

Erschienen in: Neue Zeitschrift für Sozialrecht ; 26(2017)10, S. 367–372

Von Professor Dr. Gert G. Wagner*

Herausforderungen der Alterssicherung im Sozialstaat

Das System der Alterssicherung steht nicht nur aufgrund der Alterung der Gesellschaft vor Herausforderungen, sondern einige alte Strukturprobleme machen sich vermehrt bemerkbar: Die unvollständige Versicherungspflicht für Selbständige und die Möglichkeit, für Mini-Jobs keine Beiträge zu zahlen. Hinzu kommt ein erhöhtes Armutsrisiko für einen überschaubaren Personenkreis von Niedrigverdienern. Alle diese Herausforderungen sind im Rahmen des bestehenden Systems der Alterssicherung überwindbar. Langfristig spricht vieles dafür, die Altersgrenze über das 67. Lebensjahr hinaus zu erhöhen, da dadurch der Beitragsatz der gesetzlichen Rentenversicherung weniger stark steigen kann (und/oder ceteris paribus ein geringerer Bundeszuschuss gezahlt werden muss) und trotzdem höhere monatliche Renten gezahlt werden können. Eine höhere Altersgrenze ist sozialpolitisch jedoch nur vertretbar, wenn effektiver Prävention und Rehabilitation betrieben wird und die Erwerbsminderungsrenten verbessert werden. Darüber sollte in der 2017 beginnenden Legislaturperiode des Bundestags eine konkrete Diskussion begonnen werden.

I. Einführung

Es ist für einen Sozial- und Wirtschaftswissenschaftler nicht einfach, über Herausforderungen der Alterssicherung (oder irgendeines anderen breiten Politikbereichs) zu reden bzw. zu schreiben, da jede Beschreibung, von Politikempfehlungen ganz abgesehen, notwendigerweise auf Werturteilen beruht. Dies beginnt schon bei der Auswahl der Probleme und endet in Bewertungen des Ausmaßes von Problemen. Wenn darüber hinaus noch Empfehlungen gegeben werden, sind massive Werturteile unvermeidlich. Deswegen wird im Folgenden auf eine in Mitteleuropa vergleichsweise unumstrittene Wert-Grundlage zurückgegriffen, um die Auswahl der Probleme zu rechtfertigen und am Ende einige Empfehlungen zu geben: die Zehn Gebote. Man kann aus der christlichen Bibel gewiss nicht unmittelbare politische Rezepte ableiten. Aber die Bibel kann in unübersichtlichen (politischen) Situationen nützlich sein, um einen Weg zu weisen. So auch im Hinblick auf die Alterssicherung. Denn das Vierte Gebot fordert im Grunde nichts anderes als einen Generationenvertrag¹: „*Du sollst deinen Vater und deine Mutter ehren, wie dir der Herr, dein Gott, geboten hat, auf dass du lange lebest und dir's wohlergehe*“ (5. Buch Mose). Von diesem Werturteil gehen die folgenden Ausführungen aus.

II. Ausgangslage

Wie eingangs ausgeführt, kann man sich schon über die Beschreibung der Herausforderungen der Alterssicherung streiten. Denn was man als großes oder kleines Problem ansieht, hängt von Werturteilen ab. Und die gesetzlichen Vorgaben wimmeln nur so von unbestimmten Rechtsbegriffen. Nicht weil der Gesetzgeber geschlampt hätte, sondern weil dies unvermeidlich ist. Der Autor sagt dies ausdrücklich als Ökonom, da Ökonomen ja quantifizierte Regelmäßigkeit für besonders wichtig halten. Zwei ganz konkrete ökonomische Indikatoren haben es sogar bis ins Grundgesetz geschafft: Die Schuldenneuaufnahme des Bundes darf den Wert seiner Investitionen nicht überschreiten, und seit 2016 darf der Bund nur noch neue Schulden in Höhe von 0,35

Prozent des Bruttoinlandproduktes machen. Freilich steht – natürlich – nicht im Grundgesetz, was genau „öffentlich“ „Investitionen“ und „Schulden“ sind (Stichwort: Schattenhaushalte), und es ist auch nicht definiert, was eine konjunkturelle Normallage ist. Denn nur dann muss auf die Schuldenbremse getreten werden.

Was quantifizierte Indikatoren und Grenzwerte in der Lebenswirklichkeit wirklich wert sind, kann man sehr gut am Beispiel des europäischen Maastricht-Kriteriums für die öffentliche Verschuldung beobachten. Dieses Kriterium (öffentliche Verschuldung darf 60 Prozent des Bruttoinlandproduktes [BIP] nicht übersteigen) wurde auf Drängen der deutschen Bundesregierung in den 90er Jahren in den Maastricht-Vertrag geschrieben (der nach wie vor gültig ist), aber Deutschland gehörte zu den ersten Ländern, die 2003 das Ziel verfehlten. Und nach der Lehmann-Krise liegen nahezu alle EU-Länder über dieser Quote – und nahezu alle Ökonomen und Politiker halten dies für vernünftig, da der Anstieg der Verschuldung als alternativlos galt (um einen anderen unbestimmten Begriff zu nennen).

Nun zur konkreten Ausgangslage der Alterssicherung: Gegenwärtig geht es den Durchschnittsrentnern ökonomisch gut; das Armutsrisiko – gemessen am Niveau der Grundversicherung – der Rentner ist deutlich niedriger als das der Gesamtbevölkerung oder zB von (Allein-)Erziehenden. Nur 3 Prozent der über 65-Jährigen sind auf Grundsicherung im Alter angewiesen, für die Gesamtbevölkerung liegt diese Quote etwa dreimal so hoch (rund 9 Prozent). Die kürzlich vom Westdeutschen Rundfunk (WDR) in die Welt gesetzte Behauptung, dass 2030 jeden zweiten Rentner nur noch eine Rente auf Hartz IV-Niveau erreichen würde, ist unseriös. Es ist ein Denkfehler, nur die gesetzlichen Rentenansprüche von Einzelpersonen zu betrachten. Man muss die Familien- und Vermögenssituation insgesamt ansehen.

