitik« und des »Förderns und Forderns« (in diesem Falle des »Forderns«) der späteren → Agenda 2010 vorweggenommen, nämlich dass Langzeitarbeitslosigkeit nicht als Ausdruck eines Mangels an Arbeitsplätzen, sondern als Folge unzureichender Arbeitsbereitschaft und fehlender Arbeitsanreize zu verstehen sei (vgl. hierzu Ebert 2012, S. 227 ff).

Die wichtigsten Änderungen des Gesetzes zur Reform der Erwerbsminderungsrenten waren:

- Es wurden versicherungsmathematische → Abschläge eingeführt, so wie dies zuvor schon bei der vorgezogenen Altersrente für Arbeitslose mit dem Beschäftigungsförderungsgesetz (vgl. Unterkapitel 5.1) geschehen war. Man wollte damit verhindern, dass ältere Arbeitslose auf diesem Weg eine abschlagsfreie Rente erhalten konnten. Wie bereits erwähnt, wurde dabei stillschweigend unterstellt, dass Erwerbsminderung ein vom Betroffenen frei gewählter Zustand sei.
- Zur Teilkompensation für die versicherungsmathematischen Abschläge wurde die → Zurechnungszeit verbessert. Die Zeit zwischen dem 55. und 60. Lebensjahr wurde nun voll angerechnet; zuvor war dies nur zu einem Drittel geschehen.
- Die frühere Berufsunfähigkeitsrente wurde – abgesehen von einem Bestandsschutz für die Geburtsjahrgänge vor 1991 – abgeschafft. Das bedeutet, dass es keinen »Berufsschutz« mehr gibt, auch hochqualifizierte Versicherte müssen jede beliebige andere Arbeit annehmen, wenn sie ihren bisherigen Beruf gesundheitsbedingt nicht mehr ausüben können.
- Versicherte, die noch halbtags arbeiten können, können keine Erwerbsminderungsrente mehr erhalten.

5.4 Das »Altersvermögensgesetz«

Das »Gesetz zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines kapitalgedeckten Altersvorsorgevermögens«, Anfang 2001 verabschiedet und in seinen wesentlichen Bestandteilen seit 2002 in Kraft, ist das Herzstück der rot-grünen Rentenreformen. Mit ihm wurde der

Wechsel vom traditionellen Generationenvertrag zu einem dualen, teilprivatisierten Rentensystem vollzogen. Die wesentlichen Maßnahmen waren:

- Änderung der → Rentenanpassungsformel mit dem Zweck, das → Rentenniveau langfristig abzusenken bzw. den durch die anwachsende → Alterslast bedingten Anstieg des Beitragssatzes auf maximal 22% im Jahr 2030 zu begrenzen,
- Aufbau einer staatlich subventionierten privaten kapitalgedeckten Altersvorsorge, womit man die Niveauabsenkung bei der umlagefinanzierten gesetzlichen Rente ausgleichen zu können glaubte,
- Verbesserungen bei der betrieblichen Altersversorgung,
- Kürzung der Witwen- und Witwerrenten von 60% auf 55% der Rente der oder des Verstorbenen (allerdings nur dann, wenn beide Ehegatten nach 1961 geboren sind),
- Einführung der → Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (vgl. Kapitel I, Unterkapitel 5.6).

Das Rentenniveau wurde durch Einfügung des → Riester-Faktors in die damals noch bestehende nettolohnbezogene → Rentenanpassungsformel gesenkt. Die Wirkung dieses Faktors besteht darin, dass die freiwilligen Vorsorgebeiträge bei der Berechnung der jährlichen Rentenanpassungen vom Bruttolohn abgezogen werden, so als handele es sich um Pflichtbeiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung. Dies ist eine offenkundige Manipulation, die keiner inneren Logik folgt, sondern lediglich dazu dient, zu niedrigeren Anpassungssätzen zu kommen. Im Übrigen wurde die Rentenanpassungsformel bereits drei Jahre später durch das »Nachhaltigkeitsgesetz« erneut zu Lasten der Rentnerinnen und Rentner verändert; der »Riester-Faktor« blieb dabei bestehen. Mit dem »Altersvermögensgesetz« wurden darüber hinaus die Rechtsgrundlagen für die Förderung der privaten Altersvorsorge, der sogenannten → Riester-Rente geschaffen, benannt nach dem damaligen Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung Walter Riester (vgl. Unterkapitel 5.8).

Mit der sozialen Grundsicherung sollte in das Rentensystem eine Mindestsicherung mit Einkommensanrechnung eingefügt werden; man hoffte, auf diese Weise die Abschreckungswirkung, die offensichtlich von der → Sozialhilfe auszugehen scheint, vermeiden zu können. Dies konnte jedoch nicht gelingen, weil die Grundsicherung nicht den Rentenversicherungsträgern übertragen, sondern im Wesentlichen bei den Sozialämtern belassen wurde. Empirische Untersuchungen haben gezeigt, dass nach wie vor ein erheblicher Teil der Grundsicherungsberechtigten seinen Leistungsanspruch nicht ausschöpft (vgl. Kapitel II, Unterkapitel 2.8). Mit der sozialen Grundsicherung wurde jedoch in einem wichtigen Punkt eine

nennenswerte Verbesserung erreicht, nämlich dass die Kinder von Alten und Erwerbsgeminderten nicht mehr für deren Grundsicherung zahlen müssen, wie dies früher bei der Sozialhilfe der Fall war.

5.5 Das »RV-Nachhaltigkeitsgesetz«

Das »Gesetz zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung« wurde 2004 beschossen und trat in seinen wesentlichen Teilen am 1. Juli 2005 in Kraft. Es war eigentlich nur eine Nachbesserung des »Altersvermögensgesetzes«, die man für erforderlich hielt, weil sich herausgestellt hatte, dass die bis dahin beschlossenen Kürzungen nicht ausreichen würden, um den Beitragsatz bis 2030 bei 22% zu stabilisieren. Der Gesetzgebung war das Gutachten einer Sachverständigenkommission, der → »Nachhaltigkeitskommission« oder »Rürup-Kommission« vorausgegangen (Nachhaltigkeitskommission 2003), welche von Bundeskanzler Schröder eingesetzt worden war, um die Ministerialbürokratie, die allgemein als »Reformbremse« angesehen wurde, zu umgehen und aus dem Entscheidungsprozess herauszuhalten. Außerdem sollte die Kommission der geplanten Politik Legitimation verschaffen.

Kernstück dieses Gesetzes war die Einfügung des »Nachhaltigkeitsfaktors« in die Rentenanpassungsformel. Damit sollten die Rentenanpassungen bei Veränderung des → Rentnerquotienten – d. h. des Verhältnisses der Zahl der Rentner zur Zahl der Beitragszahler – herabgesetzt werden. Durch diesen Zusatz wurde die Rentenanpassungsformel zu einem extrem komplizierten Gebilde. Ein klares Prinzip für eine faire Lastenverteilung zwischen der Rentner- und der Beitragszahlergeneration ist darin nicht zu erkennen, sondern nur das Bemühen, notfalls entgegen der Logik das erwünschte Ergebnis zu erzwingen.

Die Rentenanpassungsformel des Nachhaltigkeitsgesetzes gilt, von einigen Ausnahmebestimmungen abgesehen, die unter dem Eindruck der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008 und 2009 eingeführt worden waren, bis heute. Berechnungen zu den künftigen Entwicklungen von Beitragsatz und Rentenniveau, die sich auf dieser Grundlage voraussichtlich ergeben werden, finden sich in Kapitel IV, Unterkapitel 1.1.

Rentenanpassungsformel nach dem »Nachhaltigkeitsgesetz« (§68 SGB VI)

1. Die Rentenanpassungsformel hat drei Komponenten, die jeweils wieder aus komplexen Einzelbestandteilen bestehen:

- Der Lohnfaktor bestimmt, dass sich die Rentensteigerungen im Grundsatz nach der Steigerung des durchschnittlichen Bruttolohns des Vorjahres gegenüber dem vorvergangenen Jahr richten. Bestandteil des Lohnfaktors ist ein Korrekturfaktor, mit dessen Hilfe die durchschnittliche Bruttolohnsteigerungsrate der Gesamtwirtschaft auf die Steigerungsrate der versicherungspflichtigen Bruttolöhne der gesetzlichen Rentenversicherung umgerechnet wird; eine direkte Verwendung der Daten der Rentenversicherungsträger ist nicht möglich, weil diese Zahlen erst mit drei Jahren Verzögerung zur Verfügung stehen.
 - Der »Riester-Faktor« soll die Veränderung der Belastung der Arbeitnehmer mit Rentenversicherungsbeiträgen an die Rentner weitergeben. Bei der Veränderung der Beitragsbelastung wird auch der den Versicherten empfohlene vierprozentige Zusatzvorsorgebeitrag mitgerechnet, er wird also wie der Pflichtbeitrag zur gesetzlichen Rentenversicherung behandelt.
 - Der »Nachhaltigkeitsfaktor« dient dazu, die Rentenanpassung zusätzlich nach Maßgabe der Veränderung des »Rentnerquotienten« (des Verhältnisses der Zahl der Rentner zur Zahl der Beitragszahler) zu mindern. Der Nachhaltigkeitsfaktor enthält eine Größe » α «; die bestimmen soll, mit welchem Gewicht die Änderung des Rentnerquotienten (25%) die Rentenanpassung mindern soll; nach der gegenwärtigen Gesetzeslage hat der Faktor α den Wert 0,25, ohne dass es dafür eine inhaltliche Begründung gibt.
2. Die nachstehende Abbildung gibt die Rentenanpassungsformel in ihrer Gesamtheit wieder; sie ist allerdings vereinfacht, weil auf die Darstellung der Berechnung des Rentnerquotienten verzichtet wurde.

$$\frac{ARW_T}{ARW_{T-1}} = \underbrace{\frac{y_{T-1}}{y_{T-2}}}_{\text{Lohnsteigerungsrate des Vorjahres}} \cdot \underbrace{\frac{y_{RV,T-2}/y_{RV,T-3}}{y_{T-2}/y_{T-3}}}_{\text{Korrekturfaktor}} \cdot \underbrace{\frac{1-v_{T-1}-b_{T-1}}{1-v_{T-2}-b_{T-2}}}_{\text{Riesterfaktor}} \cdot \underbrace{\left(\left(1 - \frac{RQ_{T-1}}{RQ_{T-2}} \right) \cdot \alpha + 1 \right)}_{\text{Nachhaltigkeitsfaktor}}$$

Lohnfaktor

Symbole: ARW = Aktueller Rentenwert, y = durchschnittlicher Bruttolohn aus der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, y_{RV} = durchschnittlicher Bruttolohn der Versicherten in der Rentenversicherung, b = Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung, RQ = Rentnerquotient, v = Vorsorgebeitrag (seit 2012 konstant 4%), α = Gewichtungsfaktor für die Änderung des Rentnerquotienten (25%), T = Jahresindex.

3. Diese Rentenanpassungsformel enthält mehrere manipulative, d. h. sachlich nicht begründbare Elemente, die ausschließlich dem Zweck dienen, eine möglichst niedrige Rentenanpassung zu errechnen.
 - Im »Riester-Faktor« wird nicht die Änderung des Beitragssatzes der Arbeitnehmer, sondern des Gesamtbeitragssatzes (einschließlich des Beitragssatzes der Arbeitgeber) rentenanpassungsmindernd angerechnet. Es ist mathematisch nachweisbar, dass dadurch der Anpassungsfaktor kleiner wird, wenn der Beitragssatz wegen der wachsenden Alterslast steigt.
 - Im »Riester-Faktor« wird der erwünschte Beitrag zur freiwilligen kapitalgedeckten Zusatzvorsorge rentenanpassungsmindernd angerechnet, als ob dieser Beitrag obligatorisch wäre. Es ist mathematisch nachweisbar, dass der »Riester-Faktor« dadurch dauerhaft kleiner wird, und zwar auch dann, wenn der Vorsorgesatz unverändert bei 4 % bleibt.
 - Die Kosten der wachsenden »Alterslast« werden doppelt rentenanpassungsmindernd angerechnet, und zwar zum einen durch die Berücksichtigung des wachsenden Beitragssatzes im Rahmen des »Riester-Faktor«, zum anderen zusätzlich durch den »Nachhaltigkeitsfaktor«.
 - Durch den willkürlich gegriffenen Parameter » α « im »Nachhaltigkeitsfaktor« sind weitere Möglichkeiten der Manipulierung der Rentenanpassungen nach unten programmiert.

Die Anpassung des → Aktuellen Rentenwerts ist im Übrigen keineswegs nur für die Rentnerinnen und Rentner von Bedeutung, sondern auch für die Höhe der Rentenanswartschaften der heutigen jüngeren Versicherten. Die Rentenbeiträge von heute begründen eine Anwartschaft, deren gegenwärtiger Wert – d. h. das, was an Rente gezahlt würde, wenn der Versicherungsfall heute einträte – durch den heutigen Aktuellen Rentenwert bestimmt wird. Wie viel diese Anwartschaft dann beim tatsächlichen Rentenbeginn wert sein wird, hängt von den Rentenanpassungen der Zwischenzeit ab. Dieser Zusammenhang ist eigentlich trivial; trotzdem wird er häufig vernachlässigt, was zu unsinnigen Schlüssen führt. So wurde z. B. das 2004 verabschiedete »Nachhaltigkeitsgesetz« damit begründet, dass die Einführung des »Nachhaltigkeitsfaktors« in die Rentenanpassungsformel, durch den die künftigen Rentenerhöhungen gebremst werden sollten, im Interessen der jüngeren Beitragszahlergeneration liege; das war aber falsch, denn dabei wurde vernachlässigt, dass damit nicht nur die Renten der gegenwärtigen Rentnergeneration, sondern auch die künftigen Renten der Beitragszahler geschmälert wurden (vgl. hierzu Ebert 2012, S. 325–334).

5.6 Das »Alterseinkünftegesetz«

Das »Gesetz zur Neuordnung der einkommensteuerrechtlichen Behandlung von Altersvorsorgeaufwendungen und Altersbezügen« wurde 2004 verabschiedet und trat zum 1. Januar 2005 in Kraft. Es handelt sich eigentlich nicht um einen Bestandteil des Rentenreformprogramms der rot-grünen Bundesregierung, sondern um ein Steuerreformgesetz, das notwendig geworden war, weil das Bundesverfassungsgericht die unterschiedliche Einkommensbesteuerung bei gesetzlichen Renten und Leistungen aus der → Beamtenversorgung für verfassungswidrig erklärt hatte. Trotzdem hatte es erhebliche Auswirkungen auf die gesetzliche Rentenversicherung:

- Vor der Reform galt die »vorgelagerte Besteuerung«, d. h. die Rentenversicherungsbeiträge der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer unterlagen zu einem erheblichen Teil der Einkommenssteuer, während die Renten weitgehend steuerfrei blieben.
- Stattdessen gibt es jetzt die »nachgelagerte Besteuerung«: Die Arbeitnehmerbeiträge werden vollständig von der Einkommensbesteuerung freigestellt; dafür werden die Renten (von den üblichen Freibeträgen abgesehen) voll besteuert.
- Der Übergang vom alten zum neuen Zustand geschieht gleitend in einer 35-jährigen Übergangsphase. Für jeden Jahrgang von Rentnerinnen und Rentnern, die neu in den Ruhestand gehen, erhöht sich der Anteil ihrer Renten, der der Einkommenssteuer unterliegt, und zwar beginnend mit 50% für den Rentenzugang 2005 bis 100% für die Rentenzugänge ab 2040.

Mit Blick auf die Auswirkungen des neuen Besteuerungssystems sind folgende Aspekte von besonderem Interesse:

- Das → Nettorentenniveau wird auf jeden Fall sinken, weil der Zähler – die → Standardrente nach Abzug der von den Rentnern gezahlten Steuern und Sozialbeiträge – kleiner und der Nenner – der durchschnittliche Nettolohn – größer wird. Dieser Niveausenkungseffekt entsteht zusätzlich zu den Auswirkungen, die sich bereits aus der abgebremsten Rentendynamik nach dem Altersvermögensgesetz und dem Nachhaltigkeitsgesetz ergeben.
- Im Verhältnis zwischen gleichzeitig lebenden Altersgruppen (also den heutigen Rentnerinnen und Rentnern und den heute lebenden Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern) verschiebt sich die Steuerlast zugunsten der Jüngeren und zulasten der Älteren.
- Innerhalb des Lebensverlaufs der einzelnen Versicherten verschiebt sich die Steuerlast von der Erwerbs- in die Altersphase. Wegen der → Progression ist die Steuerersparnis in der Erwerbsphase höher als die Mehr-

belastung im Alter. Über das gesamte Leben hinweg ergibt sich ein Steuerentlastungseffekt; von diesem Steuerentlastungseffekt profitieren allerdings hauptsächlich die Bezieherinnen und Bezieher höherer Einkommen, während die unteren Einkommensgruppen davon nur einen geringen oder gar keinen Vorteil haben.

- In einer sehr langen Übergangsphase – streng genommen bis die letzte vor 2040 erstmals bewilligte Rente aus dem Rentenbestand ausgeschieden ist – werden die Rentnerinnen und Rentner nicht einheitlich besteuert, sondern jeder Jahrgang mit einem anderen Besteuerungsanteil. Deswegen macht es keinen Sinn mehr, ein für alle Rentnerjahrgänge gleichermaßen repräsentatives Nettorentenniveau zu berechnen.

5.7 Die Erhöhung der Regelaltersgrenze

Das »Gesetz zur Anpassung der Regelaltersgrenze an die demografische Entwicklung und zur Stärkung der Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung« wurde 2007 beschlossen und trat 2008 in Kraft. Dieses Gesetz fällt also nicht mehr in die Verantwortung der rot-grünen, sondern der ab 2005 regierenden großen Koalition aus CDU/CSU und SPD. Kernstück ist die Erhöhung der → Regelaltersgrenze vom 65. auf das 67. vollendete Lebensjahr:

- Die Erhöhung der Regelaltersgrenze hat 2012 begonnen; für die Versicherten des Jahrgangs 1947 wurde sie um einen Monat erhöht.
- Für jeden Folgejahrgang steigt die Regelaltersgrenze jeweils um einen weiteren Monat. Für den Jahrgang 1958 wird dann die Regelaltersgrenze 66 gelten; dies wird im Jahr 2024 der Fall sein, wenn er das 66. Lebensjahr vollenden wird.
- Für die jüngeren Jahrgänge ab 1959 erhöht sich die Regelaltersgrenze jeweils um zwei Monate pro Kalenderjahr. Für die Jahrgänge 1964 und jünger wird dann die Regelaltersgrenze 67 gültig sein.
- Der gesamte Prozess wird im Jahr 2031 abgeschlossen sein, wenn der Jahrgang 1964 das 67. Lebensjahr vollenden wird.

Bei der Erhöhung der Regelaltersgrenze wurde – besonders um den Gewerkschaften die Verlängerung der Lebensarbeitszeit schmackhaft zu machen – eine Ausnahme zugelassen, nämlich die »Altersrente für besonders langjährig Versicherte«. Dies bedeutet, dass nach mindestens 45 → Versicherungsjahren⁶ weiterhin eine abschlagsfreie Altersrente mit Vollendung des 65. Lebensjahres möglich ist. Diese in weiten Bevölkerungskreisen recht populäre Regelung ist aber, genauer betrachtet, ein Verstoß gegen den Grundsatz der Beitragsgerechtigkeit.⁷

5.8 Die Förderung der privaten und betrieblichen Altersvorsorge

Der Grundgedanke der rot-grünen Rentenreformen ist bereits deutlich geworden: Das 1957 geschaffene Rentensystem sollte durch ein neues zweistufiges, teilprivatisiertes Mischsystem ersetzt werden. Dazu sollten die Beiträge und Leistungen in der gesetzlichen Rentenversicherung allmählich heruntergefahren und als Kompensation die kapitalgedeckte Zusatzvorsorge ausgebaut werden.

Die als selbstverständlich einkalkulierte Voraussetzung war dabei, dass das →Kapitaldeckungsverfahren eine wesentlich bessere →Rendite abwerfen würde als das →Umlageverfahren und dass es ermöglichen würde, die weiterhin angestrebten alterssicherungspolitischen Ziele – Lebensstandardsicherung und Schutz vor →Altersarmut – mit deutlich geringerem Aufwand an Beitragszahlungen zu erreichen.

Die erste und wichtigste Grundsatzentscheidung, die in diesem Zusammenhang von der rot-grünen Regierung getroffen wurde, bestand darin, die kapitalgedeckte Zusatzvorsorge der freiwilligen Initiative zu überlassen. Walter Riester, früher stellvertretender Vorsitzender der IG Metall und ab Ende Oktober 1998 Bundesarbeitsminister, wollte ursprünglich einen anderen Weg gehen; er wollte den Abschluss von →Tarifverträgen über Zusatzvorsorge fördern. Als er dafür bei den Gewerkschaften keine Unterstützung fand, propagierte er eine obligatorische Zusatzrente; das hätte bedeutet, dass die rentenversicherungspflichtig Beschäftigten verpflichtet worden wären, einen zusätzlichen Altersvorsorgevertrag abzuschließen, es sei denn sie hätten eine betriebliche Altersversorgung nachweisen können.

Als diese Idee im Juni 1999, kaum bekannt geworden, auf breite – im Wesentlichen von der Bild-Zeitung angetriebene – öffentliche Ablehnung stieß, ließ Riester sie fallen und macht nie mehr einen Versuch, sie wieder ins Spiel zu bringen. Auf diese Weise war, ohne dass es darüber eine breite und fachlich fundierte Diskussion gegeben hätte, entschieden, dass es den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer überlassen werden sollte, sich für ein auf dem Markt angebotenes Altersvorsorgeprodukt zu entscheiden, und dass sie dafür eine staatliche finanzielle Förderung erhalten sollten. Auch die Idee, die Arbeitgeber – wie in der Schweiz – gesetzlich dazu zu verpflichten, für alle Beschäftigten eine betriebliche Altersversorgung einzurichten, wurde nicht weiter diskutiert.

Mit dem »Altersvermögensgesetz« (vgl. Unterkapitel 5.4) wurde die Rechtsgrundlage für die private und betriebliche Zusatzvorsorge geschaffen. Sie bestand im Wesentlichen aus folgenden Elementen:

1. Schaffung eines Rechtsanspruchs auf Förderung der privaten Vorsorge, und zwar auf zwei möglichen Förderungswegen: als → Altersvorsorgezulage oder als Steuervergünstigung,
2. Definition von Mindestanforderungen und Einführung eines Zertifizierungsverfahrens für diese staatliche Förderung,
3. Förderung der → Entgeltumwandlung im Rahmen der betrieblichen Altersversorgung.

Bei der Entgeltumwandlung handelt es sich um einen Lohnverzicht des Arbeitnehmers zugunsten einer Betriebsrentenzusage des Arbeitgebers. Diese bereits früher in gewissem Umfang praktizierte Form der Altersvorsorge wurde durch zwei Bestimmungen attraktiv gemacht:

- Zum einen wurde ein Rechtsanspruch auf Entgeltumwandlung eingeführt; d. h., wenn ein Arbeitnehmer eine Betriebsrentenzusage fordert und bereit ist, dafür auf Lohn zu verzichten, dann muss der Arbeitgeber dem stattgeben.
- Zum anderen wurden die umgewandelten Entgelte von der → Sozialversicherungspflicht freigestellt; d. h. auf die für den Aufbau einer Betriebsrente verwendeten Lohnbestandteile müssen keine Renten-, Kranken-, Pflege- und Arbeitslosenversicherungsbeiträge gezahlt werden. Ursprünglich war die Beitragsfreiheit bis Ende 2008 befristet, sie wurde aber später von der großen Koalition zum Dauerzustand gemacht.

Von der Entgeltumwandlung und den damit verbundenen Problemen wird in Kapitel IV noch die Rede sein.

Förderung der privaten Altersvorsorge (»Riester-Förderung«)

1. **Förderungsberechtigter Personenkreis:** im Prinzip alle, die direkt oder indirekt von der Senkung des Rentenniveaus der gesetzlichen Rentenversicherung betroffen sind.
 - 1.1. **Unmittelbar Förderungsberechtigte** (erfüllen die Voraussetzungen in eigener Person):
 - alle Pflichtversicherten der gesetzlichen Rentenversicherung einschließlich der RV-pflichtigen Selbstständigen und anderer Personengruppen,
 - Beamte,
 - Pflichtversicherte der → Alterssicherung der Landwirte,
 - Erwerbsminderungsrentnerinnen und -rentner,
 - Arbeitslose, die nur wegen der Einkommensanrechnung keine Grundsicherung erhalten.
 - 1.2. **Mittelbar Förderungsberechtigte:** Ehegatten von unmittelbar Förderungsberechtigten.

2. **Geförderte Vorsorgeprodukte:**

- private Rentenversicherungen (mit Rentenzahlung bis zum Lebensende),
- Fondssparpläne (Investmentfonds) in Kombination mit Auszahlungsplänen (feste – nicht versicherungsmathematisch kalkulierte – Jahres- oder Monatszahlungen in gleichbleibender oder steigender Höhe; spätestens ab dem 85. Lebensjahr muss eine lebenslange Rente gezahlt werden),
- Banksparpläne in Kombination mit Auszahlungsplänen (wie bei Fondssparplänen),
- Bausparen und selbstgenutztes Wohneigentum.

3. **Voraussetzungen für die Förderung:** Die geförderten Vorsorgeprodukte bedürfen der amtlichen Zertifizierung und müssen folgende Bedingungen erfüllen:

- lebenslange Altersversorgung, die nicht vor dem 62. Lebensjahr beginnt; zusätzliche Absicherung im Hinterbliebenen- und Erwerbsminderungsfall ist möglich,
- Berechnung unabhängig vom Geschlecht,
- Garantie der eingezahlten Beiträge (beim Rentenbeginn müssen die Sparerinnen und Sparer mindestens ihre Altersvorsorgebeiträge abzüglich der vom Anbieter in Rechnung gestellten Kosten zurückerhalten); eine Mindestverzinsung wird allerdings nicht verlangt,⁸
- gleichmäßige Verteilung der Abschluss- und Vertriebskosten mindestens auf die ersten fünf Vertragsjahre oder Abzug dieser Kosten als Prozentsatz von den Altersvorsorgebeiträgen während der gesamten Ansparphase,
- Möglichkeit des Ruhenlassens und der Kündigung des Vertrags sowie Auszahlung des gebildeten Kapitals zum Erwerb selbstgenutzten Wohnungseigentums.

Die Zertifizierung und Zulassung beschränkt sich auf die formalen gesetzlichen Kriterien und beinhaltet keine Qualitätsprüfung (also z. B. nicht bezüglich der Rendite oder der Höhe der vom Kunden zu tragenden Kosten).

4. **Förderung der privaten Altersvorsorge:** Es sind zwei Formen der Förderung zu unterscheiden:

- Altersvorsorgezulage: fester Zahlbetrag unabhängig vom zu versteuernden Einkommen,
- Abzug vom zu versteuernden Einkommen als Sonderausgabe (Förderung steigt mit wachsendem zu versteuerndem Einkommen).

4.1. **Altersvorsorgezulage:**

4.1.1. Höhe der Altersvorsorgezulage:

- Grundzulage 154 Euro/Jahr (ab 2018 erhöht auf 175 Euro),
- Kinderzulage 185 Euro/Jahr, für ab 2008 geborene Kinder 300 Euro.

- 4.1.2. Erforderlicher Mindestbeitrag (als Voraussetzung für die Zulage):
- 4% des Bruttolohns, maximal 2100 Euro/Jahr, mindestens 60 Euro/Jahr,
 - abzüglich der Zulage (die Zulage mindert die netto aufzubringende Sparsumme),
 - für mittelbar Förderungsberechtigte gilt der Mindestbeitrag als entrichtet, wenn der Ehegatte den vollen Mindestbetrag (nach Abzug der Zulagen für beide Ehegatten) geleistet hat,
 - anteilige Kürzung der Zulage, wenn nicht der volle Mindestbeitrag eingezahlt wird.
- 4.2. **Steuerliche Förderung der privaten Altersvorsorge:**
- 4% des Bruttolohns, maximal 2100 Euro/Jahr, können als Sonderausgabe vom zu versteuernden Einkommen abgezogen werden.
 - Bei Zusammenveranlagung können beide Ehegatten diesen Steuerabzug geltend machen (zusammen bis maximal 4200 Euro).
 - Der steuerliche Sonderausgabenabzug kommt nur dann zum Zuge, wenn der Steuervorteil die Zulage übersteigt.

Zusammenfassung

Der Bruch des Generationenvertrags

1. Der mit der Rentenreform von 1957 geschaffene Generationenvertrag wurde in Deutschland mehrere Jahrzehnte lang von einem breiten gesellschaftlichen Konsens getragen. Er wurde zum Symbol des deutschen Sozialstaats und der sozialen Marktwirtschaft.
2. Trotzdem erlebte das traditionelle Rentensystem gegen Ende der 1990er Jahre eine massive Vertrauenskrise. Die rot-grüne Bundesregierung schaffte es in der alten Form ab und ersetzte es durch ein duales, teilprivatisiertes System. Dieses setzt sich aus dem mit deutlich reduziertem Leistungsniveau fortexistierenden Umlagesystem und einer darauf aufbauenden freiwilligen kapitalgedeckten (privaten oder betrieblichen) Zusatzvorsorge zusammen.
3. Dadurch wurden die Ansprüche derer, die bis dahin im Vertrauen auf das alte System Beiträge eingezahlt hatten, nachträglich entwertet. Dies kam einem zwar nicht plötzlichen, aber schleichen den Bruch des Generationenvertrags gleich.
4. Es gibt zwei einander entgegengesetzte Erklärungsversuche dafür, wie es zum Bruch des Generationenvertrags kommen konnte:

- Unabweisbarer Sachzwang: Das umlagefinanzierte System habe von Anfang an auf unerfüllbaren Versprechungen beruht und konnte nicht anders stabilisiert werden.
 - Durchsetzung von Kapitalinteressen: Das eigentlich intakte Rentensystem sei auf Betreiben der Finanzwirtschaft und der meinungsführenden »neoliberalen« Ökonomen zerstört worden.
5. Diese beiden Erklärungsversuche sind in ihrer extremen Form falsch. Die Erklärung liegt vielmehr im Zusammentreffen zweier Faktoren, nämlich
 - der in der Tat bestehenden Herausforderung, die sich aus dem steigenden Altenanteil an der Bevölkerung ergibt, und
 - einer Akzeptanz- und Vertrauenskrise des traditionellen Sozialstaats, die Folge tiefgreifender gesellschaftlicher Veränderungen, die zur Erosion der kollektiven Solidarität geführt haben, war.
 6. Die rot-grünen Rentenreformen waren (ebenso wie die »Agenda 2010«) auch eine Antwort auf die Mitte der 1990er Jahre einsetzende Krisenstimmung in Deutschland. Durch »aktivierende Sozialpolitik«, Senkung der »Lohnnebenkosten« und Übertragung von Staatsaufgaben auf den Markt sollte eine neue wirtschaftliche Dynamik in Gang gesetzt werden. Dadurch sollten die wirtschaftliche Stagnation und die verfestigte Langzeitarbeitslosigkeit bekämpft und der befürchtete Verlust der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft abgewendet werden.
 7. Die Umgestaltung des Rentensystems vollzog sich in einer Reihe von Gesetzen, die in der Mehrzahl von der 1998 bis 2005 regierenden rot-grünen Koalition verantwortet wurden, aber schon unter der schwarz-gelben Koalition begonnen hatten und von der großen Koalition 2005 bis 2009 fortgesetzt wurden:
 - »Wachstums- und Beschäftigungsförderungsgesetz«,
 - Rentenreform 1999,
 - Reform der Erwerbsminderungsrenten,
 - »Altersvermögensgesetz« mit der Reduzierung des gesetzlichen Rentenniveaus, der Etablierung der »Riester-Rente« und der Förderung der Entgeltumwandlung in der betriebliche Altersversorgung,
 - »Nachhaltigkeitgesetz« mit einer weiteren Reduktion des gesetzlichen Rentenniveaus,
 - Gesetz zur Heraufsetzung der Regelaltersgrenze von 65 auf 67 Jahre.

IV. Das teilprivatisierte Rentensystem – Bilanz der rot-grünen Reformen¹

Die rot-grünen Rentenreformen beruhten auf zwei Grundprinzipien:

1. Partieller Wechsel des Finanzierungssystems: Der eine (größere) Teil der Alterssicherung, nämlich die gesetzliche Rentenversicherung, wird weiterhin im → Umlageverfahren, der andere (kleinere) im Kapitaldeckungsverfahren finanziert.
2. Teilprivatisierung der Alterssicherung: Der im → Kapitaldeckungsverfahren finanzierte Teil der Alterssicherung wird nicht in Regie der Rentenversicherungsträger oder des Staats durchgeführt, sondern dem freien Markt, d. h. der Finanzwirtschaft, überlassen.

Die Verbindung dieser beiden Grundprinzipien war keineswegs logisch zwingend. Man hätte das staatliche Rentensystem durchaus teilweise auf das Kapitaldeckungsverfahren umstellen können, ohne diesen kapitalgedeckten Teil zu privatisieren; so ist es z. B. bei der schwedischen Rentenreform von 1999 geschehen (vgl. Haupt/Kluth 2012). Das Finanzierungssystem teilweise umzustellen, ist also das eine, einen wesentlichen Teil der Alterssicherung der privaten → Finanzwirtschaft zu überlassen, ist das andere. Bei der Reform wurde aber stillschweigend vorausgesetzt, dass Kapitaldeckungsverfahren und Privatisierung einfach gleichgesetzt werden können.

Aus den beiden eben genannten Prinzipien – Teilumstellung auf das Kapitaldeckungsverfahren und Teilprivatisierung – ergaben sich die bereits geschilderten wesentlichen Reformelemente:

1. Reduktion des → Rentenniveaus in der umlagefinanzierten gesetzlichen Rentenversicherung auf einen eingestandenermaßen sozialpolitisch unzureichenden Wert,
2. Schließung der dadurch entstehenden Lücke durch den Aufbau einer zusätzlichen kapitalgedeckten Altersvorsorge, und zwar entweder in Gestalt einer betrieblichen Altersversorgung (sogenannte zweite Säule) oder einer private Zusatzvorsorge (sogenannte dritte Säule),

3. Freiwilligkeit der zusätzlichen kapitalgedeckten Altersvorsorge,
4. finanzielle Förderung der freiwilligen Vorsorge (anstelle von privater oder betrieblicher Vorsorgepflicht),
5. Sicherstellung der zusätzlichen kapitalgedeckten Altersvorsorge durch den Wettbewerb zwischen den privaten Anbietern auf dem → Kapitalmarkt: Der Staat stellt weder selbst ein kapitalgedecktes Alterssicherungssystem zur Verfügung noch trifft er unter den privaten Vorsorgeprodukten eine Auswahl. Er beschränkt sich vielmehr auf die Festlegung allgemeiner, formaler Mindestbedingungen. Der Gesetzgeber ist also von der Annahme ausgegangen, dass er keine Verantwortung für die Qualität der kapitalgedeckten Zusatzvorsorge zu übernehmen brauche, weil der Wettbewerb am Markt automatisch für effiziente Vorsorgeprodukte zu fairen Preisen Sorge.

Durch diese Reformen wurde der traditionelle sozialstaatliche Generationenvertrag (vgl. Kapitel I, Unterkapitel 1) der Bundesrepublik Deutschland durch etwas Neues ersetzt, nämlich durch ein teilprivatisiertes Rentensystem, eine Mischkonstruktion aus umlagefinanzierter gesetzlicher Rentenversicherung und kapitalgedeckter privater und betrieblicher Vorsorge. Dieses Novum verbindet sich mit dem Namen von Walter Riester, dem Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, unter dessen Verantwortung die entscheidende Weichenstellung vollzogen wurde. Kennzeichnend für dieses teilprivatisierte Rentensystem ist, dass ein wesentliches Element der traditionellen sozialstaatlichen Sozialpolitik, nämlich die vom Staat organisierte kollektive Solidarität, zugunsten der individuellen Eigenverantwortung zurückgedrängt worden ist. Traditionell war die betriebliche und private Altersvorsorge eine gern gesehene Ergänzung zur gesetzlichen Alterssicherung; nunmehr wurde sie zu einer tragenden Säule und sozusagen zu einem funktional notwendigen Bestandteil der staatlichen Alterssicherungspolitik selbst. Dies war ein tiefer Einschnitt von grundsätzlicher Bedeutung, auch wenn sich einige der Beteiligten heute bemühen, den Eindruck eines schroffen Bruchs mit dem traditionellen Generationenvertrag abzumildern und stattdessen mehr den Gedanken der Kontinuität zu betonen (Rürup 2012, S. 36, Riester 2012).

Das teilprivatisierte Rentensystem war mit einem großen Versprechen verbunden: Die ursprünglichen Ziele des traditionellen Generationenvertrags, die nach der damals vorherrschenden Meinung wegen der wachsenden → Alterslast im bestehenden System nicht mehr verwirklicht werden konnten, sollten keineswegs aufgegeben, sondern lediglich auf neuen Wegen besser erreicht werden.

Am 26. Januar 2001 wurde das erste dieser bahnbrechenden Reformgesetze (das sogenannte → Altersvermögensgesetz) vom Deutschen Bundes-

tag beschlossen. Nach mittlerweile mehr als 15 Jahren ist es möglich und notwendig, Bilanz zu ziehen, zumal inzwischen in einer breiten Öffentlichkeit diskutiert wird, ob die Reform gescheitert ist und rückabgewickelt werden muss. Bis vor Kurzem beschränkte sich diese Kritik auf eine kleine Fraktion von gewerkschaftsnahen sozialpolitischen Traditionalisten, inzwischen ist sie aber auch im bürgerlichen und konservativen Lager zu hören.²

Der Erfolg oder Misserfolg der Reformen ist in erster Linie an den Zielen zu messen, die damit erreicht werden sollten:

1. Das Gesamtversorgungsniveau aus gesetzlicher Rente plus privater oder betrieblicher Zusatzvorsorge sollte langfristig das damals erreichte → Rentenniveau nicht unterschreiten. Das Prinzip der Lebensstandardsicherung sollte also nicht preisgegeben, sondern nur mit anderen Mitteln erreicht werden.
2. Dies sollte mit einer im Verhältnis zum traditionellen System deutlich niedrigeren Beitragsbelastung für Arbeitgeber und Versicherte möglich sein.
3. Die Altersarmut sollte nicht ansteigen.
4. Das neue System sollte größere Sicherheit gegenüber ökonomischen Krisen bieten als das bis dahin bestehende.

1 Die umlagefinanzierte Rentenversicherung im teilprivatisierten Rentensystem

Die gesetzliche Rentenversicherung ist nach der Teilprivatisierung nur noch ein Teilsystem neben der freiwilligen kapitalgedeckten Zusatzvorsorge. Aber sie bleibt dennoch das wichtigste und deshalb müssen die Auswirkung auf dieses Teilsystem als Erstes analysiert werden, wenn eine Bilanz der rot-grünen Reformen gezogen werden soll. Wir müssen folglich versuchen, die langfristige Wirkung des → Altersvermögensgesetzes und des → Nachhaltigkeitsgesetzes auf die Entwicklung des Beitragssatzes und des Rentenniveaus (vgl. den Kasten, S. 156) in der gesetzlichen Rentenversicherung abzuschätzen.

Die folgenden Ausführungen stützen sich zunächst auf eine eigene Langfristprojektion für die Finanzen der gesetzlichen Rentenversicherung, die auf dem Zahlenwerk des → Rentenversicherungsberichts 2017 der Bundesregierung beruht.³ Anschließend wird ein Blick auf die Berechnungen anderer Autoren sowie der Deutschen Bundesbank geworfen, die im Prinzip zu ähnlichen Einschätzungen kommen.

Bei solchen Rechnungen müssen naturgemäß Annahmen über die Zukunft getroffen werden, z. B. über die Bevölkerungsentwicklung einschließlich der Migration oder der Veränderung der Lebenserwartung und über die Entwicklung des Arbeitsmarkts und des Erwerbsverhaltens. Außerdem weiß man nicht, in welchem Sinne sich die Gesetze künftig ändern werden; dies betrifft nicht nur das Rentenrecht, sondern auch viele weitere Bereiche, wie das Steuerrecht, die ebenfalls von großem Einfluss sein können. So ist man bei solchen Berechnungen dazu gezwungen, mit der Hypothese, dass alle Rahmenbedingungen in Zukunft konstant bleiben werden, zu arbeiten, wohlwissend, dass sie falsch ist. Die weitere Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung im eigentlichen Sinne quantitativ zu prognostizieren, ist daher streng genommen unmöglich. Dennoch sind solche Rechnungen nicht vollkommen sinnlos, denn sie werfen ein Licht auf Trends, mit denen man auf jeden Fall rechnen sollte. Man kann es auch so ausdrücken: Dass es so oder so ähnlich kommen wird, wie vorausberechnet, ist nicht sicher, sondern allenfalls nicht ganz unwahrscheinlich. Dass es aber völlig anders kommen wird, ist noch unwahrscheinlicher.

1.1 Langfristige Projektion von Beitragssatz und Rentenniveau

Mit den Reformen wurden zwei eher mittelfristige Zielwerte verbunden:

- Der Beitragssatz, der 2001 bei 19,1% lag und heute (2018) 18,6% beträgt, sollte bis 2020 nicht über 20% und bis 2030 nicht über 22% steigen.
- Das sogenannte → Sicherungsniveau vor Steuern (2017 bei 48,2%⁴) sollte bis 2020 nicht unter 46% und bis 2030 nicht unter 43% absinken⁵.

Was bedeutet »Rentenniveau«?

1. Das »Rentenniveau« ist eine Maßzahl, die in der Berichterstattung der Bundesregierung und in der öffentlichen Diskussion verwendet wird, um zum Ausdruck zu bringen, in welchem Ausmaß das Arbeitseinkommen im Alter durch die gesetzliche Rente abgesichert wird. Zugleich dient das Rentenniveau auch als sozialpolitischer Zielwert; d. h., es soll die Aufgabe der Rentenpolitik sein, ein bestimmtes Rentenniveau zu erreichen.
2. Entgegen dem Wortsinn (»Niveau« = Höhe) bezeichnet das Rentenniveau nicht die absolute Höhe der Rente, sondern ein Verhältnis, nämlich das zwischen der Rente, die ein Durchschnittsverdiener in der gesetzlichen Rentenversicherung nach langer Beitragszahlung erreichen kann, und dem Durchschnittslohn.

3. Dabei wird die in der gesetzlichen Rentenversicherung nach langer Beitragszahlung erreichbare Rente durch die »Standardrente« abgebildet. Dies ist die Rente, die sich aus 45 Jahren Beitragszahlung entsprechend dem jeweiligen durchschnittlichen Bruttolohn und dem Beitragssatz des betreffenden Jahres ergibt; die Standardrente entspricht somit 45 → Entgeltpunkten. Welcher Geldbetrag der so berechneten Standardrente entspricht, ergibt sich aus dem jeweiligen → Aktuellen Rentenwert. Im 2. Halbjahr 2017 betrug er in den westlichen Bundesländern 31,03 Euro, woraus sich eine Standardrente von 1 396,35 Euro pro Monat bzw. 16 756,20 Euro im Jahr ergab; in den ostdeutschen Bundesländern lag er bei 29,60 Euro und die Standardrente bei 1 336,05 Euro pro Monat bzw. 16 032,60 pro Jahr.⁶
4. Das so errechnete Rentenniveau ist demnach nicht statistisch gemessen, sondern theoretisch konstruiert. Es vergleicht nicht die empirisch erfasste durchschnittliche Rente mit dem durchschnittlichen Arbeitseinkommen, sondern stellt lediglich die *fiktive* Standardrente einer *fiktiven* Beitragsleistung gegenüber. Diese Betrachtung bildet nicht das tatsächliche Geschehen in der gesetzlichen Rentenversicherung ab und erlaubt keine Aussage über die Höhe der tatsächlich gezahlten Renten oder über das Verhältnis der individuellen Renten zu den zuvor bezogenen individuellen Arbeitseinkommen.
5. Vor allem darf das Rentenniveau keinesfalls so verstanden werden, als hätte der Durchschnittsverdiener nach 45 Beitragsjahren automatisch x% seines letzten Lohns als Rente zur Verfügung. Das ist allein schon deshalb nicht möglich, weil viele Rentnerinnen und Rentner keine 45 Beitragsjahre erreichen; in der Realität bleiben mehr als die Hälfte unter diesem Wert (Männer 51 %, Frauen 89 %, insgesamt 71 %⁷).
6. Das Rentenniveau kann auch die interne Differenzierung innerhalb des Rentenbestands nicht wiedergeben. Es sagt nichts darüber aus, ob die Rentnerinnen und Rentner und, wenn ja, wie viele von ihnen die im Rentenniveau zum Ausdruck gebrachte Relation von Rente und Arbeitslohn erreichen oder nicht.
7. Im Rentenniveau kommt nur ein Teilausschnitt des Leistungsrechts der gesetzlichen Rentenversicherung zum Ausdruck, nämlich derjenige, der die Rentenberechnung bei gegebener Zahl von → Entgeltpunkten betrifft. Andere Aspekte, die genauso entscheidend dafür sind, in welchem Umfang die gesetzliche Rente den Lebensstandard im Alter absichert, werden nicht abgebildet, vor allem nicht die Anspruchsvoraussetzungen, die für den Bezug der Altersrente erfüllt sein müssen (→ Altersgrenze, → Wartezeiten), zusätzliche Renten (bei Erwerbsminderung oder im Hinterbliebenenfall), Anerkennung von → Kindererziehungszeiten, Leistungen des → sozialen

Ausgleichs (z. B. → Zurechnungszeiten, → Ausfallzeiten bei Arbeitslosigkeit oder Krankheit) und Sonderregelung bei der Rentenberechnung (→ Rente nach Mindestentgeltpunkten).

8. Das Rentenniveau als fiktive Rechengröße kann auch keine Auskunft über den Umfang geben, in dem die Versicherten tatsächlich Rentenanwartschaften erwerben. Die Auswirkungen von Lücken in den Erwerbsbiografien (z. B. infolge von Arbeitslosigkeit, Kindererziehungspausen, geringfügiger Beschäftigung oder Teilzeitarbeit) werden im Rentenniveau nicht sichtbar.

9. Für die Berechnung des Rentenniveaus gibt es mehrere Varianten. Dabei werden von der Standardrente sowie vom Durchschnittslohn in unterschiedlicher Weise Abzüge vorgenommen, sodass sich je nach Variante unterschiedliche Zahlenwerte für das Rentenniveau ergeben:

a) »Bruttorentenniveau«: Standardrente (Rente eines Durchschnittsverdieners nach 45 Beitragsjahren bzw. Rente mit 45 Entgeltpunkten) in Prozent des durchschnittlichen Bruttolohns⁸ des betreffenden Jahres.

Das Bruttorentenniveau berücksichtigt weder bei den Rentnern noch bei den Arbeitnehmern die zu zahlenden Steuern und Sozialversicherungsbeiträge, wodurch seine Aussagekraft stark eingeschränkt wird. Dies ergibt vor allem dann ein schiefes Bild, wenn der Rentenversicherungsbeitrag im Lauf der Zeit erhöht werden muss; dann bleibt das Bruttorentenniveau unverändert, obwohl sich eine Einkommensumverteilung von den Aktiven zu den Rentnern vollzieht.

b) »Nettorentenniveau«: Standardrente abzüglich der auf eine Standardrente entfallenden Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung (aber ohne etwaige von den Rentnern zu zahlende Einkommenssteuer) im Verhältnis zum durchschnittlichen Nettolohn.⁹

Diese Berechnungsmethode wandte die Bundesregierung zuletzt im Rentenversicherungsbericht 2002 an. Dass sie danach nicht mehr verwendet wurde, entsprach dem rentenpolitischen Kurswechsel, bei dem das bis dahin offizielle Ziel eines Nettorentenniveaus von 70% aufgegeben wurde.

Davon abgesehen ist die Berechnung eines Nettorentenniveaus heute auch wegen der 2006 eingeführten Neuregelung der Rentenbesteuerung nicht mehr sinnvoll: Weil die Renten schrittweise der Vollbesteuerung unterworfen werden, wird in der Übergangszeit bis 2040 jeder neue Rentnerjahrgang höher besteuert als der vorausgegangene, sodass es keine für alle Rentnerinnen und Rentner gleichermaßen geltende Berechnung der Nettorente mehr geben kann.

c) »Sicherungsniveau vor Steuern«: Standardrente abzüglich der darauf entfallenden Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung (aber ohne

etwaige Steuern) im Verhältnis zum durchschnittlichen Bruttolohn abzüglich der Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung *und* zur freiwilligen privaten oder betrieblichen Altersvorsorge.

Das Sicherungsniveau vor Steuern liegt seit dem Rentenversicherungsbericht 2003 der amtlichen Berichterstattung der Bundesregierung zugrunde und wird daher auch in diesem Buch verwendet. Gleichwohl ist diese Maßzahl in sich widersprüchlich, weil im Nenner nur die gesetzliche Standardrente berücksichtigt wird, während im Zähler nicht nur gesetzliche Abzüge, sondern auch freiwillige Beiträge zur privaten und betrieblichen Altersvorsorge abgezogen werden.

- d) »Versorgungsniveau« (»Gesamtversorgungsniveau«): Standardrente abzüglich der Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung zuzüglich der staatlich geförderten privaten Zusatzrente im Verhältnis zum durchschnittlichen Bruttolohn abzüglich der Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung und zur zusätzlichen privaten und betrieblichen Altersvorsorge.

Mit der Darstellung des »Versorgungsniveaus« ergänzt die Bundesregierung das Sicherungsniveau vor Steuern, indem sie im Zähler die staatlich geförderte private Zusatzrente hinzurechnet.¹⁰ Bei der Zusatzrente im Zähler handelt es sich aber nicht um tatsächlich gezahlte Leistungen der privaten Altersvorsorge, sondern um einen rein fiktiven Wert, d. h. um diejenige Privatrente, die ein Arbeitnehmer bei Erreichen der Regelaltersgrenze erhalten würde, wenn er seit Einführung des geförderten Altersvorsorgesparens zum Jahresanfang 2002 immer die volle Förderung in Anspruch genommen hätte; dabei wird eine jährliche Verzinsung von 4% und (allerdings erst seit dem Rentenversicherungsbericht 2009) ein Verwaltungskostenanteil von 10% unterstellt.

Weil die Ansprüche auf private Zusatzrenten in der Aufbauphase der kapitalgedeckten Zusatzvorsorge von Jahrgang zu Jahrgang steigen, kann das »Versorgungsniveau« sinnvollerweise immer nur für den Rentenzugang des jeweiligen Kalenderjahres berechnet werden.

- e) »Rentenniveau nach Sozialversicherungsbeiträgen«: Standardrente abzüglich der Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung im Verhältnis zum durchschnittlichen Bruttolohn abzüglich aller Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung.

Diese Definition des Rentenniveaus wurde von Dedring u. a. (2011, S. 25) vorgeschlagen. Nachdem die Berechnung des Nettorentenniveaus nach der früher üblichen Methode wegen der Neuregelung der Rentenbesteuerung nicht mehr möglich ist, scheint sie am besten geeignet zu sein, das Verhältnis der verfügbaren Renten und verfügbaren Arbeitseinkommen einigermaßen zutreffend darzustellen.

10. Welche von allen Varianten auch immer gewählt wird – die sozialpolitische Aussagekraft von Rentenniveauberechnungen ist begrenzt; sie erlauben keine generelle Aussagen darüber, ob und in welchem Umfang die gesetzliche Rente die Fortführung des im Berufsleben erreichten Lebensstandards ermöglicht. Sinnvoll können Rentenniveauberechnungen jedoch in zweifacher Hinsicht sein:
- a) Sie vermitteln eine gewisse Vorstellung von der Leistungsfähigkeit der gesetzlichen Rentenversicherung, nämlich für den theoretischen Grenzfall einer lebenslangen Beitragszahlung unter Absehung von allen individuellen Besonderheiten des Versicherungsverlaufs.
 - b) Die Betrachtung der Entwicklung des Rentenniveaus im Zeitverlauf wirkt – unabhängig von der verwendeten Variante – ein Licht darauf, ob und in welchem Umfang Änderungen der → Rentenanpassungsformel zu einer Veränderung der Höhe der Renten im Verhältnis zu den Arbeits-einkommen führen, *wenn* alle anderen Faktoren unverändert bleiben.

Die mittelfristigen Ziele werden, soweit bis heute absehbar, nach den Vor-ausberechnungen der Bundesregierung (Rentenversicherungsbericht 2017, S. 30) erreicht werden:

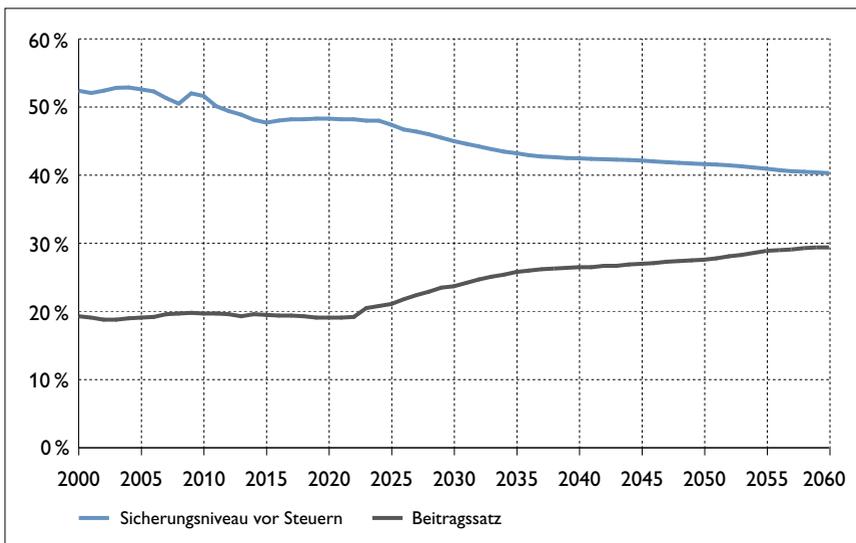
- Der Beitragssatz wird nach jetzt geltenden Recht im Jahr 2020 nicht über den heutigen Stand von 18,6% (ab 2018) steigen und 2030 noch unter 22% liegen.
- Das → Sicherungsniveau vor Steuern wird in der Schätzung der Bundesregierung für 2020 mit 48,3% und für 2030 mit 44,6% angegeben. Dass die Ziele der Reform jedenfalls bis 2030 relativ glatt erreicht werden, ist vor allem durch zwei Faktoren zu erklären:
- In den beiden ersten Jahrzehnten dieses Jahrhunderts gab es eine deutliche »demografische Atempause«, weil die geburtenschwachen Jahrgänge der Nachkriegszeit ins Rentenalter eingetreten sind, während sich die geburtenstarken Jahrgänge der Wirtschaftswunderjahre teilweise noch im Erwerbsleben befinden.
- Die gesetzliche Rentenversicherung profitiert von der guten Arbeitsmarktsituation, die von der Bundesregierung und den Akteuren von damals als Erfolg der Reformpolitik und der damit verbundenen Senkung der Lohnnebenkosten (vgl. den Kasten, S. 117) betrachtet wird (ob das wirklich der Fall ist, sei dahingestellt).

Langfristig sieht es jedoch mit dem Beitrags- und Rentenniveauziel deutlich schlechter aus (vgl. Abb. 4):

- Der Beitragssatz wird voraussichtlich auf etwa 23,7% im Jahr 2050 und auf 24,6% im Jahr 2060 steigen.

- Das Sicherungsniveau vor Steuern fällt bis 2050 auf rd.42% und bis 2060 auf nur 40,3%; die Renten werden demnach 2060 um mehr als 20% unter dem Wert liegen, den sie nach dem vor der Reform geltenden Recht erreichen würden.
- Im Endjahr der Projektion läge also der Beitragssatz um sechs Prozentpunkte über und das Sicherungsniveau vor Steuern um beinahe acht Prozentpunkte unter dem gegenwärtigen Wert.

Abb. 4: Beitragssatz und Sicherungsniveau vor Steuern nach geltendem Recht, 2000 bis 2060



Eigene Darstellung und Berechnung auf Datenbasis des Rentenversicherungsberichts 2017

Die Projektionen sind, wie bereits betont, unsicher, aber noch schwieriger ist es, diese Ergebnisse unter dem Aspekt des Erfolgs oder Scheiterns der rot-grünen Reformen zu bewerten:

- Ob ein langfristig auf annähernd 25% steigender Beitragssatz tragbar ist oder nicht, wird häufig als eine ökonomische Frage angesehen, das ist sie aber nicht. Ob eine Altersversorgung »bezahlbar« ist oder nicht, ist keine ökonomische, sondern eine politische Frage; es kommt nicht auf die Höhe der Belastung an, sondern auf die Bereitschaft, diese Zahlungen zu leisten und, wenn nötig, an anderer Stelle Einschränkungen hinzunehmen.

- Fest dürfte jedoch stehen, dass ein Beitragssatz in dieser Höhe, gemessen an den Zielvorstellungen, die der Reform zugrunde lagen, als unannehmbar betrachtet werden müsste. Dass die Reform bezüglich des Beitragssatzes ihre selbst gesteckten Ziele langfristig verfehlen wird, zeigt sich auch daran, dass zahlreiche → wirtschaftsliberal orientierte Kommentatoren seit geraumer Zeit nicht müde werden, die weitere Erhöhung der → Regelaltersgrenze zu fordern, obwohl die 2007 beschlossene Erhöhung auf 67 Jahre ihre volle Wirksamkeit erst für den Geburtsjahrgang 1964, d. h. nicht vor dem Jahr 2031 entfalten wird.
- Ob ein Sicherungsniveau vor Steuern, das langfristig – von gegenwärtig rd. 48% – auf 40% absinkt, als Erfolg oder Misserfolg der Reform zu werten ist, hängt nicht zuletzt davon ab, ob die betriebliche und private kapitalgedeckte Zusatzvorsorge die ihr bei der Reform zugedachte Funktion erfüllen kann oder nicht.

Auf jeden Fall ist das folgende Urteil erlaubt: Wenn – wie immer wieder betont wird – an den Zielen der Lebensstandardsicherung und der Schutzes vor → Altersarmut (vgl. Unterkapitel 1.5) festgehalten wird, dann sind angesichts des Verfalls des Rentenniveaus im gesetzlichen System extrem hohe Anforderungen an die Zusatzvorsorge zu stellen. Ob sie diesen gerecht wird, wird in Unterkapiteln 3 und 4 erörtert.

1.2 Langfristige Projektionen anderer Autoren

Im vorausgegangenen Unterkapitel wurde versucht, die künftige Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung, so wie sie sich auf Basis der rot-grünen Reformen ergeben wird, abzuschätzen. Diese Darstellung soll durch einen kurzen Blick auf andere Schätzergebnisse ergänzt werden, und zwar von

- Bert Rürup, dem damaligen Vorsitzender des → Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Lage, des → Sozialbeirats sowie der → Nachhaltigkeitskommission (»Rürup-Kommission«), also einem der wichtigsten Akteure der rot-grünen Rentenreformen,
- dem Bochumer Ökonomen Martin Werding und
- der Deutschen Bundesbank.

Rürup hat zusammen mit seinen Mitautoren die in Tabelle 20 dargestellten Vorausberechnungen für die Beitragssätze der Sozialversicherung bis 2050 publiziert. Werding (2013, S. 10) rechnet für das Jahr 2030 mit einem Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung von 21,3% und für 2060 mit 27,2%. Schließlich hat die Deutsche Bundesbank (2014, S. 74) eigene Simulationen zur längerfristigen Entwicklung des Rentenversicherungs-

beitrags publiziert und für 2030 einen Wert von 21,8%, für 2035 von 22,8% und für 2060 von gut 24% errechnet. Eine Zusammenfassung der Ergebnisse diverser Langfristprojektionen hat außerdem der → Sozialbeirat in seinem Gutachten zum Rentenversicherungsbericht 2015 (Rentenversicherungsbericht 2015, S. 93) veröffentlicht.

Man kann feststellen, dass alle vergleichbaren Langfristprojektionen in der Größenordnung ziemlich genau mit den hier vorgelegten Ergebnissen übereinstimmen und insofern als deren Bestätigung gewertet werden können. In der gleichen Größenordnung liegen auch die Ergebnisse der umfangreichen Studie von Börsch-Supan u. a. (2016), die allerdings nicht in Form von Zahlen, sondern nur von Grafiken vorliegen.

Tab. 20: Langfristige Projektion der Beitragssätze zur Sozialversicherung nach Rürup u. a. (in%)

	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Rentenversicherung	20,3	21,2	22,5	23,4	23,7	24,0	24,4
Krankenversicherung	15,9	16,5	16,6	17,3	18,1	19,2	19,4
Pflegeversicherung	3,0	3,4	3,7	4,0	4,4	4,9	5,4
Arbeitslosenversicherung	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8
Insgesamt	42,0	43,9	45,6	47,5	49,0	50,9	52,0

Quelle: Rürup u. a. 2014, S. 51

Besonderes Interesse verdient die Rechnung von Rürup und seinen Mitautoren, weil sie versuchen, auch die Beitragssätze der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung vorauszuberechnen. Es ist nicht weiter verwunderlich, dass diese beiden Sozialversicherungszweige einer ähnlichen Dynamik wie die Rentenversicherung unterliegen und bei ihnen ein ähnlicher Anstieg des Beitragssatzes zu erwarten ist. Dadurch wird die Schärfe der politischen Probleme, die als Folge der Änderung des Altersaufbaus der Bevölkerung zu erwarten sind, noch unterstrichen.

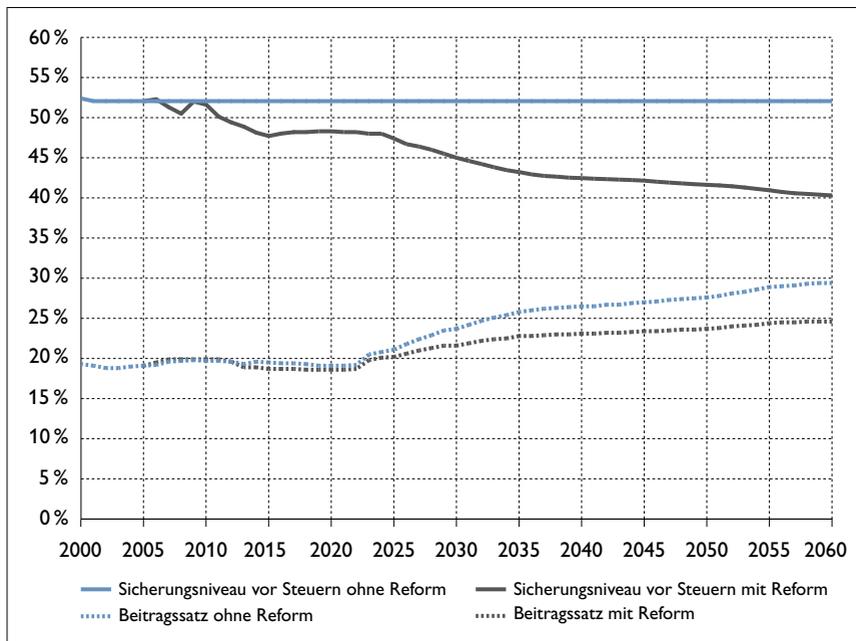
1.3 Vergleich der Reform mit dem Status quo vor der Reform

Die Ergebnisse der Reform, soweit sie die gesetzliche Rentenversicherung betreffen, können nur dann zutreffend beurteilt werden, wenn man sie mit derjenigen Entwicklung vergleicht, die eingetreten wäre, wenn das Rentenniveau nicht abgesenkt, sondern auf dem Stand festgehalten worden wäre, den es vor der Reform, also im Jahr 2001 erreicht hatte. Dabei wird der von der Bundesregierung offiziell verwendete Begriff des → Siche-

rungsniveaus vor Steuern verwendet, obwohl dieser methodisch problematisch ist (vgl. den Kasten, S. 156).

Abbildung 5 vergleicht das Sicherungsniveau vor Steuern und den Beitragssatz nach dem durch die Reformen geschaffenen Recht mit demjenigen Zustand, der sich bei Fortführung des alten Rechts ergeben hätte.¹¹

Abb. 5: Beitragssatz und Sicherungsniveau vor Steuern, mit und ohne Reform



Eigene Darstellung und Berechnung auf Datenbasis des Rentenversicherungsberichts 2017

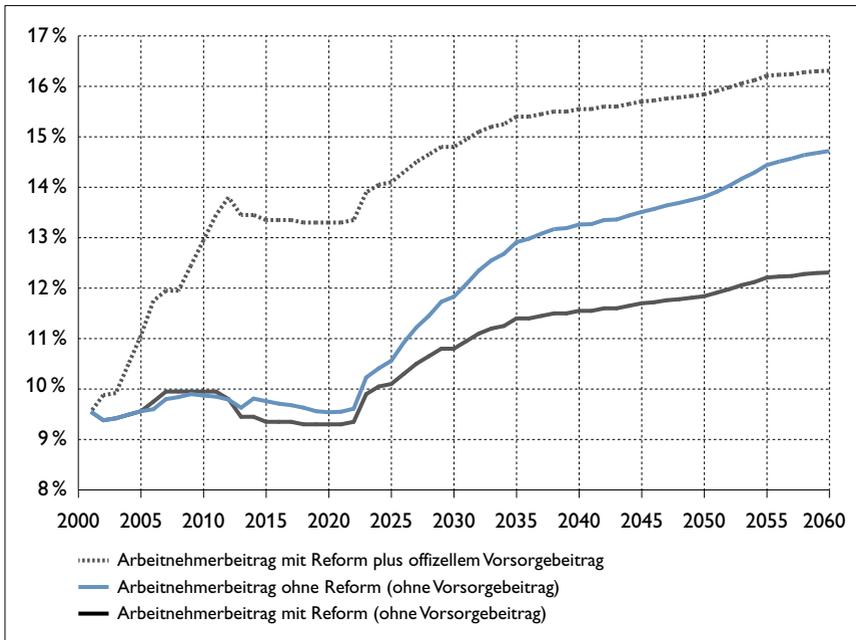
Es zeigt sich, dass der Beitragssatz, der nach geltendem Recht im Jahr 2060 auf rd. 25% ansteigen wird, über 29% klettern müsste, wenn man die Reform unterlassen und das Rentenniveau auf dem Wert von 2001 konstant gehalten hätte. Dies wäre der Preis für ein um etwa elf Prozentpunkte höheres → Sicherungsniveau vor Steuern.

Die Rückabwicklung der Reformen, aber auch nur der Verzicht auf die weitere Niveauabschmelzung, dürfte daher mit erheblichen Problemen verbunden sein. Wer dies fordert, muss also erklären, ob er die dann notwendige Beitragsbelastung für tragbar hält oder welche Finanzierungsvorschläge er hat. Diese Fragen werden in Kapitel V diskutiert.

1.4 Die Gesamtbelastung mit Altersvorsorgebeiträgen und die Verteilungseffekte der Reform

Die rot-grünen Rentenreformen haben nicht nur den Anstieg des Beitragssatzes in der gesetzlichen Rentenversicherung vermindert, sondern auch zu einer Umverteilung zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern geführt. Dieser Umverteilungseffekt kommt dadurch zustande, dass der gesetzliche Beitrag für beide Parteien niedriger ist, als er nach altem Recht sein müsste, die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aber die entstandene Sicherungslücke durch zusätzliche private Vorsorgebeiträge schließen müssen, an denen sich ihre Arbeitgeber nicht beteiligen müssen.

Abb. 6: Arbeitnehmerbeitrag mit und ohne Reform (% vom Bruttolohn)

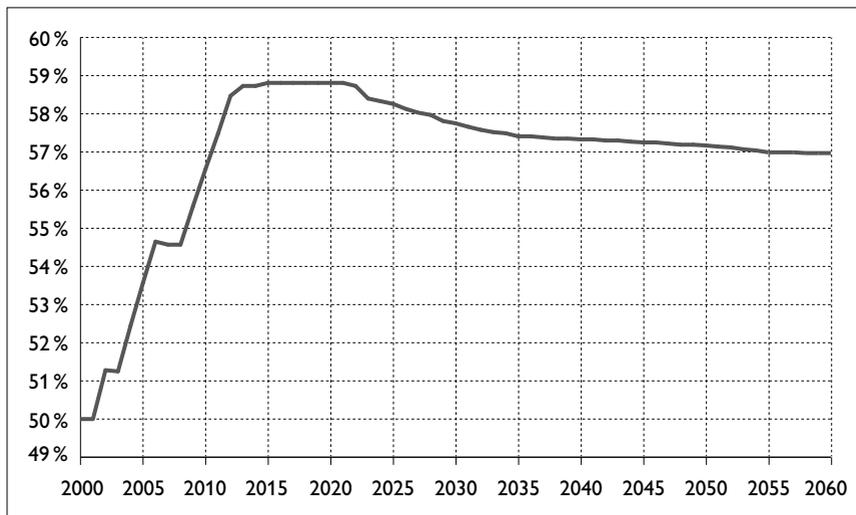


Eigene Darstellung und Berechnung auf Datenbasis des Rentenversicherungsberichts 2017

Im Ergebnis wird die Gesamtbelastung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer – vorausgesetzt diese betreiben private Vorsorge in dem offiziell für notwendig erklärten Umfang von 4% des Bruttolohns – immer höher sein als sie es nach dem alten Recht wäre. Diese Tendenz zeigen

Abbildung 6 und 7 deutlich, auch wenn die Kurven nicht im Sinne einer Prognose zu verstehen sind.

Abb. 7: Arbeitnehmeranteil an den Gesamtbeiträgen zur Alterssicherung (incl. private Vorsorge)



Eigene Darstellung und Berechnung auf Datenbasis des Rentenversicherungsberichts 2017

Ohne die Reform hätten die Arbeitnehmer im Jahr 2060 danach rd. 14,7% ihres Bruttolohns als Arbeitnehmeranteil an die gesetzliche Rentenversicherung zu zahlen; diese Belastung wird durch die Reform deutlich reduziert, und zwar auf nur noch 12,3%. Wird jedoch der Vorsorgebeitrag von 4% hinzuaddiert, dann ist die Belastung der Arbeitnehmer höher als sie ohne Reform sein müsste und steigt bis 2060 auf 16,3%.

Ohne Reform, also bei Fortgeltung des alten Rechts würden die Beiträge zur Alterssicherung von Arbeitnehmern und Arbeitgebern im Verhältnis 50:50 getragen. Wie Abbildung 7 zu entnehmen ist, hat sich diese Proportion, wenn man den Zusatzbeitrag einrechnet, bis 2017 bereits auf etwa 59:41 verschoben. Sie wird bis 2060 nur wenig, nämlich auf etwa 57:43, zurückgehen.¹²

In diesem Zusammenhang gibt es noch einen weiteren wichtigen Punkt: Bei den Reformen wurde immer unterstellt, aber niemals begründet oder bewiesen, dass ein Vorsorgebeitrag von 4% ausreicht, um das Sicherungsziel zu erreichen. In Unterkapitel 2.2.2 wird gezeigt, dass diese

Hypothese, wenn man von realistischen Zinserwartungen ausgeht, nicht zutrifft und dass ein wesentlich höherer Zusatzbeitrag erforderlich wäre. Der gesamte Arbeitnehmerbeitrag einschließlich des Beitrags zur Zusatzvorsorge müsste dann langfristig mindestens 20% betragen.

Die rot-grünen Rentenreformen haben demnach zu einer Umverteilung von den Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen zu den Arbeitgebern geführt. Gegen diese Feststellung haben allerdings Rürup und seine Mitautoren (2014, S. 65) Einspruch erhoben und sich dabei im Wesentlichen auf zwei Argumente gestützt:

- Die Arbeitnehmer müssen die Vorsorgebeiträge nicht allein tragen, sondern sie erhalten dafür vom Staat Zulagen und Steuerermäßigungen.
- Die Arbeitgeberbeiträge werden ökonomisch nicht von den Arbeitgebern, sondern von den Arbeitnehmern selbst getragen, weil sie Teil des gesamten Lohnaufwands sind. Deshalb sei es falsch, lediglich die Arbeitnehmerbeiträge vor und nach der Reform miteinander zu vergleichen.

Das erste Argument ist zwar richtig, aber die Aussage, dass durch die Reform eine Umverteilung von den Arbeitnehmern zu den Arbeitgebern stattgefunden hat, wird dadurch allenfalls geringfügig relativiert. Denn an der Finanzierung der Zulagen und Steuerermäßigungen sind die Arbeitnehmer selbstverständlich ebenso beteiligt.

Auch das zweite Argument enthält im Prinzip einen richtigen Kern. In der Tat gehören sowohl der in bar ausgezahlte Lohn als auch der Sozialbeitrag des Arbeitgebers gleichermaßen zum Lohnaufwand. Aus der Sicht der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer macht es also ökonomisch keinen Unterschied, ob der Arbeitgeberbeitrag direkt an die Sozialkassen fließt oder ob er bar an sie ausgezahlt und dann von ihnen an die Sozialkassen weitergeleitet wird.

Rürup und seine Mitautoren haben jedoch einen wichtigen Umstand vernachlässigt, nämlich dass der gesamte Lohnaufwand der Arbeitgeber infolge der Rentenreform reduziert wird. Das bedeutet, dass die Rentenreform wie eine gesetzlich verordnete Lohnkürzung gewirkt hat. Dies zeigt eine einfache Rechnung: 2060 wird der Beitragssatz den heutigen Projektionen zufolge 24,6% betragen. Bei einem Bruttolohn von dann rund 131 000 Euro im Jahr ergibt sich ein Arbeitgeberbeitrag von $0,123 \times 131\,000 = 16\,113$ Euro. Gälte noch das alte Recht (ohne die rot-grünen Reformen), müsste der Beitragssatz 2060 bei 29,4% liegen; der Arbeitgeber hätte $0,159 \times 131\,000 = 19\,325$ Euro Rentenversicherungsbeitrag zu zahlen. Der Lohnaufwand des Arbeitgebers wäre dann nicht 147 113, sondern 150 581 Euro. Folglich wird der Arbeitgeber um rd. 3 170 Euro entlastet.

1.5 Das Problem der Armutsfestigkeit

Dass ein größerer Teil der Rentnerinnen und Rentner als Folge der Abschmelzung des Rentenniveaus langfristig → sozialhilfe- bzw. → grundsicherungsbedürftig werden wird, ist an den rot-grünen Rentenreformen von Anfang kritisiert worden. Allerdings können die Befürworter der Reformen zu Recht darauf hinweisen, dass derzeit nur sehr wenige Menschen Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung in Anspruch nehmen. Gegen dieses Argument sprechen jedoch zwei Gesichtspunkte:

- Das Ausmaß des Grundsicherungsbezugs ist kein zuverlässiger Indikator für → Altersarmut; trotz geringer Inanspruchnahme der Grundsicherung besteht bereits heute Altersarmut in größerem Umfang (vgl. Kapitel II, Unterkapitel 2.8).
- Vor allem aber sagt die heute zu beobachtende Altersarmut überhaupt nichts darüber aus, wie sich das abgesenkte Rentenniveau langfristig auf die Altersarmut auswirken wird.

Entscheidend ist, dass die Renten als Folge der Reformen langfristig langsamer steigen werden als derjenige Betrag, der notwendig ist, um das soziokulturelle → Existenzminimum zu decken. Als Maßstab der Armutsfestigkeit der Rente bieten sich die → Armutsschwelle oder die → Armutsrisikoschwelle an. Dabei ist die etwas höhere Armutsrisikoschwelle besser geeignet, denjenigen Punkt zu markieren, ab dem die Rente einen sicheren Schutz davor bietet, Grundsicherung oder private Unterstützung in Anspruch nehmen zu müssen. Im Jahr 2015 – dem letzten, für das die erforderlichen statistischen Daten vorliegen – lag die Armutsschwelle bei 861,17 Euro im Monat für Alleinstehende bzw. bei 1 291,75 Euro für einen Zwei-Personen-Haushalt. Die Armutsrisikoschwelle ist definitionsgemäß 20% höher, was 1 033,40 Euro im Monat für Alleinstehende bzw. bei 1 550,10 Euro für einen Zwei-Personen-Haushalt entspricht.¹³

Die entscheidende Maßgröße für die Armutsfestigkeit der gesetzlichen Rente ist, wie viele → Entgeltpunkte erforderlich sind, damit die spätere Rente mindestens die Armut- bzw. Armutsrisikoschwelle erreicht. Für den Erwerb eines Entgeltpunkts muss ein Durchschnittsverdiener ein Jahr lang Beiträge zahlen; ein Niedrigverdiener, der nur 75% des Durchschnittslohns erzielt, braucht dafür ein Drittel mehr, d. h. 1,33 Jahre oder ein Jahr und vier Monate. Damit die Rente nach Abzug des Kranken- und Pflegeversicherungsbeitrags die Armutsschwelle erreicht, waren 2015 für Alleinstehende 33,0 Entgeltpunkte und für Zwei-Personen-Haushalte 49,4 Entgeltpunkte erforderlich. Um die Armutsrisikoschwelle zu errei-

chen, benötigten Alleinstehende 39,6 Entgeltpunkte und Zwei-Personen-Haushalte 59,3 Entgeltpunkte.¹⁴

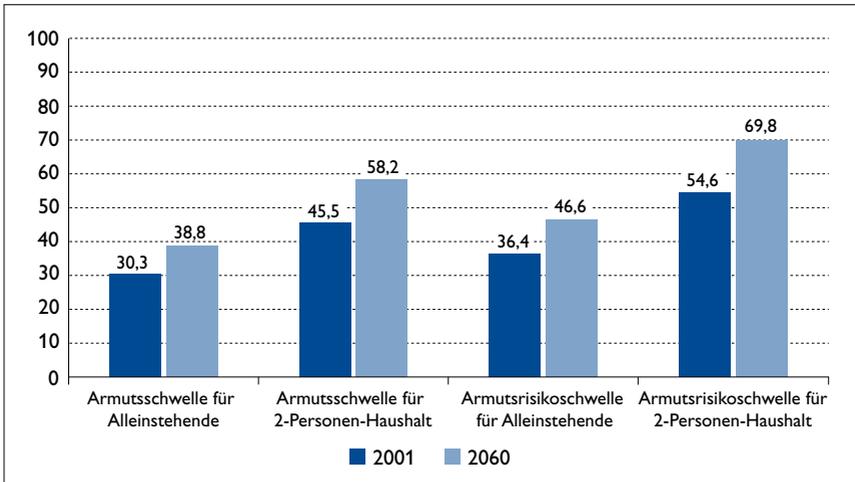
Alleinstehende Durchschnittsverdiener und Durchschnittsverdienerinnen mussten demnach 33 Beitragsjahre nachweisen, um die Armutsschwelle zu überwinden; für die Armutsriskoschwelle benötigten sie knapp 40 Jahre. Die Armutsschwelle für Zwei-Personen-Haushalte wurde 2015 nach knapp 40 Arbeitsjahren erreicht, die Armutsriskoschwelle erst nach über 59 Jahren.

Je weiter das → Rentenniveau als Folge der rot-grünen Reformen sinken wird, desto mehr Entgeltpunkte werden erforderlich sein, was bedeutet, dass entsprechend länger gearbeitet werden muss, um eine armutsfeste Rente zu erwerben. Abbildung 8 und 9 illustrieren, in welchem Umfang dies der Fall ist. Dabei wird die Situation im Jahr 2001 – als unmittelbar vor den Reformen – mit derjenigen verglichen, die sich aus heutiger Sicht im Jahr 2060 einstellen wird. Abbildung 8 gilt für Durchschnittsverdienerinnen und -verdiener; Abbildung 9 stellt die Situation für Versicherte dar, die nur 75 % des Durchschnittslohns verdienen und folglich für die gleiche Rente ein Drittel länger arbeiten müssen.

Die beiden Abbildungen zeigen deutlich, dass langfristig wegen des sinkenden Rentenniveaus eine wachsende Zahl von Versicherten keine Rente mehr erhalten wird, die jenseits der Armut- bzw. Armutsriskoschwelle liegt:

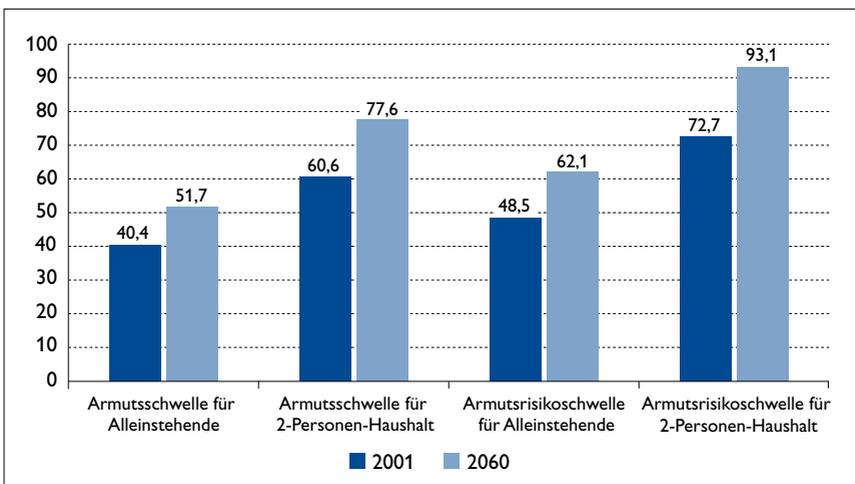
- 2001, also unmittelbar vor Inkrafttreten der rot-grünen Reformen, erhielten alleinstehende Durchschnittsverdienerinnen und -verdiener bereits mit etwas mehr als 30 Beitragsjahren eine Rente in Höhe der Armutsschwelle (50 % des Netto-→ Medianeinkommens); um auch die Armutsriskoschwelle zu überschreiten, waren etwas mehr als 36 Beitragsjahre erforderlich. Man kann also sagen, dass die gesetzliche Rentenversicherung für langjährige Beitragszahlerinnen und Beitragszahler – aber auch nur für diese – einen zuverlässigen Armutsschutz bot.
- 2060 werden, wenn man den Fortbestand des durch die Reformen geschaffenen Rechtszustands unterstellt, alleinstehende Durchschnittsverdiener beinahe 39 Beitragsjahre aufweisen müssen, damit die gesetzliche Rente sie vor Armut schützt; um auch vor dem Armutsrisiko geschützt zu sein, werden sie knapp 47 Beitragsjahre benötigen – eine Bedingung, die jedenfalls heute nur von einer Minderheit der Rentnerinnen und Rentner erfüllt wird (vgl. den Kasten, Punkt 5., S. 157).
- Die Armut- und die Armutsriskoschwelle für Zwei-Personen-Haushalte waren für Durchschnittsverdiener auch schon vor den rot-grünen Reformen kaum zu überspringen; das erforderte über 45 bzw. über

Abb. 8: Erforderliche Beitragsjahre für Durchschnittsverdiener zur Erreichung der Armuts- und Armutsrisikoschwelle



Eigene Darstellung und Berechnung auf Datenbasis des Rentenversicherungsberichts 2017

Abb. 9: Erforderliche Beitragsjahre für Geringverdiener zur Erreichung der Armuts- und Armutsrisikoschwelle



Eigene Darstellung und Berechnung auf Datenbasis des Rentenversicherungsberichts 2017

54 Jahre. Diese Hürde wird wegen des sinkenden Rentenniveaus langfristig unüberwindbar sein, denn sie werden auf gut 58 bzw. 70 Jahre steigen. Das bedeutet, dass die gesetzliche Rentenversicherung die klassische Alleinverdiener-Ehe mit Durchschnittsverdienst schon früher nicht vor Altersarmut schützen konnte und dies in Zukunft erst recht nicht können wird.

Wirklich deutlich wird die Gefahr wachsender Altersarmut dann, wenn man die Auswirkungen für Beitragszahlerinnen und Beitragszahler mit geringem Arbeitseinkommen in den Blick nimmt. Als Obergrenze für geringes Arbeitseinkommen kann man 75% des Durchschnittslohns betrachten; so entspricht es jedenfalls der bestehenden Regelung zur → Rentenberechnung nach Mindestentgeltpunkten, die bei eben dieser Marke einsetzt.

- Geringverdienerinnen und -verdiener mit 75% des Durchschnittslohns mussten 2001 etwas mehr als 40 Jahre lang Beiträge gezahlt haben, um eine Rente zu erhalten, welche die Armutsschwelle für Alleinstehende überstieg. 2060 werden dazu voraussichtlich beinahe 52 Jahre erforderlich sein.
- Die Armutsisikoschwelle – also der sichere Abstand vom Zustand der Armut – rückt für alleinstehende Geringverdienerinnen und -verdiener in weite Ferne. 2001 war sie mit 48,5 Beitragsjahren wenigstens noch theoretisch erreichbar; 2060 wird sie mit über 62 Jahren gänzlich unerreichbar sein.
- Für Zwei-Personen-Haushalte konnte die gesetzliche Rente, die ein alleinverdienender Versicherter mit 75% des Durchschnittslohns erwerben konnte, auch vor den Reformen als Armutsschutz nicht ausreichen; dafür wären über 60 Beitragsjahre notwendig gewesen. 2060 wird die Armutsschwelle für Zwei-Personen-Haushalte erst mit beinahe 78 Jahren erreicht.

Interessant ist auch der Blick auf die Chancen von Ehepaaren, mit Hilfe ihrer gemeinsamen Rentenansprüche vor Altersarmut geschützt bzw. keinem Armutsisiko ausgesetzt zu sein:

- Die Armutsschwelle für einen Zwei-Personen-Haushalt wurde 2001 mit gut 45 Entgeltpunkten erreicht; 2060 werden dafür gut 58 Entgeltpunkte notwendig sein. Diese Bedingung kann von einem Ehepaar mit Durchschnittsverdienst auch dann erfüllt werden, wenn nicht beide durchgängig erwerbstätig sind; es genügen beispielsweise zweimal 30 Beitragsjahre.
- Für Ehepaare mit 75% des Durchschnittslohns ist die Armutsschwelle deutlich schwieriger zu überwinden. 2001 waren dazu etwas mehr

als 60 Beitragsjahre notwendig, was mit zweimal 30 Jahren durchaus erreichbar war. 2060 müssen beide Ehepartner zusammen beinahe 78 Jahre erreichen. Das bedeutet, dass Ehepaare mit geringem Arbeitseinkommen nur noch dann durch die gesetzliche Rente vor Altersarmut geschützt sein werden, wenn beide Partner praktisch vollständige Versicherungsbiografien aufzuweisen haben.

Die Zahl der Beitragsjahre, die erforderlich sind, um eine armutsfeste Rente zu erreichen, wird also wegen der rot-grünen Reformen in jedem Falle deutlich steigen, und zwar – unabhängig von der jeweiligen Fallkonstellation – von 2001 bis 2060 um beinahe 30%; dieser Anstieg entspricht dem Rückgang des → Sicherungsniveaus vor Steuern von 52,1% auf 40,3%.

Berechnungen dieser Art treffen allerdings auf den ernst zu nehmenden Einwand, dass ihre Aussagekraft begrenzt ist. Wenn z. B. errechnet wird, dass ein Durchschnittsverdiener x Beitragsjahre benötigt, damit seine Rente über der Armutsrisikoschwelle liegt, dann heißt das natürlich nicht, dass alle Durchschnittsverdiener mit weniger als x Beitragsjahre automatisch im Alter in die Armutsrisikozone fallen müssen. Vielmehr ist es möglich und sogar wahrscheinlich, dass ein großer Teil von ihnen über zusätzliche Alterseinkünfte und andere Einkommen oder über andere Ressourcen wie z. B. Vermögen verfügt oder in einem Haushalt lebt, in dem weitere Personen mit ihrem Einkommen zum Lebensunterhalt beitragen. Auf der Logik, dass die gesetzliche Rente durch zusätzliche Alterseinkünfte ergänzt wird, beruhte ja gerade die Reform.

Trotzdem ist die Relation zwischen der Armuts- oder Armutsrisikoschwelle und der erforderlichen Beitragszahlung von großer Bedeutung. Sie sagt aus, ob und in welchem Umfang das zentrale Leistungsversprechen der gesetzlichen Rentenversicherung erfüllt wird, nämlich dass die selbst erarbeitete Rente höher ist als das, was man in einem sozialen Rechtsstaat an staatlicher → Grundsicherung oder → Sozialhilfe ohnehin – also sozusagen »kostenlos« – zu beanspruchen hätte. Eine armutsfeste Rente zumindest nach langjähriger Beitragszahlung ist somit entscheidend für die Pflichtversicherung in diesem System; wird dieses Versprechen nicht erfüllt, dann gibt es auch keine Rechtfertigung dafür, dass der Gesetzgeber die Bürgerinnen und Bürger zur Beitragszahlung zwingt. In diesem Sinne ist die Ermittlung der in Beitragsjahren ausgedrückten Armutsrisikoschwelle durchaus ein entscheidender Test dafür, ob die rot-grünen Rentenreformen das System des Generationenvertrags stabilisieren oder ihm auf lange Sicht die Legitimationsgrundlage entziehen.

Als Ergebnis dieses Tests kann festgehalten werden, dass die Armutschutzfunktion der gesetzlichen Rente durch die Reform deutlich beein-

trächtig worden ist. Sehr langfristig wird es für Alleinstehende nur noch bei deutlich überdurchschnittlichem Verdienst möglich sein, ausschließlich mit Hilfe der gesetzlichen Rente die Armutsrisikoschwelle zu überspringen; die Armutsrisikoschwelle für Zwei-Personen-Haushalte wird auch für Durchschnittsverdiener nur noch überwindbar sein, wenn beide Personen ein langes Erwerbsleben aufzuweisen haben. Für Paare mit einem Arbeitseinkommen von nur 75% des Durchschnittslohns wird die gesetzliche Rentenversicherung keinen Armutsschutz mehr garantieren können.

Es ist demnach auch hier festzuhalten, dass das Gelingen der Reform ganz entscheidend von der Funktionsfähigkeit der ergänzenden kapitalgedeckten Zusatzvorsorge und besonders der geförderten privaten Altersvorsorge abhängt (vgl. Unterkapitel 2 und 3). Erfüllt diese die in sie gesetzten Erwartungen nicht, dann ist in der Tat der Weg in die Altersarmut programmiert.

Schließlich ist noch ein weiteres Argument gegen die These, dass die rot-grünen Rentenreformen zu massenhafter Altersarmut führen werden, zu erwähnen. Es lautet, dass die Hauptursache für Altersarmut nicht im Rentenniveau, sondern in unvollständigen Versicherungsbiografien zu suchen sei, und dass diese unter anderem auf die Langzeitarbeitslosigkeit der zurückliegenden Jahrzehnte (besonders in den ostdeutschen Bundesländern) zurückzuführen seien. Die Richtigkeit dieses Einwands ist nicht zu bestreiten, aber er ändert nichts daran, dass das Armutproblem – welche Ursachen es ansonsten haben mag – durch die Abschmelzung des Rentenniveaus in jedem Falle verschärft wird und dass die Legitimation der Pflichtversicherung geschwächt wird, wenn es immer schwieriger wird, allein mit Hilfe der gesetzlichen Rente das → Existenzminimum zu sichern.

2 Die staatlich geförderte private Zusatzvorsorge (»Riester-Rente«)

Kernstück der rot-grünen Rentenreformen war der Aufbau einer freiwilligen privaten Altersvorsorge mithilfe staatlicher finanzieller Förderung. Ihr Erfolg oder Misserfolg hängt demzufolge ganz wesentlich davon ab, ob sich die private Zusatzvorsorge wie erhofft ausgebreitet hat, ob die geleisteten Sparbeiträge hoch genug sind und wie die Qualität der von der → Finanzwirtschaft angebotenen Altersvorsorgeprodukte bezüglich der erreichten Verzinsung und der Wahrung der Verbraucherinteressen zu beurteilen ist.

2.1 Die Verbreitung des staatlich geförderten Altersvorsorgesparens

Es ist nicht einfach, aussagekräftige Informationen darüber zu gewinnen, inwieweit diejenigen, die vom Abbau des Rentenniveaus im gesetzlichen System betroffen sind, die Lücke effektiv durch Altersvorsorgesparen schließen. Zwar werden von verschiedenen Stellen Zahlen publiziert, diese lassen aber viele wichtige Fragen unbeantwortet. Im Folgenden sollen einige Daten zur Verbreitung des geförderten Altersvorsorgesparens hervorgehoben werden.¹⁵

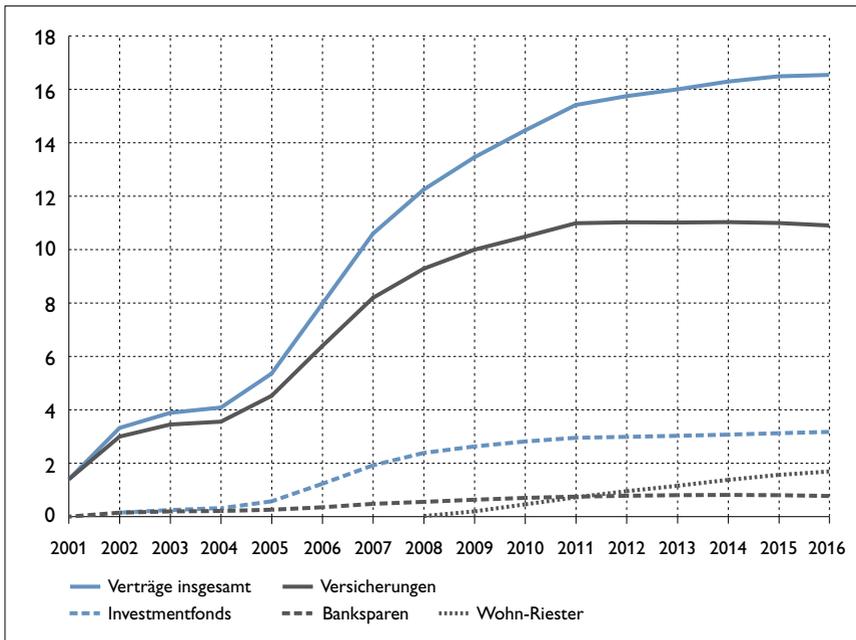
2.1.1 Die Zahl der Altersvorsorgeverträge und ihre Entwicklung im Zeitverlauf

Nach Angaben des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales¹⁶ gab es im ersten Quartal 2017 rd. 16,5 Mio. → »Riester-Verträge« zur privaten Altersvorsorge, davon 65,8% Verträge bei privaten Lebensversicherungsunternehmen, 19,3% Investmentfonds, 4,6% Banksparpläne und 10,3% »Riester-Bausparpläne«, das sogenannte Wohn-Riester; diese Zahlen beruhen auf Auskünften der Anbieter solcher Verträge (Lebensversicherer, Fonds, Banken und Sparkassen, Bausparkassen; vgl. Abb. 10). Die Aussagekraft dieser Zahlen ist allerdings beschränkt. Vor allem kann daraus nicht ohne Weiteres geschlossen werden, dass es im besagten Jahr genau 16,5 Mio. Altersvorsorgesparerinnen und -sparer gegeben hat.

