

Gert G. Wagner

Handlungsoptionen für die Rentenpolitik – Wie kann Alterssicherung nachhaltig(er) werden?

In diesem Beitrag werden einige ausgewählte, aktuelle Handlungsoptionen für die Renten- bzw. Alterssicherungspolitik in Deutschland angesprochen. Bevor konkrete Probleme und Perspektiven diskutiert werden, soll zunächst auf ausgewählte grundsätzliche Probleme und Möglichkeiten einer „nachhaltig(er)en Alterssicherung“ in Deutschland und der Europäischen Union eingegangen werden, um anhand der gewonnenen Erkenntnisse die akuten Fragen und mögliche Antworten besser einordnen zu können.

Es wird sich unter anderem zeigen, dass die im deutschen Sozialversicherungssystem unlösbar erscheinenden Probleme einer Mindestsicherung im Alter (kurzfristig besonders sichtbar durch die Entwicklung in Ostdeutschland) aus europäischer Perspektive, die die soziale Umverteilung betont, deutlich leichter zu lösen sein werden. Die politische Kunst wird darin bestehen, eine der Stärken des deutschen Systems – die Selbstverwaltung der Sozialversicherungen – nicht aufzugeben und gleichzeitig dem europaweit verbreiteten Versorgungsgedanken (soziale Umverteilung) mehr Raum zu verschaffen. Konkret werden schließlich die Themen Beitragssatz, Rentenniveau, Altersarmut, betriebliche Altersvorsorge (BAV) und Übergang in die Rente betrachtet.

Probleme

Die Finanzierung der sozialen Sicherung wird in Deutschland seit Jahrzehnten unter dem Gesichtspunkt einer spezifischen Kostenreduktion diskutiert.¹ Die Kosten bestehen darin, dass hier wie in vielen anderen Ländern die Arbeitgeber einen Teil der Beiträge zu den Sozialversicherungen, etwa der Kranken- und Rentenversicherung, zahlen. Arbeitgeber klagen über diese „Zusatzlast“ und achten ständig darauf, dass der Gesetzgeber die soziale Sicherung nicht so weit ausbaut, dass dadurch die (Arbeitgeber-)Beiträge steigen.

Schaut man freilich genauer hin, erkennt man, dass die negativen Reaktionen auf die in Deutschland üblichen Steuern und Abgaben von der Volkswirtschaftslehre seit Jahrzehnten überschätzt werden. Dabei spielt der Ar-

beitgeberbeitrag zur Sozialversicherung eine besondere Rolle, da er die Lohnkosten erhöht (Lohnnebenkosten). Dabei wird aber typischerweise nicht berücksichtigt, dass der Arbeitgeberbeitrag in Tarifverhandlungen und Lohnsteigerungen systematisch mit einkalkuliert wird. Bei Lohnverhandlungen wird immer über das Gesamtpaket der Arbeitskosten verhandelt, niemals nur über den ausgezahlten Direktlohn. Wenn die Arbeitgeberbeiträge steigen, geht das – zumindest mittelfristig, oft aber auch kurzfristig – zulasten der Steigerungen des Direktlohns. Die Lohnnebenkosten sind keine „Sonderzahlung“, die oben auf die Lohnkosten drauf kämen.² Der Arbeitgeberbeitrag hat freilich eine ganz andere und positive Funktion, nämlich die Nachhaltigkeit der Sozialversicherungen durch den Interessenausgleich der Arbeitgeber und Arbeitnehmer in den Selbstverwaltungen sicherzustellen.

Die allfällige Klage über un- bzw. schwer bezahlbare Lohnnebenkosten ist auch empirisch schwer nachzuvollziehen, weil die Lohnkosten bzw. die Lohnstückkosten, die die Löhne ins Verhältnis zur wirtschaftlichen Leistung setzen, in Deutschland im letzten Jahrzehnt keineswegs deutlich oder gar exorbitant gestiegen wären. Im Gegenteil: Es gab eine Stagnation der realen Lohnkosten. Die Arbeitgeber haben sich in den Tarifverhandlungen also ausgesprochen effektiv durchgesetzt. Und zwar so effektiv, dass heute in Deutschland, und insbesondere in Europa, diskutiert wird,³ ob die Löhne in Deutschland aus makroökonomischer Sicht ausreichend hoch seien oder ob Deutschland durch niedrige Lohnkosten innerhalb der Eurozone Lohndumping betreibt.

Von den Lohnkosten her gesehen kann man keine aktuelle Finanzkrise der Altersvorsorge in Deutschland diagnostizieren, ebensowenig vom mittelfristigen Wirtschaftswachstum her und auch nicht aufgrund der Krise, in die die Lehman-Pleite das Finanzsystem gestürzt hatte. Die globale Finanzkrise hat zwar Vermögen vernichtet, aber nicht die Grundlage jeder sozialen Sicherung weltweit: die Umlagefinanzierung. Die geringe Bedeutung der Kapitaldeckung für die deutsche Altersversorgung, hat sich

1 Überarbeitete Version des entsprechenden Abschnitts in G. G. Wagner: Die wechselseitige Abhängigkeit von Wirtschafts- und Sozialordnung aus ökonomischer Sicht, in: C. Rolfs: Das Sozialrecht in der Finanzkrise, Schriftenreihe des Deutschen Sozialrechtsverbandes (SDSRV), Bd. 64, Berlin 2014, S. 25-32.