Durch das gesetzlich verankerte Absinken des Rentenniveaus (bis 2030) wird die durchschnittliche ökonomische Lage der einzelnen Rentner etwas schlechter werden, sofern sie nicht durch private „Riester“-Vorsorge das Absinken ausgleichen. Dies wird für die Mehrheit der künftigen Rentner nicht der Fall sein, dh sie werden durch das sinkende Rentenniveau ceteris paribus weniger Einkommen zur Verfügung haben. Dass dieser Pfad zu einem pauschal steigenden Armutsrisiko führen wird, ist freilich unwahrscheinlich, da es viele gegenläufige Entwicklungen gibt, die Armut entgegenwirken; so zB nach wie vor steigende Frauenerwerbstätigkeit und ggf. auch neue Formen des Zusammenlebens im Alter.

* Der Autor ist Inhaber des Lehrstuhls für Empirische Wirtschaftsforschung und Wirtschaftspolitik an der Technischen Universität Berlin, Vorstandsmitglied des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) und Vorsitzender des Sozialbeirats der Bundesregierung. Der Beitrag beruht auf einem Vortrag auf dem 15. Kölner Sozialrechtstag. Die Vortragsform wurde beibehalten, und auf Literaturverweise wird verzichtet. Große Teile des Vortrags beruhten wiederum auf einem Interview, das Guntram Doelfs und Kay Meiners für das Magazin „Die Mitbestimmung“ mit dem Autor geführt haben. Die hier abgedruckte Version hat von kritischen Anmerkungen von Tim Köhler-Rama profitiert, wobei der Autor, der hier seine persönliche Meinung wiedergibt, nicht allen Vorschlägen gefolgt ist.

1 Der Verfasser ist Mitglied der Sozialkammer der EKD (Evangelische Kirche in Deutschland) und für eine entsprechende Diskussion in der Kammer für soziale Ordnung der EKD dankbar.

Im Hinblick auf das künftige Armutsrisiko gibt es einige spezifische Problemgruppen: früh im Leben erwerbsgeminderte Personen, Langzeitarbeitslose, darunter insbesondere Ostdeutsche, die seit der deutschen Vereinigung lange Jahre erwerbslos waren, alleinverdienende und geschiedene Niedrigverdiener (insbesondere Mini-Jobber), nicht für das Alter vorsorgende (Solo-)Selbständige und nicht privat Vorsorgende oder nicht betrieblich Versorgte.

Auf diese Probleme (insbesondere Rentenniveau, Armutsrisiken und nicht-ausreichende Riester-Vorsorge) wird in den nächsten Abschnitten näher eingegangen. Nicht eingegangen wird auf ein aktuelles Reformvorhaben: die Angleichung der Rentenwerte in Ostdeutschland an das westdeutsche Niveau. Dieses Regierungsvorhaben wird in Ostdeutschland als die Herstellung von Gerechtigkeit nach mehr als 25 Jahren Wiedervereinigung gewertet. Hintergrund ist der niedrigere Rentenwert pro Anwartschaftspunkt in Ostdeutschland. Dieser Wert wurde bei der Übernahme des westdeutschen Rentensystems für Ostdeutschland damit begründet, dass auch die Erwerbseinkommen in Ostdeutschland niedriger sind und mit dem Aufholen der Einkommen die niedrigere Bewertung von selbst verschwindet. Dies ist nicht der Fall, weswegen jetzt der Rentenwert ad hoc erhöht werden soll. Dabei wird jedoch auch die Bemessung der Rentenpunkte am ostdeutschen Durchschnitt aufgegeben, wodurch künftige Rentner, die als Erwerbstätige die im Durchschnitt niedrigeren ostdeutschen Einkommen erzielen, durch die Angleichung faktisch niedrigere Renten erhalten werden. Die Ost-West-Angleichung ist ein offensichtlich historisch einmaliges Problem, für das es keine systematische (oder gar gerechte) Lösung gibt. Die Tatsache, dass durch die Angleichung der Rentenwerte derzeitige Wählerinnen und Wähler im Rentenalter besser gestellt werden zu Lasten künftiger Wählerinnen und Wähler, mag unvermeidbar für Politiker sein, die heute gewählt werden müssen und nicht in der Zukunft. Aber die Ost-West-Angleichung ist so oder so nur eine Fußnote der Geschichte.

Es sei festgehalten, dass die Große Koalition wichtige Reformen durchführt, die im Grunde nicht umstritten sind: Die Absicherung bei Erwerbsminderung wird verbessert und flexible Übergänge in die Rente und Arbeit über das gesetzliche Renteneintrittsalter hinaus sind für die, die das wünschen, einfacher geworden. Von neuen Möglichkeiten und neuer Förderung bei der betrieblichen Altersvorsorge können vor allem Geringverdienende und Beschäftigte in kleinen Unternehmen profitieren. Die erstmalige Einführung von Freibeträgen für zusätzliche Altersvorsorge in der Grundsicherung im Alter wird für viele, die kleine Renten erwarten, private Altersvorsorge lohnend machen, da sie nicht mehr vollständig mit der Grundsicherung verrechnet werden wird.

Zwei Reformen der Großen Koalition sind zu recht umstritten. Die Mütterrente kommt älteren Frauen zu Gute, die ganz überwiegend kein besonderes Armutsproblem haben. Man kann fragen, ob diese Milliardenausgaben angesichts anderer Vorhaben, zum Beispiel der Ost-West-Angleichung, notwendig waren. Die Rente mit 63 dagegen kommt Männern zu Gute, die das Glück hatten, nicht erwerbsgemindert in Rente gehen zu müssen – oder gar vor Rentenbeginn zu sterben. Hier wird eine Lebensleistung belohnt, sagen die einen. Genauso kann man aber argumentieren, man hätte das Geld lieber für Leute ausgeben sollen, die Pech im Leben hatten und erwerbsgemindert früh in Rente gehen mussten und durch eine Verkürzung der sogenannten Zurechnungszeit im Zug der Einführung von Rentenabschlägen für flexible Altersrenten ein hohes Armutsrisiko tragen.