- Es handelt sich um die Zahl der Riester-*Verträge*, nicht um die Zahl der Personen, die Riester-Verträge abgeschlossen haben. Personen, die mehrere Altersvorsorgeverträge abgeschlossen haben, sind also mehrfach gezählt.
- In der Zahl der Altersvorsorgeverträge sind auch die »ruhenden Verträge« enthalten, auf die aktuell keine Sparbeiträge eingezahlt werden, weil die Kunden vorübergehend oder auch auf Dauer nicht sparen wollen oder können; den Anteil dieser ruhenden Verträge hat die Bundesregierung unter Berufung auf die → Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) für 2013 mit etwa 20% angegeben (Bundesregierung 2014, S. 3).
- Es sind *zertifizierte*, nicht unbedingt tatsächlich geförderte Altersvorsorgeverträge. Das bedeutet, dass die von den Anbietern gemeldeten Verträge nach den gesetzlichen Bestimmungen durch → Altersvorsorgezulagen oder → Sonderausgabenabzug gefördert werden können, falls der Kunde förderungsberechtigt ist und falls er die Förderung auch tatsächlich in Anspruch nimmt.

- Aus diesen Gründen ist die Zahl der Personen, die Riester-geförderte zusätzliche Altersvorsorge betreiben, mit Sicherheit niedriger als die oben für 2015 angegebenen 16,5 Mio.
- Auf der anderen Seite gibt es eine unbekannt Anzahl von Personen, die zusätzliche Altersvorsorge betreiben, ohne, aus welchen Gründen auch immer, die Riester-Förderung in Anspruch zu nehmen.

Abb. 10: Zertifizierte Altersvorsorgeverträge am Jahresende (incl. ruhende Verträge, ohne gekündigte Verträge; in Mio.)



Die Angabe für 2017 bezieht sich auf das 1. Quartal.

Quelle: BMAS (http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Thema-Rente/riesterrente-I-2017.pdf?__blob=publicationFile&v=1), eigene Darstellung

Seit der Einführung der staatlichen Förderung 2002 hat sich die Zahl der Verträge bis 2007 relativ kräftig entwickelt (vgl. Abb. 10). Als die Finanz- und Wirtschaftskrise 2008 auch in Deutschland spürbar wurde, wurde der Anstieg, was leicht erklärbar ist, deutlich flacher. Auffallend ist aber, dass die Zahl der Altersvorsorgeverträge ab 2011, als die Krise überwunden war, die Arbeitsmarktsituation sich deutlich besserte und die Einkommen

kräftiger zu steigen begannen, trotz besserer Rahmenbedingungen zu stagnieren begann. Davon waren hauptsächlich die Lebensversicherungsverträge sowie (die ohnehin nicht sehr ins Gewicht fallenden) Banksparpläne betroffen, während sich das Geschäft bei Investmentfonds und besonders bei Bausparplänen etwas besser entwickelte.

Der Stillstand beim geförderten »Riester-Sparen« ist auch deshalb bemerkenswert, weil wegen der Bevölkerungsentwicklung eigentlich ein weiterer Anstieg zu erwarten wäre: Die jüngeren Jahrgänge sind von der Abschmelzung des Rentenniveaus sehr viel stärker betroffen als die älteren; deshalb müsste die Bereitschaft zur privaten Zusatzvorsorge eigentlich zunehmen, wenn die älteren Jahrgänge aus dem Erwerbsleben ausscheiden und durch jüngere ersetzt werden. Dass die Altersvorsorge trotzdem stagniert, ist also nicht durch normale Marktsättigung zu erklären, sondern verweist auf strukturelle Probleme bei der Attraktivität und der Akzeptanz der Altersvorsorgeprodukte; davon wird in Unterkapitel 4.3 und 4.4 noch die Rede sein.

2.1.2 Die Förderung der privaten Altersvorsorge

Es gibt zwei Formen der Förderung der privaten Altersvorsorge, für die sich der Begriff »Riester-Förderung« eingebürgert hat:

- die Zulagenförderung (§§ 79 bis 99 Einkommenssteuergesetz) und
- die steuerliche Förderung (durch Abzug der Sparbeiträge vom zu versteuernden Einkommen als Sonderausgabe nach § 10a des Einkommenssteuergesetzes).

Beides kann aber nicht kumuliert werden; der Steuervorteil durch den → Sonderausgabenabzug wird nur insoweit wirksam, als er die Zulage übersteigt.

Außer der »Riester-Förderung« mit ihren beiden Förderungswegen gibt es noch die sogenannte Rürup-Förderung,¹⁷ die allen Steuerpflichtigen offensteht und sich nicht auf die Pflichtversicherten der gesetzlichen Rentenversicherung und gleichgestellte Gruppen beschränkt.

Über die Zahl der Personen, die die Förderung in Anspruch nehmen sowie über die dafür aufgewendeten Finanzvolumina liegen Daten der Zentralen Zulagenstelle für Altersvorsorge (ZfA) bzw. der Steuerverwaltung für das Beitrags- und Steuerjahr 2014 vor (Jaworek u. a. 2017, S. 78–89). Demnach wurde 2014

- die Altersvorsorge von insgesamt 10,947 Mio. Personen gefördert,
- wovon rd. 10,4 Mio. (95,3 %) unmittelbar förderungsberechtigt waren, d. h. die Förderungsvoraussetzungen in eigener Person erfüllten, und

- rd. 0,5 Mio. (4,7%) mittelbar (als Ehegatten von Förderungsberechtigten) Zugang zur Förderung hatten.¹⁸

Auch die Statistik der Förderung zeigt das ins Auge fallendes Ergebnis, dass die Zahl der Personen, deren Altersvorsorge staatlich gefördert wird, seit 2010 trotz kontinuierlich besser werdender Situation auf dem Arbeitsmarkt und steigender Löhnen praktisch nicht mehr wächst (ebd., S. 80f.).

Für die Förderung der privaten Altersvorsorge hat der Staat 2014 zusammen 3,686 Mrd. Euro ausgegeben, wovon 2,737 Mrd. Euro (rd. 74%) auf die Zulagenförderung und 0,949 Mrd. Euro auf Steuerermäßigungen entfielen. Insgesamt haben in diesem Jahr die Vorsorgesparer 10,783 Mrd. Euro gespart. Davon waren 8,046 Mrd. Euro (75%) Eigenbeiträge der Sparer; die restlichen 3,686 Mrd. Euro (25%) stammten aus Zulagen oder Steuerermäßigungen (ebd., S. 78).

Pro Euro Eigenbeitrag hat der Staat im Jahr 2014 also nicht weniger als 46 Cent zugeschossen. Dies ist deutlich mehr als die 33 Cent, die der Bund in Gestalt der Bundeszuschüsse je Euro Rentenversicherungsbeitrag beisteuert.¹⁹ Dass die »Riester-Rente« – und damit auch die Finanzindustrie – wesentlich stärker vom Staat subventioniert werden muss als die gesetzliche Rentenversicherung, widerspricht der These, mit der die Reform ursprünglich gerechtfertigt worden war, nämlich dass die private kapitalgedeckte Vorsorge dem → Umlageverfahren renditemäßig deutlich überlegen sei (vgl. Kapitel III, Unterkapitel 4.3).

2.1.3 Umverteilungswirkungen der Förderung der privaten Zusatzvorsorge?

Es wurde von Beginn an befürchtet, dass die staatlich geförderte private Zusatzvorsorge zugunsten der Einkommensstärkeren wirken und die unteren Einkommensgruppen eher benachteiligen würde. Dafür spricht jedenfalls die ökonomische Theorie, der zufolge die Fähigkeit und Bereitschaft zum Vorsorgespahren von der Höhe des Einkommens abhängt.

Interessant ist daher, was die Statistik zu diesem Problem zu sagen hat. Tabelle 21 zeigt, wie sich die Zulagenempfänger (einschließlich derer, die zusätzlich auch noch den Sonderausgabenabzug in Anspruch genommen haben, aber ohne die nur mittelbar Berechtigten) nach den jüngsten vorliegenden Zahlen, die sich auf das Jahr 2012 beziehen, gliedern.

Ein beträchtlicher Anteil derjenigen Personen, deren Altersvorsorge staatlich gefördert wird, verfügt demnach nur über ein relativ geringes Einkommen; z. B. hatten 44,2% der Zulagenempfänger im Jahr 2012 ein Einkommen unter 20 000 Euro.

Tab. 21: Gliederung der Zulagenempfänger nach Einkommensklassen, 2013

Maßgebliche Jahreseinnahmen (Euro) ²⁰	Anteil an allen Zulagenempfängern (in %)
unter 10 000	21,6
10 000 bis unter 20 000	19,5
20 000 bis unter 30 000	19,2
30 000 bis unter 40 000	16,4
40 000 bis unter 50 000	9,6
50 000 und mehr	13,7
Insgesamt	100,0

Quelle: Jaworek u. a. 2017, S. 80

Der frühere Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung Walter Riester, Hauptverantwortlicher und Namensgeber für die »Riester-Rente«, hat sich auf vergleichbare Zahlen (allerdings für das Jahr 2007) gestützt, um sein Reformwerk zu verteidigen. Aus der Tatsache, dass 75 % der Geförderten unterdurchschnittlich verdient haben, hat er geschlossen, die Zulagenförderung komme hauptsächlich den unteren Einkommensgruppen zugute (Riester 2012, S. 49 f.). Allerdings ist Riester hier einem statistischen Fehlschluss zum Opfer gefallen.²¹ Es kommt nämlich nicht auf den Anteil der Geförderten mit geringem Einkommen an der Gesamtzahl der Geförderten an, sondern auf den Anteil der Geförderten mit geringem Einkommen an der Gesamtzahl der Personen mit niedrigem Einkommen. Was als Beweis für die gezielte Förderung der Niedrigverdiener durch das Fördersystem erscheint, ist lediglich Ausdruck der Tatsache, dass es wesentlich mehr Einkommensbezieher mit unterdurchschnittlichem als solche mit überdurchschnittlichem Einkommen gibt. Auch Jarowek u. a. (2017, S. 82) haben vor einem solchen Fehlschluss gewarnt.

Ob die staatliche Förderung der privaten Altersvorsorge bestimmte Einkommensgruppen besonders begünstigt oder nicht, kann beurteilt werden, wenn der Anteil der geförderten Altersvorsorgesparer einer Einkommensgruppe an der Gesamtheit der Personen in eben dieser Einkommensgruppe bekannt ist. Eine entsprechende Analyse hat Johannes Geyer vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung unternommen (vgl. Tab. 22).

Demnach sind 12,8 % der Personen in der Einkommensklasse unter 10 000 Euro Vorsorgesparer, während 43,1 % der Gesamtbevölkerung in diese Einkommensklasse gehören. Das geförderte Altersvorsorgesparen ist also in der untersten Einkommensklasse weniger stark verbreitet als in den

Tab. 22: Altersvorsorgesparer nach Einkommensklassen

Einkommensklassen (Euro)	Anteil der Vorsorgesparer an der jeweiligen Einkommensgruppe (in %)	Anteil der jeweiligen Einkommensgruppe an der Bevölkerung (in %)
unter 10000	12,8	43,1
10000 bis unter 20000	23,0	14,3
20000 bis unter 30000	22,6	13,8
30000 bis unter 40000	18,9	13,3
40000 bis unter 50000	18,9	6,9
50000 und mehr	20,4	8,6
Insgesamt		100,0

Quelle: Geyer 2012, S. 172, eigene Berechnung

höheren Einkommensklassen. Andererseits ist das Vorsorgesparen in den oberen Einkommensklassen weniger weit verbreitet als in der Mitte des Einkommensspektrums.

Diese Ergebnisse dürfen aber auf keinen Fall überinterpretiert werden. Vor allem zwei Aspekte müssen beachtet werden:

- Eine personenbezogene Betrachtung, wie sie hier vorliegt, kann die Einkommenssituation der Vorsorgesparerinnen und -sparer prinzipiell nur sehr unvollkommen wiedergeben. Entscheidend ist weniger ihr persönliches Einkommen als vielmehr die finanzielle Situation der Haushalte, in denen sie leben. So kann vielleicht ein Alleinstehender, der brutto 20000 Euro verdient, weniger für die Altersvorsorge abzweigen als jemand, der selbst nur 10000 Euro, dessen Ehepartner aber 40000 Euro verdient.
- Das staatlich geförderte Vorsorgesparen ist immer im Kontext mit alternativen Möglichkeiten der Altersvorsorge zu sehen. Wer z. B. Beamter ist, durch eine betriebliche Altersversorgung abgesichert ist oder Immobilien besitzt, dessen Altersvorsorgeentscheidungen werden vielleicht anders aussehen als die eines Arbeitnehmers, der allein auf die gesetzliche Rentenversicherung angewiesen ist.

2.1.4 Die Inanspruchnahmequote bei der Förderung der privaten Zusatzvorsorge

Die absolute Zahl der Vorsorgesparer und die für die »Riester-Förderung« aufgewendeten Finanzmittel sagen allein noch nichts darüber aus, in welchem Umfang der Abbau des Rentenniveaus im gesetzlichen System durch private Altersvorsorge aufgefangen werden kann. Hierzu muss

die Inanspruchnahmequote berechnet werden, d. h. das Verhältnis der Zahl der geförderten Altersvorsorgesparerinnen und -sparer zur Gesamtzahl der förderungsberechtigten Personen. Diese Berechnung ist derzeit nur bis zum Jahr 2012 einschließlich möglich, weil für die folgenden Jahre noch keine Daten der Steuerstatistik zur Verfügung stehen.

Ein besonderes Problem ist, dass die Gesamtzahl der förderungsberechtigten Personen nicht bekannt ist. Mit einiger Sicherheit abschätzbar ist nur die Zahl der unmittelbar förderungsberechtigten Personen, d. h. derjenigen, welche die gesetzlichen Voraussetzungen für die Förderung in eigener Person erfüllen (unabhängig davon, ob sie die Förderung in Anspruch nehmen oder nicht). Dieser Personenkreis ist in § 10a Absatz 1 des Einkommenssteuergesetzes definiert und kann für 2014 mit ungefähr 37,1 Mio. Personen beziffert werden.²²

In Unterkapitel 2.1.2 wurde die Zahl der unmittelbar Berechtigten, deren Altersvorsorge im Jahr 2014 gefördert worden ist, mit rd. 10,4 Mio. Personen angegeben. Folglich ergibt sich für dieses Jahr eine Inanspruchnahmequote von 29,5%, d. h., weniger als 30% derjenigen Personen, die direkt von der Niveauabschmelzung in der gesetzlichen Rentenversicherung betroffen sind, haben also von der Möglichkeit der Förderung der zusätzlichen Altersvorsorge durch Zulagen oder steuerlichen Sonderausgabenabzug Gebrauch gemacht.

Aus dieser Tatsache kann aber nicht geschlossen werden, dass die restlichen 70% über keine zusätzliche Altersvorsorge verfügen. Das wäre ein Fehlschluss, denn:

- Viele Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer haben Betriebsrentenansparungsschichten und sind daher für ihre Zusatzvorsorge nicht oder nicht ausschließlich auf das staatlich geförderte Vorsorgesparen angewiesen.
- Es gibt Berechtigte, die zwar für die Altersvorsorge sparen, aber trotzdem aus verschiedenen Gründen keine »Riester-Förderung« in Anspruch nehmen (z. B. stattdessen die »Rürup-Förderung«).
- Manche verfügen auch über eine sonstige Alterssicherung (z. B. über ihre Ehegatten, durch Immobilienbesitz oder sonstiges Vermögen).
- Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die in den ersten Jahren nach Eintritt ins Berufsleben noch nicht für die Altersvorsorge sparen, werden dies später noch tun.

Von diesen Aspekten ist der zuerst genannte bei Weitem der wichtigste: Vermutungen über die Größe einer möglichen Vorsorgelücke können nicht allein auf Statistiken zum geförderten privaten Vorsorgesparen gestützt werden, vielmehr muss auch die betriebliche Altersversorgung in die Betrachtung einbezogen werden.

Der Erfolg der Förderung hängt nicht allein von der Inanspruchnahmequote ab. Ebenso wichtig ist, ob die Sparbeiträge hoch genug sind, um die aus der Rentenniveaукürzung entstehende Lücke zu kompensieren. Für den Teilbereich des zulagengeförderten Altersvorsorgesparens können die Angaben der Zentralen Zulagenstelle für Altersvermögen Aufschlüsse bieten, allerdings nur für 2013. Danach haben in diesem Jahr nur 54,3% der Zulagenempfänger die für die volle Förderung als erforderlich erklärten 4 % des Bruttolohns gespart (Jaworek u. a. 2017, S. 83).

Daraus, dass rd. 45% der Förderberechtigten nicht die volle Sparleistung erbracht haben, muss aber nicht zwingend geschlossen werden, dass bei ihnen alle eine Zusatzversorgungslücke (gemessen am gewünschten vierprozentigen Sparbeitrag) besteht. Die betreffenden Personen könnten z. B. auch Ansprüche auf eine betriebliche Altersversorgung haben.

Somit ist zu konstatieren, dass es kaum Anhaltspunkte gibt, anhand derer wir einigermaßen zuverlässig beurteilen könnten, ob die Altersvorsorgesparerinnen und -sparer die Förderung so weit ausschöpfen, dass der Verfall des Rentenniveaus aufgefangen wird. Es bleibt aber immerhin die Vermutung, dass dies bei einem nicht unbeträchtlichen Teil der Beschäftigten nicht der Fall ist.

2.2 Die Leistungsfähigkeit der privaten Zusatzvorsorge

Über die Frage der Verbreitung der staatlich geförderten privaten Altersvorsorge hinaus gibt es zwei weiter gehende und grundsätzlichere Fragen, die auch dann zu stellen wären, wenn ausnahmslos alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer die staatliche Förderung in Anspruch nehmen und immer volle 4% ihres Bruttolohns für ihre Altersvorsorge aufwenden würden:

1. Deckt sich das Leistungsspektrum der privaten Zusatzvorsorge mit dem der gesetzlichen Rentenversicherung, sodass gewährleistet werden kann, dass in allen Fällen, in denen sich die Niveauabschmelzung negativ auswirkt, eine ergänzende Zusatzrente gezahlt wird?
2. Reicht der vierprozentige Vorsorgebeitrag, den die Bundesregierung seit Verabschiedung des → Altersvermögensgesetzes propagiert, wenigstens theoretisch aus, um die Rentenniveaulücke in der gesetzlichen Rentenversicherung zu kompensieren?

2.2.1 Das Leistungsspektrum der geförderten privaten Zusatzrenten

Private Zusatzrenten und Betriebsrenten, welche die gesetzliche Rente ergänzen, hat es schon immer gegeben, aber im teilprivatisierten Ren-

tensystem hat sich ihr Stellenwert grundlegend verändert: Früher waren sie eine angenehme Zugabe, aber durch die Reform sind sie zu einem unbedingt notwendigen Bestandteil der Alterssicherung geworden, ohne den weder Lebensstandardsicherung noch Schutz vor dem Armutrisiko garantiert werden kann. Dieser Funktionswandel ist zwar gegenwärtig noch nicht in seinem ganzen Ausmaß sichtbar, er wird es aber werden, wenn das Rentenniveau im gesetzlichen System, der Logik der rot-grünen Reformen entsprechend, immer weiter reduziert wird. Deswegen muss die private Vorsorge in der Lage sein, flächendeckend über das gesamte Leistungsspektrum die teilweise ausfallenden Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung zu ersetzen. Dies ist jedoch keineswegs der Fall, denn es gibt in der gesetzlichen Rentenversicherung zwei Leistungen, die in bestimmten Situationen unverzichtbar sind, aber von Fonds- oder Banksparplan überhaupt nicht und von privaten Lebensversicherungen längst nicht in allen Fällen und zu vertretbaren Preisen erbracht werden, nämlich

- Renten bei Erwerbsminderung (Berufs- und Erwerbsunfähigkeit) und
- Hinterbliebenenrenten (Witwen-, Witwer- und Waisenrenten).

Die wichtigste Lücke, welche mit keiner privaten Zusatzvorsorge ganz geschlossen werden kann, betrifft die Erwerbsminderung. Es ist nämlich nicht in allen Fällen möglich, eine Versicherung für den Fall der Berufs- oder Erwerbsunfähigkeit abzuschließen. Das liegt nicht etwa an mangelnder Qualität der von der Versicherungswirtschaft angebotenen Policen,²³ sondern an der Natur einer freiwilligen privatwirtschaftlichen Versicherung. Eine Versicherung, die nach kommerziellen Gesichtspunkten arbeitet, kann das Berufs- oder Erwerbsminderungsrisiko nur nach einer individuellen Gesundheitsprüfung versichern, die es ihr erlaubt, Antragsteller mit hohem Risiko abzuweisen oder ihnen entsprechende Zusatzbeiträge abzuverlangen. Gäbe es vor dem Abschluss eines Versicherungsvertrags keine Gesundheitsprüfung, dann würden sich vorwiegend diejenigen versichern, die nach eigener Einschätzung einem hohen Invaliditätsrisiko ausgesetzt sind. Ein solcher »Selektionseffekt« würde aber jede Erwerbsminderungsversicherung ökonomisch unrentabel machen.

Wenn es nun aber in einer freiwilligen privaten Versicherung individuelle Gesundheitsprüfungen vor Vertragsabschluss geben muss, dann hat dies zwangsläufig zur Folge, dass gerade die Menschen mit dem höchsten Erwerbsminderungsrisiko – also Behinderte, Ältere, Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in gesundheitsgefährdenden Berufen oder mit »Vorerkrankungen« – entweder überhaupt keinen privaten Versicherungsschutz erhalten oder ihn mit sehr hohen Prämien bezahlen müssen. Deshalb ist es nicht möglich, das Erwerbsminderungsrisiko für alle auf individuel-

ler Basis privat zu versichern. Möglich ist das lediglich für den gesünderen Teil der Bevölkerung. Nur eine öffentlich-rechtliche Pflichtversicherung, in der es eine solidarische Umverteilung zwischen Menschen mit geringem und solchen mit hohem Risiko gibt, kann einen Erwerbsminderungs-schutz für alle und ohne jede Ausnahme garantieren.

Daraus ergibt sich eine wichtige Schlussfolgerung: Bei den Erwerbsminderungsrenten, die immerhin etwa 10% der Versichertenrenten ausmachen, kann bei einem erheblichen Teil der Betroffenen die Senkung des Rentenniveaus definitiv nicht durch freiwillige private Vorsorge kompensiert werden.

Die Höhe der Hinterbliebenenrenten der gesetzlichen Rentenversicherung ist unabhängig davon wie lange eine Witwe/ein Witwer mit der verstorbenen Person verheiratet war oder wie alt das zurückbleibende Kind ist. Dafür gibt es in der privaten Zusatzvorsorge ebenfalls keinen vollwertigen Ersatz. Dies hängt gleichermaßen damit zusammen, dass eine individuelle private Risikoversicherung nicht die gleichen Leistungen wie eine umlagefinanzierte Pflichtversicherung erbringen kann: In letzterer werden auch Ledige und Kinderlose an der Finanzierung der Hinterbliebenenrenten beteiligt; dafür erwerben sie bei Eheschließung oder bei Geburt eines Kindes automatisch, rückwirkend und ohne zusätzlichen Beitrag den Versicherungsschutz für den Hinterbliebenenfall.

In einer freiwilligen kapitalgedeckten Versicherung ist dies so nicht möglich. Versichert werden können nur diejenigen, die bereits verheiratet sind und/oder Kinder haben. Ausreichende Witwen- oder Witwerrenten kann es nur geben, wenn die Ehe in jungen Jahren geschlossen wurde. Ebenso hängt die Höhe der Waisenrenten davon ab, wie lange die Eltern dafür Beiträge gezahlt haben; waren sie bei der Geburt schon relativ alt, dann haben sie entsprechend geringere Möglichkeiten, das erforderliche → Deckungskapital für den Versicherungsschutz anzusammeln. Außerdem sind für das Hinterbliebenenrisiko privatwirtschaftliche Versicherungen ebenfalls nur unter der Voraussetzung individueller Gesundheitsprüfungen möglich. Das Ergebnis ist also auch bei den Hinterbliebenenrenten, dass die Niveaукürzung im gesetzlichen System durch private Vorsorge in vielen Fällen nicht aufgefangen werden kann.

Einen Unterschied gibt es allerdings: Während die essentielle Notwendigkeit einer lebensstandardsichernden Sicherung für den Fall der Erwerbsminderung – auf welchem Weg diese auch erreicht werden mag – schwerlich bestritten werden kann, ist dies bei dem Risiko, »unversorgte« Witwen oder Witwer zu hinterlassen, anders. Die Änderungen in den Familienmustern, die Angleichung der Geschlechterrollen und die beinahe selbstverständlich gewordene Erwerbstätigkeit von Frauen relativieren die

Bedeutung der tradierten Witwenrenten, sodass die eingeschränkte Möglichkeit, durch private Vorsorge Witwenrentenansprüche aufzubauen, kein ausschlaggebendes Argument mehr ist.

2.2.2 Die Höhe des Vorsorgebeitrags

Es ist eine der zentralen Grundannahmen der Reformen und somit des teilprivatisierten Rentensystems, dass ein Beitrag zur privaten Altersvorsorge in Höhe von 4 % des Bruttolohns genügt, um die Rentenniveaulücke in der gesetzlichen Rentenversicherung zu kompensieren. Deshalb wurde bei der neuen → Rentenanpassungsformel unterstellt, dass die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer einen schrittweise bis auf 4 % ansteigenden Vorsorgebeitrag entrichten (→ Riester-Treppe). Auch die finanzielle Förderung des Altersvorsorgesparens durch Zulagen und Steuerermäßigung wurde an diesem Wert ausgerichtet. Eine nähere Begründung dafür, warum genau dieser Prozentsatz der richtige sei, wurde jedoch niemals gegeben.

Es bedarf also durchaus einer kritischen Überprüfung, ob und unter welchen Bedingungen es möglich sein wird, die Rentenniveaulücke, die sich zwangsläufig langfristig auftun wird, mit einem vierprozentigen Vorsorgebeitrag tatsächlich zu schließen. Dabei müssen vier Gesichtspunkte besonders beachtet werden:

1. Der erforderliche Vorsorgebeitrag hängt entscheidend von der Verzinsung ab; je höher bzw. niedriger sie ist, desto niedriger bzw. höher ist die erforderliche Sparquote. Es gilt also, mit einem realistischen Zinssatz zu rechnen.
2. Es muss berücksichtigt werden, dass bei jeder privaten Zusatzvorsorge zwangsläufig Vertriebs-, Abschluss- und Verwaltungskosten in nennenswerter Höhe anfallen, die den Rentenertrag mehr oder weniger schmälern.²⁴
3. Zu einer vollwertigen Zusatzsicherung gehört die regelmäßige Anpassung der Zusatzrenten an die wirtschaftliche Entwicklung. Der Vorsorgebeitrag muss demnach zumindest dafür ausreichen, dass die Kaufkraft der späteren Rente gesichert ist.
4. Der Vorsorgebeitrag muss die angemessene Zusatzvorsorge für das Erwerbsminderungs- und Hinterbliebenenrisiko umfassen.

Diese Gesichtspunkte sind bei der damaligen Gesetzgebung in keiner Weise berücksichtigt worden und sie werden auch heute nicht angemessen thematisiert. Im Folgenden soll deshalb versucht werden, die Frage nach der richtigen Höhe des Vorsorgebeitrags mit Hilfe einer Modellrechnung zu klären.

Ausgangspunkt ist die Tatsache, dass das → Sicherungsniveau vor Steuern im zweiten Halbjahr des Basisjahres 2001 bei 52,1% lag und dass es nach den in Unterkapitel 1.1 dargestellten Projektionen bis 2060 voraussichtlich auf 40,3% sinken wird. Die Differenz zwischen diesen beiden Werten, d. h. rd. 11,75% des Bruttolohns abzüglich der Sozialbeiträge, soll dadurch aufgefüllt werden, dass 45 Jahre lang Vorsorgebeiträge in Höhe von 4% des jeweiligen Bruttolohns gezahlt werden. Dabei gehen wir von einer Modellperson aus, die vom Jahr 2002 an (also dem Jahr, in dem das »Altersvermögensgesetz« in Kraft getreten ist) mit Vollendung des 22. Lebensjahres 45 Jahre lang 4% ihres Bruttolohns in eine private Lebensversicherung einzahlte, bis sie dann im Jahr 2061 – mit Vollendung des 67. Lebensjahres – das Rentenalter erreicht und eine versicherungsmathematisch berechnete Zusatzrente aus einem privaten Lebensversicherungsvertrag erhält.

Bei der Kalkulation werden die altersspezifischen Überlebenswahrscheinlichkeiten aus der → Sterbetafel »DAV2004R« (vgl. Unterkapitel 2.3.7) der »Deutschen Aktuarvereinigung« zugrunde gelegt.²⁵ Selbstverständlich kann es sich bei einer solchen Rechnung nicht um eine Prognose handeln, sondern nur um den Versuch, Tendenzen zu illustrieren; die Zahlenwerte im Einzelnen sind nicht entscheidend, sondern nur die Größenordnung und die Richtung der Entwicklung.

Bei der wichtigsten Annahme, der langfristig und im Durchschnitt erzielbaren Verzinsung, wird mit drei alternativen Zinsvarianten gerechnet:

- Bei der vorsichtigen Variante A wird ein Zinssatz von 1,5% unterstellt; dies entspricht einer angenommenen Inflationsrate von ebenfalls 1,5% und der Einschätzung, dass bei wirklich sicheren Kapitalanlagen, wie sie für die Altersvorsorge benötigt werden, langfristig nicht mehr zu erwarten ist als der Kaufkraftverlust.
- Die Variante B bezeichnet die Obergrenze eines gerade noch vertretbaren Optimismus. Hier wird mit einer → Realverzinsung von 1,0% gerechnet; bei einer angenommenen Inflationsrate von 1,5% ergibt dies einen → Nominalzinssatz von 2,5%.
- Bei der Variante C wird mit 4% Verzinsung gerechnet, d. h. mit der Annahme, die auch der rot-grünen Reformgesetzgebung zugrunde lag; die entspricht bei einer angenommenen 1,5-prozentigen Inflationsrate eine Realverzinsung von 2,5%. Dieser Zinssatz liegt weit über dem → Garantiezins, den die Lebensversicherungen ihren Kunden versprechen und der seit Januar 2017 auf 0,9% gesunken ist (vgl. Unterkapitel 2.3.1). Deshalb wird diese Variante lediglich zu Vergleichszwecken in die Berechnung einbezogen, um zu illustrieren, zu welchen Ergebnissen man auf Basis der damaligen Annahmen kommen würde.

Darüber hinaus werden folgende Annahmen getroffen:

- Die Vertriebs-, Abschluss- und Verwaltungskosten betragen 10% der eingezahlten Beiträge.²⁶ Wenn die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer 4% ihres Bruttolohns für die private Zusatzvorsorge einzahlen, dann beträgt der effektive Vorsorgebeitrag demnach nur 3,6%.
- Die Anpassung der Zusatzrenten beschränkt sich auf die Kaufkraftsicherung und erfolgt mit der Inflationsrate, wobei dafür ein Wert von 1,5% unterstellt wird.
- Für die Finanzierung einer angemessenen Zusatzvorsorge für das Erwerbsminderungs- und Hinterbliebenenrisiko wird ein Abschlag von 23%²⁷ angesetzt.

Tab. 23: Erforderlicher Zusatzvorsorgebeitrag zur Schließung der Rentenniveaulücke (in %)

	Erforderlicher Vorsorgebeitrag		
	Variante A	Variante B	Variante C
Zinssatz	1,50	2,50	4,00
Beitragsanteil für das Erwerbsminderungs- und Hinterbliebenenrisiko	23,00	23,00	23,00
Sicherungsniveau vor Steuern 2001	52,06	52,06	52,06
Sicherungsniveau vor Steuern 2060	40,31	40,31	40,31
Durch Zusatzvorsorge zu schließende Rentenniveaulücke (Sicherungsniveau vor Steuern) bei Rentenbeginn (2060)	11,75	11,75	11,75
Dafür erforderliches Zusatzrentenniveau brutto (2060)	9,17	9,17	9,17
Erforderlicher Zusatzvorsorgebeitrag	9,85	7,32	4,56

Quelle: eigene Berechnung auf Datenbasis des Rentenversicherungsberichts 2017

Die Ergebnisse dieser Rechnung sind in Tabelle 23 zusammengefasst. Aus ihr ist Folgendes zu entnehmen:

- Bei sehr vorsichtiger Kalkulation, d.h. wenn man annimmt, dass die Zinserträge gerade den Kaufkraftverlust ausgleichen, müsste der Vorsorgebeitrag 9,9% statt 4% betragen. Die Vorsorgebelastung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer müsste dementsprechend fast zweieinhalbmal höher sein als bei der Gesetzgebung angenommen wurde.
- Ist man optimistisch und nimmt eine Realverzinsung von 1% und entsprechend einen Nominalzinssatz von 2,5% an, dann ergibt sich ein notwendiger Vorsorgebeitrag von 7,3%.

- Wenn eine Verzinsung von 4% erreichbar wäre, was allerdings aus heutiger Sicht als ausgeschlossen erscheint, dann wäre der erforderliche Vorsorgebeitrag mit knapp 4,6% zu beziffern. Selbst unter den günstigsten Annahmen reicht also der Vorsorgebeitrag von 4%, der bei den Reformen als angemessen betrachtet wurde, nicht ganz aus.

Dieser Befund lässt nur die Bewertung zu, dass die mit den rot-grünen Reformen verbundenen Zusicherungen nicht eingehalten werden können. Selbst wenn alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im erhofften Umfang private Vorsorge betreiben würden, könnte das teilprivatisierte Rentensystem den Lebensstandard, den sie im Erwerbsleben erarbeitet haben, im Alter nicht sichern. Das damals beschlossene Reformkonzept der rot-grünen Koalition kann nur mit einem wesentlich höheren Vorsorgebeitrag funktionieren, was eine entsprechend höhere finanzielle Förderung erfordern würde. Im Übrigen haben bereits Deml/Haupt/Steffen (2008, S. 79f.) vermutet, dass der offizielle Vorsorgebeitrag mit 4% zu niedrig angesetzt ist; den erforderlichen Satz haben sie auf 6% geschätzt, was aber, wie gezeigt, immer noch deutlich zu wenig ist.

Die Einschätzung, dass die geförderte privat Zusatzvorsorge, so wie sie bei den Reformen konzipiert wurde, nicht ausreicht, um das sinkende Rentenniveau zu kompensieren, wird übrigens der Tendenz nach auch durch eine Studie des Munich Center for the Economics of Aging (MEA) gestützt, in der die »Rentenlücke«, d.h. die Differenz zwischen dem → Bruttorentenniveau vor und nach der Reform, für 2060 mit 9,5% des Bruttolohns angegeben wird (Bösch-Supan u. a. 2016a, S. 25). Diese Lücke kann nach der Rechnung des Instituts für Rentenzugänge ab 2050 nur geschlossen werden, wenn mindestens eine Verzinsung von 3,75% erzielt wird (ebd. S. 59), was nach Abzug einer Inflationsrate von 1,5% eine aus heutiger Sicht unrealistisch hohe Realverzinsung von 2,25% erfordern würde. Die Zusatzvorsorge für den Hinterbliebenenfall und für Erwerbsminderung ist dabei noch nicht eingerechnet worden.

2.3 Die Qualität der Altersvorsorgeprodukte

Die Qualität der von der Finanzwirtschaft, besonders von den privaten Lebensversicherungen, angebotenen Altersvorsorgeprodukte war schon vor Einführung der »Riester-Rente« Gegenstand der Kritik aus Verbraucherschutzpolitischer Sicht. Es ist nicht überraschend, dass sich diese Kritik seit der Reform wegen der wachsenden Bedeutung der privaten Altersvorsorgeprodukte wesentlich intensiviert hat (vgl. Hagen/Kleinlein 2011, Balodis/Hühne 2014 und 2015, Oehler 2009, Öko-Test 2012 und 2015,

zur Gegenkritik besonders Schwark 2012, Dommermuth 2012, Riester 2012). So liegt die Vermutung nicht fern, dass die relativ geringe Ausbreitung der staatlich geförderten privaten Altersvorsorge teilweise auch durch die unzureichende Produktqualität bedingt sein könnte.

Im Mittelpunkt der Kritik an der Qualität der Altersvorsorgeprodukte stehen vor allem folgende Probleme:

- das derzeit generell niedrige Zinsniveau,
- die mit dem Kauf von Altersvorsorgeprodukten verbundenen Kosten (dies betrifft nicht nur die privaten Lebensversicherungsverträge, sondern auch die Investmentfonds),
- die zeitliche Verteilung der Vertriebs- und Abschlusskosten auf die Vertragslaufzeit,
- die Höhe der Überschussbeteiligung (betrifft ausschließlich die privaten Lebensversicherungsverträge),
- die Angemessenheit der von der Versicherungswirtschaft verwendeten → Sterbetafeln (betrifft ebenfalls nur die private Lebensversicherung).

2.3.1 Das Problem der niedrigen Zinsen

Die Finanz- und Wirtschaftskrise der Jahre nach 2007 sowie die nachfolgende Staatsschuldenkrise der Eurozone haben – zusammen mit wirtschaftspolitischen Fehlern bei der Krisenbewältigung – die Wirtschaft vieler europäischer Länder in eine Dauerrezession geführt, die von der Europäischen Zentralbank mangels besserer Alternativen mit einer Politik der extrem niedrigen Zinsen beantwortet wird. Dass die daraus resultierende andauernde Niedrigzinsphase die Rentabilität aller Altersvorsorgeprodukte stark beeinträchtigt hat, war unvermeidlich. Dieses Problem betrifft alle Produkte, also Versicherungen, Fondssparpläne und Banksparrpläne, in gleicher Weise. Ein deutliches Beispiel liefert die private Lebensversicherung; hier musste der → Garantiezins²⁸, den die Lebensversicherungsunternehmen ihren Kunden beim Abschluss neuer Rentenversicherungsverträge versprechen, von 4% im Jahr 2000 auf 1,25% (ab Januar 2015) und schließlich auf nur 0,9% (seit Januar 2017) abgesenkt werden. Allerdings gibt es auch vereinzelte Stimmen, die darauf hinweisen, dass die Ertragslage der Lebensversicherungsunternehmen einstweilen noch ziemlich gut sei, sodass sie eigentlich keinen Grund dazu hätten, die Verzinsung für ihre Kunden derart zu kürzen (Öko-Test 2015).

Es gibt eine Reihe von Aspekten, die das bisweilen etwas überdramatisierte Problem der niedrigen Zinsen (»Betrug am Sparer«) ein klein wenig relativieren. Erstens kommt es nicht auf die Nominalzinsen, sondern auf

die Realzinsen, d. h. auf die Zinsen abzüglich der Inflationsrate an. Zweitens ist es naiv zu glauben, man könne sich eine Welt wünschen, in der die Zinsen höher sind und alles andere unverändert bleibt; würde nämlich die Europäische Zentralbank von ihrer Niedrigzinspolitik abgehen, dann hätte dies mit größter Wahrscheinlichkeit einen Anstieg der Arbeitslosigkeit in vielen europäischen Ländern zur Folge, was nachteilig auf den deutschen Arbeitsmarkt zurückwirken würde.

Ungeachtet dessen wirkt sich die Niedrigzinspolitik notwendigerweise nachteilig auf die privaten Zusatzrenten aus und liefert insofern auch eine Teilerklärung für die Stagnation bei den abgeschlossenen Verträgen. Allerdings ändert dies nichts an anderen Strukturängeln, von denen in den folgenden Unterkapiteln noch die Rede sein muss.

Im Übrigen illustriert der aktuelle Verfall der Zinsen ein Grundsatzproblem, das mit dem partiellen Systemwechsel zum Kapitaldeckungsverfahren verbunden ist, aber bei den damals getroffenen Entscheidungen ignoriert wurde. Von den »Renditevorteilen« der kapitalgedeckten Renten gegenüber der gesetzlichen Rente, die vor 15 Jahren als vollkommen selbstverständlich unterstellt wurden, kann derzeit nicht mehr die Rede sein. Darin zeigt sich, dass kapitalgedeckte Rentensysteme zwangsläufig mit einem spezifischen Systemrisiko verbunden sind und folglich gegenüber dem Umlageverfahren nicht nur – mögliche – Vorteile haben, sondern auch einen sehr gravierenden realen Nachteil, nämlich die Abhängigkeit von den Entwicklungen auf dem → Kapitalmarkt (vgl. den Kasten, S. 128). Auch wenn – was durchaus zu erwarten ist – die gegenwärtige Niedrigzinsphase nicht ewig dauern wird, wird dieses Risiko nicht auszuschalten sein.

2.3.2 Exkurs: Wie misst man die Rendite von geförderten Altersvorsorgeprodukten?

Im Streit um Zinsen und → Renditen der geförderten Altersvorsorgeprodukte ist auch die Methodik der Renditemessung umstritten. Es hat nämlich einen erheblichen Einfluss auf das jeweilige Ergebnis, auf welche Basis man die erworbenen Rentenansprüche bezieht, nämlich

- entweder auf sämtliche eingezahlten Beiträge, also auf den Eigenbeitrag der Versicherten *plus* staatliche Zulagen bzw. ohne Abzug der Steuerersparnis,
- oder nur auf den Eigenbeitrag des Versicherten, d. h. *ohne* Zulagen bzw. *nach* Abzug der Steuerersparnis.

Mathematisch zwingend führt die erste Methode zu optisch niedrigeren Renditen als die zweite. Deshalb wird sie von den Kritikern der rot-grünen

Rentenreformen und von Verbraucherschützern (z.B. Hagen/Kleinlein 2011) bevorzugt. Die zweite Methode ist hingegen bei den Befürwortern der Reformen, die um Vertrauen gegenüber der Finanzwirtschaft werben, beliebt; hierzu gehören z.B. Schwark (2012), Dommermuth (2012) und auch Riester selbst (2012). In Wirklichkeit ist dieser Methodenstreit aber völlig überflüssig, weil jede der beiden Methoden für bestimmte Fragestellungen sinnvoll, für andere aber unsinnig ist:

- Wenn gefragt wird, wie effizient die Anbieter von Altersvorsorgeprodukten arbeiten, kommt nur die erste Methode in Frage. Würde man nämlich die Zulagen oder die Steuerförderung außer Betracht lassen, dann würden die staatlichen Förderungsgelder fälschlicherweise als Teil der Rendite und somit als eine Leistung, die vom Anbieter erwirtschaftet worden ist, erscheinen.
- Wenn sich die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer fragen, ob sich das staatlich geförderte Altersvorsorgesparen für sie lohnt oder ob sie ihr Geld lieber anderweitig anlegen oder konsumieren sollen, dann kann nur die zweite Methode eine richtige Antwort liefern. Denn es wäre bei dieser Entscheidung unsinnig, zu ignorieren, dass der Staat mit seiner Förderung bei der Altersvorsorge behilflich ist.

Jedenfalls führt keine der beiden Argumentationsstrategien weiter. Weder kann man mit Hilfe der ersten Methode Reformen bekämpfen noch kann man sie mit der zweiten Methode verteidigen.

Ein anderer, ebenso überflüssiger Methodenstreit ist von dem Versicherungskritiker Axel Kleinlein (2011) in Gang gesetzt worden, als er – darin unterstützt vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) – die Rendite von privaten Rentenversicherungsverträgen mit Hilfe des »Zielalters« zu bestimmen versuchte (Hagen/Kleinlein 2011, Hagen 2012). Hagen und Kleinlein haben dabei die Versicherungsbranche mit der zugespitzten Behauptung aufgeschreckt, man müsse ein sehr hohes Lebensalter erreichen, um die in eine private Rentenversicherung eingezahlten Beiträge mit angemessener Verzinsung zurückzuerhalten (Hagen 2012, S. 138). Die Vertreter der Versicherungswirtschaft haben dieser in den Medien stark beachteten Behauptung heftig widersprochen (z.B. Schwark 2012), wobei sie in diesem Fall eher Recht haben: Die »Zielalter«-Methode ist zwar nicht direkt falsch, aber sie entspricht nicht dem eigentlichen Zweck einer Versicherung für das Alter; es kommt nämlich nicht darauf an, in jedem Einzelfall seine Beiträge zurückzubekommen, sondern auch noch im höchsten Alter eine Rente zu erhalten, wofür man allerdings in Kauf zu nehmen hat, dass bei frühem Tod – je nach Vertragsgestaltung – das Kapital zu großen Teilen oder sogar ganz verloren ist.

2.3.3 Das Problem der »Kosten«

Ein weiterer wichtiger Gegenstand der Diskussion über die Qualität der Altersvorsorgeprodukte sind die Kosten, d. h. die Entgelte, welche die Anbieter ihren Kunden für diverse Leistungen, Vertragsabschluss, Vermittlung, Verwaltung, Management von Fonds usw. in Rechnung stellen. Ganz allgemein wird die Höhe dieser Kosten beklagt. Besonders die Lebensversicherungsunternehmen werden kritisiert; es wird behauptet, dass die staatliche Förderung durch die von ihnen in Rechnung gestellten Kosten zum großen Teil aufgezehrt werde.²⁹

Die Anbieter von Altersvorsorgeprodukten haben kaum Einfluss auf die Verzinsung, weil diese hauptsächlich von den Verhältnissen auf dem → Kapitalmarkt abhängt. Die Kosten hingegen verursachen sie selbst, indem sie von dem Geld der Kunden Teile zur eigenen Verwendung entnehmen, bevor sie es auf dem Kapitalmarkt anlegen, oder indem sie einen Teil der Gewinne zurückhalten, bevor sie sie an die Kunden ausschütten. Deshalb ist es auch irreführend, wenn die Versicherer von »Kosten« sprechen, denn damit erwecken sie den Anschein, als würden sie ihre Leistungen zum Selbstkostenpreise erbringen. In Wirklichkeit handelt es sich nicht um Kosten, sondern um Preise, aus denen die Anbieter nicht nur ihre Kosten decken, sondern auch ihre Gewinne erwirtschaften.

Das Problem der »Kosten« betrifft die verschiedenen Arten von Altersvorsorgeprodukten in unterschiedlichem Ausmaß.³⁰

- Besonders kostenintensiv sind die Produkte der privaten Lebensversicherung, wobei fondsgebundene Rentenversicherungen noch höhere Kosten verursachen als klassische Rentenversicherungen. Im Einzelnen handelt es sich um Vertriebskosten (Provisionen und Honorare, die die Lebensversicherungsunternehmen den meist selbstständig tätigen Versicherungsmaklern zahlen und dann den Kunden in Rechnung stellen), Abschlusskosten (für die beim Versicherer selbst durch den Vertragsabschluss entstehenden Aufwendungen), Verwaltungskosten, Kosten für die »Beitragsrückgewähr«³¹, Kosten für monatliche Beitragszahlung, Kosten für die laufende Rentenzahlung, Kosten bei Vertragskündigung, Kosten bei Anbieterwechsel usw. (vgl. Balodis/Hühne 2015, S. 71–80).
- Auch Investmentfonds (Fondssparpläne) sind häufig mit hohen Kosten für das Management der Fonds verbunden, weil das Kapital immer wieder von der einen zur anderen Anlage umgeschichtet werden muss, um für den Kunden die jeweils beste → Rendite zu erzielen. Außerdem muss sich an das Fondssparen ein privater Rentenversicherungsvertrag mit den entsprechenden Vertriebs- und Abschlusskosten anschließen, um die Bedin-

gung für die staatliche Förderung, dass spätestens ab dem 85. Lebensjahr eine lebenslange Rente gezahlt werden muss, zu erfüllen.³²

- Kostengünstig, manchmal sogar kostenfrei, sind hingegen Banksparkpläne (also die regelmäßige, vertraglich vereinbarte Einzahlung auf ein Sparkonto mit anschließender regelmäßiger Auszahlung). Dafür müssen die Kunden mit einer sehr geringen Verzinsung zufrieden sein. Allerdings müssen auch Banksparkpläne, wenn sie gefördert werden sollen, mit einem anschließenden Rentenversicherungsvertrag für die Zeit ab Erreichen des 85. Lebensjahres verbunden werden, wofür entsprechende Kosten anfallen.

Für den Bereich »private Rentenversicherungsverträge« gibt es eine aufschlussreiche Analyse von Balodis/Hühne (2014, S. 45). Dabei wurden die Versicherungsbedingungen von 48 (der insgesamt 72) deutschen Versicherungsunternehmen, die eine klassische Privatrente anbieten, im Hinblick auf die in Rechnung gestellten Kosten untersucht. Das Ergebnis war:

- Im besten Fall gingen 6,5%, im schlechtesten Falle 18,1% und im Durchschnitt 14,7% des von den Kunden angesparten Kapitals durch diverse Kosten verloren.
- Unter Berücksichtigung der Kosten betrug die tatsächliche Beitragsrendite statt der nach damaligem Stand garantierten 1,75% (inzwischen nur noch 1,25%) im Durchschnitt nur 1,02%.
- Bei der Teilgruppe der fünf Marktführer auf dem deutschen Lebensversicherungsmarkt (Allianz, Ergo, Aachen-Münchener, Generali und R+V mit insgesamt 34,6% Marktanteil) lag die tatsächliche Rendite durchschnittlich sogar nur bei 0,94%.

Dass in der privaten kapitalgedeckte Zusatzvorsorge Kosten entstehen, ist allerdings grundsätzlich unvermeidbar, denn auf dem privaten Markt müssen Kunden akquiriert und Vorsorgeprodukte vermarktet werden; darüber hinaus müssen große Kapitalsummen sicher und effizient angelegt und die Kapitalanlage ständig optimiert werden. Die Tatsache, dass die Rendite der Kunden durch Kosten geschmälert wird, ist demnach als solche noch nicht zu kritisieren. Es ist aber zu fragen, in welchem Umfang dies geschieht und ob es für die in Rechnung gestellten Kosten eine vernünftige Begründung gibt. Dabei gibt es drei Gesichtspunkte, unter denen die private Zusatzvorsorge, vor allem die private Lebensversicherung, kritisch zu bewerten ist:

- Die Kosten sind für die Kunden völlig intransparent (so Balodis/Hühne 2014, Balodis/Hühne 2015, S. 71–97³³, Öko-Test 2012). Das sogenannte Produktinformationsblatt hat in dieser Hinsicht eher für Irreführung als für Information gesorgt (vgl. Unterkapitel 2.3.4)

- Die Tatsache, dass gerade die Marktführer ihren Kunden die höchsten Kosten – besser gesagt Preise – berechnen, zeigt, dass es, jedenfalls bezüglich der Kosten, auf dem Markt für Altersvorsorgeprodukte keinen funktionierenden Wettbewerb gibt.
- Die von den Anbietern in Rechnung gestellten Kosten sind zwar wegen der fehlenden Transparenz nicht genau bezifferbar, aber – zumal bei den privaten Rentenversicherungen – mit durchschnittlich fast 15% so hoch, dass ein erheblicher Teil des eigentlich erhofften Effizienzvorteils des → Kapitaldeckungsverfahrens gegenüber dem → Umlageverfahren verloren geht. Zum Vergleich: In der gesetzlichen Rentenversicherung betrug der Anteil der Verwaltungsausgaben an den gesamten Einnahmen (Beiträge plus Bundeszuschüsse plus sonstige Einnahmen) im Jahr 2015 nur 1,38%.³⁴

Ein weiterer Aspekt ist von besonderer Bedeutung: Der Grundsatz der Vertragsfreiheit verbietet dem Staat, die Kosten der privaten Altersvorsorge gesetzlich zu regulieren; dies ist vor allem in Bezug auf die private Lebensversicherung ein Problem, da hier die Kosten besonders hoch sind. In der Praxis haben die Anbieter somit freie Hand, die Bedingungen zu diktieren, denn der Kunde hat nur die Wahl, die angebotenen Verträge zu akzeptieren oder abzulehnen.³⁵ Der Grundsatz der Vertragsfreiheit entspricht selbstverständlich einer liberalen Wirtschaftsordnung; insofern haben wir es hier mit der logischen Konsequenz der Teilprivatisierung des Alterssicherungssystems zu tun, die mit den Rentenreformen zu Beginn der 2000er Jahre vollzogen wurde. Allerdings zeigt sich auch, dass die Teilprivatisierung ein schwerwiegendes neues Problem, nämlich ein Regulierungsdefizit, geschaffen hat.

Die freiwillige private kapitalgedeckte Zusatzvorsorge hat, soweit es die Kosten betrifft, einen deutlichen Effizienznachteil gegenüber der obligatorischen umlagefinanzierten gesetzlichen Rentenversicherung. Die auf dem → Kapitalmarkt erzielbare Rendite muss also groß genug sein, um diesen Effizienznachteil auszugleichen oder gar überzukompensieren. Gegenwärtig scheint dies nicht der Fall zu sein und auch langfristig ist durchaus nicht sicher, dass dies gelingt. Dieses Problem wurde übrigens seinerzeit in den politischen Auseinandersetzungen über die rot-grünen Rentenreformpläne nahezu vollständig ignoriert. Das gilt für die Bundesregierung und die beteiligten Bundestagsfraktionen, aber auch für ihre Ratgeber, den → Sozialbeirat und die → Rürup-Kommission, die Projektionen über die künftigen Renditen aus privater Vorsorge veröffentlichten, ohne das damals keineswegs unbekanntes Problem der Kosten der privaten kapitalgedeckten Zusatzvorsorge überhaupt nur zu erwähnen.³⁶

2.3.4 Transparenz durch »Produktinformationsblatt« und »Effektivkosten«?

Mit dem »Lebensversicherungsreformgesetz« der CDU/CSU/SPD-Koalition von 2014 wurde zum 1. Januar 2017 ein obligatorisches »Produktinformationsblatt« eingeführt. Die Anbieter von Altersvorsorgeprodukten sollen damit ihren Kunden für jedes Produkt eine in einer einzigen Zahl zusammengefasste Information zur Verfügung zu stellen. Aus dieser sollen sie erstens ersehen können, in welchem Umfang ihre eingezahlten Beiträge oder die versprochenen Leistungen durch »Kosten« gemindert werden. Zweitens soll sie ihnen ermöglichen, ein Produkt mit anderen zu vergleichen.

Dafür schreibt das Produktinformationsblatt auch eine verbindlich vorgeschriebene Maßzahl vor, nämlich die sogenannten Effektivkosten. Sie werden definiert als »Minderung der Wertentwicklung des Vertrags durch die Kosten bis zum Beginn der Auszahlungsphase in Prozentpunkten«³⁷. Mit dieser Definition entsprechen die »Effektivkosten« dem von der Versicherungswirtschaft entwickelten Konzept des »Gesamtkostenquotienten«. Entgegen dem Eindruck, der damit erweckt werden soll, stellt dieser »Quotient« aber keineswegs den Anteil der abgezogenen Kosten am angesammelten Kapital dar (*reduction in wealth*), sondern die Verminderung der effektiven Verzinsung durch die Kosten (*reduction in yield*). Die Vergleichbarkeit verschiedener Altersvorsorgeprodukte im Hinblick auf ihre Kosten wird dadurch nicht gewährleistet. Vielmehr werden die Kunden darüber getäuscht, wie hoch der Anteil ihrer Sparsumme ist, der durch Kosten verloren geht (vgl. Balodis/Hühne 2014, S. 43f.). Dies kann an einem stark vereinfachten Beispiel illustriert werden:

- Ein Sparer legt einen Einmalbeitrag von 50 000 Euro zu 2,5% für 30 Jahre in einem Altersvorsorgeprodukt an.
- Der Anbieter stellt dem Sparer Kosten in Höhe von 5 000 Euro in Rechnung; er tut dies allerdings nicht offen und für den Kunden nachvollziehbar, sondern – wie dies in der Branche üblich ist – indem er diese Kosten in viele einzelne und untereinander nicht vergleichbare Positionen aufteilt und sie im Kleingedruckten des Vertrags verbirgt.
- Nach Abzug der Kosten stehen folglich nicht mehr 50 000, sondern nur noch 45 000 Euro effektiv als Kapitalanlage zugunsten des Sparers zur Verfügung.
- Diese 45 000 Euro verzinsen sich über 30 Jahre mit 2,5%, sodass der Sparer am Ende 94 390,54 Euro erhält. Wäre das Geld des Sparers ohne Abzug der 5 000 Euro angelegt worden, hätte er 104 878,38 Euro erhalten.

- Die 50 000 Euro, die der Sparer ausgegeben hat, haben sich somit nicht mit 2,5 %, sondern nur mit 2,141 % verzinst.
- Die »Effektivkosten« werden nach der amtlichen Definition als »Minderung der Wertentwicklung in Prozentpunkten« berechnet, also als Differenz zwischen dem offiziellen Anlagezinssatz von 2,5 % und den tatsächlich erwirtschafteten 2,141 %. Die amtlichen »Effektivkosten« betragen also nur 0,359 Prozentpunkte.
- Hinter dieser niedrig erscheinenden Kostenquote von nur 0,359 Prozentpunkten wird die Tatsache verborgen, dass der Anbieter des Altersvorsorgeprodukts in Wirklichkeit 10 % des Geldes seines Kunden einschließlich der darauf anfallenden Zinsen als »Kosten« abgezogen hat, insgesamt also 10 4878,38 Euro minus 94 390,54 Euro, das sind 10 487,84 Euro. Über die Verwendung dieser Summe muss der Anbieter keine Rechenschaft ablegen.

Offensichtlich wird hier – legitimiert durch eine Rechtsverordnung des Bundesfinanzministers – ein »Trick« angewendet, mit dessen Hilfe sich eine optisch wesentlich niedrigere Zahl ergibt als bei sachgerechter Darstellung. Es wird darauf spekuliert, dass der Kunde die Verwechslung von Prozent (Prozent der eingezahlten Sparbeiträge oder des angesparten Kapitals) mit Prozentpunkten (Differenz zwischen zwei Prozentsätzen, in diesem Falle zwischen der Verzinsung ohne und der Verzinsung mit Abzug der Kosten) nicht bemerkt.

2.3.5 Die zeitliche Verteilung der Vertriebs- und Abschlusskosten

Im Zusammenhang mit dem Kostenproblem steht oft eine Detailfrage im Mittelpunkt, nämlich die Verteilung der Vertriebs- und Abschlusskosten auf die Laufzeit der Lebensversicherungsverträge. Diese hat immer dann materielle Auswirkungen, wenn ein Lebensversicherungsvertrag vor Eintritt des Versicherungsfalls gekündigt wird und der sogenannte Rückkaufswert unter Abzug der Vertriebs- und Abschlusskosten ausgezahlt wird. In diesem Fall – der nach Auskunft der Bundesregierung knapp 20 % der Lebensversicherungsverträge betrifft (Bundesregierung 2014, S. 17) – ist es entscheidend, ob die Vertriebs- und Abschlusskosten sofort bei Vertragsabschluss, innerhalb einer bestimmten Zahl von Jahren oder verteilt über die gesamte Laufzeit bis zum Versicherungsfall gezahlt werden müssen:

- Werden die gesamten Vertriebs- und Abschlusskosten sofort bei Vertragsabschluss fällig, dann startet der Kunde mit Schulden in Höhe dieser Kosten. Er muss mit seinen Beiträgen zunächst diese Schulden tilgen und

verzinsen. Erst anschließend wird das → Deckungskapital für den späteren Leistungsfall aufgebaut. Deshalb kann der Rückkaufwert im Fall eines vorzeitigen Vertragsendes im Extremfall sogar negativ sein, sodass nicht nur die eingezahlten Beiträge verloren sind, sondern der Kunde auch noch zusätzlich zahlen muss. Diese Praxis war vor dem 1. Januar 2008 erlaubt.

- Nach der jetzigen Rechtslage müssen die Lebensversicherungsunternehmen die Vertriebs- und Abschlusskosten mindestens auf die ersten fünf Jahre der Laufzeit verteilen. In jedem Jahr dürfen also höchstens 20% dieser Kosten von den Beiträgen abgezogen werden, mindestens 80% der Beiträge werden zugunsten des Kunden verzinslich angelegt. Nach Ablauf von fünf Jahren dürfen keine Vertriebs- und Abschlusskosten mehr vom Rückkaufwert abgezogen werden, sodass der Kunde den Vertrag ohne Verlust kündigen kann.

Manche Verbraucherschützer verlangen, die Vertriebs- und Abschlusskosten über die gesamte Vertragslaufzeit zu verteilen. Es ist interessant, sich anzuschauen, was die Folgen einer solchen Regelung wären:

- Für diejenigen Kunden, die ihre Verträge bis zum Eintreten des Versicherungsfalls erfüllen, ist die Verteilung der Kosten irrelevant; für sie ist lediglich deren Höhe von Interesse.
- Für diejenigen Kunden, die ihren Vertrag wegen Verschlechterung ihrer finanziellen Lage oder aus anderen Gründen vorzeitig kündigen müssen, ist eine möglichst weite Streckung der Vertriebs- und Abschlusskosten über die Laufzeit von Vorteil; sie werden von dem Teil der Kosten, den sie noch nicht bezahlt haben, entlastet.
- Für die Versicherungsunternehmen und besonders auch für die Versicherungsmakler wäre jede vorzeitige Kündigung ein Verlustgeschäft, weil sie auf einen Teil der vereinbarten Kostenerstattung verzichten müssten.

Allerdings würden die Lebensversicherungsunternehmen und die Vermittler mit Sicherheit reagieren, wenn der Gesetzgeber die gleichmäßige Verteilung der Vertriebs- und Abschlusskosten über die gesamte Vertragsdauer zwingend vorschreiben würde: Sie würden zum Ausgleich ihres höheren Risikos die in Rechnung gestellten Kosten erhöhen oder strengere Bonitätsprüfungen einführen. Von der ersten Möglichkeit wären dann auch solche Kunden negativ betroffen, die ihre Versicherungsverträge nicht kündigen. Im zweiten Fall wäre damit zu rechnen, dass größere Personengruppen überhaupt keine Möglichkeit mehr bekommen, einen Lebensversicherungsvertrag abzuschließen. Man sieht daran, dass eine Verteilung der Vertriebs- und Abschlusskosten über möglichst lange Zeit nicht in jedem Fall im Interesse der Kunden liegen muss.

2.3.6 Ungenügende Überschussbeteiligung bei privaten Lebensversicherungsverträgen?

Kritiker werfen den Lebensversicherungsunternehmen seit jeher vor, dass sie ihre Kunden nur ungenügend an den versicherungstechnischen Überschüssen beteiligten. Dabei muss man sich vor Augen halten, dass solche Überschüsse in kapitalgedeckten Lebensversicherungen systemnotwendig entstehen. Das Vorsichtsprinzip zwingt die Versicherer, sowohl im eigenen Interesse als auch in dem ihrer Kunden das Risiko der Zahlungsunfähigkeit in jedem Fall auszuschließen. Deshalb müssen sie bei der Kalkulation künftiger Risiken – also besonders bezüglich der Entwicklung der Zinserträge, der Kosten und der Lebenserwartung bzw. der Sterblichkeit – immer mit dem ungünstigsten Fall rechnen. Deswegen setzen sie im Zweifel die Erträge eher zu niedrig und die Aufwendungen eher zu hoch an. Es entspricht also der notwendigen Vorsicht, dass immer in gewissem Umfang Überschüsse entstehen.

Die Frage ist allerdings, wie diese Überschüsse berechnet werden und ob und in welchem Umfang sie an die Versicherten verteilt werden. In dieser Hinsicht herrscht in der privaten Versicherungswirtschaft völlige Intransparenz. Zwar schreibt das Versicherungsvertragsgesetz vor, die Versicherungsnehmer an den Überschüssen zu beteiligen, es überlässt es aber den Lebensversicherungsunternehmen, die Höhe der zu verteilenden Überschüsse selbst zu bestimmen, ohne darüber Rechenschaft ablegen zu müssen.³⁸ Die Unternehmen besitzen demnach zahlreiche Möglichkeiten, um aus den Überschüssen zunächst Mittel für Marketing, Personal, Investitionen und für Gewinnausschüttungen zu entnehmen, bevor sie sie verteilen. Man kann es so ausdrücken: Die Versicherer müssen den Kuchen zwar im Prinzip teilen, aber sie können selbst bestimmen, wie groß der Kuchen ist und wann, an wen und nach welchem Verfahren sie ihn verteilen.

Die Versicherungswirtschaft betont zwar häufig, sie sei gesetzlich verpflichtet, 90% der Zinsüberschüsse und der Risikoüberschüsse sowie 50% der Kostenüberschüsse an die Versicherungsnehmer auszuschütten. Aber das ist nicht ganz richtig, denn das Gesetz schreibt lediglich vor, welche Rückstellungen für Überschussbeteiligung die Lebensversicherungsunternehmen in ihre Bilanzen einstellen müssen.³⁹ Ob, wann und in welchem Umfang sie diese Rückstellungen auflösen und zu Auszahlungen an die Versicherten verwenden, ist ihnen überlassen. Durch diese Regelung werden also keine Leistungsverpflichtungen der Lebensversicherungsunternehmen begründet; es handelt sich lediglich um eine Bilanzvorschrift, aus der die Versicherungsnehmer keine direkten Zahlungsansprüche in bestimmter Höhe gegenüber den Versicherern ableiten können.

Den Lebensversicherungsunternehmen verbleiben also ungeachtet der gesetzlichen Vorschriften noch immer erhebliche Gestaltungsmöglichkeiten, nämlich

- die Überschussbeteiligung der Versicherten vertraglich gänzlich auszuschließen,
- die Höhe und Berechnung der Überschüsse zu beeinflussen bzw. die tatsächlich vorhandenen Überschüsse offenzulegen oder zu verbergen,
- zu entscheiden, zu welchem Zeitpunkt und in welcher Höhe die Überschussbeteiligung an die Kunden ausbezahlt und die dafür gebildeten Rückstellungen aufgelöst werden,
- welche näheren Bedingungen an die Überschussbeteiligung geknüpft werden,
- welche Kunden in welcher Höhe eine Überschussbeteiligung erhalten.

Eine noch weiter gehende und grundsätzliche Frage lautet, warum die Lebensversicherungsunternehmen überhaupt einen Anspruch auf einen Teil der Überschüsse haben sollen, da diese doch aus dem Kapital der Versicherten erwirtschaftet worden sind. Damit geht es um die Grundsatfrage, wem das Eigentumsrecht an den Lebensversicherungsbeiträgen zusteht, die in Unterkapitel 4.3 behandelt wird.

2.3.7 Manipulierte Sterbetafeln bei den Privatversicherern?

Den privaten Lebensversicherungsunternehmen wird häufig vorgeworfen, mit unrealistischen → Sterbetafeln zu arbeiten, in denen die Lebenserwartung der Älteren viel zu hoch angesetzt sei, was zwangsläufig überhöhte Beiträge der Versicherten bzw. zu niedrige Rentenleistungen zur Folge habe. Häufig wird diese Kritik mit dem Hinweis gestützt, dass die durchschnittliche Lebenserwartung nach der offiziell für die Lebensversicherungsunternehmen empfohlenen Sterbetafel »DAV 2004 R« viel höher sei als die der jeweiligen amtlichen Sterbetafeln des Statistischen Bundesamts.

Diese Kritik erhält vor allem dadurch Nahrung, dass die Versicherungsunternehmen ihre Sterbetafeln nicht veröffentlichen. Zwar empfiehlt die staatliche Aufsichtsbehörde → BaFin die Verwendung der auch öffentlich zugänglichen Sterbetafel »DAV 2004 R« der Deutschen Aktuarsvereinigung⁴⁰, aber jedes Unternehmen verwendet unter Verschluss gehaltene eigene Berechnungsgrundlagen, in denen die amtlich empfohlene Tafel nach Maßgabe unternehmensinterner Zahlen modifiziert wird.

Die Versicherungswirtschaft hat im Wesentlichen die folgenden Argumente parat, mit denen sie den Vorwurf zu hoch angesetzter Annahmen bezüglich der Lebenserwartung zurückzuweisen versucht:

- Im Sinne des Vorsichtsprinzips darf eine Versicherung nicht mit der wahrscheinlichen Entwicklung rechnen, sondern muss sich im Interesse ihrer Kunden darauf einstellen, dass die ungünstigste Entwicklung eintritt.
- Bei Abschluss eines Lebensversicherungsvertrags mit einer Laufzeit von möglicherweise 70 oder mehr Jahren darf man nicht die heute zu beobachtende Lebenserwartung zugrunde legen, sondern man muss ihre künftige Steigerung einkalkulieren.
- Die Lebensversicherung muss bei ihrer Kalkulation einen »Selektions-effekt« berücksichtigen. Damit ist die empirisch feststellbare Tatsache gemeint, dass die Lebenserwartung derer, die eine Lebensversicherung abschließen, höher ist als die Lebenserwartung der Gesamtpopulation.
- Schließlich ist es nicht zum Schaden der Versicherten, wenn mit übervorsichtig hohen Lebenserwartungen kalkuliert wird, denn die dann entstehenden Risikoüberschüsse werden zu 90% an die Versicherungsnehmer ausgeschüttet.

Diese Argumente sind alle nicht grundsätzlich falsch, aber sie könnten den Vorwurf der Manipulation nur dann entkräften, wenn die Lebensversicherungsunternehmen ihre Sterbetafeln und die Methode der Berechnung und Verteilung der Überschüsse offenlegen. Solange sie dies nicht tun, sind ihre Zusicherungen nicht überprüfbar, sodass zumindest die Vermutung besteht, dass sie ihre Sterbetafeln im eigenen Interesse und zulasten ihrer Kunden konstruieren.

3 Die betriebliche Altersversorgung

Neben der staatlich geförderten privaten Zusatzvorsorge spielt die betriebliche Altersversorgung eine besondere Rolle im mit den rot-grünen Reformen installierten teilprivatisierten Rentensystem. Zu diesem Zweck wurde sie durch eine Reihe von gesetzgeberischen Maßnahmen – vor allem durch Förderung der sogenannten → Entgeltumwandlung – attraktiver gemacht. Auch bezüglich der betrieblichen Altersversorgung ist es angebracht, nach 15 Jahren eine Bilanz zu ziehen.

Die betriebliche Altersversorgung stellt eine in sich sehr vielgestaltige Landschaft von verschiedenen Versorgungseinrichtungen dar. Gemeinsam ist ihnen, dass ein Arbeitgeber für die bei ihm beschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer eine Versorgungsleistung für den Fall des Alters und häufig auch für den einer vorzeitigen Erwerbsminderung und für den Hinterbliebenenfall zusagt. Diese Zusage ist freiwillig, aber *wenn* ein Arbeitgeber eine solche Zusage macht, dann ist er nach dem seit 1974

Tab. 24: Durchführungswege der betrieblichen Altersversorgung

	Direkte Durchführungswege	
	Direktzusage	Unterstützungskasse
Grundprinzip	Der Arbeitgeber (AG) räumt dem Arbeitnehmer (AN) einen Rechtsanspruch auf Rente ein	Der AG verspricht dem AN eine Rente (aber ohne Rechtsanspruch)
Rechtliche Konstruktion	Der AG leistet im Rentenfall direkt an den Rentner	Der AG gründet eine rechtlich selbstständige U-Kasse und zahlt an diese Beiträge. Im Leistungsfall zahlt die U-Kasse anstelle des AG
Zahlungen des AG in der Aufbauphase	Keine Zahlungen (nur Pensionsrückstellungen)	Ausreichende finanzielle Ausstattung der U-Kasse
Leistungen des AG in der Auszahlungsphase	Zahlung der Rente	Die U-Kasse leistet anstelle des AG an den Rentner
Leistungsschuldner in der Auszahlungsphase	Arbeitgeber	
Haftung des AG in der Auszahlungsphase	Volle Haftung für die Leistung	Haftung nicht für die Leistung, sondern nur für die ausreichende Finanzierung der U-Kasse
Art der Kapitaldeckung	Versicherungsmathematisch kalkulierte Pensionsrückstellungen beim AG	Der AG stellt sicher, dass das Vermögen der U-Kasse die Rentenausgaben deckt (max. für zwei Jahre)
Vorschriften über die Kapitalanlage	Keine	Keine Vorschriften (auch Beteiligungen und Darlehen an Trägerunternehmen möglich)
Insolvenzschutz	Durch den Pensionssicherungsverein	
Anpassung der Betriebsrenten	Überprüfungspflicht alle drei Jahre	
Steuerpflicht beim AN	Keine Steuerpflicht	
Steuerpflicht beim Rentner	Volle Besteuerung wie Arbeitslohn	
Sozialversicherungsbeiträge beim AN	SV-frei (jedoch SV-pflichtig bei Entgeltumwandlung jenseits von 4% der Beitragsbemessungsgrenze der GRV)	
Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge beim Rentner	Volle KV- und PV-Beiträge auf alle Renten aus betrieblicher Altersversorgung	

Indirekte Durchführungswege		
Pensionsfonds	Pensionskasse	Direktversicherung
Versicherungsvertrag des AG mit dem Pensionsfonds zugunsten des AN	Versicherungsvertrag des AG mit der Pensionskasse zugunsten des AN	Versicherungsvertrag des AG zugunsten des AN
Der Pensionsfonds leistet an die Rentner	Die Pensionskasse leistet an die Rentner	Das Lebensversicherungsunternehmen leistet an die Rentner
Zahlung der Beiträge an den externen Versorgungsträger		
Der externe Versorgungsträger zahlt anstelle des Arbeitgebers		
Pensionsfonds	Pensionskasse	Lebensversicherungsunternehmen
Subsidiärhaftung (nur im Extremfall, wenn der externe Versorgungsträger zahlungsunfähig ist)		
Kapitalaufbau beim Pensionsfonds	Kapitalaufbau bei der Pensionskasse	Kapitalaufbau beim Lebensversicherungsunternehmen
Versicherungsaufsicht, aber weniger strenge Anlagevorschrift als für Pensionskassen und Lebensversicherungsunternehmen	Unterliegen der Versicherungsaufsicht und den damit verbundenen strengen Anlagevorschriften (z.B. max. 35% in Aktien)	
Durch die für den externen Versorgungsträger geltenden aufsichtsrechtlichen Bestimmungen		
Keine gesetzliche Anpassungsverpflichtung (alle Überschüsse müssen zur Rentenzahlung verwendet werden)		
Bei Arbeitgeberfinanzierung: bis 4% der Beitragsbemessungsgrenze steuerfrei Bei Arbeitnehmerfinanzierung (aus Nettolohn): »Riester-Förderung« möglich		
Soweit die Beiträge steuerfrei waren: volle Besteuerung wie Arbeitslohn Soweit die Beiträge steuerpflichtig waren: Besteuerung mit dem Ertragsanteil		
SV-Pflicht folgt der Steuerpflicht		
Volle KV- und PV-Beiträge auf alle Renten aus betrieblicher Altersversorgung		

bestehenden Betriebsrentengesetz (»Gesetz zur Verbesserung der betrieblichen Altersversorgung«) an eine Reihe von Vorschriften gebunden (z. B. Unverfallbarkeit des Betriebsrentenanspruchs beim Ende des Arbeitsverhältnisses, Insolvenzschutz, Verbot der Anrechnung von anderen Renten auf die Betriebsrente usw.).

Es gibt fünf »Durchführungswege«, derer sich ein Arbeitgeber bedienen kann, um seine Versorgungszusage umzusetzen und die entsprechenden Vorkehrungen für ihre Finanzierung zu treffen. Für jeden dieser Durchführungswege hat der Gesetzgeber spezielle arbeits-, steuer- und sozialversicherungsrechtliche Regelungen getroffen. Sie werden in Tabelle 24 dargestellt.

Besonders wichtig ist der Unterschied zwischen »direkten« oder »internen« Durchführungswegen einerseits und »indirekten« oder »externen« Durchführungswegen andererseits:

- Bei den direkten Durchführungswegen verspricht der Arbeitgeber dem Arbeitnehmer bzw. der Arbeitnehmerin eine spätere Rente und hat die spätere Zahlung zu leisten. Dieser Rechtsanspruch ist also demjenigen auf Lohnzahlung vergleichbar, aber mit dem Unterschied, dass er erst nach dem Ende der Arbeitsverpflichtung entsteht. Man könnte demnach von »Arbeitslohn ohne Arbeit« sprechen. Um die versprochene Betriebsrente zum Zeitpunkt ihrer Fälligkeit zahlen zu können, bildet der Arbeitgeber in seiner Bilanz Rückstellungen, die er dann im Leistungsfall allmählich auflöst.

Bei den direkten Durchführungswegen sind zwei Varianten zu unterscheiden: die »Direktzusage« und die »Unterstützungskasse«. Während die Direktzusage das Prinzip des direkten Durchführungswegs – die Leistung der Betriebsrente direkt durch den Arbeitgeber – in konsequenter Form verwirklicht, weist die Unterstützungskasse unter anderem die Besonderheit auf, dass sich der Arbeitgeber zur Erfüllung seiner Verpflichtungen einer besonderen rechtlich selbstständigen Einrichtung bedient. Statt Rückstellungen zu bilden, zahlt er in die Unterstützungskasse ein, die dann im Rentenfall an seiner Stelle die Leistungsverpflichtung erfüllt.

- Bei den indirekten Durchführungswegen verspricht der Arbeitgeber keine Betriebsrente, sondern er leistet zugunsten des Arbeitnehmers bzw. der Arbeitnehmerin Beiträge an eine externe Institution, die dann ihrerseits eine Betriebsrente verspricht bzw. später auszahlt. Solche externen Institutionen sind Pensionskassen, Pensionsfonds und – als besonders häufiger Fall – private Lebensversicherungsunternehmen, mit denen der Arbeitgeber einen Lebensversicherungsvertrag zugunsten der Beschäftigten abschließt. Noch nicht enthalten ist in dieser Darstellung die »reine Beitragszusage«, die erst durch das »Betriebsrentenstärkungsgesetz« vom August 2017 ein-

geführt worden ist und künftig neben die bislang existierenden und eben erwähnten drei indirekten Durchführungswege treten wird (vgl. Kapitel V, Unterkapitel 5.8.1).

3.1 Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung

Ausführliche Informationen zur Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung werden von der Bundesregierung einmal in jeder Wahlperiode des Deutschen Bundestags im sogenannten → Alterssicherungsbericht veröffentlicht. Diese Angaben beruhen auf Umfragen des Forschungsinstituts TSN Infratest. Die wichtigsten Ergebnisse des Alterssicherungsberichts 2016 (S. 97–103) sind in Tabelle 25 zusammengefasst. Sie stellt die Zahl der Anwartschaften dar. Da es Beschäftigte gibt, die gegenüber mehreren Arbeitgebern oder Versorgungsträgern Betriebsrentenansprüche haben⁴¹ und jeder dieser Ansprüche gesondert gezählt wird, ist die Zahl der Anwartschaften nicht identisch mit der Zahl der Personen, die über eine betriebliche Altersversorgung verfügen.

Tab. 25: Aktive Anwartschaften mit Entgeltumwandlung, 2015

	Privatwirtschaft						Zusatzversorgung im öffentl. Dienst	BAV insg.
	Direkt-zusagen u. Unterstützungen	Indirekte Durchführungswege				Privatwirtschaft insg.		
Direktversicherungen		Pensionsfonds	Pensionskassen	Indirekte Durchführungswege insg.				
Aktive Anwartschaften (Mio.)	4,7	5,1	0,4	4,8	10,3	15,0	5,4	20,4
% aller Anwartschaften	23,0	25,0	2,0	23,5	50,5	73,5	26,5	100,0
% mit Entgeltumwandlung		63,0	62,0	50,0	56,9	39,1		28,7
Mit Entgeltumwandlung (Mio.)		3,2	0,2	2,4	5,9	5,9		5,9

BAV = Betriebliche Altersversorgung

Quelle: Alterssicherungsbericht 2016, S. 98f., eigene Berechnung

Folgendes verdient gesondert hervorgehoben zu werden:

- Im Jahr 2015 gab es rd. 20,4 Mio. Anwartschaften auf betriebliche Altersversorgung.
- Wegen der Mehrfachzählung von Personen mit zwei oder mehr Betriebsrentenanwartschaften liegt die Zahl der Beschäftigten mit betrieblicher Altersversorgung niedriger als 20,4 Mio. Die Zahl der Personen, die über solche Anwartschaften auf Betriebsrenten verfügen, kann nur durch Umfragen unter den Arbeitnehmern ermittelt werden (vgl. Unterkapitel 4.1).
- Von den 19,6 Mio. Anwartschaften auf Betriebsrenten entfielen jeweils ungefähr ein Viertel auf → Direktzusagen (einschließlich der → Unterstützungskassen), → Direktversicherungen, → Pensionskassen und auf die → Zusatzversorgung des öffentlichen Dienstes; → Pensionsfonds spielen nur eine geringe Rolle (rd. 2%).
- Die betriebliche Altersversorgung entwickelte sich von 2003 bis 2007 dynamisch, bis infolge der Finanz- und Wirtschaftskrise eine Stagnation eintrat. Die erneute Ausweitung seit 2009 ist nach Einschätzung der Bundesregierung nicht die Folge einer gestiegenen Bereitschaft zu betrieblichen Altersversorgung, sondern auf die Zunahme der Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten zurückzuführen (Alterssicherungsbericht 2016, S. 98 ff.).
- Seit 2013 steigt die Zahl der Beschäftigten mit Betriebsrentenanwartschaften weniger stark als die der Beschäftigten insgesamt. Der Grund liegt darin, dass sich der Beschäftigungsaufbau in denjenigen Bereichen vollzieht, in denen die betriebliche Altersversorgung weniger verbreitet ist (ebd., S. 98).
- Die Entgeltumwandlung hat, seit mit der Reform der Rechtsanspruch der Arbeitnehmer auf eine solche eingeführt wurde, sehr stark zugenommen. Bei den indirekten Durchführungswegen (Direktversicherung, Pensionskasse) beruhte 2015 die Mehrheit (56,9%) auf Entgeltumwandlung. Die Entgeltumwandlung ist die »treibende Kraft des Ausbaus der betrieblichen Altersvorsorge in den vergangenen Jahren« (ebd., S. 100).

3.2 Die Qualität der Betriebsrentenansprüche und das Problem der sozialen Selektion

Wir wissen zwar, dass rd. 57% der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (in der Privatwirtschaft rd. 47%) Betriebsrentenzusagen haben (abzulesen aus ebd., S. 114). Über die Höhe dieser Zusagen und damit über die Qualität und Leistungsfähigkeit der »zweiten Säule«, auf der das Gebäude der Alterssicherung ruhen soll, ist aber wenig bekannt.

Bekannt ist, dass 2015 in Westdeutschland 53 % der heute bereits laufenden Betriebsrenten an Männer unter 300 Euro lagen, bei den Frauen sogar 75%.⁴² Daraus kann nur bedingt auf die Höhe der künftigen Betriebsrenten geschlossen werden, aber es ist doch wahrscheinlich, dass sie auch in Zukunft eher niedrig sein werden.

Im Jahr 2015 wurden nach der Infratest-Trägerumfrage (ebd., S. 98) 5,1 Mio. (25 %) von insgesamt 20,4 Mio. Betriebsrentenanwartschaften über → Direktversicherungen abgewickelt. Folglich ist die betriebliche Altersversorgung eng mit der privaten Lebensversicherung verbunden und deshalb auch von deren im vorangegangenen Unterkapitel beschriebenen Strukturproblemen betroffen. Wenn also die betriebliche Altersversorgung wenigstens für die Stammebelegschaften eine sichere Säule der Altersvorsorge sein (oder werden) soll, dann ist das nur möglich, wenn sichergestellt wird, dass die privaten Lebensversicherungsunternehmen die entsprechenden Verbraucherschutzstandards einhalten. Dieses Problem wird Kapitel V (Unterkapitel 5.3.2) behandelt.

Die zur Verfügung stehenden Informationen zur Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung geben deutliche Hinweise darauf, dass diese in erheblichem Umfang sozial selektiv ist: Beschäftigte mit geringer Berufsqualifikation, niedrigen Bruttolöhnen und solche in kleinen und mittleren Betrieben sind eindeutig gegenüber solchen mit hohen Löhnen, guter Berufsqualifikation und in Großbetrieben benachteiligt, in gewissem Umfang auch Frauen gegenüber Männern.

Die Chance, in den Genuss einer betrieblichen Altersversorgung zu kommen, steigt deutlich mit der Lohnhöhe an. Im Durchschnitt aller Beschäftigten (einschließlich der des öffentlichen Dienstes) hatten 2015 57 % eine Betriebsrentenzusage; in der niedrigsten Einkommensgruppe (Bruttolohn unter 1 500 Euro) waren es nur 30,4 %, in der höchsten dagegen 80,9 % (ebd., S. 119). Die Diskrepanz zwischen den unteren und den oberen Lohnklassen ist übrigens gegenüber der letzten Erhebung im Jahr 2011 (Alterssicherungsbericht 2012, S. 101) sogar noch etwas größer geworden.

Frauen haben eine geringere Chance, eine Betriebsrente zu erhalten als Männer; allerdings ist der Unterschied nicht allzu gravierend: 58,2 % der Männer und 55,6 % der Frauen erwerben nach der Infratest-Personenbefragung Betriebsrentenansprüche (Alterssicherungsbericht 2016, S. 114). Man kann vermuten, dass eine mögliche Benachteiligung der Frauen weniger in der Zahl der Betriebsrentenanwartschaften als vielmehr in deren Höhe zum Ausdruck kommt; statistisch feststellbar ist dies jedoch anhand des hier verwendeten Materials nicht.

Es gibt auch eine eindeutige Korrelation zwischen der betrieblichen Altersvorsorge und dem Bildungsstand, wie Tabelle 26 zeigt. Nicht überraschend ist zudem, dass die betriebliche Altersversorgung hauptsächlich Beschäftigten in größeren Betrieben zugutekommt. In Kleinbetrieben unter zehn Beschäftigten hatten 2015 nur 28% eine Betriebsrentenzusage, in mittleren Betrieben zwischen 250 und 500 Beschäftigten 58% und in Großbetrieben mit mehr als 1000 Beschäftigten 83% (ebd., S. 102). Als Anhaltspunkt für die Abschätzung der Zahl der betroffenen Personen dienen kann die Information, dass 2011 rd. 29% der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Großbetrieben ab 250 Beschäftigten arbeiteten, 26% in Mittelbetrieben mit 50 bis 249 Beschäftigten und 45% in Kleinbetrieben mit weniger als 50 Beschäftigten, wobei nur 1% der Betriebe Großbetriebe waren, 5% Mittelbetriebe und 95% Kleinbetriebe.⁴³

Tab. 26: Anteile der Beschäftigten mit betrieblicher Altersversorgung an der jeweiligen Qualifikationsgruppe, 2015

Qualifikation	Anteil der Beschäftigten mit betrieblicher Altersversorgung (incl. öffentlicher Dienst; in %)
Ohne Abschluss	43,8
Beruflicher Abschluss	53,3
Meister/Techniker	61,8
Fachhochschule/Hochschule	66,7
Sonstiger Abschluss	58,5
Alle Qualifikationsgruppen insgesamt	57,0

Quelle: Alterssicherungsbericht 2016, S. 116 (Infratest-Personenbefragung)

Dass in erster Linie die Kerngruppen des Arbeitsmarkts von der betrieblichen Altersversorgung profitieren, ist nicht überraschend, denn sie ist nicht zuletzt auch ein personalpolitisches Instrument der Unternehmen, die Fachkräfte an ihren Betrieb binden wollen. Ebenso unvermeidbar ist, dass Menschen in unsteter und prekärer Beschäftigung in der Regel ausgeschlossen bleiben. Daraus ergibt sich, dass die betriebliche Altersversorgung, so erfreulich ihr Aufschwung in den letzten Jahren auch ist und so sehr sie den Begünstigten gegönnt werden soll, einen zwar spürbaren, aber letztlich doch nur begrenzten Beitrag zur Kompensation der Niveauabschmelzung bei der gesetzlichen Rente leisten kann. Mehr noch als die gesetzliche Rentenversicherung, deren Konstruktion wenigstens nicht von vornherein ausschließt, dass sie über den Personenkreis der abhän-

gig Beschäftigten hinaus zu einer Sozialversicherung aller Erwerbstätigen oder gar der Gesamtbevölkerung ausgeweitet wird, ist die betriebliche Altersversorgung der traditionellen Arbeitswelt verhaftet und insofern eher ein Konzept für die Vergangenheit als für die Zukunft.

3.3 Von der betrieblichen zur arbeitnehmerfinanzierten Altersversorgung und das Problem der Entgeltumwandlung

Die klassische betriebliche Altersversorgung war traditionell eine Sozialleistung der Arbeitgeber für ihre Beschäftigten. Die Kehrseite der ansonsten begrüßenswerten quantitativen Ausbreitung der betrieblichen Altersversorgung ist eine qualitative Veränderung. In nennenswerten Teilbereichen haben wir es nicht mehr mit einer betrieblichen Altersversorgung im alten Sinne zu tun, sondern eher mit einem betrieblich organisierten Altersvorsorgesparen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer.

Die betriebliche Altersversorgung wird nach Auskunft der Bundesregierung mittlerweile zu einem erheblichen Teil von den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern selbst finanziert. In 25 % der Betriebe zahlen die Beschäftigten allein, in 60 % der Betriebe Beschäftigte und Arbeitgeber gemeinsam; nur in 28 % der Betriebe finanzieren ausschließlich die Arbeitgeber die betriebliche Altersversorgung.⁴⁴ Die Umverteilung der Finanzierungslast kann dramatisch genannt werden; 2001 wurden die Betriebsrenten noch in 54 % der Betriebe von den Arbeitgebern allein bezahlt (ebd., S. 103).

Vor allem ist die → Entgeltumwandlung auf dem Vormarsch. Im Jahre 2015 beruhen von insgesamt rd. 10,3 Mio. aktiven Anwartschaften aus den indirekten Durchführungswegen (Direktversicherungen, Pensionsfonds oder Pensionskassen) 5,9 Mio. auf Entgeltumwandlung; das waren 57 % (vgl. Tab. 25). Vier Jahre zuvor waren es nur 5,3 von 9,7 Mio. oder 54 % gewesen (Alterssicherungsbericht 2012, S. 84f.). Der Anstieg der Anwartschaften mit Entgeltumwandlung um etwa 600 000 Fälle mag nicht allzu dramatisch erscheinen, aber es ist bemerkenswert, dass die gesamte Expansion der letzten Jahre ausschließlich auf der Zunahme der Entgeltumwandlung beruht. Die klassische arbeitgeberfinanzierte betriebliche Altersversorgung in der Privatwirtschaft verharrt in Stagnation. Die Ausbreitung der Entgeltumwandlung ist vor allem auf die Einführung des Rechtsanspruchs durch das → Altersvermögensgesetz zurückzuführen; zudem haben die Gewerkschaften viele → Tarifverträge zur Entgeltumwandlung abgeschlossen.

Die Entgeltumwandlung hat zwar zum Ausbau der zusätzlichen Altersvorsorge beigetragen, sie hat aber durchaus ihre Schattenseiten. Der Tausch

von Lohn gegen Betriebsrentenanspruch hat eine ganze Reihe von steuer- und sozialversicherungsrechtlichen Konsequenzen, die sie zwar für die unmittelbar Beteiligten und auf kurze Sicht attraktiv machen, aber auch nachteilig sein können:

1. Die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zahlen auf den Lohn, der in einen Betriebsrentenanspruch umgewandelt wurde, keine Sozialversicherungsbeiträge. Beschäftigte, deren Arbeitsentgelt ohnehin über den jeweils maßgeblichen → Beitragsbemessungsgrenzen liegt, werden allerdings nicht von Sozialversicherungsbeiträgen entlastet.
2. Auch die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung entfallen; dieser Vorteil wird häufig nicht an die Beschäftigten weitergegeben, sondern erhöht den Gewinn.
3. Die Beschäftigten zahlen auf den umgewandelten Lohnbestandteil keine Lohnsteuer. Die vom Arbeitgeber gezahlten Beiträge an einen Pensionsfonds, eine Pensionskasse oder ein Lebensversicherungsunternehmen gehören zwar im Prinzip zum steuerpflichtigen Lohn, werden jedoch bis zu einem bestimmten Betrag (4% der Beitragsbemessungsgrenze der gesetzlichen Rentenversicherung) steuerfrei gestellt.
4. Die Sozialversicherungsfreiheit der umgewandelten Lohnbestandteile verursacht Beitragsausfälle in allen Zweigen der Sozialversicherung und bei der Bundesagentur für Arbeit.
5. Der Rentenanspruch verringert sich in dem Umfang, in dem die Beschäftigten sozialversicherungspflichtigen Lohn in Betriebsrentenansprüche umwandeln; sehr gut verdienende Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, deren Einkommen über der Beitragsbemessungsgrenze der gesetzlichen Rentenversicherung liegt, werden durch die Entgeltumwandlung zwar nicht von Rentenversicherungsbeiträgen entlastet, aber dafür wird auch ihr späterer Rentenanspruch nicht vermindert.
6. Die Ansprüche der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auf Krankengeld und Arbeitslosengeld sinken, wenn sie wegen der Entgeltumwandlung weniger Krankenversicherungs- und Arbeitslosenversicherungsbeiträge zahlen.
7. Infolge der Entgeltumwandlung und der damit verbundenen Sozialversicherungsfreiheit erhalten die Beschäftigten im Alter zwar eine Betriebsrente, aber dafür auch eine niedrigere gesetzliche Rente. Ob dieser Tausch wirklich vorteilhaft sein wird, ist ungewiss und hängt von den künftigen Rentensteigerungen im gesetzlichen System und von der in der betrieblichen Altersversorgung erzielten Verzinsung ab.
8. Langfristig wird die gesetzliche Rentenversicherung durch die Entgeltumwandlung finanziell entlastet, und zwar dann, wenn die Beschäftig-

ten ins Rentenalter eintreten und sich die verringerten Rentenansprüche bemerkbar machen. Dies ist eine gewisse Kompensation für die Beitragsausfälle in den ersten Jahrzehnten.

9. Der Tausch von gesetzlicher Rente gegen Betriebsrente führt – was von den Betroffenen häufig als Ungerechtigkeit empfunden wird – nach gegenwärtiger Rechtslage später zu einer deutlich höheren Belastung der Rentnerinnen und Rentner mit Krankenversicherungsbeiträgen, weil Betriebsrenten dem vollen Krankenversicherungsbeitrag unterliegen, während der Rentenversicherungsträger von dem auf die gesetzliche Rente zu zahlenden Krankenversicherungsbeitrag 50% übernimmt.⁴⁵ Nur Rentnerinnen und Rentner, die privat krankenversichert sind, sind von diesem Nachteil nicht betroffen.

Aussagen über die Gesamtwirkung dieser komplexen Effekte sind kaum möglich. Mit einiger Gewissheit lässt sich aber Folgendes sagen:

- Der Beitragsausfall der Sozialversicherung muss früher oder später zur Erhöhung der Beitragsätze (oder Senkung der Leistungsausgaben) führen.
- Auf jeden Fall profitieren die Arbeitgeber durch die Einsparung bei den Arbeitgeberbeiträgen (es sei denn, sie geben die Entlastung an die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer weiter).
- Die gesetzliche Rentenversicherung wird gegenwärtig belastet, aber in einigen Jahrzehnten entlastet.
- Falls die Arbeitgeber die eingesparten Arbeitgeberbeiträge (bar oder in Form von zusätzlichen Betriebsrenten) an die Beschäftigten zurückgeben, sind die Vor- oder Nachteile für die Letzteren nicht abschätzbar. Sie hängen vom Verhältnis der Renditen in der gesetzlichen Rentenversicherung und im jeweiligen betrieblichen Versorgungssystem ab. Im Übrigen stehen niedrigere Steuern und Sozialversicherungsbeiträge in der Erwerbsphase höheren Krankenversicherungsbeiträgen in der Rentenphase gegenüber.
- Für sehr gut verdienende Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, deren Arbeitsentgelte über den jeweils geltenden Beitragsbemessungsgrenzen liegen und die privat krankenversichert sind, wirkt sich die Entgeltumwandlung weder auf ihre Sozialversicherungsbeiträge noch auf ihre gesetzliche Rente noch auf ihre Krankenversicherungsbeiträge als Rentner aus. Für sie ist nur die steuerliche Entlastung maßgeblich, weswegen sie im Normalfall von der Entgeltumwandlung profitieren.

