

LANGFASSUNG

Der Weg zurück ins 19. Jahrhundert ist falsch

Thesen zur Situation und weiteren Entwicklung der Alterssicherung in Deutschland / Von Winfried Schmähl

Vorbemerkung:

Der Verfasser ist gebeten worden, auch die auf den Bereich der Alterssicherung bezogenen Empfehlungen der von der Bundesregierung berufenen Kommission für den 5. Altenbericht vorzustellen, über die z.T. kurz in der Presse berichtet wurde. Der Bericht der Kommission, der am 30.8.2005 der zuständigen Bundesministerin überreicht wurde, ist allerdings noch nicht veröffentlicht, da dies zusammen mit der Stellungnahme der Bundesregierung erfolgen soll. Dies ist vor der vorgezogenen Bundestagswahl nicht mehr geschehen. Vermutlich dürfte der Bericht im Frühjahr 2006 veröffentlicht werden. Auf die Empfehlungen der Kommission wird am Ende des vorliegenden Textes eingegangen, nachdem zuvor insbesondere auf einige absehbare Auswirkungen der in jüngster Vergangenheit bereits getroffenen politischen Entscheidungen aufmerksam gemacht wird. Diese Folgen sind auch im Zusammenhang zu sehen mit den sich - insbesondere aufgrund der hohen und langandauernden Arbeitslosigkeit - verändernden Bedingungen der Bürger für den Erwerb eigener Alterssicherungsansprüche. Anstelle von Literaturverweisen werden am Ende einige weiterführende und ergänzende Veröffentlichungen des Verfassers aufgeführt.



Wie werden wir leben im Alter? (ddp)

(1) Deutschlands Alterssicherungssystem befindet sich in einem durch politische Entscheidungen ausgelösten tiefgreifenden Umgestaltungsprozeß, dessen Folgen der Bevölkerung erst allmählich und bruchstückhaft bekannt werden, nachdem diese zunächst eher verschleiert wurden. Die mit den politischen Entscheidungen insbesondere der Jahre 2001 und 2004 eingeschlagene Entwicklungsrichtung ist mit erheblichen Risiken und vielfach negativen Folgen für einen Großteil der Bevölkerung verbunden, bietet allerdings auch manchen Gruppen neue Chancen - nicht zuletzt den Anbietern von Finanzmarktprodukten. Mit den in der Koalitionsvereinbarung der "großen Koalition" vom 11. November 2005 angekündigten weiteren Maßnahmen wird der inzwischen beschrittene Weg weiter gegangen. Nicht nur das relative Gewicht von öffentlichen umlagefinanzierten zu privaten kapitalfundierte Systemen soll und wird sich dadurch verschieben, die direkte Finanzierungsbelastung der Versicherten wird steigen wie auch die Gefahr von Altersarmut und zunehmender Einkommensungleichheit im Alter, sondern auch der Charakter der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) wird sich grundlegend wandeln: Ist die GRV bislang stark durch ein Entsprechungsverhältnis von Leistung und Gegenleistung geprägt, so münden die politischen Weichenstellungen angesichts der erheblichen Senkung des Leistungsniveaus schließlich in ein - wohl dann faktisch steuerfinanziertes und ggf. sogar bedarfsgeprüftes - "Basissystem". Es ist absehbar, daß eine solche Basissicherung durch die Rentenversicherung dann wohl überhaupt nur für langjährig sozialversicherungspflichtig Beschäftigte erreicht würde - wenn die jetzt verfolgte (und auf breiter Unterstützung beruhende) Strategie nicht geändert wird. Da die in der Koalitionsvereinbarung vorgesehenen (weiteren) Maßnahmen die schon zuvor absehbaren Folgen verschärfen, sind derzeit keine Anzeichen für ein Umdenken zu erkennen.

Der Autor

Winfried Schmähl ist Professor am Zentrum für Sozialpolitik (ZES) in Bremen. Er ist Mitglied in der von der rot-grünen Bundesregierung eingesetzten Kommission für den 5. Altenbericht.