III. Rentenniveau, Beitragssatz, Bundeszuschuss und Altersgrenze

Die geltende Rentenformel versucht, sowohl ein angemessenes Rentenniveau als auch einen tragbaren Beitragssatz zu garantieren. Plausible Modellrechnungen zeigen jedoch, dass bei bestehender Rentenformel aufgrund der Alterung der Bevölkerung nach 2030 das Rentenniveau deutlich bis voraussichtlich unter 42 Prozent im Jahr 2045 absinken wird. Gleichzeitig wird der Beitragssatz nach 2030 auf rund 25 Prozent im Jahr 2045 ansteigen.

Wo genau man das Rentenniveau und den Beitragssatz ansiedelt, kann nur die Politik entscheiden. Die von Bundesministerin Andrea Nahles ins Spiel gebrachte Zahlen für das Rentenniveau und den Beitragssatz (mindestens 46 Prozent und höchstens 25 Prozent) bewegen sich in plausiblen Grenzen – hinzu kommt eine moderate Erhöhung des Bundeszuschusses („Demographiezuschuss“ genannt).

Die von Andrea Nahles ins Spiel gebrachten Werte sind nicht aus einem konkreten Sicherungsziel abgeleitet, wie das bis 2004 mit dem Ziel der „Lebensstandardsicherung“ der Fall war. Freilich sollte man sich keine Illusionen machen: Auch ein Ziel wie die Sicherung des Lebensstandards war denkbar unscharf und wurde seit 1957 im Laufe der Zeit unterschiedlich interpretiert. Insofern ist der äußerst pragmatische Vorschlag von Andrea Nahles nachvollziehbar. Wie genau dieser Vorschlag weiter begründet und umgesetzt wird (oder auch nicht), wird bei den nächsten Koalitionsverhandlungen entschieden werden (müssen).

Hinsichtlich des Rentenniveaus recht klar ist nur, dass für einen lebenslang in Vollzeit erwerbstätigen Beitragszahler seine ausgezahlte Rente deutlich über dem Niveau einer Grundsicherung liegen sollte, die wie Hartz IV jedermann zusteht. Denn wäre eine „Normal-Rente“ nicht erkennbar höher als eine allgemeine Grundsicherung, dann ist die obligatorische lebenslange Beitragszahlung nicht mehr legitim. Freilich: Wie groß der Abstand zwischen Grundsicherung (deren Niveau ebenfalls eine politische Entscheidung ist) und „Standard-Rente“ sein soll, steht nirgendwo geschrieben und ist nur vom Gesetzgeber politisch entscheidbar. Noch komplizierter wird es, wenn es darum geht, die Höhe einer Rente festzulegen, die nicht auf lebenslanger Vollzeitarbeit beruht.

Was die Höhe des Rentenbeitrags angeht kann man feststellen: Es gibt Systeme mit höheren Beitragssätzen als gegenwärtig in Deutschland, etwa in Österreich. Ein Beitrag von 25 Prozent ist nicht außerhalb des volkswirtschaftlich Vorstellbaren.

Ein umlagefinanziertes System kommt in Schwierigkeiten, wenn die Bevölkerung altert – auch dann, wenn man alles über Steuern finanzieren würde. Diese Schwierigkeiten kann man mit Kapitaldeckung etwas – aber keineswegs auch nur annähernd vollständig – abmildern, da auch Kapital für das Alter nur etwas wert ist, wenn genug junge Leute bereit und in der Lage sind, es den alten Kapitalbesitzern abzukaufen (dieses Problem kann man gut an Wohnungsmärkten in Landstrichen beobachten, aus denen viele junge Leute wegziehen).

Nun wird immer wieder gefragt, warum Beiträge eigentlich nur für Arbeitseinkommen fällig werden, nicht aber für Kapitalerträge? Die Antwort ist recht einfach: weil es einen Bundeszuschuss gibt; der wird aus Steuermitteln finanziert, in die auch Steuern auf Kapital einfließen (ob diese Steuern als angemessen hoch angesehen werden, ist eine ganz andere Frage). Auch eine „Wertschöpfungsabgabe“, die inzwischen immer öfter aufgrund der „Digitalisierung“ der Wirtschaft

(was auch immer dies sein soll) in die Diskussion gebracht wird, wäre nicht etwas grundsätzlich anderes als ein Bundeszuschuss. Und den kann der Gesetzgeber erhöhen: Das ist nicht verboten. Argumente gibt es durchaus: Die Rentenversicherung zahlt sogenannte „versicherungsfremde (Sozial-) Leistungen“, so etwa die „Mütterrente“ oder die kommende Ost-West-Angleichung der Rente. Mit einem höheren Bundeszuschuss würden automatisch auch mehr Kapitalerträge in die Rentenversicherung fließen. Freilich ist zu bedenken, dass die gesetzliche Rente dann politökonomisch weniger verlässlich würde. Denn je größer der Anteil der Rentenausgaben ist, der über Steuern finanziert wird, umso mehr Freiheiten hat die Politik, über ad-hoc-Änderungen zu entscheiden. Und ob derartige ad-hoc-Änderungen eher zu höheren Renten führen, ist eine offene Frage. Ad-hoc-Änderungen können auch – wie die jüngere Geschichte der gesetzlichen Renten in Deutschland zeigt – zu niedrigeren Renten führen.

Rein formal kann die umlagefinanzierte Rente jederzeit mit einem gesetzlichen Federstrich verändert werden. Kapitalerträge sind zwar weitgehend unabhängig von der Tagespolitik (dafür abhängig von ökonomischen Schwankungen), aber bei der Besteuerung von Kapitalerträgen hat die Politik auch großen Spielraum.

Die Linkspartei fordert ein Rentenniveau von 53 Prozent. Aber das würde den Problemgruppen, die oben genannt wurden, nicht helfen. Auch 53 Prozent machen die Rente in keiner Weise armutsfest. Es wird immer Versicherte geben, die wegen ihrer Erwerbsbiografie bei einer Rente, die anhand der gezahlten Beiträge berechnet wird, („Beitragsäquivalenz“) Probleme haben werden.