Insgesamt gesehen dürfte die Entgeltumwandlung für die Beschäftigten ein Spiel mit ungewissem Ausgang sein, zumal sich die Situation durch spätere Ereignisse wie Arbeitsplatzwechsel, Arbeitslosigkeit oder durch neue gesetzliche Bestimmungen ändern kann. Bisweilen fehlt es offenbar

auch an der notwendigen Transparenz und unter den Beschäftigten wird mit den Vorteilen der Entgeltumwandlung geworben, ohne dass deutlich genug auf die damit verbundenen Nachteile aufmerksam gemacht wird.⁴⁶

Sicher ist hingegen, dass die Entgeltumwandlung gesamtgesellschaftlich einen gewichtigen Effekt hat. Er besteht darin, dass die Erosion der Sozialversicherung vorangetrieben und ihre Beitragsbasis schmaler wird. Für die gesetzliche Rentenversicherung gilt dies für die ersten Jahrzehnte, in denen sie Beitragsausfälle zu verkraften hat, aber noch nicht durch die Verminderung der Rentenansprüche entlastet wird; für die gesetzliche Kranken- und Pflegeversicherung gilt es ohne Einschränkung und auf Dauer. Im Ergebnis finanzieren die Beschäftigten ohne betriebliche Altersversorgung die betriebliche Altersversorgung der Privilegierten mit. Gemessen an dieser Entsolidarisierung können die möglichen Vorteile der Entgeltumwandlung – falls überhaupt vorhanden – nicht wirklich ins Gewicht fallen, mag sie auch für einzelne Beschäftigte oder Gruppen von Beschäftigten unter bestimmten Bedingungen günstig sein.

4 Gesamtbilanz der zusätzlichen Altersvorsorge

Der Grundgedanke der rot-grünen Reformen war, die gesetzliche Rente (»erste Säule«) tendenziell zu reduzieren und dafür eine Kompensation durch den Ausbau der betrieblichen Altersversorgung (»zweite Säule«) oder der privaten Zusatzvorsorge (»dritte Säule«) zu schaffen. Ob die Reform in diesem Sinne gelungen oder misslungen ist, kann weder allein aus den vorhandenen Daten zur privaten Zusatzvorsorge noch allein aus Informationen zur betrieblichen Altersversorgung geschlossen werden. Weil sich die Personenkreise der Altersvorsorgesparer und der Betriebsrentenanwärter teilweise überschneiden, braucht man dazu eine Zusammenschau von zweiter und dritter Säule. Wenn z. B. alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die keine private Altersvorsorge betreiben, über Betriebsrenten abgesichert wären, dann wäre dies zunächst einmal ein zufriedenstellendes Ergebnis; jedenfalls könnte man hoffen, dass die Niveauabschmelzung in der gesetzlichen Rentenversicherung einigermaßen kompensiert wird. Wenn sich aber die beiden Personenkreise – die Altersvorsorgesparer und die Anwärter auf Betriebsrenten – decken, dann hätten wir eine Zweiteilung: auf der einen Seite eine Gruppe mit doppelter Zusatzvorsorge und auf der anderen Seite eine Gruppe ohne jede Zusatzvorsorge.

4.1 Ausbreitung der zusätzlichen Altersvorsorge insgesamt

Zahlen über die Ausbreitung von privater Altersvorsorge und Anwartschaften auf betriebliche Altersversorgung liefern wertvolle Hinweise, aber sie geben allein noch keine Auskunft über die Größe des Personenkreises, der über keinerlei zusätzliche Altersvorsorge verfügt. Dazu benötigt man Daten, aus denen die Gesamtwirkung aus privater und betrieblicher Zusatzvorsorge erkennbar wird. Diese Informationslücke wird durch Umfragen des Forschungsinstituts TSN Infratest geschlossen, die alle vier Jahre im Auftrag der Bundesregierung unter sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Alter von 25 bis unter 65 Jahren durchgeführt und im Alterssicherungsbericht der Bundesregierung veröffentlicht werden. Die jüngste Umfrage liefert Zahlen für das Jahr 2015 und beruht auf den Angaben von knapp 11 000 Beschäftigten. Ihre wichtigsten Ergebnisse sind in Tabelle 27 zusammengefasst.

Tab. 27: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte nach Anwartschaften aus zusätzlicher Altersvorsorge, 2015

	Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte im Alter von 25 bis unter 65 Jahren							
	Alle	Mit ZAV						Ohne ZAV
		Insg.	Mit BAV			Mit PAV		
			Insg.	ZVÖD	BAV ohne ZVÖD	Mit PAV insg.	Mit PAV und BAV	
(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	(G)	(H)	
Mio. Personen	27,4	19,3	15,6	5,0	11,0	9,3	5,6	8,1
Anteil an allen Beschäftigten (in %)	100,0	70,4	56,9	18,2	40,1	33,9	20,4	29,6

ZAV = zusätzliche Altersvorsorge, BAV = betriebliche Altersversorgung; ZVÖD = Zusatzversorgung des öffentlichen Dienstes, PAV = geförderte private Altersvorsorge (»Riester-Sparen«)

Abweichungen durch Rundung

Quelle: Alterssicherungsbericht 2016, S. 114, eigene Berechnung

Zum Verständnis dieser Tabelle ist auf Folgendes hinzuweisen:

- Die Prozentangaben in der unteren Zeile beziehen sich jeweils auf die Gesamtheit aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, d. h. auf 27,4 Mio.

- Die Spalte G ist in der Spalte F enthalten. Es handelt sich also um Beschäftigte, die sowohl eine Betriebsrente zu erwarten haben als auch zusätzliche private Vorsorge betreiben. Folglich sind die 5,6 Mio. Beschäftigten aus der Spalte G zugleich auch eine Untergruppe der 15,6 Mio. Beschäftigten der Spalte C, die insgesamt über Betriebsrentenanwartschaften verfügen.
- Die Zahlen in den Spalten D und E addieren sich nicht, wie auf den ersten Blick zu erwarten wäre, zur Spalte C, sondern ergeben zusammengerechnet eine höhere Summe. Dies ist dadurch zu erklären, dass sich die Personengruppen überschneiden, d. h. dass rd. 0,4 Mio. der Beschäftigten mit Anwartschaft auf tarifvertragliche → Zusatzversorgung des öffentlichen Dienstes zusätzlich auch eine Betriebsrentenzusage haben. Es handelt sich dabei vor allem um die Beschäftigten von privatisierten Teilbereichen des früheren öffentlichen Dienstes.

Die Tabelle macht die entscheidenden Fakten sichtbar und erlaubt es, den Erfolg oder Misserfolg der Reformen einzuschätzen. Die insgesamt 27,4 Mio. Beschäftigten können demnach in vier Gruppen eingeteilt werden:

1. 10 Mio. Beschäftigte mit betrieblicher Altersversorgung, jedoch ohne geförderte private Vorsorge (Spalte C minus Spalte G); dies sind 36,5% der sozialversicherungspflichtig Beschäftigte im Alter zwischen 25 und unter 65 Jahren.
2. 3,7 Mio. Beschäftigte (13,5% aller Beschäftigten) mit geförderter privater Altersvorsorge, aber ohne betriebliche Altersversorgung (Spalte F minus Spalte G).
3. 5,6 Mio. Beschäftigte (20,4% aller Beschäftigten) sowohl mit geförderter privater Vorsorge als auch mit betrieblicher Altersversorgung (Spalte G),
4. 8,1 Mio. Beschäftigte (29,6% aller Beschäftigten) ohne zusätzliche Altersvorsorge (Spalte H).

Insgesamt verfügten also im Jahr 2015 19,3 Mio. oder 70,4% aller Beschäftigten über eine zusätzliche Altersvorsorge. Aus den dargelegten Befunden ergeben sich eine Reihe wichtiger Aussagen:

- Es gibt eine breite Überschneidung der Personenkreise mit geförderter privater Vorsorge und betrieblicher Altersversorgung: 5,6 Mio. Beschäftigte haben sowohl Betriebsrentenanwartschaften als auch Anwartschaften auf geförderte private Vorsorge; dies sind 35,9% aller Beschäftigten mit betrieblicher Altersversorgung und etwas über 20% der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten insgesamt. Es ist anzunehmen, dass diese Gruppe für die allmähliche Absenkung des Rentenniveaus in der gesetzlichen Rentenversicherung einigermaßen gut gerüstet sein wird.

- 13,7 Mio. Beschäftigte,⁴⁷ also 50% aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, hatten im Jahr 2015 entweder eine Anwartschaft auf eine geförderte Zusatzrente oder auf eine Betriebsrente, aber nicht beides zusammen. Ob ihre Zusatzversorgung ausreichend ist, wissen wir nicht, aber es kann vermutet werden, dass dies nicht bei allen der Fall sein wird.
- Die Kehrseite der Überschneidung von geförderter privater Vorsorge und betrieblicher Altersversorgung ist, dass es mit rd. 8,1 Mio. oder 29,6% der insgesamt rd. 27,4 Mio. sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Alter zwischen 25 und unter 65 Jahren einen großen Personenkreis gibt, der 2015 weder eine private Zusatzrente noch eine Betriebsrente erwarten kann. Ein großer Teil dieser Menschen wird im Alter auf die gesetzliche Rente als einzige Einkommensquelle angewiesen und möglicherweise von Verarmung betroffen sein.
- Eine noch etwas größere Vorsorgelücke ergibt sich, wenn man den öffentlichen Dienst mit seiner flächendeckenden tarifvertraglichen Zusatzversorgung aus der Betrachtung ausklammert und lediglich die Privatwirtschaft betrachtet: Dort waren 2015 mehr als ein Drittel (36,2%)⁴⁸ der Beschäftigten im Alter zwischen 25 und unter 65 Jahren ohne betriebliche oder private Altersvorsorge.

Die etwa 8 Mio. sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, die keine zusätzliche Altersvorsorge betreiben, sind keine zu vernachlässigende Randgruppe, und zwar selbst dann nicht, wenn man die Tatsache berücksichtigt, dass es sich nur um eine Momentaufnahme handelt. Dass 8 Mio. Beschäftigte *aktuell* nicht vorsorgen, bedeutet natürlich nicht, dass sie niemals während ihres Erwerbslebens vorsorgen. Dennoch zeigt eine derart hohe Quote von Beschäftigten ohne zusätzliche Vorsorge, dass die erhoffte Flächendeckung offenkundig nicht erreicht wird. Zudem wissen wir nicht, ob die anderen 70% der Beschäftigten, die in der einen oder anderen Weise Altersvorsorge treiben, dies auch in der erforderlichen Höhe und mit der notwendigen Ausdauer tun. Bei einem großen Teil von ihnen, den wir allerdings nicht quantifizieren können, dürfte das nicht der Fall sein; die Information, dass eine starke Minderheit der »Riester-Sparer« nicht den vollen Eigenbeitrag leistet (vgl. Unterkapitel 2.1.4) spricht jedenfalls für diese Vermutung. Das wichtigste Ziel der rot-grünen Rentenreformen, nämlich trotz des Abbaus der gesetzlichen Rente die Lebensstandardsicherung und den Armutsschutz im Alter mit Hilfe privater kapitalgedeckter Zusatzvorsorge oder betrieblicher Altersversorgung auf dem bis dahin erreichten Niveau zu halten, ist demnach verfehlt worden. Im Grunde war dieses Scheitern bereits durch die Grundidee der Reform, nämlich die Teilprivatisierung der Alterssicherung, programmiert (vgl.

Meyer 2015). Sobald man wesentliche Bestandteile der Lebensstandardsicherung der freiwilligen privaten Initiative überließ, musste man damit rechnen, dass die Sicherungslücke, die durch die Reformen aufgerissen wurde, für Beschäftigte mit niedrigem Einkommen oder unsicherem Arbeitsplatz auf diese Weise nicht geschlossen werden kann.

Es muss noch ein weiterer Gesichtspunkt berücksichtigt werden: Wenn nur knapp über 70% der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in der einen oder anderen Weise über eine kapitalgedeckte Vorsorge verfügen, dann ist dies zwar sehr unbefriedigend, aber man kann darin, wenn man will, einen Teilerfolg der Bemühungen, den Abbau des Rentenniveaus durch Ausbau der »zweiten und dritten Säule« aufzufangen, sehen. So klingt es auch in einer Passage des Alterssicherungsberichts 2016 (S. 17) an, in der die »nach vierzehn Jahren der staatlichen Förderung erreichte Verbreitung« der zusätzlichen privaten und betrieblichen Altersvorsorge als »grundsätzlich erfreulich« bezeichnet wird. Es ist aber nicht korrekt, die gesamte heutige Zusatzvorsorge allein der Förderung als Erfolg zuzuschreiben. Bei der Privatvorsorge mag das angemessen sein, aber keinesfalls bei der betrieblichen Altersversorgung, denn diese gab es schon vor dem Paradigmenwechsel und Betriebsrenten wurden als zwar nicht unbedingt notwendiger, aber doch als hochwillkommener Bestandteil der Alterssicherung angesehen. Geht es also um den Erfolg der Bemühungen, den Verfall des Rentenniveaus im gesetzlichen System durch kapitalgedeckte Vorsorge aufzufangen, dann darf man nicht die gesamte heute bestehenden Betriebsrentenanwartschaften in die Rechnung einbeziehen, sondern nur den Zuwachs gegenüber dem Stand vor der Reform.

Ein korrekte Berechnung des Reformerfolgs sähe folgendermaßen aus: Zunächst muss, wie bereits bemerkt, der öffentliche Dienst außer Betracht bleiben, weil es dort schon immer eine betriebliche Altersversorgung in Form der Zusatzversorgung gegeben hat. Von den 22,4 Mio. Beschäftigten der Privatwirtschaft im Alter von 25 bis unter 65 Jahren hatten im Jahr 2015 etwa 11 Mio. eine Anwartschaft auf eine betriebliche Altersversorgung; dies waren 49,1%. 2001 waren es laut Infratest-Institut 38% gewesen (Infratest 2008, S. 11). Der Zuwachs, der zwischen 2001 und 2015 bei der betrieblichen Altersversorgung stattgefunden hat, ist also – relativ zur Zahl der Beschäftigten – vergleichsweise bescheiden.⁴⁹ Er lässt jedenfalls nicht den Schluss zu, dass der Ausbau der betrieblichen Altersversorgung einen überragenden Beitrag zur Kompensation des durch die rot-grünen Reformen reduzierten Rentenniveaus geleistet hat.

4.2 Soziale Selektion in der zusätzlichen Altersvorsorge

Es gibt deutliche Hinweise, dass die kapitalgedeckte Zusatzvorsorge, so wie sie durch die Rentenreformen nach der Jahrtausendwende geschaffen worden ist, deutlich selektiv wirkt; das wurde bereits für den Teilbereich der betrieblichen Altersversorgung festgestellt (vgl. Unterkapitel 3.2) und es bestätigt sich auch für die zusätzliche Altersvorsorge insgesamt. Dies ist besonders fragwürdig, weil die kapitalgedeckte Zusatzvorsorge vom Staat mit beträchtlichen Finanzmitteln subventioniert wird. Dazu gehören:

- die Förderung der privaten Zusatzvorsorge (→ Altersvorsorgezulage und → Sonderausgabenabzug) mit einem Fördervolumen von rd. 3,6 Mio. im Jahr 2012 (vgl. Unterkapitel 2.1.2) und
- die Förderung der betrieblichen Altersversorgung durch Steuer- und Sozialversicherungsfreiheit der Arbeitgeberaufwendungen für die externen Durchführungswege.⁵⁰

Die bereits mehrfach erwähnte Umfrage von TSN Infratest zeigt, dass es eine eindeutige Korrelation zwischen dem Bildungsstand und dem Erwerb zusätzlicher Altersvorsorgeansprüche gibt. Im Durchschnitt aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten haben 70,4% eine zusätzliche Altersvorsorge; bei denjenigen ohne berufsqualifizierenden Abschluss sind es aber nur 43,8%, bei denen mit Hochschul- oder Fachhochschulabschluss hingegen 77,1% (Alterssicherungsbericht 2016, S. 116).

Zwischen der Höhe des Bruttolohns und dem Erwerb zusätzlicher Altersvorsorgeansprüche gibt es ebenfalls eine eindeutige Korrelation. In der untersten Lohnklasse (unter 1 500 Euro brutto/Monat) haben 46,5% keine zusätzliche Altersvorsorge, in der obersten Lohnklasse (über 4 500 Euro brutto/Monat) hingegen nur 13,2% (Infratest-Umfrage, Alterssicherungsbericht 2016, S. 119).

Werden private Vorsorge und betriebliche Altersversorgung getrennt betrachtet, ergibt sich bezüglich des Zusammenhangs zwischen zusätzlicher Altersvorsorge und Lohnniveau ein etwas differenzierteres Bild:

- Bei der betrieblichen Altersversorgung ist die Abhängigkeit von der Lohnhöhe besonders ausgeprägt (80,9% mit betrieblicher Altersversorgung in der obersten Lohngruppe, nur 30,4% in der untersten Lohngruppe).
- Beim geförderten privaten Altersvorsorgesparen gibt es dieses Gefälle nicht; in der untersten Lohngruppe erwerben 38,0% einen Anspruch auf eine private Zusatzrente und in der obersten 35,9%.
- Aus der Tatsache, dass unter den Beschäftigten mit niedrigem Einkommen der Anteil der »Riester-Sparer« relativ hoch ist, könnte geschlossen

werden, dass die staatliche Förderung die unteren Einkommen besonders zielgenau fördert (so z. B. Riester selbst, Riester 2012). Dieser scheinbar beruhigende Befund ist aber zu relativieren. Die Infratest-Umfrage bezieht sich nämlich nicht auf Haushalte, sondern auf Personen. Es ist also anzunehmen, dass viele Niedrigeinkommensbezieher, die für das Alter vorsorgen, dies nicht aus dem eigenen Einkommen tun, sondern weil sie dank ihrer Ehe- oder Lebenspartner über ein höheres Haushaltseinkommen verfügen.

- Offensichtlich gibt es innerhalb der zusätzlichen Altersvorsorge ein soziales Gefälle: Die Betriebsrenten kommen hauptsächlich den Beschäftigten mit höherem Einkommen und besserer Qualifikation, überwiegend auch den Männern zugute, während solche mit niedrigerem Einkommen und schlechterer Qualifikation in geringerem Umfang Betriebsrenten zu erwarten haben und diesen Umstand durch individuelles Altersvorsorgespargen zu kompensieren versuchen.

4.3 Die private Lebensversicherung – Achillesferse der kapitalgedeckten Zusatzvorsorge

Innerhalb des durch die rot-grünen Reformen geschaffenen teilprivatisierten Rentensystems, also des Mix aus umlagefinanzierter gesetzlicher Rentenversicherung und kapitalgedeckter Zusatzvorsorge, nimmt die private Lebensversicherung eine hervorragende Position ein. Sie beherrscht zwei Drittel des Markts für gefördertes Altersvorsorgespargen und außerdem nahezu ein Viertel der betrieblichen Altersversorgung, nämlich denjenigen Teil, der über den Durchführungsweg → Direktversicherung abgewickelt wird. Die private Lebensversicherung stellt also das bei Weitem wichtigste Altersvorsorgeprodukt bereit und ist insofern die tragende Säule der rot-grünen Rentenreformen.

Die private Lebensversicherung ist aber zugleich auch die eigentliche Achillesferse des teilprivatisierten Rentensystems. Zu den Negativpunkten, die bereits sichtbar geworden sein dürften, gehören vor allem

- unzureichende Verbreitung, geringes Kundenvertrauen, hohe Kündigungs- und Abbruchquoten,
- geringe Rendite wegen hoher Kosten (trotz einstweilen noch relativ guter Ertragslage der Lebensversicherungsunternehmen),
- fehlende Transparenz (vor allem bezüglich der Kapitalerträge und der verwendeten kalkulatorischen Grundlagen und → Sterbetafeln) und
- geringe Markteffizienz (die umsatzstärksten Anbieter bieten vielfach die schlechtesten Konditionen).

Ohne Übertreibung kann man demnach sagen: Die Bedeutung der privaten Lebensversicherung für die kapitalgedeckte Zusatzvorsorge ist so überlegend, dass die Reform in einem völligen Fehlschlag enden wird, wenn ihre Systemmängel nicht nachhaltig behoben werden.

Seit Verabschiedung des → Altersvermögensgesetzes hat es nicht an Versuchen des Gesetzgebers gefehlt, die Rechte der Versicherungsnehmer zu stärken. So wurden Vorschriften über die Verteilung der Vertriebs- und Abschlusskosten auf die Vertragslaufzeit, über Rückstellungen für die Ausschüttung von Überschüssen, über Beteiligung der Versicherungsnehmer an den »Bewertungsreserven«⁵¹, über Kostentransparenz usw. erlassen, ohne dass es gelungen ist, das Vertrauen der Verbraucher zurückzugewinnen. Die Zahl der staatlich geförderten Lebensversicherungsverträge ist derzeit sogar rückläufig, obwohl sie eigentlich aus strukturellen Gründen steigen müsste, denn es treten kontinuierlich neue potenzielle Altersvorsorgesparer in das Erwerbsleben ein, während im Verhältnis dazu nur wenige altersbedingt ausscheiden.

Die Versicherungswirtschaft sucht die Ursachen für das schwindende Vertrauen in der Niedrigzinspolitik der Europäischen Zentralbank sowie in der aus ihrer Sicht unsachlichen Kritik von Verbraucherschützen, denen es gelungen sei, ein verfälschtes Bild in den Medien zu verbreiten. Den zweiten Punkt muss man nicht ernst nehmen, denn die finanziellen Ressourcen der Lebensversicherungsunternehmen müssten wohl für eine effiziente Öffentlichkeitsarbeit ausreichen, wenn ihre Argumente stark genug sind. Dass niedrige Zinsen die Bereitschaft zum Altersvorsorgesparen beeinträchtigen können, ist im Prinzip plausibel, jedoch waren die Zuwachsraten bei den geförderten Lebensversicherungsverträgen bereits ab 2007 (vgl. Unterkapitel 2.1.1) rückläufig, als der von den Versicherern angebotene → Garantiezins mit 2,75% deutlich höher war als heute. Der Vertrauensschwund hatte also bereits begonnen, bevor die Niedrigzinspolitik einsetzte.

Ein entscheidender Faktor war zweifellos die → Finanzkrise der Jahre ab 2007. Aber daneben müssen auch die bereits erörterten strukturellen Probleme der privaten Lebensversicherung als Erklärung dafür herangezogen werden, dass die private Lebensversicherung so wenig attraktiv ist. Jedenfalls haben die Korrekturversuche des Gesetzgebers nicht an den wirklichen Ursachen der Probleme angesetzt bzw. den Lebensversicherungsunternehmen ist es gelungen, die Regulierungsversuche zu umgehen.

Eine entscheidende Wurzel der Probleme scheint in den seit jeher geltenden grundlegenden Konstruktionsprinzipien der Lebensversicherungsverträge zu liegen, die durch keinen der bisherigen Reformversuche angetastet worden sind. Letztlich sind es die Defizite des staatlichen Regulierungs-

rahmens, die sich zum Nachteil der Kunden auswirken. Dabei geht es um die Grundsatzfrage, wem eigentlich das Eigentumsrecht an dem Kapital zusteht, das Versicherungskunden angesammelt haben: den Kunden selbst oder den Lebensversicherungsunternehmen. Das seit 1908 geltende Versicherungsvertragsgesetz sagt dazu in § 1: »Der Versicherer verpflichtet sich mit dem Versicherungsvertrag, ein bestimmtes Risiko des Versicherungsnehmers oder eines Dritten durch eine Leistung abzusichern, die er bei Eintritt des vereinbarten Versicherungsfalles zu erbringen hat. Der Versicherungsnehmer ist verpflichtet, an den Versicherer die vereinbarte Zahlung (Prämie) zu leisten.«

Damit ist die Eigentumsfrage seit jeher eindeutig im Interesse der Versicherungswirtschaft und zulasten der Kunden geregelt:

- Eigentümern des Kapitals, das die Kunden mit ihren Prämien bilden, sowie der darauf anfallenden Zinserträge sind nicht die Kunden, sondern die Lebensversicherungsunternehmen.
- Insofern unterscheiden sich die Versicherungsbeiträge prinzipiell von Bank- oder Sparkasseneinlagen, die Eigentum des Anlegers bleiben und von den Banken oder Sparkassen lediglich treuhänderisch verwaltet werden. Die Spar- und Bankeinlagen sind aus der Sicht der Bank bzw. der Sparkasse Fremdkapital; das → Deckungskapital der Lebensversicherungen ist hingegen eine Rückstellung des Versicherungsunternehmens. Diese Rückstellung zählt zwar bilanzrechtlich nicht zum Eigenkapital, ist aber dennoch Eigentum des Unternehmens.
- Die Kunden haben somit kein Eigentumsrecht an ihren Prämien und Zinserträgen, sondern lediglich einen vertraglichen Anspruch auf die für den Versicherungsfall versprochene Leistung, wofür das Lebensversicherungsunternehmen Rückstellungen bildet; diese Leistungsverpflichtung kann naturgemäß wegen der langen Laufzeiten der Verträge und der damit verbundenen Zukunftsunsicherheit (z. B. Entwicklung der Zinsen oder der Lebenserwartung) nicht genau definiert sein, sondern muss der Höhe nach flexibel sein.
- Weil die Höhe der Leistung, die der Versicherer im Versicherungsfall zu erbringen hat, bei Vertragsabschluss unbestimmt bleiben muss, ist der vertragliche Leistungsanspruch des Kunden rechtlich viel schwächer als es das Eigentumsrecht an dem angesparten Kapital wäre.
- Als Eigentümer des angesparten Kapitals haben die Versicherer – im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen – einen erheblichen Spielraum bei seiner Verwendung; sie können weitgehend beliebigen Vertriebs- und Verwaltungsaufwand treiben, Gehälter, Boni, Tantiemen und Dividenden zahlen. Die Lebensversicherungsunternehmen können über

Kosten und Überschüsse sowie über deren Ausschüttung weitgehend selbst entscheiden (dass das Gesetz die Lebensversicherungsunternehmen zwingend dazu verpflichtet, alle Überschüssen an die Versicherten auszuschütten, trifft, wie in Unterkapitel 2.3.6 dargestellt, nicht zu).

- Das Verfügungsrecht des Lebensversicherungsunternehmens über das vom Kunden angesammelte Kapital einschließlich der daraus erwirtschafteten Zinserträge hat seine Grenze nur an den durch den Versicherungsvertrag vereinbarten Leistungsverpflichtungen gegenüber dem Kunden. Diese Leistungsverpflichtungen sind aber, wie gerade dargelegt, wegen der Unsicherheit der künftigen Entwicklung zwangsläufig der Höhe nach unbestimmt und können entsprechend interpretiert werden.

In dieser Grundkonstruktion, die dazu führt, dass die Versicherungsnehmer das Eigentum an ihren Versicherungsbeiträgen und den Zinserträgen an die Versicherer abtreten müssen, liegt die Hauptursache für die systematische Kostenproduktion von Seiten der Lebensversicherungsunternehmen, die mangelnde Effizienz und die magere Verzinsung von Lebensversicherungsverträgen. Das bedeutet aber auch, dass sich daran nichts Wesentliches ändern wird, solange diese Grundkonstruktion besteht.

Theoretisch und in allgemeinen Grundsätzen kann man formulieren, wie die rechtliche Grundlage der Lebensversicherungsverträge umgestaltet werden müsste, um die Rechte der Versicherungsnehmer zu wahren:

- Die Versicherungsnehmer müssen Eigentümer ihrer Versicherungsbeiträge und der darauf anfallen Zinsen bleiben; beim Lebensversicherungsunternehmen dürfen diese nicht zum Eigenkapital gehören, sondern müssen als Fremdkapital verbucht werden.
- Die Versicherer dürfen das Eigentum der Versicherungsnehmer lediglich treuhänderisch verwalten.
- Die Versicherten zahlen den Lebensversicherungsunternehmen ein Dienstleistungsentgelt, das getrennt von den Versicherungsbeiträgen zu erheben ist und aus dem die Lebensversicherungsunternehmen ihre sämtlichen Kosten zu decken und ihre Gewinne zu erwirtschaften haben.
- Im Wettbewerb der Lebensversicherungsunternehmen geht es dann nur noch um die Erträge, die sie für ihre Kunden erwirtschaften und die sie vollständig an diese abliefern müssen, und um das Dienstleistungsentgelt, das sie dafür verlangen.

Wäre das Eigentumsrecht der Versicherten an ihren Beiträgen und Erträgen gewährleistet, dann würde sich das Problem der Kosten und versicherungstechnischen Rückstellungen (bzw. der Ausschüttung der Überschüsse)

weitgehend erledigen, weil die Lebensversicherungsunternehmen daraus im Prinzip keine Gewinne mehr erzielen könnten.⁵² Dies ist aber, wie gesagt, Theorie, denn wie eine solche grundlegende Reform politisch gegen den Widerstand der → Finanzwirtschaft – einer der mächtigsten Interessengruppen, die es in modernen kapitalistischen Gesellschaften überhaupt gibt – durchgesetzt werden kann, ist eine andere Frage – abgesehen von den vielen komplizierten Detailfragen, die dabei zu lösen wären.

4.4 Strukturelle Defizite des Markts für Altersvorsorgeprodukte

Nach dem bisher Gesagten dürfte es deutlich geworden sein, dass die zweite und besonders die dritte Säule des Alterssicherungssystems keineswegs in dem Sinne funktioniert, wie sie eigentlich funktionieren sollte. Wenn jetzt nach den tieferen Ursachen für diesen Befund gefragt wird, dann ist an eine der Grundsatzentscheidungen zu erinnern, die der Reform zugrunde lag und von der bereits zu Beginn dieses Kapitels die Rede war: Der Gesetzgeber hat nämlich damals beschlossen, die zusätzliche kapitalgedeckte Altersvorsorge weitgehend dem freien Markt und damit der privaten Finanzwirtschaft zu überlassen, ohne die Verantwortung für die Qualität der Altersvorsorgeprodukte zu übernehmen. Deshalb beschränkt sich das im Gesetz vorgesehene Zertifizierungsverfahren für geförderte Altersvorsorgeprodukte auf ihre formale Eignung und die Erfüllung der gesetzlichen Mindestanforderungen. Es hat nicht den Zweck, Einfluss auf die Qualität der Produkte zu nehmen sowie die Interessen der Verbraucher zur Geltung zu bringen und ihnen eine Orientierung bei der Wahl der Sparanlage zu geben. Über die Möglichkeit oder gar Notwendigkeit eines Qualitätsmanagements bei der privaten Altersvorsorge wurde, als die Grundsatzentscheidungen der rot-grünen Reformen fielen, noch nicht einmal diskutiert.

Die Folgen wären für den, der es sehen wollte, schon damals erkennbar gewesen, aber nunmehr, nach eineinhalb Jahrzehnten, sind sie offenkundig. Die Vorstellung, dass freie Märkte immer im Sinne einer optimalen Befriedigung der Verbraucherwünsche arbeiten, hat sich als naiv und falsch erwiesen.

Als Folge der Entscheidung, einen substantiellen Teil der Altersversorgung, der zuvor von der gesetzlichen Rentenversicherung abgedeckt worden war, zu privatisieren, ist eine außerordentlich komplexe, intransparente und völlig undurchschaubare Landschaft von Altersvorsorgeprodukten entstanden. Diese Komplexität und Intransparenz ist nicht nur lästig und verursacht für den Verbraucher überhöhte Kosten, sondern begründet auch

die Marktmacht großer Finanzdienstleister und hebt die Konsumenten-souveränität aus. Eine Analyse der Angebote von 48 deutschen Versicherungsunternehmen hat gezeigt, dass der Markt nicht die besten Anbieter, sondern die größere Marktmacht belohnt; es setzen sich offenbar die Anbieter durch, die sich offensiver Verkaufsstrategien bedienen, um die Verbraucher am intensivsten zu beeinflussen (Balodis/Hühne 2014, S. 49).

Dies zeigt, dass die Bemühungen von Verbraucherschutzorganisationen, den Kunden eine rationale Entscheidung zu ermöglichen, bisher nur eine geringe Wirkung haben. Ob sich das ändert, ist fraglich, wenn man bedenkt, dass allein für die privaten Rentenversicherer etwa 250 000 Vertreter, Makler und Agenten in Deutschland tätig sein sollen, die Provisionen von etwa 8 Mrd. Euro im Jahr erzielen (Balodis/Hühne 2015, S. 12). Sollte diese Angabe über die Höhe der Provisionen zutreffend sein, dann würde ihr Volumen das der staatlichen Förderung, das für 2014 auf rd. 3,7 Mrd. Euro zu beziffern ist (vgl. Unterkapitel 2.1.2), deutlich über-treffen.

Solche Erscheinungen sind nicht zufällig, sondern ergeben sich nahezu zwangsläufig aus der Entscheidung, unverzichtbare Teile der Alterssicherung dem freien Markt für private Altersvorsorgeprodukte zu überlassen. Offenbar wurde nicht bedacht, dass der Altersvorsorgemarkt anders funktioniert als der für Flaschenbier oder Fahrräder und dass er aus Gründen, die mit der Eigenheit der Altersvorsorge zusammenhängen, einer starken Regulierung bedarf. Vier Aspekte sind von Interesse:

1. Altersvorsorgeprodukte sind, selbst wenn sie so einfach wie möglich konstruiert sind, unweigerlich so komplex, dass die allermeisten Nachfrager die Qualität und den Preis der Angebote kaum zutreffend beurteilen können. Dazu kommt noch die Ungewissheit bezüglich der künftigen Entwicklung.

Es fehlt also die wichtigste für einen funktionierenden Markt notwendige Bedingung, nämlich die Information der Kunden.

An dieser Stelle könnte man einwenden, dass die Verbraucher auch bei anderen Kaufentscheidungen nicht wirklich informiert sind; z. B. verstehen die wenigsten Käufer von Computern oder Autos, wie diese Produkte funktionieren. Aber damit wird sogleich der entscheidende Unterschied sichtbar: Es ist nämlich nicht die Funktionsweise der Produkte, über die der Kunde informiert sein muss, um eine rationale Entscheidung treffen zu können, sondern ihr Gebrauchswert. Bei der Altersvorsorge besteht der Gebrauchswert in der künftigen Auszahlung, die zwangsläufig unbekannt ist – ganz abgesehen davon, dass die Anbieter Transparenz zu vermeiden suchen.

2. Wegen des zwangsläufig sehr hohen Preises von Altersvorsorgeprodukten, wegen der Notwendigkeit, sich über lange Zeit (im Regelfall sogar lebenslang) vertraglich zu binden und wegen der hohen Kosten, die bereits mit dem Abschluss eines Vertrags verbunden sind, haben die Kunden keine Möglichkeit, eine einmal getroffene falsche Kaufentscheidung zu revidieren.

Es fehlt also auf Seiten der Kunden eine zweite substantielle Voraussetzung für funktionierende Märkte, nämlich Flexibilität und die Möglichkeit, sich an die Gegebenheiten des Markts anzupassen. Dies ist völlig anders als bei Verbrauchsgütern, die man, wenn man unzufrieden ist, einfach kein zweites Mal mehr zu kaufen braucht.

3. Weil Altersvorsorgeprodukte, ähnlich wie ärztliche Leistungen, »Vertrauensgüter« sind, deren Qualität der Kunde nicht oder jedenfalls noch nicht beim Vertragsabschluss beurteilen kann (so Rürup, Zitat nach Balodis/Hühne 2015, S. 161), sind die Nachfrager gezwungen, sich statt an sachlichen Entscheidungskriterien von der persönlichen und psychologischen Einflussnahme anderer Personen, d. h. in aller Regel vom Anbieter, leiten zu lassen.

Es fehlt somit eine dritte Voraussetzung für die Effizienz von Märkten, nämlich die »Konsumentensouveränität«. Weil die Konsumenten auf Berater und Makler angewiesen sind, eröffnet sich für die Anbieter – also Lebensversicherungsunternehmen, Banken, Fonds usw. – die Möglichkeit, das Beratungsgeschäft selbst zu übernehmen bzw. es durch von ihnen abhängige Vermittler, die sie für erfolgreiche Vertragsabschlüsse bezahlen, erledigen zu lassen.

4. Die Anbieter von Altersvorsorgeprodukten treffen auf potenzielle Kunden, die zwar wissen, dass sie für das Alter vorsorgen müssen, aber das als unangenehm empfundene Thema »Alter« vor sich herschieben und nicht von sich aus aktiv werden. Diese Passivität, bei gleichzeitigem Bewusstsein, etwas Wichtiges bislang versäumt zu haben, ermöglicht es den Anbietern, den Kunden mit offensiven Verkaufsstrategien oder auch subtiler Beeinflussung ihre Produkte aufzudrängen – in einer Weise, die bei dem oben als Beispiel angeführten Flaschenbier oder bei Fahrrädern nicht möglich wäre.

Es fehlt damit auch eine vierte Voraussetzung für einen wirklich gut funktionierenden Markt, nämlich aktive Initiative der Kunden. Das erklärt auch, warum die Kunden so wenig von der Möglichkeit der anbieterunabhängigen Vorsorgeberatung – die sie freilich unabhängig von einem etwaigen Vertragsabschluss selbst bezahlen müssten – Gebrauch machen.

Aus all dem ergibt sich, dass Altersvorsorge ein Gut ist, das seiner Eigenheit wegen nur unter der Bedingung strenger Regulierung effizient auf dem Markt bereitgestellt werden kann. Man wird einwenden, dass solche Regulierungen schon längst existieren. In der Tat gibt es zahlreiche gesetzliche Vorschriften und eine staatliche Aufsichtsbehörde, aber das Problem ist, dass sich diese Regulierungen ausschließlich an der Sicherheit der Anlagen und an der Prävention vor Zahlungsunfähigkeit orientieren. Dass die Versicherung zahlungsfähig ist, liegt natürlich auch im Interesse der Kunden, aber es liegt ebenso in ihrem Interesse, dass die Zahlungsfähigkeit nicht ausschließlich auf ihre Kosten sichergestellt wird. Das Regulierungsziel darf deshalb nicht allein die Sicherung der Zahlungsfähigkeit sein, sondern daneben muss gleichberechtigt der Schutz der Verbraucher vor der Übermacht der Anbieter und die faire Verteilung von Kosten und Gewinnen treten. Das heutige Regulierungssystem hat hingegen – gerade weil es in der Regel in enger Kooperation zwischen Verwaltung, Politik und Interessenvertretung der Lebensversicherungsunternehmen erarbeitet wird – die Tendenz, die Zahlungsfähigkeit der Versicherung im Zweifel dadurch zu gewährleisten, dass die Ansprüche der Kunden gegenüber ihrer Versicherung beschnitten werden.

In Kapitel V wird die Frage erörtert werden müssen, welche Möglichkeiten es gibt, den Altersvorsorgemarkt so zu regulieren, dass Kostengünstigkeit und Transparenz garantiert werden können. Welche Lösungen für dieses Problem auch denkbar sind, es lässt sich heute schon voraussehen, dass die Realisierungschancen angesichts der Durchsetzungskraft der Interessenvertretungen der Finanzdienstleistungsbranche nicht allzu hoch sind. So besehen war es ein unverzeihlicher politischer Fehler, die kapitalgedeckte Zusatzvorsorge, wenn man sie schon als Kompensation für den Abbau der gesetzlichen Rente benötigen zu müssen glaubte, dieser Branche zu überlassen, ohne sie streng zu regulieren.

5 Fazit: Die Reform der rot-grünen Reformen ist unvermeidbar

Zu Beginn dieses Kapitels ist die Frage gestellt worden, ob die rot-grünen Rentenreformen erfolgreich waren oder nicht. Um das zu beurteilen, kann es keinen faireren Maßstab geben als die Ziele, die nach dem Willen der damals politisch Verantwortlichen mit diesen Reformen erreicht werden sollten:

- Das Prinzip der Lebensstandardsicherung sollte nicht aufgeben, sondern – im Gegenteil – auf andere und zuverlässigere Weise erreicht werden.

- Die Beitragsbelastung für Arbeitgeber und Versicherte sollte bei gleichem Leistungsniveau deutlich vermindert werden.
- Altersarmut sollte auch in Zukunft weitgehend ausgeschlossen sein.
- Das neue teilprivatisierte Rentensystem sollte weniger krisenanfällig sein als der alte Generationenvertrag.

Die Reformen beruhten auf fünf wesentlichen Elementen:

- Reduktion des Rentenniveaus in der gesetzlichen Rentenversicherung,
- Schließung der daraus entstehenden Sicherungslücke durch kapitalgedeckte Vorsorge,
- Freiwilligkeit der Zusatzvorsorge,
- finanzielle Förderung der Zusatzvorsorge durch den Staat,
- Sicherstellung der Zusatzvorsorge durch den Markt.

Nach eineinhalb Jahrzehnten ist das Urteil erlaubt, dass mit diesen fünf wesentlichen Reformelementen die selbst gesteckten Ziele nicht erreicht worden sind:

- Trotz der Abschmelzung des Rentenniveaus wird es nicht gelingen, den Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung langfristig auf einer Höhe zu stabilisieren, die den ursprünglichen Zielvorstellungen entspricht.
- Auch die private Zusatzvorsorge ist weitaus teurer, als bei der Reform einkalkuliert wurde – oder, was auf das Gleiche hinausläuft, sie reicht, selbst wenn sie flächendeckend praktiziert würde, nicht aus, um die im gesetzlichen System aufgerissene Sicherungslücke zu kompensieren.
- Das System der privaten Zusatzvorsorge ist mit ernsthaften strukturellen Mängeln behaftet. Der private Altersvorsorgemarkt hat sich weitgehend als funktionsunfähig erwiesen.
- Die für das Gelingen der Reformen essentielle flächendeckende Verbreitung der kapitalgedeckten betrieblichen oder privaten Zusatzvorsorge ist nach den bisherigen Erfahrungen mit dem heutigen gesetzlichen Instrumentarium nicht erreichbar. Dies zeigt die Tatsache, dass rd. 30% der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer weder über die eine noch über die andere verfügen. Sie bilden ein erhebliches Potenzial für künftige Altersarmut.

Das Gesamturteil kann also nicht anders lauten, als dass die anvisierten Ziele mit dem neu etablierten teilprivatisierten Rentensystem nicht erreicht wurden. Die stagnierende Ausbreitung der »Riester-Rente« mag zum Teil auch durch die aktuell sehr niedrigen Zinsen mit verursacht sein. Das ändert aber nichts daran, dass das teilprivatisierte Rentensystem mit zwei grundsätzlichen Konstruktionsfehlern behaftet ist:

- Erstens war es eine Illusion zu glauben, dass mit einer auf dem Prinzip der Freiwilligkeit aufgebauten kapitalgedeckten Zusatzvorsorge auch die

einkommensschwächeren Schichten und die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit unsicherem Arbeitsplatz erreicht werden könnten.

- Zweitens war es fahrlässig, wesentliche Teile der Alterssicherung der privaten → Finanzwirtschaft anzuvertrauen, ohne den Altersvorsorgemarkt einer strengen Regulierung zu unterwerfen und die Marktmacht der Anbieter wirksam zu kontrollieren.

In diesem Sinne kann man vom Scheitern der rot-grünen Reformen sprechen. Allerdings – und dies ist eine wesentliche Einschränkung – besagt das nicht, dass die Uhr einfach zurückgestellt werden könnte. Es bedeutet lediglich, dass eine Reform der Reform auf der Tagesordnung steht und dass es jetzt, nachdem der alte Generationenvertrag gebrochen worden ist, um die Erneuerung des Generationenvertrags gehen muss.

Zusammenfassung

Vom Generationenvertrag zur Teilprivatisierung – Bilanz der rot-grünen Reformen

1. Mit den Reformen wurde anstelle des herkömmlichen Generationenvertrags ein teilprivatisiertes Rentensystem installiert, das auf zwei Prinzipien beruht, nämlich (a) die gesetzliche Rentenversicherung in einen (größeren) weiterhin umlagefinanzierten und einen (kleineren) kapitalgedeckten Teil aufzuspalten und (b) den kapitalgedeckten Teil (die private und betriebliche Zusatzvorsorge) dem freien Markt für Altersvorsorgeprodukte anzuvertrauen, ohne staatlicherseits im Sinne des Qualitätsmanagements regulierend einzugreifen.
2. Ob das teilprivatisierte Rentensystem als erfolgreich oder als gescheitert anzusehen ist, sollte fairerweise danach beurteilt werden, ob die Ziele, die sich die politisch Verantwortlichen gesetzt haben, erfüllt worden sind.
3. Diese wollten die traditionellen Ziele der gesetzlichen Rentenversicherung (Lebensstandardsicherung im Alter und Armutsfestigkeit) nicht aufgeben, sondern nur mit anderen Mitteln, zu niedrigeren Beiträgen und unabhängiger von wirtschaftlichen Krisen erreichen.
4. In der gesetzlichen Rentenversicherung wird Langfristprojektionen zufolge die erhoffte Beitragsstabilisierung nicht erreicht. Nach derzeit geltendem Recht wird der Beitragssatz bis 2060 auf knapp 25% steigen.

5. Das Rentenniveau (»Sicherungsniveau vor Steuern«), das im Jahr 2001 bei etwa 52% lag, wird bis 2060 auf knapp unter 40% sinken.
6. Zugleich ist die Belastung der Versicherten durch Beiträge einschließlich des vierprozentigen Vorsorgebeitrags höher, als wenn das Rentenniveau auf dem Stand von 2001 stabilisiert worden wäre.
7. Die Arbeitgeber sind auf Kosten der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer entlastet worden.
8. Das zentrale Versprechen der gesetzlichen Rentenversicherung, dass mit langjähriger Beitragszahlung auf Basis von Vollerwerbstätigkeit eine Rente erworben wird, die von Grundsicherung unabhängig macht, kann auf lange Sicht für viele Versicherte nicht mehr erfüllt werden. Damit wird der Pflichtversicherung die Legitimationsgrundlage entzogen.
9. Die Inanspruchnahme der staatlichen Förderung der privaten Zusatzvorsorge bleibt weit hinter den Erwartungen zurück. Nur etwas mehr als 30 % der unmittelbar Berechtigten nehmen die Förderung in Anspruch. Seit einigen Jahren stagniert sie trotz günstiger werdender Arbeitsmarktsituation und steigenden Löhnen. Dies deutet auf einen Vertrauensverfall, der strukturelle Gründe haben muss, hin.
10. Die geringe Inanspruchnahme steht im Gegensatz zur massiven Subventionierung (46% der eingezahlten Vorsorgebeiträge stammten 2014 aus öffentlicher Förderung).
11. Bei den Erwerbsminderungsrenten ist die Kompensation der Niveauabschmelzung im gesetzlichen System durch private Vorsorge nur sehr eingeschränkt möglich, weil das Erwerbsminderungsrisiko nur unter der Bedingung individueller Gesundheitsprüfungen privat versichert werden kann.
12. Der vorgesehene Beitragssatz für die geförderte private Zusatzvorsorge von 4 % des Bruttolohns ist zu niedrig angesetzt, weil er a) auf der völlig unrealistischen Erwartung einer vierprozentigen Verzinsung beruht, b) keine Beiträge für die Absicherung des Hinterbliebenen- und Erwerbsminderungsrisikos enthält und c) nicht berücksichtigt, dass die Renten zumindest inflationsgeschützt sein müssen. Wenn der Vorsorgebeitrag ausreichen soll, dann müsste er mit mindestens 7,3% angesetzt werden.

13. Der Vertrauensverlust bei der privaten Vorsorge hängt vor allem daran, dass die von der Finanzwirtschaft angebotenen Vorsorgeprodukte schwerwiegende Qualitätsmängel aufweisen (zu hohe und völlig intransparente Kosten, niedrige Verzinsung, ungenügende Überschussbeteiligung, keine anbieterunabhängige Beratung).
14. Diese Qualitätsmängel sind vor allem ein Problem der privaten Lebensversicherung, die nicht nur zwei Drittel des Altersvorsorgemarkts beherrscht, sondern sich zugleich als Achillesferse der Reform erwiesen hat.
15. Die Mängel bei den privaten Lebensversicherungen sind strukturbedingt und hängen daran, dass die geltende gesetzliche Konstruktion den Versicherten kein Eigentumsrecht an den von ihnen gezahlten Versicherungsbeiträgen und an den darauf anfallenden Erträgen einräumt.
16. Ein freier Markt für Altersvorsorgeprodukte kann aus strukturellen Gründen, die mit der Natur dieser Produkte zusammenhängen (vor allem mangelnde Kundeninformation und eingeschränkte Konsumentensouveränität), ohne starke Regulierung nicht funktionsfähig sein.
17. Ungeachtet dessen hat der Gesetzgeber bei der Reform die falsche Grundsatzentscheidung getroffen, die zusätzliche kapitalgedeckte Altersvorsorge weitgehend dem freien Markt und damit der privaten Finanzwirtschaft zu überlassen, ohne selbst die Verantwortung für die Qualität der Altersvorsorgeprodukte zu übernehmen. Daher hat er die Qualitätsmängel und den Vertrauensverfall bei der privaten Zusatzvorsorge selbst zu verantworten.
18. Die betriebliche Altersversorgung hat sich in den Jahren seit der Reform stark ausgebreitet und erreicht inzwischen ungefähr 57% der Beschäftigten (in der Privatwirtschaft 49%). Weil sie aber ihrer Natur nach auf die Stammbesellschaften der Betriebe ausgerichtet ist, ist nicht zu erwarten, dass sich diese Expansion unbegrenzt fortsetzen wird.
19. Die betriebliche Altersversorgung ist mit deutlichen Selektionseffekten verbunden. Beschäftigte mit höherer Qualifikation, höheren Löhnen und in großen Betrieben werden bevorzugt bzw. die jeweils anderen Gruppen signifikant benachteiligt. Frauen sind schlechter gestellt als Männer.

20. Die betriebliche Altersversorgung mutiert zunehmend von einer klassischen arbeitgeberfinanzierten Sozialleistung zu einem betrieblich organisierten Vorsorgesparen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, das von diesen selbst bezahlt wird. Eine wichtige Rolle spielt dabei die »Entgeltumwandlung« (Verzicht auf Lohn zugunsten einer Betriebsrente), die seit der Reform besonders gefördert wird.
21. Die Entgeltumwandlung hat zwar zur Ausbreitung der betrieblichen Altersversorgung beigetragen. Sie ist aber für die Beschäftigten nicht immer vorteilhaft und nutzt hauptsächlich den Arbeitgebern. Außerdem trägt sie zum Verfall der Beitragsbasis der gesetzlichen Rentenversicherung bei und vergrößert somit das Problem, das sie lösen soll.
22. Unter Berücksichtigung der Kumulation von geförderter privater Vorsorge und betrieblicher Altersversorgung ergibt sich, dass knapp 30% (in der Privatwirtschaft 36%) der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten keine zusätzliche Altersvorsorge zu erwarten haben und allein auf die gesetzliche Rente angewiesen sein werden. Von der erhofften flächendeckenden privaten oder betrieblichen zusätzlichen Alterssicherung, von der das Gelingen der Reform entscheidend abhängt, kann also nicht gesprochen werden.
23. Das Gesamturteil muss lauten, dass das teilprivatisierte Rentensystem die mit ihm verbundenen Erwartungen nicht erfüllt und dass die Reform insofern als gescheitert angesehen werden muss.

V. Erneuerung des Generationenvertrags?

1 Nach dem Bruch des Generationenvertrags – wie geht es weiter?

Die Bilanz der Teilprivatisierung des Rentensystems in Kapitel IV hat gezeigt, dass es mit den Reformen nicht gelungen ist, die gesetzliche Rentenversicherung langfristig zu stabilisieren. Zwar ist der Beitragssatz auf inzwischen aktuell 18,6% zurückgegangen, nachdem er 1999 bei 20,3% und bei Verabschiedung des → Nachhaltigkeitsgesetzes 2004 noch immer bei 19,5% gelegen hatte. Diese Beruhigung ist aber nur zum Teil auf die mit den rot-grünen Reformen erfolgten Einschnitte zurückzuführen, mögen diese auch noch so massiv gewesen oder als solche empfunden worden sein. Die Hauptursache der Stabilisierung des Beitragssatzes ist, dass wir in der Bevölkerungsentwicklung und im Anstieg der → Alterslast gegenwärtig eine Atempause erleben, die in den 2020er Jahren beendet sein wird, wenn die geburtenstarken Jahrgänge der 1950er und 1960er Jahre im Rentenalter sein werden.

Das Herzstück der Reform war der Aufbau der privaten und betrieblichen kapitalgedeckten Zusatzvorsorge. Sie sollte die durch die Reduzierung des → Rentenniveaus entstandene Lücke schließen und sogar eine höhere, preiswertere und verlässlichere Altersversorgung gewährleisten, als es das alte System vermocht hatte. Diese Erwartungen haben sich nicht erfüllt. Auch wenn die derzeitige Zinskrise zu der Enttäuschung beigetragen hat, so beruht die unzureichende Verbreitung der Zusatzvorsorge doch im Wesentlichen auf immanenten Defiziten der Konstruktion, die mit der Teilprivatisierung des Rentensystems geschaffen wurde, also auf den hohen Kosten, der mangelnden Transparenz, dem Fehlen leicht verständlicher Altersvorsorgeprodukte und der anbieterabhängigen Beratung. Kurzum, es hat sich der zentrale politische Fehler der Reform gerächt, nämlich dass man den Teil der Altersversorgung, der auf das Kapitaldeckungsverfahren umgestellt wurde – wofür es Argumente geben mag –, der → Finanzdienstleistungsbranche überlassen hat, ohne von staatlicher Seite

Verantwortung für die Qualität der dort organisierten Zusatzvorsorge zu übernehmen.

Der alte Generationenvertrag (vgl. Kapitel I, Unterkapitel 1) ist durch die Teilprivatisierung des Rentensystems zerstört worden. Der Frage, wie es weitergehen soll, sind seitdem alle Bundesregierungen konsequent ausgewichen. Sie haben sich offenbar der Illusion hingegeben, dass die Stabilisierung des Rentensystems gelungen sei. Nichts hat die leichtfertige Sorglosigkeit besser zum Ausdruck gebracht als das von CDU/CSU und SPD gleich nach der Bundestagswahl 2013 in Kraft gesetzte »RV-Leistungsverbesserungsgesetz«, mit dem zusätzliche Ausgaben beschlossen wurden, die das Finanzierungsproblem der Alterssicherung auf lange Sicht noch weiter verschärft haben (vgl. Unterkapitel 5.1).

Erst sehr spät, im Herbst 2016, vollzog die damalige Bundesarbeitsministerin, Andrea Nahles (SPD) einen Kurswechsel und thematisierte öffentlich das Problem des sinkenden Rentenniveaus. Das Konzept, das sie dann vorlegte, kam aber viel zu spät, um noch irgendeine Chance auf Umsetzung vor der Bundestagswahl im September 2017 zu haben. Von diesem Konzept und seiner Umsetzung wird im Übrigen noch die Rede sein (vgl. Unterkapitel 5.3 bis 5.5). Zunächst sollen jedoch die wichtigsten Handlungsmöglichkeiten, die nach dem Scheitern der Teilprivatisierung des Rentensystems verblieben sind, systematisch diskutiert werden.

2 Die zentralen Zukunftsaufgaben der Alterssicherungspolitik und die möglichen Strategieoptionen

Dass die Probleme, die eigentlich mit den rot-grünen Reformen gelöst werden sollen, weiter existieren, ist offenkundig. Diese sind aber keineswegs die einzigen Herausforderungen, vor denen unser Alterssicherungssystem steht. Das Reformwerk war viel zu eng angelegt und wichtige Probleme waren ausgeklammert worden. Solange diese nicht angegangen werden, wird es auch nicht gelingen, die Alterssicherung voll funktionsfähig zu machen und gleichzeitig den Anstieg der Beitragsbelastung zu begrenzen. Es geht dabei um die folgenden Aufgaben:

1. Wiederherstellung und langfristige Stabilisierung eines angemessenen → Rentenniveaus: Nach langjährigem Arbeitsleben muss eine Altersversorgung erreicht werden, die es erlaubt, den zuvor erreichten Lebensstandard mit einigermaßen zumutbaren Abstrichen aufrechtzuerhalten. Als

Maßstab mag gelten, dass das vor den Reformen erreichte Rentenniveau jedenfalls nicht unterschritten werden sollte. Ob ein solches angemessenes Rentenniveau durch eine Reform der kapitalgedeckten Zusatzvorsorge gewährleistet werden kann und es möglich ist, deren flächendeckende Verbreitung zu garantieren, oder ob man zum umlagefinanzierten System zurückkehren muss, ist dabei die wichtigste Frage.

2. Stabilisierung der Beitragsbelastung der Arbeitseinkommen: Die langfristige Finanzierung der Altersversorgung muss auf eine Weise sichergestellt werden, die es gestattet, den Anstieg der Beitragsbelastung der Arbeitseinkommen trotz der wachsenden Alterslast in Grenzen zu halten wird. Denn das Vertrauen in das Rentensystem kann nur aufrechterhalten werden, wenn die künftigen Produktivitätszuwächse nicht zu sehr durch die Erhöhung der Beiträge zur Alterssicherung aufgezehrt werden, sondern nennenswerte Teile in die Erhöhung der verfügbaren Arbeitseinkommen fließen. Der proportionale Beitrag sollte demnach langfristig deutlich niedriger sein als er nach dem heutigen geltenden Recht sein müsste; die Beitragserhöhungen, die sich aus der wachsenden Alterslast ergeben, müssen also weitgehend durch eine Reform des Finanzierungssystems und durch Neuverteilung der Lasten aufgefangen werden.
3. Vermeidung von Altersarmut anwächst durch vollwertige Mindestsicherung: Es muss ausgeschlossen werden, dass die Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung – außer in individuellen Ausnahmefällen – durch → sozialhilfeähnliche und bedarfsbezogene Leistungen aufgestockt werden müssen. Nur wenn dies gewährleistet ist, kann eine staatliche Pflichtversicherung überhaupt Akzeptanz finden.
4. Stabilisierung des versicherungspflichtigen Personenkreises: Dem traditionell auf die abhängig Beschäftigten (genauer: auf die Arbeiter und Angestellten) fixierten Rentensystem droht langfristig die Auszehrung seiner Beitragszahlerbasis, wenn neue und unkonventionelle Arbeitsformen an die Stelle des traditionellen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisses treten. Zugleich entsteht eine Schicht von Erwerbstätigen neuen Typus – seien es Selbstständige oder Scheinselbstständige –, die weder durch die gesetzliche Rentenversicherung noch, wie die traditionellen mittelständischen Selbstständigen, durch Eigenvorsorge geschützt sind.
5. Die Durchsetzung des Prinzips des gleichen Sozialrechts für alle Bürgerinnen und Bürger und die Überwindung des → berufsständischen Alterssicherungssystems. Hier geht es nicht nur um ein zentrales Gerechtigkeitsproblem des Sozialstaats, sondern auch um die Vorausset-

zung dafür, dass die Folgekosten der künftigen Bevölkerungsentwicklung gleichmäßiger verteilt und solidarisch getragen werden.

6. Alterssicherung der Frauen jenseits des traditionellen ehezentrierten Rentensystems: Trotz gesteigerter Erwerbstätigkeit der Frauen beruht ihre Alterssicherung wegen Lohnungleichheit und größeren Versicherungslücken noch immer im Wesentlichen auf der Ehe; wenn aber die Neigung zur Eheschließung zurückgeht und Ehescheidungen häufiger werden, wird es ein massives Altersarmutproblem bei Frauen geben und zwar unabhängig vom Problem des sinkenden Rentenniveaus (vgl. Kapitel II, Unterkapitel 2.6).

In diesem Kapitel soll sichtbar gemacht werden, dass diese Probleme in innerem Zusammenhang stehen und auch nur im Zusammenhang wirklich gelöst werden können. Bei der Frage der → Altersarmut wird das besonders deutlich. Hier müssen wir analytisch zwischen zwei Armutproblemen unterscheiden, die sich überlagern und wechselseitig verschärfen:

- Zum einen die rentenniveaubedingte Altersarmut: Je mehr das Rentenniveau absinkt, desto größer wird zwangsläufig die Zahl derjenigen Rentnerinnen und Rentner, deren Renten auch nach langer Erwerbstätigkeit und voller Beitragszahlung unterhalb der → Armutsschwelle bleiben.
- Zum anderen die strukturelle Altersarmut: Sie hat ihre Ursache darin, dass es Personen gibt, deren Versicherungsbiografien Lücken aufweisen oder die überhaupt keine Altersversorgungsansprüche erwerben.

Dass die rentenniveaubedingte Altersarmut anwächst, ist Folge der rot-grünen Reformen. Das Problem der strukturellen Altersarmut würde jedoch auch dann existieren, wenn es diese nicht gegeben hätte. Die Ursache dafür liegt im Wandel der Arbeitswelt, der zum Verfall des → Normalarbeitsverhältnisses und zur Ausbreitung von gering bezahlter und nicht-sozialversicherter Beschäftigung führt. Eine von der Bertelsmann-Stiftung in Auftrag gegebene Studie hat vor Kurzem darauf aufmerksam gemacht und auch gezeigt, dass spezielle Gruppen wie ältere Frauen, Langzeitarbeitslose, Personen ohne Bildungsabschluss und Migranten davon besonders betroffen sein werden (vgl. Haan u. a. 2017, Schiller 2017).

Das strukturelle Altersarmutproblem hängt also direkt mit dem Problem der Stabilisierung des versicherungspflichtigen Personenkreises zusammen und außerdem, wie etwas weiter oben dargelegt, mit der Ehezentrierung des Rentensystems bzw. den Folgen des größer werdenden Anteils unverheirateter Frauen. Auf Basis des → Versicherungsprinzips und des Grundsatzes der → Teilhabeäquivalenz wird auf die Dauer keine Lösung möglich sein, ebenso wenig mithilfe der → Grundsicherung, die zwangsläufig mit der Kontrolle der persönlichen Verhältnisse verbunden

ist. All dies führt zu der Frage eines grundsätzlichen Systemwechsels. Diese Fragen und die Möglichkeiten einer umfassenden Reform, durch die das Alterssicherungssystem auf eine breitere Solidaritätsbasis gestellt wird, werden im Schlussteil dieses Kapitels erörtert.

Der Alterssicherungspolitik steht nach dem Bruch des Generationenvertrags natürlich eine bunte Vielfalt von Handlungsmöglichkeiten zur Verfügung, die vom Versuch des Aufschiebens und Vertagens bis zu diversen Radikalmaßnahmen reichen. Im Prinzip kann man dabei nach Lage der Dinge vier Strategieoptionen unterscheiden:

- A. Fortsetzung und Verschärfung des Reformkurses: Mit weiteren Einsparungen, die über die bisherigen Einschnitte hinausgehen, soll der Anstieg des Beitragsatzes begrenzt werden. Den Befürwortern dieser Strategie geht es in der Regel nur um eine einzige Maßnahme, in der sie den Schlüssel zum Erfolg sehen, nämlich um die weitere Anhebung der → Regelaltersgrenze.
- B. »Rückabwicklung« der Teilprivatisierung des Rentensystems: Dies ist der Versuch, die Reformen rückgängig zu machen und zum Status quo vor den Reformen zurückzukehren. Diejenigen, die für diese Strategie eintreten, sind der Meinung, dass der dann zu erwartende Anstieg des Beitragsatzes entweder hingenommen oder durch Einsatz zusätzlicher politischer Instrumente wenigstens teilweise vermieden werden kann.
- C. »Schadensbegrenzung«: Innerhalb des teilprivatisierten Rentensystems und auf Basis des sinkenden Rentenniveaus sollen die Mängel, die inzwischen unübersehbar geworden sind, durch ergänzende Reformen beseitigt und ausgeglichen werden. Dazu gehört vor allem, dass die private und betriebliche Altersvorsorge endlich funktionsfähig gemacht wird und dass darüber hinaus Vorkehrungen für eine effektivere Mindestsicherung getroffen werden.
- D. Umfassende Systemreform: In der Einschätzung, dass die Probleme innerhalb der traditionellen Strukturen des Alterssicherungssystems prinzipiell nicht befriedigend lösbar, soll das Alterssicherungssystem von Grund auf umgestaltet werden.

3 Strategieoption A: Verschärfung des Reformkurses und Heraufsetzung der Altersgrenzen

Die Zahl derer, die die rot-grünen Reformen auch heute noch mehr oder weniger uneingeschränkt unterstützen, ist angesichts des bisherigen Misser-

folgs der privaten Zusatzvorsorge kleiner geworden. Ohne Vorbehalte wird der Reformkurs nur noch von → wirtschaftsliberalen Ökonomen sowie von Interessenverbänden der Wirtschaft unterstützt (z.B. Sachverständigenrat 2016, Werding 2016, Institut der deutschen Wirtschaft 2016). Zu denjenigen, die ausdrücklich dafür plädieren, am partiellen Systemwechsel vom Umlage- zum Kapitaldeckungsverfahren festzuhalten, zählt – wenig überraschend – auch Bert Rürup, der wichtigste Berater des damaligen Arbeitsministers Walter Riester, dessen Name mit der Teilprivatisierung des Rentensystems verbunden ist (Rürup u.a. 2014). Sein Hauptargument ist die »Risikomischung«: Sowohl das Umlage- als auch das Kapitaldeckungsverfahren haben nach seiner Auffassung Vor- und Nachteile. Das Umlageverfahren gerät bei hoher Arbeitslosigkeit oder Mangel an Arbeitskräften in die Krise, dafür ist es vom Kapitalmarkt unabhängig; das Kapitaldeckungsverfahren ist zwar Kapitalmarktrisiken ausgesetzt, ist dafür aber unabhängig vom Arbeitsmarkt. Deswegen sei es richtig, durch Kombination der beiden Verfahren das Risiko kleinzuhalten.

Bemerkenswert ist die Stellungnahme des arbeitgebernahen Instituts der deutschen Wirtschaft gegen die Forderung, wegen der drohenden Altersarmut das Rentenniveau zu erhöhen bzw. auf die beabsichtigte Absenkung zu verzichten. In einem Kurzgutachten für die »Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft« argumentieren die Autoren, die Erhöhung des Rentenniveaus sei als Instrument zur Bekämpfung von Altersarmut ungeeignet. Denn auch bei höherem Rentenniveau blieben viele Rentnerinnen und Rentner mit niedrigen Renten trotzdem arm; bei Bezieherinnen und Beziehern mit höheren Renten entstünden hingegen Mitnahmeeffekte, die dann zwangsläufig zur Erhöhung der Beitragsbelastung für alle Erwerbstätigen führten. Die Kritik des Arbeitgeberinstituts richtet sich auch gegen die gezielte Erhöhung niedriger Renten, wie sie z. B. von SPD, Linken und Grünen gefordert wird (vgl. Unterkapitel 5.6), und zwar mit der Begründung, es komme nicht allein auf die gesetzliche Rente an, sondern auf das gesamte Haushaltseinkommen; außerdem seien viele Renten nicht wegen geringer Löhne niedrig, sondern wegen Teilzeitarbeit. Das einzig wirksame Mittel gegen Altersarmut sehen die Autoren in der Heraufsetzung der Regelaltersgrenze.

Die genannten Ökonomen wenden sich nicht nur gegen die Rücknahme der Reformen, sondern werben auch für einen weiteren Ausbau der kapitalgedeckten Zusatzvorsorge (ebd., S. 64–67, S. 74–78), allerdings ohne konkrete Hinweise auf mögliche Maßnahmen zur Behebung der inzwischen nicht mehr zu leugnenden Probleme zu geben. Angesichts des bisherigen Misserfolgs und des drohenden weiteren Absinkens des → Ren-

tenniveaus ist es daher bei wirtschaftsliberalen Ökonomen schon zu einem Reflex geworden, die weitere Erhöhung der → Regelaltersgrenze über die bereits beschlossene und bis 2031 voll umgesetzte Marke von 67 Jahren zu fordern. Die Verlängerung der Lebensarbeitszeit scheint für sie das einzige noch verbliebene Instrument der Rentenpolitik zu sein:

- Rürup und seine Mitarbeiter (ebd., S.73 f.) schlagen die schrittweise Erhöhung um weitere zwei Jahre bis auf 69 Jahre vor; diese Maßnahme soll ihre volle Wirksamkeit ab 2050 entfalten.
- Auch Werding (2016) plädiert für die langfristige Erhöhung bis auf das 69. Lebensjahr.
- Der → Sachverständigenrat, der Werdings Studie in Auftrag gegeben hat, geht noch weiter. Er hält die Erhöhung des Renteneintrittsalters für »unabdingbar«. Er fordert deshalb, die Regelaltersgrenze an die fernere Lebenserwartung zu knüpfen, und möchte damit eine Automatik installieren. Bis 2060 soll sie bei 69 und 2089 bei 71 Jahren liegen. Der Beitragssatz könnte dann bei 23,9% und das → Sicherungsniveau vor Steuern bei 42,1% (für 2080) gehalten werden (Sachverständigenrat 2016, Ziffer 599).
- Das Institut der Deutschen Wirtschaft (2016) betrachtet die Heraufsetzung der Regelaltersgrenze ebenfalls als das einzig wirksame Mittel gegen Altersarmut, weil dadurch auch bei sinkendem Rentenniveau die Renten erhöht würden, ohne dass der Beitragssatz angehoben werden muss.

Es fällt auf, dass es sich hier keineswegs um fachlich ausgearbeitet und begründete Konzepte handelt. Die Autoren halten es offensichtlich für überflüssig, wenigstens ansatzweise auf die sozial-, gesundheits-, verteilungs- und arbeitsmarktpolitischen Probleme einzugehen, die mit höheren → Altersgrenzen zwangsläufig verbunden sind.¹ Zwar wird immer wieder behauptet, bei wachsender Lebenserwartung könne doch es überhaupt kein Problem sein, im gleichen Umfang länger zu arbeiten. Aber dieses Argument ist wenig überzeugend, denn es berücksichtigt nicht die vielen Hinweise, dass gleichzeitig die Anforderungen des Arbeitslebens infolge des beschleunigten technischen Wandels steigen können.

Auf einen besonders wichtigen Aspekt, der leider zu wenig beachtet wird, soll besonders hingewiesen werden: Je höher die Regelaltersgrenze angesetzt wird, desto mehr haben wir es mit einem Gerechtigkeitsproblem zu tun. Es sind nämlich keineswegs alle Menschen in gleicher Weise von höheren Altersgrenzen betroffen. Nicht alle Menschen sind gleich gesund und nicht alle haben einen Beruf, den sie auch noch in fortgeschrittenem Alter ausüben können. Es haben auch nicht alle älteren Arbeitnehmerin-

nen und Arbeitnehmer die gleiche Chance, einen neuen Arbeitsplatz zu finden, falls sie den alten verloren haben; in dem einen Beruf ist dies nicht schwierig, in anderen praktisch unmöglich.

Nicht alle Menschen, die von der Möglichkeit der vorgezogenen Altersrente Gebrauch machen, tun dies, weil sie ihr Leben genießen wollen. Manche tun dies auch aus gesundheitlichen Gründen und obwohl sie lieber ihre Rentenansprüche weiter aufbessern würden. Viele, die länger arbeiten, obwohl sie bereits in Rente gehen könnten, tun dies nicht aus purer Freude an der Arbeit, sondern weil sie aus wirtschaftlichen Gründen dazu gezwungen sind.

Es ist also durchaus nicht unproblematisch, wenn der Sozialstaat in Bezug auf die Möglichkeit des Rentenzugangs alle Versicherten ungeachtet ihrer sehr differenzierten Lebenssituation schematisch gleich behandelt. Dazu kommt noch ein wichtiger Zusammenhang: Die Gesundheits- und Arbeitsmarktrisiken, die mit einer höheren Altersgrenze verbunden sind, sind keineswegs gleich verteilt. Vielmehr sind schlechter Gesundheitszustand, schlechte Arbeitsbedingungen und schlechte Chancen, im fortgeschrittenen Alter einen neuen und altersangemessenen Arbeitsplatz zu finden, statistisch gesehen mit niedrigem sozialen Status und niedrigem Einkommen korreliert (vgl. hierzu Lauterbach u. a. 2006). Deshalb nutzen im Schnitt hohe Altersgrenzen tendenziell den Besserverdienenden und schaden den Geringverdienenden. Versicherte mit hohem Einkommen, gutem Gesundheitszustand und guten Arbeitsbedingungen können verhältnismäßig problemlos länger arbeiten, während solche mit niedrigem Einkommen, schlechtem Gesundheitszustand und schlechten Arbeitsbedingungen Abschlüsse hinnehmen oder auf andere Weise die Zeit bis zum Renteneintritt überbrücken müssen.

Schon heute erreicht nur eine Minderheit der Versicherten die Regelaltersgrenze: Vom Jahrgang 1947, der inzwischen das 70. Lebensjahr vollendet hat, erreichten in Westdeutschland nur 25,4% der Männer die für diesen Jahrgang maßgebliche Regelaltersgrenze von 65 Jahren plus einem Monat.² Gewiss nehmen viele die Möglichkeit des früheren Rentenzugangs gern in Anspruch, aber der geringe Anteil derer, die bis zur Regelaltersgrenze arbeiten, lässt vermuten, dass die Inanspruchnahme der vorgezogenen Altersrenten häufig durch verschiedene Umstände erzwungen wird, z. B. weil jemand den Anforderungen des Arbeitslebens nicht mehr gewachsen ist oder krankheitsbedingt seinen Arbeitsplatz verloren hat.

Diese Probleme, bei denen es auch um die Verteilungsgerechtigkeit zwischen den Versicherten geht, werden zwangsläufig immer mehr zunehmen, je höher die Altersgrenze angehoben wird. Daraus ist zu schließen,

dass, wenn die Regelaltersgrenze heraufgesetzt wird, unbedingt eine soziale Flankierung durch Verbesserungen bei den Erwerbsminderungsrenten notwendig ist. Ansonsten besteht die Gefahr, dass, je weiter die Regelaltersgrenze angehoben wird, die Zahl der Personen wächst, die keine Erwerbsminderungsrente erhalten, obwohl sie nicht mehr bis zur → abschlagsfreien Altersgrenze arbeiten können.

Aus diesen Überlegungen kann aber nicht geschlossen werden, dass die Altersgrenzen in Zukunft keinesfalls erhöht werden dürfen. Im Gegenteil: höhere Altersgrenzen können langfristig durchaus zur Stabilisierung des Rentenniveaus und zur Entlastung der Beitragszahlerinnen und Beitragszahler beitragen. Im Grundsatz ist es auch plausibel, dass das Rentenalter steigt, wenn die älteren Menschen immer älter werden und länger gesund bleiben, während gleichzeitig die Jungen wegen längerer Ausbildungszeiten später in das Arbeitsleben eintreten. Der entscheidende Punkt ist aber, dass die Erhöhung der Altersgrenzen nur unter bestimmten Voraussetzungen möglich und sozialpolitisch vertretbar ist. Es kommt also darauf an, diese Voraussetzungen zu schaffen. Allerdings gibt es hierfür in der öffentlichen Diskussion praktisch überhaupt keine ausgearbeiteten und durchdachten Konzepte. Am allerwenigsten haben die engagiertesten Befürworter der längeren Lebensarbeitszeit, nämlich die wirtschaftsliberalen Ökonomen, dazu bisher irgendetwas Relevantes beigetragen.

Es ist im Rahmen dieses Buches nicht möglich, diese Lücke zu füllen und ein schlüssiges Modell für den Übergang vom Erwerbsleben zur Rente zu präsentieren. Deshalb müssen einige wenige Stichworte genügen:

- Es sollte ein ganz einfacher Grundsatz gelten: Wer gesund genug ist, um erwerbstätig zu sein, soll bis zur Altersgrenze arbeiten; wer nicht oder nur eingeschränkt so lange arbeiten kann, muss den Anspruch auf eine Erwerbsminderungsrente haben, die so hoch ist, wie die Altersrente, die er bei Erreichen der Altersgrenze erhalten würde.
- Wenn jeder Gesunde bis zur Altersgrenze arbeiten soll, dann muss der Schutz, den die gesetzliche Rentenversicherung bei Erwerbsminderung bietet, vollwertig und lückenlos sein. Diese Voraussetzung ist aber im geltenden Recht nicht gegeben; es ist bei den Erwerbsminderungsrenten viel zu restriktiv und baut vor dem Rentenanspruch zu hohe Hürden auf.
- Der Schlüssel für jede Erhöhung der Altersgrenze liegt also in der flankierenden umfassenden Verbesserung der Erwerbsminderungsrenten. Unter der Voraussetzung einer vollwertigen und lückenlosen Sicherung bei Erwerbsminderung – aber auch nur unter dieser Bedingung – ist es vertretbar, die Altersgrenze in dem Umfang zu erhöhen, in dem die Lebenserwartung älterer Menschen steigt.

- Aus dem Grundsatz, dass alle Arbeitsfähigen bis zur Altersgrenze arbeiten sollten und alle Nicht-Arbeitsfähigen zuverlässig eine Erwerbsminderungsrente erhalten müssen, folgt, dass es – unter der Voraussetzung eines lückenlosen und vollwertigen Versicherungsschutzes für Erwerbsminderung – für vorgezogene Altersrenten für langjährig Versicherte ohne → Abschlüsse keine vernünftige Begründung gibt, weil sie gegen den Grundsatz der Beitragsgerechtigkeit verstoßen (dieser Verstoß liegt darin, dass Versicherte mit langen Beitragszeiten zusätzlich zu der höheren Rente, die daraus entsteht, einen über das Äquivalenzprinzip hinausgehenden Vorteil in Gestalt einer längeren Rentenbezugsdauer erhalten). Ein vollwertiger und lückenloser Schutz bei Erwerbsminderung erfordert, dass die Einschnitte der rot-grünen Koalition (vgl. Kapitel 3, Unterkapitel 5.3) rückgängig gemacht werden. Das bedeutet:
 - Verzicht auf die versicherungsmathematischen Abschlüsse: Die Abschlüsse sind völlig widersinnig, denn der Eintritt der Erwerbsminderung liegt – anders als die Inanspruchnahme einer vorzeitigen Altersrente – nicht im Belieben der Versicherten.
 - Wiederherstellung des Schutzes bei Berufsunfähigkeit: Seit den rot-grünen Rentenreformen gibt es – von Bestandsschutzregelungen für die älteren Jahrgänge abgesehen – in der gesetzlichen Rentenversicherung keine Berufsunfähigkeitsrenten mehr. Die Hoffnung, die private Versicherungswirtschaft werde diese Lücke schließen, war trügerisch. Zwar war das alte, vor 2002 geltende, Berufsunfähigkeitsrecht reformbedürftig, aber das rechtfertigt nicht die Abschaffung des Berufsunfähigkeits-schutzes, sondern macht nur die Entwicklung eines neuen Konzepts notwendig.
 - Rentenanspruch für »teilweise Erwerbsgeminderte«: Versicherte, die zwar nicht mehr ganztags, aber noch mindestens sechs Stunden täglich arbeiten können, müssen wieder eine Teil-Erwerbsminderungsrente erhalten.
 - Verlängerung der Zurechnungszeit bis zur gesetzlichen Altersgrenze: Die schrittweise Verlängerung bis zum 65. Lebensjahr ist bereits mit dem „Erwerbsminderungs-Leistungsverbesserungsgesetz“ von 2017 (vgl. Unterkapitel 5.3.4) beschlossen worden; die jetzt neu gebildete schwarz-rote Koalition plant, die verbleibende Lücke bis zur jeweils gültigen Regelaltersgrenze zu schließen (vgl. Unterkapitel 5.5).Schließlich gibt es noch eine weitere Lücke im Übergang von der Beschäftigung in die Rente, die ebenfalls als Folge der rot-grünen Reformen entstanden ist: Ältere Arbeitnehmer, die unverschuldet arbeitslos werden, haben unabhängig von ihrem Gesundheitszustand praktisch nur geringe

Chance, einen Arbeitsplatz zu finden, und müssen die Zeit bis zur Rente mit Hilfe der → Grundsicherung für Arbeitssuchende überbrücken. Wenn die Altersgrenzen heraufgesetzt werden, muss auch hierfür eine Lösung gefunden werden. Diese muss nicht unbedingt in einer speziellen Altersrente nach vorausgegangener Arbeitslosigkeit (so wie sie früher existierte) bestehen; sinnvoller wären wahrscheinlich öffentlich geförderte Beschäftigungsmöglichkeiten für ältere Arbeitslose.

Diese Überlegungen sollen zeigen, dass höhere Altersgrenzen zwar im Prinzip für die Stabilisierung des Rentensystems sinnvoll sein mögen, aber – anders als die wirtschaftsliberalen Befürworter eines verschärft fortgesetzten Reformkurses glauben – nur im Rahmen eines Gesamtkonzepts für den Übergang von der Beschäftigung zur Rente sinnvoll sein können. Außerdem muss die Arbeitswelt so gestaltet sein, dass Ältere auch tatsächlich länger arbeiten können. Je weiter die Altersgrenzen hinausgeschoben werden, desto teurer werden diese notwendigen Flankierungen werden, sei es in der gesetzlichen Rentenversicherung, sei es in Betrieben, die altersgerechte Arbeitsplätze zur Verfügung stellen müssten. Damit wird der zusätzliche finanzielle Entlastungseffekt der Erhöhung der Altersgrenze zwangsläufig immer kleiner, je höher die Altersgrenze bereits ist.

4 Strategieoption B: »Rückabwicklung« der Reformen

4.1 Die »Rentenrolle rückwärts«

Diejenigen, die sich dafür aussprechen, die Teilprivatisierung des Rentensystems rückgängig zu machen, gehen letztlich von der einfachen Prämisse aus, dass die Probleme, die mit den Reformen gelöst werden sollten, in Wirklichkeit gar nicht existieren. Bei den Gewerkschaften findet diese Auffassung viele Unterstützer und sie werden darin von einer verhältnismäßig kleinen Gruppe von Publizisten und von Ökonomen, die sich nicht der vorherrschenden → wirtschaftsliberalen Richtung zurechnen, unterstützt. Sie stellen zwei Forderungen ins Zentrum ihrer Argumentation:

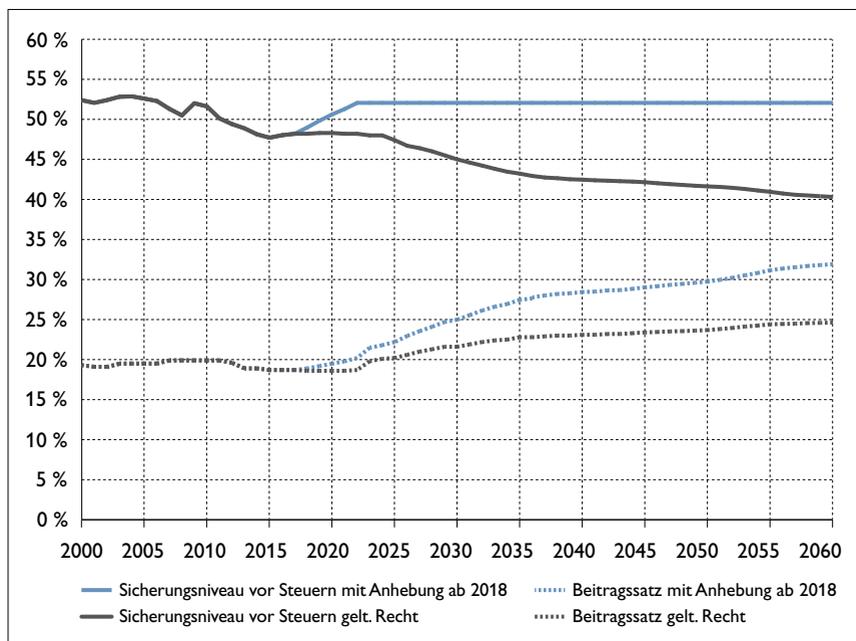
- Wiederherstellung eines angemessenen → Rentenniveaus, wobei mehr oder weniger stillschweigend das vor den rot-grünen Reformen erreichte Niveau als ausreichend unterstellt wird,
- Stabilisierung des Rentenniveaus auf dieser Höhe.

Balodis und Hühne (2012, S. 217) haben unter dem Titel »Die Vorsorgelüge« die Wiederherstellung eines → Nettorentenniveaus von 70% gefordert, also des Niveaus, das vor den Reformen erreicht worden war. Diese Operation

bezeichnen sie selbst als »Rentenrolle rückwärts«. Nach ihrer Meinung wäre der dann erforderliche Anstieg des Beitragsatzes bis auf 26 % im Jahr 2030 verkraftbar, weil die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer trotz der höheren Beitragsbelastung aufgrund der zu erwartenden Steigerung der Arbeitsproduktivität Reallohnzuwächse erzielen könnten.

Auch ein Expertenkreis der SPD-nahen Friedrich-Ebert-Stiftung (Dedring u. a. 2010) hat vorgeschlagen, zum Rentenniveau des Jahres 2000 zurückzukehren; inhaltlich entspricht dies dem Vorschlag von Balodis/Hühne. Auch diese Autoren nehmen an, dass der Beitragsatz bis 2030 auf etwa 26 % steigen müsste.

Abb. 11: Entwicklung von Beitragsatz und Sicherungsniveau vor Steuern bei schrittweiser Rückkehr zum Rentenniveau von 2001 ab 2018



Eigene Darstellung und Berechnung auf Datenbasis des Rentenversicherungsberichts 2017

Die IG Metall verlangt in einer 2016 herausgegebenen Publikation mit dem Namen »Neuaufbau einer solidarischen Alterssicherung«, das Rentenniveau schrittweise deutlich zu erhöhen, und zwar im Ergebnis um rd. 10 % gegenüber dem heutigen Stand³ sowie, darauf aufbauend, die Erhö-

hung der Renten im Gleichschritt mit den Löhnen (IG Metall 2016, S. 10, Urban u. a. 2010). Angaben über den daraus resultierenden Beitragssatzanstieg fehlen allerdings.

Im November 2016 hat die Bundestagsfraktion der Partei »Die Linke« einen Antrag im Deutschen Bundestag eingebracht (Linke im Bundestag 2016), in dem sie die Abschaffung aller Dämpfungsfaktoren in der → Rentenanpassungsformel, also des → Riester-Faktors und des → Nachhaltigkeitsfaktors, gefordert hat; die Antragsteller rechnen dann mit dem Anstieg des Beitragssatzes auf 28%.

Die Auswirkung, die eine Rückkehr zum Rentenniveau vor Inkrafttreten der rot-grünen Reformen auf die Entwicklung des Rentenversicherungsbeitrags haben wird, ist in Abbildung 11 dargestellt. Es wird dabei davon ausgegangen, dass das Rentenniveau – dargestellt anhand des heute allgemein als Maßzahl verwendeten sogenannten → Sicherungsniveaus vor Steuern in fünf Schritten von 2018 bis 2022 auf den Stand von 2001 – also vor dem → Altersvermögensgesetz – angehoben und dann konstant gehalten wird. Für diesen Fall ist zu erwarten, dass der Beitragssatz langfristig die 30%-Marke überschreiten wird. Würde man sich damit begnügen, das Sicherungsniveau auf dem Stand von 2017 (48,2%) zu stabilisieren, dann wären nach den hier zugrunde gelegten Rechnungen 2060 über 27% erforderlich.

4.2 Ist die wachsende Alterslast wirklich ein Problem?

Dass die Rücknahme der rot-grünen Reformen zu stark steigenden Rentenversicherungsbeiträgen führen muss, dürfte den Beteiligten bewusst sein. Sie vertreten aber offensichtlich die Auffassung, solche Beitragserhöhungen seien keineswegs sicher oder nicht so gravierend, wie befürchtet wird. Sie meinen auch, der Beitragssatzanstieg könne durch geeignete Gegenmaßnahmen vermieden oder wesentlich abgeschwächt oder ohne große Probleme verkraftet werden. Das würde bedeuten, dass das Problem der wachsenden → Alterslast in Wirklichkeit gar nicht existiert oder jedenfalls weit übertrieben wird (Bosbach (2004), Berg/Bosbach (2014), Verdi 2003, Deml/Haupt/Steffen 2008, S. 250–290).

In der öffentlichen Diskussion neigen die meisten Politiker, Medienleute, Wissenschaftler und auch das breite Publikum dazu, solche Positionen als abwegig zu qualifizieren. Es gibt dafür jedoch durchaus Argumente und diese verdienen eine nähere Betrachtung. Fasst man die Einwände der genannten Autoren zusammen, dann führen sie im Wesentlichen folgende Argumente gegen die herrschende »Panikmache« an:

1. Berechnungen über derart lange Zeit (beinahe 50 Jahre) seien unse-riös; Gerd Bosbach (2004, S. 99 f.) bezeichnet sie als »moderne Kaffesatz-leserei«. Es sind immer unvorhergesehene Entwicklungen möglich, die alle Berechnungen über den Haufen werfen. Vor allem dürfen solche Berechnungen nicht als Prognosen verstanden werden.
 2. Es komme nicht nur auf den → Alterslastquotienten an, sondern auch auf den Gesamtbelastungsquotienten, d. h. auf die addierte Belastung aus Kindern, Jugendlichen und Alten, die von der Bevölkerung im Erwerbsalter getragen werden muss. Im Verlauf des demografischen Wandels kämen zwar immer mehr Alte auf die Bevölkerung im Erwerbsalter, aber auch immer weniger Kinder und Jugendliche, wo-durch die relative Belastung für Unterhalt und Bildung abnehme.
 3. Durch Zuwanderung könne die Altersstruktur der Bevölkerung posi-tiv beeinflusst werden.
 4. Auch die Geburtenrate könne durch familienpolitische Maßnahmen beeinflusst werden, wie sich z. B. im Vergleich mit Frankreich oder den skandinavischen Ländern zeige.
 5. Für die Finanzierung der Alterssicherung komme es nicht auf das Zahlen-verhältnis der Altersgruppen (also Alte und Bevölkerung im Erwerbsal-ter) an, sondern auf das Verhältnis von Rentenberechtigten und Beitrags-zahlern, also auf den → Rentnerquotienten, d. h. auf den Umfang der → Rentenanwartschaften und auf das Rentenzugangsverhalten sowie auf die Teilhabe am Arbeitsmarkt und auf die Ausgestaltung der Versiche-rungspflicht. Auch wenn die Altersstruktur wegen des Geburtenrück-gangs und der steigenden Lebenserwartung Älterer ungünstiger werde, gebe es immer noch die Möglichkeit, die Zahl der Beitragszahler zu erhö-hen und so dem Anstieg des Beitragssatzes entgegenzuwirken (vgl. den Kasten, S. 245).
 6. Die Arbeitsproduktivität werde weiter steigen. Wenn die Löhne wüch-sen, könnten auch steigende Rentenversicherungsbeiträge verkraftet werden; die Nettolöhne würden trotzdem (nominal und real) steigen, sodass die Erwerbstätigen nicht nur keine Verschlechterungen hinneh-men müssten, sondern sogar wachsenden Wohlstand genießen könnten
- Diese Argumente enthalten alle etwas Richtiges und dürfen nicht außer Acht gelassen werden. Es gibt aber auch Gegenargumente. So mögen die Vorausberechnungen zwar unsicher sein, aber es ist besser, sich solcher Ori-entierungsmöglichkeit zu bedienen als einfach zu unterstellen, es werde in Zukunft keine Probleme geben.

Richtig ist auch, dass es beim demografischen Wandel nicht nur auf die Alterslast ankommt, sondern auf die Gesamtlast aus Renten, Krankenver-

sorgung, Pflege, Kindererziehung, Unterhalt und Ausbildung, welche die mittleren Altersgruppen zu tragen haben. Allerdings sind die Entlastungen bei den Aufwendungen für Jugend nicht annähernd so bedeutsam, dass sie den höheren Alterslastquotienten kompensieren könnten.

4.2.1 Sichere Renten durch Zuwanderung?

Die Möglichkeit der Zuwanderung ist ein wichtiges Argument für diejenigen, die davor warnen, den demografischen Wandel zu sehr zu dramatisieren. Man muss aber die Funktion, die Zuwanderung für ein umlagefinanziertes Alterssicherungssystem spielen kann, beachten. Wenn eine größere Zahl von Zuwanderern in unser Land kommt und wenn es gelingt, sie zusätzlich in die versicherungspflichtige Beschäftigung einzugliedern, dann könnte der Beitragsatz – gemessen am Zustand ohne Einwanderung – zunächst sinken, weil die Beitragseinnahmen steigen, ohne dass die Rentenaufwendungen größer werden. Allerdings werden diese zusätzlichen Beitragszahler auch später höhere Renten beanspruchen, und zwar selbst dann, wenn sie wieder in ihre Heimat zurückkehren. Dann müsste der Beitragsatz wieder steigen, es sei denn es folgen neue Zuwanderer, welche die Renten der ersten Zuwanderergeneration finanzieren helfen; diese Zuwanderer werden ebenfalls wieder Rentenansprüche erwerben usw. Zuwanderung kann also der Rentenversicherung nur dann eine nachhaltige Entlastung bringen, wenn es sich um eine ständige und dauerhafte Zuwanderung handelt. Deshalb wäre der Entlastungseffekt auch dann nicht von Dauer, wenn die Zuwanderer mehr Kinder bekämen als die einheimische Bevölkerung.

Abbildung 12 stellt die Berechnungen dar, die das Statistische Bundesamt in seiner »13. Koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung« zu verschiedenen alternativen Annahmen bezüglich der Nettozuwanderung angestellt hat. Danach würde der Alterslastquotient (gemessen am Verhältnis der Bevölkerung ab 65 Jahren zur Bevölkerung im Alter zwischen 20 und unter 65 Jahren) ohne jede Zuwanderung von 34,2% im Jahr 2013 auf 67,6% im Jahr 2060 steigen, d. h. sich fast verdoppeln. Eine Nettozuwanderung von jährlich 300 000 Personen würde den Alterslastquotienten des Jahres 2060 von 67,6% auf 57,2% drücken. Berechnungen mit noch höherer Zuwanderung hat das Statistische Bundesamt nicht angestellt, aber es ist klar, dass zusätzliche Einwanderer die demografische Rechnung entlasten würden. Allerdings stellt sich dann auch die hier nicht näher zu diskutierende Frage, wie die Gesellschaft der Bundesrepublik, so wie wir sie in den zurückliegenden Jahren kennengelernt haben, mit einer solchen Migra-

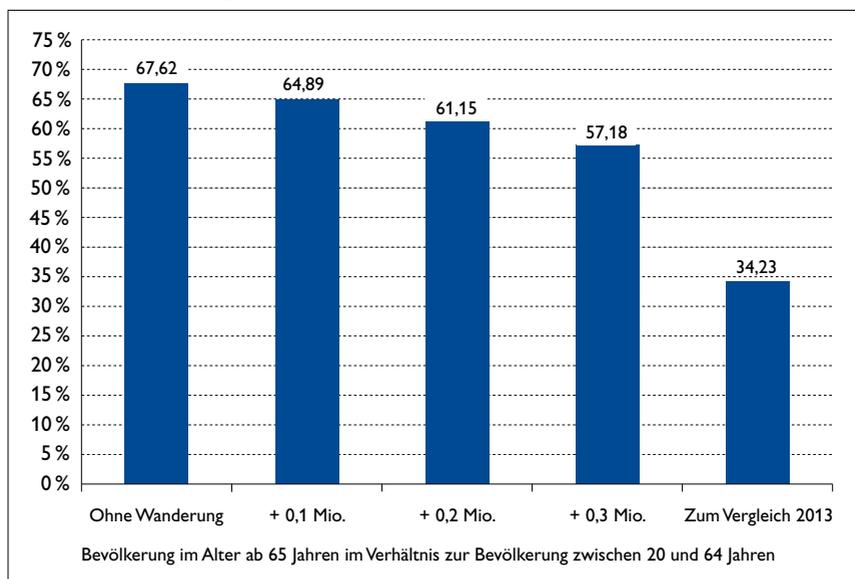
V. Erneuerung des Generationenvertrags?

tion umgehen würde. Jedenfalls sollte man nicht mit einer kontinuierlichen Zuwanderung von mehr als 300 000 bis 400 000 Personen im langjährigen Durchschnitt rechnen.