2 Dass es nur Lohnkosten insgesamt gibt (und nicht künstlich getrennte Lohnkosten und Lohnnebenkosten), zeigt auch die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung, die die Arbeitgeberbeiträge – man möchte sagen: selbstverständlich – zu den Arbeitskosten zählt.

3 G. A. Horn, T. van Treeck, S. Sturn: Die Debatte um die deutsche Exportorientierung, in: Wirtschaftsdienst, 90. Jg., (2010), H. 1, S. 22-28.

wieder einmal als robuste Systemeigenschaft erwiesen. Überraschend ist das keineswegs.⁴ Und ob der demografische Wandel, der zu einer Alterung der Bevölkerung führt, die die soziale Sicherung ohne Zweifel teurer machen wird, zu einer Finanzkrise der Sicherungssysteme führen wird, ist völlig offen. Denn die vorliegenden internationalen Vergleiche zeigen, dass die gesamte Abgablast (Beiträge plus Steuern) in Deutschland keineswegs an der Spitze liegt. Die Gesamtabgablast befindet sich eher im internationalen Mittelfeld.

Es gibt sicherlich Grenzen der Abgablast, jenseits derer die Menschen die abgabepflichtige Arbeit reduzieren, etwa durch Schwarzarbeit. Aber wo diese Grenzen liegen, ist unbekannt. Viele ökonomische Untersuchungen deuten darauf hin, dass das Arbeitsangebot – insbesondere gut ausgebildeter Menschen – ziemlich starr ist. Auch hohe Abgabenlasten, wenn ihnen handfeste Infrastruktur- und Bildungsleistungen des Staates und Transfers der Sozialversicherungen gegenüberstehen, führen nicht zu einem Zusammenbruch einer Volkswirtschaft. Und die soziale Sicherung in Deutschland ist – wie internationale Vergleiche zeigen – leistungsfähig. Die Forderungen nach mehr Privatisierung, etwa der Alterssicherung, sind aufgrund der negativen Erfahrungen mit der Leistungsfähigkeit des privaten Finanzsystems so schwach wie seit 20 Jahren nicht mehr.

Die geltenden institutionellen Verschuldungsgrenzen werden für die Finanzierung der sozialen Sicherung in Deutschland keine Rolle spielen. Denn Beiträge sind keine Schulden. Hinzu kommt, dass die reale Wirkung von gesetzlichen Verschuldungsgrenzen ohnehin eher bescheiden ist. Die Maastricht-Verschuldungsgrenze hat sich rasch als wirkungslos erwiesen. Und dass die grundgesetzliche Schuldenbremse wirklich effektiv wirken wird, wenn der Staat sich krisenbedingt stärker verschulden muss, darf man bezweifeln. Das Grundgesetz hält diesen Ausweg auch ausdrücklich bereit: die Schuldenbremse bezieht sich auf die Verschuldung in „normalen“ Jahren – in Ausnahmesituationen muss sie nicht eingehalten werden.

Basta-Entscheidungen fehlt die Nachhaltigkeit

Es ist ziemlich wahrscheinlich, dass es dem Gesetzgeber in den nächsten Jahren gelingen wird, die Probleme, die auf die Gesundheits- und Alterssicherung aufgrund der Alterung und nicht-standardisierter Erwerbstätigkeit (Teilzeit, (Schein-)Selbständigkeit und Niedriglöhne) zukom-

Prof. Dr. Gert G. Wagner lehrt Volkswirtschaftslehre an der Technischen Universität Berlin und ist Vorstandsmitglied des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin), Max Planck Fellow am Max-Planck-Institut für Bildungsforschung in Berlin und Vorsitzender des Sozialbeirats. Er gibt hier seine persönliche Meinung wieder und spricht nicht für den Sozialbeirat.

men werden,⁵ zu bewältigen. Denn die Arbeitgeberbeiträge, deren Last aus ökonomischer Sicht nicht (oder zumindest nur teilweise) von den Arbeitgebern getragen werden und „eigentlich“ abgeschafft werden könnten, sind mit einem enormen polit-ökonomischen Vorteil verbunden: Weil Arbeitgeber Sozialversicherungsbeiträge zahlen, sind sie – ebenso wie Arbeitnehmer – in der Selbstverwaltung der Sozialversicherungssysteme vertreten. Dies führt dazu, dass im Vorfeld gesetzgeberischer Entscheidungen dort Gestaltungsvorschläge erarbeitet werden, die in der Regel längerfristig politisch tragfähig, d.h. nachhaltig, sind. Wenn hingegen diese Vorklärung nicht erfolgt und „Basta-Politik“ betrieben wird, ist Nachhaltigkeit aus polit-ökonomischer Sicht in der Regel nicht gegeben.

Belege für Nicht-Nachhaltigkeit, die durch Basta-Entscheidungen verursacht wurden, gibt es in der jüngeren Geschichte einige. Zu den hastig durchgezogenen Hartz-Reformen hätte ein Mindestlohn gehört, da nur dann „fördern und fordern“ am Arbeitsmarkt akzeptiert wird. Der Mindestlohn wurde schließlich Jahre später durchgesetzt und man wird sehen, ob „fördern und fordern“ jetzt breit akzeptiert wird. Bei der Altersvorsorge wurde auf das Ausdiskutieren einer Pflicht zur privaten Vorsorge verzichtet und „riestern“ wurde nicht obligatorisch gemacht; mit den Folgen unzureichender privater Vorsorge kämpft die Alterssicherungspolitik noch heute. Und die Basta-Entscheidung von Franz Müntefering zur Anhebung der Altersgrenze hat nicht dazu geführt, dass die höhere Altersgrenze einfach hingenommen wurde, sondern einige Gewerkschaften haben einige Jahre später die Chance, die ihnen die große Koalition bot, genutzt und die „Rente ab 63“ durchgesetzt, die wiederum auch umstritten ist. Weniger Ad-hoc-Entscheidungen und mehr Konsens-Suche hätten sicherlich dem Vertrauen in die soziale (Alters-) Sicherung mehr genutzt.