Unabhängig von Armut im Alter ist das Rentenniveau natürlich ein wichtiger Parameter der gesetzlichen Rente, denn alte Menschen wollen fair behandelt werden – wie es das Vierte Gebot auch fordert. Wo genau das Rentenniveau liegen sollte, ist jedoch immer und zu jeder Zeit eine politische Entscheidung. Denn es gibt kein Alterssicherungssystem, das über Jahrzehnte im Vorhinein ein bestimmtes Rentenniveau garantieren kann. Dies gilt insbesondere auch für kapitalgedeckte Renten, die also aus einem angesparten Kapitel heraus gezahlt werden (wie das bei privaten Rentenplänen der Fall ist): Was ein angespartes Kapital wert ist, steht erst fest, wenn es ausgezahlt wird. Und der reale Wert hängt davon ab, wie die Verzinsung sich entwickelt hat – und wie hoch oder niedrig die Inflation war und während der Rentenlaufzeit sein wird.

Das heißt: Rentner bekommen ein Stück vom Kuchen, dessen Größe im Vorhinein niemand kennt. Denn langfristig ist die Welt nun mal unsicher. Und wo das Niveau der gesetzlichen Rente liegen sollte, hängt auch davon ab, welche Betriebsrenten gezahlt werden, wie privat vorgesorgt wurde – und schließlich auch davon, wie das Steuersystem aussieht und damit die Relation von Brutto- zu Nettoeinkommen. Klar ist nur, dass gesetzliche Pflicht-Alterssicherung nur dann Sinn macht, wenn für die Mitte der Gesellschaft der Lebensstandard gesichert wird (was aber der angemessene Lebensstandard sein soll und wer die Mitte ausmacht, sind bereits wieder offene Fragen). Ansonsten würde ja einfach Grundsicherung ausreichen, und man müsste keine Rentenversicherung haben. Aber: Wir wollen in Deutschland, dass für Menschen, die ihr Leben lang voll erwerbstätig waren, deren Rente deutlich über dem Niveau der Grundsicherung liegt. Angesichts der aufgrund der Alterung der Gesellschaft auf die Alterssicherung zukommenden Probleme ist es interessant, dass gegenwärtig kein „Stakeholder“ über die mächtigste Schraube bei der Rentenpolitik redet – die Altersgrenze.

Zwar wird es vor 2030 wahrscheinlich keinen akuten Grund geben, die Altersgrenze weiter anzuheben, als dies per Gesetz geregelt ist (also auf das 67. Lebensjahr in 2030). Aber es ist absehbar, dass eine weitere Erhöhung der Altersgrenze in der Zeit danach die Finanzierung des Systems enorm erleichtern würde – und viele gut ausgebildete Menschen wollen heutzutage auch lange ihrem Beruf nachgehen. Wir sollten deswegen Bedingungen schaffen, die eine Altersgrenze jenseits des 67. Lebensjahres für alle Versicherten menschenwürdig gestaltet – wobei die untere Grenze für den flexiblen Übergang in den Ruhestand weiter angehoben und Aufschläge spiegelbildlich begrenzt werden müssten, damit die Finanzen der Rentenversicherung entlastet werden. Und die Voraussetzungen, die für eine höhere Altersgrenze bzw. einen später liegenden „Korridor“ für den Übergang in die Altersrente unter Achtung der Würde aller Versicherten geschaffen werden müssen, brauchen Zeit. Deswegen sollte möglichst bald nach der Bundestagswahl 2017 begonnen werden, ernsthaft über eine weiter ansteigende Altersgrenze zu reden.

Eine höhere Altersgrenze ist nur menschenwürdig, wenn deutliche Fortschritte bei der Prävention, Rehabilitation und Qualifikation älterer Arbeitnehmer gemacht werden. Und vor allem ist eine bessere Versorgung für Erwerbsgeminderte notwendig, darunter insbesondere jüngere Erwerbsgeminderte. Ohne eine Verbesserung der Lage von Frührentnern wird es auch nach 2030 keine Akzeptanz für ein höheres Renteneintrittsalter geben. Aber: Je nachdem, welche Fortschritte hier erzielt werden, wird – so wage ich zu behaupten – eine Altersgrenze von 70 Jahren mit einem flexiblen Korridor von 68 bis 72 Jahren in Zukunft durchaus vorstellbar sein.

IV. Früh im Leben erwerbsgeminderte Personen

Auch bei besserer gesundheitlicher Prävention und beruflicher Weiterqualifizierung wird es immer Versicherte geben, die aus gesundheitlichen Gründen die Altersgrenze nicht erreichen und vorher in Rente gehen wollen bzw. müssen. Es ist offenkundig, dass die Bedingungen, unter denen Erwerbsminderungsrenten gewährt werden, entscheidend dafür sind, ob eine höhere gesetzliche Altersgrenze akzeptiert wird und politisch durchgesetzt werden kann. Hier gibt es Reform- und Diskussionsbedarf.

Gegenwärtig tragen Erwerbsgeminderte ein überdurchschnittliches Armutsrisiko. Dies wird wahrscheinlich auch nach den jüngsten Verbesserungen für neue Erwerbsminderungsrentner der Fall bleiben, da gesundheitliche Risiken oft auf niedriger beruflicher Qualifikation beruhen und Erwerbstätige mit erhöhtem Erwerbsminderungsrisiko in Branchen arbeiten, in denen die betriebliche Altersvorsorge wenig ausgebaut ist. Zudem besteht für erwerbsgeminderte Frührentner das Problem, dass sie meist über keine oder nur eine unzureichende private Berufsunfähigkeits-Rente verfügen, da es sehr teuer ist, eine entsprechende Versicherung zu erwerben.

Je höher die reguläre Altersgrenze liegt, umso größer sind die Probleme von (jungen) Erwerbsgeminderten. Diese Probleme sind nicht einfach zu lösen, da sie auch vom Fehlen bezahlbarer privater Berufsunfähigkeitsversicherungen abhängen. Umso wichtiger wäre eine frühzeitige und unvoreingenommene Diskussion von Lösungsmöglichkeiten, insbesondere der Abschaffung oder Reduktion der Abschläge, wie sie bei der flexiblen Altersgrenze angerechnet werden.