Zusammenfassend ist zu der Frage, inwieweit das Problem der wachsenden Alterslast durch Einwanderung bewältigt werden kann, Folgendes zu sagen:

1. Einwanderung kann nicht das ganze Problem lösen, sondern nur einen Teilbeitrag leisten.
2. Wenn Einwanderung ein Teil der Lösung sein soll, dann wird sie sich keinesfalls nur aus europäischen Ländern rekrutieren können.
3. Voraussetzung ist auf jeden Fall eine sehr anspruchsvolle Integrationspolitik.
4. Von besonderer Bedeutung ist, dass Einwanderung, wenn sie eine Entlastung bringen soll, kontinuierlich und dauerhaft sein muss.
5. Die Möglichkeiten, die Probleme der wachsenden Alterslast mit Hilfe von Einwanderung zu lösen, sind deshalb begrenzt.

Abb. 12: Alterslastquotient im Jahr 2060 in Abhängigkeit vom jährlichen Wanderungssaldo



Eigene Darstellung und Berechnung auf Datenbasis der 13. Koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamts

4.2.2 Ausweitung des Kreises der Beitragszahler?

Die bisherigen Aussagen bezogen sich auf den demografischen → Alterslastquotienten; sie berücksichtigen also nur die Zahl der Personen in den betreffenden Altersklassen, aber nicht ob diese Renten beziehen oder nicht oder Beitragszahlungen leisten oder nicht. Viel wichtiger als der demografische Alterslastquotient ist aber, wie die Befürworter der »Rückabwicklungsstrategie« zu Recht betonen, der Rentnerquotient, d. h. das Zahlenverhältnis zwischen den Rentnerinnen und Rentnern und den Versicherten. Daher haben eine aktive Beschäftigungspolitik, die Steigerung der Erwerbsbeteiligung – besonders der Frauen – und die Einbeziehung weiterer Personengruppen in die gesetzliche Rentenversicherung einen wichtigen Stellenwert in ihrer Programmatik.

Rentner- und Alterslastquotient

1. Der »Rentnerquotient« ist das Verhältnis der Zahl der Rentnerinnen und Rentner zur Zahl der Beitragszahlerinnen und Beitragszahler in der gesetzlichen Rentenversicherung.⁴ Es handelt sich also nicht um einen demografischen, sondern um einen versicherungstechnischen Quotienten.
2. Vom Rentnerquotienten sorgfältig zu unterscheiden ist der »Alterslastquotient« (»demografischer Alterslastquotient«), d. h. das Verhältnis der Zahl der Personen im Rentenalter (meist ab dem 65. Lebensjahr) zur Zahl der Personen im Erwerbsalter (meist vom 20. oder 25. bis zum 64. Lebensjahr).
3. Der demografische Alterslastquotient bzw. seine Veränderungen im Zeitverlauf hängen von drei Faktoren ab:
 - der Geburtenrate,
 - der Lebenserwartung bzw. Sterblichkeit in den einzelnen Altersgruppen,
 - der Nettozuwanderung (Zuwanderung abzüglich Abwanderung) einschließlich der Rate, mit der sich die zugewanderte Bevölkerung weiter reproduziert.
4. Diese drei Faktoren determinieren den demografischen Alterslastquotienten auf folgende Weise:
 - Jede dauerhafte Erhöhung der Lebenserwartung erhöht den demografischen Alterslastquotienten auf Dauer.
 - Jede dauerhafte Erhöhung der Geburtenrate senkt den demografischen Alterslastquotienten auf Dauer; allerdings beginnt sich eine höhere Geburtenrate erst nach einem Vierteljahrhundert nennenswert auf den demografischen Alterslastquotienten auszuwirken.
 - Jede dauerhafte Nettozuwanderung senkt (wenn die Zuwanderer im Erwerbsalter sind) im Vergleich zum Zustand ohne Zuwanderung

zunächst den demografischen Alterslastquotienten. Da die Zuwanderer jedoch im Lauf der Zeit ins Rentenalter hineinwachsen, steigt der Alterslastquotient wieder an, bleibt aber – vorausgesetzt die Nettozuwanderung ist von Dauer – unterhalb des Wertes, den er vor Beginn der stärksten Zuwanderung hatte.

- Eine nur vorübergehende Nettozuwanderung senkt den demografischen Alterslastquotienten zunächst unter den alten Stand, und zwar solange die Zuwanderung anhält. Wenn die weitere Zuwanderung ausbleibt, steigt der Alterslastquotient über den ursprünglichen Stand, weil sich die früher Zugewanderten inzwischen im Rentenalter befinden. Langfristig fällt der Alterslastquotient wieder auf den alten Stand.
5. Der versicherungstechnische Rentnerquotient hängt vom demografischen Alterslastquotienten und zusätzlich von einer Reihe weiterer Faktoren ab:
- der Zahl derjenigen Menschen im Erwerbsalter, die erwerbstätig sein wollen und können (Erwerbsbeteiligung),
 - der Lage auf dem Arbeitsmarkt, die darüber entscheidet, ob und in welchem Umfang sie tatsächlich eine Erwerbstätigkeit ausüben,
 - der Ausgestaltung der Versicherungspflicht, von der abhängt, welche Erwerbstätigen tatsächlich Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung zahlen,
 - davon, in welchem Umfang die Menschen, die aktuell im Rentenalter sind, Rentenansprüche erworben haben, wobei dies von der Erwerbsbeteiligung, der Arbeitsmarktsituation und der Ausgestaltung der Versicherungspflicht in den zurückliegenden Jahren und Jahrzehnten abhängt,
 - dem Rentenzugangsverhalten, d. h. den gesetzlichen Altersgrenzen, der Inanspruchnahme vorzeitiger Rentenbezugsmöglichkeiten und dem Risiko der vorzeitigen Erwerbsminderung.
6. Für den Fall, dass sich die Erwerbsbeteiligung erhöht oder die Versicherungspflicht ausgeweitet wird, lassen sich – unter der Voraussetzung, dass der demografische Alterslastquotient unverändert bleibt – folgende Aussagen treffen:
- Erhöhen sich die Erwerbsbeteiligung und/oder der Umfang der Versicherungspflicht dauerhaft, dann sinkt der Rentnerquotient lediglich vorübergehend. Er beginnt wieder zu steigen, wenn die zusätzlichen Versicherten ihre Rentenansprüche realisieren. Sobald sich alle im Rentenalter befinden, erreicht der Rentnerquotient wieder seinen alten Stand.
 - Erhöhen sich Erwerbsbeteiligung und/oder Umfang der Versicherungspflicht nur vorübergehend, dann sinkt der Rentnerquotient zunächst. Wenn Erwerbsbeteiligung und/oder Umfang der Versicherungspflicht wieder sinken, steigt der Rentnerquotient wieder, und zwar zunächst über den ursprünglichen Wert hinaus. Auf die Dauer kehrt er aber wieder zum Ausgangsniveau zurück.⁵

Hier ist aber ein sehr wichtiger Gesichtspunkt zu bedenken: Es ist definitiv ausgeschlossen, dass höhere Erwerbsbeteiligung und Ausdehnung der Versicherungspflicht die Beitragslast auf Dauer senken können, und zwar aus zwei Gründen:

- Die Erwerbsbeteiligung und der Anteil der Pflichtversicherten an den Erwerbstätigen können nicht beliebig steigen, sondern haben ihre Grenze spätestens bei 100%.
- Allen zusätzlichen Beitragszahlungen (von der Erhöhung des Beitragsatzes abgesehen) stehen spätere Rentenansprüche gegenüber.

Höhere Erwerbsbeteiligung und Ausdehnung der Versicherungspflicht können das Alterssicherungssystem immer nur vorübergehend entlasten. Es ist zwangsläufig, dass nach einigen Jahrzehnten die demografisch bedingte Zunahme der Alterslast wieder durchschlagen wird. Auf lange Sicht können zusätzliche Beitragszahler für die gesetzliche Rentenversicherung sogar ein »Verlustgeschäft« sein. Wenn nämlich neue Versichertengruppen aufgenommen werden, dann muss auch der Bundeszuschuss erhöht werden, denn die Renten finanzieren sich zu gut 26% aus Steuermitteln.⁶ Außerdem können zusätzliche Gruppen, die in der Rentenversicherung pflichtversichert werden (z. B. Beamte und Selbstständige) eine höhere Lebenserwartung haben als die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer.⁷

Die Möglichkeit, die Erwerbsbeteiligung der Bevölkerung zu steigern sowie Erwerbstätige in die Rentenversicherung einzubeziehen, ist also begrenzt, während sich der Anstieg der demografischen Belastung aus heutiger Sicht auf nicht absehbare Zeit fortsetzen wird, wenn auch nicht dauerhaft in dem Tempo, das für die 2020er und 2030er Jahre zu erwarten ist.⁸ Dies ist ein wesentlicher Unterschied zu Zuwanderung, die wenigsten theoretisch auf Dauer fortgesetzt werden kann.

4.2.3 Die künftige Wohlstandsentwicklung und das Problem der Akzeptanz

Das weitaus stärkste Argument derer, die eine Rückkehr zum alten Rentensystem für möglich halten, ist, dass trotz der erforderlichen Beitragserhöhungen auch in Zukunft aufgrund der steigenden Arbeitsproduktivität wachsende Nettolöhne möglich sein werden und dass die demografisch bedingten Zusatzbelastungen in der gesetzliche Rentenversicherung daher verkraftbar seien. Damit ist – worin diesen Autoren im Grundsatz völlig Recht zu geben ist – die Diskussion von der Ebene eines angeblichen ökonomischen oder finanziellen Sachzwangs auf die politische Ebene zurückgeholt: Hinter der scheinbaren Sachaussage, dass etwas nicht bezahlbar ist, ver-

birgt sich allzu leicht ein politisches Werturteil, nämlich dass es nicht bezahlt werden sollte, weil andere politische oder wirtschaftliche Ziele als vorrangig eingestuft werden.

Bosbach (2004, S. 104) hat schon zu der Zeit, als noch heftig über die rot-grünen Reformen gestritten wurde, zu demonstrieren versucht, dass trotz des Anstiegs des Beitragssatzes zur gesetzlichen Rentenversicherung langfristig deutliche Reallohnsteigerungen möglich sind. In Tabelle 28 wird versucht, diese Rechnung auf Basis des Rentenversicherungsberichts 2017 zu überprüfen; es wird errechnet, wie sich der Beitragssatz bei Festschreibung des → Sicherungsniveaus vor Steuern auf dem Stand von 2001 bis 2060 entwickeln würde. Unter Zuhilfenahme von weiteren Annahmen bezüglich der anderen Sozialversicherungsbeiträge, der Lohnsteuer und einer angenommenen Inflationsrate von 1,5% ergibt sich für die Zeit von 2001 bis 2060 eine jahresdurchschnittliche Nettolohnsteigerung von 2,56%, was preisbereinigt noch etwa 1% entspricht. 2060 würden dann, trotz der massiven Beitragssatzsteigerungen – nicht nur in der Renten-, sondern auch in der Kranken- und Pflegeversicherung – die Nettolöhne um 343% und preisbereinigt um 84% über dem Niveau von 2001 liegen.

Rein rechnerisch sind Bosbachs Argumente also schwer zu entkräften. Die Frage ist nur, ob der wahrscheinliche Realeinkommenszuwachs ausreicht,

Tab. 28: Mögliche Reallohnsteigerungen bei Beibehaltung des Rentenniveaus von 2001

		2001	2060
Bruttolohn (Euro/Jahr)		28 231	131 256
Arbeitnehmerbeiträge	Rentenversicherung	9,55%	12,31%
	Krankenversicherung	6,79%	9,90%
	Pflegeversicherung	0,85%	2,13%
	Arbeitslosenversicherung	3,25%	0,73%
	Zusammen	20,44%	25,06%
Lohnsteuer		15,6%	14,0%
Nettolohn (Euro/Jahr)		18 048	79 990
Jahresdurchschnittliche Nettolohnsteigerung 2001 bis 2060			2,56%
Preisbereinigter Nettolohn (Euro/Jahr, angenommene Inflationsrate 1,5%)		18 048	33 230
Jahresdurchschnittliche preisbereinigte Nettolohnsteigerung 2001 bis 2060			1,04%

Eigene Berechnung (zur Berechnungsweise vgl. Kapitel IV, Unterkapitel 1.1)

um zu verhindern, dass die steigenden Sozialbeiträge Verteilungskämpfe auslösen. Entscheidend für die Abwägung ist also, wie man die künftige Akzeptanz höherer Beiträge einschätzt. Wie wird die Gesellschaft auf stark steigende Belastungen reagieren?

Die Erfahrungen der 1990er und frühen 2000er Jahre, als der Alterslastquotient stark anstieg, deuten darauf hin, dass Beitragssteigerungen, die sehr langfristig 25% erreichen könnten, nicht so problemlos politisch durchsetzbar sein werden, wie die Befürworter der Strategie der »Rückabwicklung« voraussetzen. Wissenschaftliche Kriterien dafür gibt es nicht; gefragt ist das politische »Gespür«.

4.3 Fazit: Ist die »Rückabwicklung« der Reformen möglich?

Die Rückkehr zum Status quo vor der Teilprivatisierung des Rentensystems würde auf jeden Fall zu einer hohen Beitragsbelastung führen, die langfristig 30% erreichen könnte; auch bei Stabilisierung des Sicherungsniveaus auf dem Stand von 2017 könnte der Beitragsatz auf 25% ansteigen. Man kann die Auffassung vertreten, dass eine solche Beitragsbelastung angesichts des auch künftig zu erwartenden Einkommenswachstums tragbar sein wird. Diese Frage kann nicht wissenschaftlich beantwortet werden, sondern es handelt sich um eine Sache der politischen Einschätzung. Der Rückblick auf die gesellschaftlichen Entwicklungen, die zum Bruch des Generationenvertrags geführt haben (vgl. Kapitel III, Unterkapitel 3), legt aber eher die Vermutung nahe, dass es kaum möglich sein wird, eine derartige Strategie durchzusetzen.

Die Argumente gegen die Dramatisierung der »demografischen Herausforderung« sind im Grundsatz nicht falsch. Sie sprechen dafür, dass unsere Gesellschaft in einem gewissen Rahmen höhere Sozialversicherungsbeiträge durchaus verkraften kann. Aber ob sie stark genug sind, um den Reformbedarf völlig negieren zu können, darf bezweifelt werden. Auf gar keinen Fall scheint, trotz aller Ernüchterung über die rot-grünen Rentenreformen, eine gesellschaftliche Mehrheit für die Rückkehr zum alten Stand einschließlich der dafür notwendigen zusätzlichen Beitragserhöhungen organisierbar zu sein. Auch was die weitere Zukunft betrifft, würde die politische Vorsicht dazu raten, nach Lösungen zu suchen, welche die starke Zusatzbelastung der Arbeitseinkommen vermeiden und trotzdem sozial verträglich sind. In den Unterkapiteln 5 und 6 über die »Schadensbegrenzung« und die Möglichkeiten einer umfassenden Systemreform wird davon die Rede sein.

Aber selbst wenn es ein sinnvolles Konzept wäre und Aussicht auf politischen Erfolg hätte, die Rentenreformen der 2000er Jahre zurückzuneh-

men, das → Rentenniveau zu erhöhen und dafür den Rentenbeitrag entsprechend drastisch anzuheben, dann kann das nicht die ganze Antwort auf die Zukunftsprobleme der Alterssicherung sein. Es ist an das Unterkapitel 2 zu erinnern; dort wurden – neben der Wiederherstellung eines angemessenen Rentenniveaus und der Stabilisierung der proportionalen Beitragsbelastung der Arbeitseinkommen noch zwei weitere Zukunftsaufgaben genannt: ein vollwertiger Armutsschutz und die Verbreiterung der Finanzierungsbasis des Alterssicherungssystems. Diejenigen, welche der Strategieoption der »Rückabwicklung« den Vorzug geben, sprechen sich in der Tat auch für weitere Reformschritte in diese Richtung aus:

- Verbesserte Mindestsicherung: Die IG Metall (2016) verlangt – ohne konkret zu werden – die Erhöhung der → Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung. Die Expertengruppe der Friedrich-Ebert-Stiftung (Dedring u. a. 2011) spricht sich dafür aus, die → Rente nach Mindestentgeltpunkten zur Dauerlösung zu machen.
- Erweiterung des versicherungspflichtigen Personenkreises: Sowohl die Expertengruppe der Friedrich-Ebert-Stiftung als auch die IG Metall fordern den Ausbau der gesetzlichen Rentenversicherung zu einer Rentenversicherung aller Erwerbstätigen unter Einschluss der Beamten, der Selbstständigen und der geringfügig Beschäftigten.⁹

Diese Fragen – Mindestsicherung und umfassende Versicherungspflicht – werden in den schon genannten Unterkapiteln Kapiteln 5 und 6 thematisiert. Dort wird gezeigt, dass beide Probleme – wirklich tragfähiger Armutsschutz und Ausweitung des versicherten Personenkreises auf die ganze Erwerbsbevölkerung im Rahmen der herkömmlichen Prinzipien des Rentenrechts nicht zufriedenstellend gelöst werden können.

5 Strategieoption C: »Schadensbegrenzung«

Die dritte der hier zu betrachtenden Strategieoptionen kann man mit dem Schlagwort »Schadensbegrenzung« bezeichnen. Sie hat einen doppelten Ausgangspunkt:

1. den Misserfolg der rot-grünen Reformen, vor allem das Scheitern des Versuchs, die Abschmelzung des → Rentenniveaus im Umlagesystem durch eine wirklich zuverlässige und flächendeckende private und betriebliche kapitalgedeckte Altersvorsorge zu kompensieren, und
2. die Einschätzung, dass es – hauptsächlich aus Gründen der politischen Durchsetzbarkeit – nicht möglich sein wird, zum alten Zustand vor der Reform zurückzukehren.

»Schadensbegrenzung« bedeutet also, für die Zukunft wieder ein verlässliches Rentenniveau sicherzustellen, aber trotzdem die Grundsatzentscheidung für die Teilprivatisierung des Alterssicherungssystems als Basis aller weiteren Überlegungen zu akzeptieren und die →berufsständige Gliederung des Systems beizubehalten. Davon ausgehend müssen vor allem zwei Herausforderungen bewältigt werden:

1. flächendeckende Verbreitung der privaten und betrieblichen Zusatzvorsorge (»zweite« und »dritte Säule«), um die Rentenlücke, die durch die Teilprivatisierung des Rentensystems entstanden ist, zu schließen; dies schließt zwei Zusatzaspekte ein: zum einen, dass der Umfang der privaten oder betrieblichen Zusatzversorgung ausreichen muss, um den Verfall des Rentenniveaus zu kompensieren, zum anderen, dass der Altersvorsorgemarkt effizient und im Interesse der Verbraucherrechte organisiert sein muss;
2. verlässlicher Schutz vor Altersarmut innerhalb des gesetzlichen Systems (unter der Prämisse, dass es in der privaten und betrieblichen Zusatzvorsorge so gut wie keine Möglichkeiten für gezielte Maßnahmen zum Schutz vor Armut gibt).

Außerdem ist – auch wenn es nicht direkt mit dem Paradigmenwechsel des teilprivatisierten Rentensystems zusammenhängt – das Problem der Wiederherstellung einer ausreichenden Sicherung bei Erwerbsminderung zu lösen.

In den folgenden Unterkapiteln werden die Möglichkeiten einer solchen Strategie der Schadensbegrenzung erörtert:

- Zunächst werden – in Form eines einleitenden Exkurses – die ersten Reparaturversuche der großen Koalition von 2013 geschildert (Unterkapitel 5.1).
- Es folgt eine systematische Darstellung der verschiedenen Modelle, die für eine Politik der Schadensbegrenzung zur Verfügung stehen (Unterkapitel 5.2); dabei geht es vor allem um den Ausbau der privaten Vorsorge und der betrieblichen Altersversorgung, um Armutsschutz und Mindestsicherung sowie um die Wiederherstellung einer zuverlässigen Sicherung für den Fall der Erwerbsminderung.
- Daran schließt sich die Darstellung und kritische Bewertung der Rentengesetze von 2017 an, mit denen die große Koalition in der letzten Wahlperiode einen Teil des »Gesamtkonzepts zur Alterssicherung« der damaligen Bundesarbeitsministerin Andrea Nahles (SPD) umgesetzt hat (Unterkapitel 5.3).
- Anschließend kommen die weitergehenden Rentenpläne der SPD, mit denen sie ihren Bundestagswahlkampf bestritt, zur Sprache (Unterkapitel 5.4).

- Das Thema »Schadensbegrenzung« wird abgeschlossen mit der Diskussion der Rentenpläne der Anfang 2018 neu gebildeten schwarz-roten Koalition (vgl. Unterkapitel 5.5).

5.1 Erster Reparaturversuch der großen Koalition in der 18. Wahlperiode: das »RV-Leistungsverbesserungsgesetz« von 2013

Unmittelbar nach der Bundestagswahl 2013 beschloss die neu gebildete Regierung aus CDU/CSU und SPD das »Gesetz über Leistungsverbesserungen in der gesetzlichen Rentenversicherung« (RV-Leistungsverbesserungsgesetz). Allerdings kann man dieses Gesetz, das durch Zusammenwirken von SPD und CSU bei mehr oder weniger passivem Verhalten der CDU zustande kam, eigentlich kaum als Versuch der »Schadensbegrenzung« bewerten, jedenfalls dann nicht, wenn man darunter das Bemühen versteht, den Generationenvertrag – im Sinne der Sicherung des Lebensstandards im Alter und der Vermeidung von Altersarmut – wenigstens partiell zu reparieren. Im Gegenteil, in Fachkreisen ist es zum Inbegriff einer Klientelpolitik geworden, die auf die Zufriedenstellung bestimmter Wählergruppen zielt und dabei das Gesamtinteresse der Rentenberechtigten und Versicherten hintanstellt. Das RV-Leistungsverbesserungsgesetz hatte zwei Schwerpunkte, die beide mit stark vereinfachenden Begriffen bezeichnet werden: »Rente mit 63« und »Mütterrente«.

Die »Rente mit 63« erlaubt es Versicherten, die 45 → Versicherungsjahre nachweisen können, bereits zwei Jahre vor Erreichen der → Regelaltersgrenze eine abschlagsfreie Altersrente zu beziehen. Eine solche Regelung war bereits 2007 eingeführt worden, als beschlossen worden war, die Regelaltersgrenze schrittweise von 65 auf 67 hinaufzusetzen. Mit dem RV-Leistungsverbesserungsgesetz wurde die damals eingeführte Altersgrenze für die abschlagsfreie Rente für besonders langjährig Versicherte vorübergehend abgesenkt. Der Jahrgang 1953 konnte demnach 2016 mit 63 Jahren abschlagsfrei in Rente gehen; für die darauffolgenden Jahrgänge bis 1963 wird diese besondere Altersgrenze schrittweise wieder erhöht, bis sie – im Jahr 2029 – für den Jahrgang 1964 wieder auf 65 Jahre angekommen sein wird. Diese vorübergehende Vorziehung auf das 63. Lebensjahr bedeutet, dass die Jahrgänge 1953 bis 1963 gegenüber den späteren Jahrgängen besser gestellt werden, ohne dass es dafür einen sachlichen Grund gibt. Darin kann man einen Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung zwischen verschiedenen Versichertenjahrgängen und damit gegen die → Generationengerechtigkeit sehen.¹⁰

Ganz anders ist die die »Mütterrente« zu beurteilen. Mit dem RV-Leistungsverbesserungsgesetz von 2013 wurde eine Ungleichbehandlung zwischen Müttern verschiedener Generationen teilweise beseitigt, die seit dem »Rentenreformgesetz 1992« bestanden hatte: für Geburten ab 1992 wurden drei Jahre pro Kind als → Kindererziehungszeit angerechnet, für Geburten vor 1992 aber nur ein Jahr. Nun werden für Geburten vor 1992 zwei Jahre angerechnet. Die CSU hat bereits 2013 angekündigt, dass sie sich auch mit der bestehenden Rest-Ungleichheit nicht abfinden möchte und für die vor 1992 geborenen Kinder die volle Anrechnung mit drei Jahren verlangen wird; in den Koalitionsverhandlungen zur Neuauflage der Koalition aus Union und SPD im Januar 2018 ist ihr auch gelungen, diese Forderung durchzusetzen (vgl. Unterkapitel 5.5).

Zunächst muss man konzedieren, dass die »Mütterrente« unter dem Gesichtspunkt der Gleichbehandlung der Generationen nicht zu kritisieren ist. Das bedeutet allerdings nicht, dass die Ausweitung der Kindererziehungszeiten für die Geburten vor 1992 als solche sinnvoll gewesen ist. Das Bundesverfassungsgericht hat schon längst geklärt, dass der Gesetzgeber verschiedene Versichertenjahrgänge im Rentenrecht ungleich behandeln darf, falls es dafür eine sachliche Rechtfertigung – in diesem Falle die hohen Kosten – gibt. Es bestand also keinerlei verfassungsrechtliche Notwendigkeit für diesen Schritt. Deshalb wäre es sinnvoller gewesen, den hohen Finanzaufwand¹¹ für die Verbesserung der Kindererziehungszeiten zur finanziellen Stabilisierung des Rentensystems oder zur Sicherung des → Rentenniveaus zu verwenden. Ganz abgesehen davon sind die Kindererziehungsleistungen in der Rente auch familienpolitisch ein grundsätzlich falscher Weg: Statt die Kindererziehung durch junge Eltern zu fördern – vorzugsweise durch Angebote, welche die Vereinbarkeit von Kindererziehung und Beruf ermöglichen –, werden große Summen für eine Art verspätetes Kindergeld, das erst ausgezahlt wird, wenn die Kinder selbst längst erwachsen sind, ausgegeben.

5.2 Modelle zur Schadensbegrenzung

5.2.1 Ausbau der privaten Zusatzvorsorge

Der entscheidende Ansatzpunkt zur Begrenzung des Schadens, der durch die Teilprivatisierung des Rentensystems entstanden ist, liegt darin, die private Zusatzvorsorge, die in der ursprünglich konzipierten Form als gescheitert anzusehen ist, funktionsfähig zu machen. An dieser Stelle entscheidet es sich, ob überhaupt etwas von den rot-grünen Reformen zu

retten ist. Zunächst wird von der privaten Zusatzvorsorge die Rede sein, anschließend von der betrieblichen Altersversorgung.

5.2.1.1 Obligatorische Privatvorsorge

Dies wäre sozusagen die radikalste Lösung: Alle Pflichtversicherten der gesetzlichen Rentenversicherung werden kraft Gesetzes verpflichtet, zusätzlich einen ergänzenden Altersvorsorgevertrag bei einem privaten Anbieter abzuschließen. Die Anforderungen an diese Verträge könnten im Prinzip den heute für die Förderung der freiwilligen Vorsorge maßgeblichen Bestimmungen entsprechen. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die über eine Betriebsrente verfügen, müssten sich dann von der Vorsorgepflicht befreien lassen können.

Von einem Vorsorgeobligatorium wird heute kaum noch gesprochen, aber es wurde in der Konzeptionsfindungs- und Entscheidungsphase der rot-grünen Reformen heiß diskutiert. Der damalige Bundesarbeitsminister Walter Riester, in dessen Verantwortung die Teilprivatisierung der Alterssicherung fiel, hatte in seinem ersten Positionspapier eine obligatorische private Zusatzvorsorge vorgesehen. Er ließ diesen Vorschlag aber nach wütenden Protesten, besonders der Bild-Zeitung, sofort fallen und griff ihn niemals wieder auf.

Für eine allgemeine Vorsorgepflicht könnte auf den ersten Blick sprechen, dass sie direkt an einem der Schwachpunkte der gesamten Reform ansetzt: der Freiwilligkeit der Zusatzvorsorge. Man könnte hoffen, durch gesetzlichen Zwang die erwünschte und auch sozialpolitisch notwendige Flächendeckung zu erreichen. Schaut man jedoch genauer hin, spricht alles dagegen. Gesetzlicher Zwang wäre nur erfolgreich, wenn die alleinige Ursache für das zu geringe Vorsorgesparen ausschließlich in der Leichtfertigkeit und im fehlenden Problembewusstsein der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu sehen wäre. Aber das wäre eine viel zu einfache Sicht der Dinge, denn es gibt mindestens zwei ebenso wichtige Gründe:

- Zum einen die mangelnde Sparfähigkeit der unteren Einkommensgruppen. An dieser Stelle wird übrigens ein systematischer Widerspruch in der sozial- und arbeitsmarktpolitischen Reformpolitik der Ära Schröder sichtbar: Es passte nicht zusammen, einerseits einen großen Niedriglohnsektor schaffen zu wollen und andererseits zu erwarten, dass die Reduktion des → Rentenniveaus in der gesetzlichen Rentenversicherung durch privates Altersvorsorgesparen aufgefangen werden würde.
- Zum zweiten erklärt sich die unbefriedigende Situation der privaten Zusatzvorsorge – von der gegenwärtigen Niedrigzinsphase abgesehen – aus dem mangelnden Vertrauen in die Qualität der angebo-

tenen Produkte, das durchaus nicht unberechtigt ist und nicht zuletzt von der → Finanzdienstleistungsbranche selbst mit verschuldet worden ist (vgl. Kapitel IV, Unterkapitel 2.3).

Man muss die Idee einer allgemeinen Vorsorgepflicht nicht grundsätzlich ablehnen, um zu dem Ergebnis zu kommen, dass sie sich nicht in die gegenwärtige Landschaft einfügt. Sie passt weder in eine Arbeitswelt, die durch einen breiten – von der Politik gewollten – Niedriglohnsektor gekennzeichnet ist, noch zu einem Finanzdienstleistungssektor, der durch schwere Defizite beim Verbraucherschutz charakterisiert ist.

Voraussetzung für ein Vorsorgeobligatorium wäre also eine umfassende verbraucherorientierte Neuordnung des Altersvorsorgemarkts und ganz besonders der privaten Lebensversicherung, der eine besondere Rolle und Verantwortung bei der privaten Altersvorsorge zufällt (vgl. Unterkapitel 5.2.1.2) Voraussetzung wäre zudem eine Einkommensumverteilungspolitik zugunsten der unteren Einkommenschichten. Solange diese beiden Bedingungen nicht erfüllt sind, wäre es wohl kaum verantwortbar, Menschen in prekärer Einkommenssituation durch eine gesetzliche Verpflichtung in die Arme der privaten Lebensversicherungsunternehmen zu treiben. Über die Lösung der zahlreichen rechtlichen und administrativen Probleme, die bei Einführung einer allgemeinen Vorsorgepflicht zu lösen wären – Kontrolle, Beitragseinzug, Sanktionen bei Pflichtverletzung, Möglichkeiten des Abschlusses von Verträgen über private Erwerbsminderungs- und Hinterbliebenenrenten ohne Gesundheitsprüfung – braucht man daher gar nicht erst weiter nachzudenken.

5.2.1.2 Neuordnung des Altersvorsorgemarkts

An Versuchen des Gesetzgebers, durch kleine Schritte die Rechte der Altersvorsorgesparer zu stärken und das Geschäft der Anbieter, vor allem der privaten Lebensversicherungsunternehmen, besser zu regulieren, hat es in den letzten Jahren nicht gefehlt. Dabei ging es vor allem um Verbesserung der Transparenz und um erweiterte Informationspflichten der Anbieter, um die Begrenzung der Kosten, die den Kunden in Rechnung gestellt werden dürfen, und um die Regulierung der Ausschüttung und Verteilung von Überschüssen (vgl. Kapitel IV, Unterkapitel 2.3.3 und 2.3.4). Auch Verbraucherorganisationen haben sich, teils durch Beratung und Aufklärung, teils auf dem Weg der juristischen Auseinandersetzung, intensiv darum bemüht, die Rechte der Kunden zu stärken.

Es würde zu weit gehen, einzelne Vorschläge und Gestaltungsmöglichkeiten zur Verbesserung des Verbraucherschutzes auf fachlich und quali-

tativ angemessenem Niveau zu diskutieren (vgl. hierzu Sternberger-Frey 2012, Maisch/Schick 2014, Nullmeier 2015, Bund der Versicherten 2015 sowie Bündnis 90/Die Grünen 2016). Es kann aber festgestellt werden, dass die Fortschritte auf diesem Weg, falls sie überhaupt nennenswert sind, viel zu langsam sind, jedenfalls angesichts der Tatsache, dass die Akzeptanz der staatlich geförderten privaten Altersvorsorge immer geringer wird und dass die Altersvorsorgelücken in der Bevölkerung sich von Jahr zu Jahr kumulieren. Wo energischere Maßnahmen geplant waren, hat es die organisierte Interessenvertretung verstanden, sie sofort wieder zu entschärfen.

Als Beispiel sei das »Lebensversicherungsreformgesetz« der großen Koalition genannt, das zum 1. Juli 2015 in Kraft getreten ist. Danach sollten die Anbieter ab 1. Januar 2017 verpflichtet werden, den Kunden bei Abschluss eines Altersvorsorgevertrags ein »Produkt-Informationsblatt« mit allen für sie wichtigen Informationen vorzulegen. Aber der wirklich entscheidende Schritt – nämlich die Zusammenfassung aller Kosten in einer einzigen aussagekräftigen Maßzahl – wurde nicht getan; stattdessen wurde in Gestalt der »Effektivkosten« eine neue Art der Irreführung gesetzlich verankert (vgl. Kapitel IV, Unterkapitel 2.3.4). Mit dem gleichen Gesetz sollten, dem Entwurf der Bundesregierung zufolge, die Versicherungsvermittler verpflichtet werden, den Kunden gegenüber ihre Provisionen offenzulegen; in der Beratung des zuständigen Bundestagsausschusses wurde dieser Punkt wieder gestrichen.

Die Beispiele könnten fortgesetzt werden. Nach den Erfahrungen der letzten Jahre und Jahrzehnte scheint der Versuch, gegen die bestens organisierte Interessenvertretung der Finanzdienstleistungsbranche eine im Interesse der Verbraucher effiziente gesetzliche Regulierung durchzusetzen, mehr oder weniger aussichtslos zu sein. Das engmaschige Netzwerk aus Unternehmen, Verbandsvertretern, Fachpolitikern und Ministerialbürokratie hat bisher jede umfassende Reform verhindert und allenfalls minimale Korrekturen zugelassen, die an der Dominanz der Anbietermacht auf dem Altersvorsorgemarkt nichts geändert haben.

Die fällige notwendige Neuordnung des Altersvorsorgemarkts ist also durch »verbraucherpolitische Klein-Schlachten« (Nullmeier 2015, S. 199) dieser Art nicht zu erreichen. Es müssen neue Wege gesucht werden und diese könnten darin bestehen, dass der Staat seine eigenen Regeln für die geförderte private Altersvorsorge aufstellt, um sich aus der Abhängigkeit von den Anbietern zu lösen. Damit könnte auch der elementare strategische Fehler der Reformen, Teile der vormals öffentlichen Alterssicherung der Finanzdienstleistungsbranche zu überantworten, korrigiert werden.

Es gibt verschiedene Möglichkeiten, die freiwillige private Altersvorsorge dem Einfluss der Finanzdienstleistungsbranche zu entziehen. Drei sollen erwähnt werden:

- Das »Vorsorgekonto« nach den Überlegungen der Deutschen Rentenversicherung Baden Württemberg (Tuchscherer 2012 und 2014): Danach sollen die Rentenversicherungsträger den Versicherten die Möglichkeit eines individuellen Vorsorgekontos zum Altersvorsorgesparen anbieten. Dieses Konto soll für drei Zwecke genutzt werden können, nämlich zum Ausgleich der Abschläge bei den vorgezogenen Altersrenten, zum Ausgleich der Abschläge bei Erwerbsminderungsrenten und schließlich, soweit es für die anderen beiden Zwecke nicht benötigt wird, zum Aufbau einer Zusatzrente. Die auf die Vorsorgekonten eingezahlten Finanzmittel sollen von den Rentenversicherungsträgern verwaltet und auf dem → Kapitalmarkt angelegt werden.
- Das Modell der »Deutschland-Rente« der drei hessischen Landesminister Tarek Al-Wazir (Grüne), Stefan Grüttner (CDU) und Thomas Schäfer (CDU) (Al-Wazir u. a. 2015). Sie schlagen vor, einen »Deutschlandfonds« unter dem Dach der gesetzlichen Rentenversicherung zu errichten, der von dieser verwaltet wird und den Versicherten ein einfaches, transparentes und kostengünstiges Altersvorsorgeprodukt zum Selbstkostenpreis anbietet. Die Arbeitgeber sollen für die Beschäftigten die Zusatzbeiträge an diesen Fonds abführen; dabei ist eine gesetzliche Vorsorgepflicht mit Widerspruchsmöglichkeit (»Opting-Out«) vorgesehen, d. h. der Arbeitgeber ist gehalten, die Zusatzbeiträge an den »Deutschlandfonds« zu zahlen, solange der Arbeitnehmer nicht widerspricht.
- Schließlich bestünde die Möglichkeit, dass der Staat verbindliche Standards festlegt, die für alle geförderten Altersvorsorgeverträge gelten: Die zuständigen Bundesministerien bzw. eine von ihnen beauftragte öffentliche Stelle würden auf gesetzlicher Basis in allen Einzelheiten die Standardverträge für die verschiedenen Produktformen definieren, also für Lebensversicherungsverträge, Banksparrpläne, Fondssparpläne und Bausparpläne. Damit würden alle Kosten, Kalkulationsgrundlagen einschließlich der verwendeten → Sterbetafeln, Überschussausschüttungen, Verzinsungsregelungen usw. abschließend festgelegt; dann könnten ausschließlich solche Verträge gefördert werden, vorausgesetzt der Anbieter unterzieht sich turnusmäßig einer Zertifizierung. Die Finanzdienstleister könnten selbst entscheiden, ob sie auf dieser Basis Angebote machen oder nicht. Als einziger Wettbewerbsparameter, den die Anbieter selbst bestimmen können, verbliebe dann das Dienstleistungsentgelt, das sie ihren Kunden abverlangen dürfen und das zwingend als Prozentsatz der tatsächlich geleisteten Beiträge zu

berechnen ist. Wenn alle Vertragskonditionen durch die amtlichen Standards abschließend geregelt wären, würden die Anbieter kein kostspieliges besonderes Vertriebs- und Beratungsnetz mehr benötigen.

Bei den beiden erstgenannten Modellen treten die Rentenversicherungsträger bzw. der »Deutschlandfonds« mit einem eigenen kostengünstigen und transparenten Standardprodukt zur privaten Finanzwirtschaft in Konkurrenz zu den vielfältigen Produkten der Finanzdienstleistungsbranche. Dabei besteht die Erwartung, dass sich die damit gesetzten Qualitätsstandards durchsetzen werden und die privaten Anbieter gezwungen sein werden, sich diesen anzupassen. Ob dies tatsächlich geschehen würde, ist aber ungewiss; es würde auf jeden Fall längere Zeit dauern. Ferner müssten der »Deutschlandfonds« bzw. die Rentenversicherungsträger direkt oder indirekt die Kapitalanlage übernehmen und dafür auch die Verantwortung tragen. Das Hauptproblem bei Lösungen solcher Art scheint zu sein, dass die Rentenversicherungsträger bzw. der »Deutschlandfonds« nicht ohne Weiteres in der Lage sind, Versicherungsleistungen und andere Finanzdienstleistungen professionell zu erbringen. Am Ende könnten sie sich gezwungen sehen, die Dienste von Lebensversicherungsunternehmen oder Fonds in Anspruch zu nehmen; im Ergebnis bliebe es dann bei den alten, zu Recht beklagten Zuständen.¹²

Das dritte Modell ließe die kapitalgedeckte Zusatzsicherung hingegen in privater Hand und wäre auch mit keinem Eingriff in das Recht der Anbieter von Altersvorsorgeprodukten, ihre Vertragsbedingungen selbst zu formulieren, verbunden. Der Staat würde lediglich die Bedingungen für die massive öffentliche Förderung festlegen, von denen die privaten Finanzdienstleister profitieren. Wer diese Anforderungen nicht erfüllen will, kann seine Produkte trotzdem – allerdings ohne Förderung – anbieten und dabei, solange er sich im Rahmen des Gesetzes und der aufsichtsrechtlichen Vorschriften hält, sogar eine höhere Verzinsung versprechen. Da dieses Modell Eingriffe in die Rechte der Finanzdienstleister vermeidet, hätte es größere Durchsetzungschancen als die herkömmliche Verbraucherschutzgesetzgebung.

5.2.1.3 Beteiligung der Arbeitgeber an der zusätzlichen privaten Altersvorsorge

Zu den kritikwürdigen Punkten im teilprivatisierten Rentensystem gehört, dass die Arbeitgeber durch die Niveausenkung in der gesetzlichen Rentenversicherung zwar entlastet worden sind, jedoch zur privaten Vorsorge der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nichts beitragen (vgl.

Kapitel IV, Unterkapitel 1.4). Dies war geschehen, um die Lohnnebenkosten (vgl. den Kasten, S. 117) zu senken; die arbeitsmarktpolitische Begründung dafür steht aber auf schwachen Füßen (vgl. hierzu Bontrup 1998).

Es könnte in Betracht gezogen werden, dass rentenversicherungsspflichtige Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die einen zertifizierten und geförderten Altersvorsorgevertrag abschließen und den vollen Mindesteigenbeitrag ansparen, von ihrem Arbeitgeber die Hälfte des Vorsorgebeitrags verlangen könnten. Von dieser Verpflichtung könnte sich der Arbeitgeber nur durch eine vergleichbare Betriebsrentenzusage befreien.

Eine solche Beteiligung der Arbeitgeber hätte ohne Zweifel den Vorteil einer deutlichen Hebelwirkung zur weiteren Verbreitung der zusätzlichen kapitalgedeckten Vorsorge. Allerdings ergibt sich daraus sofort ein Gegenargument, nämlich dass man, wenn man die Arbeitgeber zur Finanzierung der Vorsorge heranziehen will, besser beim traditionellen umlagefinanzierten Rentensystem mit paritätischer Verteilung der Beitragslasten bleiben bzw. dazu zurückkehren sollte.

5.2.2 Ausbau der betrieblichen Altersversorgung

Der offenkundige Misserfolg der privaten Altersvorsorge hat die Hoffnungen und Erwartungen geweckt, es könne gelingen, stattdessen mit Hilfe des Ausbaus der betrieblichen Altersversorgung die Rentenlücke zu schließen. Die empirischen Befunde deuten aber nicht unbedingt darauf hin, dass dies im gewünschten Ausmaß der Fall ist; wo die betriebliche Altersversorgung expandiert ist, sind zudem auch Schattenseiten sichtbar geworden (vgl. Kapitel IV, Unterkapitel 3):

- Besonders in kleinen und mittleren Betrieben und bei Geringverdienern scheint die Ausbreitung der betrieblichen Altersversorgung an ihre Grenzen gestoßen zu sein.
- Es gibt einen Trend zur arbeitnehmerfinanzierten betrieblichen Altersversorgung, sodass ihre Ausdehnung zulasten der Löhne geht.
- Die → Entgeltumwandlung geht kurz – und mittelfristig zulasten der gesetzlichen Rentenversicherung und trägt zur Erosion des sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisses bei.

Vor allem fehlen Informationen über die Höhe der Betriebsrentenanwartschaften; wir wissen nicht, inwieweit sie, falls vorhanden, zur Schließung der Rentenlücke ausreichen werden. Ob die betriebliche Altersversorgung die in sie gesetzten Hoffnungen erfüllen kann, ist somit ungewiss. Es liegt also nahe, nach Wegen zu suchen, wie sie besser als bislang gefördert werden kann.

Im Folgenden werden zunächst die grundsätzlichen Möglichkeiten, die zur Verfügung stehen, um die betriebliche Altersversorgung weiter auszubauen, erörtert. Die Vorschläge der damaligen Bundesarbeitsministerin der großen Koalition, Andrea Nahles (SPD), vom November 2016 sowie der Beschluss des Bundestags zur Verbesserung der betriebliche Altersversorgung vom 1. Juni 2017, das sogenannte Betriebsrentenstärkungsgesetz, werden in Unterkapitel 5.4 dargestellt.

5.2.2.1 Betriebsrentenobligatorium

Vorstellbar wäre ein Betriebsrentenobligatorium nach dem Vorbild der »Berufsvorsorge« der Schweiz; dort sind alle Arbeitgeber nach dem »Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge« verpflichtet, sich einer Pensionskasse anzuschließen und für ihre Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer einen Betriebsrentenanspruch aufzubauen. Die Beiträge werden zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern geteilt; häufig übernehmen die Arbeitgeber aber einen höheren Anteil.

Gegenüber der privaten Zusatzvorsorge hätte eine obligatorische betriebliche Altersversorgung eine Reihe von Vorteilen:

- Die betriebliche Altersversorgung erfordert im Vergleich zur geförderten privaten Altersvorsorge wesentlich weniger Bürokratieaufwand. Die Strukturen sind zum Teil seit vielen Jahrzehnten vorhanden und erprobt; die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer können den Service der Personalverwaltungen ihrer Unternehmen nutzen und müssen sich nicht selbst auf die Suche nach einer geeigneten Altersvorsorge begeben.
- Die Beschäftigten geraten nicht in Abhängigkeit von den Dienstleistungen der → Finanzdienstleistungsbranche. Einschränkend ist allerdings zu sagen, das ein Viertel der betrieblichen Altersversorgung in Form einer »Direktversicherung« (vgl. Tab. 24, S. 200) abgewickelt wird, d. h. indem der Arbeitgeber zugunsten seiner Beschäftigten einen Versicherungsvertrag mit einem Lebensversicherungsunternehmen abschließt (Alterssicherungsbericht 2016, S. 98).
- Betriebsrenten sind weniger von der Zins- und Finanzmarktentwicklung abhängig als die Altersvorsorgeprodukte der Finanzdienstleister, dafür allerdings – sofern es um die sogenannten internen Durchführungswege geht (vgl. Tab. 24, S. 200) – entsprechend mehr von der wirtschaftlichen Entwicklung der jeweiligen Unternehmen.

Das Problem des Betriebsrentenobligatoriums liegt in den damit verbundenen ökonomischen Lasten und ihrer Verteilung. Dafür gibt es im Prinzip drei Möglichkeiten:

- Die Betriebsrenten können traditionsgemäß arbeitgeberfinanziert sein.
- Die Betriebsrenten können offen arbeitnehmerfinanziert sein, also durch direkte Einzahlungen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in eine betriebliche Kasse, wofür sie öffentliche Förderung für private Altersvorsorge beanspruchen können.
- Schließlich können die Betriebsrenten auch versteckt arbeitnehmerfinanziert sein; dies ist die sich immer weiter ausbreitende Entgeltumwandlung (vgl. Kapitel IV, Unterkapitel 3.3); in diesem Fall ist die betriebliche Altersversorgung formal und rechtlich eine Leistung des Arbeitgebers, die jedoch durch Lohnverzicht der Arbeitnehmer bezahlt wird.

Die Art der Finanzierung hat erhebliche Auswirkungen auf die Steuer- und Sozialversicherungspflicht, ist aber im Übrigen mehr von politischer als von ökonomischer Bedeutung. Denn wie auch immer Betriebsrentenansprüche rechtlich gesehen zustande kommen, sie müssen aus dem Lohnzuwachs, also aus dem vorhandenen Tarifspielraum und aus den Produktivitätssteigerungen finanziert werden. In der ökonomischen Wirkung sind sie in der Aufbauphase Ersparnisse der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Beim Betriebsrentenobligatorium liegt die Besonderheit lediglich darin, dass diese Ersparnis gesetzlich erzwungen wird (wobei allerdings offen ist, ob und wenn ja in welcher Höhe Betriebsrentenansprüche aufgebaut würden, wenn es keine gesetzliche Verpflichtung gäbe).

Trotzdem würde es bei der Einführung einer gesetzlich verpflichtenden betrieblichen Altersversorgung wohl einen heftigen politischen Streit über die Lastenverteilung auf Arbeitnehmer und Arbeitgeber geben. Es bedarf keiner Fantasie, sich den politischen Widerstand auszumalen. Ein Betriebsrentenobligatorium würde auf jeden Fall als »Beschäftigungsbremse« dargestellt werden. Vor allem der drohende Ruin der Klein- und Mittelbetriebe würde beschworen werden; immerhin arbeiten 45% der Beschäftigten in Kleinbetrieben unter 50 Beschäftigten und 95% der Betriebe sind in diesem Sinne Kleinbetriebe (vgl. Kapitel IV, Unterkapitel 3.2). Bei realistischer Einschätzung der Situation wird man zu dem Ergebnis kommen, dass ein Betriebsrentenobligatorium allenfalls um den Preis von Ausnahmeregelungen für Klein- und Mittelbetriebe durchgesetzt werden kann. Dann wäre aber das eigentliche Ziel – die Flächendeckung – verfehlt, sodass sich die Frage stellt, ob sich ein solcher politischer Kraftakt lohnen würde.

5.2.2.2 Obligatorische Entgeltumwandlung mit Ausstiegsklausel

Da ein Betriebsrentenobligatorium im strengen Sinne wohl kaum ernsthaft in Frage kommt, wäre eine abgemilderte Form in Erwägung zu zie-

hen, nämlich eine obligatorische Entgeltumwandlung mit Ausstiegsklausel (»Opting-Out«). Dies würde bedeuten, dass alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Grundsatz gesetzlich verpflichtet werden, auf einen Teil ihres Lohns zugunsten des Aufbaus eines Betriebsrentenanspruchs zu verzichten, es sei denn sie widersprechen ausdrücklich; Rürup u. a. (2014, S. 79) haben eine solche Lösung zwar nicht direkt propagiert, aber immerhin ins Gespräch zu bringen versucht. Würde dieser Weg beschritten, dann wäre dies eine Variante des Betriebsrentenobligatoriums mit zwei Besonderheiten, nämlich erstens einem Rest von Freiwilligkeit bei den Beschäftigten, die ihre Zustimmung verweigern können, und zweitens dass die Finanzierung der betrieblichen Altersversorgung, jedenfalls was künftige Betriebsrentenzusagen betrifft, nicht mehr durch die Arbeitgeber erfolgt. Wie in der betrieblichen Altersversorgung generell, würden die Arbeitgeber aber weiterhin den Durchführungsweg bestimmen, während bei der privaten Altersvorsorge die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer selbst über die Form der Zusatzsicherung entscheiden können.

Vom Modell eines gesetzlichen Betriebsrentenobligatoriums mit Ausstiegsklausel können natürlich noch weiter gehende Abstriche gemacht werden, z. B. in dem die Verpflichtung zur Entgeltumwandlung nicht durch Gesetz erfolgt, sondern → Tarifverträgen oder gar nur → Betriebsvereinbarungen überlassen wird.

Wie dem auch sei, eine obligatorische Entgeltumwandlung ist, auch wenn sie durch eine Ausstiegsklausel eingeschränkt wird, mit einem schwerwiegenden Problem verbunden, nämlich mit der Sozialversicherungsfreiheit der umgewandelten Entgeltbestandteile (vgl. Kapitel IV, Unterkapitel 3.3). Die konsequenteste Lösung wäre zweifellos, die Befreiung aufzuheben. Wenn nämlich die Entgeltumwandlung obligatorisch oder wenigstens quasiobligatorisch ist, dann entfällt auch die letzte, noch so schwache Begründung dafür, die betriebliche Altersversorgung zulasten der Sozialkassen zu subventionieren und attraktiv zu machen. Unter dieser Bedingung wäre die quasiobligatorische Entgeltumwandlung – mit Ausstiegsklausel für die Beschäftigten – als Beitrag der betrieblichen Altersversorgung zur »Schadensbegrenzung« diskutabel. Bei Fortdauer der Sozialversicherungsfreiheit ist die Entgeltumwandlung aber nicht zu rechtfertigen, weil die damit verbundenen Beitragsausfälle in den Sozialsystemen zulasten derer gehen, die nicht in den Vorteil einer Betriebsrente kommen.

5.2.3 Das Problem der Zusatzvorsorge für den Fall der Erwerbsminderung

Diejenigen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die vor Erreichen der → Altersgrenze aus gesundheitlichen Gründen aus dem Erwerbsleben ausscheiden müssen – eine besonders benachteiligte Teilgruppe und immerhin mehr als ein Sechstel der Versicherten¹³ – sind bei den rot-grünen Reformen in doppelter Hinsicht ausgesprochen schlecht behandelt worden. Bereits durch das Gesetz zur Reform der Erwerbsminderungsrenten vom Dezember 2000 wurden der Rentenzugang eingeschränkt und die Renten durch → Abschläge gekürzt (vgl. Kapitel III, Unterkapitel 5.3). Vor allem aber wurde beim eigentlichen Kernstück der Reform, der Teilprivatisierung des Rentensystems, versäumt, die Absicherung des Erwerbsminderungsrisikos zu einem obligatorischen Bestandteil des staatlich geförderten Vorsorgesparens zu machen.

Das Problem liegt allerdings, wie bereits ausgeführt wurde (vgl. Kapitel IV, Unterkapitel 2.2.1), tiefer. Auf dem privaten Versicherungsmarkt ist nämlich – wegen der Notwendigkeit einer individuellen Gesundheitsprüfung – überhaupt kein lückenloser Schutz gegen das Risiko der Erwerbsminderung möglich; das Gleiche gilt auch für die betriebliche Altersversorgung, in deren Rahmen – von ganz großen Pensionskassen oder überbetrieblichen Versorgungseinrichtungen abgesehen – nur dann ein Erwerbsminderungsschutz angeboten werden kann, wenn ein privates Versicherungsunternehmen bereit ist, dieses Risiko zu versichern. Diese Probleme glaubte man bei den Reformen ignorieren zu dürfen. Die Folge dieser Fahrlässigkeit ist, dass es im Rahmen einer Strategie, die sich darauf beschränkt, auf dem Boden des teilprivatisierten Rentensystems den entstandenen Schaden zu begrenzen, keine befriedigende Lösung für die soziale Sicherung bei Erwerbsminderung geben kann.

5.2.4 Mindestsicherung und Armutsschutz

Der Verfall des → Rentenniveaus, der durch die Reformen eingeleitet worden ist, wird längerfristig dazu führen, dass ein größer werdender Teil der Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung nicht mehr ausreichen wird, um ein Alterseinkommen sicherzustellen, das über der → Armut- bzw. → Armutssicherungsschwelle liegt (vgl. Kapitel IV, Unterkapitel 1.5). Deshalb liegt der Versuch nahe, den entstandenen Schaden – außer durch Ausbau der betrieblichen und privaten Zusatzvorsorge – durch eine verbesserte Mindestsicherung zu begrenzen. Dass dies von strategischer

Bedeutung für das Alterssicherungssystem ist, wird nicht immer ausreichend beachtet; vor allem können die Verweise auf die gegenwärtig nicht sehr weit verbreitete → Altersarmut und die vergleichsweise niedrige Zahl der Empfängerinnen und Empfänger von → Grundsicherung, mit denen die Bedeutung des Themas relativiert werden soll, nur wenig überzeugen (vgl. Kapitel II, Unterkapitel 2.8).

5.2.4.1 Die Grenzen der Mindestsicherung im bestehenden System

Altersarmut kann im Rahmen des → Äquivalenzprinzips der gesetzlichen Rentenversicherung niemals vollständig und systematisch ausgeschlossen werden; sie ergibt sich bei niedrigen versicherungspflichtigen Arbeitslöhnen und größeren Lücken in der Versicherungsbiografie, falls zu der Rente kein sonstiges Einkommen oder das Einkommen anderer Familienmitglieder hinzukommt. Dieses Problem hat auch schon vor den rot-grünen Reformen existiert, aber es wird sich als Folge der Abschmelzung des Rentenniveaus ganz wesentlich verschärfen. Dazu kommt noch die strukturelle Altersarmut (vgl. Unterkapitel 2), die als Folge des Wandels der Arbeitswelt und der Familienmuster zunehmen wird.

Von einer verlässlichen Mindestsicherung kann nur dann die Rede sein, wenn ausgeschlossen ist, dass die Renten in einer größeren Zahl von Fällen durch bedarfsbezogene, sprich → sozialhilfeähnliche Leistungen aufgestockt werden müssen. Dies ist die Voraussetzung dafür, dass eine staatliche Pflichtversicherung überhaupt Akzeptanz finden kann. Üblicherweise wird diese Bedingung ziemlich eng gefasst; man sagt, dass die Renten nach langer Beitragsdauer nicht unter den Leistungen der → Grundsicherung liegen dürften. Diese Sichtweise ist aber nicht problemadäquat, denn auch Altersarmut, die auf fehlendem Versicherungsschutz beruht, sollte ein funktionierender → Sozialstaat nicht hinnehmen.

Darüber hinaus wird das Problem der Mindestsicherung im Alter auch wegen der strukturellen Entwicklungen in der Arbeitswelt und in den Familienverhältnissen künftig viel wichtiger sein als es in der Zeit des klassischen Generationenvertrags und in der alten Welt des Wohlstandskapitalismus der Nachkriegsjahrzehnte gewesen ist. Zum Mindestsicherungsproblem gehört also auch, dass auf die Prekarisierung der Arbeitswelt und die Instabilität der Familien eine Antwort gefunden werden muss. Aus diesen Gründen ist ein ausreichendes oder angemessenes → Rentenniveau, so wichtig es ist, für sich allein noch kein Garant für die Vermeidung von Altersarmut.

Als Erstes müssen qualitative Standards für eine angemessene Mindestsicherung und einen vollwertigen Armutsschutz definiert werden. Dazu

gehört vor allem eine Höhe, die wirklich Teilhabe am gesellschaftlichen Leben ermöglicht; dass die bisherigen Bedarfssätze der Grundsicherung dafür die Gewähr bieten, wird jedenfalls von den Wohlfahrtverbänden und vielen Armutsforschern bezweifelt (z. B. Schneider 2010, S. 154–177, Martens 2014, Martens u. a. 2016). Als nächste Bedingung wäre zu nennen, dass der Armutsschutz ein fester institutioneller Bestandteil des Regelsystems der Alterssicherung sein muss und keiner Sonderinstitution, deren Inanspruchnahme die Berechtigten gleichsam außerhalb der gesellschaftlichen Normalität stellt, überlassen bleiben darf. Auch sollte der Mindestsicherungsanspruch den »regulären« Leistungen des Rentensystems mit ihrem Eigentumscharakter so nahe kommen wie möglich. Dies sind Bedingungen, die von der heutigen Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nicht erfüllt werden und auch wohl nach den Vorstellungen des Gesetzgebers von 2001 nicht erfüllt werden sollten. Künftig aber, wenn nicht nur das sinkende Rentenniveau im gesetzlichen System, sondern auch die Veränderungen in der Arbeitswelt und die Erosion der Familienstrukturen, die sich gegenwärtig vollziehen, in der Rentnerbevölkerung voll zur Wirkung gekommen sein werden, wird sich zeigen, dass das Modell der Grundsicherung in seiner bisherigen Form dem Armutsschutzproblem nicht mehr gewachsen ist.

Im Rahmen der Strategieoption »Schadensbegrenzung« sind alle Möglichkeiten, dem zu erwartenden Anstieg der Altersarmut entgegenzuwirken, von vornherein durch zwei Vorgaben bestimmt: erstens durch die tragenden Prinzipien der gesetzlichen Rentenversicherung selbst und zweitens durch die Gegebenheiten des → berufsständischen Systems, d. h. durch die Tatsache, dass die gesetzliche Rentenversicherung nicht die Gesamtbevölkerung und auch nicht alle Erwerbstätigen umfasst, sondern dass daneben noch weitere Sonder- und Zusatzsysteme der Alterssicherung existieren.

Die Existenz von Sondersystemen der Alterssicherung ist auch der Grund, warum eine echte Mindestrente nicht möglich ist. Die Festlegung einer Mindesthöhe für die Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung wäre verteilungspolitisch völlig unsinnig, weil die Tatsache, eine niedrige Rente zu beziehen, für sich allein genommen noch kein Indikator für eine unzureichende Altersversorgung sein kann; es wäre z. B. möglich, dass ein Beamter mit hoher Pension auch eine kleine gesetzliche Rente bekommt. Eine Mindestrente, die unabhängig von allen weiteren Bedingungen ausbezahlt wird, würde zudem mit dem Äquivalenzprinzip in Konflikt geraten, d. h. mit dem Grundsatz der Entsprechung von Rentenanspruch und eingezahlten Beiträgen. Deshalb müsste eine Mindestrente entweder aus Steuermitteln bezahlt werden oder sie müsste, falls sie beitragsfinanziert

sein soll, in irgendeiner Weise an die Voraussetzung einer bestimmten Mindestbeitragsleistung gebunden werden; dann wäre sie allerdings keine Mindestrente im eigentlichen Sinne mehr.

Innerhalb des gegebenen Rahmens – → Versicherungsprinzip und berufsständisches System – gibt es vor allem zwei systematisch konsequente und widerspruchsfreie Ansätze für eine deutlich verbesserte Mindestsicherung im Alter:

- steuerfinanzierte bedarfsorientierte Aufstockung der Renten bis auf ein Mindestsicherungsniveau unter Anrechnung nicht nur der Rente, sondern auch allen sonstigen Einkommens,
- beitragsfinanzierte Aufwertung niedriger → Rentenanwartschaften innerhalb der gesetzlichen Rentenversicherung für langjährige Mitglieder der Versichertengemeinschaft.

Beide Ansätze existieren bereits im heutigen deutschen Alterssicherungssystem, und zwar in Gestalt der 2001 eingeführten Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung und der seit 1972 existierenden → Rentenberechnung nach Mindestentgeltpunkten. Alle Lösungen des Problems der Altersarmut, die sich im Rahmen des bestehenden Systems der gesetzlichen Rentenversicherung halten, können letztlich nur in der Variation und im Ausbau dieser beiden Instrumente, eventuell auch in ihrer Kombination, bestehen. Dabei müssen – jedenfalls nach der vorherrschenden juristischen Meinung – bestimmte Rechtsprinzipien beachtet werden, die ihrem Einsatz Grenzen setzen:

- Der Anspruch auf bedarfsorientierte Aufstockung von Renten darf nicht von versicherungsrechtlichen Voraussetzungen (z. B. von einer bestimmten Dauer der Beitragszahlung oder einer bestimmten Mindestbeitragsleistung) abhängig gemacht werden; dies verbietet sich nach dem Grundsatz, dass bei bedarfsorientierten Leistungen Bürgerinnen und Bürger mit gleichem Bedarf gleich behandelt werden müssen.
- Die bedarfsorientierte Aufstockung darf nicht aus Beiträgen, sondern muss aus Steuermitteln finanziert werden; die Beitragsfinanzierung würde gegen das Äquivalenzprinzip (gleiche Leistung bei gleichen Beiträgen) verstoßen.
- Die Aufwertung niedriger Rentenanwartschaften durchbricht das Prinzip der Äquivalenz und kann daher nur dann akzeptiert werden, wenn es sich um einen Solidarausgleich innerhalb der Versichertengemeinschaft handelt. Deshalb kann der Anspruch auf Aufwertung nur langjährigen Beitragszahlern zustehen.
- Da es sich bei der Aufwertung niedriger Rentenanwartschaften um einen Solidarausgleich innerhalb der Versichertengemeinschaft handelt,

muss sie aus Beiträgen finanziert werden. Die Finanzierung aus Steuermitteln verbietet sich, weil die Aufwertung dann nicht mehr für Beitragszahler reserviert werden kann.

- Eine von Steuerzahlern finanzierte Aufwertung von Rentenansprüchen kommt ebenfalls nicht in Betracht, weil steuerfinanzierte Leistungen nicht an die Höhe der geleisteten Beiträge anknüpfen dürfen. Steuerfinanzierte Rentenleistungen, die völlig unabhängig von beitragsfinanzierten Ansprüchen gewährt werden, wären – systematisch gesehen – nichts anderes als Mindestrenten, die aber, wie oben schon betont wurde, im berufsständisch gegliederten System zu verteilungspolitisch völlig unsinnigen Effekten führen würde.

5.2.4.2 Steuerfinanzierte bedarfsorientierte Aufstockung und das österreichische Modell der »Ausgleichszulage«

Der Grundgedanke, die Renten aus Steuermitteln und unter Anrechnung sonstigen Einkommens bis auf das soziokulturelle → Existenzminimum aufzustocken, ist in Gestalt der → Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung ansatzweise realisiert. Das Hauptproblem ist jedoch, dass die Grundsicherung kein integrierter Bestandteil des Rentensystems ist, sondern lediglich eine von der Rentenversicherung rechtlich und institutionell streng getrennte Spezialform der nach wie vor als diskriminierend empfundenen → Sozialhilfe. Der einzige ins Gewicht fallende Unterschied zur Sozialhilfe besteht darin, dass unterhaltspflichtige erwachsene Kinder von bedürftigen alten oder erwerbsgeminderten Personen mit einem Einkommen unter 100 000 Euro von den Ämtern nicht zu Finanzierung der Kosten herangezogen werden.

Die Leistungen entsprechen bis auf einige Positionen, in denen ein pauschaler Mehrbedarf anerkannt wird, denjenigen der Sozialhilfe. Die Durchführung liegt in den meisten Bundesländern bei den Sozialämtern, sodass sie sich von der Verwaltungspraxis der Sozialhilfe kaum unterscheidet. Auch die penible Einzelfallprüfung bei der Anrechnung eigenen Einkommens und Vermögens entspricht den traditionellen Sozialhilfegrundsätzen. Auf diesem Hintergrund ist es nicht verwunderlich, dass empirischen Untersuchungen zufolge der Anspruch auf Grundsicherung nur von einem Drittel der Berechtigten ausgeschöpft wird (Becker 2012, S. 139, vgl. auch Kapitel II, Unterkapitel 2.8). Deshalb kann die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, so wie wir sie heute kennen, nicht als vollwertige Mindestsicherung bezeichnet werden. Dass sie eine Art von Sozialhilfe geblieben ist, widerspricht im Übrigen den ursprünglich damit verbundenen Intentionen.¹⁴

Soll die Grundsicherung zu einer vollwertigen Mindestsicherung im Alter werden, muss die enge Bindung an die traditionellen Prinzipien der Sozialhilfe (an das → Fürsorgeprinzip) so weit wie möglich zurückgedrängt werden. Vor allem muss, um den Charakter der Grundsicherung als obrigkeitstaatliche → Armenfürsorge zu überwinden, ihre Durchführung aus den Sozialämtern herausgenommen und den Rentenversicherungsträgern übertragen werden, sodass Rentenzahlung und Grundsicherung aus einer Hand erfolgen. Dabei sind allerdings folgende Vorgaben zu beachten:

- Die Höhe der Leistungen muss sich, in welcher Form auch immer, am soziokulturellen Existenzminimum orientieren. Läge sie deutlich darüber, würde es Probleme mit der Gleichbehandlung zwischen Alten und anderen Gruppen von Bedürftigen, z. B. Arbeitslosen, geben.
- Andere Einkommen müssen – ungeachtet der Möglichkeit, die Einzelheiten großzügig auszugestalten – auf die Grundsicherung angerechnet werden, und zwar unabhängig von der Art und Quelle der Einkommen. Das ist notwendig, um den Charakter einer bedarfsorientierten Leistung zu wahren.
- Die Grundsicherung darf nicht aus Beiträgen, sondern muss aus Steuern finanziert werden; andernfalls würde das für die Rentenversicherung bindende → Versicherungsprinzip verletzt.
- Die Aufstockung der Renten durch die Grundsicherung darf nicht von versicherungsrechtlichen Voraussetzungen, also z. B. vom Nachweis einer bestimmten Zahl von Versicherungsleistungen, abhängig gemacht werden. Andernfalls würde das Prinzip der → Bedarfsgerechtigkeit verletzt.
- Die Grundsicherung muss auch denjenigen zustehen, die keinen Rentenanspruch erworben haben; die Tatbestände »Alter« oder »Erwerbsminderung« plus unzureichendes Einkommen müssen ausreichen, den Anspruch zu begründen.

Hinweise für eine vernünftige Lösung könnte man aus Österreich erhalten. Auch dort existiert eine Aufstockung niedriger Renten mit Anrechnung sonstigen Einkommens, die »Ausgleichszulage«. Sie unterscheidet sich aber von der deutschen Grundsicherung durch eine deutlich großzügigere Verwaltungspraxis, bei der die Antragssteller nicht gezwungen sind, alle Einzelheiten ihrer persönlichen Verhältnisse offenzulegen. Von diesem Vorbild ausgehend, wären folgende Reformen in der Grundsicherung möglich:

- etwas höhere Bedarfssätze als heute, was durch altersbedingten Mehrbedarf zu rechtfertigen wäre (abgesehen davon, dass die Bedarfssätze der Grundsicherung ohnehin im Hinblick auf ihre Angemessenheit überprüft werden müssen),

- stärkere Pauschalierung, z. B. Integration der Wohnungskosten in den → Regelbedarf statt Leistung nach Einzelabrechnung; die Leistungen müssten dann aber so hoch sein, dass sie in aller Regel zusammen mit dem → Wohngeld ausreichen,
- großzügigere Verwaltungspraxis im Vergleich zur Sozialhilfe; schon beim Rentenbescheid müsste bei niedrigen Renten eine Information über die Möglichkeit eines Antrags auf Grundsicherung erfolgen; am besten wäre es, wenn die Grundsicherung nicht von den Sozialämtern oder besonderen Grundsicherungsämtern, sondern von den Rentenversicherungsträgern selbst verwaltet würde.
- Vereinfachung der Einkommensanrechnung; nach erfolgter Bewilligung der Grundsicherung könnte (vielleicht mit Ausnahme von Stichproben) auf weitere Überprüfung verzichtet werden; es würde genügen, die jährlichen Rentenanpassungen von Amts wegen zu berücksichtigen und die Empfänger zu verpflichten, Änderung ihrer Einkommensverhältnisse zu melden,
- höhere Freibeträge für Partnereinkommen,
- gänzlicher Wegfall der Heranziehung unterhaltsverpflichteter Kinder (heute gibt es dafür eine Einkommensgrenze bei 100 000 Euro),
- großzügigere Freibeträge bei der Anrechnung von Altersversorgungsbezügen auf die Leistungen der Grundsicherung, um einen Anreiz zur Altersvorsorge zu setzen; dabei dürfen aber Renten aus privater oder betrieblicher Altersvorsorge keinesfalls gegenüber gesetzlichen Renten bevorzugt werden, wie dies mit dem »Betriebsrentenstärkungsgesetz« der großen Koalition von 2017 (vgl. Unterkapitel 5.3.3) geschehen ist. Das ist nicht nur ein Verstoß gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz, sondern führt auch dazu, dass die gesetzliche Rentenversicherung gegenüber der keineswegs immer seriösen Finanzdienstleistungsbranche diskriminiert und abgewertet wird.

Diese Überlegungen mögen auch die Partei »Die Linke« bewogen haben, dem österreichischen Vorbild zu folgen und eine entsprechende Forderung in ihr Programm für die Bundestagswahl 2017 aufzunehmen.

Allerdings muss die im Grundsatz positive Bewertung des österreichischen Modells sogleich mit einer Einschränkung versehen werden. Die »Ausgleichszulage« kann nur deswegen so relativ unkompliziert, unbürokratisch und im Einzelfall großzügig gehandhabt werden, weil sie in ein System der umfassenden Versicherungspflicht aller Erwerbstätigen eingebettet ist, das weitgehend sicherstellt, dass alle nach ihren Möglichkeiten für ihr Alter vorsorgen und sich nicht auf die staatliche Mindestsicherung verlassen können.

5.2.4.3 Beitragsfinanzierte Aufwertung niedriger Rentenansprüche

Der Grundgedanke der Aufwertung niedriger Rentenansprüche besteht darin, dass für langjährig Versicherte die Rentenansprüche aus Pflichtbeiträgen so weit angehoben werden, dass die versicherungsmäßig berechneten Renten nach Möglichkeit das → Existenzminimum erreichen; es wird also bei der Rentenberechnung eine Art fiktiver Mindestlohn unterstellt. Dies ist das Modell der → Rentenberechnung nach Mindestentgeltpunkten, das es im deutschen Rentenversicherungsrecht bereits seit 1972 gibt (vgl. Kapitel I, Unterkapitel 5.6). Die Aufwertung niedriger Rentenansprüche setzt direkt am zentralen Legitimationsproblem der Pflichtversicherung an, nämlich dass diese nur dann gerechtfertigt sein kann, wenn der Rentenertrag aus den zwangsweise erhobenen Beiträgen höher ist als das, was einem auch ohne diese nach allgemeinen sozialstaatlichen Mindeststandards zustehen würde. Hierin könnte auch die Attraktivität dieses Modells im Rahmen der Strategie der »Schadensbegrenzung« liegen: Während das → Rentenniveau für alle abgesenkt wird, wird es wenigstens für die langjährigen Beitragszahler mit niedrigen Arbeitseinkommen stabilisiert, sodass sie nicht grundsicherungsabhängig werden.

Wenn man der wachsenden Altersarmut, die als Folge der Abschmelzung des Rentenniveaus zu befürchten ist, mit Hilfe der beitragsfinanzierten Aufwertung niedriger Pflichtbeiträge entgegenwirken will, dann wäre zunächst einmal die »Entfristung« notwendig. Dadurch würde die Rentenberechnung nach Mindestentgeltpunkten zu einer Dauerlösung ausgebaut, mit der auch in Zukunft gerechnet werden kann. Darüber hinaus wäre es erforderlich, die niedrigen → Rentenanwartschaften nicht nur auf durchschnittlich 0,75 → Entgeltpunkte aufzuwerten, wie das bei der heutigen Rentenberechnung nach Mindestentgeltpunkten der Fall ist, sondern darüber hinaus, und zwar deshalb, weil das allgemeine Rentenniveau heute deutlich niedriger ist als 1992 und künftig auch noch weiter absinken wird. Würde man trotz sinkenden Rentenniveaus bei der Aufwertung auf durchschnittlich 0,75 Entgeltpunkte stehen bleiben, dann könnte auch mit der Rentenberechnung nach Mindestentgeltpunkten keine Rente mehr erreicht werden, die vor → Altersarmut schützt. Langfristig, wenn das → Sicherungsniveau vor Steuern bis auf 40% absinken wird (vgl. Kapitel IV, Unterkapitel 1.1), müsste die Mindestbewertung, wenn sie einen vergleichbaren Armutsschutz wie vor der Reform ermöglichen soll, von 75% auf fast 100% des Durchschnittseinkommens angehoben werden.¹⁵ Alle langjährig Versicherten mit niedrigem Lohn müssten also so gestellt werden, als hätten sie durchschnittlich verdient.

Diese Überlegungen zeigen, dass der Versuch, durch Aufwertung niedriger Rentenansprüche dem reformbedingten Verfall des Rentenniveaus entgegenzusteuern, nur begrenzt sinnvoll sein kann. Denn letztlich müsste für die langjährig Versicherten praktisch eine Nivellierung auf der Ebene des Durchschnitts stattfinden, womit das →Versicherungsprinzip weitgehend ausgehebelt wäre.

Es gibt weitere Aspekte, die gegen die Aufwertung niedriger Rentenansprüche sprechen. Es ist nämlich zu bedenken, dass es im Prinzip – wenn man vom allgemeinen Rentenniveau absieht – drei Ursachen für niedrige individuelle Rentenansprüche gibt:

- geringe Zahl von Beitragsjahren bzw. Lücken im Versicherungsverlauf,
- geringe Stundenlöhne,
- geringe Arbeitszeit, also Teilzeitarbeit.

Die Wirkungsweise der Aufwertung niedriger Rentenansprüche bringt es mit sich, dass sie für den ersten Faktor, d. h. für Lücken im Versicherungsverlauf, keinen Ausgleich schafft und auch nicht schaffen soll. Das besondere Problem liegt nun darin, dass der zweite und der dritte Faktor, jedenfalls nach heutiger Sachlage, bei der Rentenberechnung nicht getrennt werden können, weil die Versicherungsträger keine Informationen über die Arbeitszeit besitzen. Deswegen beinhaltet jede Aufwertung niedriger Rentenansprüche, selbst wenn sie für langjährig Versicherte reserviert ist, zwangsläufig eine Art von Förderung der Teilzeitarbeit, die durch die Versichertengemeinschaft der Beitragszahler finanziert wird. Das ist unter Gerechtigkeitsaspekten nicht zu begründen. Der Effekt der Begünstigung der Teilzeit- vor der Vollzeitbeschäftigung wurde durch die seit 1992 geltende neue Berechnungsformel zwar eingeschränkt, aber nicht aufgehoben.¹⁶ Er ließe sich nur dann vermeiden, wenn bei der Aufstockung nicht nur die Entgeltpunkte, sondern auch die Arbeitszeit berücksichtigt würde. Dies würde aber voraussetzen, dass die Rentenversicherungsträger auch Daten über die Arbeitszeit speichern. Gegenwärtig ist dies nicht der Fall und es ist auch kaum vorstellbar, dass man einen solchen bürokratischen Aufwand treiben möchte.

Schließlich gibt es bei den Modellen zur Aufwertung niedriger Rentenansprüche irrationale Effekte. Sie sind nicht zu vermeiden, weil die Begünstigung für langjährig Versicherte reserviert sein und deshalb an eine bestimmte Zahl von Versicherungsjahren gebunden sein muss. Werden diese erreicht, greift die Aufwertung, werden sie auch noch so knapp verfehlt, dann werden keine zusätzlichen Entgeltpunkte berechnet. Bei der heutigen Rentenberechnung nach Mindestentgeltpunkten können z. B. 17,5 Entgeltpunkte aus 35 Beitragsjahren auf 26,25 Entgeltpunkte aufge-

wertet werden, was nach dem Stand des 1. Halbjahres 2018 den Rentenanspruch um 276,96 Euro verbessert; wer die gleichen 17,5 Entgeltpunkte in nur 34 Jahren und 11 Monaten erworben hat, geht hingegen leer aus.

5.2.4.4 Das »30-30-Modell« von Richard Hauser

Eine weitere Variante der Aufwertung niedriger Rentenansprüche für langjährig Versicherte hat vor einigen Jahren der Frankfurter Wirtschaftswissenschaftler Richard Hauser mit seinem »30-30-Modell« vorgelegt (Hauser 2009). Danach sollen langjährig Versicherte mit mindestens 30 Pflichtbeitragsjahren mindestens 30 → Entgeltpunkte erhalten (»Renten nach Mindestbeitragszeiten«); dies folgt der traditionellen – streng genommen aber nur bis zum Systembruch von 2001 gültigen – Faustformel, dass 30 Entgeltpunkte einen relativ sicheren Schutz vor Altersarmut bieten. Dabei sollen → Anrechnungszeiten den Pflichtbeitragszeiten gleichgestellt werden. 30 Entgeltpunkte würden nach dem Stand des 1. Halbjahres 2018 einer Bruttorente von 922,20 Euro entsprechen; dies wären netto, je nach zuständiger Krankenkasse, etwa 821 Euro.

Bei der Aufstockung der Rente auf diese 30-Entgeltpunkte sollten nach Hausers Vorschlag auch Altersversorgungsbezüge aus anderen gesetzlichen Systemen (also aus der Beamtenversorgung, der → Alterssicherung der Landwirte, aus → berufsständischen Versorgungssystemen, etwa für Ärzte) sowie Renten aus der gesetzlichen Unfallversicherung angerechnet werden. Mit diesem Vorschlag trägt Hauser dem Umstand Rechnung, dass sich das gesetzliche Alterssicherungssystem nicht auf die gesetzliche Rentenversicherung beschränkt, sondern auch die Sondersysteme umfasst.

Die Mindestrente nach dem Vorschlag von Hauser wäre eine echte Versicherungsleistung, woraus sich zwei Konsequenzen ergeben: erstens werden außer Altersversorgungsbezügen aus gesetzlichen Systemen keinerlei weitere Einkommen angerechnet, auch kein eigenes Vermögen und kein Einkommen und Vermögen von Ehegatten etc., zweitens müssen die Ausgaben für diese Mindestrente von den Beitragszahlerinnen und Beitragszahlern finanziert werden und nicht vom Staat.

Systematisch gesehen ist das »30-30-Modell« von Hauser eine Variante der herkömmlichen Rentenberechnung nach Mindestentgeltpunkten für langjährig Versicherte. Seine Besonderheit besteht aber darin, dass nach 30 Beitragsjahren (bzw. gleichgestellten Zeiten) so etwas wie eine echte Mindestrente, die auch betragsmäßig beziffert werden kann, in Aussicht gestellt wird. In einer Situation, in der durch den Systembruch die Schaffung einer verlässlichen Mindestsicherung zu einer dringenden Notwen-

digkeit geworden ist, wäre dies ein deutliches Signal, dass langjährige Beitragszahlung auch in Zukunft eine Rente garantieren kann, die deutlich über der → Armutsschwelle liegt.

Allerdings wären mit Hausers Modell ähnliche Probleme verbunden wie mit der heute bereits bestehenden Rentenberechnung nach Mindestentgeltpunkten:

- In dem Umfang, in dem das → Rentenniveau absinkt, können 30 Entgeltpunkt auf die Dauer für einen verlässlichen Armutsschutz nicht ausreichen.
- Auch hier gibt es eine kaum zu rechtfertigende Privilegierung von Teilzeit- gegenüber Vollzeitbeschäftigten.
- An der 30-Jahre-Schwelle kommt es zu unsinnigen Effekten. Ein einziger Beitragsmonat mehr oder weniger kann über mehrere Hundert Euro Rente entscheiden.

5.2.4.5 Die »Garantierente« der Grünen

Einen weiteren Vorschlag zur Mindestsicherung im Alter hat die Bundestagsfraktion der Grünen mit ihrem Antrag »Altersarmut bekämpfen – Mit der Garantierente« vom 15. Mai 2013 in die Diskussion eingebracht (Bündnis 90/Die Grünen 2013). Die »Garantierente« wurde auch in das Programm für die Bundestagswahl 2017 aufgenommen, das bei der 41. Ordentlichen Bundesdelegiertenkonferenz vom 16.-18. Juni in Hannover beschlossen wurde. Sie soll auf folgenden Grundsätzen beruhen:

- Alle Rentenanwartschaften werden so weit aufgefüllt, bis sie mindestens 30 → Entgeltpunkten entsprechen (im 1. Halbjahr 2018 wären dies 922,20 Euro vor Abzug des Kranken- und Pflegeversicherungsbeitrags).
- Voraussetzung dafür sind mindestens 30 → Versicherungsjahre.
- Der Anspruch auf die »Garantierente« soll zunächst nur denjenigen Rentnerinnen und Rentnern zustehen, die ab einem bestimmten Stichtag neu in Rente gehen.
- Auf die »Garantierente« werden alle Altersversorgungsbezüge angerechnet. Damit sind Renten aus der gesetzliche Rentenversicherung, → Beamtenpensionen, Leistungen der → Alterssicherung der Landwirte und der → berufsständischen Versorgungswerke der »freien Berufe« sowie Betriebsrenten und Leistungen aus privater Altersvorsorge gemeint.
- Erwerbs- und Vermögenseinkommen sollen anrechnungsfrei bleiben; auch eigenes Vermögen bleibt unangetastet.
- Bei der Anrechnung werden bei Ehegatten und Lebenspartnerschaften sämtliche Altersversorgungsbezüge beider Partner addiert und dann halbiert.

- Bei der Anrechnung von eigener geförderter privater und betrieblicher Altersvorsorge gilt ein Freibetrag von 20%; gesetzliche Renten werden hingegen voll angerechnet.
- Die »Garantierente« wird von den Trägern der gesetzlichen Rentenversicherung durchgeführt und durch einen Zuschuss des Bunds finanziert. Bei dem Vorschlag der grünen Bundestagsfraktion handelt es sich um eine Weiterentwicklung des »30-30-Modells« von Hauser (vgl. Unterkapitel 5.2.4.4). Der wichtigste Unterschied besteht darin, dass die Grünen nicht nur die gesetzlichen Renten und die Leistungen aus den gesetzlichen Sondersystemen (Beamtenversorgung, Alterssicherung der Landwirte und berufsständische Versorgung) auf die »Garantierente« anrechnen wollen, sondern auch Betriebsrenten und private Zusatzrenten. Dieses Detail dürfte in der Praxis nicht sehr relevant sein, aber es signalisiert einen grundsätzlichen Wechsel der Perspektive: Für die Grünen besteht das Alterssicherungssystem nicht nur aus der gesetzlichen Rentenversicherung und den gesetzlichen Sondersystemen (Beamtenversorgung, Alterssicherung der Landwirte und berufsständische Versorgung), sondern umfasst auch die betriebliche Altersversorgung und die private Altersvorsorge. Damit folgen sie der neuen Logik, die durch die rot-grünen Reformen und die Teilprivatisierung der Rentenversicherung etabliert worden ist, nämlich dass die gesetzlichen Systeme alleine nicht mehr die Lebensstandardsicherung im Alter gewährleisten können.

Kritikwürdig ist an dem Modell der Grünen, dass bei der Anrechnung von eigenen Renten auf die »Garantierente« gesetzliche Renten gegenüber Betriebsrenten und Renten aus privater Vorsorge schlechter gestellt werden sollen. Offensichtlich geschieht dies, um freiwillige Vorsorge besonders zu belohnen. Ob die Förderung der freiwilligen Vorsorge ausreicht, um die Ungleichbehandlung zu rechtfertigen, wird in einem anderen Zusammenhang erörtert (vgl. Unterkapitel 5.3.3).

5.2.4.6 Armutsschutz als Kompensation für das sinkende Rentenniveau?

In Unterkapitel 5.2.4 wurden die Möglichkeiten untersucht, dem Verfall des → Rentenniveaus durch gezielte Maßnahmen zur Verbesserung des Armutsschutzes entgegenzuwirken. Dafür gibt es im Wesentlichen zwei Wege: die steuerfinanzierte Aufstockung niedriger Renten unter Anrechnung sonstiger Einkommen und die beitragsfinanzierte Aufwertung niedriger Rentenanwartschaften unter der Voraussetzung langjähriger Beitragszahlung. Nach näherer Analyse scheinen hierfür – wenn auch mit Einschränkungen – zwei Modelle brauchbar zu sein, für den ersten Weg

die Weiterentwicklung der steuerfinanzierten → Grundsicherung entsprechend dem österreichischen Modell der »Ausgleichszulage«, für den zweiten Weg das beitragsfinanzierte »30-30-Modell« von Richard Hauser und die »Garantierente« der Grünen.

Man muss aber bedenken, dass auf beiden Wegen das → Versicherungsprinzip und der Grundsatz der → Teilhabeäquivalenz, also die zentralen Grundlagen des Generationenvertrags (vgl. Kapitel I, Unterkapitel 5), durchbrochen werden. Wenn sich die Anwendung solcher Maßnahmen des Armutsschutzes auf einen kleinen Teil der Rentnerinnen und Rentner beschränkt, dann können sie als Ausnahmen vom Grundprinzip aus sozialpolitischen Gründen hinnehmbar oder gar geboten sein. Wenn aber die Ausnahmen zur Regel werden, wird das ganze System gesprengt und verliert seine Legitimation. Genau dies wird aber langfristig eintreten, wenn das Rentenniveau immer weiter absinkt.

- Verlässt man sich auf eine verbesserte steuerfinanzierte Grundsicherung oder auf eine Ausgleichszulage nach österreichischem Vorbild, dann wird bei sinkendem Rentenniveau zwangsläufig die Zahl der Rentnerinnen und Rentner, deren sonstige Einkommen angerechnet werden, kontinuierlich steigen. Sie haben dann ihre Pflichtbeiträge für etwas bezahlt, was ihnen auch ohne diese Beiträge zugestanden hätte. Auf diese Weise wird der Versicherungspflicht die Legitimation entzogen.
- Werden niedrige Rentenanwartschaften von langjährig Versicherten aufgewertet oder folgt man dem »30-30-Modell« von Richard Hauser bzw. der »Garantierente« der Grünen, dann wird die Äquivalenz von Beiträgen und Renten gestört. Das ist umso gravierender, wenn es auf lange Sicht nicht mehr ausreicht, die Rentenanwartschaften auf das Niveau von 75% des Durchschnittslohns aufzuwerten, sondern wenn, um die Renten von langjährig versicherten Geringverdienern armutsfest zu machen, bis auf nahezu 100% des Durchschnittslohns aufgewertet werden muss (vgl. Unterkapitel 5.2.4.3). Dann wäre für einen großen Teil der Rentnerinnen und Rentner der Zusammenhang von Beitrag und Rente aufgelöst; die gesetzliche Rentenversicherung würde sich einem System mit einheitlicher Mindestrente annähern.

Aus diesen Erwägungen ergibt sich eine grundsätzliche Schlussfolgerung: Wenn das Rentenniveau in der gesetzlichen Rentenversicherung immer weiter fällt, dann können die Auswirkungen für Beschäftigte mit niedrigen Renten auf Dauer nur um den Preis aufgefangen werden, dass das auf dem Versicherungsprinzip und dem Grundsatz der Teilhabeäquivalenz aufgebaute System als Ganzes untergraben wird. Dabei ist es unerheblich, für welchen Weg man sich entscheidet.

5.2.5 Vollwertige Erwerbsminderungsrenten in der gesetzlichen Rentenversicherung

Mit dem im Dezember 2000, noch vor dem eigentlichen Bruch des Generationenvertrags, verabschiedeten »Gesetz zur Reform der gesetzlichen Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit« wurde nicht nur der Zugang zu dieser Art von Renten eingeschränkt, sondern erfolgte auch eine Kürzung der Renten selbst durch Abschläge (vgl. Kapitel III, Unterkapitel 5.3). Dadurch wurde der Invaliditätsschutz, den die gesetzliche Rentenversicherung früher geboten hatte, deutlich reduziert. Allerdings ist nicht ohne Weiteres nachweisbar, dass der Rückgang der Zahl der neu bewilligten Erwerbsminderungsrenten auf diesen Eingriff zurückzuführen ist; sie nimmt vielmehr seit Langem ab, was mit dem Strukturwandel von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft zusammenhängt.

Wenn der Schaden, der durch diese Reform entstanden ist, begrenzt oder beseitigt werden soll, dann müssen in erster Linie die versicherungsmathematischen Abschläge auf die Erwerbsminderungsrenten abgeschafft werden, weil sie vom Grundsatz her sinnwidrig sind. Abschläge sind nur bei solchen Rentenleistungen vertretbar, deren Inanspruchnahme in der freien Wahl der Versicherten liegt; dies gilt für vorgezogene Altersrenten, aber nicht bei Erwerbsminderung. Begründet wurden die Abschläge mit der generalisierenden Unterstellung, dass sich unter denen, die eine Erwerbsminderungsrente beantragen, ein großer Teil von Menschen befinde, die in Wirklichkeit erwerbsfähig seien, sich aber weigerten, Arbeit zu suchen oder angebotene Arbeit anzunehmen. Selbst wenn es Anlass für eine solche Vermutung gäbe, dann könnte dies nur ein intensiveres Prüfverfahren rechtfertigen, aber keine generelle Rentenkürzung, wie sie durch die Abschläge bewirkt wird.

Ein weiteres Problem ist die Lücke, die durch Abschaffung der früheren Berufsunfähigkeitsrente aufgerissen worden ist. Man hätte schon im Jahr 2000 wissen können und müssen, dass auf dem Versicherungsmarkt nicht für alle Beschäftigten passende Berufsunfähigkeitsversicherungen angeboten werden, sondern lediglich für diejenigen mit gutem Gesundheitszustand und mit Berufen, in denen nur ein geringes Erwerbsminderungsrisiko besteht. Nachdem die Praxis dies bestätigt hat, ist der Reformbedarf unabweisbar. Außerdem existiert seit Januar 2001 für solche Versicherten, die aus gesundheitlichen Gründen nicht mehr in Vollzeit, aber noch in Teilzeit arbeiten können, überhaupt kein Anspruch auf eine Erwerbsminderungsrente mehr. Auf detaillierte Vorschläge zur Lösung dieser Probleme muss in dem hier gegebenen Rahmen verzichtet werden, weil es sich um eine äußerst komplizierte sozialrechtliche Spezialmaterie handelt.

5.3 Die Rentengesetze der großen Koalition von 2017

5.3.1 Das »Gesamtkonzept« von Bundesarbeitsministerin Nahles

Das bisher umfassendste rentenversicherungspolitische Konzept, das man als Versuch der »Schadensbegrenzung« im Anschluss an die rot-grünen Rentenreformen bewerten kann, legte die damalige Bundesarbeitsministerin der großen Koalition, Andrea Nahles (SPD), in Gestalt eines »Gesamtkonzepts zur Alterssicherung« im November 2016 vor.¹⁷ Dessen wichtigste Elemente sind:

1. Stabilisierung von → Rentenniveau und Beitragssatz mittels zweier »Haltelinien«,
 2. stärkere Beteiligung des Bunds am demografischen Risiko mittels eines »Demografiezuschusses«,
 3. Einführung einer »Solidarrente«,
 4. Einführung der Versicherungspflicht für Selbstständige,
 5. Ablehnung jeder Erhöhung der → Regelaltersgrenze über das 67. Lebensjahr hinaus,
 6. Ausbau der betrieblichen Altersversorgung,
 7. Freibeträge für Betriebsrenten und Renten aus geförderter privater Altersvorsorge bei der Einkommensanrechnung in der → Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung,
 8. Verbesserungen bei den Erwerbsminderungsrenten,
 9. Angleichung der Renten in Ostdeutschland an die in Westdeutschland.
- Es war von vornherein klar, dass es für die ersten fünf Punkte keine Zustimmung des Koalitionspartners CDU/CSU geben würde; sie waren wahrscheinlich eher als Vorbereitung für den bevorstehenden Bundestagswahlkampf der SPD gedacht. Jedoch ist es der Ministerin gelungen, die restlichen Punkte noch vor der Bundestagswahl gesetzgeberisch umzusetzen, wobei Punkt (9) im Zusammenhang mit dem Thema dieses Buchs, der Erneuerung des Generationenvertrags, von geringerer Bedeutung ist.

5.3.2 Das »Betriebsrentenstärkungsgesetz«

Das »Gesamtkonzept zur Alterssicherung« des Bundesarbeitsministeriums beruht auf der Überlegung, dass das Problem der Lebensstandardsicherung im Alter – außer durch eine gewisse Stabilisierung des Rentenniveaus – hauptsächlich durch den Ausbau der betrieblichen Altersversorgung zu lösen ist. Der Förderung der privaten Altersvorsorge wurde hingegen kaum Aufmerksamkeit geschenkt, nicht nur weil dies in den Zuständig-

keitsbereich des Bundesfinanzministeriums gehört hätte, sondern wohl auch, weil man offenbar nicht glaubte, damit nennenswert zur »Schadensbegrenzung« beitragen zu können.