4 Vgl. z.B. G. G. Wagner: Perspektiven der Alterssicherung, in: R. Hauser (Hrsg.): Die Zukunft des Sozialstaats, Berlin 2000 (zugleich auch Beiheft 8 der Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften), S. 113-166.

5 Vgl. auch den Beitrag von M. Queisser: Internationale Perspektive – Vergleich mit Rentensystemen anderer Länder, in: Wirtschaftsdienst, 95. Jg. (2015), Sonderheft, S. 28-33.

Deutsche Grundsätze und europäische Perspektive(n)

Die Diskussionslinien in den Selbstverwaltungen, die Nachhaltigkeit sicherstellen sollen, sind keineswegs einfach und führen auch immer wieder einmal zu einem Stillstand, der sich später als nicht klug erweist. Aber im Vergleich zu sprunghaften Entscheidungen, die man bei sozialen Sicherungssystemen ohne starke Selbstverwaltung da und dort immer wieder einmal im Ausland beobachten kann, ist das deutsche System für die Menschen überdurchschnittlich verlässlich.⁶ Zu dieser Verlässlichkeit gehört, dass das Leistungsniveau – so meine persönliche Prognose – in allen Systemen nicht sinken wird. Die Nachfrage nach Gesundheitsleistungen wird sich in einer reichen Volkswirtschaft immer (wieder) durchsetzen. Und das Rentenniveau in der gesetzlichen Rentenversicherung wird bald so niedrig sein, dass weitere Absenkungen die Legitimität des ganzen Systems gefährden würden, weil zu viele Rentner auf dem Mindestsicherungsniveau verharren müssten. Nach wie vor gilt ohnehin: Das durchschnittliche Sicherungsniveau in der Altersversorgung, der Krankenversorgung (einschließlich Pflege) und der Arbeitslosenversorgung ist im internationalen Vergleich betrachtet ansehnlich.

Die Stabilität des deutschen Modells ist vor allem darin begründet, dass die Systeme der sozialen Sicherung als Versicherungen angesehen werden, die die Menschen im eigenen Interesse abschließen und deswegen mehr akzeptieren als ein reines Umverteilungssystem. Über die Bedeutung des Versicherungsgedankens herrscht weitgehend Konsens – und dieser ermöglicht ein hohes Maß an Nachhaltigkeit der sozialen Sicherung in Deutschland. Die Dominanz des Versicherungsgedankens hat allerdings auch Nachteile.

Zum einen kommt es in der Alters- und Arbeitslosenversicherung für Versicherte mit niedrigem Einkommen zu Versorgungsproblemen, wenn die Versicherungsleistung von den zuvor gezahlten Beiträgen abhängt und dadurch die Versicherungsleistungen unter dem Niveau der Grundsicherung (Sozialhilfe) liegen. Dieses Problem ist in Ostdeutschland zunehmend sichtbar und es dürfte in den nächsten Jahren und Jahrzehnten aufgrund des Wandels der Arbeits- und Lebensbedingungen in ganz Deutschland zunehmen.

Zum anderen – und dies wird in Deutschland bislang weitgehend übersehen – kann die (Über-)Betonung des Ver-

sicherungsgedankens zu europarechtlichen Problemen führen.⁷ Denn wettbewerbsrechtlich sind auch staatlich organisierte Sozialversicherungen nur dann europakompatibel, wenn sie Umverteilung enthalten. Ohne Umverteilung, so argumentieren europäische Wettbewerbsökonominnen und -juristen, sind Versicherungen dem Marktwettbewerb zu überlassen.

Beide Probleme sollten Anlass sein, systematisch über einen zielgerichteten Ausbau von Versorgung und Umverteilung in der Alters- und Arbeitslosenversicherung nachzudenken. Denn mehr Umverteilung innerhalb der Altersvorsorge und Arbeitslosenversorgung könnte insbesondere das Problem der Mindestsicherung leichter lösen helfen. Die Unterscheidung zwischen Versicherung und Umverteilung ist ohnehin theoretisch nicht so trennscharf wie dies die Protagonisten beider Richtungen glauben. Denn was als Ex-post-Umverteilung und was als planmäßige Ex-ante-Versicherung gilt, hängt unter anderem extrem davon ab, wann eine Versicherung im Lebenslauf abgeschlossen wird. Erfolgt der Abschluss bereits vor der Geburt (wie dies bei Pflichtversicherungssystemen faktisch der Fall ist), dann ist vieles, was traditionell als Umverteilung interpretiert wird, nichts anderes als planmäßiger Risikoausgleich in einem sozialen Versicherungssystem.⁸

Konkrete Baustellen

Welche konkreten Baustellen sind für die Altersvorsorge in Deutschland relevant?

1. Die Entwicklung von Beitragssatz und Rentenniveau im demografischen Wandel,
2. eng damit zusammenhängend, die Entwicklung von Altersarmut,
3. die Entwicklung von privater und betrieblicher Vorsorge,
4. der Übergang in die Rentenphase – ob erwerbsgemindert oder regulär.