Daneben ist die Frage zu diskutieren, wie die gesundheitlichen Einschränkungen definiert und wie sie ärztlich festgestellt werden, die zur Zuerkennung einer Erwerbsminderungsrente führen. Die Definition der Erwerbsminderung

ist offenkundig für ältere Erwerbstätige, die älter sind als es der heutigen Altersgrenze entspricht, aber jünger als es einer künftigen Altersgrenze entspricht, von entscheidender Bedeutung. Es wäre naiv anzunehmen, dass eine höhere Altersgrenze als es der gegenwärtigen Gesetzeslage entspricht, politisch erreichbar wäre ohne den Zugang zur Erwerbsminderungsrente für Versicherte, die nahe an der jeweiligen Altersgrenze sind, zu erleichtern. Mit anderen Worten: Einen Teil der Kosteneinsparungen, die mit einer höheren Altersgrenze erwirtschaftet werden können, werden in Form großzügigerer Erwerbsminderungsrenten an die Versicherten zurückzugeben werden müssen. Ansonsten wird eine höhere Altersgrenze nicht in einem planbaren Gesetzgebungsprozess eine Mehrheit finden.

An einem gutdurchdachten und lange vorbereiteten Pfad hin zu einer höheren Altersgrenze bzw. einem später im Leben liegenden Korridor für einen flexiblen Übergang in die Altersrente haben aber alle Beteiligten – Versicherte wie Arbeitgeber – ein Interesse, da Prävention und Weiterqualifikation organisiert sein wollen. Insofern ist es Zeit, nach der Bundestagswahl zügig zu beginnen, über einen kontrollierten Anstieg der Altersgrenze ernsthaft zu diskutieren.

V. Lebenserwartung

Die Diskussion um die Gestaltung der Erwerbsminderungsrente macht es sinnvoll, auch die Bedeutung der Lebenserwartung für die gesetzliche Rentenversicherung und ihre „Gerechtigkeit“ zu diskutieren. Grundsätzlich zeichnet es eine Rentenversicherung aus, dass sie einen Schutz vor der Ungewissheit der Länge eines individuellen Lebens darstellt. Dabei findet ein „Risikoausgleich“ zwischen denen statt, die unterdurchschnittlich lange und denen, die überdurchschnittlich lange leben. Und niemand muss für eine maximal lange Lebenszeit vorsorgen. Hinzu kommt ein zweiter Risikoausgleich: zwischen denen, die aus gesundheitlichen Gründen vorzeitig (also vor der Altersgrenze) in (Erwerbsminderungs-)Rente gehen (müssen), und denen, die die Altersgrenze erreichen.

Beide Elemente des Risikoausgleichs hängen miteinander zusammen: Wer erwerbsgemindert in Rente geht, der hat eine kürzere Lebenserwartung als Altersrentner. Gegenwärtig führt das dazu, dass die Renten-Laufzeit für Erwerbsminderungsrentner ungefähr so lang ist wie für Altersrentner. Erwerbsminderungsrentner sterben zwar jünger, aber sie sind auch früher in Rente gegangen. Ökonomen sagen deswegen, dass dadurch die Beitragsäquivalenz gewährleistet sein; beide Gruppen würden also fair behandelt. Aber dieses Argument vergisst, dass Erwerbsgeminderte nicht freiwillig in Rente gehen; jedenfalls kann man annehmen, dass es ihnen lieber wäre, gesund zu sein und nicht in Rente gehen zu müssen.

Die Sache mit der Gesundheit und der Lebenserwartung ist aber noch komplexer. Denn inzwischen gibt es ausreichend gute empirische Evidenz, dass aus Sicht des Einzelnen Gesundheit und die Länge des Lebens keineswegs rein zufällig sind, wie es das Konstrukt des Risikoausgleichs für die gesetzliche Rentenversicherung unterstellt. Sondern die Lebenserwartung steht recht früh im Leben fest, nämlich nach dem Erreichen des letzten Bildungsabschlusses. Je niedriger die Schulbildung und Ausbildung sind, umso kürzer ist auch die Lebenserwartung; dies gilt auch für Altersrentner (also Versicherte, die es schaffen die Altersgrenze zu erreichen). Und welchen Schul- und Ausbildungsabschluss jemand wahrscheinlich erreichen wird, steht faktisch schon

bei der Geburt fest: Denn das erreichte Bildungsniveau hängt wiederum vom Bildungsniveau der Eltern ab.

Mit anderen Worten: Ein erhöhtes Erwerbsminderungsrisiko und eine kürzere Lebenserwartung sind nicht nur rein zufällig biologisch bedingt, sondern hängen nicht nur von der freiwillig gewählten Lebensweise, sondern auch von sozialen Umständen ab, die der Einzelne nicht beeinflussen kann. Schlicht und einfach deshalb, da man sich seine Eltern nicht aussuchen kann. Das heißt natürlich nicht, dass man sein Leben und seine Lebenserwartung gar nicht selbst in der Hand hätte; aber die Chancen sind unterschiedlich verteilt. Insofern ist es nicht absurd, wenn zum Beispiel Befürworter einer flexiblen Altersgrenze ins Feld führen, dass es Versicherte gibt, die absehbar kürzer leben werden als andere (auch wenn das für die langjährig Erwerbstätigen, die jetzt ohne Abschläge mit etwas mehr als 63 Jahren in Rente gehen können, wahrscheinlich nicht gilt, da eine der Voraussetzungen für langjährige Erwerbstätigkeit eine gute Gesundheit ist).

Nun wäre es aber versicherungsmathematisch extrem schwer (um nicht zu sagen: unmöglich) auszurechnen, was anhand persönlicher Merkmale die individuelle Lebenserwartung ist bzw. sein wird und dementsprechend ein früherer oder späterer Rentenzugang – oder Auf- und Abschläge beim Rentenzahlbetrag – „gerecht“ wäre (es sei angemerkt: Ein derartiges System, würde die Versicherungsfunktion der Rentenversicherung keineswegs aushebeln, da ja nach wie vor mit Erwartungswerten kalkuliert würde und ein Risikotransfer innerhalb der verschiedenen Lebenserwartungsgruppen stattfinden würde).