Zum Ausbau der betrieblichen Altersversorgung legte die Ministerin den Entwurf eines »Betriebsrentenstärkungsgesetzes« vor, das die Zustimmung der Koalitionspartner CDU und CSU erhielt und am 1. Juni 2017 vom Deutschen Bundestag beschlossen wurde; es ist am 1. Januar 2018 in Kraft getreten. Sein Kernpunkt ist das »Sozialpartnermodell«. Dieser Begriff charakterisiert die strategische Ausrichtung der Betriebsrentenreform, sie soll den »Sozialpartnern«, also Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden, attraktive Angebote für den Abschluss von → Tarifverträgen zum Ausbau der betrieblichen Altersversorgung bieten. Auf diese Weise hofft man offensichtlich, die weitere Ausbreitung der betrieblichen Altersversorgung befördern zu können.

Die wichtigste Neuerung des »Sozialpartnermodells« ist die Einführung der reinen »Beitragszusage« als eines sechsten Durchführungswegs der betrieblichen Altersversorgung (neben den fünf bereits existierenden Formen → Direktzusage, → Unterstützungskasse, → Pensionskasse, → Pensionsfonds und → Direktversicherung; vgl. auch Tab. 24, S. 200). Die Arbeitgeber verpflichten sich dabei lediglich zu Beitragszahlungen an bestimmte Versorgungseinrichtungen, also an Pensionsfonds, Pensionskassen oder Lebensversicherungsunternehmen, ohne damit ein Leistungsversprechen abzugeben. Sie müssen also weder für die Rentenzahlung also solche noch für eine bestimmte Leistungshöhe noch für eine bestimmte Verzinsung haften (»pay and forget«).

Solche reinen Beitragszusagen werden aber nicht generell erlaubt, sondern nur dann, wenn sie durch einen → Tarifvertrag vereinbart oder zugelassen und zusätzlich durch eine → Betriebsvereinbarungen verpflichtend gemacht worden sind. Als weiterer Sicherungsmechanismus wird die Bedingung eingeführt, dass die Tarifvertragsparteien in den Aufsichtsgremien der Versorgungseinrichtungen vertreten sein müssen. Reine Beitragszusagen sollen also nur mit Zustimmung der Gewerkschaften möglich sein, weil die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bei dieser Form der betrieblichen Altersversorgung im Vergleich zu den bisherigen Durchführungswegen zwangsläufig ein höheres Risiko tragen und weil einzelne Beschäftigte oder einzelne Belegschaften nicht genug Verhandlungsmacht haben, um ihre Interessen gegenüber ihren Arbeitgebern durchsetzen zu können.

Die reine Beitragszusage kann auch mit einer → Entgeltumwandlung kombiniert werden. Die Beschäftigten können auf Lohn verzichten, damit

der Arbeitgeber – vorausgesetzt es existiert dazu ein Tarifvertrag – den entsprechenden Betrag in eine Versorgungseinrichtung einzahlt, ohne damit die Haftung für eine Leistung zu übernehmen. In diesem Fall muss der Arbeitgeber aber 15% des Umwandlungsbetrags als Ausgleich für die Sozialversicherungsbeiträge, die er durch die Entgeltumwandlung spart, an die Beschäftigten weitergeben. Das gravierende Übel der Entgeltumwandlung, nämlich die Freistellung der in Betriebsrentenanwartschaften umgewandelten Lohnbestandteile von Sozialversicherungsbeiträgen (vgl. Kapitel IV, Unterkapitel 3.3) wird dadurch aber nicht beseitigt. Auch bleibt es dabei, dass hauptsächlich die Arbeitgeber von der Entgeltumwandlung profitieren, indem sie den eingesparten Arbeitgeberanteil behalten dürfen. Die eben erwähnte Verpflichtung, 15% des umgewandelten Lohns an die Beschäftigten weiterzugeben, betrifft keineswegs die Entgeltumwandlung insgesamt, sondern lediglich den Spezialfall, in dem sie für eine »reine Beitragszusage« verwendet wird; in allen anderen Fällen der Entgeltumwandlung dürfen die Arbeitgeber die eingesparten Sozialbeiträge nach wie vor behalten. Außerdem sind die Sozialbeiträge der Arbeitgeber höher als 15% des Bruttolohns; gegenwärtig (2018) summieren sie sich auf 19,375%,¹⁸ sodass sich immer noch eine Einsparung von über 4% ergibt.

Ein weiterer Bestandteil des »Sozialpartnermodells« ist die Möglichkeit, durch Tarifvertrag die Entgeltumwandlung für ganze Belegschaften zu vereinbaren. Voraussetzung dafür ist, dass den einzelnen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer das Recht eingeräumt wird, sich binnen dreier Monate individuell gegen den Tausch von Lohn gegen Betriebsrente zu entscheiden (»Optionsmodell«); wird diese Frist versäumt, gibt es für die Dauer des Arbeitsverhältnisses keine Möglichkeit, die Entgeltumwandlung rückgängig zu machen.

Mit der Förderung der betrieblichen Altersversorgung für Beschäftigte mit niedrigem Einkommen beschreitet das »Betriebsrentenstärkungsgesetz« Neuland. Wenn die Arbeitgeber für Beschäftigte mit einem Bruttomonatsverdienst unter 2000 Euro mindestens 240 Euro im Jahr für eine Betriebsrente aufwenden, erhalten sie dafür einen steuerfinanzierten Zuschuss von 30%, maximal 144 Euro im Jahr. Nehmen wir als Beispiel eine Arbeitnehmerin oder einen Arbeitnehmer mit einem Jahreslohn von 23999 Euro, der gerade noch in den Genuss dieser Art von Förderung kommt. In diesem Fall muss der Arbeitgeber 480 Euro (2% des Jahreslohns) aufwenden, um die maximale Förderung von 144 Euro zu erhalten; sein Nettoaufwand wäre dann nur 336 Euro, d. h. 1,4% des Bruttolohns.

Eine besondere Vergünstigung ist schließlich auch für Riester-geförderte Betriebsrenten vorgesehen. Sie sollen – im Gegensatz zu sonstigen Betriebs-

renten – von Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträgen freigestellt und insofern mit den Renten aus privater Vorsorge gleichgestellt werden.

Schließlich ist noch zu erwähnen, dass mit dem »Betriebsrentenstärkungsgesetz« auch die Altersvorsorgezulage für die »Riester-Förderung« mit Wirkung ab 2018 von 154 auf 175 Euro erhöht wird. Angesichts der ernüchternden Bilanz der geförderten privaten Altersvorsorge (vgl. Kapitel IV, Unterkapitel 2) und angesichts der Tatsache, dass schon die bestehende Subvention eher überdimensioniert ist, ist der Aufwand für die zusätzlichen Fördergelder eigentlich sinnlos. Offensichtlich war es aber die politische Absicht, auch die privaten Altersvorsorgesparer bzw. die Anbieter solcher Altersvorsorgeprodukte an den Verbesserungen teilhaben zu lassen. Allerdings gibt es auch ein Argument für die Erhöhung, nämlich dass sich das Verhältnis der Zulage zum »Mindestbeitrag« seit der Einführung der Förderung 2002 verschlechtert hat und dass es jetzt wieder teilweise – nicht ganz – auf den damaligen Stand gebracht werden sollte (zur Riester-Förderung vgl. den Kasten, S. 149).¹⁹

Das »Betriebsrentenstärkungsgesetz« enthält eine Reihe bemerkenswerter kreativer Ideen und leistet insofern einen konstruktiven Beitrag für die »Schadensbegrenzung«. Es spricht auch einiges für die Leitidee dieses Gesetzes, nämlich dass die Versicherungslücke, die mit den rot-grünen Reformen entstanden ist, am ehesten mit Hilfe des Ausbaus der betrieblichen Altersversorgung geschlossen werden kann. Gerade in der Konzentration auf die betriebliche Altersversorgung liegt aber zugleich eine der Schwachstellen dieses Reparaturversuchs, denn sie ist ihrem Wesen nach selektiv. Weil sie auf die Kerngruppe der traditionellen Arbeitnehmerschaft – auf das →Normalarbeitsverhältnis – zugeschnitten ist und weil sie Menschen in prekären Arbeitsverhältnissen nicht erreicht, kann ein noch so gutes Betriebsrentengesetz weder die Rentenlücke schließen noch die unbestreitbaren Defizite der privaten Altersvorsorge kompensieren. Die Selektionswirkung der betrieblichen Altersversorgung wird zusätzlich dadurch verstärkt, dass den Tarifvertragsparteien eine besondere Verantwortung zugewiesen wird. Ihr Einfluss kann nur so weit reichen wie die Tarifbindung; im zunehmend größer werdenden tariflosen Raum kann auf diese Weise keine Dynamik der betrieblichen Altersversorgung erzielt werden.

Das gilt erst recht für den mutmaßlich stetig größer werdenden Bereich der flexiblen Arbeitsformen, in denen die Grenzen zwischen abhängiger Beschäftigung und Selbstständigkeit immer fließender werden. In einer Arbeitswelt, in der nur eine Minderheit der Beschäftigten in tarifgebundenen Betrieben arbeitet, kann keine betriebliche Altersversorgung, sondern

nur ein lückenloses gesetzliches System eine ausreichende Alterssicherung gewährleisten; im Jahr 2015 arbeiteten immerhin 41 % der Beschäftigten in West- und 51 % der Beschäftigten in Ostdeutschland in Betrieben ohne Tarifbindung (Ellguth/Kohaut 2016, S. 284). Daraus ist die Schlussfolgerung zu ziehen, dass die betriebliche Altersversorgung – entgegen den Hoffnungen, die in sie gesetzt werden – im Zeitalter der »Digitalisierung« eher ein Konzept der Vergangenheit sein dürfte.

Aber auch inhaltlich gibt das »Betriebsrentenstärkungsgesetz« Anlass zu Kritik:

- Die Einführung der »reinen Beitragszusage« folgt der Logik, Verbesserungen der betrieblichen Altersversorgung dadurch zu erkaufen, dass die Risiken von Arbeitgebern zu den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer verlagert werden. Der Trend von der betrieblichen zur arbeitnehmerfinanzierten Altersversorgung, der bislang schon zu beobachten war, wird damit verstärkt. Das steht auch im Widerspruch zu der Hoffnung, die ursprünglich mit der Teilprivatisierung des Rentensystems verbunden war: die kapitalgedeckte Vorsorge sollte verlässlicher und effizienter sein als der traditionelle Generationenvertrag; nun aber stellt sich heraus, dass die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nicht weniger, sondern mehr Unsicherheit bezüglich ihrer Altersversorgung hinnehmen müssen.
- Es wird an der Entgeltumwandlung festgehalten, obwohl es sich dabei, jedenfalls in der kurz- und mittelfristigen Wirkung, um eine fragwürdige Subvention handelt, die von der Gesamtheit der Beitragszahler und Beitragszahlerinnen finanziert werden muss und nur denjenigen zugutekommt, welche die Entgeltumwandlung nutzen (vgl. Kapitel IV, Unterkapitel 3.3).
- Die Entgeltumwandlung wird sogar noch zusätzlich gefördert, und zwar durch die neu geschaffene Möglichkeit, sie für ganze Belegschaften durch Tarifvertrag obligatorisch zu machen.
- Wie bereits erwähnt, bleibt es auch dabei, dass die Arbeitgeber die Sozialversicherungsbeiträge, die sie bei der Entgeltumwandlung einsparen, in der Regel nicht an die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer weitergeben müssen.

Insofern führt die jüngste Reform der betrieblichen Altersversorgung zur Entsolidarisierung und bleibt dem fragwürdigen Grundprinzip der Teilprivatisierung der Alterssicherung, die umlagefinanzierte Rente für alle zu reduzieren und zur Kompensation auf freiwillige Vorsorge zu verweisen, verhaftet, obwohl diese den unteren sozialen Schichten faktisch weitgehend versperrt ist. In gewisser Weise kommt hier auch der traditionelle

→ Korporatismus der deutschen Sozialpolitik zum Ausdruck: die Kerngruppen der Arbeitnehmerschaft, gut organisiert in den dort noch immer einflussreichen Gewerkschaften, verstehen es, in Zusammenarbeit mit den Arbeitgeberverbänden und moderiert durch den Staat, sich Vorteile zu verschaffen, die vom Rest der Gesellschaft mitfinanziert werden.

5.3.3 Freibetrag für private und betriebliche Zusatzvorsorge bei der Grundsicherung

Dieser Punkt des umfangreichen Gesamtkonzepts der damaligen Bundesarbeitsministerin wurde gleichermaßen im Rahmen des »Betriebsrentenstärkungsgesetzes« am 1. Juni 2017 von der großen Koalition beschlossen. Hier geht es um ein viel diskutiertes Problem der privaten und betrieblichen Zusatzvorsorge, nämlich um die Tatsache, dass die Zusatzrenten – nicht anders als die Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung und sonstiges Einkommen – im Bedarfsfall auf die Leistungen der → Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung angerechnet werden. Besonders die Anbieter von Altersvorsorgeprodukten sehen darin ein Hemmnis für die Verbreitung des Vorsorgesparens, weil es sich für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit niedrigem Einkommen in bestimmten Fällen »nicht lohnt«.

Deshalb hat die große Koalition 2017 bei der Einkommensanrechnung im Rahmen der Grundsicherung einen speziellen Freibetrag für Renten aus betrieblicher oder privater Altersvorsorge eingeführt. Dadurch soll sichergestellt werden, dass sich die Zusatzvorsorge auch für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit niedrigem Einkommen, die im Alter mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit auf Grundsicherung angewiesen sein werden, auszahlt. Einen solchen Freibetrag gibt es in der Grundsicherung bereits nach geltendem Recht für Arbeitseinkommen; er wird jetzt lediglich auf betriebliche und private Zusatzrenten ausgedehnt. Der Freibetrag setzt sich aus einem Sockelbetrag von 100 Euro monatlich plus 30% des diese 100 Euro übersteigenden Betrags zusammen. Er ist auf maximal 50% des monatlichen Regelbedarfs für Alleinstehende (204,50 Euro für 2017) begrenzt; dieses Maximum wird bei einer Betriebsrente oder Privatrente von 448 Euro monatlich erreicht.

Allerdings – und hier liegt das Problem – werden Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung nach wie vor voll auf die Grundsicherung angerechnet. Durch den Freibetrag werden die gesetzlichen Renten demnach im Vergleich zu Betriebsrenten oder Renten aus privater Vorsorge benachteiligt. Verfassungsrechtlich mag man diese Ungleichbe-

handlung für vertretbar halten und sie damit rechtfertigen, dass freiwillige Vorsorge, mit der die Berechtigten ihre Abhängigkeit von der Grundsicherung mindern, besonders belohnt werden sollte. Man kann auch auf den bereits heute existierenden Freibetrag für Arbeitseinkommen verweisen. Das ändert allerdings nichts an dem sozialpolitischen Ergebnis dieses Freibetrags, nämlich dass die Grundsicherung für die Subventionierung der privaten und betrieblichen Zusatzvorsorge und damit indirekt auch der Finanzwirtschaft instrumentalisiert wird. Auch gilt die Überlegung, dass der Erwerb zusätzlicher Altersversorgungsansprüche die Abhängigkeit von der Grundsicherung mindert und insofern »belohnt« werden sollte, nicht nur für diejenigen, die private Vorsorge treiben oder das Glück haben, von ihrem Arbeitgeber eine Betriebsrente zu erhalten, sondern auch für diejenigen, die eine rentenversicherungsspflichtige Tätigkeit aufnehmen und dafür Beiträge bezahlen. Demnach spricht alles für einen generellen Freibetrag für alle Alterseinkünfte, durch den nicht nur die Renten aus privater und betrieblicher Zusatzvorsorge, sondern auch die gesetzlichen Renten teilweise von der Einkommensanrechnung bei der Grundsicherung freigestellt werden.

5.3.4 Das Erwerbsminderungs-Leistungsverbesserungsgesetz

Verbesserungen bei den Erwerbsminderungsrenten gehört zu den Schwerpunkten des »Gesamtkonzepts« der früheren Bundesarbeitsministerin Andrea Nahles, die von der großen Koalition gesetzgeberisch umgesetzt wurden. Das »Erwerbsminderungs-Leistungsverbesserungsgesetz« wurde am 1. Juni 2017 – zusammen mit dem »Betriebsrentenstärkungsgesetz« – vom Deutschen Bundestag beschlossen und ist am 1. Januar 2018 in Kraft getreten. Mit diesem Gesetz soll auf die Tatsache reagiert werden, dass das Risiko, Grundsicherung in Anspruch nehmen zu müssen, bei den Erwerbsminderungsrentnern wesentlich höher ist als bei den Altersrentnern.

Allerdings sind die Verbesserungen, die Nahles vorgeschlagen hat und die von der großen Koalition beschlossen wurden, sehr bescheiden und bleiben deutlich hinter dem zurück, was notwendig wäre, um den Schaden zu reparieren, der für Personen mit Erwerbsminderung – eine der schwächsten Gruppen der Gesellschaft – durch die rot-grünen Reformen entstanden ist (vgl. Kapitel III, Unterkapitel 5.3). Zwar soll die → Zurechnungszeit, die heute bis zum 63. Lebensjahr reicht, schrittweise bis zum 65. Lebensjahr ausgedehnt werden; aber diese Verbesserung wird erst für Versicherte voll wirksam, bei denen die Erwerbsminderung ab dem 1. Januar 2024 eintritt. Die schwerwiegendsten Einschnitte in die Erwerbsminderungsrenten wer-

den überhaupt nicht korrigiert. Die sozialpolitisch nicht begründbaren und systematisch unsinnigen Abschläge auf Erwerbsminderungsrenten bleiben nämlich bestehen, es wird nach wie vor keine Berufsunfähigkeitsrenten geben und solche Versicherte, die zwar nicht mehr ganztags, aber noch halbtags arbeiten können, bleiben ohne Schutz (vgl. Unterkapitel 5.3). Insofern ist das Konzept bei den Erwerbsminderungsrenten von einer echten »Schadensbegrenzung« noch weit entfernt.

5.4 Das Rentenkonzept der SPD für die Bundestagswahl 2017

Von dem »Gesamtkonzept zur Alterssicherung« der SPD-Bundesministerin waren wesentliche Elemente in der großen Koalition politisch umstritten und sind daher unerledigt geblieben. Diese Punkte hat die SPD – allerdings mit Abwandlungen und mit teilweise unbestimmten und unverbindlichen Formulierungen – aufgegriffen und in das Rentenkonzept für den Bundestagswahlkampf übernommen, das am 7. Juni 2017 vom Parteivorsitzenden Martin Schulz und von Andrea Nahles der Presse vorgestellt wurde.²⁰ Damit war die SPD die einzige Partei, die mit konkreten rentenpolitischen Vorstellungen in die Bundestagswahl ging.

Grundsätzlich hielt die SPD auch in diesem Wahlprogramm am teilprivatisierten Rentensystem fest, das mit den Reformen der Jahre 2001 bis 2006 geschaffen worden war. Es war in ihm also keine Rede von einer »Rückabwicklung« der Reform, sondern man begnügte sich damit, den Prozess der Niveauabschmelzung zu stoppen. Darüber hinaus wurden zusätzliche Maßnahmen vorgesehen, die den Kreis der Beitragszahlerinnen und Beitragszahler erweitern und den Schutz vor Altersarmut verbessern sollten. Außerdem wurde betont, dass die Altersgrenzen nicht weiter erhöht werden sollten. Im Übrigen beschränkte sich das zur Bundestagswahl 2017 vorgelegte Programm auf allgemeine Grundsätze und vermied konkretere Festlegungen; man darf aber annehmen, dass sich die Rentenpolitik der SPD auch in der näheren Zukunft an diesem Programm orientieren wird; wichtige Teile davon konnte sie zu Beginn des Jahres 2018 bei den Verhandlungen zur Bildung der neuen schwarz-roten Koalition durchsetzen.

5.4.1 Stabilisierung von Rentenniveau und Beitragssatz: das Konzept der »doppelten Haltelinie«

Die Vorstellungen der SPD zur Stabilisierung von → Rentenniveau und Beitragssatz werden am besten verständlich, wenn man zunächst vom

»Gesamtkonzept zur Alterssicherung« der Bundearbeitsministerin vom November 2016 ausgeht. Danach waren vier Maßnahmen vorgesehen:

- Das → Sicherungsniveau vor Steuern, das 2016 bei 48,2% lag, sollte bis 2045 nicht unter 46% fallen (»untere Haltelinie«); ohne diese Untergrenze würde es nach dem gegenwärtigen Stand der Vorausberechnungen bis 2045 auf 42,2% absinken.
- Der Beitragssatz sollte bis 2045 nicht über 25% hinaus ansteigen (»obere Haltelinie«). Nach der derzeitigen Rechtslage könnte dieses Ziel auch eingehalten werden; dies erscheint nach den mittlerweile verbesserten Prognosen, in denen sich die günstige aktuelle Arbeitsmarktlage widerspiegelt, als möglich.
- Der Bund sollte ab 2030 einen »Demografiezuschuss« in Höhe von 1,5% und ab 2040 von 2,5% der Rentenausgaben leisten. Dadurch sollte ermöglicht werden, dass sowohl die untere als auch die obere Haltelinie eingehalten werden kann.

Das zur Bundestagswahl 2017 vorgelegte Konzept der SPD wich deutlich von diesem Plan ab:

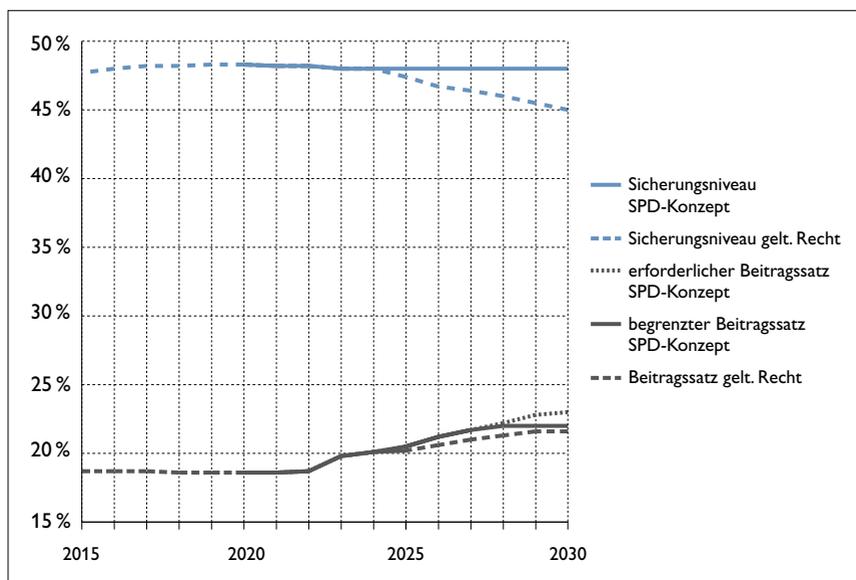
- Der Planungshorizont reichte jetzt nicht mehr bis 2045, sondern nur noch bis 2030.
- Die »untere Haltelinie« für das Sicherungsniveau vor Steuern, die bis 2030 eingehalten werden soll, wurde jetzt nicht mehr bei 46% gezogen, sondern bei 48%. Dies entsprach in etwa dem gegenwärtig erreichten Stand. Nach den Vorstellungen der SPD soll das Rentenniveau also ab sofort nicht mehr weiter sinken.
- Als »obere Haltelinie« für den Beitragssatz wurden nicht mehr 25%, sondern nur noch 22% genannt. Das entsprach der Zielmarke für die Zeit bis 2030, die bereits seit dem → Altersvermögensgesetz von 2001 gesetzlich verankert ist.
- Die benötigte zusätzliche Steuerfinanzierung (»Demografiezuschuss«) wurde nicht mehr beziffert, sondern man beließ es bei allgemeinen Formulierungen.

Besonders der erste Punkt ist wichtig. Die Beschränkung des Blicks auf die Zeit bis 2030 hatte nämlich die sicherlich beabsichtigte Folge, dass das Ausmaß der ungelösten langfristigen Probleme unsichtbar blieb. Dies zeigen Abbildung 13 und 14, in denen zum einen die Auswirkungen bis 2030 und zum anderen bis 2060 dargestellt werden.

Wenn man nur bis 2030 rechnet, so ist die Auswirkung des Rentenkonzepts der SPD nicht allzu dramatisch. Zur Finanzierung des angestrebten Sicherungsniveaus von 48% wäre ein Beitragssatz von 23% erforderlich. Die Differenz zum eingefrorenen Beitragssatz (22%) ist nicht so groß, als

dass sie nicht verhältnismäßig leicht durch einen zusätzlichen Bundeszuschuss geschlossen werden könnte.²¹ Wird indes die Rechnung bis 2060 fortgeführt, dann wird, wie Abbildung 14 zeigt, eine ungleich ernstere Situation sichtbar.

Abb. 13: Entwicklung von Beitragssatz und Sicherungsniveau vor Steuern auf mittlere Sicht (bis 2030) nach dem Rentenkonzept der SPD vom 7. Juni 2017

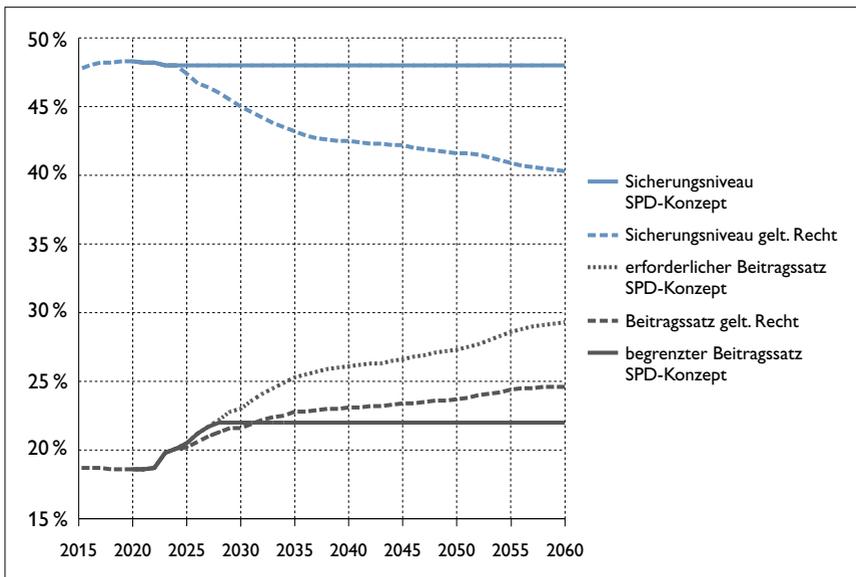


Eigene Darstellung und Berechnung auf Datenbasis des Rentenversicherungsberichts 2017

Das Sicherungsniveau von 48% würde dann einen Beitragssatz von 29,3% erfordern, also über sieben Prozentpunkte mehr als die 22%, die man eigentlich für vertretbar hält. Hier zeigt sich, dass das System der »doppelten Haltelinien« nichts an dem entscheidenden Dilemma ändert, in das die umlagefinanzierte gesetzliche Rentenversicherung zwangsläufig gerät, wenn der → Rentnerquotient immer weiter ansteigt: Entweder ist das Rentenniveau ausreichend, dann wird die Belastung der Arbeitslöhne zu hoch, oder die Belastung der Arbeitslöhne ist moderat, dann ist das Rentenniveau zu niedrig. Innerhalb der bestehenden Strukturen des Rentensystems gibt es nur noch den Ausweg, einen kontinuierlich wachsenden Anteil der Renten aus Steuermitteln zu finanzieren. Abgesehen von den Belastun-

gen der öffentlichen Haushalte würde eine immer größere Abhängigkeit von staatlichen Subventionen den Charakter der gesetzlichen Rentenversicherung als eines Alterssicherungssystems, das auf dem → Versicherungsprinzip und dem Grundsatz der → Teilhabeäquivalenz beruht, in Frage stellen.²² Für dieses Problem hat auch das Rentenkonzept der SPD keine Antwort gegeben.

Abb. 14: Entwicklung von Beitragssatz und Sicherungsniveau vor Steuern auf lange Sicht (bis 2060) nach dem Rentenkonzept der SPD vom 7. Juni 2017



Eigene Darstellung und Berechnung auf Datenbasis des Rentenversicherungsberichts 2017

5.4.2 Die »Solidarrente«

Das Wahlprogramm der SPD vom 7. Juni 2017 enthielt zum Problem des Schutzes vor Altersarmut nur wenige allgemeine Formulierungen. Darin hieß es lediglich, Versicherte sollten nach mindesten 35 Beitragsjahren einschließlich → Kindererziehungszeiten im Falle eines nicht ausreichenden Rentenanspruchs eine »Solidarrente« erhalten, die etwa 10% über dem durchschnittlichen Anspruch auf → Grundsicherung liegt, wobei offenbar daran gedacht war, regional unterschiedliche Wohnungskosten zu berücksichtigen.

sichtigen. Nähere Aufschlüsse über das Projekt der »Solidarrente«, das die SPD übrigens bereits seit 2012 verfolgt,²³ ergeben sich aus dem »Gesamtkonzept zur Alterssicherung« der damaligen Bundesarbeitsministerin der großen Koalition, Andrea Nahles, vom November 2016; einen ähnlichen Plan hatte übrigens bereits ihre Vorgängerin, Ursula von der Leyen (CDU), in die Diskussion gebracht;²⁴ sie war jedoch damit gescheitert. Die Vorschläge von Nahles waren im Wesentlichen:

- Zusätzlich zur bestehenden Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung – sozusagen als »Grundsicherung plus« – soll mit der »Solidarrente« eine weitere bedarfsorientierte und steuerfinanzierte Leistung eingeführt werden.
- Durch diese Leistung soll nicht nur das Armutsrisiko aufgefangen, sondern auch ein gegenüber der Grundsicherung deutlich höheres Leistungsniveau garantiert werden.
- Von der Grundsicherung soll sich die »Solidarrente« außerdem durch besondere Zugangsvoraussetzungen unterscheiden. Hierfür sollen 40 Jahre Beitragszahlung, einschließlich Kindererziehungszeiten, Pflegezeiten sowie »kurzzeitige Unterbrechungen des Erwerbslebens durch Arbeitslosigkeit« verlangt werden (im Rentenkonzept der SPD vom 7. Juni 2017 werden allerdings nur noch 35 statt 40 Jahre genannt).
- Der Leistungsanspruch soll eine langjährige Beitragszahlung zur gesetzlichen Rentenversicherung voraussetzen und sich zugleich der Höhe nach am »Bedarf der berechtigten Rentnerinnen und Rentner« orientieren.
- Die »Solidarrente« soll die gesetzliche Rente um einen Zuschlag erhöhen, und zwar so, dass der Zahlbetrag aus Rente und »Solidarrente« um 10% über dem regionalen Durchschnitt des Grundsicherungsbedarfs liegt.
- Die Durchführung der »Solidarrente« soll nicht bei den Rentenversicherungsträgern, sondern bei den Trägern der Grundsicherung liegen – was de facto bedeutet, dass weiterhin die Sozialämter zuständig sein werden.
- Wie bei der Grundsicherung müssen auch bei der »Solidarrente« nicht nur die gesetzliche Rente, sondern auch sonstiges Einkommen einschließlich des Partnereinkommens angerechnet werden.
- Bei der Einkommensanrechnung soll es jedoch gegenüber der Grundsicherung einige Erleichterungen geben. So soll das Einkommen von Partner bis zum 1,5-Fachen der Pfändungsfreigrenzen anrechnungsfrei bleiben. Für 2017 wären dies $1,5 \times 1\,139 \text{ Euro} = 1\,708,50 \text{ Euro}$ im Monat.
- Zudem soll das Verfahren zur Einkommensanrechnung im Vergleich zur Grundsicherung vereinfacht werden. Es wird vorgeschlagen, den letzten Einkommenssteuerbescheid zugrunde zu legen. Das anzurechnende

Einkommen soll zu Beginn für die gesamte Bezugszeit festgestellt werden, solange keine wesentlichen Veränderungen eintreten.

- Anders als bei der Grundsicherung soll Vermögen bei der »Solidarrente« nicht angerechnet werden.

Die Grundidee der »Solidarrente« besteht darin, dass langjährige Mitglieder der Solidargemeinschaft der Rentenversicherung eine besonders privilegierte grundsicherungsähnliche Leistung erhalten sollen. Genau dies führt aber zu einer systematischen Fehlkonstruktion, nämlich zu einer widersinnigen Vermischung von → Bedarfsprinzip und → Versicherungsprinzip. Die »Solidarrente« ist also ein Zwitter, bei dem Ungereimtheiten und Ungerechtigkeiten programmiert sind:

- Der Grundfehler besteht darin, dass eine aus Steuermitteln finanzierte bedarfsorientierte Leistung, bei der sonstiges Einkommen (einschließlich – ab einer gewissen Grenze – des Partnereinkommens) angerechnet wird, nicht allen Bürgerinnen und Bürgern, sondern lediglich Beitragszahlerinnen und Beitragszahlern der gesetzlichen Rentenversicherung nach langjähriger → Beitragszeit zustehen soll. Dies verstößt diametral gegen den Grundsatz, dass allen bei gleichem Bedarf auch gleiche Leistungen zustehen müssen.
- Man könnte dieses Problem zu lösen versuchen, indem die »Solidarrente« aus Beitragsmitteln finanziert wird. Dann würde die »Solidarrente« zu einer Leistung der Versichertengemeinschaft, die der Statussicherung der langjährig Versicherten im Sinne der sozialen Abgrenzung gegenüber den Empfängerinnen und Empfängern von Grundsicherung dient. Aber dann würden Personen, die gleich hohe Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung geleistet haben, je nach Vorhandensein und Höhe des anzurechnenden sonstigen Einkommens ungleiche Leistungen zustehen. Damit würde gegen den Grundsatz »gleiche Rente bei gleichem Beitrag« verstoßen.
- Auch im Verhältnis zwischen denen, die einen Anspruch auf »Solidarrente« haben, und denjenigen, die »nur« die Grundsicherung beanspruchen können, entsteht durch diese Konstruktion ein Gerechtigkeitsproblem, denn die Tatsache, 40 statt nur 35 oder 20 Beitragsjahre vorweisen zu können, kann unmöglich einen höheren Bedarf begründen. Man sieht daran, dass es infolge der Vermischung von Bedarfsdeckungsprinzip und Versicherungsprinzip zwangsläufig zu unsinnigen und ungerechten Effekten kommen muss. Möglicherweise wird die Ungleichbehandlung, die dabei zustande kommt, auch nicht verfassungskonform sein.
- Zu bemängeln ist schließlich, dass die »Solidarrente« bei den Sozialämtern angesiedelt bleiben soll. Dabei wäre es gerade entscheidend für eine

vollwertige Mindestsicherung, dass sie vom Regelsystem durchgeführt wird und nicht von einer Sonderinstitution, welche die Berechtigten außerhalb der Normalität aller andern Beitragszahler und Rentenberechtigten stellt. In dieser Konstruktion liegt eine merkwürdige Inkonsistenz des Konzepts der »Solidarrente«. Wenn es doch, was offensichtlich ist, darauf ankommt, den sozialen Abstand der langjährig Versicherten gegenüber den Empfängern und Empfängerinnen von Grundsicherung zu wahren, dann wäre es doch eigentlich konsequent, die Durchführung dieser Leistung den Rentenversicherungsträgern zu übertragen.

5.4.3 Schritte zur Erwerbstätigenversicherung

Im Wahlprogramm der SPD findet sich auch eine kurze Passage, in der die Rentenversicherungspflicht der Selbstständigen gefordert wird. Von dieser sollten nur diejenigen Selbstständigen, für die bereits heute obligatorische Alterssicherungssysteme existieren, ausgenommen werden, also die Landwirte und die Angehörigen der »freien Berufe« (Ärzte, Apotheker, Rechtsanwälte usw.; vgl. Kapitel I, Unterkapitel 5.3.1.2). Für Kleinunternehmer und für Neugründer sollte es Regelungen geben, die sie vor finanzieller Überforderung schützen. Die Versicherungspflicht der Selbstständigen sollte ein erster Schritt zu einer späteren umfassenden »Erwerbstätigenversicherung« sein.

Das »Gesamtkonzept« der früheren Bundesarbeitsministerin Nahles vom November 2016 enthielt dazu nur wenige zusätzliche Details:

- Die Versicherungspflicht sollte nur für diejenigen Selbstständigen gelten, die bei Inkrafttreten der Versicherungspflicht noch nicht das 40. Lebensjahr erreicht haben.
- Auch jüngere Selbstständige, die nachweisen können, dass sie bei Inkrafttreten der Neuregelung bereits eine anderweitige gleichwertige Vorsorge betrieben haben, sollten sich von der Versicherungspflicht befreien lassen können.
- Geringfügig selbstständig Tätige sollten wie im geltenden Recht versicherungsfrei bleiben.
- Außerdem sollte es im ersten Jahr der selbstständigen Tätigkeit Befreiungsmöglichkeiten (maximal zweimal im Erwerbsleben) und Beitrags erleichterungen bei wirtschaftlichen Schwierigkeiten geben.

Dass die Idee einer allgemeinen Versicherungspflicht der Selbstständigen erstmals von einer Partei und von einer Bundesarbeitsministerin offiziell in die politische Diskussion gebracht wurde, ist als solches ein Fortschritt. Handlungsbedarf besteht schon lange, denn es ist offenkundig, dass ein Teil

der Selbstständigen nicht weniger, sondern eher stärker schutzbedürftig ist als viele Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Dies betrifft vor allem die »Solo-Selbstständigen«, deren Betrieb so klein ist, dass sie keine Angestellten beschäftigen. Die alte Voraussetzung, auf der das →berufsständische System beruhte, nämlich dass Selbstständige durch ihr Betriebsvermögen eine hinreichende Alterssicherung aufbauen, hat sich als zunehmend illusionär herausgestellt, vor allem seit neben den gewerblich Selbstständigen die wissensbasierte selbstständige Tätigkeit an Bedeutung gewonnen hat.

So sehr es zu begrüßen ist, dass man sich des Problems der Rentenversicherungspflicht der Selbstständigen annehmen will, so sehr vermisst man einen einigermaßen ausgearbeiteten Plan. Das zentrale Problem, das mit einem solchen Projekt zwangsläufig verbunden ist, scheint man noch nicht einmal zur Kenntnis genommen zu haben, nämlich wie Selbstständige mit niedrigem oder mittlerem Einkommen den vollen Gesamtbeitrag zur Rentenversicherung, also längerfristig bis zu 25 % des Bruttoeinkommens, tragen sollen – und das möglicherweise mit der Aussicht, noch nicht einmal eine über dem Grundsicherungsniveau liegende Rente erreichen zu können. Hier wäre zu überlegen, ob nicht wenigstens – als Teillösung – die Auftraggeber derjenigen Selbstständigen, die überwiegend für einen einzigen oder wenige Großkunden arbeiten, zu einem Quasiarbeitgeberbeitrag herangezogen werden können (vgl. hierzu und zu den weiteren Problemen, die mit der Rentenversicherung der Selbstständigen verbunden sind, Fachinger/Frankus 2011 sowie im Übrigen Unterkapitel 6.3.1).

5.5 Rentenpläne der neuen schwarz-roten Koalition von 2018

Nach langen Bemühungen um die Regierungsbildung nach der Bundestagswahl 2017 ist schließlich doch noch die vierte – inzwischen allerdings recht klein gewordene – große Koalition in der Geschichte der Bundesrepublik zustande gekommen. Dabei haben sich CDU/CSU und SPD auf ein relativ breit angelegtes Programm zur Rentenpolitik geeinigt.²⁵ Die Rentenpläne der neuen und alten Koalition aus Union und SPD für die nächsten Jahre kann man in folgenden Punkten zusammenfassen:

1. Das →Sicherungsniveau vor Steuern in der gesetzlichen Rentenversicherung soll bis 2025 gesetzlich bei 48 % stabilisiert werden. Es ist beabsichtigt, zu diesem Zweck noch im Jahr 2018 die →Rentenanpassungsformel zu ändern.
2. Für die Jahre nach 2025 soll eine »doppelte Haltelinie« für Rentenniveau und Beitragssatz eingeführt werden. Wie dies bewerkstelligt werden kann, soll in einer Rentenkommission »Verlässlicher Generationen-

- vertrag« erarbeitet werden. In dieser Kommission sollen die Politik, die Gewerkschaften, die Arbeitgeber und die Wissenschaft vertreten sein.
3. Der Beitragssatz soll bis 2025 nicht über 20 % steigen; falls erforderlich werden dafür zusätzliche Steuermittel eingesetzt.
 4. Durch eine »Grundrente« soll gewährleistet werden, dass Rentnerinnen und Rentner nach 35 Beitragsjahren oder Zeiten der Kindererziehung bzw. der Pflege von Angehörigen ein Alterseinkommen erhalten, das um 10 % oberhalb des Grundsicherungsbedarfs liegt. Wie bei der heutigen → Grundsicherung soll es dabei eine Bedürftigkeitsprüfung geben. Selbstgenutztes Wohnungseigentum soll vor der Anrechnung geschützt sein; dies ist allerdings bereits nach geltendem Recht in aller Regel der Fall. Die neue »Grundrente« soll nicht von den Sozial- oder Grundsicherungsämtern, sondern von den Rentenversicherungsträgern durchgeführt werden.
 5. Die → Zurechnungszeit bei den Erwerbsminderungsrenten soll angehoben werden, und zwar zunächst in einem Schritt auf 65 Jahre und acht Monate; dies entspricht der → Regelaltersgrenze für den Geburtsjahrgang 1954, der im Jahre 2019 das 65. Lebensjahr vollenden wird. Anschließend verlängert sich die Zurechnungszeit entsprechend der Erhöhung der Regelaltersgrenze bis zum 67. Lebensjahr.
 6. Am »Drei-Säulen-Modell« der Alterssicherung wird festgehalten; die private Zusatzvorsorge soll ausgebaut werden. Zu diesem Zweck wollen die Koalitionspartner in einen »Dialogprozess mit der Versicherungswirtschaft« eintreten, der zur »zügigen Entwicklung eines attraktiven standardisierten Riester-Produkts« führen soll. Ebenfalls zum Ausbau der privaten Vorsorge soll die Einführung einer »säulenübergreifenden Renteninformation« beitragen.
 7. Die neue Koalition will Anreize zur freiwilligen Weiterarbeit jenseits der Regelaltersgrenze schaffen; damit dürfte die in der Öffentlichkeit diskutierte weitere Anhebung der Altersgrenzen jedenfalls für die Gesetzgebung des 19. Deutschen Bundestags vom Tisch sein.
 8. Diejenigen Selbstständigen, die nicht bereits anderweitig abgesichert sind (damit sind offenbar die Mitglieder der → berufsständischen Versorgungswerke gemeint), sollen in der gesetzlichen Rentenversicherung versichert werden; sie sollen aber zugunsten einer »anderen geeigneten insolvenzgesicherten Vorsorgeart« von der Rentenversicherungspflicht befreit werden können.
 9. Müttern von vor 1992 geborenen Kindern sollen künftig drei (statt bisher nur zwei) Kindererziehungsjahre auf die Rente angerechnet werden; dies soll allerdings nur für Kinderreiche mit drei oder mehr Kindern gelten.

In vielen dieser Punkte sind Elemente des »Gesamtkonzepts für die Alterssicherung« der früheren Arbeitsministerin Andrea Nahles (SPD) bzw. des Wahlprogramms der SPD zu erkennen. Der weitere Ausbau der »Mütterrente« geht auf die Initiative der CSU zurück, die Einsetzung einer Rentenkommission auf einen Vorschlag aus dem Programm der Unionsparteien für die Bundestagswahl.

Das Konzept orientiert sich offenkundig an der Strategie der Schadensbegrenzung. Es bleibt bei den mit den rot-grünen Reformen getroffenen Grundsatzentscheidungen; die Koalitionspartner beschränken sich darauf, die Folgen abzumildern. Die Handlungsfelder einer Strategie der Schadensbegrenzung werden klar benannt, wenn auch nicht in allen Punkten konkretisiert: Stabilisierung des gesetzlichen Rentenniveaus, Sicherung der langfristigen Finanzierbarkeit des Rentensystems, Ausbau der privaten Zusatzvorsorge, verbesserte Mindestsicherung, Verbesserungen bei den Erwerbsminderungsrenten und Schritte zur Einbeziehung der Selbstständigen in die gesetzliche Rentenversicherung.

Bei der Stabilisierung des Rentenniveaus und des Beitragssatzes bringt das Konzept der erneuerten schwarz-roten Koalition zwar den Wunsch zum Ausdruck, die damit verbundenen Probleme zu lösen, aber es ist offenkundig, dass man sich auf keine Lösung einigen konnte:

- Das Sicherungsniveau bis 2025 bei 48 % zu stabilisieren, ist kein sonderlich anspruchsvolles Ziel, denn nach dem heutigen Stand der Vorausberechnungen – der sich allerdings auch kurzfristig ändern kann – wird dieser Zielwert bereits nach geltendem Recht bis 2024 eingehalten; erst für 2025 wird mit 47,7 % eine geringfügige Unterschreitung erwartet.²⁶
- Wie es nach 2025 weitergehen soll bleibt offen, bis die geplante Rentenkommission eine Lösung gefunden hat. Die Partner teilen zwar die Vorstellung, dass der Beitragssatz nicht in beliebige Höhe steigen und das Sicherungsniveau nicht ins Bodenlose sinken darf, aber über die Grenzwerte gibt es keine Einigung. Es ist also nicht ausgeschlossen, dass das Sicherungsniveau nach 2025 unter 48 % absinken wird.
- Das Problem, wie die Lücke zwischen dem gerade noch akzeptierten Höchst-Beitragssatz und dem gewünschten Mindest-Sicherungsniveau geschlossen werden soll, bleibt ungelöst. Im Gesamtkonzept der früheren Arbeitsministerin Nahles (vgl. Unterkapitel 5.3.1) waren dafür dauerhaft höhere Bundeszuschüsse vorgesehen; darauf konnte man sich in den Koalitionsverhandlungen offenbar nicht einigen.
- Selbst wenn die Stabilisierung des Rentenniveaus bei 48 % gelingt, bleibt immer noch ein Verlust von vier Prozentpunkten gegenüber dem Stand, den es 2001 gehabt hatte.

Der Ausbau der privaten Vorsorge ist bei allen Modellen zur Schadensbegrenzung der entscheidende Punkt, an dem sich erweisen muss, ob es doch noch möglich ist, in einem teilprivatisierten Rentensystem ein akzeptables Sicherungsniveau für alle zu gewährleisten. Richtig ist an den Plänen der neuen Koalition, dass ein Standard-Riester-Produkt entwickelt werden muss; ob ein Dialog mit der Versicherungswirtschaft wirklich zu diesem Ziel führen wird, muss sich erst noch erweisen. Von einer umfassenden Reform des Markts für öffentlich geförderte Altersvorsorgeprodukte (vgl. Unterkapitel 5.2.1.2) ist nicht die Rede; es ist auch keine Bereitschaft zum Konflikt mit der Finanzdienstleistungsbranche zu erkennen. Die »säulenübergreifende Renteninformation« – also die zusammenfassende Unterrichtung der Versicherten über die Summe der insgesamt erworbenen gesetzlichen, betrieblichen und privaten Rentenanwartschaften – soll offenbar zu verstärkter Vorsorge motivieren; das kann aber nur der Fall sein, wenn das verlorene Vertrauen in die private Vorsorge, vor allem in die privaten Lebensversicherungsunternehmen, wiederhergestellt ist.

Bei der Bekämpfung der Altersarmut und der Mindestsicherung im Alter ist es der SPD gelungen, die Zustimmung der Union für ihr Modell der »Solidarrente« zu gewinnen, also für eine Kombination aus bedarfsabhängiger Aufstockung niedriger Renten mit einem Sonderbonus für langjährig Versicherte (vgl. Unterkapitel 5.4.2). Ob dieses Projekt auch tatsächlich verwirklicht wird, ist aber aus heutiger Sicht – im März 2018 – keineswegs sicher, denn die Koalitionspartner haben sich offenbar noch nicht darauf einigen können, ob es aus Beiträgen oder Bundesmitteln finanziert werden soll. Wie gezeigt wurde, geht es um eine komplizierte Gerechtigkeitsfrage, für die es keine systematisch befriedigende Antwort gibt (vgl. hierzu Unterkapitel 5.4.2). Es ist also gut möglich, dass das ganze Vorhaben noch an dieser Frage scheitern wird.

Die neue Konstruktion zur Bekämpfung der Altersarmut trägt laut Koalitionsvertrag den anspruchsvollen Namen »Grundrente«. Dieser ist allerdings irreführend, denn er erweckt den falschen Eindruck, dass allen Personen im Alter unabhängig von den geleisteten Beiträgen und anzurechnendem Einkommen eine Rente in gleicher Höhe zusteht. Das ist aber nicht der Fall, weil die Zahl der Berechtigten – wie schon bei der »Solidarrente« der SPD – durch die restriktiven versicherungsrechtlichen Bedingungen und die Bedarfsprüfung stark eingeschränkt ist.²⁷ Wir haben es also lediglich mit einer »Pseudo-Grundrente« zu tun, die dem Problem der wachsenden Altersarmut nicht gerecht werden kann.

In einem nicht ganz unwichtigen Punkt, der bemerkenswerterweise auf die Initiative der CSU zurückgeht, verspricht die neue Konstruktion

aber eine deutliche Verbesserung gegenüber der »Solidarrente« der SPD. Die Aufstockung niedriger Renten soll nämlich organisatorisch nicht mehr von den Sozialämtern, sondern von den Rentenversicherungsträgern durchgeführt werden. Wenn die Leistung »aus einer Hand« angeboten wird, wäre das nicht zu unterschätzen, denn auf diese Weise könnte die nach wie vor diskriminierende Wirkung der heutigen Grundsicherung überwunden werden. Allerdings ist es nicht so einfach, die Grundsicherung in die gesetzliche Rentenversicherung zu integrieren, denn es handelt sich um eine nach dem → Fürsorgeprinzip ausgestaltete Leistung, die mit der intensiven Überprüfung des Einzelfalls (z. B. der Wohnungskosten oder der persönlichen Vermögensverhältnisse) verbunden ist; dafür ist aber die Rentenbürokratie überhaupt nicht eingerichtet. Will man wirklich eine Art Mindestrente mit Einkommensanrechnung im Rahmen der gesetzlichen Rentenversicherung schaffen, dann bedürfte es einer deutlichen Vereinfachung gegenüber der heutigen Grundsicherung und der Abkehr vom Fürsorgeprinzip.

Im Übrigen ist in Unterkapitel 5.4.2 bereits darauf hingewiesen worden, dass mit dieser Kombination aus bedarfsorientierter Aufstockung niedriger Alterseinkommen mit der Höherwertung für langjährig Versicherte eine problematische Vermischung von → Bedarfsprinzip und → Versicherungsprinzip verbunden ist, die dazu führt, dass sowohl Personen mit gleichem Bedarf je nach Beitragsleistung als auch Personen mit gleicher Beitragsleistung je nach Bedarf ungleich behandelt werden.

Bei den Erwerbsminderungsrenten sind CDU/CSU und SPD nunmehr konsequent und verlängern die → Zurechnungszeit bis zur gesetzlichen → Regelaltersgrenze; insofern werden Rentennachteile durch vorzeitiges krankheitsbedingtes Ausscheiden aus dem Erwerbsleben ausgeschlossen. Allerdings bleiben die unsinnigen und sozialpolitisch nicht zu vertretenden versicherungsmathematischen → Abschläge weiterhin bestehen; offensichtlich konnten sich die Parteien nicht von der Vorstellung lösen, dass jeder, auch wenn ihm ärztlich eine Erwerbsminderung bescheinigt worden ist, unter dem Verdacht steht, in Wirklichkeit gesund zu sein und sich lediglich zumutbarer Erwerbsarbeit entziehen zu wollen (vgl. hierzu Unterkapitel 5.2.5). Soweit derzeit ersichtlich, wird die Verlängerung der Zurechnungszeit auf künftige Neurenten beschränkt sein; wer heute bereits eine Erwerbsminderungsrente bezieht, kann auf keine Verbesserung hoffen.

Bei der Frage der Rentenversicherungspflicht der Selbstständigen scheint es auf den ersten Blick, als habe sich die Union das von der früheren SPD-Bundesarbeitsministerin Andrea Nahles entwickelten Konzept (vgl.

Unterkapitel 5.4.3) weitgehend zu eigen gemacht. Es gibt aber eine sehr bedeutsame Differenz: Nahles und die SPD verfolgten im Prinzip das Ziel einer umfassenden Versicherungspflicht aller Selbstständigen in der gesetzlichen Rentenversicherung; lediglich die selbstständigen Landwirte und die Angehörigen der »freien Berufe«, für die es bereits obligatorische Alterssicherungssysteme gibt, sollten davon ausgenommen bleiben. Ausnahmen waren nur für eine Übergangszeit vorgesehen, nämlich für Personen, die bei Einführung der Versicherungspflicht mindestens 40 Jahre alt sind oder in der Vergangenheit bereits einen vollwertigen privaten Vorsorgevertrag abgeschlossen haben. Nach dem Modell der SPD wären langfristig alle Selbstständigen (mit Ausnahme der Landwirte und Freiberufler) rentenversicherungspflichtig geworden. Im Papier der alten und neuen Koalitionspartner ist aus der Versicherungspflicht aber eine bloße »Pflicht zur Versicherung« geworden; Selbstständigen soll also auf Dauer ein Wahlrecht zwischen gesetzlicher Rentenversicherung und privater Vorsorge eingeräumt werden. Der Unterschied scheint nicht allzu groß zu sein, ist aber, wenn man es genauer betrachtet, sehr erheblich:

- Bei der Teilgruppe der Selbstständigen könnte sich im Kleinen der Kardinalfehler wiederholen, der im Großen bei der Teilprivatisierung der gesetzlichen Rentenversicherung gemacht worden ist: Indem Selbstständige gesetzlich zur Vorsorge verpflichtet werden, werden der Finanzdienstleistungsbranche neue Kunden zugeführt, ohne dass zuvor der Altersvorsorgemarkt im Sinne der Transparenz und des Verbraucherschutzes reformiert worden ist.
- Die Versicherungspflicht der Selbstständigen ist nicht nur für deren Altersversorgung wichtig, sondern hat auch Bedeutung für den gesamten Sozialstaat. Denn ohne lückenlose Pflichtversicherung der Selbstständigen in die gesetzliche Rentenversicherung ist es nicht möglich, die Erosion des sozialversicherungspflichtigen Personenkreises zu beenden. Eine bloße Pflicht zur Versicherung reicht dafür nicht aus, weil es Arbeitgebern weiterhin möglich sein wird, sich durch Beschäftigung von Honorarkräften und Scheinselbstständigen der Pflicht zur Zahlung von Sozialbeiträgen zu entziehen.
- Mit der Einführung der Pflicht zur Versicherung wird für die Zukunft der Weg zu einer echten Versicherungspflicht aller Erwerbstätigen sogar verbaut. Diejenigen Selbstständigen, die dadurch zum Abschluss privater Altersvorsorgeverträge veranlasst worden sind, werden zu Recht darauf vertrauen, dass der Gesetzgeber sie später nicht doch noch in die gesetzliche Rentenversicherung zwingen wird. Auch die Finanzwirtschaft – die wahrscheinlich mächtigste und bestorganisierte Interessengruppe des

Landes – wird erbitterten Widerstand leisten, wenn der Staat versucht, ihr ein Geschäftsfeld wegzunehmen, das er ihr gerade erst neu eröffnet hat; sie wird sich auf den Vertrauensschutz berufen können und sogar eine Chance haben, sich juristisch durchzusetzen.

Gewiss stellt die Pflicht zur Versicherung in gewisser Hinsicht eine sozialpolitische Verbesserung zugunsten vieler Selbstständiger dar, aber unter dem Aspekt der Weiterentwicklung des Sozialstaats insgesamt ist sie außerordentlich problematisch. Indem es der Union gelungen ist, die von der SPD gewünschte Versicherungspflicht auf eine Pflicht zur Versicherung zu reduzieren, hat sie an einer strategisch wichtigen Stelle die Überwindung des berufsständischen Systems blockiert.

Ein zentrales Problem der Alterssicherung der Selbstständigen besteht darin, dass gerade die »schutzbedürftigen« Selbstständigen mit geringem oder mittlerem Einkommen die damit verbundene hohe Beitragsbelastung nicht oder nur mit Mühe tragen können. Dafür hat die schwarz-rote Koalition ganz offensichtlich keine oder jedenfalls noch keine Lösung gefunden. Auf diese Frage wird im Unterkapitel 6.3 näher eingegangen.

Bei der »Mütterrente« ist die CSU mit den jetzt getroffenen Absprachen ihrem seit Langem beharrlich verfolgtem Ziel, Frauen, die vor 1992 Kinder zur Welt gebracht haben, mit den anderen Frauen gleichzustellen und ihnen ebenfalls drei (statt bisher nur zwei) Kindererziehungsjahre auf die Rente anzurechnen, ein Stück näher gekommen. Dass sich die neue Koalition darauf beschränkt, diese Leistungsverbesserung auf die verhältnismäßig kleine Gruppe der Kinderreichen zu beschränken, hat wahrscheinlich mit dem Problem der Finanzierung zu tun. Auf die Problematik dieses Projekts wurde im Übrigen bereits in Unterkapitel 5.1. hingewiesen.

Am 21. Mai 2018 hat der neue Bundesarbeitsminister, Hubertus Heil, den Fahrplan für die gesetzgeberische Umsetzung der Rentenpolitik der schwarz-roten Koalition in der 18. Wahlperiode des Deutschen Bundestags vorgelegt. Danach sollen noch im Jahr 2018 die Stabilisierung des Sicherungsniveaus bei 48% und die Begrenzung des Beitragssatzes auf 20% – beides befristet bis 2025 – beschlossen werden. Zugleich hat er angekündigt, dass dafür zusätzliche Bundeszuschüsse an die gesetzliche Rentenversicherung notwendig sein werden. Im gleichen Jahr soll nach den Plänen des Ministers der Bundestag die versprochenen Leistungsverbesserungen bei den Erwerbsminderungsrenten und bei der »Mütterrente« beschließen. Im Jahre 2019 sollen dann die Gesetze zur Versicherungspflicht der Selbstständigen (besser gesagt: die Pflicht zur Versicherung) und zu den mit dem Begriff »Grundrente« titulierten Verbesserungen für langjährig versicherte Bezieherinnen und Bezieher von Grundsicherung folgen.

5.6 Die Grenzen der »Schadensbegrenzung«

Nachdem zahlreiche Modelle und politische Initiativen diskutiert worden sind, ist nun die Bilanz zu ziehen: Können die Folgeschäden der rot-grünen Reformen durch Nachbesserungen behoben werden, ohne die damals getroffenen Basisentscheidungen grundsätzlich in Frage zu stellen? Und auf welche Weise kann das geschehen? Wenn in diesem Sinne eine Strategie der »Schadensbegrenzung« betrieben wird, dann müssen vor allem zwei Aufgaben gelöst werden:

- Es muss sichergestellt werden, dass die private und betriebliche Zusatzvorsorge flächendeckende Verbreitung findet, dass Vorsorge in ausreichender Höhe betrieben wird und dass sie kostengünstig und unter Wahrung der Verbraucherrechte erfolgt.
- Innerhalb des gesetzlichen Systems muss für eine vollwertige Mindestsicherung gesorgt werden, und zwar einerseits, weil die Teilprivatisierung zwangsläufig das Altersarmutsrisiko erhöht, und zum anderen, weil die Änderungen in der Arbeitswelt und den Lebensformen mit der wachsenden Gefahr unvollständiger Versicherungsverläufe und mangelnder Alterssicherung verbunden sind.

Bei der flächendeckenden Ausbreitung der privaten Zusatzvorsorge liegt der Schlüssel in einer Reform des Altersvorsorgemarkts, welche die Macht der Anbieter begrenzt, die Rechte der Verbraucher schützt, Transparenz schafft, die Qualität der Produkte garantiert und auf diese Weise das Vertrauen der Verbraucher in diese Altersprodukte herstellt. Auf dem Weg der herkömmlichen verbraucherpolitischen Gesetzgebung und mit Hilfe der traditionellen Regulierungen – also z. B. durch die eine oder andere Änderung im Versicherungsaufsichtsrecht oder durch Maßnahmen der Aufsichtsbehörden – sind dabei kaum größere Fortschritte möglich, und zwar hauptsächlich wegen der strukturell verankerten Fehlfunktion der privaten Lebensversicherung (vgl. Kapitel IV, Unterkapitel 4.3 und 4.4). Erfolge, die auch die Voraussetzung für eine weitere Ausbreitung des Altersvorsorgesparsens schaffen könnten, sind nur dann zu erwarten, wenn dafür einer der drei Wege gewählt wird, bei denen die Zusatzvorsorge so weit wie möglich dem Einfluss der → Finanzdienstleistungsbranche entzogen wird; es sind dies die in Unterkapitel 5.2.1.2 diskutierten Varianten: das Vorsorgekonto bei den Rentenversicherungsträgern, die »Deutschlandrente« und die verbindlichen Standardverträge. Für alle drei Varianten liegen aber noch keine ausreichend ausgearbeiteten Modelle vor.

Aber auch eine wirkliche und umfassende Reform des Altersvorsorgemarkts wird keine 100-prozentige Verbreitung der privaten Vorsorge errei-

chen können. Dies scheitert – von der Freiwilligkeit abgesehen – zwangsläufig an der zu geringen Sparfähigkeit der unteren Einkommensgruppen; daran wird sich bei der gegebenen ökonomischen und sozialen Ungleichheit nichts ändern. Dies ist auch der Grund dafür, dass eine allgemeine gesetzliche Pflicht zur Privatvorsorge nicht in ernsthaft in Frage kommt.

Schließlich ist daran zu erinnern, dass es, wenn gesetzliche Rente und »zweite« und »dritte Säule« zusammen den Lebensstandard sichern sollen, nicht allein auf die quantitative Ausbreitung des Vorsorgesparens ankommt, sondern dass auch die Sparquote erhöht werden muss und dass die bisher einkalkulierten Zusatzbeiträge zu niedrig sind. Auch dies spricht für die Vermutung, dass es innerhalb des teilprivatisierten Rentensystems – »Schadensbegrenzung« hin oder her – letztlich keine Möglichkeit gibt, die Lebensstandardsicherung für alle zuverlässig zu garantieren.

Zwar kann die Ausbreitung der kapitalgedeckten Zusatzvorsorge nicht nur durch Unterstützung des privaten Vorsorgesparens, sondern auch durch Verbesserung der betrieblichen Altersversorgung gefördert werden; das noch vor der Bundestagswahl 2017 beschlossene »Betriebsrentenstärkungsgesetz« (vgl. Unterkapitel 5.3.2) könnte hier Fortschritte bringen, wenn sich die Tarifparteien stärker engagieren. Trotzdem wird es eine Wunschvorstellung bleiben, dass alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ausnahmslos einen Betriebsrentenanspruch aufbauen werden. Die betriebliche Altersversorgung wird vielmehr im Wesentlichen auf den Bereich des →Normalarbeitsverhältnisses beschränkt bleiben und den expandierenden Sektor der digitalisierten Arbeitswelt wird sie nur sehr begrenzt erreichen.

Das Problem der Altersarmut ist zwar als Folge der durch die Reformen eingeleiteten Absenkung des →Rentenniveaus besonders dringlich geworden, aber es würde auch ohne diese Reformen existieren, und zwar wegen der strukturellen Entwicklungen in der Arbeitswelt und bei den Familienformen. Im Rahmen der herkömmlichen Systematik der gesetzlichen Rentenversicherung lässt es sich, wenn überhaupt, nur annähernd lösen. Dafür gibt es zwei halbwegs brauchbare Ansätze, die auch miteinander kombiniert werden können: die beitragsfinanzierte Aufwertung niedriger Rentenansprüche (etwa durch den Ausbau der heutigen →Rente nach Mindestentgeltpunkten, das »30-30-Modell« von Richard Hauser oder die »Garantierente« der Grünen) und die Weiterentwicklung der steuerfinanzierten →Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem österreichischen Modell der »Ausgleichszulage«. Im Vergleich zu diesen beiden Modellen ist die von der früheren Bundesarbeitsministerin Andrea Nahles und der SPD in die Diskussion gebrachte »Solidarrente« (vgl. Unterkapitel 5.4.2) bzw. die in der neuen schwarz-roten Koalition ver-

abredete »Grundrente« (vgl. Unterkapitel 5.5) mit dem Problem verbunden, dass das Versicherungs- und das Bedarfsprinzip vermischt werden, wodurch zwangsläufig Ungerechtigkeiten produziert werden.

Im Übrigen ist hier an einen Zusammenhang zu erinnern, der bereits im Unterkapitel 5.2.4.6 zur Sprache gekommen ist: Alle zur Diskussion stehenden Modelle zur gezielten Bekämpfung von Altersarmut führen bei permanent sinkendem Rentenniveau letztlich dazu, dass das traditionelle gesetzliche Rentensystem gesprengt wird. Wenn es keine Ausnahme mehr ist, sondern zur Regel wird, dass die Renten durch bedarfsorientierte Leistungen aufgestockt oder die Rentenanwartschaften auf einen höheren Wert angehoben werden als es den tatsächlich gezahlten Beiträgen entspricht, dann kann vom → Versicherungsprinzip und vom Grundsatz der → Teilhabeäquivalenz auf die Dauer nicht mehr wirklich die Rede sein.

Für die beiden Hauptprobleme der »Schadensbegrenzung«, nämlich die flächendeckende Zusatzvorsorge und den vollwertigen Armutsschutz, gibt es demnach auf Basis der mit den Reformen getroffenen Grundsatzentscheidung und im Rahmen der gegebenen Systematik des Rentensystems keine umfassende und in jeder Hinsicht befriedigende Lösungen.

Als weitere Probleme, die eine Strategie der »Schadensbegrenzung« ebenfalls lösen muss, verbleiben die Wiederherstellung einer funktionierenden sozialen Sicherung bei Erwerbsminderung und die weithin fehlende Alterssicherung der Selbstständigen. Wenn die von der neuen schwarz-roten Koalition verabredete Verlängerung der Zurechnungszeit bei den Erwerbsminderungsrenten umgesetzt wird, so bleibt noch die Beseitigung der unsinnigen versicherungsmathematischen Abschläge. Hier geht es nicht um eine Frage der Systematik, sondern »nur« um die Finanzierung und die politische Bereitschaft, etwas für die schwächste Gruppe der Versicherten zu tun.

Schwieriger ist das zweite Problem zu lösen. Für die hier in erster Linie interessierende Gruppe, nämlich für die Selbstständigen mit niedrigen und mittleren Einkommen, gibt es auf Basis des heutigen Alterssicherungssystems überhaupt keine zufriedenstellende Lösung; jedenfalls wird die simple Einbeziehung der Selbstständigen in die Rentenversicherungspflicht an der Höhe der Beiträge bzw. am fehlenden »Arbeitgeberbeitrag« scheitern. Die von der neuen schwarz-roten Koalition verabredete »Pflicht zur Versicherung« für Selbstständige (vgl. Unterkapitel 5.5) genügt den Anforderungen jedenfalls noch nicht.

Abschließend ist zu fragen, ob und wie weit die »Schadensbegrenzung« gelingen kann. Die Verbreitung der privaten und betrieblichen Zusatzvorsorge wird zwar verbessert werden können, aber die Flächendeckung, die notwendig wäre, um die Rentenniveauabschmelzung zuverlässig zu kom-

pensieren, wird, so kann man mit einiger Sicherheit sagen, nicht erreichbar sein. Einen wirklich vollwertigen Schutz vor Altersarmut kann innerhalb der Gegebenheiten des bestehenden Rentensystems nicht garantiert werden; daran sind zwar keinesfalls allein die Reformen schuld, aber sie sind die Ursache dafür, dass das Altersarmutproblem eskalieren könnte. Alles spricht dafür, dass die Strategieoption der »Schadensbegrenzung« nur begrenzt erfolgreich sein kann. Aber immerhin könnte sie den Systemzusammenbruch hinausschieben und damit Zeit gewinnen, die dafür genutzt werden könnte, einen Konsens für eine umfassende Systemreform zu finden. Welche Möglichkeiten dafür denkbar sind, wird Gegenstand des folgenden Unterkapitels 6 sein.

6 Strategieoption D: Neuanfang und Systemreform

6.1 Die Zukunftsaufgaben und der Strukturkonservatismus der Reformer

Die Teilprivatisierung des Rentensystems hat, wie im Kapitel IV ausführlich dargelegt worden ist, die deutsche Alterssicherung in eine Sackgasse manövriert, aus der weder die Fortsetzung und Verschärfung des Reformkurses noch die Rückabwicklung der Reformen noch die Versuche, auf Basis der damals getroffenen Entscheidungen den Schaden zu begrenzen, herausführen. Deshalb muss die Möglichkeit einer umfassenden Neuordnung des Alterssicherungssystems in Betracht gezogen werden. Dabei ist es wichtig, an die bereits im Unterkapitel 2 definierten wichtigsten Zukunftsaufgaben, vor denen die Alterssicherungspolitik steht, zu erinnern:

1. Sicherung eines angemessenen → Rentenniveaus,
2. Stabilisierung der proportionalen Beitragsbelastung der Arbeitseinkommen,
3. Gewährleistung einer vollwertigen Mindestsicherung,
4. Stabilisierung des versicherungspflichtigen Personenkreises im Hinblick auf den Strukturwandel der Arbeitswelt,
5. Durchsetzung des Prinzips des gleichen Sozialrechts für alle Bürgerinnen und Bürger und die Überwindung des → berufsständischen Alterssicherungssystems,
6. Schaffung einer Alterssicherung der Frauen jenseits des traditionellen ehhezentrierten Modells.

Die Bilanz der Reformen hat gezeigt, dass das neu etablierte teilprivatisierte Rentensystem mit der Bewältigung dieser Zukunftsaufgaben ebenso überfordert ist wie es das traditionelle Rentenversicherungssystem gewe-

sen ist; das Gleiche gilt für die in diesem Kapitel bereits diskutierten Strategieoptionen. Der Grund für das Versagen dieser Strategien – so sehr sie sich in der einen zentralen Frage des Umlage- oder Kapitaldeckungsverfahrens voneinander unterscheiden – liegt im Strukturkonservatismus, den sie alle gemeinsam haben. Wirtschaftsliberale Radikalreformer, sozialpolitische Traditionalisten und Pragmatiker, die sich um Nachbesserungen bemühen, sind alle den traditionellen Kategorien des Alterssicherungssystems verhaftet, die von den Anfängen der deutschen Sozialversicherung im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts über die → Rentenreform 1957 bis heute überliefert sind.

Besonders die rot-grünen Rentenreformen, nach dem Selbstverständnis ihrer Befürworter ein kühner Neuanfang, zeichneten sich durch ein merkwürdiges Paradox aus: Die quantitativen Einschnitte in das materielle Niveau der Alterssicherung waren ziemlich radikal, aber die entscheidenden institutionellen Strukturen und die Systematik des Rentenrechts blieben gänzlich unangetastet. Die bestehende gesetzliche Rentenversicherung wurde nicht reformiert, sondern lediglich drastisch zusammengekürzt und zu Teilen privatisiert. Die Reformer waren also in gewisser Weise genauso konservativ wie das traditionelle Netzwerk der professionellen Sozialpolitiker aus Parlamenten und Parteien, aus Ministerialbürokratie, Sozialversicherungsträgern, angedockten Wissenschaftlern, Gewerkschaften und Verbandsvertretern.

Wirtschaftsliberale, Sozialstaatstraditionalisten sowie sozialpolitische Pragmatiker diskutieren heute, wie sie es auch vor 15 Jahren getan haben, über Vor- und Nachteile von Rentenniveaукürzungen, Beitragserhöhungen und öffentlich geförderter privater Altersvorsorge, aber an den traditionellen Grundlagen der Alterssicherung halten sie – ungeachtet aller Kontroversen – unbeirrt fest. Diese Traditionen scheinen mehr oder weniger allen Diskussionsteilnehmern, so sehr sie im Übrigen auch streiten, derart selbstverständlich zu sein, dass sie ihnen überhaupt nicht bewusst sind, und deshalb vermögen sie auch nicht, die Frage zu stellen, ob diese Grundlagen noch tragfähig sind. Es geht dabei um die folgenden herkömmlichen Prinzipien:

- die Anknüpfung der Alterssicherung an den Status des abhängigen Beschäftigungsverhältnisses,
- den Sonderstatus der Beamten in der Alterssicherung,
- den weitgehenden Ausschluss der Selbstständigen aus der Rentenversicherung,
- die Lohnbezogenheit, das traditionelle → Versicherungsprinzip und das → Äquivalenzprinzip,
- den damit verbundenen Verzicht auf Einkommensumverteilung innerhalb des Rentensystems,

- die Finanzierung durch lohnbezogene Beiträge und die weitgehende Abhängigkeit von der Bruttolohnsumme als Finanzierungsbasis des Systems (wenn man vom Bundeszuschuss absieht),
- die Anknüpfung der Alterssicherung an das traditionelle Familienmodell, wonach es für nichterwerbstätige Ehegatten nur eine abgeleitete Alterssicherung gibt, und
- den weitgehenden Verzicht auf eine Mindestsicherung innerhalb des Rentensystems (stattdessen lediglich die sozialhilfeähnliche → Grundsicherung mit Einkommensanrechnung im Bedarfsfall).

6.2 Die Notwendigkeit der Systemreform

Dass innerhalb des traditionellen Systems keine wirklich zukunftsfeste Lösung mehr möglich ist, lässt sich an dem wohl wichtigsten Problem zeigen, nämlich wie die Renten lebensstandardsichernd und armutsfest sein können, ohne dass die lohnbezogenen proportionalen Beiträge der Arbeitnehmer und Arbeitgeber allzu sehr steigen. Privatisierung und Teulumstieg auf das Kapitaldeckungsverfahren können nicht der Ausweg sein; das hat die Erfahrung mit dem teilprivatisierten Rentensystem erwiesen: Das → Rentenniveau fällt kontinuierlich. Die Beitragsbelastung wird bestenfalls geringfügig gesenkt und im Wesentlichen nur von den Arbeitgebern auf die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer verschoben. Angesichts der Effizienz- und Qualitätsverluste, die bei der Übertragung von → sozialstaatlichen Kernkompetenzen auf den privaten Altersvorsorgemarkt in Kauf genommen werden müssen, ist der Systemwechsel nicht zu rechtfertigen. Aber auch wenn man zum Stand vor den rot-grünen Rentenreformen zurückkehren könnte und wollte, wäre die umlagefinanzierte Rentenversicherung herkömmlicher Art auf die Dauer überfordert.

Solange die Alterssicherung – vom Bundeszuschuss abgesehen – ausschließlich aus dem unterhalb der → Beitragsbemessungsgrenze liegenden Teil der Lohnsumme der Arbeiter und Angestellten finanziert werden muss, ist das Problem unlösbar. Aus dem Dilemma, dass entweder die Renten unzureichend oder die Beiträge zu hoch sind, führt innerhalb des bestehenden Systems kein Weg heraus; auch die von der früheren Bundesarbeitsministerin Nahles präsentierte »doppelte Haltelinie« (vgl. Unterkapitel 5.9.1) ist kaum mehr als ein Ausdruck der Verlegenheit; es wird immer nur das eine Loch gestopft, indem ein anderes aufgerissen wird.

Daraus ergibt sich eine wichtige Konsequenz: Für das Problem der zunehmenden Alterslast gibt es offensichtlich keine andere systematische Lösung mehr als die Lasten auf breitere Schultern zu verteilen, die Finan-

zierungsbasis zu verbreitern und das Element der solidarischen Umverteilung in der Alterssicherung zu stärken. Alle Einkommensbezieher und -bezieherinnen müssen mit allen Einkommen unabhängig von der Einkommensart und unabhängig von der Höhe ihres Einkommens beitragen. Diese Idee ist natürlich ziemlich naheliegend und keineswegs neu; sie findet bisweilen sogar auch Zustimmung in den Medien, z. B. wenn das Rentensystem der Schweiz als Vorbild gelobt wird. Allerdings lässt sich dieser Grundsatz nicht ohne Weiteres innerhalb des historisch gewachsenen deutschen Alterssicherungssystems verwirklichen, sondern verlangt einen weitgehenden Umbau: So müsste z. B. das →berufsständische Prinzip überwunden und das in der deutschen Tradition verwurzelte →Äquivalenzprinzip relativiert werden. Dazu kommen die vielfältigen Probleme, die damit verbunden sind, dass politische Besitzstände in Frage gestellt und gewachsene individuelle Rechtsansprüche abgewickelt werden müssen. Kurzum: eine Reform im System reicht nicht mehr, es bedarf einer Reform des Systems.

Sicherlich gibt es verständliche Gründe, vor einer umfassenden Neuordnung, die zwangsläufig viele bestehende Strukturen und erworbene Rechte in Frage stellen muss, zurückzuschrecken. Aber eines ist sicher: In der Mitte der 2020er Jahre wird eine Phase stark wachsender Alterslast beginnen, die auf jeden Fall bis in die Mitte der 2030er Jahre anhalten wird. Deshalb besteht die Alternative zum Versuch eines umfassenden Neuanfangs keineswegs in der Fortdauer der heutigen einigermaßen entspannten Situation, sondern in einer endlosen Kette von Reparaturversuchen, durch die weder die Renten gesichert noch die Beitragssätze stabilisiert werden können.

Die politisch Handelnden und auch die allermeisten Experten haben sich der Aufgabe einer umfassenden Reform bislang nicht gestellt. Die einen vertrauen noch immer darauf, dass die rot-grünen Reformen die erhofften Früchte tragen werden oder wissen keinen anderen Ausweg als die Erhöhung der Altersgrenzen; die anderen versuchen sich mit Teilreparaturen oder trauern dem alten Rentensystem nach, als gäbe es damit keine Probleme. So verwundert es nicht, dass nur einige wenige Außenseiter Denkanstöße für eine Systemreform geliefert haben. Ausgearbeitete Reformkonzepte, die wenigstens die wichtigsten der außerordentlich komplexen Probleme, die bei einer Systemreform zu lösen wären, z. B. die Finanzierung oder die Bewältigung der unvermeidlich entstehenden Übergangsprobleme, ansprechen, liegen bislang nicht vor.

Auch in diesem Buch kann ein solches Konzept nicht präsentiert werden, denn dazu bedürfte es des gebündelten Sachverstands ganzer Ministerien, Sozialversicherungsträger und wissenschaftlicher Institute. Es muss

hier deshalb genügen, einige der bisher in die Diskussion eingebrachten Reformideen kurz darzustellen und anschließend einige zusätzliche Gedanken einzubringen.

Zuvor ist mit einem Satz noch einmal daran zu erinnern, welche Anforderungen an Reformideen zu stellen sind: Sie müssen die Perspektive für ein Rentensystem eröffnen, das die zentralen Zukunftsaufgaben bewältigen kann, die oben (Unterkapitel 6.1) formuliert worden sind, nämlich Sicherung eines angemessenen Rentenniveaus, Stabilisierung der Beitragsbelastung der Arbeitseinkommen, vollwertige Mindestsicherung im Alter, Bewältigung des Strukturwandels der Arbeitswelt durch Einbeziehung neuer und unkonventioneller Arbeitsformen, Verbreiterung der Finanzierungsgrundlage und funktionsfähige Alterssicherung der Frauen jenseits des traditionellen ehezentrierten Modells.

6.3 Einbeziehung aller Erwerbstätigen

Bevor einige Reformideen skizziert werden können, ist ein Problemkreis zu behandeln und sozusagen vor die Klammer zu ziehen, nämlich die Überwindung des berufsständischen Systems und die Einbeziehung aller Erwerbstätigen in das allgemeine Alterssicherungssystem (wie auch immer dieses künftig ausgestaltet sein wird). Denn ohne ein allgemeines System, in dem alle Bürgerinnen und Bürger unabhängig von ihrem beruflichen Status gleiche Rechte haben und vor allem gleichermaßen zur Finanzierung beitragen, wird es nicht möglich sein, die künftigen Lasten angemessen auf breitere Schultern zu verteilen. Es geht dabei um folgende Personenkreise:

- die Selbstständigen,
- die Beamten und Beamtinnen,
- die Angehörigen der sogenannten freien Berufe – Ärzte, Apotheker, Rechtsanwälte, Notare usw. –, für die eigenständige → berufsständische Versorgungswerke existieren,
- die selbstständigen Landwirte.

Von größerer praktischer Relevanz sind nur die erste und die zweite Gruppe. Auf die berufsständischen Versorgungswerke und die Alterssicherung der Landwirte wird deshalb nur kurz eingegangen.

6.3.1 Versicherungspflicht der Selbstständigen

Dem →berufsständischen Prinzip entsprechend herrscht in Deutschland seit 120 Jahren die Doktrin, dass die Selbstständigen im Regelfall keiner staatlichen Alterssicherung bedürfen, weil sie über Vermögen verfü-

gen und nicht »schutzbedürftig« sind. Nur kleinere Gruppen von Selbstständigen sind deshalb pflichtversichert; für einige andere Gruppen – die Angehörigen der »freien Berufe« und die Landwirte – existieren spezielle Sondersysteme (vgl. Kapitel I, Unterkapitel 5.3.1.2). Mit dieser Regelung gehört Deutschland in der Europäischen Union zu den Ausnahmen; in den meisten Ländern sind die Selbstständigen wie die abhängig Beschäftigten in das Standard-Alterssicherungssystem einbezogen; ein gutes Beispiel dafür ist erneut Österreich (Schulze Buschoff 2016), was besonders interessant ist, weil die österreichische »Pensionsversicherung« in ihrer Grundstruktur der deutschen Rentenversicherung ähnlich ist.

Es gibt vier Gründe, die für eine Versicherungspflicht der Selbstständigen in der gesetzlichen Rentenversicherung sprechen:

- die Schutzbedürftigkeit der Selbstständigen,
- der Aspekt der Stabilisierung des Beitragszahlerkreises der Rentenversicherung,
- der Gesichtspunkt der Vorsorgepflicht und
- der Gesichtspunkt der umfassenden Solidarität, der eine Beteiligung aller Einkommen und Einkommensbezieher an der Bewältigung der wachsenden Alterslast erfordert.

Es mag sein, dass keiner dieser vier Gründe für sich allein ausreicht, die Notwendigkeit einer allgemeinen Versicherungspflicht aller Selbstständigen zwingend zu begründen. Aber im Zusammenwirken sind sie doch stark genug, einen solchen Schritt zu rechtfertigen.

Bei der Schutzbedürftigkeit geht es um die fehlenden Möglichkeiten der Selbstständigen, auf eigene Verantwortung für das Alter vorzusorgen. Zweifellos ist ein Teil der Selbstständigen in diesem Sinne schutzbedürftig, ein anderer Teil hingegen keineswegs. Diesem Tatbestand versucht der Gesetzgeber schon seit Jahrzehnten dadurch Rechnung zu tragen, dass nicht alle Selbstständigen versicherungspflichtig gemacht wurden, sondern nur einzelne Teilgruppen, bei denen die Annahme der Schutzbedürftigkeit als begründet erscheint. Gerade unter dem Aspekt der Schutzbedürftigkeit gibt es aber mit Sicherheit Handlungsbedarf, vor allem bei den »Solo-Selbstständigen«, deren Betrieb so klein ist, dass sie keine Arbeitnehmerinnen oder Arbeitnehmer beschäftigen (vgl. Schulze Buschoff 2016; Brenke/Beznoska 2016).

Es ist aber noch ein weiterer Gesichtspunkt zu bedenken: Wenn die Versicherungspflicht sich nach der Schutzbedürftigkeit richten soll, dann darf dies eigentlich nicht nur für Selbstständige, sondern müsste auch für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gelten. Sie sind ebenfalls längst nicht alle in dem Sinne »schutzbedürftig«, dass sie prinzipiell nicht in der Lage wären,

vorzusorgen; die Reformen der 2000er Jahre beruhten ja gerade auf der Prämisse, dass dies der Fall sei. Wenn gleiches Recht für alle gelten soll, dann müsste man beide Gruppen – sowohl die abhängig Beschäftigten als auch die Selbstständigen – eingeschränkt, sprich nur bis zu einer bestimmten Einkommenshöhe, versicherungspflichtig machen. Eine solche Lösung wäre aber angesichts der historischen Fakten völlig unmöglich, denn der gesetzlichen Rentenversicherung die besserverdienenden Beitragszahler wegzunehmen, hieße ihren finanziellen Zusammenbruch zu riskieren. Also sollten im Sinne der Gleichbehandlung sowohl abhängig Beschäftigte als auch Selbstständige uneingeschränkt versicherungspflichtig sein.

Die Stabilisierung des Beitragszahlerkreises ist ein besonders wichtiger Punkt, denn es besteht die Befürchtung, dass in immer größer werden Bereichen der Wirtschaft die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung durch neue Arbeitsformen, unter anderem auch selbstständige Tätigkeit, ersetzt wird. Sollte dies weiterhin der Fall sein, dann würde die Beitragszahlerbasis der gesetzlichen Rentenversicherung immer schmaler, sodass dem System die finanzielle Grundlage entzogen würde. Seit Jahren wird deshalb eine breite Diskussion zur »Erosion des → Normalarbeitsverhältnisses« geführt. In der Tat erfüllen derzeit nur noch etwas mehr als 60 % der Beschäftigungsverhältnisse die klassischen Kriterien der »Normalität«, während es in der ersten Hälfte der 1990er Jahre noch mehr als 80 % waren (Seifert 2017, S. 7).²⁸ Der größere Teil der »atypisch Beschäftigten« besteht allerdings aus Teilzeitbeschäftigten, befristet Beschäftigten und Leiharbeitnehmern, die in der gesetzlichen Rentenversicherung pflichtversichert sind; insofern bedeutet der Rückgang des Normalarbeitsverhältnisses nicht unbedingt eine Gefahr für die Alterssicherung, auch wenn er in anderer Hinsicht durchaus schädliche soziale Folgen haben mag.

Das größte Problem für die Stabilität der Beitragszahlerbasis der Rentenversicherung ist eindeutig die geringfügige Beschäftigung mit etwa 23 % der Beschäftigten (ebd.); die Selbstständigkeit spielt bei der Erosion des Normalarbeitsverhältnisses dagegen nur eine geringere Rolle. Zwar ist der Anteil der Selbstständigen an den Erwerbstätigen heute höher als er Anfang der 1990er Jahre gewesen ist, aber der starke Trend zur selbstständigen Erwerbstätigkeit, der bis Mitte der 2000er Jahre zu beobachten war, ist inzwischen wegen der besseren Lage auf dem Arbeitsmarkt für abhängig Beschäftigte wieder leicht rückläufig. Besonders dynamisch ist die Entwicklung der Zahl der Solo-Selbstständigen verlaufen; aber auch hier ist der starke Trend vorerst gebremst.²⁹

Während also vor wenigen Jahren eine gewisse Alarmstimmung wegen der befürchteten Erosion des sozialversicherungspflichtigen Beschäfti-

gungsverhältnisses herrschte, scheint vorerst eher Entwarnung angebracht zu sein. Allerdings spricht viel für die Vermutung, dass es nach wie vor einen generellen Trend zur Selbstständigkeit und besonders zur Solo-Selbstständigkeit gibt, der lediglich durch die derzeit ausgesprochen günstige allgemeine Arbeitsmarktsituation überlagert wird: Manche Arbeitssuchende haben sich in den vergangenen Jahren notgedrungen selbstständig gemacht, weil sie keine Anstellung finden konnten. Auch wenn diese durch Arbeitslosigkeit erzwungene »unfreiwillige« Selbstständigkeit jetzt zurückgegangen ist, bleiben die strukturellen Gründe für die Zunahme der Selbstständigkeit bestehen. Diese haben etwas mit den Bedingungen in den expandierenden Dienstleistungsbereichen – Gesundheit, Kultur und unternehmensnahe Dienstleistungen – zu tun, in denen Selbstständigkeit und besonders Solo-Selbstständigkeit besonders stark vertreten sind.

Überall wo hohe individuelle Qualifikation, hohes Innovationstempo, hohe Flexibilitätsanforderungen, stark differenzierte und wechselnde Nachfrage und geringe Möglichkeiten zur Standardisierung und Zentralisierung zusammentreffen und zugleich der Kapitalbedarf begrenzt ist, ist Selbstständigkeit mit Wettbewerbs- und Kostenvorteilen gegenüber der Beschäftigung von fest angestellten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern verbunden und wird entsprechend zunehmend genutzt. Da genau die Sektoren, in denen diese Bedingungen bestehen, auch in Zukunft besonders stark expandieren, sollte man damit rechnen, dass sich dieser Trend fortsetzt (Schulze Buschoff 2016, S. 2).

Eine starke Begründung für die generelle Rentenversicherungspflicht aller Selbstständigen ergibt sich daraus, dass dem gesetzlichen Anspruch aller Bürgerinnen und Bürger auf → Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung eine gesetzliche Verpflichtung aller Erwerbstätigen zur Vorsorge entsprechen muss. Dies gilt auch für die Selbstständigen, zumal wenn sie einem hohen Einkommensrisiko ausgesetzt sind. Allerdings lässt sich auf diese Weise nur eine Mindestversicherungspflicht rechtfertigen, die nur so weit reicht, bis eine armutssichernde Rente aufgebaut ist. Eine solche Überlegung liegt der Regelung der Versicherungspflicht der Handwerker zugrunde; diese können sich nach 18 Jahren von der Pflichtversicherung befreien lassen.

Der letztlich entscheidende Gesichtspunkt, der für die Einbeziehung der Selbstständigen in die gesetzliche Rentenversicherung spricht, ist der der umfassenden Solidarität. Es geht darum, dass das herkömmliche Alterssicherungssystem auf Dauer nur überleben kann, wenn die Finanzierung auf eine breitere Grundlage gestellt wird. Dass, vorausgesetzt dieser Grundsatz wird akzeptiert, dafür auch die Selbstständigen einbezogen werden müs-

sen, versteht sich von selbst. Dieses Thema wird im Unterkapitel 6.4 zur Sprache kommen.

Die Rentenversicherungspflicht der Selbstständigen wird häufig gefordert, ohne dass man mit der notwendigen Sorgfalt auf die Probleme eingeht, die mit der Umsetzung zwangsläufig verbunden sind. Dies gilt auch für das »Gesamtkonzept zur Alterssicherung« der früheren Bundesministerin Andrea Nahles (vgl. Unterkapitel 5.8). Es geht vor allem um zwei Probleme:

- Wie kann in der Verwaltungspraxis sichergestellt werden, dass die versicherungspflichtigen Selbstständigen tatsächlich zur Beitragszahlung herangezogen werden?
- Wie sollen die Selbstständigen, namentlich diejenigen mit niedrigem Einkommen, in der Lage sein, den hohen Gesamtbeitrag, also einschließlich des fehlenden »Arbeitgeberbeitrags«, zu verkraften?

Das praktische Problem der Erfassung und des Beitragseinzugs existiert bereits heute; es wird nur ignoriert und bleibt daher ungelöst. Das sieht man daran, dass es Gruppen von Selbstständigen gibt, die zwar dem Gesetz nach versicherungspflichtig sind, in der Realität aber so gut wie nie Beiträge zahlen. Dazu gehören z. B. die selbstständigen Lehrer (z. B. Musiklehrer) und die »arbeitnehmerähnlichen Selbstständigen«, die keine Arbeitnehmer beschäftigen und »auf Dauer und im Wesentlichen nur für einen Auftraggeber tätig« sind. In diesen Fällen läuft die Versicherungspflicht ins Leere, weil es keine Instanz gibt, die – vergleichbar den Arbeitgebern bei der Versicherungspflicht der abhängig Beschäftigten – dazu verpflichtet ist, die versicherungspflichtigen Personen bei den zuständigen Stellen zu melden und die Beiträge abzuführen; die Träger der gesetzlichen Rentenversicherung erfahren überhaupt nichts von der Existenz dieser Selbstständigen und wissen nicht, dass diese ihnen Beiträge schulden.

Aus dieser Problembeschreibung ergibt sich zwar noch nicht die Lösung, aber doch die Richtung, in der nach der Lösung gesucht werden muss:

- Die einzige amtliche Stelle, die von der selbstständigen Tätigkeit Kenntnis erhält, ist die Steuerverwaltung. Weil die Finanzämter immer involviert sind, wenn Steuerpflichtige Einkünfte aus Gewerbebetrieb oder selbstständiger Arbeit deklarieren, sind sie auch in der Lage, die versicherungspflichtigen Selbstständigen an die Rentenversicherungsträger zu melden.
- Die Aufgabe der Finanzämter muss sich auf die Meldung beschränken; die rechtliche Beurteilung und die Entscheidung über die Versicherungspflicht muss Sache der Rentenversicherungsträger sein.
- Voraussetzung für das Funktionieren dieses Wegs ist, dass die Versicherungspflicht ausnahmslos für alle Selbstständigen gilt, d. h., sie muss an der

bloßen selbstständigen Tätigkeit als solcher anknüpfen und unabhängig von der Art dieser Tätigkeit oder dem Wirtschaftszeitig definiert sein. Jede Differenzierung ermöglicht Ausweich- und Umgehungsmöglichkeiten. Noch schwerer ist das Problem des fehlenden »Arbeitgeberbeitrags« zu lösen. Es dürfte feststehen, dass es für einen erheblichen Teil der Selbstständigen sehr schwierig, wenn nicht unmöglich wäre, eine Beitragslast zu tragen, die derzeit bei 18,6% des Bruttoeinkommens liegt und langfristig bis in den Bereich von 25 % steigen könnte. Schulze Buschoff (2016, S. 3 ff.) hat folgende Varianten zur Diskussion gestellt:

- »Auftraggeberabgabe«: Jeder Selbstständige stellt seinen Kunden 50% des Rentenversicherungsbeitrags, der auf einen Auftrag entfällt, in Rechnung. Ein solches System kann aber nur eingeschränkt funktionieren, denn in dem Augenblick, in dem der Selbstständige die Rechnung schreibt, kann er die Höhe seines Gewinnes und damit seines Rentenversicherungsbeitrags noch gar nicht kennen. Außerdem würde eine solche Auftraggeberabgabe auf den Widerstand der Betroffenen stoßen; sie würde mit Ausweichen in die Schwarzarbeit oder der Manipulation von Rechnungen beantwortet.
- Zuschüsse aus Bundesmitteln: Diese Lösung wurde in der österreichischen Pensionsversicherung bei Einführung der Versicherungspflicht aller Selbstständigen im Jahr 1978 gewählt. Während der Beitragssatz für abhängig Beschäftigte bei 22,8% liegt, zahlen Selbstständige 18,5%. Die Differenz, immerhin fast ein Viertel der Beiträge; wird der Pensionsversicherung als »Partnerleistung des Bundes« erstattet. Die österreichische Lösung arbeitet offenbar zur allgemeinen Zufriedenheit, aber sie hat ein kaum widerlegbares Gerechtigkeitsargument gegen sich, nämlich dass die Selbstständigen eine Sondersubvention erhalten und insofern gegenüber den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern bevorzugt werden.
- Ermäßigter Beitrag: Das bedeutet, dass die Selbstständigen niedrigere Beiträge zahlen müssen, als es eigentlich ihrem Einkommen entspricht. Das verschafft zwar in der Erwerbsphase eine wirtschaftliche Erleichterung, wird aber später in vielen Fällen unzureichende Renten zur Folge haben. Damit würde der Zweck der Versicherungspflicht der Selbstständigen verfehlt, es sei denn die Ermäßigung würde irgendwie beschränkt, z. B. auf die ersten Berufsjahre. Auf die Dauer bleibt es aber bei dem Dilemma, dass entweder die Beiträge für viele Selbstständige zu hoch oder die Renten zu niedrig sind.