Im Folgenden wird diskutiert, welche konkreten Möglichkeiten es gibt, mit den Problemen umzugehen, die sich aus diesen Themenbereichen ergeben.

Beitragssatz und Rentenniveau

Beitragssatz und Rentenniveau der gesetzlichen Rentenversicherung sind dauerhafte Diskussionsthemen. Aku-

6 Vgl. G. G. Wagner: Reformen gehören dazu – Selbstverwaltung der Sozialversicherung sollte gestärkt werden, in: Süddeutsche Zeitung, Nr. 200, vom 31.8.1999, S. 23; und G. G. Wagner: Ein Lob der Selbstverwaltung, in: Süddeutsche Zeitung, Nr. 117, vom 24.5.2005, S. 24.

7 Vgl. G. G. Wagner, A. Wallrabenstein: Die Rente ist mehr als eine Versicherung, in: Frankfurter Rundschau vom 7.1.2015, S. 10.

8 Vgl. G. G. Wagner: Umverteilung in der gesetzlichen Rentenversicherung – Eine theoretische und empirische Analyse zum Versicherungsprinzip in der gesetzlichen Rentenversicherung, Frankfurt, New York, 1984, insbesondere S. 20 ff., S. 24 und Abschnitt 4.2.

te Baustellen sind sie gegenwärtig und in den nächsten Jahren nicht, da die existierende Rentenformel für eine Balance zwischen Beitragssatz (der nicht über 22% anwachsen soll) und Rentenniveau (das für den „Standardrentner“ nicht unter 43% des Netto-Durchschnittslohnes sinken soll) sorgt. Aufgrund der Alterung der Gesellschaft in Deutschland, wenn sie wirklich so eintritt wie prognostiziert, wird diese Balance nach dem Jahr 2030 zunehmend gestört werden, da dann entweder der Beitragssatz ansteigen oder das Rentenniveau weiter sinken muss. Ob dies in den nächsten Jahren zu einer politisch relevanten Diskussion führen wird, ist im Moment schwer abschätzbar. Aber eine Diskussion ist durchaus wahrscheinlich, da für die gesetzliche Rentenversicherung ein gesetzlich festgeschriebener Vorausberechnungszeitraum von 15 Jahren gilt. D.h., dass ab 2016 zunehmend die 2030er Jahre für die Prognose relevant werden und sich – nach jetzigem Stand – zunehmend unerwünschte Ergebnisse für Beitragssatz und Rentenniveau zeigen werden. Je nach Entwicklung von Zuwanderung und Rentenzugangsalter kann es aber auch noch in den nächsten Jahren zu Prognosen ohne unerwünschte Ergebnisse kommen.

Altersarmut

Mit recht großer Sicherheit wird die Frage nach Armutsvermeidung im Alter in den nächsten Jahren eine zunehmend größere Rolle spielen. Denn das durchschnittliche Rentenniveau sagt nichts über die Renten derjenigen aus, die weit unter dem Durchschnitt verdient haben. Und wer nur wenige Jahre Beiträge gezahlt hat, etwa viele (Solo-)Selbständige, wird auch eine niedrige Rente erhalten, die unterhalb der jeweils gültigen Armuts-Risiko-Grenze liegen kann. Verstärkt wird das Armutsproblem in Ostdeutschland auftreten, wo in den nächsten Jahren vermehrt Menschen in Rente gehen werden, die nach der deutschen Vereinigung lange Jahre unterbeschäftigt oder erwerbslos waren.

Um die Akzeptanz der Alterssicherung zu erhalten, spricht vieles dafür, dass Mindestsicherungsprobleme (Armutprobleme) im Alter innerhalb der gesetzlichen Rentenversicherung unter dem stabilen Dach der Selbstverwaltung gelöst werden sollten. Das bedeutet – unabhängig von den Details einer Mindestsicherung – auch eine gesellschaftliche Verständigung darüber, welche Lebensumstände berücksichtigt werden sollen.⁹ Denn neben einer bedarfsabhängigen Mindestsicherung (die nicht nach den Gründen eines zu niedrigen Einkommens fragt) besteht auch die Möglichkeit, dass – analog zur Mütterrente – bestimmte Zeiten, in denen keine ausreichend hohen Rentenanwartschaften erworben werden konnten (etwa wegen Bildungsaktivitäten, Arbeitslosigkeit oder Nied-

rigverdienst), im Zuge einer Umverteilung innerhalb der gesetzlichen Rentenversicherung mit höheren Rentenanwartschaften versehen werden als gegenwärtig.

Der Mainstream der Finanzwissenschaft bevorzugt eine Steuerfinanzierung von Umverteilung. Die Erfahrung spricht aber dafür, dass sie in einer Sozialversicherung verlässlicher (nachhaltiger) machbar ist. Dann müsste freilich aus verteilungspolitischen Gründen darüber nachgedacht werden, wie auch hohe Einkommen zur Finanzierung der Umverteilung stärker beitragen könnten, etwa durch eine höhere Beitragsbemessungsgrenze als derzeit oder eine degressive Rentenformel, die Niedrigverdiener begünstigt. Und schließlich wäre auch eine allgemeine Versicherungspflicht – wie in der Schweiz – zu diskutieren, da diese auch den Mindestsicherungsbedarf verkleinern würde, da es weniger unvollständige Versicherungsbiographien gäbe.