Nach Lebenserwartung differenzierte Rentenzugänge würden zu permanenten Streitigkeiten führen und wären – so meine These – gesellschaftspolitisch nicht durchzuhalten. Da man aber die Augen vor den systematischen Unterschieden in der Lebenserwartung nicht mehr verschließen kann, liegt es nahe, diese Unterschiede als Hilfsargument für eine großzügige Bemessung von Erwerbsminderungsrenten zu benutzen; insbesondere für junge Erwerbsminderungsrentner.

Und es ist auch nicht absurd, wenn mit den systematischen Unterschieden der Lebenserwartung begründet wird, dass Versicherte mit niedrigen Rentenansprüchen etwas besser gestellt werden sollten als es den eingezahlten Beiträgen, also der Beitragsäquivalenz bei unterstellt gleicher Lebenserwartung für alle Versicherten, entspricht. Die OECD weist zu Recht immer wieder darauf hin, dass die Lohnersatzraten für Niedrigverdiener in Deutschland im internationalen Vergleich ungewöhnlich niedrig sind.

VI. Langzeitarbeitslose

Die Gruppe der Langzeitarbeitslosen ist eine Gruppe, die niedrige Rentenansprüche hat – und im Durchschnitt auch eine niedrigere Lebenserwartung. Am wenigsten dürfte letzteres auf Langzeitarbeitslose in Ostdeutschland zutreffen, die aufgrund der deutschen Vereinigung lange Jahre erwerbslos waren.

Das erhöhte Armutsrisiko von Langzeitarbeitslosen ist in vielerlei Hinsicht ungerecht. Aber wesentliche Verbesserungen würden wiederum von nicht-arbeitslosen Versicherten als ungerecht empfunden. Man sollte auch als Sozialpolitiker ehrlicherweise zugeben, dass es für Menschen, die schon vor dem Rentenalter lange von Transfers leben, sich weltweit kein Alterssicherungssystem findet, das viel mehr als eine Grundsicherung garantiert. Es wäre unredlich, hier wesentlich höhere Renten zu versprechen; nicht außerhalb des Rea-

listischen mag allerdings zum Beispiel die Wiedereinführung der 2004 abgeschafften Beitragszahlung für Langzeitarbeitslose an die Rentenversicherung liegen. Wie gesagt: Die niedrigere Lebenserwartung von Langzeitarbeitslosen kann auch ein Argument sein, von der strikten Beitragsäquivalenz bei der Rentenberechnung abzuweichen. Dies ist aber faktisch bei der Bemessung der Grundsicherung bereits der Fall, denn diese liegt ja höher, als eine strikt beitragsäquivalente Rente liegen würde.

VII. Alleinverdienende und geschiedene Niedrigverdiener

Nicht alle Versicherten mit einem niedrigen Erwerbseinkommen sind einem erhöhten Armutsrisiko ausgesetzt. Denn niedrige Erwerbseinkommen werden oft im Rahmen einer Ehe verdient, in denen ein zweites (und höheres) Erwerbseinkommen vorliegt. Und inzwischen werden sehr viele niedrige Erwerbseinkommen (in Form von Mini-Jobs) von Schülern, Studierenden und Rentnern verdient, die kein besonderes Armutsrisiko für das Alter tragen. Niedrigverdiener mit einem erhöhten Armutsrisiko (aktuell und im Alter) sind im wesentlichen nur alleinverdienende Niedrigverdiener (darunter insbesondere auch Alleinerziehende und Geschiedene).

Insgesamt haben nicht über sieben Millionen von Niedrigverdienern und Minijobbern ein überdurchschnittliches Armutsrisiko im Alter, sondern es dürften deutlich weniger sein (wobei man dies heute nur schwer abschätzen kann, da das Armutsrisiko von Rentnern von vielen Jahren der individuellen Erwerbsbeteiligung abhängt). Hier wäre es zuerst einmal sinnvoll, dass deren Arbeitseinkommen steigen. Wenn das nicht gelingt, wäre es vertretbar, bei niedrigen Rentenansprüchen, die auf langen Jahren der Voll-Erwerbstätigkeit mit niedrigen Einkommen beruhen, auch ein Stück von der Beitrags-Äquivalenz abzuweichen, um diese Ansprüche aufzuwerten (zumal für die Gruppe der langjährigen Niedrigverdiener die Lebenserwartung auch unterdurchschnittlich sein dürfte). Die „Rente nach Mindesteinkommen“ war in der Vergangenheit ein solches Instrument.

VIII. Kleine Einkommen aus Teilzeit

Wer sein Leben lang in Teilzeit arbeitet und davon nicht leben kann, der wird auch im Alter nicht allein von seiner Rente leben können. Aber viele Menschen, die in Teilzeit arbeiten, haben kein Alterssicherungsproblem, da viele in einem Lebenszusammenhang stehen, der dafür sorgt, dass sie nicht armutsgefährdet sind. Wie oben bereits gesagt: Von den Mini-Jobbern sind Hunderttausende Studenten oder Verheiratete, von denen die meisten kein Armutsproblem haben. Aber wer zum Beispiel Hartz IV-Leistungen mit einer Teilzeittätigkeit aufstockt, der wird im Alter höchstwahrscheinlich ein Armutsproblem – bei verkürzter Lebenserwartung – haben. Insofern wäre eine aufgestockte Grundsicherung für ehemalige Teilzeitbeschäftigte, die über Jahrzehnte hinweg versicherungspflichtig erwerbstätig waren, naheliegend.

Unabhängig von Armutsrisiken im Alter sollte die Möglichkeit der Versicherungsfreiheit für Mini-Jobs abgeschafft werden. Wie gesagt: Diese Jobs sind nur mit einem begrenzten Armutsrisiko im Alter verbunden, aber sie haben vor allem zu unerwünschten Anreizeffekten im Arbeitsmarkt geführt. Es gibt Arbeitgeber, die es vermeiden, Teilzeitbeschäftigte über den Mini-Job hinaus zu beschäftigen, da sie Mini-Jobber wie Aushilfskräfte behandeln, also ohne Urlaub zu gewähren oder bei Krankheit den Lohn fortzuzahlen. In Bezug auf das Alter wird eine volle Versicherungspflicht nicht nur

denen helfen, die eine Zeitlang (unfreiwillig) geringfügig beschäftigt waren, sondern vor allem wird die Begrenzung der Stundenzahl für Arbeitgeber unattraktiv, und durch längere Arbeitszeiten werden höhere Rentenanwartschaften generiert.