Keine dieser Varianten ist wirklich befriedigend, wie auch Schulze Buschoff selbst (2016, S. 5) einräumt. Es gibt aber im Prinzip zwei Lösungsmöglichkeiten:

- Im Rahmen des heutigen → berufsständischen Rentensystems ist eine Versicherungspflicht der Selbstständigen dann möglich, wenn die Gesamtheit der Selbstständigen den fehlenden »Arbeitgeberbeitrag« durch eine kollektive Umlage aufbringt und sich alle Selbstständigen ihrem Einkommen entsprechend an dieser Umlage beteiligen. Die reicheren Selbstständigen würden also für die ärmeren eintreten. Realisierbar wäre eine solche Umlage aller Selbstständigen, wenn – aber auch nur wenn – es möglich ist, die Durchführung der Steuerverwaltung zu übertragen. Die kollektive Umlage der Selbstständigen könnte dann durch einen Steuerzuschlag auf die Summe aller positiven Einkünfte aus Gewerbebetrieb sowie aus selbstständiger Arbeit³⁰ aufgebracht werden, wobei es keine Rolle spielt, ob diese Einkünfte im Einzelfall die → Beitragsbemessungsgrenze übersteigen oder nicht. Diesen Steuerzuschlag würden die Finanzämter einbehalten und an die Rentenversicherungsträger überweisen. Die individuellen Rentenversicherungsbeiträge der Selbstständigen wären wie die Arbeitnehmerbeiträge zu berechnen, also mit der Hälfte des Beitragssatzes und nur bis zur Beitragsbemessungsgrenze.
- Wenn das heutige berufsständische Rentensystem zu einem umfassenden und solidarischen Alterssicherungssystem ausgebaut wird, an dem sich alle Einkommensbezieher und -bezieherinnen entsprechend ihrer Leistungskraft beteiligen und alle Einkommensarten gleichermaßen herangezogen werden, dann kann auch das Problem des fehlenden »Arbeitgeberbeitrags« der Selbstständigen gelöst werden. Solche Modelle werden in Unterkapitel 6.4 zur Diskussion gestellt; gemeinsam ist ihnen, dass sie alle mehr oder weniger eine Korrektur des traditionellen → Äquivalenzprinzips erforderlich machen.

6.3.2 Einbeziehung der Beamten in die gesetzliche Rentenversicherung

Die Einbeziehung der Beamten in die gesetzliche Rentenversicherung wäre zwar mit vielen juristischen und organisatorischen Detailproblemen verbunden, aber sie ist letztlich nur eine Frage des politischen Reformwillens. Denn mit den entsprechenden Übergangsvorschriften kann sie sogar bei vollem Bestandsschutz für die Betroffenen und ohne fiskalische Mehrbelastungen für den Gesamtstaat organisiert werden.

Weitgehend unbestritten ist allerdings in der Rechtswissenschaft, dass zu diesem Zweck Artikel 33 Absatz 5 des Grundgesetzes geändert werden müsste, der vorschreibt, dass die Regelung des öffentlichen Dienstes »unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums« zu erfolgen hat. Diese Verfassungsnorm wird seit jeher dazu benutzt, jede

Diskussion über die Einbeziehung der Beamten in die gesetzliche Rentenversicherung im Keim zu ersticken, aber sie weist eher darauf hin, dass das Grundgesetz in dieser Hinsicht dringend modernisiert werden muss. Jede umfassende Reform des Alterssicherungssystems erfordert ohnehin einen breiten gesellschaftlichen Konsens, und ein solcher Konsens – falls er gefunden wird – dürfte auch eine Änderung des Grundgesetzes ermöglichen. Man muss bedenken, dass Grundgesetz seit 1949 rd. 60-mal geändert worden ist und dass eine dauerhafte Stabilisierung der Alterssicherung einen solchen Schritt wohl rechtfertigen würde.

6.3.2.1 Der Grundsatz des gleichen Sozialrechts für alle

Als Erstes muss die Frage beantwortet werden, warum es überhaupt notwendig oder sinnvoll ist, die Beamten in die gesetzliche Rentenversicherung einzubeziehen, wenn dadurch wegen des erforderlichen Bestandsschutzes – kurz- und mittelfristig – keine entscheidenden Einsparungen erzielt werden. Die Antwort lautet, dass die Gleichheit des Sozialrechts für alle Bürgerinnen und Bürger als solche ein hoher Wert ist. Streng genommen verstößt es gegen die Grundsätze des demokratischen Rechtsstaats, wenn Personen bei gleichen Tatbeständen – also bei gleicher sozialer Problemlage und bei gleichem Finanzierungsbeitrag zum Sozialsystem – ohne sachlichen Grund vom Sozialrecht ungleich behandelt werden. Deshalb wird die Erneuerung des Generationenvertrags auch ganz wesentlich davon abhängen, ob es gelingt, die Beamten in die gesetzliche Rentenversicherung einzubeziehen. Man sollte jedenfalls nicht erwarten, dass das Alterssicherungssystem unter dem Druck einer wachsenden Alterslast eine Chance haben könnte, als fair akzeptiert zu werden, solange es bei der überkommenen Beamtenversorgung mitsamt ihren besonderen Begünstigungen bleibt.

Bedauerlicherweise wird die öffentliche Debatte über die »Privilegien« der Beamtenversorgung viel zu sehr unter dem Blickwinkel geführt, dass man den Beamten ihre Altersversorgungsbezüge missgönnt oder neidet. In Wirklichkeit kommt aber es überhaupt nicht darauf an, ob die Beamtenpensionen höher oder niedriger sind als die Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung; beide sind nämlich in der Regel nicht direkt vergleichbar, weil sich die Einkommen, die Tätigkeiten und die Qualifikationsmerkmale der Beamten von denen der übrigen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer unterscheiden. Ausschlaggebend sind nicht die Höhe der Bezüge und auch nicht die Höhe der Finanzierungsbeiträge oder der Nettoeinkommen, sondern die Regeln, nach denen verfahren wird. Kaum jemand kritisiert, dass die Altersversorgung einer Staatsanwältin

oder eines Universitätsprofessors höher ist als die eines Lastwagenfahrers oder einer Kellnerin; in der Gesellschaft besteht vielmehr durchaus Konsens, diese Unterschiede als Ausdruck von → Leistungsgerechtigkeit – was auch immer darunter zu verstehen sein mag – zu akzeptieren. Aber solche Unterschiede sind nur hinzunehmen, wenn nach gleichen und fairen Regeln verfahren wird. Es kommt also auf die Gleichheit der Regeln an, nicht auf die Gleichheit der Ergebnisse. Genau die Gleichheit der Regeln ist aber im Verhältnis zwischen den Versicherten der gesetzlichen Rentenversicherung und den Beamten und Beamtinnen verletzt.

Demnach besteht die Reformaufgabe darin, gleiche Regeln der Altersversorgung für alle zu definieren. Dies bedeutet keineswegs, dass die in der Vergangenheit erworbenen Anwartschaften der Beamten annulliert werden; es genügt, dass künftig keine neuen beamtenrechtlichen Anwartschaften entstehen. Dass der Staat als Gesetzgeber alle gleich behandeln muss, hindert ihn zudem nicht, als Arbeitgeber seinen Beschäftigten eine großzügige betriebliche Altersversorgung zu garantieren, sie besser zu entlohnen als andere Arbeitgeber oder mit ihnen unkündbare Arbeitsverträge abzuschließen. Denn es nimmt auch niemand daran Anstoß, dass z. B. in der chemischen Industrie besser verdient wird als im Hotel- und Gaststättengewerbe.

An dieser Stelle ist eine wichtige Ergänzung notwendig: Nicht nur die Beamten sollten in die gesetzliche Rentenversicherung einbezogen werden, sondern auch alle politischen Mandatsträger, also Abgeordnete und Wahlbeamte. Auch diese Forderung hat nichts mit der Höhe der Diäten oder Gehälter zu tun, sondern es geht »nur« um das Prinzip, allerdings um ein in der Demokratie elementares Prinzip, nämlich die Gleichheit aller vor dem Gesetz.

6.3.2.2 Das Übergangsproblem bei der Einbeziehung der Beamten in die gesetzliche Rentenversicherung

Wenn die Beamten in die gesetzliche Rentenversicherung einbezogen werden, entstehen natürlich Übergangsprobleme. In der politischen Diskussion dient diese Tatsache in der Regel dazu, das Thema der Gesamtreform des Alterssicherungssystems vom Tisch zu wischen, ohne sich näher damit auseinanderzusetzen. In Wirklichkeit sind diese Probleme aber lösbar; es handelt sich nur um eine Frage des politischen Willens. Die Lösung der Übergangsprobleme, die mit Einbeziehung der Beamten in die gesetzliche Rentenversicherung verbunden sind, kann man sich – ungeachtet aller differenzierten Detailfragen – im Grundsatz folgendermaßen vorstellen:

- Die vor Inkrafttreten der Reform bereits laufenden Beamtenpensionen werden bis zum Ende ihrer Laufzeit nach dem bisherigen Recht weiter gezahlt.
- Ab einem bestimmten Stichtag werden alle aktiven Beamten und Beamtinnen in der gesetzlichen Rentenversicherung versicherungspflichtig. Der »Dienstherr« zahlt für sie den normalen Arbeitgeberbeitrag. Neue Anwartschaften in der Beamtenversorgung werden nicht mehr erworben.
- Die Beamten und Beamtinnen zahlen bis zur Beitragsbemessungsgrenze ihren Arbeitnehmerbeitrag zur Rentenversicherung; zum Ausgleich werden ihre Bruttogehälter erhöht, sodass ihr Nettoeinkommen insoweit unverändert bleibt.
- Die gesetzliche Rentenversicherung übernimmt ab dem Stichtag für alle Beamten und Beamtinnen, die neu in den Ruhestand eintreten, die gesamte Versorgungslast einschließlich derjenigen Ansprüche, die vor der Systemumstellung erworben worden sind.
- Die beamtenrechtlichen Anwartschaften werden ohne Berücksichtigung der → Beitragsbemessungsgrenze in → Entgeltpunkte umgerechnet; dies gewährleistet den Bestandsschutz für die erworbenen Pensionsansprüche. Soweit die daraus entstehenden Ausgaben die Rentenversicherungsbeiträge der Beamten übersteigen, werden sie den Rentenversicherungsträgern vom Staat erstattet.
- Für die Dienstzeiten nach dem Stichtag richtet der Staat für die Beamten eine betriebliche Pensionskasse ein, für welche die gleichen rechtlichen Rahmenbedingungen gelten wie in der Privatwirtschaft. Die Leistungen dieser Pensionskasse dienen der Aufstockung des Rentenniveaus sowie der Absicherung der über der → Beitragsbemessungsgrenze der gesetzlichen Rentenversicherung liegenden Gehaltsbestandteile der Beamten.

Ein solches Konzept kann in der Übergangszeit im Grundsatz kostenneutral für den Staat umgesetzt werden und wahrt den Besitzstand der Betroffenen.³¹ Die weitere Ausgestaltung der Altersversorgung der Beamten und Beamtinnen, sofern sie über das Recht der gesetzlichen Rentenversicherung hinausgeht, würde dann am besten Tarifverträgen oder tarifvertragsähnlichen Konstruktionen überlassen.

6.3.3 Berufsständische Versorgungswerke und Alterssicherung der Landwirte

Die → berufsständischen Versorgungswerke für die Angehörigen der sogenannten freien Berufe – Ärzte, Apotheker, Rechtsanwälte, Notare usw. – sind in den 1920er Jahren sozusagen aus der Not heraus entstanden, weil die

traditionelle private Vorsorge dieser Berufe zum Opfer der Inflation und der Finanzierung des Ersten Weltkriegs geworden war und die gesetzliche Rentenversicherung Selbstständigen den Zutritt verwehrte. Inzwischen haben sich die Versorgungswerke zu kleinen, aber feinen Sonderinstitutionen gewandelt, die ihren Mitgliedern eine deutlich höhere Beitragsrendite als die gesetzliche Rentenversicherung bieten können. Das können sie nur, weil die Versorgungswerke einen deutlich niedrigeren → Rentnerquotienten aufweisen als die gesetzliche Rentenversicherung, was daran liegt, dass der Anteil dieser Berufsgruppen an den Erwerbstätigen insgesamt wächst. Das Geheimnis der besseren Rendite besteht also in der Möglichkeit, sich aus der allgemeinen Solidarität der gesetzlichen Rentenversicherung ausklinken zu können.

Die Vorgeschichte der berufsständischen Versorgungswerke erklärt zwar ihre heutige Sonderstellung, kann sie aber auf Dauer nicht mehr legitimieren. Langfristig kann das Alterssicherungssystem insgesamt nur dann aufrechterhalten werden, wenn die ständig wachsende Alterslast gleichmäßig auf die Gesamtgesellschaft verteilt wird. Deshalb muss für die Angehörigen der freien Berufe das Gleiche gelten wie für die Beamten, nämlich dass sie sich mit gleichen Rechten und Pflichten wie alle anderen am allgemeinen Rentensystem zu beteiligen haben.

Die Einbeziehung der berufsständischen Versorgung in die gesetzliche Rentenversicherung kann man sich wie folgt vorstellen:

1. Die bereits laufenden Renten aus den Versorgungswerken werden nach altem Recht fortgeführt.
2. Ab einem bestimmten Stichtag werden die Angehörigen der freien Berufe wie alle Selbstständigen in der gesetzlichen Rentenversicherung pflichtversichert. In den Versorgungswerken werden keine neue Anwartschaften mehr begründet.
3. Für diejenigen Mitglieder der Versorgungswerke, die nach dem Stichtag rentenberechtigt werden, übernimmt die gesetzliche Rentenversicherung rückwirkend die gesamte Versorgungslast. Zu diesem Zweck werden die in den Versorgungswerken erworbenen Anwartschaften ohne Berücksichtigung der Beitragsbemessungsgrenze in → Entgeltpunkte umgerechnet. Die daraus entstehenden Ausgaben werden der Rentenversicherung von den Versorgungswerken erstattet.
4. Die Versorgungswerke bleiben zunächst weiter bestehen. Zur Finanzierung der weiter laufenden Altrenten sowie zur Finanzierung der Erstattungsansprüche der Rentenversicherung erheben sie von ihren Mitgliedern die dafür erforderlichen Beiträge und setzen ihr noch vorhandenes Vermögen ein.

5. Wenn das Vermögen aufgebraucht ist, werden die Versorgungswerke in die gesetzliche Rentenversicherung eingegliedert, die dann auch ein etwa noch bestehendes Defizit übernimmt.

Die → Alterssicherung der Landwirte ist heute bereits nahezu vollständig der gesetzliche Rentenversicherung angeglichen. Der Unterschied besteht darin, dass die landwirtschaftlichen Alterskassen kein einkommensbezogenen Beiträge, sondern Einheitsbeiträge erheben, was zu einer für alle Landwirte gleichen Altersrente führt, wobei das Verhältnis von Beitrag und Rente weitgehend dem der gesetzlichen Rentenversicherung entspricht, wenn man berücksichtigt, dass aus den Beiträgen der Landwirte auch Beitragszuschüsse für Landwirte mit niedrigen Einkommen finanziert werden, die in der gesetzlichen Rentenversicherung nicht vorgesehen sind. In einigen wenigen Schritten kann die vollständige Gleichstellung erreicht werden. Im Übrigen kann die Alterssicherung der Landwirte als Sonderinstitution innerhalb der gesetzlichen Rentenversicherung erhalten bleiben.

6.4 Ideen zur Umgestaltung des Gesamtsystems

Es ist ein weit verbreiteter Irrtum, dass alle Probleme der Alterssicherung gelöst wären, wenn nur die Beamten und die Selbstständigen in die gesetzliche Rentenversicherung einbezogen wären. Denn den zusätzlichen Beitragszahlerinnen und Beitragszahlern würden nach einigen Jahrzehnten entsprechend mehr Rentenberechtigte folgen und die wachsende → Alterslast würde sich zeitversetzt wieder voll bemerkbar machen. Das Altersarmutsproblem würde nicht verschwinden und auch die Alterssicherung der Frauen wäre dadurch noch nicht auf eine tragfähige Grundlage gestellt.

Ein Alterssicherungssystem, das den Zukunftsaufgaben gewachsen ist, muss in drei wesentlichen Punkten über die heutige gesetzliche Rentenversicherung hinausgehen:

1. Sie muss eine Versicherung aller Erwerbstätigen oder der gesamten Bevölkerung, nicht nur der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sein.
2. Alle Einkommensarten, also nicht nur Löhne und Gehälter, müssen zur Beitragszahlung herangezogen werden, und zwar auch hohe und höchste Einkommen, um auf diese Weise das herkömmliche → Äquivalenzprinzip durch Elemente der Solidarität zu ergänzen.
3. Allen Bürgerinnen und Bürger muss unabhängig von ihrem Status im Erwerbsleben und unabhängig von ihrer Beitragsleistung ein Rechtsanspruch auf eine armutsfeste Rente zustehen, die in ihrer Höhe zuverlässig kalkulierbar ist und die sie von bedarfsorientierten Leistun-

gen unabhängig macht, bei denen sonstiges Einkommen angerechnet wird.

Zur Erneuerung des Generationenvertrags bedarf es dementsprechend über die Einbeziehung aller Erwerbstätigen hinaus der Umgestaltung des traditionellen Rentensystems. Allerdings haben es die professionellen Sozialpolitiker aus Parlamenten, Ministerien, Verbänden, Sozialversicherungsträgern und die mit ihnen verbundenen Wissenschaftler kaum für notwendig befunden, sich ernsthaft mit der Frage einer Systemreform der Alterssicherung auseinanderzusetzen. Solche Überlegungen blieben Außenseitern vorbehalten.

Im Folgenden werden zunächst zwei Diskussionsbeiträge zu diesem Thema vorgestellt:

- das »universelle Alterssicherungssystem« von Volker Meinhardt vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) und einigen seiner Mitstreiter (Meinhardt u. a. 2002, Meinhardt/Grabka 2009, Meinhardt 2014) sowie
- das Rentenmodell der katholischen Verbände (Katholische Verbände 2013, Werding u. a. 2007, Schneider-Adams/Zenker 2010).

Anschließend werden zwei weitere Ideen kurz skizziert:

- die Weiterführung des Modells der katholischen Verbände zu einem voll ausgebauten Zweistufensystem und
- die Einführung einer beitragsfinanzierten ergänzenden Mindestrente.

6.4.1 Das »universelle Alterssicherungssystem«

Dieses Modell, das in den letzten Jahren immer wieder von Volker Meinhardt u. a. in die Diskussion gebracht worden ist, geht auf eine Gruppe von Wirtschaftswissenschaftlern der Universität Frankfurt am Main zurück, die bereits zu Beginn der 1980er Jahre das Modell eines »voll eigenständigen Systems der Alterssicherung der Frauen« entwickelt haben (Krupp u. a. 1981). Ihr Modell fußte auf zwei Grundgedanken:

- Zum einen sollte die Alterssicherung vom abhängigen Beschäftigungsverhältnis abgelöst werden; alle Bürgerinnen und Bürger sollten eigenständig rentenversicherungspflichtig werden.
- Zum anderen sollte ein Mindestbeitrag für alle – auch für Nichterwerbstätige – eingeführt werden; dadurch soll garantiert werden, dass alle mindestens über eine Rente in Höhe des → Existenzminimums verfügen. Die Beiträge für verheiratete Nichterwerbstätige sollten von den Ehegatten aufgebracht werden; gegebenenfalls sollten sie aus Steuermitteln subventioniert werden.

Durch diese Konstruktion soll dann auch die Notwendigkeit der abgeleiteten Hinterbliebenenrenten entfallen; inspiriert ist das Modell des »universellen Alterssicherungssystems« vom Rentensystem der Schweiz.³² Zu Beginn der 2000er Jahre wurden Elemente dieses Modells von der Industriegesellschaft Bauen-Agrar-Umwelt aufgegriffen und der Rentenreform der rot-grünen Bundesregierung als Alternative gegenübergestellt (Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt 2000).

Aus den letzten Veröffentlichungen von Meinhardt u. a. (Meinhardt/Grabka 2009, Meinhardt 2014) lassen sich unter Rückgriff auf frühere Konzepte (Meinhardt u. a. 2002) folgende zentrale Vorschläge herausarbeiten.³³

1. Die gesamte Wohnbevölkerung soll rentenversicherungspflichtig werden. Die Versicherungspflicht soll 50 Jahre vor Erreichung der → Regelaltersgrenze einsetzen (läge diese bei Vollendung des 67. Lebensjahres, dann würde die Versicherungspflicht demnach mit dem 17. Geburtstag beginnen).
2. Die Versicherungspflicht soll unabhängig vom Erwerbsstatus und vom Einkommen gelten, also auch für Nichterwerbstätige.
3. Alle Einwohner und Einwohnerinnen müssen wenigstens einen Mindestbeitrag entrichten, welcher 60% des Durchschnittslohns entspricht (346,91 Euro nach Stand von 2017, bei abhängig Beschäftigten je 173,76 für Arbeitnehmer und Arbeitgeber).
4. Beitragspflichtig sind alle Einkommen, und zwar nicht nur Erwerbs-, sondern auch Vermögenseinkommen; hier dient offensichtlich das Rentensystem der Schweiz als Vorbild.
5. Aus dem Mindestbeitrag resultiert nach 50 Jahren eine Mindestrente aus 30 → Entgeltpunkten, was 930,90 Euro nach dem Stand von 2017 ergeben würde; dies wären 828,97 Euro netto und würde rd. 93% der Armutsschwelle einer alleinstehenden Person entsprechen.
6. Die Beitragsbemessungsgrenze wird aufgehoben, alle Einkommen – also nicht nur Erwerbs-, sondern auch Vermögenseinkünfte – sind in voller Höhe beitragspflichtig.
7. Obwohl alle Einkommen unbegrenzt mit Beiträgen belastet werden, sollen die Entgeltpunkte jenseits 150% der → Standardrente (2094,53 Euro brutto für 2017) nur noch begrenzt, d. h. nach einer degressiven Formel, angerechnet werden. Die näheren Modalitäten dieser degressiven → Rentenformel werden nicht erläutert, aber es ist anzunehmen, dass aus sehr hohen Beiträgen nur verhältnismäßig geringe Rentenansprüche entstehen sollen.

Diese Konstruktion soll im Ergebnis die zentralen Zukunftsprobleme der Alterssicherung lösen:

- Auch die Bezieherinnen und Bezieher von Vermögenseinkommen und sehr hohen Arbeitseinkommen tragen zur Finanzierung der Renten bei, ohne dafür die der heutigen Rentenformel entsprechende volle Gegenleistung zu erhalten. Dadurch entstehen unter dem Strich Mehreinnahmen, die das Rentensystem finanziell entlasten; in der Publikation von 2009 (Meinhardt/Grabka 2009, S. 18) wird für den Endzustand von einer Senkung des Beitragssatzes um vier bis fünf Prozentpunkten gesprochen.
- Der Mindestbeitrag garantiert allen Bürgerinnen und Bürgern eine Mindestrente, durch die Altersarmut zuverlässig ausgeschlossen wird.
- Im Hinblick auf die Einführung der Mindestrente sollen langfristig die Hinterbliebenenrenten entfallen; für die Übergangsfrist sind Bestandsschutzregelungen vorgesehen.
- Die lückenlose Beitragspflicht der Gesamtbevölkerung stabilisiert die Beitragszahlerbasis der Rentenversicherung; wenn nämlich alle unabhängig von ihrem Erwerbsstatus versicherungspflichtig sind, kann niemand mehr durch Ausweichen in untypische Beschäftigungsformen, wie Scheinselbstständigkeit, Geringfügigkeit oder Werkverträge, der Beitragszahlung entgehen.

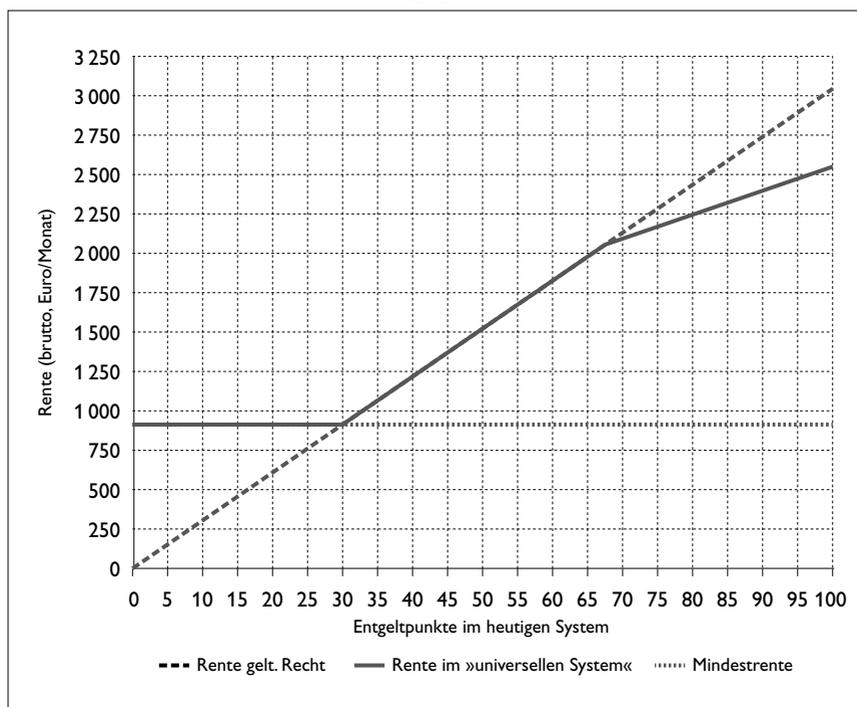
Das »universelle Alterssicherungssystem« soll die Idee der Mindestrente mit dem traditionellen → Äquivalenzprinzip der deutschen Rentenversicherung verbinden. Beides ist allerdings nur schwer vereinbar, und es kann daher nicht verwundern, dass dies nicht ganz ohne systematische Brüche gelingen kann. Das größte Problem ist, dass bei Weitem nicht alle einen solch hohen Mindestbeitrag – immerhin 347 Euro (für 2017 berechnet) – aus eigenem Einkommen aufbringen können. Hier handelt es sich im Wesentlichen um Nichterwerbstätige, um Teilzeitbeschäftigte und um gering entlohnte Vollzeitbeschäftigte; wer nur den gesetzlichen Mindestlohn erhält, kann den so definierten Mindestbeitrag in der Regel nicht erreichen.³⁴

Um dieses Problem zu lösen, greifen die Verfechter des »universellen Alterssicherungssystems« zu einer Hilfskonstruktion:

- Bei zu niedrigem oder fehlendem eigenem Einkommen soll der Beitrag aus Mitteln der Allgemeinheit aufgestockt werden.
- Diese Aufstockung soll aber nicht aktuell, d. h. bei Fälligkeit des Beitrags erfolgen, sondern erst nachträglich im späteren Rentenfall.
- Dies soll dadurch geschehen, dass die individuell erworbenen → Entgeltpunkte auf den Wert 0,6 – also 60 % des Durchschnittslohns entsprechend – angehoben werden, und zwar soweit dies erforderlich ist, damit insgesamt 30 Entgeltpunkte erreicht werden (dies wären 930,90 Euro im Jahr 2017 gewesen).

Durch diese Konstruktion mutiert das »universelle Alterssicherungssystem« für viele Niedrigverdiener und für Nichterwerbstätige unter der Hand von einem Mindestbeitragsmodell zum Konzept einer → subsidiären Mindestrente. Statt durch Mindestbeiträge Mindestrenten für alle aufzubauen, werden die Rentenansprüche des geltenden Systems aus Mitteln der Beitragszahler auf die Mindesthöhe (930,90 Euro nach dem Stand von 2017) aufgefüllt. Abbildung 15 illustriert die Funktionsweise des »universellen Alterssicherungssystems«:

Abb. 15: »Universelles Alterssicherungssystem«



Eigene Darstellung, berechnet mit dem → Aktuellen Rentenwert von 2017

Die große, beim Schnittpunkt von x- und y-Achse beginnende gestrichelte Diagonale bezeichnet den Rentenanspruch im heutigen System. Die durchgezogene Linie mit den beiden Knicken bei 30 und bei 67,5 Entgeltpunkten stellt den Rentenanspruch nach dem »universellen Alterssicherungssystem« dar. Im mittleren Bereich ergeben sich keine Änderungen

gen gegenüber dem geltenden Recht, wohl aber bei niedrigen und hohen Rentenansprüchen:

- Werden nach heutigem Recht weniger als 30 Entgeltpunkte erreicht, so wird der Rentenanspruch bis auf die Mindestrente von 930,90 Euro aufgefüllt.
- Wenn nach heutigem Recht mehr als 67,5 Entgeltpunkte vorhanden sind (150% der Standardrente), dann zählen die übersteigenden Entgeltpunkte nicht mehr voll, sondern nur noch zu 50%³⁵.

Abbildung 15 veranschaulicht zwei Probleme, die mit dem »universellen Alterssicherungssystem« verbunden sind:

- Für diejenigen, die weniger als 30 Entgeltpunkte erworben haben, entsteht aus zusätzlichen Beiträgen im »universellen Alterssicherungssystem« keine zusätzliche Rente, es sei denn, dass dadurch die 30-Entgeltpunkte-Schwelle überschritten wird. Das Prinzip der subsidiären Mindestrente hat insofern einen Schönheitsfehler: es kommt mit dem → Versicherungsprinzip und dem Grundsatz der → Äquivalenz in Konflikt und verstößt insofern auch gegen die → Leistungsgerechtigkeit. Dieses Problem entsteht, weil die ursprüngliche Leitidee des »universellen Alterssicherungssystems«, nämlich die beitragsfinanzierte Mindestsicherung nach Schweizer Vorbild, aufgegeben worden ist.
- Der Knick im oberen Bereich (jenseits von 67,5 Entgeltpunkten) signalisiert ebenfalls, dass das Versicherungsprinzip durchbrochen wird. Der zusätzliche Beitrag eines Versicherten, der bereits 70 Entgeltpunkte erworben hat, ist dann weniger wert als derjenige eines Versicherten mit nur 65 Entgeltpunkten.

Die begrenzte Anrechnung von erworbenen Entgeltpunkten im oberen Bereich gibt Anlass, auf ein besonderes Problem hinzuweisen, das von den Befürwortern des »universellen Alterssicherungssystems« nicht erwähnt wird: Die Beitragspflicht aller Bürgerinnen und Bürger und die Heranziehung aller Einkommensarten ohne Beitragsbemessungsgrenze bewirken zwangsläufig, dass in einem Rentensystem, das grundsätzlich immer noch auf dem Versicherungsprinzip beruht, in manchen Fällen auch extrem hohe Renten entstehen, die womöglich überhaupt nicht auf Arbeitseinkommen, sondern nur oder ganz überwiegend auf Vermögenseinkünften beruhen. Eigentlich ist das unsinnig, denn der Zweck der Alterssicherung besteht nicht darin, die Verzinsung von Vermögen zu gewährleisten, sondern alters- oder invaliditätsbedingt ausfallendes Arbeitseinkommen zu ersetzen und die Aufrechterhaltung des Lebensstandards zu ermöglichen. Solche Effekte kann man nur vermeiden, wenn man – trotz unbegrenzter Beitragspflicht – eine Höchstrente festlegt, die nicht überschritten wer-

den kann, z. B. bei 100 Entgeltpunkten. Dies würde aber den traditionellen Grundsätzen der gesetzlichen Rentenversicherung, in der es niemals eine Höchstrente gegeben hat, widersprechen.

An dieser Stelle zeigt sich das Grundsatzproblem des »universellen Alterssicherungssystems«: Es beruht auf der Idee, die bestehenden, vom Versicherungsprinzip geprägten Strukturen zwar beizubehalten, sie aber durch Elemente der solidarischen Umverteilung – Mindestrente, unbegrenzte Beitragspflicht und Begrenzung hoher Rentenansprüche – zu erweitern. Genau das ist aber ohne systematische Brüche, Konflikte mit dem Grundsatz der Leistungsgerechtigkeit und unlogische Effekte nicht möglich.

6.4.2 Das Zweistufenmodell der katholischen Verbände

Zu den nicht sehr zahlreichen Versuchen, Alternativen zum bestehenden Rentensystem zu entwickeln, haben auch die katholischen Verbände (Familienbund der Katholiken, Katholische Arbeitnehmerbewegung, Katholische Frauengemeinschaft Deutschlands, Katholische Landvolkbewegung und Kolpingwerk Deutschlands) mit einem gemeinsam entwickelten Rentenmodell beigetragen (Familienbund der Katholiken 2003, Katholische Verbände 2013). Der Ansatz ist ähnlich wie das »universelle Alterssicherungssystem« vom schweizerischen Rentensystem inspiriert, kommt diesem aber wesentlich näher. Wie in der Schweiz soll es eine Grund- oder Mindestrente geben, die auf breiter Basis unter Einbeziehung aller Einkommen und Einkommensbezieher finanziert wird. Damit wollen die Initiatoren nicht nur Altersarmut ausschließen, sondern auch die Arbeitseinkommen von Rentenversicherungsbeiträgen entlasten.

Der Kern ihres Modells besteht darin, das heutige Rentensystem durch ein zweistufiges Modell aus »Sockelrente« und »Arbeitnehmer-Pflichtversicherung« zu ersetzen. Mit der Zweistufigkeit können die Probleme umgangen werden, die beim »universellen Alterssicherungssystem« auftreten. Dort führt, wie in Unterkapitel 6.4.1 gezeigt wurde, der Versuch, in großem Stil Elemente der solidarischen Umverteilung in die gesetzliche Rentenversicherung einzubauen, zu Konflikten mit dem → Versicherungsprinzip, die nicht restlos gelöst werden können. Im zweistufigen System werden diese Konflikte gelöst, indem die Aufgaben der Versicherung und der solidarischen Umverteilung zwei getrennten, aber aufeinander aufbauenden Teilsystemen zugewiesen werden. Das Zweistufenmodell der katholischen Verbände besteht aus folgenden Elementen:

1. Eine »Sockelrente« soll für die gesamte Wohnbevölkerung das → Existenzminimum abdecken und unabhängig von der individuellen Erwerbs-

biografie gezahlt werden. Der Anspruch auf die Sockelrente soll allein durch die Zeit des Hauptwohnsitzes in Deutschland entstehen. Wer 50 Jahre seinen Hauptwohnsitz in Deutschland hatte, bekommt demnach die volle Sockelrente; Zeiten des Auslandsaufenthalts mindern den Anspruch anteilig.

Als Existenzminimum wurde für 2012 eine Leistung von 420 Euro als ausreichend angesehen; dabei sollten die Kosten von Wohnung und Heizung nicht eingerechnet werden (Katholische Verbände 2013, S. 7).

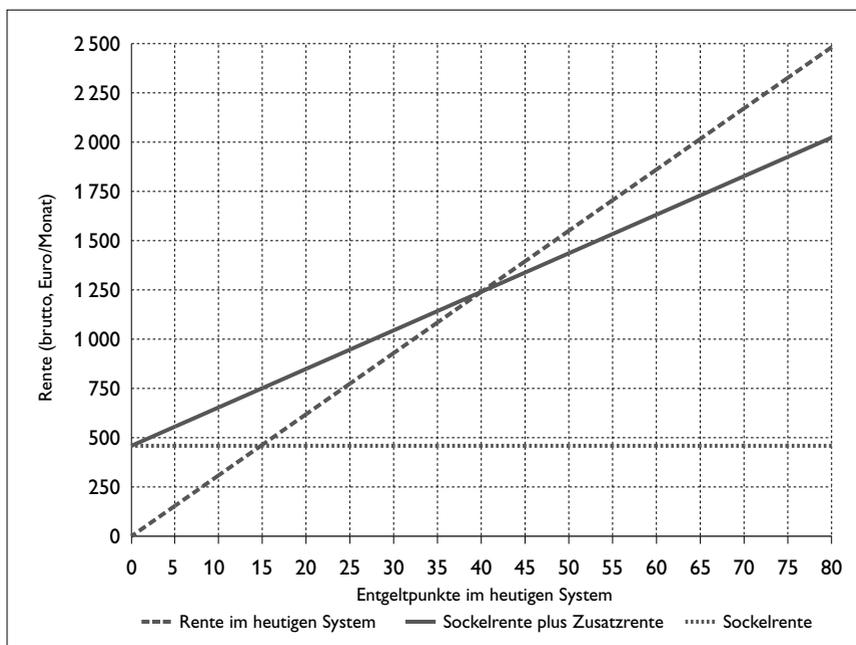
Die Sockelrente soll durch einen Beitrag auf die Summe der »positiven Einkünfte« im Sinne des Einkommenssteuerrechts nach Abzug der üblichen Kinderfreibeträge finanziert werden.³⁶ Dieser Beitrag soll nur bis zur Beitragsbemessungsgrenze der gesetzlichen Rentenversicherung erhoben werden.

2. Auf der Sockelrente soll eine »Arbeitnehmer-Pflichtversicherung« aufbauen. Sie soll so funktionieren wie die heutige gesetzliche Rentenversicherung, also hälftig aus lohnbezogenen Beiträgen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer finanziert werden und dem Äquivalenzprinzip folgen. Im Hinblick auf die Sockelrente können die Leistungen der Arbeitnehmer-Pflichtversicherung entsprechend niedriger sein, woraus sich eine Entlastung der Löhne von lohnbezogenen Beiträgen ergibt.
3. Die heutigen Bundeszuschüsse zur gesetzlichen Rentenversicherung sollen anteilig zur Finanzierung der Sockel- und der Zusatzrenten verwendet werden.
4. Nach 40 Beitragsjahren soll sich für Durchschnittsverdiener eine aus Sockelrente und Arbeitnehmer-Pflichtversicherungsrente zusammengesetzte Gesamtrente ergeben, die der Rente aus dem heute bestehenden Rentensystem entspricht. Zusätzlich enthält das Konzept die Option, dass die Arbeitnehmer-Pflichtversicherung zu einer Pflichtversicherung aller Erwerbstätigen ausgeweitet werden kann; allerdings fehlt hier eine konkrete Festlegung.

Abbildung 16 illustriert die Funktionsweise des Zweistufenmodells der katholischen Verbände. Ihr liegen die Zahlenwerte von 2017 zugrunde, als der → Aktuelle Rentenwert bei 31,03 Euro lag. Ein Durchschnittsverdiener erreicht demnach nach 40 Jahren eine Rente von 1 241,20 Euro; die Sockelrente ist mit 459 Euro angesetzt,³⁷ die Zusatzrente so bemessen, dass die Summe aus Sockel- plus Zusatzrente nach 40 Beitragsjahren gerade der Rente nach geltendem Recht (also 1 218 Euro) entspricht. Auch hier stellt die beim Schnittpunkt von x- und y-Achse beginnende gestrichelte Diagonale den Rentenanspruch nach dem heutigen System dar. Der Gesamtanspruch aus Sockel- plus Zusatzrente wird durch die durchgezogene Linie

bezeichnet. Damit wird auch der wesentliche Unterschied zwischen dem Zweistufenmodell und dem »universellen Alterssicherungssystem« (vgl. Abb. 15) deutlich: Die Linie steigt kontinuierlich und ohne Knick von 459 Euro (wenn keine → Entgeltpunkte im heutigen System erworben werden) bis ca. 2.023 Euro (bei 80 Entgeltpunkten) an. Es gibt keine Zone, in der zusätzliche Beiträge keinen zusätzlichen Rentenertrag erbringen oder Beiträge nur begrenzt angerechnet werden. Dies ist der Vorteil der klaren Trennung von Versicherung und solidarischer Umverteilung und der Zuweisung dieser Aufgaben an zwei verschiedene Teilsysteme.

Abb. 16: Das Zweistufenmodell der katholischen Verbände



Eigene Darstellung, berechnet mit dem Aktuellen Rentenwert von 2017

Das Zweistufenmodell bedeutet, dass das bestehende Alterssicherungssystem grundlegend umgestaltet werden muss. Es stellt sich also die Frage, wie der Übergang vom heutigen Zustand zum neuen System gestaltet werden soll. Dazu finden sich jedoch in der Publikation der katholischen Verbände keine Ausführungen. Aufschlüsse darüber können wir aus den Berechnungen des Ifo-Instituts zu diesem Modell gewinnen. Dabei wurde –

offensichtlich im Einverständnis mit dessen Autoren – angenommen, dass sowohl die heute bereits laufenden Renten als auch die in der Vergangenheit erworbenen Anwartschaften der heutigen Beitragszahlerinnen und Beitragszahler von der Systemumstellung unberührt bleiben sollen. Erste Anwartschaften auf die Sockelrente bzw. auf Leistungen der Arbeitnehmer-Pflichtversicherung könnten demnach erst für Wohnsitz- bzw. Beschäftigungszeiten nach dem Inkrafttreten entstehen. Im ersten Jahr nach dem Inkrafttreten wird also nur der Anspruch auf 1/50 der Basisrente erworben; erst 50 Jahre später erhalten die neu zugehenden Rentnerinnen und Rentner die volle Basisrente; ähnlich langsam bauen sich die Ansprüche auf Renten aus der Arbeitnehmer-Pflichtversicherung auf (Werding u. a. 2007, S. 10, 15 f.).

Durch dieses Verfahren soll offenbar vermieden werden, dass Anspruchsberechtigte für Beiträge, die sie in der Vergangenheit geleistet haben, aus dem neuen System niedrigere Renten erhalten als sie aus dem alten bekommen hätten. Teure Bestandsschutzleistungen werden auf diese Weise zwar überflüssig, aber dafür wird die Übergangszeit extrem lang. Erst 50 Jahre nach seinem Start wird das neue System im Rentenzugang voll wirksam sein und weitere 30 Jahre werden vergehen, bis nahezu alle Rentnerinnen und Rentner ihre Leistungen nach dem neuen Modell beziehen.

Das Ifö-Institut hat auch die nach dem Zweistufenmodell der katholischen Verbände notwendigen Beitragssätze auf der fiktiven Basis des Inkrafttretens ab 2007 geschätzt; diese Projektion ist allerdings nur von beschränkter Aussagekraft, denn sie endet bereits im Jahr 2050, wenn das neue System seinen → Beharrungszustand noch längst nicht erreicht haben kann. Für dieses Jahr wurden folgende Beitragssätze errechnet (Werding u. a. 2007, S. 179 f.):

- geltendes Recht: 25,4% (unter Berücksichtigung der Heraufsetzung der Regelaltersgrenze von 65 auf 67 Jahre),
 - Sockelrente: 6,3 bis 6,4%,³⁸
 - Arbeitnehmer-Pflichtversicherung: 16,8% (je 8,4% für Arbeitnehmer und Arbeitgeber),
 - Gesamtbelastung aus Sockelrente und Arbeitnehmer-Pflichtversicherung: 23,2%, also 2,2 Prozentpunkte niedriger als beim heutigen System.
- Die katholischen Verbände haben eine wichtige Idee zur Lösung der zentralen Zukunftsprobleme der Alterssicherung (vgl. Unterkapitel 2) in die Diskussion eingebracht: Eine auf breiter Bemessungsgrundlage finanzierte Sockelrente schließt Altersarmut aus, beteiligt alle Einkommensbezieher und -bezieherinnen an der Bewältigung der demografischen Herausforderung und entlastet die Arbeitseinkommen von Beiträgen. Damit wer-

den auch die Möglichkeiten verbessert, die »kleinen« Selbstständigen zu erträglichen Konditionen in der gesetzlichen Rentenversicherung zu versichern, das versicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnis zu stabilisieren und eine Grundlage für die Alterssicherung der Frauen zu schaffen. Allerdings ist die im Prinzip vernünftige Grundidee nicht konsequent zu Ende geführt. Deshalb weist das Modell drei sehr empfindliche Mängel auf:

- Die Sockelrente ist mit 420 Euro (berechnet für 2012) viel zu niedrig angesetzt, als dass sie das soziokulturelle → Existenzminimum abdecken könnte. Sich am → Regelbedarf der → Grundsicherung zu orientieren, ist der völlig falsche Ansatz, denn dieser schließt die Kosten von Wohnung und Heizung nicht ein, obwohl diese ein Drittel bis die Hälfte des Grundsicherungsbedarfs ausmachen. Richtig wäre es, sich an der üblichen Konvention der Armutsforschung zu orientieren, nach der die Armutsschwelle mit 50% des mittleren → Netto-Äquivalenzeinkommens anzusetzen ist. Danach wäre für 2012 mit 816 Euro pro Monat als Existenzminimum zu rechnen gewesen.³⁹ Die geplante Sockelrente deckt also kaum mehr als die Hälfte des notwendigen Bedarfs ab, sodass von »Armutsfestigkeit« nicht die Rede sein kann. Im Umkehrschluss heißt das, dass das System, wenn die Sockelrente wirklich existenzminimumsichernd sein soll, nicht annähernd mit den vom Ifo-Institut errechneten Beitragsätzen finanziert werden kann.
- Der Ansatz, durch eine auf breiter Bemessungsgrundlage finanzierte Sockelrente die Arbeitseinkommen von Rentenbeiträgen zu entlasten, wird nur halbherzig verfolgt. Eine Beitragsbemessungsgrenze beim Beitrag für die Sockelrente widerspricht dem Grundgedanken der breiten gesamtgesellschaftlichen Solidarität. Davon, dass alle Einkommensbezieherinnen und -bezieher gemäß ihrer Leistungskraft zur Finanzierung beitragen, kann dann nicht mehr die Rede sein.
- Wegen der extrem langen Übergangsfristen würde das Rentenmodell der katholischen Verbände sozialpolitisch weitgehend wirkungslos bleiben. Bevor sich seine Vorteile voll entfalten könnten, wäre ein halbes Jahrhundert verstrichen. Die politische Kraftanstrengung, die mit einer solchen Reform verbunden ist, wäre kaum zu rechtfertigen, denn alle Probleme, die mit einem neuen System gelöst werden sollen, nämlich Altersarmut, sinkendes → Rentenniveau, hohe Beitragsbelastung der Arbeitseinkommen, mangelnde Beteiligung hoher Einkommen an der Finanzierung oder ungenügende Alterssicherung der Frauen, würden für mehrere Jahrzehnte weiter existieren. Würde das neue System aber schneller in Gang gesetzt, müssten jedenfalls für die ersten Jahrzehnte Kosten für Bestandsschutzleistungen einkalkuliert werden.

6.4.3 Weiterentwicklung des Zweistufenmodells?

Mit der Idee einer auf breiter Bemessungsgrundlage finanzierten Sockelrente setzen die katholischen Verbände genau an der Stelle an, die für eine umfassende Systemreform entscheidend ist. Deshalb sollten die genannten Mängel bei der Konkretisierung dieser Idee Anlass sein, das Sockenrentenmodell so weiterzuentwickeln, dass die Ziele einer umfassenden Systemreform auch wirklich erreicht werden können. Im Folgenden werden die wichtigsten Elemente einer solchen Weiterentwicklung dargestellt, wobei sich alle Zahlen auf das Jahr 2015 beziehen, weil für die Folgejahre noch nicht alle empirischen Daten verfügbar sind:

1. Die Sockelrente sollte der → Armutsschwelle entsprechen, die nach der Konvention der Armutsforschung mit 50% des mittleren → Netto-Äquivalenzeinkommens definiert wird. Nach dem Stand von 2015 wären dies – Wohnsitz in Deutschland vom 18. Lebensjahr bis zur Altersgrenze vorausgesetzt – nach Abzug von Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträgen 861 Euro pro Monat und Person (brutto, d. h. vor Abzug von Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträgen, wären es 962 Euro); dies wäre deutlich mehr als der von den katholischen Verbänden (allerdings für 2012) genannte Betrag von 420 Euro.
2. Die Höhe der Sockelrente sollte nach der Haushaltsgröße differenziert werden. Es genügt, wenn Alleinstehende die volle Sockelrente erhalten und Rentenerhaltberechtigte in Zweipersonenhaushalten nur je 75% dieses Betrags. Zusammen bekämen Ehepaare und Lebensgemeinschaften das 1,5-Fache der Summe, die einer alleinstehenden Person zusteht; damit würde der Tatsache Rechnung getragen, dass sie für ihr → Existenzminimum weniger als das Doppelte des Bedarfs eines Alleinstehenden benötigen. Durch die Differenzierung nach Haushaltsgröße werden außerdem die Ausgaben für die Sockelrente in Grenzen gehalten.

Gegen diese Modifikation des Modells der katholischen Verbände könnte man einwenden, Verheiratete und in Lebensgemeinschaften Lebende würden diskriminiert, wenn sie nicht die gleiche Sockelrente erhalten wie Alleinstehende. Dieser Einwand ist aber nicht berechtigt, denn es kommt nicht auf die Gleichheit des abstrakten Geldbetrags an, sondern auf die gleiche Möglichkeit, das Existenzminimum zu bestreiten.

3. Die Finanzierung der Sockelrente muss auf eine wesentlich breitere Grundlage gestellt werden. Es müssen alle Einkunftsarten ohne → Beitragsbemessungsgrenze herangezogen werden, also Löhne, Gewinne, Vermögenseinkünfte, Zinsen, Mieten, Pachten und sonstige Einkom-

men. Dies wäre dann ein »Wertschöpfungsbeitrag« auf das gesamte → Volkseinkommen, welchen die Steuerverwaltung einziehen müsste. Wenn alle indirekten Steuern und Produktionsabgaben (abzüglich der Subventionen) und die Abschreibungen hinzugezählt würden, dann wäre die Bemessungsgrundlage noch breiter und würde dem gesamten → Bruttoinlandsprodukt entsprechen.

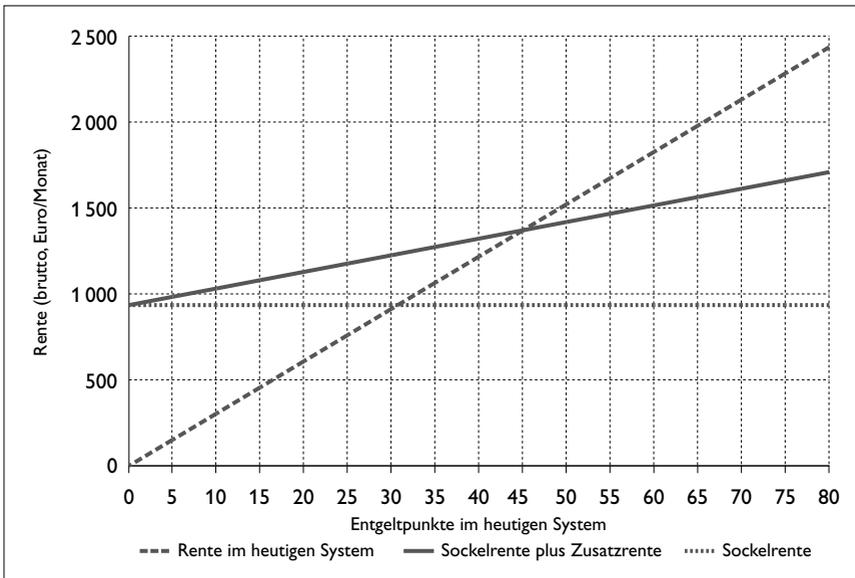
4. Durch einen solchen Wertschöpfungsbeitrag würde die Finanzierung der Sockelrente auf eine so breite Grundlage gestellt, wie es nur irgend möglich ist. Dadurch würde der prozentuale Beitragssatz, mit dem Arbeitsabkommen belastet werden, auf ein Minimum reduziert. Zugleich könnte ein maximaler Umverteilungseffekt erzielt werden: Die Höhe des Beitrags richtet sich nach dem Einkommen, während der Rentenanspruch für alle gleich hoch ist. Eine solche Konstruktion, bei der kein Zusammenhang zwischen der Höhe des Beitrags und der Höhe der Leistung besteht, ist der Tradition des deutschen Rentenversicherungssystems zwar fremd, jedoch in der Krankenversicherung seit mehr als 100 Jahren gebräuchlich.
5. An die Stelle der »Arbeitnehmer-Pflichtversicherung« sollte eine Zusatzrentenversicherung für alle Erwerbstätigen treten. Versicherungspflichtig sollten nicht nur die Arbeiter und Angestellte sein, sondern auch Selbstständige und Beamte einschließlich der politischen Mandatsträger (vgl. Unterkapitel 6.3.2.1).
6. Alle Erwerbseinkommen sollten vom ersten Euro an beitragspflichtig sein. Es sollte also keine Beitragsfreiheit für geringfügige Beschäftigungen oder geringfügige selbstständige Tätigkeiten geben (in dieser Hinsicht enthält das Modell der katholischen Verbände keine Festlegung). Jeder Euro Zusatzrentenversicherungsbeitrag erbringt dann – gemäß dem Prinzip der Beitragsgerechtigkeit – zusätzliche Rentenansprüche, die zur Sockelrente hinzukommen.
7. Die Beitragsbemessungsgrenze in der Zusatzrentenversicherung soll derjenigen der heutigen gesetzlichen Rentenversicherung entsprechen.
8. Die Zusatzrentenversicherung sollte so ausgestaltet sein, dass ein Durchschnittsverdiener nach 45 Beitragsjahren (also mit 45 → Entgeltpunkten) eine Gesamrente aus Sockelrente plus Zusatzrente erreicht, die der → Standardrente heutigen Rechts (1314 Euro brutto bzw. 1176 Euro netto für 2015) entspricht.
9. Im Unterschied zum Modell der katholischen Verbände sollten die heutigen staatlichen Zuschüsse an die gesetzliche Rentenversicherung nicht auf Sockelrenten und Zusatzrenten aufgeteilt, sondern ausschließlich zur Finanzierung der Sockelrente verwendet werden. Die

Zusatzversicherung folgt dann konsequent dem Prinzip der Beitrags-
äquivalenz, während der Gedanke der umfassenden Solidarität in der
Sockelrente zum Ausdruck kommt.

10. Ob die Arbeitgeber sich, wie in der bisherigen gesetzlichen Renten-
versicherung, hälftig am Beitrag der Arbeitnehmerinnen und Arbeit-
nehmer beteiligen oder ob die bisherigen Arbeitgeberbeiträge ent-
fallen, ist eine Frage, die eher eine politische als eine ökonomische
Bedeutung hat.

Die Wirkungsweise des weiterentwickelten Zweistufenmodells wird durch
Abbildung 17 dargestellt. Im Unterschied zum Modell der katholischen
Verbände liegt hier die Sockelrente bei 962 statt bei 420 Euro brutto und
der Schnittpunkt, bei dem der Rentenanspruch aus dem Zweistufenmodell
für den Durchschnittsverdiener dem heute geltenden Recht entspricht, bei
45 statt bei 40 Entgeltpunkten.

Abb. 17: Weiterentwickeltes Zweistufenmodell



Eigene Darstellung, berechnet mit dem Aktuellen Rentenwert von 2015

Die finanziellen Auswirkungen eines solchen Modells können für den
Bereich der heutigen gesetzlichen Rentenversicherung relativ gut abge-
schätzt werden. Für das →berufständische System insgesamt ist es aller-

dings schwierig, weil man dazu Informationen über die Verteilung der Alterseinkünfte bei den Empfängern und Empfängerinnen von Leistungen aus den Sonder- und Zusatzsystemen benötigt, was den Einsatz eines Mikrosimulationsmodells⁴⁰ erfordern würde. Einige annähernde Schätzungen sind aber dennoch möglich (vgl. Tab. 29). Diese Rechnungen gelten für den fiktiven → Beharrungszustand und beziehen sich auf das Jahr 2015; sie gelten also für den hypothetischen Fall, dass das Zweistufenmodell bereits seit vielen Jahrzehnten besteht und alle im Jahre 2015 lebenden Rentnerinnen und Rentner Ansprüche aus diesem System erworben haben.

Tab. 29: Finanzielle Auswirkungen des weiterentwickelten Zweistufenmodells (Mrd. Euro)

Weiterentwickeltes Zweistufensystem (incl. Leistungen zur Rentnerkrankenversicherung)	
Sockelrenten für die gesamte Altenbevölkerung (incl. Leistungen zur Rentnerkrankenversicherung)	284,1
Zusatzrenten (incl. Leistungen zur Rentnerkrankenversicherung)	82,4
Für Rentner der gesetzlichen Rentenversicherung	68,2
Für Beamte	12,4
Für Angehörige der berufsständischen Versorgungswerke	1,8
Weiterentwickeltes Zweistufensystem insgesamt	366,5
Zum Vergleich: Leistungen des heutigen Alterssicherungssystems	
Gesetzliche Rentenversicherung (incl. knappschaftliche RV)	274,5
Sondersysteme (insgesamt)	60,0
Beamtenversorgung	52,7
Berufsständische Versorgung	5,1
Alterssicherung der Landwirte	2,2
Zum Vergleich: heutige Pflichtsysteme insgesamt	334,5

Eigene Berechnung,⁴¹ Additionsfehler durch Rundung

Tabelle 29 zeigt, dass die Ausgaben des weiterentwickelten Zweistufenmodells mit rd. 367 Mrd. Euro zwar wesentlich höher wären als in der heutigen gesetzlichen Rentenversicherung (rd. 275 Mrd. Euro) und auch höher als die Gesamtausgaben des heutigen Alterssicherungssystems (rd. 335 Mrd. Euro), wenn man gesetzliche Rentenversicherung, Beamtenversorgung, berufsständische Versorgung und Alterssicherung der Landwirte zusammenrechnet. Aber ein solches weiterentwickeltes Zweistufenmodell

wäre trotzdem – jedenfalls im → Beharrungszustand – finanzierbar, weil die prozentuale Beitragsbelastung wegen der wesentlich breiteren Bemessungsgrundlage deutlich niedriger wäre als im heutigen System. Außerdem kann der Mehraufwand etwas reduziert werden, wenn das Zweistufenmodell etwas sparsamer ausgestaltet wird. So könnte die Sockelrente etwas unterhalb der Armutsschwelle liegen; weil praktisch alle Versicherten irgendwelche Zusatzrentenansprüche erwerben, wäre Altersarmut trotzdem weitgehend ausgeschlossen. Für die erforderlichen Beitragsätze ergeben sich die folgenden Schätzungen:

- Der Beitragsatz für den Wertschöpfungsbeitrag läge bei 9,8% (bezogen auf das gesamte → Volkseinkommen im Jahr 2015 von rd. 2.261 Mrd. Euro).
- Der von den Erwerbstätigen zu tragende Beitragsatz für die Zusatzrentenversicherung läge bei 6,2%.
- Unter Zusammenrechnung der beiden Stufen würde die Belastung der Arbeitslöhne (für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und Arbeitgeber zusammen) 16% betragen.
- Nach den heutigen Projektionen wäre für 2060 damit zu rechnen, dass der Wertschöpfungsbeitrag knapp 14,5% und der Zusatzbeitrag auf Erwerbseinkommen 9,1% betragen wird. Die Gesamtbelastung von 23,6% wäre demnach deutlich niedriger als die rd. 27,6%, die nach geltendem Recht zu erwarten wären.

Demnach würden alle, die in das heutige Rentensystem einzahlen, im Vergleich zu heute deutlich entlastet. Dass damit zugleich eine armutsfeste Sockelrente für die gesamte Bevölkerung finanzierbar sein soll, irritiert auf den ersten Blick, denn niedrigere Beiträge und höhere Leistungen scheinen nicht zueinander zu passen. Die Erklärung liegt im Umverteilungseffekt der Sockelrente und ihrer Finanzierung durch den Wertschöpfungsbeitrag: Es werden Personengruppen und sehr hohe Einkommen zur Finanzierung herangezogen, die heute überhaupt nicht mit Beiträgen belastet werden; zwar erhalten diese Personengruppen künftig auch Sockelrenten, aber diese Mehrausgaben sind geringer als die Mehreinnahmen.

Allerdings sind diese Rechnungen noch nicht vollständig und erlauben kein abschließendes Urteil darüber, ob ein solches voll ausgebautes Zweistufensystem wirklich realisierbar wäre. Sie beziehen sich nämlich nur auf den Beharrungszustand und sagen nichts über die zusätzlichen Ausgaben, die in der Phase des Übergangs vom alten zum neuen System entstehen. Im Rentenmodell der katholischen Verbände werden solche Kosten durch extrem lange Übergangsfristen vermieden. Soll aber die Zeit des Übergangs abgekürzt werden, dann muss das neue System auch rückwirkend auf solche Zeiten angewendet wird, für die bereits Renten-

ansprüche nach altem Recht erworben worden sind. Die bereits erworbenen Ansprüche können aber auch höher sein als diejenigen aus dem neuen System, sodass zusätzliche Bestandsschutzleistungen bezahlt werden müssen. Solche Übergangskosten sind unvermeidbar und es ist lediglich die Frage, zu wessen Lasten sie gehen sollen. Es bietet sich an, sie nach dem Grundsatz der Solidarität folgendermaßen auf die verschiedenen Gruppen von Betroffenen zu verteilen:

- In der Übergangsperiode wird der Wertschöpfungsbeitrag etwas höher angesetzt als er ohne Bestandsschutzleistungen sein müsste; die Mehreinnahmen stehen für die Finanzierung der Bestandsschutzleistungen zur Verfügung. Dies wäre der solidarische Beitrag, den die erwerbstätige Generation zur Systemumstellung leistet.
- Im Besserstellungsbereich – bei weniger als 45 Entgeltpunkten – erhalten die Rentnerinnen und Rentner nicht die volle Leistung, die ihnen nach dem neuen System zustehen würde, sondern nur die Sockelrente, mindestens aber die Rente, die sich im heutigen System ergeben würde. Wie Abbildung 17 zeigt, erhalten demnach diejenigen, die bis zu 30,7 Entgeltpunkte erworben haben, die Sockelrente (962 Euro), also immer noch mehr als nach geltendem Recht. Zwischen 30,7 und 45 Entgeltpunkten würde die Rente nach heutigem Recht gezahlt. Auf diese Weise können die Ausgaben für Rentenansprüche, die in der Vergangenheit erworben wurden, auf sozial verträgliche Weise verringert werden.
- Im Schlechterstellungsbereich – bei mehr als 45 Entgeltpunkten – erhalten die Versicherten als Bestandsschutz zunächst diejenige Rente, die ihnen nach dem alten System zustehen würde. In der Folgezeit werden die Bestandsschutzrenten aber nicht oder nur in geringerem Umfang an die Lohnentwicklung angepasst, und zwar so lange, bis sie von der Gesamrente neuen Rechts (Sockelrente plus Zusatzrente) eingeholt werden und der Bestandsschutz ausgelaufen ist.
- Darüber hinaus können auch diejenigen Rentnerinnen und Rentner, die bereits vor der Einführung des neuen Systems in Rente gegangen sind, an den Übergangskosten beteiligt werden. Dies kann am besten dadurch geschehen, dass die jährlichen Anpassungen höherer Renten etwas vermindert werden.

Eine Rechnung, die auch diese Übergangskosten einschließt, kann allerdings mit den hier zur Verfügung stehenden Mitteln nicht geliefert werden und bleibt einer späteren eingehenden Prüfung vorbehalten. Man kann aber vermuten, dass das Problem der Übergangslösung auf diese Weise bewältigt werden kann.

6.4.4 Mindestrente mit Wertschöpfungsbeitrag?

Statt das Zweistufenmodell der katholischen Verbände zum Ausgangspunkt weiterer Überlegungen zu machen, könnte man auch an dem sogenannten universellen Alterssicherungssystem von Meinhardt und der Idee der Mindestrente anknüpfen (vgl. Unterkapitel 6.4.1). Im universellen Alterssicherungssystem soll der Mindestrentenanspruch im Prinzip durch individuelle Pflichtbeiträge aller Bürgerinnen und Bürger, die in einer bestimmten Mindesthöhe entrichtet werden müssen, aufgebaut werden. Einen solchen Mindestbeitrag aufzubringen, ist aber in der Praxis einem großen Teil der Bevölkerung, nämlich allen Personen ohne oder mit niedrigem eigenem Erwerbseinkommen, nicht möglich, weswegen der Autor selbst auf den Ausweg einer allgemeinen → subsidiären Mindestrente verfallen ist, durch die die Rentenansprüche bei Bedarf bis auf die Höhe von 30 → Entgeltpunkten aufgefüllt werden. Es liegt deshalb nahe, ganz auf den individuellen Mindestbeitrag zu verzichten und einfach die allgemeine subsidiäre Mindestrente mit einem Wertschöpfungsbeitrag zu verbinden, so wie es in Unterkapitel 6.4.3 skizziert worden ist.

Ein solches Alterssicherungssystem mit einer allgemeinen Mindestrente könnte im Prinzip folgendermaßen konstruiert werden.

1. Die gesetzliche Rentenversicherung wird zu einer allgemeinen Erwerbstätigenversicherung ausgebaut, in der nicht nur die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, sondern auch alle Selbstständigen und ebenso die Beamtinnen und Beamten pflichtversichert werden (vgl. Unterkapitel 6.3).
2. Es wird ein allgemeiner Wertschöpfungsbeitrag eingeführt, der auf das ganze → Volkseinkommen erhoben wird. Aus dessen Aufkommen wird die Hälfte des Finanzbedarfs des Alterssicherungssystems (abzüglich der Bundeszuschüsse, die weiterhin bestehen sollen) gedeckt.
3. Die andere Hälfte des Finanzbedarfs wird weiterhin durch individuelle Beiträge der Versicherten aufgebracht.
4. Offen ist dann die Frage, ob sich die Arbeitgeber, wie in der bisherigen gesetzlichen Rentenversicherung, hälftig am persönlichen Versichertenbeitrag der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beteiligen oder ob die Arbeitgeberbeiträge entfallen.
5. Es wird eine universelle subsidiäre Mindestrente eingeführt, d. h. alle Renten werden bis auf einen dem → Existenzminimum entsprechenden Mindestbetrag (50% des mittleren → Netto-Äquivalenzeinkommens) aufgestockt.
6. Da alle Erwerbstätigen persönlich pflichtversichert sind und der Wertschöpfungsbeitrag darüber hinaus sicherstellt, dass alle Bürgerinnen und Bürger mit ihren gesamten Einkommen unabhängig von der Art, Höhe

und Quelle dieses Einkommens zur Finanzierung des Alterssicherungssystems beitragen, ist es auch gerechtfertigt, dass alle unabhängig von ihrem persönlichen Versicherungsbeitrag und von weiteren versicherungsrechtlichen Voraussetzungen einen Anspruch auf die subsidiäre Mindestrente haben.

Eine vorläufige Schätzung auf Basis der für das Jahr 2015 vorliegenden Zahlen ergibt, dass ein solches System mit einem Wertschöpfungsbeitrag von 10 bis 11 % (bezogen auf alle Komponenten des Volkseinkommens) finanziert werden könnte.⁴²

7 Ausblick: Ist die Erneuerung des Generationenvertrags möglich?

In den vorausgegangenen Unterkapiteln 3 bis 6 wurden vier grundsätzliche Strategieoptionen diskutiert, die im Prinzip noch zur Verfügung stehen, nachdem das durch die rot-grünen Reformen teilprivatisierte Rentensystem die Hoffnungen, die man in es gesetzt hatte, nicht erfüllen konnte. Die verschärfte Fortführung des Reformkurses, die nur noch von → wirtschaftsliberalen Ökonomen propagiert wird, kann nicht ernsthaft in Frage kommen, weil die damit verbundenen sozialpolitischen Probleme ungelöst bleiben. Die Strategie der Rückabwicklung der Reformen und der Wiederherstellung des früheren Rentenniveaus lässt die Frage der Finanzierung und der Stabilisierung des Beitragssatzes unbeantwortet. Das gilt mit gewissen Einschränkungen auch für die Strategie der Schadensbegrenzung; ganz offensichtlich kann das Problem der langfristig immer weiter wachsenden → Alterslast im Rahmen des herkömmlichen → berufsständischen Systems und mit einer gesetzlichen Rentenversicherung, die auf dem → Versicherungsprinzip und dem Grundsatz der → Teilhabeäquivalenz beruht, nicht mehr gelöst werden; auf die Frage, wie die flächendeckende Verbreitung der ergänzenden privaten und betrieblichen Altersvorsorge sichergestellt werden soll, gibt sie zudem keine wirklich befriedigende Antwort. Als vierte Strategieoption bleibt also die umfassende Gesamtreform des Alterssicherungssystems.

In Unterkapitel 6.4 wurden einige Ideen für eine solche Gesamtreform des Alterssicherungssystems vorgestellt. Sie sind nicht als definitive Vorschläge gedacht, sondern als Denkanstöße und als Illustration für die Möglichkeiten, den künftigen Herausforderungen gerecht zu werden. In erster Linie kommt es nicht darauf an, ob solche Modelle sich genau in der Form, in der sie hier präsentiert wurden, als durchführbar erweisen, sondern dass

es im Prinzip möglich ist, durch eine umfassende Systemreform, eine breitere Verteilung der Lasten, mehr solidarische Umverteilung und Überwindung des →berufsständischen Systems einen Zusammenbruch unserer Alterssicherung abzuwenden. Um den Generationenvertrag zu erneuern, bedarf es also eines umfassenden Alterssicherungssystems mit einer breitestmöglichen Finanzierungsgrundlage, das alle Bürgerinnen und Bürger in eine gesamtgesellschaftliche Solidargemeinschaft einbezieht.

Am Schluss dieses Buches muss aber dann die Frage stehen, ob überhaupt die Möglichkeit besteht, ein solches umfassendes Solidarsystem in der praktischen Politik zu verwirklichen. Die Antwort lautet bedauerlicherweise, dass dafür die Chancen nicht sehr gut sind. Die Einschätzung, dass das alte Rentensystem weitgehend ruiniert ist und dass es keinen verlässlichen Ausgleich durch betriebliche und private Vorsorge gibt, ist zwar in der Bevölkerung weit verbreitet. Aber die allgemeine Stimmung ist eher von Lethargie und Sarkasmus gekennzeichnet.

Die von 2013 bis Herbst 2017 regierende große Koalition verhielt sich in dieser Frage passiv und zog noch nicht einmal kleine Schritte in Richtung auf eine Systemreform ernsthaft in Erwägung. Wo sie in den letzten Jahren rentenpolitisch aktiv geworden ist, hat sie teilweise sogar kontraproduktiv gewirkt. Unter dem Eindruck der vorerst noch guten Kassenlage wurden die finanziellen Reserven für Mehrausgaben nicht nur für sinnvolle Teilkorrekturen eingesetzt, sondern auch für solche Leistungsverbesserungen, die allenfalls dann vertretbar wären, wenn es keinerlei Zukunftsprobleme gäbe. Wo sinnvolle Leistungsverbesserungen – z. B. bei den Erwerbsminderungsrenten – beschlossen wurden, blieben sie weit hinter dem dringend Notwendigen zurück. Über eine Systemreform fand – von den in Unterkapitel 6.4 zitierten Außenseitern abgesehen – noch nicht einmal ansatzweise eine öffentliche Diskussion statt. Vor allem die Sozialpolitikerinnen und Sozialpolitiker von Union und SPD schienen ihren Gestaltungsanspruch weitgehend aufgegeben zu haben. Die Frage, wie es mit der Alterssicherung nach dem Jahre 2030 weitergehen soll, wurde aus der Diskussion weitgehend ausgeklammert, obwohl man, mit einer riesigen Mehrheit ausgestattet, die Möglichkeit gehabt hätte, in aller Ruhe und frei von Wahlkämpfen eine langfristig angelegte Reform in Angriff zu nehmen und sogar, wenn nötig, zu diesem Zweck das Grundgesetz zu ändern.

Nachdem nun die Koalition aus Union und Sozialdemokraten fortgesetzt wird und diese ihre Rentenpolitik für die Jahre 2018 bis 2021 festgelegt hat, kann man mit Sicherheit sagen, dass es zumindest auf mittlere Sicht – wahrscheinlich auch auf längere Sicht – zu keiner umfassenden Systemreform kommen wird, jedenfalls wenn man darunter versteht, dass alle

Einkommensbezieherinnen und -bezieher unabhängig von ihrem beruflichen Status an der Finanzierung der Alterslast beteiligt werden und dass es eine von Bedarfsprüfungen unabhängige verlässliche Mindestsicherung für alle gibt. Zwar sind Linke und die Grünen nach ihrer derzeitigen Programmlage dafür aufgeschlossen⁴³ – aber die beiden großen Parteien, die letztlich immer das Tempo der politischen Entwicklung angeben, sind derzeit von einem solchen Schritt weit entfernt. Es fällt ihnen noch immer außerordentlich schwer, sich vom Denken in den Kategorien des berufsständischen Alterssicherungssystems und des herkömmlichen Versicherungsprinzips zu lösen.⁴⁴ Es kommt also darauf an, längerfristig die allgemeine Passivität zu überwinden und einen gesellschaftlichen Diskussionsprozess über die Erneuerung des Generationenvertrags und über die Generalrevision unseres Alterssicherungssystems in Gang zu bringen.

So besehen scheint der Beschluss der neuen schwarz-roten Koalition, eine Kommission »Verlässlicher Generationenvertrag« einzurichten, ungeachtet des damit verbundenen Eingeständnisses, kein Konzept für die langfristige Stabilisierung des Rentensystems zu haben, gar keine so schlechte Idee zu sein. Allerdings zeigt sich, nachdem der neue Bundesarbeitsminister Hubertus Heil (SPD) das Konzept für dieses Gremium präsentiert hat, dass wohl kaum die Absicht besteht, die grundsätzlichen Fragen des Alterssicherungssystems in Angriff zu nehmen. So ist im Arbeitsauftrag für die Sachverständigenkommission weder von der Einbeziehung der Gesamtbevölkerung oder aller Erwerbstätigen noch vom umfassenden Schutz vor Altersarmut noch von der fälligen Reform des Markts für private Altersvorsorge die Rede. Dass die Riester-Reformen gescheitert sind, ist offenbar noch nicht im Bewusstsein der Koalitionspartner angekommen.

Von Bedeutung ist auch die Zusammensetzung der Kommission. Nach dem Einsetzungsbeschluss des Bundesarbeitsministers wird sie in traditioneller Weise aus Vertretern der Parteien, der Interessenverbände, der Sozialversicherungsträger und der Wissenschaft bestehen, sodass allein schon von daher schwerlich neue Impulse zu erwarten sind.⁴⁵ Früher mögen Kommissionen dieser Art ihren Zweck für die Konsensbildung erfüllt haben, aber für einen innovativen Diskurs über die Erneuerung des Generationenvertrags sind sie ein eher ungeeignetes Format. Der Grund dafür ist, dass die Mehrheit ihrer Mitglieder naturgemäß nur mit einem gebundenen Mandat ausgestattet sein kann. Folglich sehen sie ihre Aufgabe darin – und müssen dies legitimerweise auch tun –, die Interessen der sie entsendenden Organisation wahrzunehmen bzw. einem diesen zuwiderlaufenden Beschluss die Zustimmung zu verweigern. Auf diese Weise kommen in der Regel nur Teilleinigungen auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner zustande. Das eigent-

liche Problem der Alterssicherungspolitik in Deutschland, nämlich dass sich die Fachpolitiker, die Interessenverbände, die Ministerialbürokratien und sogar die meisten Wissenschaftler gedanklich so sehr im berufsständischen System eingerichtet haben, dass sie nicht mehr darüber hinauszudenken vermögen, kann also auf diese Weise nicht behoben werden.

Entscheidend dafür, ob es gelingt, die notwendigen Reformen in Gang zu setzen – andere als diejenigen der 2000er Jahre –, ist also nicht ein Votum einer Kommission, sondern ein entsprechender politischer Wille; er muss nicht sofort bei der Mehrheit in den gesetzgebenden Körperschaften vorhanden sein, aber doch bei einer hinreichend großen Minderheit, die den öffentlichen Diskurs vorantreiben und auf lange Sicht die politischen Mehrheiten verändern kann. Davon sind wir heute – im Frühjahr 2018 – noch weit entfernt.

Was ist also zu tun? Auf absehbare Zeit bleibt nichts anderes übrig, als die Strategie der Schadensbegrenzung zu verfolgen, d. h. unter anderem:

- Der Niedergang des Rentenniveaus sollte abgebremst werden.
- Die Förderung der privaten Vorsorge sollte sich auf solche Formen beschränken, bei denen die Konditionen staatlich kontrolliert werden können (vgl. Unterkapitel 5.3.2).
- Auf die betriebliche Altersversorgung sollten keine allzu großen Hoffnungen gesetzt werden, weil sie zwangsläufig mit sozialer Selektion verbunden ist. Jede Förderung, wie etwa durch das jüngste »Betriebsrentenstärkungsgesetz« (vgl. Unterkapitel 5.8.1), treibt tendenziell die soziale Spaltung der Beschäftigten weiter.
- Bei der Bekämpfung der Altersarmut sollte man dem Vorbild der österreichischen Ausgleichszulage (vgl. Unterkapitel 5.6.2) oder dem »30-30-Modell« von Richard Hauser (vgl. Unterkapitel 5.6.4) folgen, am besten jedoch beides kombinieren.
- Eine weitere Erhöhung der → Regelaltersgrenze – ohnehin frühestens ab 2031 relevant – sollte allenfalls dann in Betracht gezogen werden, wenn ein vollständiger und vollwertiger Anspruch auf Erwerbsminderungsrenten hergestellt worden ist und gezielte Hilfen für ältere Langzeitarbeitslose zur Verfügung stehen.

Mit einer solchen Strategie der Schadensbegrenzung kann Zeit gewonnen werden, die dafür genutzt werden muss, einen gesellschaftlichen Diskussionsprozess über eine Gesamtreform des Alterssicherungssystems zu organisieren. Zur Konsensfindung können Kommissionen hilfreich sein; sie dürfen allerdings nicht so beschaffen sein, dass sich die Interessenvertreter und die Sachwalter des berufsständischen Systems gegenseitig blockieren und gemeinsam den institutionellen Status quo verteidigen. Einen Kon-

sens, auf welchem Weg auch immer er zustande kommt, darf sich nicht auf Reformen innerhalb des bestehenden Systems und seiner institutionellen Gliederung beschränken, sondern muss auch Alternativen zum bestehenden System beinhalten. Zentral sind dabei die folgenden Punkte:

- Festhalten am Ziel der Lebensstandardsicherung,
- Sicherung der langfristigen Finanzierung und Begrenzung der Beitragsbelastung der Arbeitseinkommen auf ein vertretbares Maß,
- Überwindung des berufsständischen Systems und Einbeziehung aller Erwerbstätigen unabhängig von ihrem sozialen Status,
- gerechte Verteilung der Finanzierungslasten des Alterssicherungssystems auf alle Einkommensbezieherinnen und -bezieher sowie auf alle Einkommensarten und verlässliche Mindestsicherung im Alter für alle unabhängig von Bedarfsprüfungen.

Kommt ein solcher Diskussionsprozess nicht zustande, wird wohl erst alles schlimmer werden müssen, bevor es besser werden kann. Wenn das Rentenniveau weit genug gesunken ist, der Beitragsatz trotzdem klettert, die Altersarmut um sich gegriffen hat, die nächste Finanzkrise das in die private Versicherungswirtschaft gesetzte Vertrauen weiter erschüttert hat, die Regelaltersgrenze angehoben ist und immer mehr Menschen, die nicht so lange arbeiten können, entweder gar keine oder nur minimale Erwerbsminderungsrenten erhalten, wird vielleicht die Einsicht wachsen, dass die traditionelle Sparpolitik innerhalb gegebener Strukturen keine Probleme mehr lösen kann. Es bleibt aber die Hoffnung, dass es so weit nicht kommen muss, denn der Generationenvertrag hat durchaus noch Zukunft. Dieses Buch hat hoffentlich deutlich gemacht, dass die tiefere Ursache der Probleme unseres Alterssicherungssystems letztlich nicht im fehlenden Geld und auch nicht in der wachsenden Alterslast liegt, sondern in einer in traditionellen Strukturen verhafteten Alterssicherungspolitik, die von Interessengruppen dominiert wird und der es an Weitblick, Realismus und Phantasie fehlt.

Zusammenfassung

Erneuerung des Generationenvertrags?

1. Nachdem die rot-grünen Rentenreformen als gescheitert anzusehen sind, stellen sich vor allem vier zentrale Zukunftsaufgaben:
 - Sicherung eines angemessenen Rentenniveaus (sei es im Umlagesystem, sei es in Kombination aus Umlage- und Kapitaldeckungssystem),

- Stabilisierung der proportionalen Beitragsbelastung der Arbeitseinkommen,
 - vollwertiger Armutsschutz und
 - Verbreiterung der Finanzierungsbasis des Alterssicherungssystems, um künftige Belastungen auffangen zu können.
2. Es existieren hierfür im Prinzip vier Strategieoptionen:
 - Fortsetzung und Verschärfung des Reformkurses,
 - »Rückabwicklung« (Rückkehr zum Status quo vor den rot-grünen Reformen),
 - »Schadensbegrenzung« (Versuch, die genannten Aufgaben auf Basis der mit den Reformen geschaffenen Tatsachen zu lösen),
 - umfassende Systemreform (falls die Probleme innerhalb der gegebenen Strukturen nicht lösbar sind).
 3. Die überwiegend von wirtschaftsliberalen Ökonomen empfohlene Fortsetzung und Verschärfung des Reformkurses fokussiert weitgehend auf die weitere Erhöhung der Altersgrenzen. Höhere Altersgrenzen kommen aber allenfalls bei entsprechender sozial- und arbeitsmarktpolitischer Flankierung in Betracht; dazu gehört vor allem die deutliche Verbesserung der Erwerbsminderungsrenten.
 4. Die Strategie der »Rückabwicklung« beruht auf der Prämisse, dass die höheren Rentenversicherungsbeiträge, die bei der Rückkehr zum Status quo notwendig würden, verkraftbar seien, wenn die Realeinkommen steigen, und zudem durch mehr Zuwanderung und höhere Erwerbsbeteiligung aufgefangen werden können. Obwohl diese Argumente teilweise zutreffen, ist davon auszugehen, dass Beitragserhöhungen in dem dann erforderlichen Umfang politisch nicht durchsetzbar sind.
 5. Bei der Strategie der »Schadensbegrenzung« müssen vor allem zwei Aufgaben gelöst werden:
 - eine effiziente und im Interesse der Verbraucher funktionierende private oder betriebliche kapitalgedeckten Vorsorge muss flächendeckend verbreitet sein, und
 - im gesetzlichen System muss eine vollwertige und armutsfeste Mindestsicherung geschaffen werden.
 - 5.1 Die Möglichkeiten, eine größere Verbreitung der privaten und betrieblichen Zusatzvorsorge zu erreichen, sind begrenzt:
 - Eine gesetzliche Verpflichtung zum Abschluss eines privaten Altersvorsorgevertrags kommt ebenso wenig in Frage wie eine obligatorische Betriebsrente.

- Das entscheidende Hemmnis für die flächendeckende Verbreitung der privaten Altersvorsorge sind schwerwiegende Mängel im Verbraucherschutz, weshalb eine umfassende Reform des Altersvorsorgemarkts nötig ist.
- Allerdings sind Versuche, auf herkömmliche Weise verbraucherfreundliche Änderungen im Regulierungssystem durchzusetzen, nach den bisherigen Erfahrungen wenig erfolgversprechend.
- Stattdessen könnte man versuchen, die geförderte private Altersvorsorge völlig dem Einfluss der Finanzdienstleistungsbranche zu entziehen, und zwar in Gestalt (a) eines »Vorsorgekontos« bei den Rentenversicherungsträgern, (b) eines »Deutschlandfonds« unter dem Dach der gesetzlichen Rentenversicherung oder (c) durch Vorgabe verbindlicher und abschließend präzisierter Standardverträge, die von den Anbietern als Voraussetzung für die Förderung akzeptiert werden müssen.

5.2 Für die Gewährleistung einer vollwertigen und armutsfesten Mindestsicherung gibt es im Rahmen des bestehenden Rentensystems im Prinzip zwei Möglichkeiten:

- steuerfinanzierte Aufstockung niedriger Renten mit Einkommensanrechnung (z. B. Weiterentwicklung der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem Vorbild der »Ausgleichszulage« im österreichischen Rentensystem); entscheidend ist, dass die Grundsicherung aus der Zuständigkeit der Sozialämter gelöst wird, um den Diskriminierungseffekt zu vermeiden,
- beitragsfinanzierte Aufwertung niedriger Rentenansprüche für langjährig Versicherte (z. B. Ausbau der bestehenden Rentenberechnung nach Mindestentgeltpunkten, das »30-30-Modell« von Richard Hauser oder die »Garantierente« der Grünen).

Beide Methoden durchbrechen das Versicherungsprinzip und den Grundsatz der Teilhabeäquivalenz. Wenn das Rentenniveau so weit sinkt, dass bei einem großen Teil der Rentenberechtigten davon Gebrauch gemacht werden muss, wird das lohnbezogene Rentensystem außer Kraft gesetzt und verliert seine Legitimationsgrundlage.

5.3 Die große Koalition aus CDU/CSU und SPD hat kurz vor der Bundestagswahl 2017 gesetzliche Maßnahmen beschlossen, die als Versuch zur »Schadensbegrenzung« gewertet werden können:

- das »Betriebsrentenstärkungsgesetz« mit dem Ziel des Ausbaus der betrieblichen Altersversorgung durch die Tarifvertragsparteien: Ungeachtet der hier vorgesehenen Verbesserungen ist

aber nicht zu erwarten, dass sich die Betriebsrenten wesentlich über den Kernbereich der tarifgebundenen Arbeitnehmerschaft hinaus ausbreiten werden,

- Freibetrag für Renten aus betrieblicher Altersversorgung und geförderter privater Altersvorsorge im Rahmen der Grundversicherung: Hier bestehen Bedenken wegen der Bevorzugung gegenüber den gesetzlichen Renten.
- 5.4 Weitergehende Reformpläne beinhaltet das Rentenkonzept der SPD für die Bundestagswahl 2017: (Stabilisierung des Rentenniveaus bei 48 % und Begrenzung des Beitragssatzes bei 22 %, »Solidarrente« als Lösung für das Problem der drohenden Altersarmut und Versicherungspflicht der Selbstständigen).
- 5.5 Im Wesentlichen aufbauend auf dem Konzept der SPD hat die neu aufgelegte Koalition aus Union und SPD ein Rentenprogramm für die Jahre 2018 bis 2021 vereinbart. Das Problem der Stabilisierung von Rentenniveau und Beitragssatz wurde vertagt und einer Kommission »Verlässlicher Generationenvertrag« übertragen.
- 5.6 Die Strategie der »Schadensbegrenzung« kann insgesamt nur bedingt erfolgreich sein. Eine wirklich flächendeckende Verbreitung der privaten und betrieblichen Zusatzvorsorge ist nicht erreichbar und eine umfassende Mindestsicherung stößt im Rahmen des gegenwärtigen berufsständischen Systems auf Grenzen.
6. Die Strategie »umfassende Systemreform« beruht auf dem Prinzip, die Lasten auf mehr Schultern zu verteilen, die Finanzierungsbasis zu verbreitern und das Element der solidarischen Umverteilung in der Alterssicherung zu stärken, sodass alle Einkommensbezieherinnen und -bezieher mit allen Einkommen unabhängig von der Einkommensart und unabhängig von der Höhe ihres Einkommens zur Finanzierung beitragen. Dafür muss das traditionelle Rentenversicherungssystem umgebaut werden; das berufsständische Prinzip muss überwunden und das strenge Äquivalenzprinzip relativiert werden.
- 6.1 Dazu müssen alle Erwerbstätigen in die Rentenversicherung einbezogen werden. Das erfordert vor allem:
- Pflichtversicherung aller Selbstständigen in der gesetzlichen Rentenversicherung, wobei für den Ersatz des fehlenden »Arbeitgeberbeitrags« gesorgt werden muss, und
 - Einbeziehung der Beamtinnen und Beamten, was kostenneutral und besitzstandswahrend möglich ist; dabei geht es nicht darum,

ihre Altersversorgung und/oder Nettoeinkommen zu vermindern, sondern um den Grundsatz, dass die Regeln für die Berechnung der Altersversorgung und ihre Finanzierung für alle Bürgerinnen und Bürger gleich sein müssen; sind die Regeln gleich, dürfen auch die Ergebnisse ungleich sein.

6.2 Die Einbeziehung der Selbstständigen und der Beamtinnen und Beamten in das allgemeine Rentensystem ist wichtig, kann aber allein nicht alle Probleme lösen, weil aus zusätzlichen Beitragszahlungen später wieder entsprechend hohe Rentenausgaben erwachsen. Vielmehr bedarf es einer Reform des Gesamtsystems, durch die gewährleistet wird, dass die Finanzierung der Alterssicherung auf eine breite solidarische Grundlage gestellt wird. Hierzu sind vor allem zwei Modelle zu diskutieren:

- das »universelle Alterssicherungssystem« nach Volker Meinhardt u. a. (Rentenversicherungspflicht aller Einwohner unabhängig von ihrem Erwerbsstatus, Beiträge auf ausnahmslos alle Einkommen unabhängig von ihrer Quelle und ohne Beitragsbemessungsgrenze, Mindestbeitrag für alle zum Aufbau einer armutssichernden Mindestrente) und
- das Rentenmodell der katholischen Verbände (Überführung des deutschen Rentensystems in ein Zweistufenmodell aus beitragsunabhängiger Sockelrente plus Zusatzrente für abhängig Beschäftigte, die Zusatzrentenversicherung ist nach den Grundsätzen der heutigen gesetzlichen Rentenversicherung konstruiert).

6.3 Beide Modelle weisen Unzulänglichkeiten auf. Deshalb ist der Gedanken eines umfassenden Wertschöpfungsbeitrags ins Spiel zu bringen. Dieser könnte auf einer maximal möglichen Bemessungsgrundlage (z. B. das gesamte Volkseinkommen) erhoben werden und würde so eine breite Lastenverteilung ermöglichen. Diskutiert werden unter diesem Aspekt:

- die Weiterentwicklung des Zweistufenmodells und
- eine Mindestrente mit Wertschöpfungsbeitrag.

6.4 Die Chancen, unter den gegenwärtigen Bedingungen ein solches umfassendes Solidarsystem politisch umzusetzen, sind allerdings kurz- und mittelfristig gering, sodass zu empfehlen ist, vorerst eine Strategie der Schadensbegrenzung zu verfolgen. Die dadurch gewonnene Zeit sollte dafür genutzt werden, einen gesellschaftlichen Diskussionsprozess über eine Gesamtreform des Alterssicherungssystems zu organisieren.

Anmerkungen

Anmerkungen Kapitel I

- 1 Manche Historiker (z. B. Ritter 1989, S. 60–86, Haerendel 2001, S. 28–32) wenden sich gegen das Bild von »Zuckerbrot und Peitsche«, weil es falsch sei, die Entstehung der Sozialversicherung in Deutschland allein aus dem Machtkalkül Bismarcks erklären zu wollen. Mit diesem Einwand haben sie insofern recht, als auch genuin sozialpolitische Motive eine wichtige Rolle gespielt haben. Das ändert aber nichts an der Tatsache, dass der preußisch-deutsche Staat auf das Erstarken der Arbeiterbewegung mit dieser Doppelstrategie aus politischer Unterdrückung und sozialpolitischen Leistungsverbesserungen antwortete und dass diese Ursprungsconstellation die Geschichte der Rentenversicherung in Deutschland bis heute prägt.
- 2 Die Versicherungspflichtgrenze für Angestellte von 2000 Mark/Jahr war, gemessen an den damaligen Verhältnissen, sehr hoch, denn der durchschnittliche Jahreslohn der Arbeiter betrug beim Start der Rentenversicherung im Jahr 1891 nur 700 Mark (vgl. die Tabelle zu Artikel 2 § 12 Arbeiterrentenversicherungs-Neuregelungsgesetz vom 26.2.1957, Bundesgesetzblatt 1957 Teil II Nr. 4, S. 75).
- 3 Am Ende des 19. Jahrhunderts waren noch immer mehr als ein Drittel der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft beschäftigt. 1913 waren es 35%; 1878 waren es noch 49% gewesen (Wehler 1995, S. 685). 2015 lag dieser Anteil unter 1,5 % (Statistisches Bundesamt, Fachserie 18, Reihe 1.5, S. 68).
- 4 Dies geschah im Zuge der Kodifikation des gesamten Rechts der Sozialversicherung der Arbeiter in der »Reichsversicherungsordnung«, die am 19. Juli 1911 vom Reichstag beschlossen und zum 1.1.1913 – zeitgleich mit dem Versicherungsgesetz für Angestellte – in Kraft trat.
- 5 Dieser Gesichtspunkt erklärt auch, warum die sozialdemokratische Reichstagsfraktion der Einführung der Angestelltenversicherung zustimmte, obwohl sie die Privilegierung der Angestellten gegenüber den Arbeitern deutlich kritisierte. Vgl. Rede des Abgeordneten Gustav Hoch am 5. Dezember 1911 (Verhandlungen des Deutschen Reichstages, 12. Legislaturperiode, 127. Sitzung, S. 8332 ff.)
- 6 Die DP (Deutsche Partei) war eine konservative, deutsch-national und protestantisch geprägte Partei mit Schwerpunkt in Niedersachsen. Sie ging später vollständig in der CDU auf.
- 7 »Sozialversicherungs-Anpassungsgesetz« vom 17.09.1949, »Rentenzulagengesetz« vom 10.08.1951, »Teuerungszulagengesetz« vom 10.08.1951, »Grundbetragsserhöhungsgesetz« vom 17.04.1953, »Renten-Mehrbetragsgesetz« vom 23.11.1954 sowie zwei »Sonderzulagen-Gesetze« vom 2.12.1955 und 16.11.1956 (Kaltenstein 2015, S. 218–232).