Es kann und soll hier keine Empfehlung ausgesprochen werden. Denn bei Verteilungsfragen haben Wissenschaftler keine besondere Legitimation. Es sei hier lediglich darauf hingewiesen, dass nicht nur wegen der Milderung des Mindestsicherungsproblems im Alter sehr ernsthafte Argumente für die Einführung einer „Rentenformel“ sprechen, die im unteren Einkommensbereich „großzügiger“ als im oberen Einkommensbereich ist und noch stärker die Renten deckelt, als dies durch die Beitragsbemessungsgrenze in Deutschland traditionell der Fall ist. Denn nach wie vor weisen auch in Deutschland Menschen mit niedrigem Bildungsniveau und damit oft verbundenen gesundheitsbelastenden Arbeitsplätzen eine niedrigere Lebenserwartung auf als hochqualifizierte Menschen. Auch mit dem Argument, dass dies in einem sozialen Versicherungssystem keine Rolle spiele, sondern zum Glück oder Pech gehört, kann man dieses Phänomen nicht wegargumentieren. Selbst wenn eine Sozialversicherung implizit vor der Geburt abgeschlossen wird, steht auch dann bereits fest, wer eine niedrige oder höhere Lebenserwartung haben wird. Denn das Bildungsniveau von Kindern (und damit deren Lebenserwartung) hängt bislang vom Bildungsniveau der Eltern ab. Wann sich dies ändern könnte, ist nicht absehbar.

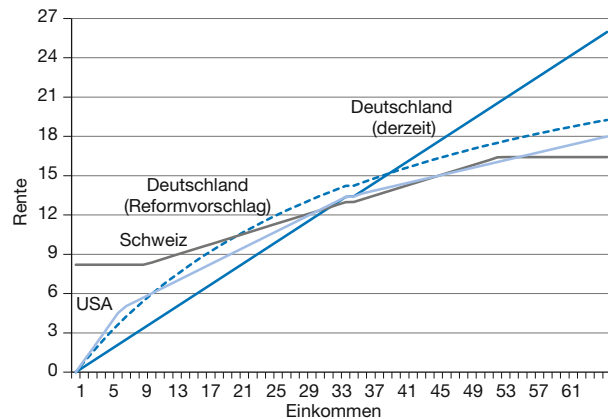
Um mehr „Gerechtigkeit“ in der Altersvorsorge zu erreichen und das Mindestsicherungsproblem im Alter zu minimieren, schlägt der Konstanzer Ökonom Friedrich Breyer eine „degressive“ Rentenformel nach angelsächsischen Muster vor (vgl. Abbildung 1).¹⁰ Niedrige Renten-

9 Vgl. G. G. Wagner, A. Wallrabenstein, a.a.O.

10 F. Breyer, S. Hupfeld: Neue Rentenformel – mehr Gerechtigkeit und weniger Altersarmut, in: DIW-Wochenbericht, 76. Jg. (2009), Nr. 5, S. 82-86; für eine alte Diskussion vgl. G. G. Wagner: Umverteilung in der gesetzlichen Rentenversicherung ..., a.a.O., S. 173 ff. und S. 183 ff.; sowie J. Schepers, G. G. Wagner: Soziale Differenzen in der Lebenserwartung – Neue empirische Ergebnisse für die Bundesrepublik Deutschland, in: Zeitschrift für Sozialreform, 35. Jg. (1989), H. 11/12, S. 670-682.

Abbildung 1 Rentenhöhe und beitragspflichtiges Einkommen in ausgewählten Ländern

in 1000 Euro pro Jahr



Quelle: F. Breyer, S. Hupfeld: Neue Rentenformel – mehr Gerechtigkeit und weniger Altersarmut, in: DIW-Wochenbericht, 76. Jg. (2009), Nr. 5, S. 85.

ansprüche würden höher bewertet und höhere Ansprüche niedriger und die Beitragsbemessungsgrenze gäbe es nach wie vor. Dieser Vorschlag, den ich mir hier nicht vorschnell zu eigen machen will, da er auch im Hinblick auf andere Risiken (etwa Krankheit und Invalidität)¹¹ zu diskutieren wäre, macht aber auf jeden Fall deutlich, dass mehr Umverteilung zugunsten von Niedrigverdienern, wie sie europarechtlich ohnehin vernünftig sein kann, selbst aus versicherungswissenschaftlicher Sicht keineswegs eindeutig als ungerecht eingeordnet werden muss.

Private und betriebliche Altersvorsorge

Wie oben bereits betont wurde, führt das absehbare Rentenniveau für einen zunehmenden Teil der Rentner künftig zu Mindestsicherungsproblemen. Diese sollten eigentlich durch den Ausbau privater Vorsorge (Riester-Renten) minimiert werden. Freilich „riestern“ keineswegs alle Rentenversicherungspflichtigen. Es ist bei realistischer Erwartung auch nicht mit deutlich höheren Riester-Quoten zu rechnen,¹² die im unteren Einkommensbereich ja sehr deutlich über 50% liegen müssten, wenn ein Mindestsicherungsproblem vermieden werden soll. Denn im un-

teren Einkommensbereich haben auch nur wenige eine betriebliche Altersvorsorge. Deswegen ist das im Koalitionsvertrag festgeschriebene Ziel einer Stärkung der betrieblichen Altersversorgung,¹³ insbesondere für kleine und mittlere Betriebe, sozialpolitisch äußerst sinnvoll und besonders wichtig. Denn mit betrieblichen und tarifvertraglichen Regelungen kann faktisch mehr Beschäftigten eine zusätzliche Altersvorsorge geschaffen werden als auf Basis rein freiwilliger privater Vorsorge. Die betriebliche Altersvorsorge lässt auch – im Einzelfall – schmerzhaft Lücken, aber sie kann breiter wirken als das bei der privaten Vorsorge gegenwärtig und absehbar der Fall ist.