IX. Nicht für das Alter vorsorgende (Solo-)Selbständige

Etwa drei Millionen Selbstständige sind derzeit nicht obligatorisch (in der gesetzlichen Rentenversicherung oder berufsständischen Versorgungswerken) für das Alter abgesichert. Und es sind keineswegs alles Gutverdiener, die privat für das Alter vorsorgen (können). Für viele Selbstständige gehören Brüche und Wechsel im Erwerbsleben immer mehr zur Normalität, auf Phasen selbstständiger Arbeit folgt abhängige Beschäftigung und umgekehrt – dazwischen treten auch Zeiten der Erwerbs- oder Arbeitslosigkeit oder Phasen geringfügiger Beschäftigung. Aus alledem folgt für nicht obligatorisch abgesicherte Selbstständige ein erhöhtes Armutsrisiko im Alter.

Wenn unser Rentensystem nicht historisch gewachsen wäre, sondern neu begründet würde, würden wir in Deutschland sicherlich eine allgemeine Versicherungspflicht erlassen, etwa wie in der Schweiz. Aber es ist jetzt politisch nicht durchsetzbar, die berufsständischen Versorgungssysteme der Beamten und der Kammerberufe abzuschaffen. Pragmatisch ist es, diejenigen, die jetzt schon abgesichert sind, in ihren Systemen zu belassen. Man sollte aber für alle Selbständigen eine Vorsorgepflicht einführen. Dabei gibt es zwei Modelle: Vorsorge bei einem Versicherer der eigenen Wahl (wobei es schwer wird das Erwerbsminderungsrisiko abzusichern) oder die Pflichtversicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung. Die Pflichtversicherungs-Lösung würde nicht nur das Alter- und Erwerbsminderungsrisiko als auch das Hinterbliebenen-Risiko absichern, sondern diese Lösung würde auch – als erwünschte Nebenwirkung – in den nächsten Jahrzehnten, in denen die Bevölkerung altert, mehr Geld in die Rentenkasse bringen. Später müssten auch mehr Renten ausgezahlt werden, aber für die Zeit, in denen die Babyboomer viele Renten beziehen werden, wären die Beitragszahlungen der Selbständigen nützlich.

Nun argumentieren einige, dass die Rentenversicherung paritätisch finanziert wird, aber bei den Selbständigen der Arbeitgeber fehlt. Dadurch würden die Beiträge sehr hoch – um nicht zu sagen unbezahlbar für kleine (Solo-)Selbständige. Dazu ist zuerst einmal zu sagen, dass eine Erwerbstätigkeit, die auf Dauer nicht genug bringt, um sich für das Alter abzusichern, grundsätzlich eine fragwürdige persönliche Entscheidung ist. Aber jenseits von Grundsatzdiskussionen über den Grad der (Un-)Freiwilligkeit, die zur Entscheidung für eine Selbständigkeit mit niedrigen Einkommen geführt haben, gibt es eine relativ einfache Stellschraube um Altersvorsorge auch für „kleine“ Selbständige zu ermöglichen: den Beitrag, der für die Krankenversicherung gezahlt werden muss. Wenn eine Rentenversicherungspflicht eingeführt würde, dann ist es sinnvoll, dass der Beitrag für die Krankenversicherung für wenig verdienende Selbständige abgesenkt wird (gegenwärtig wird von einem Einkommen pauschalierend ausgegangen, das für viele kleine Selbständige unrealistisch hoch ist). So wie auch schlecht verdienende Arbeitnehmer wesentlich niedrigere Krankenkassenbeiträge zahlen als Gutverdienende. Eine solche Reform im Paket hinzubekommen ist nicht leicht, weil zwei verschiedene Ministerien dafür zuständig sind. Aber es ist nicht gänzlich unrealistisch, eine solche Paket-Reform zu realisieren, insbesondere im Rahmen von Koalitionsverhandlungen.

X. Betriebliche Altersvorsorge und Riester-Rente

Betriebliche und private Altersvorsorge sind seit der letzten großen Rentenreform, mit der die steuerliche Förderung der Riester-Rente eingeführt wurde, wesentlicher Baustein der Altersvorsorge. Es ist nicht mehr das Ziel der gesetzlichen Rentenversicherung, den Lebensstandard voll zu sichern. Die Sicherung des im Erwerbsleben erreichten Lebensstandards (was auch immer das im Einzelnen sein mag) soll nun durch eine Kombination von gesetzlicher Rente und privater und/oder betrieblicher Vorsorge erreicht werden. Die Idee dahinter ist, dass die Kapitaldeckung der privaten bzw. betrieblichen Vorsorge weniger anfällig gegenüber der demographischen Alterung unserer Gesellschaft ist als die Umlagefinanzierung der gesetzlichen Rente, die steigende Beitragsätze benötigt, wenn weniger (junge) Beitragszahler die Renten der zunehmend älter werdenden Rentner finanzieren müssen.

Hinzu kam noch ein zweitklassiges Hilfsargument: Die Arbeitgeber haben der Politik erfolgreich eingeredet, dass die Arbeitnehmer die private Vorsorge voll aus eigener Tasche zahlen sollten (es also keine Arbeitgeberbeiträge gibt). Da zur selben Zeit die Verhandlungsposition der Arbeitnehmer bei Tarifverhandlungen schwach war, konnten die Arbeitgeber sich auf diese Art und Weise einen Vorteil im Verteilungskampf verschaffen. Dieser Vorteil hat allerdings nichts mit dem Nutzen der Kapitaldeckung zu tun.