- 8 Der »Ordoliberalismus« ist eine Variante der Theorie des älteren (moderaten) → Neoliberalismus, die besonders in Deutschland in der Nachkriegszeit starken Einfluss hatte; ihre Vertreter betonten die Notwendigkeit eines staatlichen Ordnungsrahmens für die Funktionsfähigkeit der Marktwirtschaft (lateinisch »ordo« = »Ordnung«). Der O. spielte in den für den Aufbau des → Sozialstaats der Bundesrepublik Deutschland entscheidenden 1950er Jahren eine wichtige Rolle (führende Vertreter: Walter Eucken, Alexander Rüstow, Wilhelm Roepke, Alfred Müller-Armack).
- 9 Die Bezeichnung »Alterslast« mag manchem als unangemessen erscheinen, weil alte Menschen nicht als »Last« bezeichnet werden dürfen. Dieser Begriff, der der versicherungstechnischen Terminologie entnommen ist, wird hier dennoch verwendet, weil er kurz und präzise zum Ausdruck bringt, worum es tatsächlich geht, nämlich um finanzielle Belastungen, die auf jeden Fall von irgendjemandem getragen werden müssen. Eine Diskriminierung ist damit nicht verbunden.
- 10 Beide Publikationen sind völlig verschieden ausgelegt und ergänzen sich. Das Lehrbuch von Bäcker u. a. folgt einer problemorientierten Darstellungsweise und konzentriert sich auf die grundsätzlichen Zusammenhänge. In der Publikation des BMAS findet man hingegen – relativ nahe an den Gesetzestexten – bis ins Detail gehende Informationen über das derzeit geltende Rentenrecht.
- 11 Die Umstellung der Rentenformel bei der Reform 1992 hing damit zusammen, dass das Verfahren bei der Berücksichtigung von → Anrechnungszeiten und → Zurechnungszeiten geändert und flexibler ausgestaltet wurde. Es ist jedoch in dem hier gegebenen Rahmen nicht notwendig, die Einzelheiten zu schildern. Seit 1992 heißt die allgemeine Komponente der Rentenberechnung »Aktueller Rentenwert«; die individuelle Komponente besteht aus der Summe der Entgeltpunkte. Zuvor trug die allgemeine Komponente den Namen »allgemeine Bemessungsgrundlage« und die individuelle Komponente den Namen »persönliche Bemessungsgrundlage« (oder auch »für den Versicherten maßgebende Rentenbemessungsgrundlage«).
- 12 Sieht man von den zahlreichen Sonderbestimmungen der Rentenberechnung (z. B. unterschiedliche Rentenartfaktoren für verschiedene Rentenarten, versicherungsmathematische Abschläge, Kindererziehungszeiten, beitragsfreie Zeiten, Zu- oder Abschläge von Entgeltpunkten bei Versorgungsausgleich usw., unterschiedliche Aktuelle Rentenwerte in West- und Ostdeutschland) ab, dann müsste im theoretischen Modell der Aktuelle Rentenwert, multipliziert mit der Summe aller Entgeltpunkte, die im Rentenbestand vorhanden sind, gerade die Rentensumme ergeben.
- 13 Im Jahre 1957 wurde die »Allgemeine Bemessungsgrundlage« als »gleitender Dreijahresdurchschnitt« aus dem 2., 3. und 4. Kalenderjahr vor dem Eintritt des Versicherungsfalls festgelegt, was der damaligen Einschätzung eines angemessenen Rentenniveaus und einer tragbaren Beitragsbelastung entsprach; daraus ergab sich für 1957 ein Wert von 4281 DM pro Jahr. Im Zuge der Rentendynamik wuchs die Allgemeine Bemessungsgrundlage bis 1991 auf 33 149 DM, woraus sich für einen Durchschnittsverdiener mit 45 Beitragsjahren eine »Standardrente« von 953,37 DM pro Monat ergab. Dieser Betrag, durch 45 geteilt, ergab 41,44 DM als Aktuellen Rentenwert für 1991. Aufgrund der darauffolgenden Rentenanpassungen und der Umrechnung

- von DM in Euro- im Verhältnis 1,95583:1 – ist der Aktuelle Rentenwert bis heute (1. Halbjahr 2017) auf 30,45 Euro angestiegen.
- 14 Wenn die Rentensumme im gleichen Umfang wie die Lohnsumme steigt, dann führt dies unter der Voraussetzung, dass der staatliche Finanzierungsanteil an den Renten unverändert bleibt, zum System des konstanten Beitragssatzes (vgl. Unterkapitel 5.1.3.2).
- 15 Die Koppelung an den Beitragssatz und die Lohnentwicklung gilt nur für den sogenannten ordentlichen Bundeszuschuss; seit 1998 gibt es daneben auch den »zusätzlichen Bundeszuschuss«, der sich an der Entwicklung der Mehrwertsteuereinnahmen orientiert; im Jahr 2000 kam als weitere Komponente ein Bundeszuschuss aus Mitteln der Ökosteuer hinzu.
- 16 Die Quantifizierung der Personengruppen, die den Institutionen des Alterssicherungssystems bzw. den Sicherungsstufen zuzuordnen sind, ist allerdings allein anhand der öffentlich verfügbaren Daten nur sehr eingeschränkt möglich, weil die Zahlen sehr heterogener Herkunft sind:
- Erwerbspersonenpotenzial Bevölkerung: Statistisches Bundesamt, Fachserie 1, Reihe 1.3, Tabellen 2.1 und 2.2;
 - Erwerbstätige, Selbstständige, abhängig Beschäftigte, Beamte, Arbeitslose: Statistisches Bundesamt, Fachserie 1, Reihe 4.1.1, Tabelle 5.4, Seite 4;
 - RV-pflichtig Beschäftigte, RV-pflichtige Selbstständige, Arbeitslose mit Bezug von Arbeitslosengeld: Deutsche Rentenversicherung, Versichertenbericht 2017, S. 6;
 - Selbstständige in freien Berufen: Beitragszahler der berufsständischen Versorgungswerke, Bundestagsdrucksache 18/12338, S. 2. Bei diesen Zahlen wird nicht zwischen Selbstständigen und Angestellten unterschieden; daher wird mangels anderer Informationen der Anteil der Selbstständigen mit 50% angenommen;
 - Selbstständige Landwirte: Sozialversicherung für Landwirtschaft, Forsten und Gartenbau (svlfg.de),
 - sonstige Selbstständige: geschätzt aus der Zahl der Selbstständigen (3,9 Mio.) abzüglich selbstständige Freiberufler, Landwirte und GRV-pflichtversicherte Selbstständige;
 - abhängig Beschäftigte mit Anwartschaften auf betriebliche Altersversorgung: Alterssicherungsbericht 2016, S. 129 (15,0 Mio. für 2015);
 - Zusatzversorgung im öffentlichen Dienst: Alterssicherungsbericht 2016, S. 129 (5,4 Mio. für 2015);
 - geförderte private Vorsorge: Alterssicherungsbericht 2016, S. 151 (9,3 Mio. für 2015);
 - Beschäftigte in der knappschaftlichen Rentenversicherung: Statistik der Deutschen Rentenversicherung, Bd. 208, Versicherte 2015, S. 3.
- Daher sind die Zahlen bezüglich der verwendeten Abgrenzungen und Definitionen nicht immer kompatibel. Ferner überschneiden sich die erfassten Personenkreise zum Teil; wegen der Doppelzählungen ist es teilweise nicht möglich, sie zu addieren. So stimmt z.B. die Zahl der in der gesetzlichen Rentenversicherung pflichtversicherten Beschäftigten (30,0) Mio. nicht mit der vom Statistischen Bundesamt genannten Zahl für Arbeiter und Angestellte (34,4 Mio.) überein. Ursache ist die Überschneidung mit dem Personenkreis der Beamten (falls Beamte zusätzlich als Arbeitnehmer beschäftigt sind) sowie die Versicherungsfreiheit der geringfügig Beschäftigten (rd. 4,35 Mio., s. Deutsche Rentenversicherung, Versicherungsbericht 2017, S. 7). Ungeachtet dessen

- wird diese Tabelle hier präsentiert, weil sie ein gewisses Bild über das berufsständisch gegliederte deutsche Alterssicherungssystem vermittelt.
- 17 Eigene Berechnung; Datenquelle Alterssicherungsbericht 2016, S. 63.
 - 18 Dieser Prozentsatz ergibt sich, indem man den Aktuellen Rentenwert 2016 (30,45 Euro für Westdeutschland) durch das durchschnittliche Bruttoeinkommen 2016 (36 267 Euro) dividiert.
 - 19 »Rentensplitting« bedeutet, dass die von Ehepartnern erworbenen Rentenansprüche gleichmäßig auf beide »Konten« verteilt werden. »Teilhaberente« bedeutet, dass Hinterbliebene an den Anwartschaften der verstorbenen Ehepartner/Ehepartnerinnen beteiligt werden.
 - 20 Die Grundsicherung für Arbeitssuchende (im Volksmund »Hartz IV«) ist eine im → Sozialgesetzbuch II geregelte Geldleistung, die das → Existenzminimum für Arbeitslose und Erwerbstätige mit geringem Einkommen gewährleisten soll, wobei eigenes Einkommen und Vermögen des Leistungsberechtigten selbst sowie unterhaltsverpflichteter anderer Personen angerechnet wird. Bis auf einige Ausnahmen entspricht das Leistungsrecht demjenigen der → Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (Sozialgesetzbuch XII). Die Grundsicherung für Arbeitssuchende ist seit 1.1.2005 für den genannten Personenkreis an die Stelle der → Sozialhilfe getreten.
 - 21 Schweden hat allerdings 1999 von seiner traditionellen »Volkspension« und insofern vom Versorgungsprinzip Abschied genommen; dabei hatte es sich um eine für alle Staatsbürger und Staatsbürgerinnen gleich hohe Grundrente gehandelt, die durch eine »Zulagenpension« ergänzt wurde. Seitdem gibt es in Schweden keine einkommensunabhängige Grundrente mehr (vgl. Haupt/Kluth 2012).
 - 22 Die Rechtsgrundlage findet sich in §262 Sozialgesetzbuch VI (»Mindestentgeltpunkte bei geringem Arbeitsentgelt«). Als Versicherungsjahre gelten hierbei nicht nur Beitragszeiten (einschließlich Kindererziehungszeiten), sondern auch »Kinderberücksichtigungszeiten« (zwischen dem 3. und 10. Lebensjahr des Kindes) sowie Anrechnungszeiten wegen Krankheit oder Ausbildung und Zurechnungszeiten bei der Berechnung von Erwerbsminderungsrenten.
 - 23 Die Mindestbewertung wurde auf Beitragszeiten vor Einführung dieser Regelung (also vor dem 1.1.1992) beschränkt, weil man von einer Dauerlösung Anpassungsreaktionen befürchtete. Man glaubte, wegen der Erwartung, dass spätere mögliche Rentennachteile ausgeglichen werden, würden niedrigere Löhne gezahlt oder die Versicherten würden ihre Arbeitszeit reduzieren. Solche Befürchtungen dürften ziemlich übertrieben sein, dienen aber bis heute als offizielle Begründung für die Befristung der Rentenberechnung nach Mindestentgeltpunkten.

Anmerkungen Kapitel II

- 1 Quelle für die Zahlenangaben zum Bruttoinlandsprodukt und zu den Ausgaben des Bundes der Länder und Gemeinden: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Zeitreihen ZR020 und ZR043.

- 2 Die »Nachhaltigkeitsrücklage« ist eine gesetzlich vorgeschriebene Finanzierungsreserve; sie soll 0,2 Monatsausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung (ohne Bundeszuschuss und Erstattungen) nicht unter- und 1,5 Monatsausgaben nicht überschreiten; der Beitragssatz ist immer so festzusetzen, dass sich die Nachhaltigkeitsrücklage innerhalb dieses Korridors bewegt.
- 3 Bei den Frauen in Westdeutschland ist – anders als bei den Männern und generell in Ostdeutschland – die durchschnittliche Erwerbsminderungsrente höher als die durchschnittliche Altersrente. Diese auf den ersten Blick überraschende Tatsache ist dadurch zu erklären, dass der Anspruch auf Erwerbsminderungsrente voraussetzt, dass in den letzten fünf Jahren vor dem Eintritt der Erwerbsminderung mindestens drei Jahre versicherungspflichtige Beschäftigung ausgeübt worden sind. Viele Frauen, die nach der Kindererziehung nicht mehr berufstätig waren oder nur geringfügig beschäftigt waren, können diese Bedingung nicht erfüllen und müssen deshalb auch dann bis zur Erreichung der Altersgrenze warten, wenn sie die übrigen Bedingungen der Erwerbsminderung erfüllen.
- 4 Die vom BMAS veröffentlichte Übersicht über das Sozialrecht verzeichnet vier Sonderversorgungssysteme und nicht weniger als 27 Zusatzversorgungssysteme (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2016, S. 520–522).
- 5 Die hier als Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung genannten 285,132 Mrd. Euro sind nicht voll vergleichbar mit der Zahl 288,4 Mrd. Euro in Tabelle 4 (Unterkapitel 1.2). Der Grund der Abweichung liegt darin, dass in Tabelle 4 (anders als hier) auch solche Ausgaben enthalten sind, die nicht den Funktionen »Alter«, »Invalidität« und »Hinterbliebene« zuzuordnen sind, sondern z. B. der Funktion »Gesundheit«.
- 6 Alterssicherungsbericht 2016, Tabelle B.4.2, S. 64, eigene Berechnungen.
- 7 Alterssicherungsbericht 2016, Tabelle C.3.1, S. 73.
- 8 Dies ist die sogenannte zusammengefasste Scheidungsziffer für 2015; sie gibt an, wie viele der in den letzten 25 Jahren geschlossenen Ehen inzwischen geschieden sind (<https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Bevoelkerung/Ehescheidungen/Tabellen/MasszahlenEhescheidungen.html>).
- 9 Dargestellt werden – aufgliedert nach den einzelnen Teilsystemen und jeweils für Westdeutschland, Ostdeutschland und Deutschland – die durchschnittlichen monatlichen Leistungen des Alterssicherungssystems und die Anteile, die die Angehörigen des jeweiligen Einkommensfünftels aus dem betreffenden Teilsystem beziehen. So beziehen z. B. Ehepaare ab 65 Jahren des untersten Einkommensfünftels in Deutschland im Durchschnitt Alterssicherungsleistungen in Höhe von 1 302 Euro; die durchschnittliche GRV-Rente dieser Gruppe beträgt 1 243 Euro. Von der Gesamtsumme der Alterssicherungsleistungen, die den ärmsten 20% der Seniorenehepaare zufließen, entfallen 92% auf GRV-Renten; 2% auf Betriebsrenten, 1% auf die Zusatzversorgung des öffentlichen Dienstes und 5% auf die Alterssicherung der Landwirte; Beamtenversorgung und berufsständische Versorgung spielen in dieser Gruppe keine Rolle.
- 10 Fachserie 15, Reihe 3 (Einkommen und Lebensbedingungen in Deutschland und in der EU 2015), 2017, S. 20–23.
- 11 Vgl. Martens, Rudolf/ Puls, Jennifer/ Rock, Joachim/Schneider, Ulrich/Woltering, Christian, Regelsätze 2017. Kritische Anmerkungen zur Neuberechnung der

- Hartz-IV-Regelsätze durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales und Alternativberechnungen der Paritätischen Forschungsstelle, Berlin 2016 (<http://infothek.paritaet.org>), Deutscher Caritasverband, Position des Deutschen Caritasverbandes zur Bemessung der Regelbedarfe von Erwachsenen und Kindern, Freiburg 2013, Becker, Irene/Schüssler, Reinhard, Das Grundsicherungsniveau: Ergebnis der Verteilungsentwicklung normativer Setzungen, Hans-Böckler-Stiftung Arbeitspapier 298, Düsseldorf 2014.
- 12 50% des → Medianeinkommens; Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 15, Reihe 3, S. 19.
 - 13 Die hier genannten Werte sind der Anlage zu §28 SGB XII entnommen.
 - 14 Statistisches Bundesamt, Fachserie 13, Reihe 2.2, S. 26.
 - 15 Nach Angaben des Statistischen Bundesamts bezogen Ende 2003 etwa 258000 Personen Grundsicherung im Alter; Ende 2015 waren es 536000 Personen; die Zahl der Grundsicherungsempfänger hat sich somit mehr als verdoppelt. Der Anteil der Grundsicherungsempfänger an der Bevölkerung ab 65 Jahre ist von 1,7% auf 3,1% gestiegen. Statistisches Bundesamt, Empfänger von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2016/04/PD16_136_221.html, Statistisches Bundesamt, Genesis-Online-Datenbank, Tabelle 12411-005 »Bevölkerung: Deutschland, Stichtage, Altersjahre«.
 - 16 Dieser Prozentsatz bezieht sich auf das Jahr 2015 und auf die »Allgemeine Rentenversicherung« (ohne knappschaftliche Rentenversicherung; Rentenversicherung in Zahlen 2016, S. 20f.).
 - 17 Zur Problematik des Konzepts der »Leistungsgerechtigkeit« vgl. Ebert 2012, S. 192–195.

Anmerkungen Kapitel III

- 1 Regierungserklärung vor dem Deutschen Bundestag am 14. März 2003. Schröder hatte einfach die im Jahr 2003 geltenden Beitragssätze von Rentenversicherung (19,5%), Krankenversicherung (durchschnittlich 14,3%), Arbeitslosenversicherung (6,5%) und Pflegeversicherung (1,7%) zu 42% addiert und damit einen völlig falschen Eindruck erweckt. Die korrekte Berechnung hätte erfordert, lediglich die Arbeitgeberbeiträge (also insgesamt 21%) zu berücksichtigen und diese auf die gesamten Arbeitskosten (Bruttolohn 100% + 21% Arbeitgeberbeiträge = 121%) zu beziehen, woraus sich als Anteil an den Arbeitskosten $21/121 =$ nur 17,4% ergeben hätte.
- 2 Der Begriff »neoliberal« kann nur mit Einschränkungen bzw. in Anführungsstrichen verwendet werden, weil er als politischer Kampfbegriff überstrapaziert und auch zu vieldeutig ist, um die politischen Bestrebungen, die der rot-grünen Reformpolitik zugrunde lagen, zutreffend kennzeichnen zu können (vgl. Ebert 2012, S. 131 ff.). Im Folgenden wird stattdessen der etwas weitere, wenn auch unbestimmtere Begriff »wirtschaftsliberal« verwendet.
- 3 Dass die damals größere Regierungspartei, die SPD, sich unter dem Motto »Modernisierung« schon seit Längerem an wirtschaftsliberale Konzepte angenähert hatte, hat Nawrat (2012) in einer gründlichen Studie über die Vorgeschichte der → Agenda 2010

belegt. Ab Anfang der 1990er Jahre sei erkennbar gewesen, dass die Sozialdemokraten sich allmählich der herrschenden Doktrin der konservativen Finanzpolitik und der → angebotsorientierten Wirtschaftspolitik anpassten und dass sie – unter Inkaufnahme von Konflikten mit den Gewerkschaften – auch zunehmend bereit waren, Themen anzufassen, die sie bisher eher mit Tabus belegt hatten, z. B. den möglichen Missbrauch von Sozialleistungen, die Begrenzung der Abgabenbelastung für die Arbeitgeber, die Grenzen des Sozialstaats, die Auswirkungen des Sozialstaats auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit und die Standortkonkurrenz, die Höhe der Lohnnebenkosten, die Flexibilisierung der Arbeitsverhältnisse, die Möglichkeiten einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik oder die Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen. Demnach sei die »Agenda 2010« lange vorbereitet gewesen und keineswegs ein Überraschungscoup, obwohl sie der Öffentlichkeit in der Tat als abrupter Kurswechsel erschien. In der Rentenpolitik der SPD hatte sich der Kurswechsel Nawrat zufolge weniger deutlich angekündigt; erstes Anzeichen war, dass der spätere Bundeskanzler Schröder im Wahlkampf nicht den prominenten Sozialpolitiker Rudolf Dreßler für das Amt des Bundesarbeitsministers nominierte, sondern den damaligen stellvertretenden IG-Metall-Vorsitzenden Walter Riester, der von Haus aus Tarifpolitiker war und nicht aus dem parteiübergreifenden Milieu der professionellen Sozialpolitiker stammte.

- 4 Der demografische Faktor sollte den Anstieg der Lebenserwartung aber nicht voll, sondern nur zur Hälfte berücksichtigen.
- 5 Gesetzentwurf zum Rentenreformgesetz 1999, Bundestagsdrucksache 13/8011, S. 82.
- 6 Angerechnet werden hierauf → Beitragszeiten und → Kinderberücksichtigungszeiten.
- 7 Dies kann an einem Beispiel verdeutlicht werden: Zwei Versicherte des Jahrgangs 1964 zahlen 45 Jahre lang genau die gleichen Pflichtbeiträge; beide haben je 45 → Entgeltpunkte erreicht. Der Versicherte A hat mit Vollendung des 20. Lebensjahres, also im Jahr 1984, mit der Beitragszahlung begonnen; im Jahr 2029 erfüllt er die Voraussetzung für die »Altersrente für besonders langjährig Versicherte« mit Vollendung des 65. Lebensjahres und erhält eine abschlagsfreie Rente. Der Versicherte B hat mit der Beitragszahlung erst mit Vollendung des 22. Lebensjahres begonnen, d. h. im Jahr 1986, und erhält die abschlagsfreie Rente erst 2031, wenn er das 67. Lebensjahr vollendet hat; trotz gleicher Beitragsleistung erhält er zwei Jahresrenten weniger als der Versicherte A. Dieses Gerechtigkeitsargument galt übrigens auch für die 1972 eingeführte abschlagsfreie »flexible Altersgrenze mit 63«, die ab 2000 schrittweise abgeschafft wurde.
- 8 Zulässig ist aber, dass während der Ansparphase das Guthaben der Sparer vorübergehend die Summe der eingezahlten Beiträge unterschreitet; dies ist z. B. bei Investmentfonds möglich, weil deren Vermögen Kursschwankungen unterworfen ist.

Anmerkungen Kapitel IV

- 1 In diesem Kapitel wird Kritik an den Rentenreformen der rot-grünen Bundesregierung geübt. Da der Autor zeitweise selbst Mitverantwortung für diese Gesetzgebung getragen hat, ist dies auch als Selbstkritik zu werten.

- 2 So hat der bayerische Ministerpräsident und CSU-Vorsitzende Seehofer die Riestter-Rente für »gescheitert« erklärt (Die Welt, 8.4.2016). Verschiedene angesehene Ökonomen wie der Chef des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) Marcel-Fratzscher, der neue Chef des Ifo-Instituts Clemens Fuest und das Mitglied des Sachverständigenrats Peter Bofinger haben sich ebenfalls kritisch zu Wort gemeldet (Handelsblatt, 20.02.2016), ebenso der CDU-Arbeitnehmerflügel (Süddeutsche Zeitung, 21.02.2016).
- 3 Die Projektion besteht in einer Fortschreibung der Zahlen aus dem Rentenversicherungsbericht 2017 (Bundestagsdrucksache 19/140) über dessen Endjahr 2031 hinaus bis 2060. Für die ersten 15 Jahre sind folglich die dort angegebenen langfristigen Annahmen (S. 40–46) maßgeblich, wobei für die Beschäftigungs- und Entgeltentwicklung die mittlere Variante zugrunde gelegt wird. Für die darauf folgenden Jahre sind die wichtigsten Annahmen:
- Lohnsteigerung 3,0% p. a.,
 - Fortschreibung des »Rentnerquotienten« ab 2030 entsprechend dem Verhältnis der Bevölkerung ab 65 Jahren zur Bevölkerung im Alter von 20 bis unter 65 Jahre, wobei die »Variante 2« der »13. Koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung« des Statistischen Bundesamts verwendet wird. Diese Variante geht durchgängig von einer Geburtenrate von 1,4 Kindern je Frau aus; die Lebenserwartung für 2060 geborene Jungen wird mit 84,8 Jahren und für Mädchen mit 88,8 Jahren, der langfristige Wanderungssaldo mit 200 000 pro Jahr angenommen.
 - Beim Kranken- und Pflegeversicherungsbeitrag wird entsprechend dem geltenden Recht angenommen, dass die Versicherten das Risiko des steigenden Beitragssatzes alleine tragen. Bis 2030 wird – entsprechend der allerdings ziemlich optimistischen Annahmen des Rentenversicherungsberichts 2017 – Beitragssatzkonstanz unterstellt; für die Zeit bis 2060 wird angenommen, dass der Krankenversicherungsbeitrag auf 9,9% und der Pflegeversicherungsbeitrag auf 4,25% ansteigt.
- 4 Rentenversicherungsbericht 2017, S. 30.
- 5 Diese beiden Zielwerte wurden bei der Reform in § 154 SGB VI verankert. Sie haben aber keine unmittelbare Geltungskraft, sondern die Bundesregierung wird lediglich verpflichtet, bei Verfehlung dieser Ziele Gesetzesänderungen vorzuschlagen.
- 6 Rentenversicherung in Zeitreihen, Oktober 2017, S. 261. In den üblichen Berechnungen des Rentenniveaus wird die Standardrente aus dem → Aktuellen Rentenwert des jeweiligen Jahres berechnet, obwohl dieser nach dem Gesetz erst ab dem 1. Juli anzuwenden ist. Dieses Verfahren ist eigentlich nicht exakt und führt in der Regel zu einem etwas zu hohen Rentenniveau. Richtiger wäre die Berechnung der Standardrente aus dem Durchschnitt der Aktuellen Rentenwerte des laufenden und des vergangenen Jahres.
- 7 Eigene Berechnung, die Zahlen beziehen sich auf die Anzahl der Versicherungsjahre, die den Alters- und Erwerbsminderungsrenten im Rentenbestand am 31.12.2016 einschließlich der Knappschaftlichen Rentenversicherung zugrunde lagen (Rentenversicherungsbericht 2017, S. 64ff.) Es ist zu beachten, dass der Begriff der → Versicherungsjahre weiter ist als der der »Beitragsjahre« und zusätzlich auch sonstige Zeiten, z. B. → Ausfallzeiten, → Zurechnungszeiten und → Kinderberücksichtigungs-

- zeiten, erfasst. Der Anteil derjenigen Rentnerinnen und Rentner, die 45 Jahre lang Beiträge gezahlt haben, muss also noch etwas kleiner sein als hier angegeben.
- 8 In der Praxis der Rentenberechterstattung und der Rentenanpassungsformel wird als durchschnittlicher Bruttolohn (»Brutto-Jahresarbeitsentgelt«) eine Zahl verwendet, die nicht mit der entsprechenden Größe aus der »volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung« des Statistischen Bundesamts übereinstimmt. Zu diesem Zweck wird der durchschnittliche Bruttolohn in der Rentenversicherung seit 1957 von Jahr zu Jahr entsprechend der Veränderung der »Bruttolohn- und -gehaltssumme je Arbeitnehmer« fortgeschrieben. Auf diese Weise entsteht eine Größe, die weder mit dem Durchschnitt aus der Statistik des Statistischen Bundesamts noch mit dem Durchschnittslohn der Versicherten in der gesetzlichen Rentenversicherung identisch ist. Da sich jedoch die dabei entstehenden Fehler nicht nur im Nenner (bei der Ermittlung des durchschnittlichen Bruttolohns), sondern auch im Zähler (bei der Berechnung des Aktuellen Rentenwerts) auswirken, dürften die Verzerrungen gering sein.
 - 9 Der durchschnittliche Nettolohn wird aus dem durchschnittlichen Bruttolohn (vgl. Anm. 8) abgeleitet, indem dieser mit der »Nettoquote« der Arbeitnehmer aus der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung des Statistischen Bundesamts (Verhältnis der »Nettolohn- und -gehaltssumme« zur »Bruttolohn- und -gehaltssumme«) multipliziert wird.
 - 10 Rentenversicherungsbericht 2017, S. 30, Alterssicherungsbericht 2016, S. 122–134.
 - 11 Die unveränderte Fortführung der alten nettolohnbezogenen Rentenanpassungsformel ist wegen der ab 2006 erfolgten Neuregelung der Rentenbesteuerung streng genommen nicht mehr möglich. Um die Entwicklung nach dem früheren Recht einigermaßen adäquat abzubilden, wurde unterstellt, dass das »Sicherungsniveau vor Steuern« (→ Kasten, S. 156) konstant gehalten wird.
 - 12 Dass der Anteil der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer am Gesamtbeitrag zur Alterssicherung (einschließlich des Beitrags zur privaten Vorsorge) ab 2021 allmählich zurückgeht, liegt daran, dass der von ihnen alleine zu tragende Vorsorgebeitrag auf 4% fixiert ist, während der Beitrag zur gesetzlichen Rentenversicherung, an dem auch die Arbeitgeber beteiligt sind, wegen der wachsenden → Alterslast weiter ansteigt.
 - 13 Eigene Berechnung, Datenquelle Statistisches Bundesamt, Leben in Europa (EU-SILC) 2015, S. 20.
 - 14 Eigene Berechnung, Aktueller Rentenwert 2015 in Westdeutschland 28,61 Euro, Kranken- und Pflegeversicherungsbeitrag auf Renten zusammen 10,55%. Es wird davon ausgegangen, dass keine Einkommenssteuer anfällt.
 - 15 Die in diesem Kapitel verwendeten Zahlen stammen aus verschiedenen Quellen, z. B. von den Anbietern von Riester-Produkten (vgl. Unterkapitel 2.1.1), aus der Zulagenstatistik der Zentralen Zulagenstelle für Altersvermögen (vgl. Unterkapitel 2.1.2 und 2.1.3) oder aus Umfragen des Instituts TSN Infratest (vgl. Unterkapitel 4.1 und 4.2). Infolgedessen sind diese Zahlen häufig nicht vergleichbar, weil sie sich auf unterschiedliche Zeitabschnitte oder Personengsamtheiten beziehen oder weil die verwendeten Einkommensbegriffe nicht völlig deckungsgleich sind. Dies erklärt Ungereimtheiten und scheinbare Widersprüche.

- 16 http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Thema-Rente/riesterrente-III-2015.pdf?__blob=publicationFile.
- 17 Die »Rürup-Rente« oder »Rürup-Förderung« besteht in der Inanspruchnahme einer speziellen einkommenssteuerrechtlichen Konstruktion (§ 10 Abs. 1 Nr. 2 Buchst. b EStG), die es erlaubt, Beiträge für eine kapitalgedeckte Altersrente steuerfrei zu stellen, was dann allerdings die Folge hat, dass die daraus entstehende spätere Rente voll besteuert wird (»nachgelagerte Besteuerung«). Dieser Effekt ähnelt dem der »Riester-Förderung«, soweit diese im steuerlichen Sonderausgabenabzug besteht. Jedoch sind bei der »Rürup-Förderung« einerseits die möglichen Steuervorteile größer, aber andererseits die Anforderungen strenger:
- Steuerfrei sind ausschließlich Beiträge für lebenslange Renten (frühestens ab dem 62. Lebensjahr, aber mit Ergänzung von Renten bei Berufsunfähigkeit, Erwerbsminderung oder für Hinterbliebene). Vorzeitige Kündigung, Übertragung, Beileihung oder Vererbung sind ausgeschlossen und würden ggf. eine Steuernachforderung auslösen.
 - Die Beiträge können unbegrenzt bis zum Höchstbeitrag der knappschaftlichen Rentenversicherung (2016 = 22766,40 Euro) abgesetzt werden, während sie bei der Riester-Förderung – vereinfacht gesprochen – auf 4% des individuellen Bruttoarbeits Einkommens des vorvergangenen Jahres beschränkt sind.
- 18 Die wichtigsten Ergebnisse der Publikation von Jaworek u. a. sind:
- 2014 wurde die Altersvorsorge von insgesamt 10,947 Mio. Personen gefördert.
 - Die Zahl von 10,9 Mio. geförderten Personen deckt sich nicht mit der Angabe, dass es 2014 rd. 16,3 Mio. Riester-Verträge gab (vgl. Unterkapitel 2.1.1); die Diskrepanz erklärt sich daraus, dass viele Verträge »ruhen«, dass nicht alle Sparer die Förderungsbedingungen erfüllen und dass es Personen mit mehreren Verträgen gibt.
 - Von den 10,947 Personen erhielten 6,958 Mio. nur eine Zulage und keinen steuerlichen Sonderausgabenabzug.
 - 3,853 Mio. konnten zusätzlich zur Zulage auch noch den steuerlichen Sonderausgabenabzug in Anspruch nehmen.
 - 0,137 Mio. Personen nahmen nur den Sonderausgabenabzug in Anspruch, weil sie keinen Antrag auf die Zulage gestellt hatten.
 - Folglich bekamen insgesamt 10,810 Mio. eine Zulage (10,947 Mio. geförderte Personen abzüglich der 0,137 Mio. Personen, die keine Zulage erhielten).
- Die Zahl der nur mittelbar förderungsberechtigten Zulagenempfängerinnen und -empfänger, welche die Voraussetzungen für die Riester-Förderung nicht in eigener Person, sondern nur als Ehegatten von Förderungsberechtigten erfüllten, ist für 2014 noch nicht bekannt. Wenn man unterstellt, dass ihr Anteil an den Förderungsberechtigten insgesamt mit 4,7% dem Wert des Vorjahres 2013 entspricht, dann kann man annehmen, dass es 2014 rd. 0,5 Mio. lediglich mittelbar Förderberechtigte gab.
- 19 2014 zahlten Beitragszahler der gesetzlichen Rentenversicherung (incl. der knappschaftlichen Rentenversicherung) Beiträge in Höhe von insgesamt 201,647 Mrd. Euro. Die gesamten Bundeszuschüsse beliefen sich im gleichen Jahr auf 66,639 Mrd. Euro (Deutsche Rentenversicherung, Rentenversicherung in Zeitreihen 2017, S. 242). Das Verhältnis der Bundeszuschüsse zu den Beitragseinnahmen war demnach

- 0,33:1. Im Jahr 2015, für das allerdings keine Vergleichszahlen für die geförderte private Altersvorsorge vorliegen, kamen in der gesetzlichen Rentenversicherung auf jeden Euro Beitragseinnahmen 32,7 Cent Bundesmittel.
- 20 Damit ist dasjenige Einkommen des vorvergangenen Jahres gemeint, von dem die Zulagenberechtigten 4% sparen müssen, um die volle Zulagenförderung zu erhalten (§85 Einkommenssteuergesetz); dabei handelt es um den RV-pflichtigen Bruttolohn, um die Bruttobeamtenbezüge, die Bruttoarbeitseinkommen der selbstständigen Landwirte usw.
- 21 Man kann dies anhand eines etwas zugespitzten Beispiels verdeutlichen: An einer Universität haben 100 Studierende, davon 80 Männer und 20 Frauen, an einer Klausur teilgenommen. Von den 80 Männern haben 40 bestanden und 40 nicht bestanden. Bei den Frauen haben 15 bestanden und 5 sind durchgefallen. Offenkundig war also die Erfolgsquote bei Frauen mit 75% deutlich höher als bei den Männern mit nur 50%. Dieses eindeutige Ergebnis würde ins Gegenteil verkehrt, wenn man sagen würde, dass von den 55 Studierenden, die bestanden haben, 40 Männer seien und nur 15 Frauen und dass deshalb die Männer bei dieser Klausur die besseren Ergebnisse erzielt hätten.
- 22 Diese Zahl (für 2014) setzt sich aus folgenden Gruppen zusammen:
- Pflichtversicherte der GRV: 31,772 Mio. (Deutsche Rentenversicherung, Rentenversicherung in Zeitreihen 2017, S. 15); hierbei handelt es sich um Beschäftigte, Bezieher von Arbeitslosengeld I, Krankengeld und weiteren Sozialleistungen, Kindererziehende während der ersten drei Lebensjahre des Kindes sowie eine Reihe von weiteren Gruppen,
 - Beamte: 1,679 Mio. (Statistisches Bundesamt, Genesis Online-Datenbank),
 - Pflichtversicherte in der landwirtschaftlichen Sozialversicherung: 0,244 Mio. (svlfh.de),
 - Rentner wegen voller Erwerbsminderung: 1,636 Mio. (Deutsche Rentenversicherung, Rentenversicherung in Zeitreihen 2017, S. 192),
 - Arbeitslose, die Arbeitslosengeld II beziehen oder dieses nur wegen der Einkommensanrechnung nicht beziehen, wenn sie unmittelbar vor der Arbeitslosigkeit zum Kreis der Riester-Förderungsberechtigten gehörten. Die Größe dieses Personenkreises ist nicht genau bekannt und kann deshalb nur hilfweise in Höhe der Zahl der arbeitslosen Arbeitslosengeld-II-Bezieher angesetzt werden; 2014 waren dies 1,800 Mio. Personen (Bundesagentur für Arbeit, Arbeitsmarkt 2014, S. 23). Die Gesamtzahl der unmittelbar Riester-Berechtigten ist für 2014 demnach mit rd. 37,1 Mio. anzusetzen.
- 23 Der Stiftung Warentest zufolge erhielten von 70 getesteten Tarifen 40 das Prädikat »sehr gut«, 24 »gut«, 6 »befriedigend« und keiner eine schlechtere Bewertung (Finanztest 8/2015, S. 66–96).
- 24 Die Bundesregierung hat in ihren Gesetzesbegründungen und Rentenversicherungsberichten bis 2008 die Verwaltungskosten in der Riester-Rente völlig ignoriert. Erst seit 2009 werden diese mit 10% angesetzt (jeweils in Übersicht B8 bei der Modellberechnung zur Gesamtversorgung), allerdings ohne auf die eigentlich fällige Konsequenz hinzuweisen, nämlich dass der Vorsorgebeitrag über 4% hinaus erhöht und die finanzielle Förderung entsprechend aufgestockt werden muss.

- 25 Deutsche Aktuarvereinigung, Unterarbeitsgruppe Rentnersterblichkeit, Herleitung der DAV-Sterbetafel 2004 R für Rentenversicherungen, S. 244–247 (https://aktuar.de/unsere-themen/lebensversicherung/sterbetafeln/UT_LV_7.pdf). Die Tabellenwerte der Sterbetafel DAV2004R werden jedoch (den Vorgaben des Altersvorsorge-Zertifizierungsgesetzes entsprechend) zu geschlechtsneutralen Ziffern zusammengefasst.
- 26 Dabei dienen Recherchen von Balodis/Hühne (2014, S. 45) als Orientierung. Bei den von ihnen untersuchten Lebensversicherungsunternehmen lagen diese Kosten bei mindestens 6,5%, höchstens 21,8% und im Durchschnitt 14,6% der eingezahlten Beiträge. Ein zehnprozentiger Kostenanteil scheint demnach plausibel zu sein.
- 27 Die Schätzung eines solchen Abschlags ist allerdings schwierig, denn sie würde voraussetzen, dass die Risiken lückenlos in einer privaten Versicherung versicherbar sind. Das ist aber, wie schon dargestellt wurde (vgl. Unterkapitel 2.2.1) im strengen Sinne nicht möglich. Der hier verwendete Abschlag von 23% entspricht dem Verhältnis, in dem die Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung für Erwerbsminderungs- und Hinterbliebenenrenten im Jahr 2016 zu den Ausgaben für Altersrenten standen (Rentenversicherung in Zeitreihen, Oktober 2017, S. 174, 180 und 186, eigene Berechnungen). Dieser Abschlag darf nicht in dem Sinne verstanden werden, dass alle Arbeitnehmer mit einem solchen Beitrag bei einem privaten Lebensversicherungsunternehmen eine zusätzliche Erwerbsminderungs- und Hinterbliebenenrente kaufen könnten oder sollten. Vielmehr wird es einerseits Fälle geben, in denen ein entsprechender Risikoschutz viel teurer oder gar nicht zu haben ist; in anderen Fällen könnte der Risikoschutz billiger oder (was die Hinterbliebenenrente betrifft) gar nicht notwendig sein.
- 28 Es ist allerdings ein häufiger Irrtum, der Garantiezins werde den Lebensversicherungsunternehmen von der Bundesregierung oder von der Versicherungsaufsichtsbehörde vorgeschrieben: Die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) legt lediglich den »Höchstrechnungszinssatz« fest, den die Versicherer in ihren Bilanzen bei der Berechnung ihrer Deckungsrückstellungen nicht überschreiten dürfen; allerdings hat dies faktische Konsequenzen für die Ausgestaltung der Versicherungsverträge.
- 29 Nach Untersuchungen von Oehler im Auftrag des Bundesverbands der Verbraucherzentralen (2009, S. 17 f.) liegen die Gesamtkosten fast so hoch wie die Zulagen; bei den 45-Jährigen werden mehr als 75%, bei den 30-Jährigen sogar 90% der Zulagen von den Kosten aufgezehrt. In diesem Falle haben aber die Lebensversicherungsunternehmen die besseren Argumente. Denn so hoch und möglicherweise auch unangemessen hoch die Kosten sein mögen, so ist es doch mathematischer Unsinn, sie ins Verhältnis zur staatlichen Förderung zu setzen. Bei dieser Methode würden die Riesterverträge nämlich automatisch als umso rentabler erscheinen, je geringer die Förderung ist. Das Gleiche gilt auch umgekehrt: Wenn die Förderung hoch genug ist, dann erscheinen gemessen daran die Kosten als relativ gering, selbst wenn sie gemessen an den eingezahlten Beiträgen unangemessen hoch wären. Aus solchen Vergleichen würden sich gänzlich irrationale politische Konsequenzen ergeben; z. B. könnte man, um ein besseres Verhältnis von Kosten und Förderung zu erzielen, die Förde-

rung reduzieren oder umgekehrt die Förderung ohne Rücksicht darauf, ob es zweckmäßig ist, erhöhen.

Der Vergleich von Rendite und Förderung wäre allerdings dann sinnvoll, wenn nachgewiesen würde, dass geförderte Verträge mit höheren Kosten belastet werden als nicht geförderte Verträge. Dann wäre in der Tat der Vorwurf begründet, dass die Lebensversicherungsunternehmen die Förderung abschöpfen. Solche Untersuchungen liegen aber nicht vor. Das Ergebnis dieser Überlegungen kann nur sein, dass die Kosten nicht ins Verhältnis zur Förderung, sondern zu den eingezahlten Beiträgen oder zu den vor Abzug dieser Kosten erworbenen Leistungsansprüchen gesetzt werden müssen.

- 30 Es ist im gegebenen Rahmen nicht möglich, die Kostenproblematik auch nur annähernd vollständig darzustellen. Im Einzelnen hierzu Verbraucherzentrale NRW 2014 (»Altersvorsorge richtig planen«).
- 31 Damit ist die bei manchen Rentenversicherungsverträgen vereinbarte Auszahlung eines Teils der angesammelten Kapitalsumme an die Erben gemeint, falls der Versicherungsnehmer vorzeitig stirbt.
- 32 Die Vorschrift, dass spätestens ab dem 85. Lebensjahr eine lebenslange Rente gezahlt werden muss, ist auf dem Hintergrund zu verstehen, dass dadurch auch die Altersvorsorge mittels Banksparplänen und Investmentfonds ermöglicht werden sollte. Anders als Lebensversicherungen können Banken und Investmentfonds das »Risiko« eines langen Lebens nicht absichern, sondern nur das angesammelte Kapital ratenweise auszahlen, bis es vollständig aufgebraucht ist. Daher hat ihnen der Gesetzgeber zur Auflage gemacht, dass, wenn solche Produkte als Altersvorsorge gefördert werden, ein Teil des Kapitals dafür verwendet wird, dass nach Ablauf des 85. Lebensjahres eine lebenslange Rente gezahlt wird.
- 33 Die hier zitierte Publikation von Balodis/Hühne aus dem Jahr 2015 fällt leider durch eine reißerische Sprache auf (so bereits im Titel »Garantiert beschissen. Der ganz legale Betrug mit den Lebensversicherungen«), die geeignet ist, Zweifel an ihrer Seriosität zu wecken; auch lassen die Autoren keine entgegengesetzten Meinungen zu Wort kommen. Allerdings erweisen sich die inhaltlichen Details in der Regel als sorgfältig recherchiert, sodass man den Tatsachendarstellungen trotz der überzogenen Bewertungen vertrauen darf.
- 34 Dieser Prozentsatz gilt für die gesetzliche Rentenversicherung insgesamt, d. h. einschließlich der knappschaftlichen Rentenversicherung. Gemessen an den Beitragseinnahmen (ohne Bundeszuschüsse und sonstige Einnahmen) betrug der Verwaltungskostenanteil in der Rentenversicherung insgesamt 1,84% (Datenquelle: Rentenversicherung in Zahlen, Ausgabe 2016, S. 20f.).
- 35 Vielfach besteht die Auffassung, dass nach dem Lebensversicherungsreformgesetz (LVRG) von 2014 nur noch 2,5% (statt vorher 4%) der Beitragssumme als Abschlusskosten erlaubt seien. Dabei bleibt aber unberücksichtigt, dass es sich hier lediglich um eine bilanzrechtliche Vorschrift handelt und nicht um ein gesetzliches Verbot, dem Kunden mehr als 2,5% der Beiträge als Abschlusskosten abzuverlangen. D. h. wenn ein Lebensversicherungsunternehmen z. B. 4% statt 2,5% Abschlusskosten verlangt und der Kunde einwilligt, dann kann es trotzdem nur 2,5% Abschlusskosten von der gesetzlich vorgeschriebenen Rückstellung abziehen. Die »Senkung der Abschlusskos-

- ten« im LVRG hat also nichts mit den Rechten der Verbraucher zu tun und dient auch nicht deren Stärkung, sondern es geht um die Erhöhung der Rückstellungen der Lebensversicherungsunternehmen, um sie vor Finanzmarktrisiken zu schützen.
- 36 Sozialbeirat 2004, Bundestagsdrucksache 15/4498, S. 66–99, Nachhaltigkeitskommission 2003, S. 108 ff.
- 37 § 8 Nr. 3 der »Altersvorsorge-Produktinformationsblattverordnung«.
- 38 § 153 Versicherungsvertragsgesetz.
- 39 Dies ergibt sich aus § 4 der »Mindestzuführungsverordnung« auf der Grundlage des § 145 des Versicherungsaufsichtsgesetzes.
- 40 Aktuariere sind Versicherungsmathematiker mit einer besonderen Qualifikation, die von ihrem Berufsverband zertifiziert wird. Dafür werden ein abgeschlossenes mathematisches Hochschulstudium und eine mindestens dreijährige Berufspraxis (z. B. in einer Versicherung oder einem versicherungsmathematischen Büro) verlangt. Die meisten Mitglieder der Deutschen Aktuarsvereinigung sind in Lebensversicherungsunternehmen tätig.
- 41 Dazu kann es z. B. bei einem Arbeitgeberwechsel kommen, wenn der unverfallbare Anspruch beim alten Arbeitgeber bestehen bleibt und der neue Arbeitgeber ebenfalls eine Betriebsrentenzusage macht. Manche Unternehmen kombinieren auch mehrere Durchführungswege der betrieblichen Altersversorgung, z. B. eine häufig von den Beschäftigten mitfinanzierte Pensionskasse mit einer → Direktzusage für die »Führungskräfte«.
- 42 Eigene Berechnung, Datenbasis ASID 2015, Tabelle A 3–3, S. 106.
- 43 IAB (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung), Kurzbericht 10/2013, Additionsfehler durch Rundung.
- 44 Die im Alterssicherungsbericht genannten Zahlen addieren sich, ohne dass dafür eine Erklärung gegeben wird, zu mehr als 100%. Die Ursache dürfte sein, dass in manchen Betrieben unterschiedliche Betriebsrentenmodelle nebeneinander existieren.
- 45 In Wirklichkeit ist der volle KV-Beitrag auf Betriebsrenten Ausdruck des Prinzips, dass alle Löhne und Lohnersatzleistungen KV-pflichtig sind. Dass die Träger der betrieblichen Altersversorgung (also die Unternehmen, Unterstützungskassen, Pensionskassen usw.) – anders als die Träger der GRV – keinen Anteil am KV-Beitrag zahlen, ist dabei aus der Sicht der Krankenkassen unerheblich; würden auf die Betriebsrenten nur 50% der KV-Beiträge gezahlt, so käme dies einer Subventionierung der Betriebsrenten durch die Solidargemeinschaft der Krankenversicherung gleich, die von denjenigen mit finanziert werden müsste, die selbst keine Betriebsrenten beziehen.
- 46 Ein Beispiel dafür liefert ausgerechnet das gemeinsame Versorgungswerk der IG Metall und der Metallindustrie (»MetallRente«). Auf der Internetseite können sich die Interessenten eine attraktive spätere Betriebsrente ausrechnen lassen, ohne dass die Kürzung der gesetzlichen Rente erwähnt wird (<https://www.metallrente.com/SchnellRechner/BavSchnellRechner.html>).
- 47 Spalte B minus Spalte G in Tabelle 27.
- 48 Die Zahl der Beschäftigten der Privatwirtschaft mit betrieblicher oder privater Altersvorsorge ergibt sich als Differenz der Spalten B und D in Tabelle 27 (19,3 minus 5,0 Mio. = 14,3 Mio.). Die Zahl aller Beschäftigten in der Privatwirtschaft (mit und

- ohne zusätzliche Altersversorgung) ergibt sich als Differenz der Spalten A minus D (27,4 Mio. minus 5,0 Mio. = 22,4 Mio.). In der Privatwirtschaft hatten also 63,8% eine zusätzliche Altersvorsorge bzw. 36,2% keine solche.
- 49 Die beiden Prozentsätze (49,1% für 2015 und 38% für 2001) beruhen auf Umfragen des Infratest-Instituts, die untereinander nicht voll vergleichbar sind. Daher verbietet es sich, einfach die Differenz zu bilden, um so die Änderung in Prozentpunkten zu ermitteln.
- 50 Die Bildung von steuerfreien Pensionsrückstellungen bei Direktzusagen und Unterstützungskassen kann man jedoch nicht unbedingt als Subvention einstufen, denn gewinnmindernde Rückstellungen für die Erfüllung absehbarer künftiger Verpflichtungen sind Teil einer sachgerechten Unternehmensbesteuerung und als solche noch keine Vergünstigung.
- 51 Als Bewertungsreserven bezeichnet man die Differenz zwischen dem tatsächlichen und dem in der Bilanz offen ausgewiesenen Wert von Vermögensgegenständen (z. B. von Grundstücken oder Aktien im Besitz von Lebensversicherungsunternehmen). Eine solche Differenz entsteht, wenn deren Marktpreise gegenüber dem Preis, für den sie erworben wurden, ansteigen. Die Bewertungsreserven werden erst dann bar verfügbar, wenn diese Vermögensgegenstände tatsächlich verkauft werden.
- 52 Wie bereits angedeutet, sind versicherungstechnische Überschüsse wegen der Notwendigkeit der vorsichtigen Kalkulation nicht völlig vermeidbar. Die Höhe dieser Überschüsse kann streng genommen erst ermittelt werden, wenn das letzte Mitglied einer Alterskohorte von Versicherungsnehmern gestorben ist. Es ist aber möglich, den Rentnern ab einem bestimmten Lebensalter (z. B. ab 80 Jahren) in kürzeren Zeitabschnitten (z. B. alle fünf Jahre) diejenigen Teile der versicherungstechnischen Überschüsse auszuzahlen, die nicht mehr für die Rentenzahlung benötigt werden; dadurch würde der Schlussüberschuss, der an die Erben ausgezahlt wird, gering gehalten.

Anmerkungen Kapitel V

- 1 Ein bezeichnendes Beispiel für die Leichtigkeit, mit der hier geurteilt wird, bieten Rürup und seine Mitarbeiter, die nicht mehr als 20 Textzeilen zur Begründung einer sozialpolitischen Maßnahme benötigen, die für viele Menschen von existenzieller Bedeutung sein könnte (Rürup u. a. 2014, S. 73 f.).
- 2 Anteil des Rentenzugangs wegen Erreichen der Regelaltersgrenze am gesamten Rentenzugang dieses Jahres; bei den Frauen liegt er mit 34,1% deutlich höher als bei den Männern, was auf den ersten Blick überrascht. Die Erklärung liegt darin, dass weniger Frauen als Männer die versicherungsrechtlichen Voraussetzungen für eine vorgezogene Altersrente erfüllen und daher erst mit Erreichen der Regelaltersgrenze eine Rente beanspruchen können. In diesem Zusammenhang ist erwähnenswert, dass immerhin 20,5% der Männer und 14,2% der Frauen (zusammen 17,4%) des Geburtsjahrgangs 1947 in Westdeutschland wegen Erwerbsminderung in Rente gegangen sind (Rentenversicherung in Zeitreihen, Oktober 2017, S. 92 ff.).
- 3 Der Anstieg um 10% kommt dadurch zustande, dass die → Standardrente um 5,25% erhöht wird und außerdem bereits nach 43 statt nach 45 Jahren erreicht werden soll

- (mit der Begründung, dass die »langjährig Versicherten« im statistischen Durchschnitt nur 43 Entgeltpunkte aufzuweisen haben; s. hierzu IG Metall 2016, S. 10). Daraus ergibt sich eine Erhöhung um den Faktor $1,025 \times 45 / 43$, d. h. um 10,145 %.
- 4 Im Rentenrecht ist eine spezielle Art der Berechnung des Rentnerquotienten vorgeschrieben, nämlich als Verhältnis der Zahl der »Äquivalenzrentner« zur Zahl der »Äquivalenzbeitragszahler« (§ 68 SGB VI). Die Zahl der Äquivalenzrentner ergibt sich durch Division der Rentensumme durch die → Standardrente (die nicht identisch ist mit der statistischen Durchschnittsrente) und die Zahl der Äquivalenzbeitragszahler durch Division der Beitragssumme durch den in der Rentenversicherung verwendeten Wert für den Bruttolohn je Arbeitnehmer (der nicht identisch ist mit dem statistischen Durchschnittslohn der Versicherten).
 - 5 Diese Wellenbewegung des Rentnerquotienten kann mit einem vereinfachten 4-Phasen-Modell erklärt werden:
 - Phase A: Die Zahl der Beitragszahler steigt, die der Rentner ist vorerst unverändert. Der Rentnerquotient sinkt.
 - Phase B: Die zusätzlichen Versicherten treten ins Rentenalter ein. Der Rentnerquotient steigt wieder.
 - Phase C: Die Zahl der Beitragszahler sinkt und geht allmählich wieder auf den Ausgangswert zurück. Da sich im Rentenbestand noch zusätzliche Beitragszahler aus Phase A befinden, steigt der Rentnerquotient auf einen höheren Wert als zu Beginn der Phase A.
 - Phase D: Die zusätzlichen Beitragszahler der Phase A (d. h. die Rentner der Phasen B und C) scheiden aus dem Rentenbestand aus. Der Rentnerquotient kehrt zum Ausgangswert zurück.
 - 6 Dies ist die korrekt berechnete Zahl für die »Allgemeine Rentenversicherung« (ohne Knappschaftliche Rentenversicherung) und für das Jahr 2015, nämlich das Verhältnis der Bundeszuschüsse (Regelbundeszuschuss + »zusätzliche Bundeszuschüsse« = 62,433 Mrd. Euro) im Verhältnis zu den Rentenausgaben (236,187 Mrd. Euro); das Bundesfinanzministerium verwendet gerne höhere Zahlen, die dadurch entstehen, dass zweckgebundene Rentenleistungen, die aus sozialpolitischen Gründen vom Bund übernommen werden (z. B. Kindererziehungszeiten), eingerechnet werden (s. Rentenversicherung in Zahlen 2016).
 - 7 Hierzu Himmelreicher u. a. 2008, die für Beamte eine im Vergleich zu den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern um zwei Jahre höhere Lebenserwartung ermittelt haben. Allerdings haben diese Gruppen auch ein geringeres Invaliditätsrisiko, sodass der Gesamteffekt einstweilen ungewiss ist.
 - 8 Deutschland hat übrigens schon heute mit 78 % die zweithöchste Erwerbsbeteiligungsquote der 20- bis 64-Jährigen in Europa (nach Schweden mit 80 %, vor Dänemark und Großbritannien mit 76 % und den Niederlanden mit 75 %, weit vor Frankreich mit 69 % und Italien mit 60 %, Statistisches Bundesamt, Arbeitsmarkt auf einen Blick, 2016, S. 9); dabei ist allerdings zu beachten, dass hier die Erwerbstätigen nach Köpfen und nicht nach Maßgabe ihrer Arbeitszeit gezählt werden. Der Anteil der Beitragszahler der gesetzlichen Rentenversicherung an den Erwerbspersonen beträgt allerdings nur 72 % (vgl. Kapitel I, Tab. 2).

- 9 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit einem Arbeitslohn bis zu 450 Euro im Monat waren bis 2012 versicherungsfrei. Mit dem »Gesetz zu Änderungen im Bereich der geringfügigen Beschäftigung« sind sie versicherungspflichtig geworden, können sich aber auf Antrag von der Versicherungspflicht befreien lassen.
- 10 Abgesehen von der Ungleichbehandlung zwischen verschiedenen Versichertenjahrgängen und dem damit verbundenen Finanzaufwand ist die abschlagsfreie Altersrente nach 45 Jahren auch kritikwürdig, weil sie gegen das Prinzip der Beitragsgerechtigkeit (gleiche Rente bei gleicher Beitragsleistung) verstößt. Hierzu ein Beispiel: Zwei Versicherte haben (gemessen am jeweiligen Durchschnittslohn) genau die gleiche Beitragsleistung erbracht und die gleiche Zahl von Entgeltpunkten erworben. Beim Versicherten A verteilt sich diese Beitragsleistung auf 45 Jahre, beim Versicherten B auf nur 42 Jahre. Der Versicherte A bekommt dann bei gleicher Beitragsleistung zwei Jahresrenten mehr als der Versicherte B. Allerdings hat dieses Gerechtigkeitsargument streng genommen auch schon für die frühere (1972 eingeführte und dann ab 2000 schrittweise wieder abgeschaffte) »flexible Altersgrenze« mit 63 Jahren gegolten; damals hat sich aber kaum jemand daran gestört.
- 11 Die Bundesregierung hat in ihrem Gesetzentwurf von 2013 die Mehrausgaben für die Verbesserung bei den Kindererziehungszeiten für vor 1992 geborene Kinder auf 3,3 Mrd. Euro für 2014, 6,7 Mrd. Euro für 2016 und 6,1 Mrd. Euro für 2030 beziffert, jeweils ohne die bis dahin stattfindenden Rentenerhöhungen gerechnet (vgl. Bundestagsdrucksache 18/909, S. 3). Daraus kann errechnet werden, dass die Mehrkosten für ein Jahr »Mütterrente« auf dem Höhepunkt ihrer Finanzwirksamkeit etwa 2,6% der Rentenausgaben betragen werden (einschließlich der auf die zusätzlichen Renten entfallenden Zahlungen für die Rentnerkrankenversicherung). Die finanziellen Lasten trägt zunächst die Rentenversicherung allein; ab 2019 beteiligt sich der Bund, indem der Bundeszuschuss in vier Jahresschritten zu je 400 Mio. Euro – also insgesamt um 1,6 Mrd. Euro – erhöht wird, was in der Endstufe etwa 25% der zusätzlichen Aufwendungen entspricht.
- 12 Ein wenig ermutigendes Beispiel für eine solche Konstruktion liefert die »Metall-Rente«, das tarifvertragliche Zusatzversorgungswerk der Metall- und Elektroindustrie, das von vier Versicherungsunternehmen – Allianz, Ergo, R+V und Swiss Life – durchgeführt wird (vgl. Balodis/Hühne 2015, S. 171 f.).
- 13 Vom Rentenzugang des Geburtsjahrgangs 1947 entfielen 17,4% auf Erwerbsminderungsrenten, bei den Männern sogar 20,5 %, bei den Frauen 14,2 % (Rentenversicherung in Zeitreihen, Oktober 2017, S. 89 ff.).
- 14 Das Konzept der Grundsicherung geht auf das »Sozialpolitische Programm« der SPD von 1988 zurück; dort war vorgesehen, dass die Leistungen der Grundsicherung von Rentenversicherungsträgern ausgezahlt werden sollten und diese dafür eine Erstattung vom Bund erhalten sollten (Sozialdemokratische Partei Deutschlands, Die Zukunft sozial gestalten – Das sozialpolitische Programm der SPD. Beschluss zur Sozialpolitik des Bundesparteitages im Münster 30.8. bis 2.9.1988, S. 21 f.).
- 15 2001, vor der Reform, erreichte man nach 45 Beitragsjahren mit Hilfe der Rente nach Mindestentgeltpunkten (also mit $45 \times 0,75 = 33,75$ Entgeltpunkten) eine Rente, die nach Abzug der auf Renten zu entrichtenden Sozialversicherungsbeiträge 111% der

- Armutsschwelle für Alleinstehende entsprach. Die Nettorente aus diesen 33,75 Entgeltpunkten wird nach der heutigen Langfristprojektion 2060 nur noch 86% der Armutsschwelle entsprechen. Sollen dennoch, wie 2001, 111% der Armutsschwelle erreicht werden, dann müsste die Mindestbewertung nicht bei 0,75, sondern bei 0,97 im Durchschnitt aller Beitragsjahre liegen ($0,75 \times 111/86 = 0,97$).
- 16 Bis 1991 wurden Entgeltpunkte aus Teilzeitbeschäftigung mit 100% des Durchschnittslohns pauschal auf 0,75 Entgeltpunkte angehoben, wenn die sonstigen rechtlichen Voraussetzungen gegeben waren. Seit 1992 werden diese Entgeltpunkte mit dem Faktor 1,5 multipliziert und auf höchstens 0,75 erhöht.
 - 17 http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Thema-Rente/gesamtkonzept-alterssicherung-detail.pdf?__blob=publicationFile&v=6.
 - 18 Rentenversicherung 19,3%, Krankenversicherung 7,3%, Arbeitslosenversicherung 1,5%, Pflegeversicherung 1,275%.
 - 19 Im Jahr 2002 betrug der Mindestbeitrag (4% des individuellen Bruttolohns) für einen Durchschnittsverdiener 4% von 28 682 Euro, d. h. 1 145 Euro. Die Zulage (154 Euro) deckte davon 13,4% ab. Für einen Durchschnittsverdiener wird der Mindestbeitrag 2018 mutmaßlich 1 520 Euro betragen (5% von 38 000 Euro); die erhöhte Zulage (175 Euro) wird dann 11,5% dieses Mindestbeitrags abdecken.
 - 20 <https://www.spd.de/standpunkte/die-rente-verlaesslich-machen/>.
 - 21 Im schriftlich veröffentlichten Konzept der SPD fehlen hierzu Zahlenangaben, jedoch hat Nahles bei der Pressekonferenz am 7.10.2017 ausgeführt, bis 2027 werde die gesetzliche Rentenversicherung trotz der Stabilisierung des Rentenniveaus keine zusätzlichen Bundesmittel benötigen. Allerdings fehlten 14,5 Mrd. Euro für 2028 und 19 Mrd. Euro für 2030.
 - 22 Wenn die Finanzierungslücke, die nach dem SPD-Rentenkonzept entsteht, durch zusätzliche Steuermittel geschlossen wird, dann müssten die Bundeszuschüsse langfristig (bis 2060) um etwa ein Drittel gegenüber dem heutigen Rechtsstand erhöht werden. Das ergibt sich daraus, dass der Beitragssatz auf nur 22% fixiert statt auf die eigentlich erforderlichen 29,3% erhöht würde. Folglich müssten die Bundesmittel im Verhältnis 29,3:22 steigen.
 - 23 Vgl. den Beschluss des SPD-Parteikonvents vom 24.11.2012 mit dem Titel »SPD-Rentenpolitik: Arbeit muss sich lohnen!« (https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Beschluesse/Parteispitze/20121112_SPD-Rentenpolitik__Arbeit_muss_sich_lohnen.pdf).
 - 24 Referentenentwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Alterssicherung (Alterssicherungsstärkungsgesetzes) vom 7.8.2012 (http://www.arbrb.de/media/RefE_Alterssicherung.pdf).
 - 25 Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 7.2.2018, https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag_2018.pdf.
 - 26 Rentenversicherungsbericht 2017, S. 31.
 - 27 Wenn man den durchschnittlichen Bedarfssatz in dieser »Grundrente« mit 900 Euro monatlich ansetzt, dann ist festzustellen, dass von den am 31.12.2016 etwa 13,9 Mio. laufenden Versichertenrenten an Männer und Frauen 7,5 Mio. (knapp 53,9%) unter

- diesem Betrag lagen; davon lagen 3,73 Mio. (49,8%) mehr als 30 und 1,975 Mio. (26,3%) mehr als 40 Versicherungsjahre zugrunde (Rentenversicherungsbericht 2017, S. 67, eigene Berechnung). Daraus kann man die Einschätzung ableiten, dass zwischen 30 und 40% der Bezieherinnen und Bezieher niedriger Versichertenrenten die versicherungsrechtlichen Voraussetzungen für die »Grundrente« erfüllt haben. Der Anteil der tatsächlich Berechtigten muss aber wesentlich niedriger sein, da alle sonstige Einkommen und auch Partnereinkommen angerechnet werden.
- 28 Seifert bezeichnet ein Arbeitsverhältnis als »normal«, wenn es fünf Kriterien erfüllt: abhängige Beschäftigung im arbeitsrechtlichen Sinne, Vollzeitbeschäftigung, keine Befristung, Sozialversicherung und keine Leiharbeit. Wenn eines dieser Kriterien nicht erfüllt ist, ist von »atypischer Beschäftigung« die Rede; dabei hat Seifert die »Solo-Selbstständigkeit« (Selbstständigkeit ohne Beschäftigung von Arbeitnehmern) mit zur atypischen Beschäftigung gerechnet.
- 29 1991 gab es rd. 3,0 Mio. Selbstständige, 2012 rd. 4,4 Mio. und 2014 nur noch knapp 4,2 Mio. Ihr Anteil an allen Erwerbstätigen ist von 8,1% 1991 auf 11,1% 2012 gestiegen und dann wieder auf 10,1% zurückgegangen. 2014 beschäftigten mehr als die Hälfte der Selbstständigen, rd. 2,4 Mio., keine Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Zwar ist der Anteil der Solo-Selbstständigen an den Erwerbstätigen 2014 mit knapp 6% noch immer nicht allzu hoch, aber er hat stark zugenommen; 1991 hatte er nur 3,7% betragen. Keine Gruppe der Erwerbstätigen ist von 1991 bis 2014 so stark gewachsen wie die Solo-Selbstständigen; ihre Zahl hat sich um 74,6% erhöht, die der Erwerbstätigen insgesamt um 9,5%, die der abhängig Beschäftigten um 8,9% und die der Selbstständigen insgesamt um 35,8% (eigene Berechnungen, Datenbasis: Statistisches Bundesamt/Institut für Mittelstandsforschung, Selbstständigenmonitor 2014, Tabellenanhang S. 11).
- 30 Der Begriff »positive Einkünfte« ist wie folgt zu verstehen: Das Einkommenssteuerrecht unterscheidet sieben Einkunftsarten: aus Land- und Fortwirtschaft, Gewerbebetrieb, selbstständiger Arbeit, nichtselbstständiger Arbeit, Kapitalvermögen, Vermietung und Verpachtung sowie sonstige Einkünfte. In jeder Einkunftsart können auch Verluste entstehen, sodass die Verluste aus der einen Einkunftsart mit Gewinnen aus der anderen Einkunftsart verrechnet werden können (aus diesem Umstand ergeben sich z. B. die Steuervorteile von sogenannten Abschreibungsobjekten). Wenn nur die »positiven Einkünfte« zur Grundlage des Beitrags gemacht werden, wird dieser Verrechnungseffekt ausgeschlossen.
- Die Berechnung der Umlage auf Basis der »positiven Einkünfte« hat ferner den Effekt, dass sich bei etwaigen Verlusten des Steuerpflichtigen keine negative Umlage ergibt (d. h. der Steuerpflichtige hat keinen Erstattungsanspruch, sondern es ist lediglich keine Umlage zu zahlen).
- 31 Man kann die finanziellen Auswirkungen in der Übergangszeit an einem stark vereinfachten fiktiven Rechenbeispiel verdeutlichen; dabei wird davon abgesehen, dass sich Gehälter und Renten im Zeitverlauf ebenso ändern wie die Zahl der aktiven Beamten und der Beamtenspensionäre.
- Im Ausgangszeitpunkt gibt der Staat (Bund, Länder und Gemeinden insgesamt) 100 Mrd. Euro für Gehälter an aktive Beamte und 40 Mrd. Euro für Pensionen aus, also insgesamt 140 Mrd. Euro.

- Alle aktiven Beamten werden ab einem bestimmten Stichtag in der GRV versicherungspflichtig. Wenn der Beitragssatz dort 20% beträgt, fließen 20 Mrd. Euro in die Rentenkassen. Davon zahlt der Staat als Arbeitgeberanteil 10 Mrd. Euro.
 - Die Nettogehälter der aktiven Beamten werden zunächst um den Arbeitnehmerbeitrag, also um 10 Mrd. Euro gemindert.
 - Zum Ausgleich dafür werden die Bruttogehälter um 10 Mrd. Euro erhöht, sodass die Nettogehälter auf dem alten Stand bleiben.
 - Für die nunmehr GRV-pflichtigen Beamten muss auch ein Bundeszuschuss gezahlt werden; dieser beträgt (entsprechend dem heutigen Finanzierungsanteil des Bunds in der GRV) 30% der Beiträge, d. h. 6 Mrd. Euro.
 - Die RV zahlt Renten nach GRV-Recht an die pensionierten Beamten: Es sei angenommen, die Rentensumme entspräche der Gesamtsumme der Arbeitnehmerplus Arbeitgeberbeiträge für Beamte plus des zusätzlichen für die Beamten erforderlichen Bundeszuschusses, d. h. insgesamt 26 Mrd. Euro (ohne Bestandsschutz).
 - Da die Pensionäre zuvor 40 Mrd. Euro an Pensionen erhalten haben, müssen jetzt zusätzlich 14 Mrd. Euro an Bestandsschutz gezahlt werden.
 - Die Gesamtausgaben der RV für Beamte betragen dann 40 Mrd. Euro; dafür erhalten sie Beiträge in Höhe von 20 Mrd. Euro und einen Bundeszuschuss in Höhe von 6 Mrd. Euro, also zusammen 26 Mrd. Euro. Es verbleibt ein Defizit von 14 Mrd. Euro, das vom Staat getragen wird.
 - Die Gesamtausgaben des Staats in der Übergangszeit belaufen sich auf 110 Mrd. Euro für Beamtengehälter (einschließlich der Gehaltserhöhung zum Ausgleich der Arbeitnehmerbeiträge zur GRV), 10 Mrd. Euro für Arbeitgeberbeiträge zur GRV der Beamten, 6 Mrd. für den zusätzlichen Bundeszuschuss und 14 Mrd. Euro für den Defizitausgleich für Rentenkassen. Die Gesamtsumme ist 140 Mrd. Euro wie vor der Umstellung.
- Langfristig, nach Ende der Übergangszeit, sieht die Rechnung folgendermaßen aus:
- Die GRV zahlt keinen Bestandsschutz mehr an die Beamten und benötigt daher auch keinen Defizitausgleich vom Staat mehr.
 - Die im Ruhestand befindlichen Beamten erhalten nunmehr nur noch 26 Mrd. Euro an Rente (statt 40 Mrd. Euro Beamtenpensionen wie vor der Umstellung).
 - Der Staat kann die 14 Mrd. Euro, die er jetzt durch den Wegfall des Defizitausgleichs einspart, für eine tarifvertragliche Altersversorgung für die Beamten verwenden. Damit wäre für die Ruhestandsbeamten das ursprüngliche Versorgungsniveau hergestellt.
- 32 In der Schweiz gibt es im Alter und bei Invalidität eine – nahezu – einkommensunabhängige Sockelrente, die durch eine zweite Säule – die sogenannte Berufsvorsorge aufgestockt wird. Sie wird durch Beiträge finanziert, die alle Bürgerinnen und Bürger unabhängig von ihrem Erwerbsstatus aufbringen müssen. Dazu werden alle Einkommen unabhängig von ihrer Quelle in voller Höhe (also ohne → Beitragsbemessungsgrenze) herangezogen; auch Vermögen werden belastet.
- 33 Die Angaben in den beiden letzten Publikationen sind nicht immer eindeutig und auch nicht mit den aktuellsten Zahlen unterlegt. Es wurde versucht, die Intentionen des Autors im Sinne früherer Konzepte (Meinhardt u. a. 2002) zu interpretieren.

- 34 2017 wurde mit dem Niedriglohn von 8,84 Euro pro Stunde bei 40 Wochenarbeitsstunden nur knapp 50% des Durchschnittslohns erreicht.
- 35 Die Autoren legen sich nicht auf einen bestimmten Anrechnungssatz fest; für den hier gezeigten Linienvorlauf wurden 50% angenommen.
- 36 Zum Begriff der »positiven Einkünfte« vgl. Anm. 30.
- 37 Der für 2012 angegebene Betrag (420 Euro) wurde entsprechend dem Anstieg des Regelbedarfs der Grundsicherung für Alleinstehenden (von 374 Euro 2012 auf 409 Euro 2017) erhöht.
- 38 Die Berechnungen beziehen sich auf das Jahr 2007; demnach wurden als Sockelrente nicht 420, sondern nur 345 Euro angesetzt, was der Regelleistung der Grundsicherung nach dem SGB XII für dieses Jahr entspricht (Werdung u. a. 2007, S. 10).
- 39 In diesem Jahr betrug das jährliche Median-Netto-Äquivalenzeinkommen 19 595 Euro (Statistisches Bundesamt, Wirtschaftsrechnungen, Leben in Europa (EU-SILC), Fachserie 15, Reihe 3 Einkommen und Lebensbedingungen in Deutschland und in der EU 2012, S. 25).
- 40 Ein Mikrosimulationsmodell ist ein mathematisches System, mit dessen Hilfe die wahrscheinlichen Auswirkungen von sozial- oder steuerrechtlichen Änderungen auf die Einkommenssituation von Haushalten bzw. Gruppen von Haushalten auf Basis von repräsentativen Umfragen differenziert berechnet werden können.
- 41 Die Berechnungen auf der Zahlenbasis von 2015 entsprechen der oben dargestellten Ausgestaltung des Modells:
- Sockelrente 861 Euro netto (962 Euro brutto) für Alleinstehende entsprechend 50% des Netto-Äquivalenzeinkommens; Berechtigte in Zwei-Personen-Haushalten erhalten zusammen 1 292 Euro netto (1 433 Euro brutto); zusätzlich zur Sockelrente wird ein dem heutigen Recht entsprechender Zuschuss zur Krankenversicherung gezahlt.
 - Die Zusatzrente ergibt zusammen mit der Sockelrente bei 45 Entgeltpunkten gerade die heutige Standardrente.
 - Die Zahl der Berechtigten für die Sockelrente wird mit 23,5 Mio. angenommen (davon rd. 7 Mio. Alleinstehende).
 - Ausgaben im heutigen System = Ausgaben für Alter, Erwerbsminderung und Hinterbliebene nach dem Sozialbudget 2015 (Sozialbericht 2017, S. T14, Tabelle III-2); in den Zahlen für die gesetzliche Rentenversicherung und die Alterssicherung der Landwirte sind die Zuschüsse zur Rentnerkrankenversicherung enthalten.
 - Die Ausgaben für die Zusatzrenten für Rentnerinnen und Rentner der gesetzlichen Rentenversicherung werden aus den heutigen Finanzdaten entsprechend der dargestellten Modellkonstruktion erschlossen.
 - Bei der Berechnung der Zusatzrenten für Berechtigte der Beamtenversorgung und der berufsständischen Versorgungswerke wird angenommen, dass die Betroffenen, falls sie in der gesetzlichen Rentenversicherung versichert wären, 80 Entgeltpunkte erzielen würden; damit wird der Finanzaufwand für die Zusatzrenten dieses Personenkreises im Sinne des Vorsichtsprinzips mit Sicherheit überschätzt.
 - Die heutigen Altersrenten aus der Alterssicherung der Landwirte werden vollständig von der Sockelrente abgelöst und können somit eingesparrt werden.

- Im Übrigen ist diese vorläufige Abschätzung mit den Berechnungen des Ifo-Instituts für das Rentenmodell der katholischen Verbände (vgl. Unterkapitel 6.5.2) nicht vergleichbar. Hier wird eine Modellrechnung für den fiktiven Beharrungszustand angestellt; d. h., wenn das weiterentwickelte Zweistufenmodell schon seit vielen Jahrzehnten in Kraft gewesen wäre, dann hätten sich im Jahr 2015 die hier angegebenen Beitragssätze ergeben. Die Ifo-Rechnungen sind eine Vorausberechnung bis zum Jahre 2050 und liefern eine Projektion der Beitragssätze für den Fall, dass das Rentenmodell der katholischen Verbände beginnend mit 2007 schrittweise eingeführt wird.
- 42 Die Summe aller Beiträge zur GRV betrug 2015 rd. 207 Mrd. Euro (Rentenversicherungsbericht 2016, Anhang, Übersicht 14). Davon soll die Hälfte (etwas mehr als 103 Mrd.) durch den Wertschöpfungsbeitrag aufgebracht werden. Dazu kommt die Hälfte der Ausgaben der anderen gesetzlichen Systeme, die in die GRV überführt werden sollen; dies wären nach dem Sozialbudget 2015 rd. 31 Mrd. Euro. Mit diesen 31 Mrd. Euro ist der Finanzbedarf für die anderen Systeme mit Sicherheit überschätzt, denn von der Beamtenversorgung muss nur derjenige Teil über den Wertschöpfungsbeitrag finanziert werden, der dem Leistungsniveau der gesetzlichen Rentenversicherung entspricht und in diese überführt werden soll. Wenn das Aufkommen des Wertschöpfungsbeitrags somit auf 134 Mrd. geschätzt wird (103 als Ersatz für die Hälfte des Beitragsaufkommens der GRV + 41 Mrd. für die anderen Systeme), dann ist anzunehmen, dass daraus auch die Ausgaben für die Mindestrenten aufgebracht werden können. Dafür wäre ein Beitragssatz auf alle Komponenten des Volkseinkommens von 10,5% erforderlich.
- 43 Die Partei »Die Linke« strebt die schrittweise Einbeziehung aller Erwerbstätigen einschließlich der Beamten und Freiberufler in die gesetzliche Rentenversicherung an (Die Linke: Sozial. Gerecht. Frieden. Für alle. Die Zukunft, für die wir kämpfen. Langfassung des Wahlprogramms zur Bundestagswahl 2017. Beschluss des Bundesparteitags in Hannover vom 9. bis 11. Juni 2017, S. 21–24). Im Übrigen hält sie an der Strategie der Rückabwicklung der rot-grünen Rentenreformen fest und verlangt die Wiederherstellung des Rentenniveaus auf dem Stand von 2001. Die Förderung der privaten Altersvorsorge soll eingestellt werden; die bereits eingezahlten Sparbeiträge sollen in die gesetzliche Rentenversicherung überführt und in Ansprüche aus freiwilligen Rentenbeiträgen umgewandelt werden. Beim Schutz vor Altersarmut orientiert sich die Linkspartei am österreichischen Modell der Ausgleichzulage (vgl. Unterkapitel 5.2.4.2). Zur Sicherung der Finanzierung greift sie teilweise auf das »universelle Alterssicherungssystem« von Meinhardt u. a. (vgl. Unterkapitel 6.4.1) zurück: Die Beitragsbemessungsgrenze soll aufgehoben werden; durch Begrenzung der hohen Rentenansprüche aus Beiträgen jenseits der Beitragsbemessungsgrenze soll eine zusätzliche Finanzierungsquelle entstehen. Es fehlt allerdings der Nachweis, dass damit das System einschließlich des höheren Rentenniveaus bei einigermaßen akzeptablen Beitragssätzen finanziert werden kann. Auch die Grünen sprechen sich dafür aus, schrittweise alle Erwerbstätigen einschließlich der Beamten und der Angehörigen der »freien Berufe« in die gesetzliche Rentenversicherung einzubeziehen; insofern sind sie für eine umfassende Systemreform aufgeschlossen. Als Konzept zur Bekämpfung der Altersarmut präsentieren sie die »Garantierende« (vgl. Unterkapitel 5.2.4.5).

- 44 Inzwischen beginnt auch die AFD, und zwar ihr in Thüringen beheimateter äußerster rechter Flügel, sich um eine allgemeine Mindestsicherung und eine universelle Versicherungspflicht aller Erwerbstätigen zu kümmern (»Es geht um Wertschätzung, Produktivitätsrente – Ein Konzept der AFD-Fraktion im Thüringer Landtag«, Juni 2018, https://afd-thl.de/wp-content/uploads/sites/20/2018/06/Rentenpapier_2018.pdf). Zwar bietet die AFD dabei wegen ihrer primitiven Fremdenfeindlichkeit eine breite Angriffsfläche, indem sie – gewollt oder ungewollt – in der Tradition nationalsozialistischer Sozialversicherungspolitik (vgl. Kapitel I, Unterkapitel 2.7) bestimmte Rentenleistungen ausschließlich Deutschen vorbehalten und Menschen mit anderer Staatsbürgerschaft ausschließen will. Dennoch sollten die beiden Volksparteien die Gefahr ernst nehmen, dass ihnen die Rechtsradikalen im Bemühen, die Probleme der Alterssicherung grundsätzlich zu lösen, den Rang ablaufen, während sie selbst im herkömmlichen Denkhorizont befangen bleiben.
- 45 Nach einer Presseerklärung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales vom 3. Mai 2018 sollen der Rentenkommission »Verlässlicher Generationenvertrag« je ein Bundestagsmitglied der CDU, der SPD und der CSU, je ein Gewerkschafts- und Arbeitgebervertreter und drei Wissenschaftler bzw. Wissenschaftlerinnen angehören; hinzu kommen als zwei gleichberechtigte Vorsitzende die ehemaligen Bundestagsabgeordneten Gabriele Lösekrug-Möller (SPD) und Karl Schiewerling (CDU). Ohne Stimmrecht sollen die Deutsche Rentenversicherung Bund, die fachlich beteiligten Ministerien (Arbeit und Soziales, Finanzen, Innen, Familie, Wirtschaft und Gesundheit) sowie das Bundeskanzleramt vertreten sein. Weitere Verbände und Interessenvertreter (z. B. Beamte, Sozialverbände, Anbieter von Altersvorsorgeprodukten) sollen in dieser Kommission nicht vertreten sein, aber durch »Dialoge«, »Fachgespräche« und »Fachtagungen« beteiligt werden. Ferner soll ein »Generationendialog« mit Jugend- und Seniorenorganisationen geführt werden und weitere Wissenschaftler, deren Namen einstweilen noch nicht bekannt sind, sollen Gelegenheit erhalten, Studien zu erstellen und mit der Kommission zu diskutieren. Unter den Wissenschaftlern befindet sich mit Gert G. Wagner ein eher keynesianisch und mit Axel Börsch-Supan ein wirtschaftsliberal orientierter Ökonom; Simone Schreger ist eine Soziologin, die durch Arbeiten zur Erwerbstätigkeit im Alter hervorgetreten ist.

Kleines Lexikon

Für sozialpolitische Fachbegriffe kann ergänzend das vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales im Internet zur Verfügung gestellte Glossar herangezogen werden (http://www.bmas.de/DE/Service/Glossar/Functions/glossar.html?cms_lv2=75914).

A

Abschlag (versicherungsmathematischer Abschlag): Die prozentuale Minderung der Rente bei Inanspruchnahme der vorgezogenen Altersrente mit 63 Jahren (→ Altersgrenze). Der Abschlag wird im Prinzip so berechnet, dass er die Mehrausgaben, die der gesetzlichen Rentenversicherung durch die Rentenzahlungen vor Erreichen der → Regelaltersgrenze entstehen, ausgleicht. Er beträgt für jeden Monat des vorzeitigen Rentenbezugs 0,3% und gilt für die gesamte Laufzeit der Rente einschließlich der daraus möglicherweise abgeleiteten Hinterbliebenenrente. Da Renten frühestens bis zu fünf Jahren vor Erreichen der Regelaltersgrenze bezogen werden können, beträgt der maximale Abschlag $5 \times 12 \times 0,3\% = 18\%$.

Abschnittsdeckungsverfahren (modifiziertes Kapitaldeckungsverfahren): Eine Zwischenform zwischen → Kapitaldeckungsverfahren und → Umlageverfahren. Während beim Kapitaldeckungsverfahren das beim Rentenversicherungsträger angesammelte Kapital zu jedem Zeitpunkt ausreichen muss, um alle bis dahin erworbenen Rentenansprüche (auch wenn sie erst in Zukunft fällig werden) bis zum Ende der Laufzeit erfüllen zu können, muss es beim Abschnittsdeckungsverfahren nur für eine bestimmte Zeit, z. B. für zehn Jahre, ausreichen. Je länger die Deckungsabschnitte sind, desto mehr nähert sich das A. dem Kapitaldeckungsverfahren, je kürzer sie sind, desto mehr dem Umlageverfahren.

Agenda 2010: Bezeichnung für das Programm der von 1998 bis 2005 regierenden rot-grünen Bundesregierung, das Bundeskanzler Schröder (SPD) am 14.03.2003 vorlegte und mit dem er umfassende Arbeitsmarktreformen (»Hartz-Reformen«) sowie Einschnitte in die gesetzliche Rentenversicherung ankündigte.

Aktueller Rentenwert: Eine wichtige Komponente bei der Rentenberechnung, deren Funktion darin besteht, die Teilhabe der Renten an der Lohnentwicklung zu gewährleisten. Zur Berechnung der individuellen Monatsrente werden die

vom Versicherten erworbenen → Entgeltpunkte mit dem A. R. multipliziert. Der A. R. wird alljährlich zum 1. Juli neu berechnet (und in der Regel erhöht), was eine entsprechende → Rentenanpassung zur Folge hat (→ Kap. I.5.1.2).

Altersarmut: → Armut bei älteren Menschen, die sich von der Armut in anderen Bevölkerungsgruppen (wie Arbeitnehmer, Arbeitslose, Migranten usw.) dadurch unterscheidet, dass sie typischerweise dauerhaft ist und es in der Regel keine Perspektive dafür gibt, die Notlage durch eigene Anstrengung zu überwinden.

Altersgrenze: Dasjenige vollendete Lebensjahr, ab dem Versicherte eine Altersrente beziehen können. Zu unterscheiden sind

- die → Regelaltersgrenze (mit einer → Wartezeit von 60 Beitragsmonaten),
- die A. mit 63 Jahren für »langjährig Versicherte« unter der Voraussetzung von 35 → Versicherungsjahren (mit → Abschlägen),
- die A. mit 65 Jahren für »besonders langjährig Versicherte« (ohne Abschläge),
- die A. für Schwerbehinderte mit 35 → Versicherungsjahren (zwei Jahre vor Erreichen der Regelaltersgrenze, ohne Abschläge).

Alterslast, Alterslastquotient (demografischer Alterslastquotient): Verhältnis der Bevölkerung im Rentenalter (z. B. ab 65 Jahren) zur Bevölkerung im Erwerbsalter (z. B. von 20 bis unter 65 Jahren). Bisweilen wird der A. auch als Zahlenverhältnis der Bevölkerung im Rentenalter zur Gesamtbevölkerung definiert. Weil weder die Zahl der Beitragszahler mit der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter übereinstimmt (z. B. wegen Arbeitslosigkeit, Ausbildung, fehlender Versicherungspflicht, Frühinvalidität oder Verzicht auf Erwerbstätigkeit) noch alle Personen im Rentenalter auch tatsächlich eine Rente beziehen, hat der A. im Unterschied zum → Rentnerquotienten nur eine begrenzte Aussagekraft bezüglich der Finanzierungslast, die mit einem Rentensystem verbunden ist (→ Kasten, S. 245).

Alterssicherung der Landwirte: Eine 1957 geschaffene besondere Institution der Alterssicherung für selbstständige Landwirte und mithelfende Familienangehörige, die kein Teil der gesetzlichen Rentenversicherung ist und auf die speziellen Bedingungen der Landwirtschaft zugeschnitten ist. Besonderheiten sind: Keine volle Lebensstandardsicherung, sondern nur Zuschuss zum »Altenteil« (d. h. zusätzlich zur Versorgung der Alten im Rahmen der bäuerlichen Familie, um den Bargeldbedarf zu sichern), einkommensunabhängiger Einheitsbeitrag, Monatsrente unabhängig vom früheren Einkommen (im 1. Halbjahr 2017 nach 45 Beitragsjahren 633 Euro) und hoher Bedarf an Bundeszuschüssen wegen der »ungünstigen« Altersstruktur in der Landwirtschaft. Durch eine umfassende Reform im Jahr 1995 wurden sozial gestaffelte Zuschüsse zum Einheitsbeitrag eingeführt; außerdem wurde das Verhältnis zwischen Beitrag und Leistung an das der gesetzlichen Rentenversicherung angenähert (→ Kap V.6.3.3).

Alterssicherungsbericht: Ein Bericht über die Leistungen des gesamten Alterssicherungssystems und dessen Finanzierung, über die Einkommenssituation der Leistungsbezieher und über die Kumulation von Alterssicherungsleistungen sowie über den Stand der betrieblichen Altersversorgung und der geförderten privaten Altersvorsorge. Die Bundesregierung ist gesetzlich verpflichtet, ihn alle vier Jahre (einmal in jeder Wahlperiode des Deutschen Bundestags) vorzulegen. Der A. erscheint in Form eines »ergänzenden Berichts« zu dem jeweils fälligen → Rentenversicherungsbericht.

Altersvermögensgesetz: »Gesetz zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines kapitalgedeckten Altersvorsorgevermögens«, 2001 verabschiedet und in seinen wesentlichen Bestandteilen seit 1.1.2002 in Kraft, das systematisch wichtigste Gesetz der rot-grünen Rentenreformen. Mit dem A. wurde der partielle Systemwechsel vom traditionellen Generationenvertrag zu einem dualen teilprivatisierten Rentensystem vollzogen (→ Kap. III.5.4).

Altersvorsorgezulage: Eine Form der 2002 mit dem → Altersvermögensgesetz eingeführten staatlichen Förderung der privaten Vorsorge (»Riester-Sparen«; → Kasten, S. 149).

Angebotspolitik (angebotsorientierte Wirtschaftspolitik): Wirtschaftspolitische Konzeption, nach welcher der Staat das Wachstum durch günstige Rahmenbedingungen für die Unternehmen (z. B. niedrige Steuern und Sozialabgaben) fördern, aber auf jegliche Eingriffe in unternehmerische Entscheidungen und auf Konjunkturpolitik zur Stärkung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage (z. B. durch kreditfinanzierte staatliche Ausgabenprogramme) verzichten soll. Die A. beruht auf dem theoretischen Fundament der → neoklassischen Wirtschaftstheorie. Sie hat Ende der 1970er Jahre den → Keynesianismus als vorherrschende wirtschaftspolitische Doktrin abgelöst: Sie wurde auch zur Begründung der rot-grünen Rentenreformen herangezogen. Gegenbegriff: Nachfragepolitik (nachfrageorientierte Wirtschaftspolitik) (→ Kap. III. 3).

Anrechnungszeit (frühere Bezeichnung »Ausfallzeit«): Zeiten, in denen die Versicherten daran gehindert sind, erwerbstätig zu sein (z. B. Krankheit, Arbeitslosigkeit, Schul- und Hochschulbildung usw.). Bis in die 1990er Jahre wurden solche Zeiten in erheblichem Umfang rentensteigernd angerechnet; heute wirken sie nicht mehr rentensteigernd, sondern werden nur noch bei der Erfüllung der → Wartezeit für vorgezogene Altersrenten (→ Altersgrenze) berücksichtigt.

Anteilsgerechtigkeit: → Teilhabeäquivalenz.

Anwartschaft: → Rentenanwartschaft.

Äquivalenzeinkommen → Netto-Äquivalenzeinkommen.

Äquivalenzgewichtetes Netto-Haushaltseinkommen → Netto-Äquivalenzeinkommen.

Äquivalenzprinzip: Der Grundsatz, dass die Rente ein »Äquivalent« (gleichwertige Gegenleistung) zur Beitragszahlung darstellt (→ Versicherungsprinzip). Im heutigen Recht der gesetzlichen Rentenversicherung ist das Ä. nicht im streng finanzmathematischen Sinne (Rente als Verzinsung des eingezahlten Kapitals) zu verstehen, sondern besagt lediglich, dass ein Zusammenhang zwischen der Höhe des Beitrags und der Höhe der Leistungen besteht (ein höherer Beitrag muss zu höherer Rente führen; → Teilhabeäquivalenz).

Arbeiterfrage: Ein in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts geprägter und allgemein gebräuchlicher Begriff für die Verarmung der stark wachsenden Industriearbeiterschaft sowie für die damit verbundenen politischen Probleme und die daraus entstehende drohende Gefahr für die herrschende Gesellschaftsordnung; statt des Begriffs der A. war auch der Ausdruck »soziale Frage« gebräuchlich (→ Kap.I.2).

Armenfürsorge: Neben der Familie praktisch die einzige Form der sozialen Sicherung in vorindustriellen Gesellschaften; sie lag in der Hand der Kirche, später (nach der Reformation) auch in der der Gemeinden. Sie hatte ihre Begründung nicht im Anspruch der Individuen auf ein menschenwürdiges Leben, sondern im christlichen Gebot der Nächstenliebe bzw. in der Verpflichtung der Obrigkeit, die öffentliche Ordnung zu gewährleisten. Dementsprechend gab es keinen Rechtsanspruch auf Hilfe und sie war für die Hilfsbedürftigen mit Diskriminierung und häufig auch mit Repressionen verbunden (z. B. mit Arbeitspflicht, mit der Einschränkung der freien Wahl des Wohnorts und mit dem Verbot, Rechtsgeschäfte abzuschließen). Die A. war eine Vorform der modernen → Sozialhilfe bzw. der → Grundsicherung.

Armut: Ein die gesamte soziale Situation eines Individuums oder eines Haushalts betreffender Entbehrungszustand, der die Entfaltung der Persönlichkeit und die Teilhabe am Leben der Gemeinschaft einschränkt. Einkommensarmut ist dabei ein besonders wichtiger, aber nicht allein maßgeblicher Teilaspekt; andere Aspekte sind mangelnder Zugang zu Bildung, Kultur, Gesundheitsversorgung und soziale Ausgrenzung. A. ist unterschiedlich zu beurteilen, je nachdem ob sie nur vorübergehend oder dauerhaft ist bzw. ob die Möglichkeit besteht, sie durch eigene Anstrengung zu überwinden. Bei der Einkommensarmut ist zwischen »absoluter« A. (Unterschreitung des physischen → Existenzminimums) und »relativer« A. (Unterschreitung des soziokulturellen → Existenzminimums) zu unter-

scheiden. Nach allgemein vorherrschender Auffassung wird heute unter A. die relative A. verstanden. Sie wird folglich in der sozialwissenschaftlichen Fachdiskussion im Verhältnis zum durchschnittlichen Netto-Haushaltseinkommen definiert (→ Armutsschwelle, → Armutsrisikoschwelle).

Armutsquote: Der Anteil derjenigen Personen oder Haushalte, deren Einkommen unterhalb der → Armutsschwelle liegt.

Armutsrisikoquote: Der Anteil derjenigen Personen oder Haushalte, deren Einkommen unterhalb der → Armutsrisikoschwelle liegt.

Armutsrisikoschwelle: Dasjenige Einkommensniveau, bei dessen Unterschreitung Armut zwar noch nicht aktuell besteht, aber ständig droht, falls finanzielle Engpässe (z.B. durch unvorhergesehene Reparaturen oder fällige Kreditrückzahlungen) auftreten. Die A. wird im Unterschied zur → Armutsschwelle nach der sozialwissenschaftlichen Konvention mit 60% des Median-Netto-Äquivalenzeinkommens (→ Medianeinkommen, → Netto-Äquivalenzeinkommen) angesetzt.

Armutsschwelle: Begriff der Armutsforschung und Armutstatistik, mit dessen Hilfe (relative) → Armut definiert wird. Die A. wird nach allgemeiner Konvention mit 50% des Median-Netto-Äquivalenzeinkommens angesetzt (→ Medianeinkommen, → Netto-Äquivalenzeinkommen).

Ausfallzeit: → Anrechnungszeit.

B

BaFin (Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht): Eine 2002 durch Zusammenlegung dreier Bundesaufsichtsämter geschaffene Behörde, die für die Banken-, Börsen- und Versicherungsaufsicht zuständig ist.

Beamtenversorgung: Das wichtigste Sondersystem der Alterssicherung, dessen historische Wurzeln noch weiter zurückreichen als die der gesetzlichen Rentenversicherung. Entsprechend den Eigenarten des auf Lebenszeit angelegten beamtenrechtlichen Dienstverhältnisses im Vergleich zum Arbeitsverhältnis in der Privatwirtschaft unterscheidet sich die Systematik der B. grundsätzlich von der der gesetzlichen Rentenversicherung (→ Kap. I.2.3, I.5.3.1.1, V. 6.4.2).