Unter Status-quo-Bedingungen bezüglich der Bevölkerungsentwicklung, Erwerbstätigkeit und Rentenformel kann der Lebensstandard im Ruhestand nur erhalten bleiben, wenn zusätzliche Einkommensquellen im Alter zur Verfügung stehen. Wie dies mit Hilfe der betrieblichen Vorsorge am besten erreicht werden kann, ist erst einmal mit den Sozialpartnern – Arbeitnehmern und Arbeitgebern – zu diskutieren. Diese Gespräche laufen bereits und den ersten Ergebnissen sollte sofort eine kritische öffentliche Diskussion folgen.

Rentenzugang

Seit Jahren zeichnet sich ab, dass aufgrund der Arbeitsmarktsituation das tatsächliche Alter beim Rentenzugang ansteigt.¹⁴ Damit steigt die Höhe der Altersrente, und der Beitragssatz zur Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung wird entlastet. Die viel kritisierte „Rente ab 63“, die ja ausdrücklich nur für wenige Geburtskohorten gilt, wird daran nichts ändern, da die demografische Entwicklung immer mehr dazu führen wird, dass Arbeitgeber „altersgerechte“ Arbeit attraktiv machen werden. Für gering- und nicht-qualifizierte Arbeitnehmer und gesundheitlich Beeinträchtigte wird diese Entwicklung allerdings zu Problemen führen. Deswegen wird es – was bereits durch die Rentenreform 2014 begonnen wurde – zu einem Ausbau der Erwerbsminderungsrente kommen.¹⁵

Die Gestaltung des Übergangs vom Erwerbsleben in den Ruhestand bzw. in die Rentenphase des Lebens – durch

11 Vgl. auch den Beitrag von R. Schnabel: Das Rentenpaket 2014 – eine ökonomische Beurteilung, in: Wirtschaftsdienst, 95. Jg. (2015), Sonderheft, S. 22-27. Er zeigt, dass Erwerbsminderungsrentner zwar keine kürzere Rentenlaufzeit als Altersrentner haben, jedoch liegt die Lebenserwartung der Erwerbsminderungsrentner deutlich unter der der Altersrentner. Es hängt von Werturteilen ab, ob man diesen Zustand als fair (da die Rentenlaufzeit etwa gleich ist) oder unfair (da die Lebenserwartungen unterschiedlich sind) bewertet.

12 Vgl. G. G. Wagner: Nachwort: Betriebliche Altersvorsorge wird an Bedeutung gewinnen, in: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, 83. Jg. (2014), H. 3, S. 143-145.

13 Ausdrücklich weist auch der Sozialbeirat auf die Bedeutung der betrieblichen Altersvorsorge hin: vgl. zuletzt das Gutachten des Sozialbeirats zum Rentenversicherungsbericht 2014, Ziff. 7 und 22, Bundestagsdrucksache 18/3387, http://www.sozialbeirat.de/files/gutachten_2014.pdf.

14 Dieser Abschnitt ist weitgehend vom Sozialbeirat, a.a.O., Ziff. 30 bis 51, übernommen.

15 Vgl. bereits G. G. Wagner: Umverteilung in der gesetzlichen Rentenversicherung..., a.a.O., S. 307. Der Vorschlag von F. Breyer, S. Hupfeld, a.a.O., würde auch das Mindestsicherungsproblem bei Erwerbsminderung mildern, da niedrige Rentenanwartschaften, die aufgrund niedriger Qualifikation entstehen, auch mit höheren Invalidisierungswahrscheinlichkeiten einhergehen.

Erwerbsminderung oder Erreichen einer Altersgrenze – ist nicht nur aktuell ein wichtiges Thema,¹⁶ sondern wird immer kontrovers bleiben. Der Sozialbeirat stellt ausdrücklich fest, dass der Übergang ein entscheidender Faktor für die soziale Lage im Alter ist, da nicht gelingende Übergänge zu erheblichen Einkommenseinbußen führen. Es ist außerdem anzunehmen, dass es einen Bedarf der Arbeitnehmer wie der Arbeitgeber gibt, den Übergang flexibler zu gestalten. Darüber hinaus können geeignete Regeln zum Übergang im Rentenrecht dazu beitragen, die Lebensarbeitszeit zu verlängern, indem sie z.B. über Teilrentenmodelle eine Fortsetzung der Erwerbstätigkeit bei verringerter Arbeitszeit im fortgeschrittenen Alter ermöglichen. In den Worten des Sozialbeirats: Die Gestaltung des Übergangs in den Ruhestand ist eine entscheidende Stellschraube für ein insgesamt „gutes Leben“ vor und nach dem Rentenbeginn.