Bezüglich der Wirkung der Riester-Vorsorge hat sich das gezeigt, was zu erwarten war (aber politisch nicht verhindert werden konnte, da die Lebensversicherungs-Interessen sich durchgesetzt hatten): Kapitalgedeckte Vorsorge zur Lebensstandardsicherung funktioniert nur dann zufriedenstellend, wenn sie entweder obligatorisch ist oder über eine Opt-Out-Möglichkeit organisiert ist, man sich also explizit gegen die kapitalgedeckte Vorsorge entscheiden muss. Nur dann ist zu erwarten, dass diejenigen, die am meisten von kapitalgedeckter Vorsorge bzw. Riester-Renten profitieren, nämlich Erwerbstätige mit niedrigen Einkommen, (halbwegs) flächendeckend Vorsorge-Verträge abschließen. Da die Riester-Vorsorge aber freiwillig ist (und zudem die Arbeitgeber keinen Zuschuss zahlen) gibt es gerade bei den Beziehern niedriger Erwerbseinkommen gewaltige Sicherungslücken. Man muss allerdings auch sagen: Der Verzicht auf „riestern“ kann individuell sogar rational sein, wenn jemand überzeugt ist, nicht lange zu leben (was für etliche Niedrigeinkommensbezieher ja zutrifft). Da aber niemand weiß, wie lange er am Ende tatsächlich lebt, ist eine obligatorische Altersvorsorge sinnvoll – und dies gilt auch für private Vorsorge, wenn sie dem Ziel der Lebensstandardsicherung dient.

Der Gesetzgeber versucht jetzt, durch einige gesetzliche Neuregelungen die betriebliche Altersvorsorge für Klein- und Mittelbetriebe attraktiver zu machen. Ob so in allen Branchen und auf allen Einkommenspositionen eine den Lebensstandard sichernde Altersvorsorge zu erreichen ist, muss abgewartet werden. Umso interessanter ist es, dass es inzwischen einen im Detail ausgearbeiteten Vorschlag der hessischen Landesregierung gibt, im Rahmen eines staatlich organisierten Rentenfonds standardisierte private Vorsorge anzubieten. Dieses Angebot könnte vom Arbeitgeber standardmäßig gemacht werden (ohne dass er zu einer Zahlung verpflichtet würde), und nur wer es nicht annimmt, wäre nicht kapitalgedeckt Zusatzversichert. Ich persönlich halte diesen Vorschlag für äußerst diskussionswürdig.

XI. Fazit

Das System der Alterssicherung steht nicht nur aufgrund der Alterung der Gesellschaft vor Herausforderungen. Sondern einige alte Strukturprobleme machen sich vermehrt bemerkbar: die unvollständige Versicherungspflicht für Selbständige und die Möglichkeit für Mini-Jobs keine Beiträge zu zahlen und so auf Ansprüche in der gesetzlichen Rentenversicherung zu verzichten. Hinzu kommt ein erhöhtes Armutsrisiko für einen überschaubaren Personenkreis von Niedrigverdienern. Aber alle diese Herausforderungen sind im Rahmen des bestehenden Systems der Alterssicherung überwindbar – und so dem Vierten Gebot besser zu entsprechen: „Du sollst deinen Vater und deine Mutter ehren“.

Für das langfristige Ausbalancieren von Rentenniveau und Beitragssatz hat Bundesministerin Andrea Nahles einen konkreten Reformvorschlag gemacht. Die ins Spiel gebrachten Zahlen für das Rentenniveau und den Beitragssatz bewegen sich in plausiblen Grenzen – ebenso wie die Erhöhung des Bundeszuschusses (die als „Demographiezuschuss“ bezeichnet wird). Ob bzw. wie genau dieser Vorschlag umgesetzt wird, kann man getrost dem normalen Gesetzgebungs-routinen und zuvor den kommenden Koalitionsverhandlungen überlassen.

Die unzureichende Versicherungspflicht ist durch eine überschaubare Reform überwindbar, die alle Selbständigen, die nicht als Handwerker in der gesetzlichen Rentenversicherung oder berufsständisch abgesichert sind, verpflichtet eine Altersvorsorge vorzuweisen (wobei diesem Personenkreis auch eine preiswerte Möglichkeit für ihre Krankenversicherung angeboten werden müsste; eine derartig zweigleisige Reform kann auch in Koalitionsverhandlungen gut verabredet werden). Die Sonderregelung für Mini-Jobber könnte mit einem gesetzlichen Federstrich abgeschafft werden.

Für langjährige Niedrigverdiener sind Abweichungen von der strengen Beitragsäquivalenz der Renten gut begründbar, dh Renten über Grundsicherungsniveau. Auch dies ist eine überschaubare Reform.

Ob die kommenden gesetzlichen Neuregelungen zum Ausbau der betrieblichen Altersvorsorge ausreichen werden, um in allen Branchen und auf allen Einkommenspositionen eine den Lebensstandard sichernde Altersvorsorge zu erreichen, ist zu bezweifeln. Die von der hessischen Landesregierung ins Spiel gebrachte konkrete Prüfung stärkere Anreize für betriebliche und private Altersvorsorge, etwa in Form einer staatlich organisierten Standard-Vorsorge (wie in Schweden) mit der Möglichkeit des Opt-Out, sollten auf der operativen Agenda in der kommenden Legislaturperiode stehen.

Langfristig spricht vieles dafür, die Altersgrenze über das 67. Lebensjahr hinaus zu erhöhen, da dadurch der Beitragssatz der gesetzlichen Rentenversicherung weniger stark steigt (und/oder ceteris paribus weniger Bundeszuschuss gezahlt werden muss) und höhere monatliche Renten gezahlt werden können. Eine höhere Altersgrenze ist sozialpolitisch jedoch nur vertretbar, wenn für gesundheitlich Beeinträchtigte, insbesondere junge Frührentner, bessere Erwerbsminderungsrenten gezahlt werden als gegenwärtig. Des Weiteren sollte durch bessere Prävention und Rehabilitation das Problem der Erwerbsminderung reduziert werden. Beide Probleme (bessere Renten, effektivere Prävention und Rehabilitation) sind nicht kurzfristig und schon gar nicht durch einen gesetzlichen Federstrich lösbar. Deswegen sollte in der kommenden Legislaturperiode eine konkrete Diskussion begonnen werden. ■