Bedarfsgerechtigkeit: Ein Teilaspekt der Gerechtigkeit, demzufolge Gerechtigkeit darin besteht, dass jedes Individuum über diejenigen Mittel verfügt, die es zur Befriedigung seines angemessenen Lebensbedarfs benötigt. Der Begriff

der B. ist allerdings inhaltlich unbestimmt, weil er offen lässt, welcher Bedarf für welche Person als angemessen anzusehen ist. Gegenbegriffe: → Leistungsgerechtigkeit, Verteilungsgerechtigkeit, Tauschgerechtigkeit.

Bedarfsprinzip: Der Grundsatz, dass sozialpolitische Leistungen nicht nach Maßgabe einer zuvor erbrachten Vorleistung (→ Versicherungsprinzip) und auch nicht für alle Berechtigten in gleicher Höhe, sondern nach dem individuellen Bedarf bemessen werden. Das Bedarfsprinzip liegt sowohl dem → Fürsorgeprinzip als auch bestimmten Varianten des → Versorgungsprinzips zugrunde.

Beharrungszustand: Derjenige Zustand, in dem sich ein neu eingeführtes Rentensystem (unabhängig davon, ob es im → Umlageverfahren oder im → Kapitaldeckungsverfahren finanziert wird), dann befindet, wenn der älteste Rentnerjahrgang während seines gesamten Erwerbslebens Beiträge in dieses neue System geleistet hat bzw. wenn der letzte Rentnerjahrgang ausgeschieden ist, bei dem dies nicht der Fall gewesen ist. Wird die Dauer des Arbeitslebens mit maximal 50 Jahren und die Rentenbezugszeit mit maximal 40 Jahren angesetzt, dann wird der B. eines Systems genau genommen erst etwa 90 Jahre nach seiner Gründung erreicht. Im B. werden alle Übergangs- und Bestandsschutzregelungen gegenstandslos, die mit der Einführung des neuen Systems verbunden waren. Umlagefinanzierte Systeme, die in der Regel ständigen Änderungen bezüglich der Pflichtmitgliedschaft und seines Leistungsrechts unterworfen sind, befinden sich aber streng genommen niemals im B.

Beitragsbemessungsgrenze: Die Obergrenze, bis zu der das versicherungspflichtige Einkommen mit prozentualen Beiträgen zur → Sozialversicherung belastet wird. Auf Einkommensbestandteile, die über der B. liegen, werden keine Beiträge erhoben. 2017 liegt die B. in der Renten- und Arbeitslosenversicherung bei monatlich 6 350 Euro (in Ostdeutschland 5 700 Euro), in der Kranken- und Pflegeversicherung bundeseinheitlich bei 4 350 Euro; sie wird alljährlich an die Entwicklung des durchschnittlichen Bruttolohns angepasst.

Beitragsfreie Zeiten: Sammelbegriff für alle Zeiten, für die keine Beiträge gezahlt worden sind, die aber dennoch in irgendeiner Weise bei der Feststellung von Rentenansprüchen berücksichtigt werden (→ Anrechnungszeit, → Zurechnungszeit, → Kinderberücksichtigungszeit). Die meisten b. Z. sind aber nicht rentensteigernd und führen nicht zum Erwerb von → Entgeltpunkten, sondern werden nur bei der Ermittlung von → Wartezeiten mitgezählt. Lediglich die Zurechnungszeit ist rentensteigernd.

Beitragszeit: Zeiten, in denen Rentenberechtigte Pflichtbeiträge oder freiwillige Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung entrichtet haben, die entspre-

chende Rentenansprüche begründen. Zu den Beitragszeiten zählen auch Zeiten, in denen ein Sozialversicherungsträger (gesetzliche Krankenkasse oder Bundesagentur für Arbeit) für die Versicherten Beiträge gezahlt hat. Auch → Kindererziehungszeiten sind B., weil dafür Beiträge aus dem Bundeshaushalt gezahlt werden.

Berufsständisch (berufsständisches Prinzip, berufsständisches System):

Ein Ordnungsprinzip in Staat und Gesellschaft, dem zufolge die Rechte und Pflichten der Mitglieder nicht Ausdruck ihrer Stellung als gleichberechtigte Individuen oder Bürgerinnen bzw. Bürger, sondern ihrer Zugehörigkeit zu einer durch Stellung im Beruf definierten Sondergruppe sind. Von »ständisch« im weitergehenden Sinne spricht man, wenn Sonderrechte und -pflichten von Individuen durch Geburt und Herkunft bestimmt sind (→ Kap. I.2.5, I.5.3.1).

Berufsständische Versorgung (Versorgungswerke):

Bezeichnung für die Alterssicherungseinrichtungen der »freien Berufe« (Ärzte, Zahnärzte, Apotheker, Rechtsanwälte, Notare, Wirtschaftsprüfer usw.); diese Einrichtungen leiten sich ab aus der durch die Gesetzgebung der Länder begründeten Befugnis dieser Berufsgruppen, ihre Rechtsverhältnisse durch »Kammern« (Organisationen mit Pflichtmitgliedschaft, die Voraussetzung für die Berufsausübung ist, z. B. Ärztekammer, Anwaltskammer usw.) zu regeln.

Betriebsvereinbarung:

Vereinbarungen zwischen dem Arbeitgeber und dem Betriebsrat, an die der Arbeitgeber gebunden ist und die für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer des betreffenden Betriebs gelten. B. spielen in der betrieblichen Altersversorgung eine wichtige Rolle. Die rechtliche Grundlage hierfür findet sich im Betriebsverfassungsgesetz.

Bruttoinlandsprodukt:

Die Summe aller Güter und Dienstleistungen, die in einer bestimmten Periode (z. B. in einem Kalenderjahr) in einer Volkswirtschaft produziert werden. Der Summe der Güter und Dienstleistungen entspricht in gleicher Höhe die Summe aller im Inland erwirtschafteten Einkommen. Der Zusatz »Brutto« bringt zum Ausdruck, dass bei dieser Rechnung die Abschreibungen, d. h. die Wertverluste auf Vermögen (im Wesentlichen auf Produktionsanlagen und Gebäude), sowie die indirekten Steuern noch nicht abgezogen sind.

Bruttorentenniveau: → Rentenniveau.

Bruttosozialprodukt:

Das → Bruttoinlandsprodukt zuzüglich der von Inländern im Ausland verdienten Einkommen und abzüglich der im Inland verdienten, aber ins Ausland abfließenden Einkommen.

D

Deckungskapital: In der privaten Lebensversicherung die Summe der vom einzelnen Versicherten bis zum Stichtag eingezahlten und verzinsten Beiträge abzüglich der vom Versicherer in Rechnung gestellten Kosten. Dies entspricht der »garantierten Aufbauleistung«, welche die Versicherer ihren Kunden (in der Regel jährlich) mitteilen. Das D. ist kein Eigentum des Versicherungsnehmers, sondern lediglich die rechnerische Auflistung des Leistungsanspruchs, der dann bestehen würde, wenn der Versicherungsfall zum gegenwärtigen Zeitpunkt eintreten würde.

Direktversicherung: Einer der fünf traditionellen Durchführungswege der betrieblichen Altersversorgung (→ Kap. IV.3.8). Der Arbeitgeber erfüllt seine Verpflichtung nicht direkt, sondern indem er für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer Beiträge an ein Lebensversicherungsunternehmen zahlt. Aus dieser Versicherung erhalten die Beschäftigten später ihre Betriebsrenten.

Direktzusage: Einer der fünf traditionellen Durchführungswege der betrieblichen Altersversorgung (→ Kap. IV.3.8). Der Arbeitgeber erfüllt seine Verpflichtung direkt, indem er im Versorgungsfall Betriebsrenten wie Lohn an die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auszahlt. Um seine Verpflichtungen erfüllen zu können, ist der Arbeitgeber verpflichtet, während der Aktivphase der Beschäftigten Rückstellungen zu bilden, aus denen die späteren Betriebsrenten gezahlt werden.

E

Entgeltpunkt: Eine maßgebliche Größe bei der Berechnung des individuellen Rentenanspruchs, die dadurch definiert ist, dass 1 Entgeltpunkt genau derjenigen Monatsrente entspricht, die ein Durchschnittsverdiener mit zwölf Monatsbeiträgen erwirbt. Die von dem Versicherten insgesamt erworbene Monatsrente ergibt sich durch Multiplikation der Summe aller Entgeltpunkte aus seinem gesamten Versicherungsleben mit dem → Aktuellen Rentenwert des jeweiligen Kalenderjahres (z. B. 30,45 Euro ab dem 1. Juli 2016 in Westdeutschland). E. werden nicht nur durch Beitragszahlung erworben, sondern zum Teil auch für → beitragsfreie Zeiten (→ Kap. I.5.1.1).

Entgeltumwandlung: Der Erwerb eines Anspruchs auf eine betriebliche Altersversorgung, der dadurch zustande kommt, dass der Arbeitnehmer auf einen Teil seines vertraglich oder durch → Tarifvertrag bestimmten Arbeitslohns verzichtet. Seit dem Inkrafttreten des → Altersvermögensgesetzes wird die E. durch besondere gesetzliche Bestimmungen gefördert, z. B. Rechtsanspruch des

Arbeitnehmers auf E., Steuer- und Sozialversicherungsfreiheit auf die umgewandelten Entgelte (→ Kap. IV.3.1, IV.3.5).

Existenzminimum: Das Mindestmaß an materiellen Mitteln, das ein menschliches Leben ermöglicht. Dabei sind zu unterscheiden:

- physisches E., d. h. das zum bloßen Überleben Erforderliche,
- soziokulturelles E., d. h. dasjenige Einkommen, das es erlaubt, ein der »Würde des Menschen« entsprechendes Leben zu führen und ein integriertes Mitglied der Gesellschaft zu sein; seine Höhe hängt (im Unterschied zu der des physischen E.) vom generellen Wohlstandsniveau einer Gesellschaft ab und steigt entsprechend der allgemeinen Einkommensentwicklung; das soziokulturelle E. gilt zugleich als Kriterium von »relativer« → Armut.

F

Finanzdienstleistungsbranche, Finanzwirtschaft, Finanzsektor: Derjenige Sektor der Volkswirtschaft, in dem nicht mit materiellen Gütern gehandelt wird, sondern mit Geld im weitesten Sinne und mit solchen Dienstleistungen, welche die Beschaffung von Geld oder die Anlage von Geldvermögen zum Gegenstand haben. Zu diesem Sektor gehören z. B. Banken, Kapitalanlagegesellschaften, Versicherungen, Investmentfonds, Bausparkassen, → Pensionsfonds, → Pensionskassen, Wertpapierhandel, Devisenhandel, Immobilienhandel, Vermögensverwaltung sowie die zugehörigen Makler, Beratungsunternehmen und Anwaltskanzleien.

Finanzkrise: In der allgemeinen Wortbedeutung eine wirtschaftliche Krise in der Finanzwirtschaft, die sich in Kursverlusten, Zahlungsunfähigkeit von Banken und anderen Finanzdienstleistern sowie von Staaten äußert. Im speziellen Sinne ist damit die weltweite Krise gemeint, die 2007 mit einer Krise der Immobilienmärkte in den USA begann, zu Bankzusammenbrüchen (z. B. Lehman Brothers) führte und dann auf Europa und die Weltwirtschaft übergriff, die Rettung zahlreicher Banken durch den Staat erforderte und schließlich einen großen Konjunkturreinbruch sowie die bis heute andauernde europäische Staatsschuldenkrise auslöste.

Fürsorge: Veralteter Begriff für → Sozialhilfe.

Fürsorgeprinzip: Neben dem → Versicherungsprinzip und dem → Versorgungsprinzip eines der drei wichtigen Prinzipien der Leistungsgewährung im sozialen Sicherungssystem, das sich aus den Grundsätzen der früheren → Armenfürsorge entwickelt hat und vorzugsweise in der → Sozialhilfe und in der → Grundsicherung angewandt wird. Es besagt, dass die Leistungen nach Maßgabe des jewei-

ligen Einzelfalls und des sich daraus ergebenden Bedarfs erbracht werden (Individualprinzip) und dass die Berechtigten nur insoweit einen Leistungsanspruch haben, als sie sich nicht aus eigener Kraft helfen können (Nachrangprinzip). Dem F. zufolge müssen das gesamte eigene Einkommen und Vermögen sowie Unterhaltsansprüche gegenüber Ehegatten und unterhaltsverpflichteten Verwandten eingesetzt werden, bevor Hilfe geleistet wird.

G

Garantiezins: Diejenige Verzinsung, welche die Lebensversicherungsunternehmen ihren Kunden beim Abschluss eines Lebensversicherungsvertrags vertraglich als Mindestleistung zusichern. Entgegen weit verbreiteter Meinung ist der G. weder gesetzlich noch von der Versicherungsaufsicht vorgeschrieben, sodass auch Lebensversicherungsverträge ohne G. angeboten werden können. Es gibt jedoch einen engen sachlichen Zusammenhang zwischen dem G. und dem von der → BaFin festgelegten »Höchstrechnungszinssatz«, den die Versicherer in ihren Bilanzen bei der Berechnung ihrer Deckungsrückstellungen nicht überschreiten dürfen (→ Kap. IV.2.3.1).

Generationengerechtigkeit: Die gerechte Verteilung von Gütern und Lasten zwischen aufeinander folgenden Generationen. Dieses spezielle Gerechtigkeitsproblem, das traditionell kaum beachtet wurde, ist seit einigen Jahren Gegenstand einer intensiven Grundsatzdiskussion (vgl. hierzu Ebert 2012, S. 279–343).

Globalisierung: Der Prozess der wachsenden Vernetzung und gegenseitigen Abhängigkeit von Staaten, Gesellschaften und Volkswirtschaften, der alle Lebensbereiche umfasst. Die G. ist historisch nicht neu, sondern seit Jahrhunderten im Gange, beschleunigt sich aber zunehmend und rückt deshalb immer mehr ins Zentrum der Aufmerksamkeit.

Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung: Eine im → Sozialgesetzbuch XII, Kapitel 4 geregelte, am Bedarf orientierte Geldleistung, die das → Existenzminimum sicherstellen soll und insofern die Leistungen des Alterssicherungssystems ergänzt oder auch ersetzt. Die G. ist kein Teil der gesetzlichen Rentenversicherung, sondern eine Spezialform der → Sozialhilfe, von der sie sich jedoch durch weitgehenden Verzicht auf die Heranziehung unterhaltspflichtiger erwachsener Kinder unterscheidet. Als weitere Form der Grundsicherung existiert die »Grundsicherung für Arbeitssuchende« (Sozialgesetzbuch II, → Kap. I, Anm. 20).

K

Kapital: Schlüsselbegriff der Wirtschaftswissenschaften mit charakteristischer Doppelbedeutung, die bisweilen zu Unklarheiten führt: (a) Sachkapital (Realkapital, Anlagevermögen), d. h. dauerhafte Produktionsmittel, welche am Ende des Produktionsprozesses nicht im Produkt verschwinden (z. B. Maschinen), (b) Geldkapital oder Geldvermögen, das zum Erwerb von Sachkapital oder zur verzinslichen Anlage auf dem Kapitalmarkt verwendet werden kann. In einem übertragenen Sinne wird der Begriff K. außerdem als Gegenbegriff zu »Arbeit« verwendet und bezeichnet dann eine der beiden Seiten in dem grundlegenden Konflikt des → Kapitalismus zwischen den Kapitalbesitzern und Unternehmern einerseits und den abhängig Beschäftigten andererseits.

Kapitaldeckungsverfahren: Finanzierungsverfahren in Rentensystemen, bei dem die laufend gezahlten Beiträge verzinslich auf dem Kapitalmarkt angelegt und aus dem so angesammelten Kapitalstock die späteren Renten bezahlt werden. In der auf Freiwilligkeit beruhenden kommerziellen privaten Lebensversicherung ist das K. zwingend. Theoretisch ist es auch in der staatlich organisierten Sozialversicherung (besonders in der Alterssicherung) anwendbar, wo jedoch in aller Regel das → Umlageverfahren praktiziert wird (→ Kasten, S. 128). Eine modifizierte Form des K. ist das → Abschnittsdeckungsverfahren. Gegenbegriff: Umlageverfahren.

Kapitalismus (kapitalistisch): Eine früher oft abwertend, heute überwiegend wertneutral gebrauchte Bezeichnung für alle Wirtschaftssysteme mit Privateigentum an Produktionsmitteln und Märkten mit freier Preisbildung (kapitalistische Marktwirtschaft). Da Privateigentum und Marktfreiheit immer mehr oder weniger durch die staatliche Ordnung und sonstige gesellschaftliche Regelungen eingeschränkt sind, kommt der K. in seiner Reinform in der Realität nicht vor. Es gibt ihn nur in Gestalt zahlreicher historisch und von Land zu Land verschiedener Varianten, die sich vor allem durch Art und Umfang der regulierenden Eingriffe in die unternehmerische Freiheit unterscheiden.

Kapitalmarkt: Sammelbezeichnung für alle Transaktionen, bei denen im weitesten Sinne Geld gegen Geld getauscht wird (z. B. Darlehen bzw. Kredite gegen Zinsen, Aktien, Wertpapiere oder Firmenanteile gegen Bargeld bzw. umgekehrt, Versicherungsschutz gegen Beiträge usw.). Besonders wichtige Bereiche des K. sind der Wertpapiermarkt, Kreditmarkt, Devisenmarkt (Handel mit ausländischen Währungen), Versicherungsmarkt, Geldmarkt (für kurzfristig zur Verfügung gestellte Geldsummen) sowie der Markt für Derivate (Handel mit Kauf- oder Verkaufsrechten), wobei sich diese Teilmärkte gegenseitig beeinflussen. Sofern sich die Alterssicherung des → Kapitaldeckungsverfahrens bedient, ist für

sie der Markt für langfristige festverzinsliche Anleihen mit niedrigem Anlagerisiko von besonderer Bedeutung.

Katholische Soziallehre: Die offizielle Lehrmeinung der katholischen Kirche zu sozialpolitischen Fragen, die gegen Ende des 19. Jahrhunderts als Antwort auf die → Arbeiterfrage formuliert und seitdem vielfach weiterentwickelt worden ist und sich differenziert hat. Typische Elemente sind z. B. die Ideen der → Sozialpartnerschaft, der → Subsidiarität und der Sozialpflichtigkeit des Eigentums.

Keynesianismus: Die von dem britischen Wirtschaftswissenschaftler John Maynard Keynes (1883–1946) begründete Wirtschaftstheorie und wirtschaftspolitische Konzeption. Kennzeichnend ist, dass die Annahme fallengelassen wird, freie Märkte würden zu einem sich selbst stabilisierenden Gleichgewicht mit Vollbeschäftigung tendieren. Die Konsequenz daraus ist, dass der Staat gegebenenfalls aktiv werden muss, um z. B. durch kreditfinanzierte Konjunkturprogramme Arbeitslosigkeit zu bekämpfen (Gegenposition: → Angebotspolitik). Nach der Konzeption des K. soll der Staat jedoch nicht direkt in die Märkte und in die unternehmerischen Entscheidungen eingreifen, sondern sich auf eine »Globalsteuerung« zur Sicherung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts beschränken.

Kinderberücksichtigungszeit: Zeiten bis zum vollendeten 10. Lebensjahr eines Kindes. Grundsätzlich sind K. im Unterschied zur → Kindererziehungszeit nicht rentensteigernd, sondern zählen nur bei den Wartezeiten für die vorgezogenen Altersrenten (→ Altersgrenze) und für die → Rente nach Mindestentgeltpunkten mit; außerdem verbessern sie die Bewertung von → Zurechnungszeiten. Mit dem → Altersvermögensgesetz wurde jedoch eine weitere Verbesserung für diejenigen Kindererziehenden eingeführt, die insgesamt mindestens 25 → Versicherungsjahre aufzuweisen haben: Die während der K. entrichteten Pflichtbeiträge werden um 50% erhöht, jedoch auf insgesamt nicht mehr als 1 Entgeltpunkt pro Jahr. Treffen K. für zwei und mehr Kinder zusammen, werden für diese Zeit zusätzliche 0,336 Entgeltpunkte auch dann angerechnet, wenn keine Pflichtbeiträge vorhanden sind.

Kindererziehungszeit (umgangssprachlich »Mütterrente«): Rentensteigernde Zeiten der Kindererziehung wurden in der gesetzlichen Rentenversicherung erstmals 1986 eingeführt. Nach dem heute geltenden Recht werden sowohl Müttern als auch Vätern drei Jahre für jedes vor 1992 geborene Kind als → Beitragszeit angerechnet. Dabei wird jedes Jahr mit 1 → Entgeltpunkt bewertet, was nach dem Stand des 1. Halbjahrs 2018 einen Rentenertrag von 31,03 Euro pro Kindererziehungsjahr ergibt. Für vor 1992 geborene Kinder wurde aus finanziellen Gründen ursprünglich nur ein Jahr und ab dem 1. Juli 2014 zwei Jahre angerechnet; die neu gebildete schwarz-rote Koalition hat die Erweiterung auf

drei Jahre verabredet, allerdings nur für kinderreiche Eltern (ab drei Kindern). Die Entgeltpunkte für die K. gehen in die im Detail komplizierte Berechnung neu festgestellter Renten ein und führen daher nicht in allen Fällen zu einem immer gleich hohen zusätzlichen Rentenertrag (z. B. haben sie unterschiedliche Auswirkungen auf die Bewertung von → Zurechnungszeiten; bei Überschreitung der Beitragsbemessungsgrenze haben sie möglicherweise gar keinen Effekt).

Knappschaftliche Rentenversicherung: Die gesetzliche Rentenversicherung der Beschäftigten des Bergbaus. Die Tradition der K. R. reicht bis ins Mittelalter zurück. 1957 wurde sie rechtlich weitgehend der allgemeinen gesetzlichen Rentenversicherung angeglichen und 1969 bei einem einzigen Versicherungsträger («Bundeskknappschaft») konzentriert. In der K. R. gibt es noch folgende Besonderheiten: Besondere Leistungen für Untertagebeschäftigte, generell höheres Leistungsniveau (höherer → Aktueller Rentenwert, auch für Bürobeschäftigte der Bergbaubetriebe), höherer Beitragssatz der Arbeitgeber, Finanzierung zum großen Teil aus Bundesmitteln wegen des Beschäftigungsrückgangs im Bergbau und der daraus resultierenden »ungünstigen« Altersstruktur.

Korporatismus: Eine Gesellschaft oder ein politisches System, in dem zentralisierte Verbände (vor allem Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände) einen starken Einfluss ausüben, wobei sie in aller Regel mit dem Staat kooperieren.

L

Leistungsgerechtigkeit: Eine von mehreren konkurrierenden Gerechtigkeitskonzeptionen (neben → Bedarfsgerechtigkeit und Verteilungsgerechtigkeit). Nach ihr besteht Gerechtigkeit im Wesentlichen darin, jedes Individuum gemäß seiner Leistung zu entlohnen, d. h., ihm das zuzuteilen, was es durch eigene Anstrengung erworben hat. Das scheinbar einfache Grundprinzip kann allerdings die Frage, ob das Ergebnis des Marktgeschehens als Ausdruck der L. anzusehen ist, nicht beantworten. Offen bleibt z. B. auch, was als »Leistung« zu verstehen ist, wie sie zu messen ist und wie kollektiv erbrachte Leistungen den einzelnen Individuen zugerechnet werden können (vgl. Ebert 2012, S. 192–195).

M

Median (Medianeinkommen, mittleres Einkommen): Ein in der Einkommensstatistik verwendetes Maß für das Durchschnittseinkommen, das dem »arithmetischen Mittel« (d. h. dem Quotienten aus der Summe aller Einkommen und der Zahl der Personen bzw. Haushalte) häufig vorgezogen wird. Der M. bezeichnet das Einkommen desjenigen Einkommensbeziehers (oder Haushalts), der genau in der Mitte zwischen der ärmeren und der reicheren Hälfte der Ein-

kommensbezieher (oder Haushalte) liegt. Da es in der Regel wesentlich mehr Personen bzw. Haushalte mit unterdurchschnittlichem als mit überdurchschnittlichem Einkommen gibt (»linkssteile Verteilung«), ist das Medianeinkommen niedriger als das arithmetische Mittel. Ferner hat der M. als Maß für den Einkommensdurchschnitt den Vorteil, dass er nicht durch relativ seltene, aber extrem hohe Einkommen optisch nach oben gezogen wird.

Mütterrente: →Kindererziehungszeit.

N

Nachhaltigkeitsfaktor: Seit dem 1. Januar 2005 ein Bestandteil der →Rentenanpassungsformel. Durch den N. wirkt sich ein Anstieg des →Rentnerquotienten mindernd auf die Rentenanpassung und auf das →Rentenniveau aus. Der N. geht auf einen Vorschlag der →Nachhaltigkeitskommission zurück (→Kasten, S. 143).

Nachhaltigkeitsgesetz: »Gesetz zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung« vom 21.07.2004, in seinen wesentlichen Teilen seit 1. Juli 2005 in Kraft. Das N. führte über die Maßnahmen des →Altersvermögensgesetzes hinaus durch Einführung des →Nachhaltigkeitsfaktors zu einer weiteren Absenkung des →Rentenniveaus (→Kap. III. 5.5).

Nachhaltigkeitskommission (»Rürup-Kommission«): Eine von der rot-grünen Bundesregierung unter Bundeskanzler Gerhard Schröder im November 2002 eingesetzte Expertenkommission unter dem Vorsitz des Wirtschaftswissenschaftlers und damaligen Vorsitzenden des →Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Prof. Bert Rürup. Die N. hatte den Auftrag, ein Konzept zur nachhaltigen Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme zu entwickeln. Ihr im August 2003 vorgelegtes Gutachten hatte großen Einfluss auf die Rentenpolitik der Bundesregierung in den Jahren 2003 bis 2005. Zur Reform der gesetzlichen Krankenversicherung konnte sich die N. allerdings nicht auf ein gemeinsames Konzept einigen.

Neoklassische Wirtschaftstheorie (Neoklassik): Die im letzten Viertel des 19. Jahrhunderts entwickelte und im Prinzip noch immer vorherrschende Richtung der Wirtschaftstheorie, die sich insbesondere durch bestimmte stark vereinfachte und idealisierende Grundannahmen von der Funktionsfähigkeit von Märkten (z.B. rationales Verhalten der wirtschaftlichen Akteure, uneingeschränkte Konkurrenz, Tendenz zum »Gleichgewicht«) sowie durch Verwendung stark formalisierter und mathematischer Modelle auszeichnet (→Kap. III. 4.1, III. 4.4). Im dritten Viertel des 20. Jahrhunderts hatte der →Keynesianismus die n.W. vorübergehend verdrängt.

Neoliberalismus: Wirtschafts- und gesellschaftspolitische Konzeption, welche die Rückkehr zu einer weitgehend von staatlichen Einflüssen freien Marktwirtschaft fordert. Dabei ist zwischen zwei Varianten des N. zu unterscheiden, dem älteren (deutschen) N. der Nachkriegszeit, der in das Konzept der → sozialen Marktwirtschaft einmündete, und dem jüngeren und radikaleren (angelsächsischen) N., der den → Sozialstaat weitgehend ablehnt. Nachdem die radikalere angelsächsische Variante ab Beginn der 1980er Jahre eine Renaissance erlebte, wird der Begriff »N.« heute meist nur noch für diese Richtung verwendet, was häufig mit einem polemischen Unterton geschieht. In diesem Buch wird meist das zwar weniger präzise, aber neutralere Wort → »Wirtschaftsliberalismus« bevorzugt.

Netto-Äquivalenzeinkommen: Das mit dem Bedarf gewichtete Netto-Haushalteinkommen pro Kopf. Durch die Gewichtung mit dem Bedarf soll die Tatsache berücksichtigt werden, dass die Lebenshaltungskosten pro Kopf in Mehrpersonenhaushalten niedriger sind als in Ein-Personen-Haushalten, weil wichtige Konsumgüter wie z.B. Wohnung, Heizung, Haushalts- oder Telekommunikationsgeräte gemeinsam genutzt werden. Nach der sogenannten OECD-Äquivalenzskala geht man davon aus, dass der Bedarf eines Zwei-Personen-Haushalts nicht 200%, sondern nur 150% des Bedarfs einer alleinstehenden Person beträgt. Unter dieser Annahme haben dann z.B. zwei Ehepartner, die zusammen über ein Netto-Haushaltseinkommen von 1 500 Euro verfügen, pro Kopf jeweils ein Äquivalenzeinkommen von 1 000 statt nur 750 Euro ($1\,000 \times 1,5 = 1\,500$). Kinder unter 14 Jahren werden mit 30% des Bedarfs von Alleinstehenden berücksichtigt, im Haushalt der Eltern lebende Jugendliche ab 14 Jahren mit 50%.

Nettorentenniveau: → Rentenniveau.

Nominalverzinsung (Nominalzins): Die prozentuale Wertsteigerung eines verzinslich angelegten Geldbetrags ohne Berücksichtigung des eventuell durch die gleichzeitige Preissteigerung verursachten Kaufkraftverlusts (Gegensatz: → Realverzinsung).

Normalarbeitsverhältnis: Bezeichnung für das Standardmuster der Erwerbstätigkeit, das besonders in der Blütezeit der Industriegesellschaft vorherrschte. Als typisch für das N. können angesehen werden: abhängiges Lohnarbeitsverhältnis (als Arbeiter oder Angestellter), Sozialversicherungspflicht, unbefristeter Arbeitsvertrag, Vollzeitbeschäftigung, geregelte Arbeitszeit mit Fünf-Tage-Woche und freiem Wochenende, Bezahlung und Regelung der Arbeitsbedingungen nach Tarifvertrag. Obwohl das N. niemals für die gesamte Erwerbsbevölkerung, sondern lediglich für die Mehrzahl der männlichen Erwerbstätigen typisch war, diente es doch lange Zeit als normative Leitvorstellung für die Gestaltung der

Arbeitswelt und des sozialen Sicherungssystems. Dem (männlichen) N. entsprach der weitgehende Verzicht der Frauen auf Erwerbstätigkeit oder ihre Beschränkung auf ergänzende Teilzeitbeschäftigung.

P

Pensionsfonds: Einer der fünf traditionellen Durchführungswege der betrieblichen Altersversorgung (→ Kap. IV. 3.8). Der P. ist der → Pensionskasse vergleichbar, unterscheidet sich von dieser aber vor allem dadurch, dass er weniger strengen Vorschriften über die Anlage seines Vermögens unterliegt (z. B. dürfen bis zu 90% des Vermögens in Aktien angelegt werden).

Pensionskasse: Einer der fünf traditionellen Durchführungswege der betrieblichen Altersversorgung (→ Kap. IV.3.8). Der Arbeitgeber erfüllt seine Verpflichtung auf Zahlung einer Betriebsrente, indem er eine P. gründet und an diese Beiträge zahlt; der spätere Rentenanspruch richtet sich nicht an den Arbeitgeber selbst, sondern an die P. (indirekter Durchführungsweg). Eine P. ist ein vom Unternehmen rechtlich getrennte Versicherung (in Form einer Aktiengesellschaft oder eines Versicherungsvereins auf Gegenseitigkeit), die der Versicherungsaufsicht (→ BaFin) unterliegt, wobei es jedoch einige Besonderheiten im Vergleich zu den sonstigen Lebensversicherungsunternehmen gibt.

Progression (Steuerprogression): Die Tatsache, dass bei der Einkommensbesteuerung die höheren Einkommen mit einer prozentual höheren Steuer belegt werden als die niedrigeren Einkommen.

R

Realverzinsung (Realzins): Der prozentuale Kaufkraftgewinn eines verzinslich angelegten Geldbetrags unter Berücksichtigung des eventuell durch die gleichzeitige Preissteigerung verursachten Kaufkraftverlusts. Bei einer → Nominalverzinsung von 2,5% und einer Preissteigerung von 1% ergibt sich eine R. von ungefähr 1,5% (genau gerechnet $1,025/1,01 - 1 = 1,4851\%$).

Regelaltersgrenze: Dasjenige vollendete Lebensjahr, das erreicht sein muss, damit Versicherte eine Altersrente ohne → Abschläge (»Regelaltersrente«) beanspruchen können. Die R. lag traditionell bei 65 Jahren (ursprünglich für Frauen bei 60 Jahren); seit 2012 wird sie schrittweise auf 67 Jahre erhöht. Voraussetzung für die Regelaltersrente sind 60 Monate Beitragszahlung (→ Wartezeit), einschließlich → Kindererziehungszeiten. Von der R. hängen die → Altersgrenzen für vorgezogene Altersrenten ab.

Regelbedarf: Derjenigen Richtwert, nach dem in der → Grundsicherung und in der → Sozialhilfe der monatliche Bedarf für die laufende Lebenshaltung (ohne Kosten der Wohnung und Heizung und ohne besondere Anschaffungen) berechnet wird. Der R. beträgt für 2017 409 Euro für erwachsene Alleinstehende, 368 Euro für Erwachsene, die mit anderen Personen in einer Haushaltsgemeinschaft zusammenleben, 237 Euro für Kinder unter sechs Jahren, 291 Euro für Kinder von sieben bis unter 14 Jahren und 311 Euro für Kinder und Jugendliche von 15 bis unter 18 Jahren. Diese Bedarfssätze beruhen auf den statistischen Daten für die Verbrauchsausgaben der ärmsten 15% (bei Haushalten mit Kindern 20%) der Bevölkerung. Daraus werden mithilfe eines komplizierten und auch fachlich umstrittenen Systems von Abschlägen und Korrekturen die Bedarfssätze errechnet.

Rendite: Die Verzinsung, die mit einer Kapitalanlage oder einer Investition erwirtschaftet wird. Eine R. wird häufig auch für die gesetzliche oder eine private Rentenversicherung errechnet, indem man die Beiträge als eingezahltes Kapital und die Rentenleistung als Rückzahlung einschließlich Zinsen interpretiert. Weil die gesetzliche Rentenversicherung auch eine Risikoversicherung beinhaltet (für die Versorgung bei langem Leben, bei Erwerbsminderung und für Hinterbliebene), sind die Renditebetrachtung und der Vergleich mit der verzinnten Rückzahlung eines eingesetzten Kapitals nicht angemessen (→ Kap. III. 4.3).

Renten Anpassung: Die alljährliche Anpassung der Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung an die wirtschaftliche Entwicklung; sie wird nach einer gesetzlich vorgeschriebenen → Renten Anpassungsformel berechnet. Die Tatsache der regelmäßigen R. wird auch als »Rentendynamik« bezeichnet (vgl. auch → Renten Anpassungsformel).

Renten Anpassungsformel: Die Berechnungsvorschrift für die jährliche Anpassung der Renten an die wirtschaftliche Entwicklung. Langfristig hat die Renten Anpassungsformel entscheidenden Einfluss auf das → Rentenniveau (→ Kap. I. 5.1.3, zu der heute geltenden R. → Kasten, S. 143). Von der R. ist die → Rentenformel zu unterscheiden.

Renten anwartschaft: Im Unterschied zur aktuell gezahlten Rente der erworbenen Anspruch auf eine in der Zukunft zu zahlende Rente. Die Höhe der R. bemisst sich nach → Entgelt punkten.

Renten berechnung nach Mindestentgelt punkten: Eine 1972 (unter dem Namen »Renten berechnung nach Mindesteinkommen«) eingeführte Vorschrift, die dem → sozialen Ausgleich dient und zum Ziel hat, niedrige Renten von lang-

jährig Pflichtversicherten zu erhöhen. Zu diesem Zweck werden die → Entgeltpunkte so weit aufgewertet, dass Niedrigverdiener im Ergebnis bezüglich ihrer Rente so gestellt werden, als hätten sie immer 75% des Durchschnittseinkommens verdient bzw. darauf Beiträge gezahlt. Nach der derzeit geltenden Fassung (§ 262 SGB VI) werden unter der Voraussetzung, dass mindestens 35 → Versicherungsjahre vorhanden sind, die ermittelten → Entgeltpunkte aus Pflichtbeiträgen um den Faktor 1,5 so weit erhöht, bis sich für alle Beitragsjahre zusammen ein Durchschnittswert von 0,75 Entgeltpunkten ergibt. Diese Vorschrift gilt nur für Beitragszeiten vor dem 1. Januar 1992; insbesondere die Gewerkschaften fordern häufig, die Mindestbewertungsvorschrift zur Dauerlösung zu machen.

Rentendynamik: → Rentenanpassung.

Rentenformel: Die Vorschrift, nach der die neu festgesetzten individuellen Renten berechnet werden. Seit 1957 setzt sich die Rentenformel aus zwei Komponenten zusammen, aus einer individuellen Komponente, die den persönlich erworbenen Anspruch berücksichtigt (→ Entgeltpunkte) und aus einer für alle Rentnerinnen und Rentner gleichen allgemeinen Komponente (→ Aktueller Rentenwert), die maßgeblich durch die → Rentenanpassungsformel bestimmt wird und das → Rentenniveau zum Ausdruck bringt (→ Kap. I. 5.1, I.5.2).

Rentenniveau: Eine Maßzahl, die zum Ausdruck bringen soll, in welchem Umfang die Renten das frühere Arbeitseinkommen ersetzen können. Zu diesem Zweck wird die Rente eines Durchschnittsverdieners mit langjähriger Versicherungsdauer (z. B. 45 Jahre) zum aktuellen Durchschnittslohn ins Verhältnis gesetzt. Das R. ist eine theoretisch konstruierte Maßzahl und darf nicht mit dem statistischen Rentenniveau (statistische Durchschnittsrente im Verhältnis zum statistischen Durchschnittslohn) verwechselt werden. Im Übrigen gibt es verschiedene Möglichkeiten, das R. zu definieren; vor allem ist zwischen Bruttorentenniveau (Bruttorente im Verhältnis zum Bruttolohn) und Nettorentenniveau (Nettorente im Verhältnis zum Nettolohn) zu unterscheiden (→ Kasten, S. 156).

Rentenreform 1957: Das Gesetz, das am 21. Januar 1957 vom Bundestag beschlossen wurde und durch das die gesetzliche Rentenversicherung ihre heute noch in den Grundzügen bestehende Gestalt erhielt (→ Kap. I. 3).

Rentenreform 1972: Ein von der damaligen SPD-FDP-Regierung initiiertes Gesetz mit großzügigen Leistungsverbesserungen, das am 20. September 1972 beschlossen wurde (»Gesetz zur weiteren Reform der gesetzliche Rentenversicherung«). Die wichtigsten Schwerpunkte waren unter anderem die Möglichkeit der vorgezogenen Altersrente mit 63 Jahren (damals ohne → Abschläge), die Einführung der Rente nach Mindesteinkommen (heute → Rente nach Mindestent-

geltpunkten), die generelle Öffnung der gesetzlichen Rentenversicherung für alle Personen mit Wohnsitz in Deutschland, die sich freiwillig versichern wollen (außer Beamte) sowie höhere Rentenanpassungen.

Rentenreform 1992: Ein im Konsens zwischen CDU/CSU, SPD und FDP am 9. November 1989 beschlossenes und zum 1. Januar 1992 in Kraft getretenes Reformgesetz, mit dem die langfristige Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung bis 2010 gesichert werden sollte. Zu diesem Zweck wurde das System der nettolohnbezogenen → Rentenanpassung eingeführt und der Grundsatz der gleichgewichtigen Verteilung der wachsenden → Alterslast auf Rentner, Beitragszahler und Staat etabliert. Außerdem wurde das gesamte Rentenrecht neu formuliert und als Buch VI in das → Sozialgesetzbuch eingefügt.

Rentenversicherungsbericht: Der gesetzlich vorgeschriebene, jährlich zu erstattende Bericht der Bundesregierung über die finanzielle Situation der gesetzlichen Rentenversicherung einschließlich der voraussichtlichen Entwicklung in den nächsten 15 Jahren.

Rentnerquotient (Rentner-Beitragszahlerquotient): Verhältnis der Zahl der Rentenberechtigten zu der der Beitragszahler in der gesetzlichen Rentenversicherung. Im Unterschied zum → Alterslastquotient erlaubt der R. auch Rückschlüsse auf die Belastung der Erwerbstätigen durch die Alterssicherung, weil in ihn nicht nur demografische, sondern auch ökonomische und versicherungsrechtliche Faktoren, wie die Lage auf dem Arbeitsmarkt oder die Ausgestaltung der Versicherungspflicht, eingehen (→ Kasten, S. 245).

Riester-Faktor (auch »Riester-Treppe«): Ein durch das → Altersvermögensgesetz in die → Rentenanpassungsformel eingefügter Faktor, dessen Wirkung darin bestand, die Rentenanpassungen zu mindern. Der R. hat die Rentenanpassungen unmittelbar nur in den Jahren 2002 bis 2012 beeinflusst, dadurch aber das Rentenniveau dauerhaft gesenkt (→ Kap. III. 5.4).

»Riester-Förderung« , »Riester-Rente« , »Riester-Sparen«, Riester-Verträge«: In der Alltagssprache gebräuchliche Bezeichnungen für das öffentlich geförderte Altersvorsorgesparen bzw. die aus diesem entstehenden Zusatzrenten (→ Kasten, S. 149).

Rürup-Kommission: → Nachhaltigkeitskommission.

Rürup-Rente (Rürup-Förderung): Eine Variante der steuerlichen Förderung der privaten Altersvorsorge, die parallel zur »Riester-Förderung« besteht (→ Kap. IV, Anm. 17).

S

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen

Entwicklung: Ein 1963 durch Gesetz geschaffenes Expertengremium (»Rat der Weisen«), das die Bundesregierung in wirtschaftspolitischen Fragen berät. Der S. hat seit Mitte der 1990er Jahre in nahezu jedem seiner Jahresgutachten auch zu rentenpolitischen Fragen Stellung genommen und dabei mehrheitlich die Absenkung des → Rentenniveaus und die Teilprivatisierung der gesetzlichen Rentenversicherung unterstützt; die Mehrheit des S. spricht sich auch heute noch dafür aus, an den Grundsätzen der rot-grünen Rentenreformen festzuhalten.

Selbstverwaltung: Besonderheit der Sozialversicherung in Deutschland, die darin besteht, dass sie kein Teil der allgemeinen Staatsverwaltung ist, sondern – nach dem Vorbild der kommunalen S. – von gewählten Vertretern der Versicherten und der Arbeitgeber geleitet wird. Die S., die auf die Anfänge der Sozialversicherungsgesetzgebung unter Reichskanzler Bismarck zurückgeht, hat heute insofern kaum noch unmittelbare Bedeutung, als die staatliche Gesetzgebung nahezu alle Details des Sozialversicherungsrechts abschließend regelt (→ Kap. I.2.5, I.2.6). Allerdings ist die S. politisch einflussreich, weil Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände in ihr vertreten sind, wodurch Kompromisse in sozialpolitischen Fragen erleichtert werden.

Sicherungsniveau vor Steuern: Eine spezielle Variante zur Berechnung des → Rentenniveaus, wobei die → Standardrente nach Abzug der darauf zu entrichtenden Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge, aber vor etwaigen Steuern, zum durchschnittlichen Nettolohn der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ohne Berücksichtigung der Lohnsteuer ins Verhältnis gesetzt wird (→ Kasten, S. 156).

Signifikanz (signifikant): Fachausdruck aus der Statistik; er definiert mathematisch die Bedingungen, unter denen die Ergebnisse einer Zufallsstichprobe als repräsentativ für die Grundgesamtheit betrachtet werden können (unter der Voraussetzung, dass jedes Element der Grundgesamtheit die gleiche Chance hat, in die Auswahl zu gelangen). Danach wächst die S. mit der Größe der Stichprobe und ist außerdem bei häufigen Merkmalen größer als bei seltenen Merkmalen. Die Größe der Grundgesamtheit ist hingegen für die S. unerheblich.

Sonderausgabenabzug: Im Einkommenssteuerrecht die Möglichkeit, Ausgaben für die private Altersvorsorge vom zu versteuernden Einkommen abzuziehen und damit Steuern zu sparen (→ Kap. III. 5.8).

Sozialbeirat: Ein seit 1958 existierendes und im Recht der gesetzlichen Rentenversicherung vorgeschriebenes Expertengremium aus Wissenschaftlern und

Vertretern der Tarifvertragsparteien. Der S. hat die Aufgabe, zur jeweils aktuellen finanziellen Situation der gesetzlichen Rentenversicherung einschließlich der voraussichtlichen Entwicklung in den folgenden 15 Jahren Stellung zu nehmen.

Sozialbudget: Eine vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales jährlich veröffentlichte statistische Zusammenstellung aller Sozialleistungen und ihrer Finanzierung; einmal in jeder Wahlperiode des Deutschen Bundestags wird das S. auch im Rahmen des »Sozialberichts« der Bundesregierung publiziert. Typisch für das S. ist die institutionenübergreifende Betrachtungsweise, d. h., es werden nicht nur die Leistungen der Sozialversicherung, sondern auch die Sozialausgaben für Beamte und die allgemeinen staatlichen Sozialleistungen (z. B. Kindergeld, Wohngeld oder Elterngeld), Arbeitgeberleistungen (betriebliche Altersversorgung, Entgeltfortzahlung bei Krankheit) und Steuervergünstigungen erfasst und nach »Funktionen« (Alter, Invalidität, Gesundheit, Hinterbliebene, Familie und Arbeitslosigkeit) sowie nach Arten (Geldleistungen und Sachleistungen) sowie Finanzierungsquellen (Beiträge, staatliche Mittel) gegliedert. Eine häufig zitierte Kennzahl aus dem S. ist die »Sozialleistungsquote«, d. h. der Anteil der Summe aller Sozialleistungen am → Bruttoinlandsprodukt (29,3% im Jahr 2016).

Soziale Marktwirtschaft: Begriff für eine spezielle (in der Bundesrepublik Deutschland in den 1950er Jahren entwickelte) liberale wirtschaftspolitische Konzeption, die sich einerseits an streng marktwirtschaftlichen Grundsätzen orientiert, andererseits aber die Notwendigkeit eines staatlichen Ordnungsrahmens betont. Weil sich das Konzept auch durch eine gewisse Aufgeschlossenheit für einen maßvollen Ausbau des → Sozialstaats und für sozialen Ausgleich auszeichnet, wird dieser Begriff heute nahezu als Synonym für den Sozialstaat verwendet.

Sozialer Ausgleich: Rentenrechtliche Bestimmungen, die das strikte → Äquivalenzprinzip durchbrechen, um entweder die Folgen niedriger Arbeitsentgelte auszugleichen (→ Rente nach Mindestentgeltpunkten) oder »unverschuldete« Lücken im Versicherungsverlauf zu schließen (→ Beitragsfreie Zeiten; → Kap. I.5.5).

Sozialgesetzbuch (SGB): Die 1976 begonnene und noch immer nicht vollständig abgeschlossene Zusammenfassung des Sozialrechts in einem einheitlichen Gesetzbuch. Bislang liegen zwölf Bücher vor, darunter Buch VI für die gesetzliche Rentenversicherung.

Sozialhilfe: Das nach dem → Fürsorgeprinzip organisierte und von den Landkreisen und kreisfreien Städten bereitgestellte unterste soziale Auffangnetz der sozialen Sicherung in Deutschland, das mit bedarfsorientierten Leistungen den notwendigen Lebensbedarf sicherstellen soll. Durch die Einführung der

→ Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (2003) und der Grundsicherung für Arbeitssuchende (2005; → Kap. I, Anm. 20) wurde der Anwendungsbereich der Sozialhilfe stark eingeschränkt. Die S. unterscheidet sich von der früheren → Armenfürsorge vor allem durch den Rechtsanspruch auf Hilfe und durch den Verzicht auf Repressionen.

Sozialpartnerschaft: Die dauerhafte und systematische Zusammenarbeit zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden, die zwar nicht konfliktfrei ist, bei der aber Konflikte nach Regeln ausgetragen werden und keine destruktiven Dimensionen annehmen. Wichtigster Bereich der S. ist die Vereinbarung von → Tarifverträgen; sie umfasst zusätzlich einen Grundkonsens in den wichtigsten wirtschafts- und sozialpolitischen Grundsatzfragen. Insofern ist die S. ein Kernelement des → Korporatismus. In Deutschland war die S. lange Zeit unbestritten gängige Praxis und Teil der traditionellen Sozialstaatsvorstellung.

Sozialprodukt: → Bruttoinlandsprodukt, → Bruttosozialprodukt.

Sozialstaat: Ein Staat, der Verantwortung für die Realisierung sozialer Gerechtigkeit übernimmt, indem er versucht, die Wohlfahrt seiner Bürgerinnen und Bürger zu verbessern, auf jeden Fall das soziokulturelle → Existenzminimum für alle gewährleistet, für den Ausgleich oder wenigsten für eine gewisse Befriedung sozialer Gegensätze sorgt und die Prozesse der kapitalistischen Marktwirtschaft in bestimmtem Umfang korrigiert, ohne die marktwirtschaftlichen Mechanismen im Kern anzutasten. Nach Artikel 20 Absatz 1 des Grundgesetzes gehört das »Sozialstaatsprinzip« zum nicht änderbaren Kernbestand der verfassungsrechtlichen Ordnung der Bundesrepublik Deutschland; es wird jedoch nicht näher präzisiert, was dem Gesetzgeber einen weiten Interpretationsspielraum lässt. Nach allgemeiner Auffassung heißt dies, dass mindestens die elementaren Funktionen des S. garantiert sind; andererseits hat der S. seine Grenze am »Kernbestand« der individuellen Grundrechte wie freie Entfaltung der Person, Recht auf Eigentum, Berufsfreiheit usw.

Sozialversicherung: In den meisten entwickelten → Sozialstaaten die wichtigste Institution der staatlich organisierten sozialen Sicherung. In Deutschland besteht die S. aus fünf Zweigen (gesetzliche Kranken-, Renten-, Arbeitslosen-, Unfall- und Pflegeversicherung). Nach dem in Deutschland vorherrschenden Verständnis zeichnet sich die S. vor allem durch folgende Strukturmerkmale aus: Anknüpfung am abhängigen Beschäftigungsverhältnis, überwiegende Finanzierung durch lohnbezogene Beiträge der Arbeitnehmer und Arbeitgeber, → Äquivalenzprinzip bei der Berechnung von Geldleistungen, Finanzierung im → Umlageverfahren sowie → Selbstverwaltung durch gewählte Vertreter von Arbeitnehmern und Arbeitgebern.

Standardrente: Die fiktive Rente, die ein Durchschnittsverdiener in der gesetzlichen Rentenversicherung mit 45 Beitragsjahren erreicht und 45 → Entgeltpunkten entspricht. Die S. darf nicht mit der statistischen Durchschnittsrente verwechselt werden. Sie spielt eine wichtige Rolle bei der Berechnung des → Rentenniveaus. Die Höhe der S. hängt vom → Aktuellen Rentenwert ab. Für das 2. Halbjahr 2016 bzw. das 1. Halbjahr 2017 lag die Brutto-S. in den alten Bundesländern bei 1 370,25 Euro und in den neuen Bundesländern bei 1 314,45 Euro; die verfügbare S. (nach Abzug des Kranken- und Pflegeversicherungsbeitrags, aber vor Steuern) betrug 1 222,95 bzw. 1 173,15 Euro.

Sterbetafel: Tabellenwerke, aus denen die statistische Sterbe- und Überlebenswahrscheinlichkeit und weitere Lebenserwartung von Menschen in Abhängigkeit von ihrem erreichten Lebensalter und Geschlecht abgelesen werden kann; die S. bilden die wichtigste Kalkulationsgrundlage für die Berechnung von Beiträgen für alle Arten von Lebensversicherungen (Rentenversicherungen, Kapitallebensversicherungen, Versicherungen für den Todesfall usw.).

Subsidiär: Hilfsweise, ergänzend.

Subsidiarität, Subsidiaritätsprinzip: Der ursprünglich aus der → katholischen Soziallehre stammende Grundsatz, dass größere Gemeinschaften (z. B. der Staat) nur solche Aufgaben übernehmen sollen, die von kleineren Gemeinschaften (z. B. der Familie, Kommune) nicht bewältigt werden können. Umgekehrt folgt aus dem S. auch die Hilfsverpflichtung der größeren Gemeinschaft, falls die kleineren Gemeinschaften überfordert sind.

T

Tarifvertrag: Vertrag zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden zur Regelung der Lohnhöhe und der Arbeitsbedingungen. Zwingend gilt ein T. nur für die Mitglieder der beteiligten Gewerkschaft bzw. des Arbeitgeberverbands; faktisch wenden die Arbeitgeber aber einen T. dort, wo er besteht, auch auf Nichtgewerkschaftsmitglieder an. Nach dem deutschen Arbeitsrecht darf von einem T. nur zugunsten des Arbeitnehmers abgewichen werden (Günstigkeitsprinzip).

Teilhabeäquivalenz (Anteilsgerechtigkeit): Eine von F. Ruland (2012) formulierte Definition des in der gegenwärtigen gesetzlichen Rentenversicherung realisierten → Äquivalenzprinzips. Danach bedeutet T., dass der individuelle Anteil eines Rentners an der Rentensumme eines bestimmten Jahres demjenigen Verhältnis entspricht, in dem sein individueller Lohn im Durchschnitt seines gesamten Arbeitsleben zu der Lohnsumme aller Versicherten in dieser Zeit gestanden hat. Die relative Position des einzelnen Rentners in der Einkommens-

pyramide der Rentner entspricht somit seiner früheren relativen Position in der Einkommenspyramide der versicherungspflichtig Beschäftigten (→ Kap. I.5.1.1).

U

Umlageverfahren: Finanzierungsverfahren in den Systemen der sozialen Sicherung (besonders in der gesetzlichen Rentenversicherung), bei dem die Beiträge nicht in einem Kapitalstock angesammelt, sondern sofort zur Finanzierung laufender Leistungen verwendet werden (»pay as you go«). Das U. ist nur möglich in Rentensystemen, die auf Versicherungspflicht beruhen (→ Kasten, S. 128). Gegenbegriff: → Kapitaldeckungsverfahren.

Unterstützungskasse: Einer der fünf Durchführungswege der betrieblichen Altersversorgung (→ Kap. IV.3.8). Eine U. ist ein vom Unternehmen rechtlich unabhängiger Verein, eine GmbH oder eine Stiftung, deren sich der Arbeitgeber bedient, um die versprochene Betriebsrente zu zahlen. Der Rechtsanspruch der Beschäftigten richtet sich nicht gegen die U., sondern an den zusagenden Arbeitgeber; der Arbeitgeber muss dafür haften, dass die U. über die für die Zahlung der Betriebsrenten erforderlichen Finanzmittel verfügt.

V

Versicherungsjahre (»rentenrechtliche Zeiten«): Alle Zeiten, die in irgendeiner Weise bei den Anspruchsvoraussetzungen für die Renten oder bei der Berechnung der Renten berücksichtigt werden, d. h.: → Beitragszeiten (einschließlich → Kindererziehungszeiten) und → beitragsfreie Zeiten (→ Anrechnungszeiten, → Zurechnungszeit sowie → Kinderberücksichtigungszeiten).

Versicherungsprinzip (präziser: Sozialversicherungsprinzip): Neben dem → Versorgungs- und dem → Fürsorgeprinzip eines der drei wichtigen Prinzipien der Leistungsgewährung im sozialen Sicherungssystem. Es beruht darauf, dass eine Personengruppe ein Lebensrisiko auf der Grundlage der Gegenseitigkeit (Vorleistung und Leistung) gemeinsam bewältigt. Die wichtigsten Konsequenzen des V sind: vorherige Beitragszahlung als Anspruchsvoraussetzung für die Leistungen, Bemessung der Geldleistungen im Prinzip nach Maßgabe der gezahlten Beiträge, Finanzierung aus Beiträgen der Versicherten (lediglich ergänzende Zuschüsse aus Steuermitteln), keine Anrechnung von eigenem Einkommen und Vermögen auf die Leistungen. Vom V. im Sinne des Sozialversicherungsprinzips ist das streng versicherungsmathematisch zu verstehende V. der kommerziellen Privatversicherung (Übernahme eines Risikos gegen Zahlung eines Preises) zu unterscheiden.

Versorgungsprinzip: Neben dem → Versicherungsprinzip und dem → Fürsorgeprinzip eines der drei wichtigen Prinzipien der Leistungsgewährung im sozialen Sicherungssystem. Es basiert auf der Idee, dass der Staat allen Individuen die Möglichkeit der gesellschaftlichen Teilhabe ermöglicht und daher Hilfen für bestimmte Lebenslagen bereitstellt. Der entscheidende Unterschied zum (Sozial)-Versicherungsprinzip ist, dass der Anspruch auf Leistungen nicht an die Voraussetzung erbrachter Vorleistungen geknüpft wird. Die Leistungen können, aber müssen nicht mit Einkommensanrechnung verbunden sein. Die Finanzierung erfolgt aus Steuermitteln. Beispiele: Kindergeld, Wohngeld, Elterngeld, steuerfinanzierte »Volkspension« in Dänemark. Im Unterschied zum Fürsorgeprinzip wird beim V. weitgehend auf Prüfung der individuellen Verhältnisse verzichtet; wenn Einkommen angerechnet wird, findet die erforderliche Prüfung vereinfacht und pauschaliert statt.

Volkseinkommen: Die Summe aller in einer Volkswirtschaft verdienten Einkommen nach Abzug der Abschreibungen, d. h. der Wertverluste auf Vermögen (im Wesentlichen auf Produktionsanlagen und Gebäude), und der indirekten Steuern (Mehrwertsteuer, Mineralölsteuer sowie weitere Steuern auf den Verbrauch). Das V. entspricht der Summe aus den Bruttolöhnen, Gewinnen und Vermögenseinkünften (Zinsen, Mieten, Pachten und sonstigen Einnahmen aus Kapitalanlagen).

Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung: Das Statistiksistem, mit dem → Bruttosozialprodukt, → Bruttoinlandsprodukt, → Volkseinkommen und deren Bestandteile erfasst werden. Die V. G wird vom Statistischen Bundesamt (in anderen Ländern von den entsprechenden Behörden) erstellt.

W

Wartezeit: Diejenige Zahl an → rentenrechtlichen Zeiten, die mindestens vorhanden sein müssen, um die Voraussetzungen für den Bezug einer Rente zu erfüllen. Die wichtigste W. ist die »allgemeine W.« (60 Monate Beiträge einschließlich → Kindererziehungszeiten), ohne die überhaupt kein Rentenanspruch besteht. Für besondere Leistungen (z. B. für den Bezug der Altersrente vor Erreichen der → Regelaltersgrenze oder die → Rente nach Mindestentgeltpunkten) gelten zusätzliche Bestimmungen über die W.

Wertschöpfung: Der in Geld gemessene Wert, der im Produktionsprozess geschaffen bzw. dem Wert der verbrauchten Vorleistungen (Rohstoffe, Vorprodukte, Energie usw.) hinzugefügt wird. Die W. entspricht rechnerisch der Summe der im Produktionsprozess erwirtschafteten Einkommen (Löhne, Gewinne, Zinsen, Mieten, Pachten, Lizenzgebühren usw.). Man unterscheidet Brutto-W. (vor Abzug der Abschreibungen, d. h. des mit dem Produktionspro-

zesses verbundenen Wertverlustes) und Netto-W. (nach Abzug der Abschreibungen). Die Addition aller einzelwirtschaftlichen Netto-W. einer Volkswirtschaft ist identisch mit dem → Bruttoinlandsprodukt.

Wirtschaftsliberalismus, wirtschaftsliberal: Eine wirtschafts- und sozialpolitische Konzeption, die von der Vorstellung ausgeht, dass Märkte als solche selbststabilisierend und effizient sind, wirtschafts- und sozialpolitische Interventionen des Staats in das Marktgeschehen eher schädlich sind und hohe Löhne tendenziell zu weniger Beschäftigung führen.

Wohngeld: Eine 1965 eingeführte Sozialleistung, mit der Haushalte mit niedrigem Einkommen staatliche Zuschüsse zu den Wohnungsmieten oder zur Verzinsung und Abzahlung von Krediten für selbstgenutztes Wohnungseigentum erhalten.

Z

Zurechnungszeit: Die Zeit zwischen dem Eintritt der Erwerbsminderung und dem vollendeten 62. Lebensjahr, die bei der Berechnung von Erwerbsminderungsrenten zusätzlich rentensteigernd anerkannt wird, um den Nachteil aus zu kurzer Beitragszahlung auszugleichen. Nach den Plänen der neu gebildeten schwarz-roten Koalition soll die Z. bis zur jeweils geltenden Regelaltersgrenze verlängert werden.

Zusatzversorgung des öffentlichen Dienstes: Ein in den 1950er und 1960er Jahren durch → Tarifverträge geschaffenes obligatorisches System für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes (Bund, Länder, Gemeinden, Sozialversicherung, Kirchen sowie ähnliche öffentlich-rechtliche Arbeitgeber), aus dem Zusatzrenten als Ergänzung zu den Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung gezahlt werden. Ursprünglich waren die Zusatzrenten so ausgestaltet, dass sich zusammen mit der gesetzlichen Rente eine der → Beamtenversorgung vergleichbare »Gesamtversorgung« ergab. Mit Wirkung ab 2002 wurde die Z. komplett umgestellt und von der Beamtenversorgung gelöst. Finanziert wird sie durch eine »Umlage« von 7,86% (6,45% Arbeitgeber und 1,41% Arbeitnehmer), wovon 3,86% nicht zur aktuellen Rentenzahlung, sondern zum Aufbau eines Kapitalstocks dienen.

Literatur

Zur Problematik insgesamt

- Bäcker, Gerhard/Bispinck, Reinhard/Hofemann, Klaus/Naegele, Gerhard/Neubauer, Jennifer (2010), Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland, Bd. 2: Gesundheit und Gesundheitssystem, Familie, Alter, Soziale Dienste, 5. Aufl., Wiesbaden
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2016a), Übersicht über das Sozialrecht, Ausgabe 2016/2017
- Christen, Christian (2011), Politische Ökonomie der Alterssicherung. Kritik der Reformdebatte um Generationengerechtigkeit, Demographie und kapitalgedeckte Finanzierung, Marburg
- Deml, Jörg/Haupt, Hanna/Steffen, Johannes (2008), Solidarität leben statt Altersarmut! Sichere Renten für die Zukunft, hrsg. von der Volkssolidarität, Hamburg
- Hockerts, Hans-Günter (2010), Abschied von der dynamischen Rente. Über den Einzug der Demographie und der Finanzindustrie in die Politik der Alterssicherung, abgedruckt in: ders., Der deutsche Sozialstaat, Entfaltung und Gefährdung seit 1945, Bonn, S. 294–324

Zu Kapitel I (Der Generationenvertrag – Grundlagen, historische Entwicklung und Strukturprinzipien)

- Bäcker, Gerhard/Bispinck, Reinhard/Hofemann, Klaus/Naegele, Gerhard/Neubauer, Jennifer (2010), Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland, Bd. 2: Gesundheit und Gesundheitssystem, Familie, Alter, Soziale Dienste, 5. Aufl., Wiesbaden
- Deml, Jörg/Haupt, Hanna /Steffen, Johannes (2008), Solidarität leben statt Altersarmut! Sichere Renten für die Zukunft, hrsg. von der Volkssolidarität, Hamburg
- Hockerts, Hans Günter (1980), Sozialpolitische Entscheidungen im Nachkriegsdeutschland. Alliierte u. dt. Sozialversicherungspolitik 1945–1957, Stuttgart
- Kaltenstein, Jens (2015), Von der beitragsbezogenen »Zuschussrente« zur produk-

- tivitätsorientierten »Arbeitswertrente« und deren Aushöhlung. Eine rechtsdogmatische Untersuchung zum Verhältnis von Beitrag, Lohn und Rente im Kernsystem der gesetzlichen Rentenversicherung vom Anfang in der Kaiserzeit bis zur Gegenwart, Bochumer Schriften zum Sozial- und Gesundheitsrecht, Bd. 17, Baden-Baden
- Ritter, Gerhard A. (1989), Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich, München
- Ruland, Franz (2012), Grundprinzipien des Rentenversicherungsrechts, in : Eichenhofer, Eberhard/Rische, Herbert/Schmähl, Winfried (Hrsg.), Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung, 2. Aufl., Köln, S. 263–292
- Schreiber, Wilfrid (1955), Existenzsicherheit in der industriellen Gesellschaft, Köln

Zu Kapitel II (Empirische Befunde zum Alterssicherungssystem)

- Alterssicherungsbericht 2016, Bundestagsdrucksache 18/10571
- Becker, Irene (2012), Finanzielle Mindestsicherung und Bedürftigkeit im Alter, Zeitschrift für Sozialreform, 2/2012, S. 123–148
- Rentenversicherungsbericht 2017, Bundestagsdrucksache 19/140

Zu Kapitel III (Der Bruch des Generationenvertrags)

- Balodis, Holger/Hühne, Dagmar (2012), Die Vorsorgelüge. Wie Politik und private Rentenversicherung uns in die Altersarmut treiben, Berlin
- Brettschneider, Antonio (2009), Paradigmenwechsel als Deutungskampf. Diskursstrategien im Umbau der deutschen Alterssicherung, in: Sozialer Fortschritt, Nr. 9–10, S. 189–199
- Deml, Jörg/Haupt, Hanna /Steffen, Johannes (2008), Solidarität leben statt Altersarmut! Sichere Renten für die Zukunft, hrsg. von der Volkssolidarität, Hamburg
- Hockerts, Hans-Günter (2010), Abschied von der dynamischen Rente. Über den Einzug der Demographie und der Finanzindustrie in die Politik der Alterssicherung, abgedruckt in: ders., Der deutsche Sozialstaat, Entfaltung und Gefährdung seit 1945, Bonn 2012, S. 294–324
- Krupp, Hans-Jürgen (1997), Ist das Kapitaldeckungsverfahren dem Umlageverfahren überlegen?, in: WSI-Mitteilungen, Nr. 5, S. 289–298
- Nachhaltigkeitskommission (Kommission »Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme«) (2003), Bericht der Kommission, Berlin

- Roller, Edeltraud (2002), Erosion des sozialstaatlichen Konsenses und die Entstehung neuer Konfliktlinien in Deutschland?, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Nr. 29–30, S. 13–19
- Rürup, Bert (1997), Umlageverfahren versus Kapitaldeckung, in: Knappe, Eckhard/Winkler, Albrecht (Hrsg.), *Sozialstaat im Umbruch. Herausforderungen an die deutsche Sozialpolitik*, Frankfurt a. M./New York, S. 779–798
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1996), *Jahresgutachten 1996/1997*, Bundestagsdrucksache 13/6200, Ziffern 385–424 (S. 227–242)
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1999), *Jahresgutachten 1999/2000*, Bundestagsdrucksache 14/2223, Ziffern 22–24 (S. 8f.), Ziffern 374–384 (S. 180–183)
- Wehlau, Diana (2009), *Lobbyismus und Rentenreform. Der Einfluss der Finanzdienstleistungsbranche auf die Teil-Privatisierung der Alterssicherung*, Wiesbaden

Zu Kapitel IV (Das teilprivatisierte Rentensystem – Bilanz der rot-grünen Reformen)

- Alterssicherungsbericht 2016, Bundestagsdrucksache 18/10571
- Al-Wazir, Tarek/Grüttner, Stefan/Schäfer, Thomas (2015), *Die Deutschland-Rente – Staat soll zentralen Rentenfonds organisieren. Vorschlag für einfache und sichere zusätzliche Altersvorsorge*, Positionspapier vom 22.12.2015, https://wirtschaft.hessen.de/sites/default/files/media/hmwvl/die_deutschlandrente_positionspapier.pdf
- Balodis, Holger/Hühne, Dagmar (2014), Privatrenten als (un)geeignetes Instrument der Altersversorgung, in: *Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung*, Nr. 3, S. 41–56
- Balodis, Holger/Hühne, Dagmar (2015), *Garantiert beschissen. Der ganz legale Betrug mit den Lebensversicherungen*, Frankfurt a. M.
- Börsch-Supan, Axel/Bucher-Koenen, Tabea/Goll, Nicolas/Maier, Christina (2016a), *15 Jahre Riester – eine Bilanz* (Munich Center for the Economics of Aging (MEA), Arbeitspapier 12-2016), München, November
- Hagen, Kornelia/Kleinlein, Axel (2011), *Zehn Jahre Riester-Rente: kein Grund zum Feiern*, in: *Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Wochenbericht*, Nr. 47
- Kleinlein, Axel (2011), *Zehn Jahre »Riester-Rente« Bestandsaufnahme und Effizienzanalyse*, Expertise im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn

Sternberger-Frey, Barbara (2012), Was bringen Riester-Produkte dem Verbraucher? Analyseergebnisse einer anbieterunabhängigen Testorganisation, in: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, Nr. 2, S. 115–132

Zu Kapitel V (Erneuerung des Generationenvertrags?)

Bosbach, Gerd (2004), Demographische Entwicklung – nicht dramatisieren, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, Nr. 2, S. 98–105

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2016), Gesamtkonzept zur Alterssicherung, Berlin, November, http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Thema-Rente/gesamtkonzept-alterssicherung-detail.pdf?__blob=publicationFile&v=11

Dedring, Klaus-Heinrich/Deml, Jörg/Döring, Diether/Steffen, Johannes/Zwienner, Rudolf (2011), Rückkehr zur lebensstandardsichernden und armutsfesten Rente, Expertise im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung (WisO-Diskurs), Bonn

Katholische Verbände (2013): Solidarisch und gerecht. Das Rentenmodell der katholischen Verbände, hrsg. v. Familienbund der Katholiken, Katholische Arbeitnehmerbewegung (KAB), Katholische Frauengemeinschaft Deutschlands (KfD), Katholische Landvolkbewegung (KLB), Kolpingwerk Deutschland, 2. überarb. Aufl., Berlin/Köln/Düsseldorf/Bad Honnef, März

Meinhardt, Volker/Grabka, Markus (2009), Grundstruktur eines universellen Alterssicherungssystems mit Mindestrente, Diskussionspapier der Gesprächskreises Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn, Juli

Nullmeier, Frank (2015), Einstürzende Neubauten – Statikprobleme im Säulenmodell der Alterssicherung, in: Sozialer Fortschritt, Nr. 8, S. 196–202

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2013), Jahresgutachten 2013/2014, Bundestagsdrucksache 18/94, Ziffern 698–715 (S. 384–391)

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2016), Jahresgutachten 2016/2017, Bundestagsdrucksache 18/10230, Ziffern 559–681 (S. 188–341)

Tuschscherer, Claudia (2014), Das Vorsorgekonto – Ein Ansatz gegen (Alters-) Armut und zur Flexibilisierung der Übergänge, in: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, Nr. 3, S. 57–76

Urban, Hans-Jürgen/Ehlscheid, Christoph/Gerntke, Axel (2010), Für einen neuen Generationenvertrag, in Urban, Hans-Jürgen/Ehlscheid, Christoph/

- Gerntke, Axel (Hrsg.), Der neue Generationenvertrag. Sozialstaatliche Erneuerung in der Krise, Hamburg 2010, S. 31–52
- Werding, Martin (2013), Alterssicherung, Arbeitsmarktdynamik und neue Reformen: Wie das Rentensystem stabilisiert werden kann, Studie im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh

Weitere im Text zitierte Literatur

- Aaron, Henry (1966), The Social Insurance Paradox, *The Canadian Journal of Economics and Political Science*, Nr. 3, S. 371–374
- Alterssicherungsbericht 2012, Bundestagsdrucksache 17/11741
- Alterssicherungsbericht 2016, Bundestagsdrucksache 18/10571
- ASID (Alterssicherung in Deutschland) (2015), Endbericht, TNS Infratest Sozialforschung, Untersuchung im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, München, Dezember
- Berg, Günter/Bosbach, Gerd (2014), Mehr Alte, weniger Kinder – Katastrophe? Die Demagogie mit der Demografie, hrsg. v. Klartext e. V., Frankfurt a. M.
- Birg, Herwig/Börsch-Supan, Axel (1999), Für eine neue Aufgabenteilung zwischen gesetzlicher und privater Altersversorgung. Eine demographische und ökonomische Analyse, Gutachten für den Gesamtverband der Versicherungswirtschaft, Bielefeld/Mannheim, November
- Bontrup, Heinz-J. (1998), Zur Diskussion zu hoher Lohnnebenkosten, in: *Gewerkschaftliche Monatshefte*, Nr. 12, S. 773–785
- Borchert, Jürgen (2002), Der »Wiesbadener Entwurf« einer familienpolitischen Strukturreform des Sozialstaates, Diskussionspapier für die Hessische Landesregierung, Wiesbaden, http://www.gerechtigkeit-fuer-familien.de/quellen_pdf/wiesbadener_entwurf_teil1.pdf
- Börsch-Supan, Axel/Bucher-Koenen, Tabea/Goll, Rauch, Johannes (2016), Szenarien für eine nachhaltige Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung (Munich Center for the Economics of Aging (MEA), Arbeitspapier 03-2016), München, August
- Brenke, Karl/Beznoska, Martin (2016), Solo-Selbständige in Deutschland – Strukturen und Erwerbsverläufe, Kurzexpertise für das BMAS, BMAS-Forschungsbericht, Nr. 465, Berlin
- Breyer, Friedrich (2000), Kapitaldeckungs- versus Umlageverfahren, in: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, Nr. 1, S. 383–406
- Bund der Versicherten (2015), Versicherungsagenda 2015, <https://www.bunderversicherten.de/files/agenda/pdf/bdv-versicherungsagenda-2015.pdf>
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2016a), Übersicht über das Sozialrecht, Ausgabe 2016/2017

- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2017), Sozialbericht 2017, http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/a-101-17-sozialbericht-2017.pdf?__blob=publicationFile&v=2
- Bundesregierung (2014), Die Leistungsfähigkeit der Riester-Rente. Antwort auf die Kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, Bundestagsdrucksache 18/3628
- Bündnis 90/Die Grünen (2013), Altersarmut bekämpfen – Mit der Garantierente, Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, Bundestagsdrucksache 17/13493
- Bündnis 90/Die Grünen (2016), Für eine faire und transparente private Altersvorsorge und ein stabiles Drei-Säulen-System, Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, Bundestagsdrucksache 18/7371
- Deutsche Bundesbank (2014): Öffentliche Finanzen/Exkurs: Zur längerfristigen Entwicklung der Alterssicherung, Monatsbericht, August, S. 69–78
- Deutsches Institut für Altersvorsorge (2015), Arbeiten trotz Rente. Warum bleiben Menschen im Ruhestand erwerbstätig?, Berlin
- Domermuth, Thomas (2012), Die Riester-Versorgung ist grundlegend: sie sollte konstruktiv kritisiert, aber nicht zerredet werden, in: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, Nr. 2, S. 91–102
- Ebert, Thomas (2001), Rentenreform 2001, Sozialverträgliche Modernisierung?, in: Sozialer Fortschritt, Nr. 8, S. 182–187
- Ebert, Thomas (2005), Generationengerechtigkeit in der gesetzlichen Rentenversicherung – Delegitimation des Sozialstaates? Modelltheoretische Analysen, Simulationsrechnungen und mögliche Konsequenzen zum Problem der Generationengerechtigkeit in der gesetzlichen Rentenversicherung, Düsseldorf
- Ebert, Thomas (2012), Soziale Gerechtigkeit in der Krise, Bonn
- Ebert, Thomas (2015), Soziale Gerechtigkeit. Ideen, Geschichte, Kontroversen, 2. Aufl., Bonn
- Ellguth, Peter/Kohaut, Susanne (2016), Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung: Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel, in: WSI-Mitteilungen, Nr. 4, S. 283–291
- Esping-Andersen, Gösta (1990), The three worlds of welfare capitalism, Cambridge 1990 (dt. Übersetzung: Die drei Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Zur politischen Ökonomie der Wohlfahrtsstaates, in: Stephan Lessenich/Iлона Ostner, Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive, Frankfurt a. M./New York 1998)
- Fachinger, Uwe/Frankus, Anna (2011), Sozialpolitische Problem bei der Eingliederung von Selbstständigen in die gesetzliche Rentenversicherung, Expertise im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung (Wiso-Diskurs), Bonn

- Familienbund der Katholiken (2003), Vorschlag für ein familiengerechtes und solidarisches System der Alterssicherung in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin, Januar
- Feldstein, Martin (1974), Social Security, Induced Retirement, and Aggregate Capital Accumulation, in: *Journal of Political Economy*, Nr. 5, S. 905–926
- Frankfurter Institut – Stiftung Marktwirtschaft und Politik (1997), Rentenkrise, und wie wir sie meistern können. Mit Beiträgen von Gary S. Becker u. a., Frankfurt a. M.
- Frankfurter Institut – Stiftung Marktwirtschaft und Politik (1997a), Jetzt die Weichen richtig stellen! Vorschlag des Frankfurter Instituts für eine solide Alterssicherung in Deutschland, in *Frankfurter Institut – Stiftung Marktwirtschaft und Politik* (1997), S. 13–25
- Frerich, Johannes/Frey, Martin (1996), *Handbuch der Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland*, Bd. 1: Von der vorindustriellen Zeit bis zum Ende des Dritten Reiches, 2. Aufl., München/Wien
- Fünfter Armuts- und Reichtumsbericht (2017), Bundestagsdrucksache 18/11980
- Geißler, Rainer (2014), *Die Sozialstruktur Deutschlands*. Mit einem Beitrag von Thomas Meyer, 7. Aufl., Wiesbaden
- Geyer, Johannes (2012), Riester-Rente und Niedrigeinkommen: Was sagen die Daten?, in: *Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW)*, Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, Nr. 2, S. 165–180
- Haan, Peter/Stichnoth, Holger/Blömer, Maximilian/Buslei, Hermann/Geyer, Johannes/Krolage, Carla/Müller, Kai-Uwe (2017), *Entwicklung der Altersarmut bis 2036. Trends, Risikogruppen und Politikszenerien*, Gutachten des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) und des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh
- Haerendel, Ulrike (2001), *Die Anfänge der gesetzlichen Rentenversicherung in Deutschland: Die Invaliditäts- und Altersversicherung von 1889 im Spannungsfeld von Reichsverwaltung, Bundesrat und Parlament*, Speyer (Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Speyer Forschungsberichte 217)
- Hagen, Kornelia (2012), Streitfall Bewertung des Riester-Sparens, in: *Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW)*, Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, Nr. 2, S. 133–163
- Haupt, Marlene/Kluth, Sebastian (2012), Das schwedische Beispiel der kapitalgedeckten Altersvorsorge – Ein Vorbild für Deutschland?, in: *Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW)*, Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, Nr. 2012, S. 213–230

- Hauser, Richard (2009), Das 30-30-Modell zur Bekämpfung gegenwärtiger und künftiger Altersarmut, in: Soziale Sicherheit, Nr. 7–8, S. 264–269
- Hensen, Hartmut (1977), Geschichte der Rentenfinanzen, in: Bartholomäi, Reinhart/Bodenbender, Wolfgang/Henkel, Hardo/Hüttel, Renate (Hrsg.): Sozialpolitik nach 1945. Geschichte und Analysen, Bonn, S. 137–149
- Himmelreicher, Ralf K./Sewöster, Daniela/Scholz, Rembrandt (2008), Die fernere Lebenserwartung vom Rentnern und Pensionären im Vergleich, in: WSI-Mitteilungen, Nr. 5, S. 274–280
- IG Metall (2016), Neuaufbau einer solidarischen Alterssicherung. Vorschläge der IG Metall, Frankfurt a. M.
- Infratest Sozialforschung (2008), Situation und Entwicklung der Betrieblichen Altersversorgung in Privatwirtschaft und öffentlichem Dienst 2001–2007, Endbericht, München
- Infratest Sozialforschung (2014), Situation und Entwicklung der Betrieblichen Altersversorgung in Privatwirtschaft und öffentlichem Dienst (BAV 2011), Endbericht, München (BMAS Forschungsbericht Nr. 429)
- Institut der deutschen Wirtschaft (2016), Reform der Alterssicherung. Populäre Thesen, empirische Befunde und normative Ableitungen. Gutachten für die Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, Köln, 17. Mai
- Jaworek, Aleksandra/Kruse, Edgar/Scherbarth, Antje (2017), Förderung der Riester-Rente durch Zulagen und Sonderausgabenabzug, RV-Aktuell 3/2017
- Krupp, Hans-Jürgen/Galler, Heinz P./Grohmann, Heinz/Hauser, Richard/Wagner, Gert (1981), Alternativen der Rentenreform '84, Frankfurt a.M./New York
- Lauterbach, Karl/Lüngen, Markus/Stollenwerk, Björn/Gerber, Andras/Klever-Deichert, Gabriele (2006), Zum Zusammenhang zwischen Einkommen und Lebenserwartung. Studien zu Gesundheit, Medizin und Gesellschaft, Köln
- Linke im Bundestag (2016), Zeit für einen Kurswechsel – Rentenniveau deutlich anheben, Bundestagsdrucksache 18/10471
- Maisch, Nicole/Schick, Gerhard (2014), Positionspapier: Verbraucherpolitischer Neustart für die private Altersvorsorge, in: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, Nr. 3, S. 101–112
- Martens, Rudolf (2014), Expertise zur Fortschreibung der Regelsätze zum 1. Januar 2015. Tabellen zur Aufteilung der Verbrauchspositionen von Regelsätzen (Regelbedarfsstufen) 2008 bis 2015, hrsg. v. Paritätische Forschungsstelle im Paritätischen Gesamtverband, Berlin, Dezember, <http://www.landesarmutskonferenz-niedersachsen.de/wp-content/uploads/2015/01/Hartz-IV-Expertise-Parita%CC%88tischer.pdf>

- Martens, Rudolf/Puls, Jennifer/Rock, Joachim/Schneider, Ulrich/Woltering, Christian (2016), Regelsätze 2017. Kritische Anmerkungen zur Neuberechnung der Hartz-IV-Regelsätze durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales und Alternativberechnungen der Paritätischen Forschungsstelle, Berlin (<http://infothek.paritaet.org>)
- Meinhardt, Volker (2014), Wohin soll es mit der gesetzlichen Rentenversicherung gehen? Eine Bürgerversicherung wäre armutsverhindernd und finanzierbar, in: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, Nr. 2, S. 49–60
- Meinhardt, Volker/Kirner, Ellen/Grabka, Markus/Lohmann, Ulrich/Schulz, Erika (2002), Finanzielle Konsequenzen eines universellen Systems der gesetzlichen Alterssicherung, Düsseldorf (Hans-Böckler-Stiftung, Edition 66)
- Meyer, Traute (2013), Beveridge statt Bismarck? Europäische Lehren für die Alterssicherung von Frauen und Männern in Deutschland, Berlin (Friedrich-Ebert-Stiftung, Internat. Politikanalyse)
- Müller, Albrecht (2004), Die Reformlüge: 40 Denkfehler, Mythen und Legenden, mit denen Politik und Wirtschaft Deutschland ruinieren, München
- Nawrat, Sebastian (2012), Agenda 2010 – ein Überraschungscoup? Kontinuität und Wandel in den wirtschafts- und sozialpolitischen Programmdebatten der SPD seit 1982, Bonn
- Nell-Breuning, Oswald von (1981), Drei Generationen in Solidarität – Rückbesinnung auf den echten Schreiber-Plan, in: ders./Fetsch, Cornelius G., (Hrsg.), Drei Generationen in Solidarität – Rückbesinnung auf den echten Schreiber-Plan, Köln, S. 27–42
- Nüchter, Oliver/Bieräugel, Roland/Schipperges, Florian/Glatzer, Wolfgang/Schmid, Alfons (2008), Einstellungen zum Sozialstaat, Teil 2: Die Akzeptanz der sozialen Sicherung und Reformen in der Renten- und Pflegeversicherung 2006, Leverkusen
- Oehler, Andreas (2009), Alles »Riester«? Die Umsetzung der Förderidee in der Praxis. Stärken und Schwächen, Risiken und Chancen der staatlich geförderten kapitalgedeckten privaten Altersvorsorge von abhängig Beschäftigten (ohne Beamte) im Kontext der umlagefinanzierten gesetzlichen Rentenversicherung, Gutachten im Auftrag des Verbraucherzentrale Bundesverbandes e.V., http://www.vzbv.de/sites/default/files/mediapics/altersvorsorge_gutachen_oehler_12_2009.pdf
- Öko-Test (2012), Weniger Leistung, mehr Risiko, September
- Öko-Test (2015), Öko-Test Faktencheck, Februar
- Rentenversicherung in Zeitreihen (2017), hrsg. v. Deutsche Rentenversicherung Bund, Berlin, Oktober

- Rentenversicherungsbericht 2015, Bundestagsdrucksache 18/6870
- Rentenversicherungsbericht 2016, Bundestagsdrucksache 18/10570
- Riester, Walter (2012), Die Riester-Rente: Was wollte der Gesetzgeber, wo besteht Änderungsbedarf? Eine Antwort auf die Kritik des DIW, in: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Vierteljahreshefte zu Wirtschaftsforschung, Nr. 2, S. 43–53
- Roller, Edeltraud (2002a), Die Entwicklung der Akzeptanz des Sozialstaates und der Alterssicherung seit Mitte der 70er Jahre, in: Deutsche Rentenversicherung, Nr. 9–10, S. 510–522
- Rürup, Bert (2012), Die Riester-Reformen – Genese, Wunsch und Wirklichkeit, in: Vierteljahreshefte zu Wirtschaftsforschung, Nr. 2, S. 35–42
- Rürup, Bert/Huchzermeier, Dennis/Böhm, Michael/Ehrentraut, Oliver (2014), Die Zukunft der Altersvorsorge vor dem Hintergrund der Bevölkerungsalterung und Kapitalmarktentwicklung, Düsseldorf (Gutachten erstellt vom Handelsblatt Research Institute und von der Prognos AG für den Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft)
- Schiller, Christof (2017), Entwicklung der Altersarmut bis 2036. Trends, Risikogruppen und Politiksznarien, Policy Brief # 2017/02, hrsg. v. Bertelsmann-Stiftung, https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/Policy-Brief-Altersarmut-de_NW_02_2017_final.pdf
- Schmid, Josef (2002), Wohlfahrtsstaaten im Vergleich. Soziale Sicherung in Europa: Organisation, Finanzierung, Leistungen und Probleme, 2. Aufl., Opladen
- Schneider Ulrich (2010), Armes Deutschland. Neue Perspektiven für einen anderen Wohlstand, Frankfurt
- Schneiders-Adams, Lucia/Zenker, Birgit (2010), Ein Sockel gegen Altersarmut. Das Rentenmodell der katholischen Verbände, in: Urban, Hans-Jürgen/Ehlscheid, Christoph/Gerntke, Axel (Hrsg.), Der neue Generationenvertrag. Sozialstaatliche Erneuerung in der Krise, Hamburg, S. 204–212
- Schulze Buschoff, Karin (2011), Karin, Atypisch beschäftigt = typisch arm im Alter. Die Flexibilisierung der Arbeitsmärkte und der staatliche Schutz vor Altersarmut – ein europäischer Vergleich, Studie im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn
- Schulze Buschoff, Karin (2016), Solo-Selbstständigkeit in Deutschland. Aktuelle Reformoptionen, WSI-Policy-Brief, Nr. 4, https://www.boeckler.de/pdf/p_wsi_pb_4_2016.pdf
- Schwark, Peter (2012), Die Riester-Kritik: Fachlich fundiert oder politisch motiviert?, in: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, Nr. 2, S. 71–90

- Seifert, Hartmut (2017), Wird atypisch normal? Beschäftigung im Wandel, in: WSI-Mitteilungen, Nr. 1, S. 5–15
- Tuschcherer, Claudia (2012), Das Modell des »Vorsorgekontos« der Deutschen Rentenversicherung Baden Württemberg, in: Soziale Sicherheit Nr. 10, S. 330–335
- Tuschcherer, Claudia (2014), Das Vorsorgekonto – Ein Ansatz gegen (Alters-) Armut und zur Flexibilisierung der Übergänge, in: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, Nr. 3, S. 57–76
- Urban, Hans-Jürgen/Ehlscheid, Christoph/Gerntke, Axel (Hrsg.) (2010), Der neue Generationenvertrag. Sozialstaatliche Erneuerung in der Krise, Hamburg
- Verbraucherzentrale NRW (2014), Altersvorsorge richtig planen, 2. Aufl., Düsseldorf
- Verdi (Vereinigte Dienstleistungsgewerkschaft) (2003), Mythos Demografie, Berlin
- Wehler, Hans-Ulrich (1995), Deutsche Gesellschaftsgeschichte, Bd. 3: 1849–1914, Frankfurt a. M.
- Werding, Martin (2011), Demographie und öffentliche Haushalte. Simulationen zur langfristigen Tragfähigkeit der gesamtstaatlichen Finanzpolitik in Deutschland, Arbeitspapier des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung
- Werding, Martin (2016), Rentenfinanzierung im demographischen Wandel: Tragfähigkeitsprobleme und Handlungsoptionen. Arbeitspapier 05/2016 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung
- Werding, Martin/Hofmann, Herbert/Reinhard, Hans-Joachim (2007), Das Rentenmodell der katholischen Verbände. Studie im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, München 2007 (Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, Ifo-Forschungsbereich »Sozialpolitik und Arbeitsmärkte« in Kooperation mit dem Max-Planck-Institut für Ausländisches und Internationales Sozialrecht)
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für Wirtschaft (1998): Grundlegende Reform der gesetzlichen Rentenversicherung. Studienreihe des Bundesministers für Wirtschaft Nr. 99, Bonn 1998
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für Wirtschaft (2012), Altersarmut, Gutachten verabschiedet durch den Beirat am 30. November 2012

Abbildungsverzeichnis

Kapitel I

Abb. 1: Transferbeziehungen zwischen Generationen	25
Abb. 2: Schematische Darstellung der Rentenformel	51
Abb. 3: Automatischer Regelmechanismus zur Bestimmung der Änderungen von Aktuellem Rentenwert, Beitragssatz und Bundeszuschuss	59

Kapitel IV

Abb. 4: Beitragssatz und Sicherungsniveau vor Steuern nach geltendem Recht, 2010 bis 2060	161
Abb. 5: Beitragssatz und Sicherungsniveau vor Steuern, mit und ohne Reform	164
Abb. 6: Arbeitnehmerbeitrag mit und ohne Reform	165
Abb. 7: Arbeitnehmeranteil an den Gesamtbeiträgen zur Alterssicherung (incl. private Vorsorge)	166
Abb. 8: Erforderliche Beitragsjahre für Durchschnittsverdiener zur Erreichung der Armut- und Armutsrisikoschwelle	170
Abb. 9: Erforderliche Beitragsjahre für Geringverdiener zur Erreichung der Armut- und Armutsrisikoschwelle	170
Abb. 10: Zertifizierte Altersvorsorgeverträge am Jahresende (incl. ruhende Verträge, ohne gekündigte Verträge)	175

Kapitel V

Abb. 11: Entwicklung von Beitragssatz und Sicherungsniveau vor Steuern bei schrittweiser Rückkehr zum Rentenniveau von 2001 ab 2018	240
Abb. 12: Alterslastquotient im Jahr 2060 in Abhängigkeit vom jährlichen Wanderungssaldo	244
Abb. 13: Entwicklung von Beitragssatz und Sicherungsniveau vor Steuern auf mittlere Sicht (bis 2030) nach dem Rentenkonzept der SPD vom 7. Juni 2017	286

Abb. 14: Entwicklung von Beitragssatz und Sicherungsniveau vor Steuern auf lange Sicht (bis 2060) nach dem Rentenkonzept der SPD vom 7. Juni 2017	287
Abb. 15: »Universelles Alterssicherungssystem«	320
Abb. 16: Das Zweistufenmodell der katholischen Verbände	324
Abb. 17: Weiterentwickeltes Zweistufenmodell	329

Tabellenverzeichnis

Kapitel I

Tab. 1: Berufsständische Gliederung der Alterssicherung in Deutschland, 2015	63
Tab. 2: Anteil der Versicherungspflichtigen der GRV an den Erwerbstätigen und an den Erwerbspersonen, 2015	64

Kapitel II

Tab. 3: Versicherte der gesetzlichen Rentenversicherung (incl. knappschaftliche Rentenversicherung), 31. Dezember 2015	78
Tab. 4: Einnahmen und Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung (incl. knappschaftliche Rentenversicherung), 2016	79
Tab. 5: Zahl der Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung (incl. knappschaftliche Rentenversicherung), 1. Juli 2016	80
Tab. 6: Anzahl der Personen mit einer oder zwei Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung (incl. knappschaftliche Rentenversicherung), 1. Juli 2016	81
Tab. 7: Durchschnittlicher monatlicher Zahlbetrag der Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung (incl. knappschaftliche Rentenversicherung), 1. Juli 2016	82
Tab. 8: Durchschnittliche Zahl der Versicherungsjahre in den Versichertenrenten der gesetzlichen Rentenversicherung (incl. knappschaftliche Rentenversicherung), 31. Dezember 2016	84
Tab. 9: Ausgaben des Alterssicherungssystems nach Sozialbudget, 2016	85
Tab. 10: Anteile der Teilsysteme am gesamten Leistungsvolumen des Alterssicherungssystems (incl. Leistungen an Hinterbliebene), 2015	87
Tab. 11: Kumulation von eigenen Alterssicherungsleistungen, 2015	92
Tab. 12: Häufige Formen der Kumulation von eigenen und/oder abgeleiteten Alterssicherungsleistungen, 2015	94
Tab. 13: Durchschnittlicher Bruttobetrag der eigenen Leistungen aus dem Alterssicherungssystem, 2015	95

Tab. 14:	Netto-Haushaltseinkommen von Ehepaaren und Alleinstehenden ab 65 Jahren, 2015	97
Tab. 15:	Netto-Haushaltseinkommen und Netto-Äquivalenzeinkommen von Ehepaaren und Alleinstehenden ab 65 Jahren, 2015	99
Tab. 16:	Leistungen des Alterssicherungssystems an Ehepaare des ärmsten und des reichsten Einkommensfünftels, 2015	103
Tab. 17:	Armut- und Armutsrisikoschwelle, 2013–2015	105
Tab. 18:	Armut- und Armutsrisikoquoten, 2015	106
Tab. 19:	Grundsicherungsbedarf, Armutsschwelle und Armutsrisikoschwelle, 2013	107

Kapitel IV

Tab. 20:	Langfristige Projektion der Beitragssätze zur Sozialversicherung nach Rürup u. a.	163
Tab. 21:	Gliederung der Zulagenempfänger nach Einkommensklassen, 2013	178
Tab. 22:	Altersvorsorgesparer nach Einkommensklassen	179
Tab. 23:	Erforderlicher Zusatzvorsorgebeitrag zur Schließung der Rentenniveaulücke	186
Tab. 24:	Durchführungswege der betrieblichen Altersversorgung	200
Tab. 25:	Aktive Anwartschaften mit Entgeltumwandlung, 2015	203
Tab. 26:	Anteile der Beschäftigten mit betrieblicher Altersversorgung an der jeweiligen Qualifikationsgruppe, 2015	206
Tab. 27:	Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte nach Anwartschaften aus zusätzlicher Altersvorsorge, 2015	211

Kapitel V

Tab. 28:	Mögliche Reallohnsteigerungen bei Beibehaltung des Rentenniveaus von 2001	248
Tab. 29:	Finanzielle Auswirkungen des weiterentwickelten Zweistufenmodells	330