„Gutes Leben“ vor und nach Rentenbeginn

Beim Übergang in den Ruhestand kommt es nicht nur auf die Altersgrenze und ein ausreichendes Rentenniveau, sondern vor allem auch darauf an, die Ruhestandsphase in guter Gesundheit – und insbesondere nicht erwerbsgemindert – zu erreichen. Insofern können eine gute berufliche Qualifikation und ein umfassender betrieblicher Gesundheitsschutz einen Beitrag dazu leisten, dass die Erwerbsfähigkeit möglichst lange erhalten bleibt und deshalb Übergänge von Arbeit in den Ruhestand ohne gravierende Einkommenseinbußen gelingen. Der Sozialbeirat weist darauf hin, dass Maßnahmen vor allem außerhalb der Rentenversicherung erforderlich sind, um die Chancen älterer Arbeitnehmer auf dem Arbeitsmarkt zu erhöhen. Berufliche Weiterbildung bzw. Aktualisierung erworbenen Wissens sind dabei besonders wichtig. Für den Erhalt der Erwerbsfähigkeit sind neben der flächendeckenden Umsetzung des gesetzlich verpflichtenden Arbeitsschutzes auch eine gute medizinische Versorgung wie auch das gesundheitsbewusste Verhalten des Einzelnen notwendig.

Angesichts der Tatsache, dass sowohl die Arbeitswelt als auch die individuellen Versicherungsverläufe immer differenzierter werden, ist eine möglichst weitgehende Flexibilisierung der Regeln für den Rentenzugang grundsätzlich wünschenswert. Vor dem Hintergrund des demografischen Wandels, der die Finanzierung eines hohen Rentenniveaus zunehmend erschwert, und im Hinblick auf eine zufriedenstellende Versorgung der Menschen im Alter sind grundsätzlich alle Maßnahmen zu begrüßen, die zum längeren Verbleib der Beschäftigten in einer sozialversicherungspflichtigen Tätigkeit beitragen und dies real auch ermöglichen. Dabei – so stellt der Sozialbeirat

ausdrücklich fest – sollte bei der Einräumung individueller Gestaltungsspielräume darauf geachtet werden, dass die Regelungen möglichst nicht zulasten der übrigen Beitragszahler und Rentner gehen. Berücksichtigt man zusätzlich, dass Gestaltungen flexibler Übergänge sowohl für die betroffenen Beschäftigten als auch für ihre Arbeitgeber finanziell zumutbar sein müssen und dem Ziel, eine Erhöhung der Erwerbsbeteiligung Älterer zu erreichen, zumindest nicht widersprechen sollten, zeigt sich, dass ein flexibler Rentenzugang in vielen Fällen nicht einfach zu erreichen ist. Hinsichtlich des gesetzlichen Änderungsbedarfs ist sich der Sozialbeirat in folgenden Punkten einig.

Sinnvoll ist eine Neuregelung der Hinzuverdienstgrenzen bei vorgezogenen Altersrenten. Die bisherigen Regelungen sind zu kompliziert und die Berechnung der Verdienstgrenzen erfordert häufig die Beratung eines Rentenversicherungsträgers. Sie erschweren zudem unnötig die Möglichkeit, bei Bezug einer vorgezogenen Altersrente erwerbstätig zu sein. Da vorgezogene Renten – von der Altersrente für besonders langjährig Versicherte und der Altersrente für Schwerbehinderte abgesehen – mit Abschlägen verbunden sind, können die Hinzuverdienstgrenzen mindestens deutlich angehoben und die Systematik ihrer Berechnung vereinfacht werden.

Dies würde auch dazu beitragen, Kombinationen von Teilzeitarbeit und Teilrente zu erleichtern. Zur weiteren Erleichterung von Teilzeit- bzw. Teilrentenmodellen könnte zudem ermöglicht werden, Teilrenten in mehr als nur drei Stufen (bislang: ein Drittel, die Hälfte oder zwei Drittel der Vollrente) beziehen zu können. In Betracht käme nach den Vorstellungen des Sozialbeirats z.B. eine Staffelung von 20% bis 80% der Vollrente in 10%-Stufen, um den Nachjustierungsaufwand zu reduzieren. Dies würde die passgenaue Ausgestaltung von Teilrentenmodellen erleichtern.

Da die Entwicklung der vergangenen Jahre zeigt, dass die Zahl der Erwerbstätigen jenseits der Regelaltersgrenze von im Moment gut 65 Jahren deutlich zugenommen hat, ist ein weiterer Anstieg wahrscheinlich. Der Sozialbeirat sieht deswegen keinen Bedarf, noch zusätzliche gesetzliche Anreize für eine Weiterarbeit jenseits des 65. Lebensjahres zu schaffen. Es gelten schon heute attraktive rentenrechtliche Bedingungen für diejenigen, die über die Regelaltersgrenze hinaus arbeiten wollen, diese Möglichkeiten werden freilich vielfach – in der Gesellschaft, aber auch in der Wissenschaft – übersehen. Sofern Erwerbstätige jenseits der Altersgrenze – wie in der Regel der Fall – bereits Rente beziehen, müssen sie keine Renten- und Arbeitslosenversicherungsbeiträge zahlen, haben also einen höheren Nettoverdienst als sonstige Beschäftigte. Und Hinzuverdienstgrenzen haben sie nicht zu beachten, weil diese nur vor der Regelaltersgrenze gelten. Im Übrigen

¹⁶ Vgl. auch den Beitrag von M. Queisser, a.a.O.

steht es Beschäftigten, die über die Regelaltersgrenze hinaus arbeiten wollen, aber auch offen, den Rentenbeginn aufzuschieben und weiter zusammen mit ihrem Arbeitgeber in die Rentenversicherung einzuzahlen und damit zusätzliche Rentenansprüche zu erwerben. Dabei erhalten sie zudem für jeden Monat, um den sie ihren Rentenbeginn aufschieben, eine um 0,5% höhere Monatsrente.

Ausblick und Bewertung

Wenn die Nachhaltigkeit der Altersvorsorge – im Interesse der Menschen – ein zentrales Ziel ist, dann ist eine neue Debatte über die Funktion staatlich regulierter und garantierter Altersvorsorge notwendig. Ziel dieser Debatte muss ein möglichst breiter Konsens über Reformschritte sein. Nur ein breiter Konsens verhindert Ad-hoc-Reformen („Basta-Entscheidungen“), die von neuerlichen Ad-hoc-Reformen abgelöst werden. Klar ist aber auch: Zu erwarten, dass eine große Reform alle Probleme dauerhaft löst, ist naiv. Verteilungskämpfe wird es immer geben (müssen).¹⁷ Insbesondere hilft es nichts, darauf zu verweisen, dass eine bessere Bildungspolitik langfristig fast alle Verteilungsprobleme lösen würde. Denn selbst wenn ab sofort eine perfekte Bildungspolitik implementiert würde (was in der Tat schön wäre, auch wenn man im Moment nicht weiß, wie sie aussehen sollte), müssten die Menschen noch fast 100 Jahre mit den Konsequenzen einer in der Vergangenheit nicht-perfekten Bildungspolitik leben. Und auch eine noch so gute Bildungspolitik wird am Ende Verlierer kennen. Verteilungsprobleme wird es deswegen immer geben. Es kann nur darum gehen, ein Hin und Her bei der Altersvorsorge zu minimieren.

Die Diskussion um die Finanzierung der Altersvorsorge ist nahezu nachrangig. Denn die Lohnkosten sind in Deutschland im internationalen Vergleich gesehen, unter der Berücksichtigung der hohen Produktivität der Volkswirtschaft, keineswegs bedenklich hoch. Und die gültige „Rentenformel“ – in ihren Grundzügen 1989 im Konsens beschlossen – verhindert selbst dann einen großen An-

stieg des Beitragssatzes, wenn es zu einer deutlichen Alterung der Bevölkerung kommt. Ein steigendes Rentenzugangsalter und wahrscheinlich auch mehr Zuwanderung wird die Finanzierungsprobleme verkleinern. Das eigentliche Problem ist wiederum ein verteilungspolitisches, nämlich eine menschenwürdige Versorgung von Erwerbsgeminderten und jungen Altersrenten-Zugängern zu sichern.

In den nächsten Jahren werden Armuts- bzw. Mindestsicherungsprobleme auch durch unvollständige Versicherungsbiografien und Niedriglohnbeschäftigung zunehmen, die letztlich nur durch mehr interpersonelle Umverteilung gelöst werden können. Mehr Umverteilung stößt in Deutschland auf große Skepsis, insbesondere auch in den Gremien und bei den Entscheidungsträgern der Sozialversicherungen selbst. Aber mehr Umverteilung mag nicht zuletzt auch deswegen sinnvoll sein, um dem Bismarck-Modell der sozialen Sicherung seine „Europakompatibilität“ zu sichern. Der Bismarck-Typus der Sozialversicherung in Reinkultur ist keineswegs das Hauptmuster der sozialen Sicherung weltweit. Noch nicht einmal in Europa dominieren die Sozialversicherungen nach deutschem Muster, d.h. die Betonung der Versicherung, die die soziale Umverteilung – etwa zugunsten von Kindererziehenden oder beruflich Unqualifizierten – nur als eine Nebendimension enthält.

Es könnte klug sein, dass auch die deutschen Sozialversicherungen ihre Umverteilungselemente stärker betonen, denn als reine Versicherungen sind die Sozialversicherungen zunehmend weniger europatauglich bzw. wettbewerbsrechtlich kompatibel. Dabei kann es keinesfalls um eine mechanistische Übernahme von Vorstellungen aus Brüssel gehen. Aber Europa und Deutschland können voneinander lernen.¹⁸ Sowohl in Brüssel wie in Berlin sollte im Interesse der Menschen Prinzipienreiterei vermieden und Reformen im Detail geprüft werden. Aus deutscher Sicht ist besonders wichtig, dass die Selbstverwaltung der Sozialversicherungen erhalten bleibt. Denn die von Arbeitgebern und Arbeitnehmern getragene Selbstverwaltung sorgt in immer wieder bewegten Zeiten für Stabilität im Interesse der Versicherten und Leistungsbezieher.

¹⁷ Vgl. auch G. G. Wagner: Permanente Finanzkrise der Rentenversicherung dient der Generationengerechtigkeit, in: N. Goldschmidt (Hrsg.): Generationengerechtigkeit – Ordnungsökonomische Konzepte, Tübingen 2009, S. 41-45.

¹⁸ Vgl. auch Sozialbeirat, a.a.O., Ziff. 52 bis 60.

Title: *Options for German Pension Policy: How Can It Be Made More Sustainable?*

Abstract: *This article explores how German pension and retirement policy could be made more sustainable, focusing on selected current options for action rather than attempting to provide a comprehensive overview. Before turning to specific problems and perspectives, the article first discusses key challenges as well as opportunities for sustainable old age security in Germany and the European Union, and then applies these findings to attain a better understanding of acute problems.*

JEL Classification: H11, H53, H55, I3, J14