Der Bericht liegt seit August 2005 vor, ist bislang aber noch nicht veröffentlicht worden, da noch eine Stellungnahme der Regierung aussteht. Grund für die

(2)Der Boden für den "Paradigmenwechsel" und Strukturwandel im deutschen Alterssicherungssystem wurde bereitet durch ein Zusammenwirken von Politikern, Interessenvertretern, Wissenschaftlern und Medien, bei dem das bestehende Alterssicherungssystem als nicht mehr finanzierbar (nicht fiskalisch "nachhaltig"), die Lohnnebenkosten erhöhend (also beschäftigungsfeindlich) und die "Generationengerechtigkeit" verletzend bezeichnet wurde. Korrigierbar sei dies nur durch die Reduzierung der Umlagefinanzierung und vermehrte Kapitalfinanzierung. Hierzu gäbe es auch keine Alternative. Im Unterschied zur "solidarischen Umlagefinanzierung" tue man mit privater Vorsorge etwas für sich selbst und erziele dabei eine höhere "Rendite". Weitverbreitet ist inzwischen die gezielte Verwendung des Begriffes "Eigenvorsorge" allein für die private kapitalfundierte Vorsorge, obgleich ein Sozialversicherter in einem System, wo er durch seinen Beitrag auch eine Gegenleistung erwirbt, gleichfalls Eigenvorsorge betreibt. Die Renditevergleiche zwischen GRV und privater Altersvorsorge sind oft dadurch erheblich verzerrt, daß bei der Privatvorsorge allein der Tatbestand "Alter" berücksichtigt wird, während in der GRV auch der Tatbestand der Invalidität nach wie vor eine wichtige Rolle spielt (und auch Rehabilitationsleistungen erfolgen). Durch auf den ersten (!) Blick oft einleuchtend klingende Argumente, durch die Verwendung hinreichend vieldeutiger, aber positiv klingender Begriffe - wie Nachhaltigkeit, Generationengerechtigkeit - und vielfach einseitig ausgewählter Fakten wurde eine normative Begründung für die politisch nun umgesetzte Strategie vorbereitet und hat inzwischen zu einer weitgehend uniformierten veröffentlichten Meinung geführt.

Verzögerung war die vorgezogene Bundestagswahl.

Vermutlich wird der Bericht in diesem Frühjahr der Öffentlichkeit vorgestellt. Die hier in Auszügen dokumentierten Thesen trug der Autor Ende 2005 auf einem Rentenfachgespräch der "Volkssolidarität" in Berlin vor. ber

(3)Das Vertrauen in die GRV wurde gezielt - und wohl "nachhaltig" - unterminiert, nicht zuletzt durch die immer wieder betonte (steigende) Finanzierungsbelastung. Zwar wird in einer alternden Bevölkerung Alterssicherung unabhängig vom Finanzierungsverfahren (also ob umlagefinanziert oder kapitalfundierte) teurer, doch wurde die Diskussion allein auf die umlagefinanzierte GRV konzentriert. In der (gleichfalls umlagefinanzierten) Beamtenversorgung müsse man "wirkungsgleich" eingreifen. Daß die Finanzbelastung in der GRV aber stark durch politische Entscheidungen erhöht wurde, wird oft nicht zur Kenntnis genommen oder bleibt zumindest unerwähnt:

(a)Vorzeitiger Rentenbezug ohne entsprechende Abschläge von der Rentenhöhe und ("sozialverträgliche") Maßnahmen zur Frühverrentung;

(b)beitragsfreie Entgeltumwandlung, die die Finanzierungsbasis der GRV schmälert und den Beitragsbedarf erhöht;

(c)Finanzausgleich zwischen West- und Ostdeutschland, der rd. 1,6 Beitragspunkte erfordert. (Dieser Hinweis sollte nicht als Argument gegen den Ausgleich interpretiert werden - zumal auch die Höhe des West-Ost-Finanztransfers u.a. auch durch Abwanderung aus Ostdeutschland mitbedingt ist -, doch sollte das Faktum bei der Beurteilung der Beitragshöhe wie auch der GRV insgesamt berücksichtigt werden.)

Vertrauen wurde aber auch untergraben durch eine viel zu niedrige Mindestreserve der GRV (die jetzt sogar als "Nachhaltigkeitsrücklage" bezeichnet wird!), wodurch immer aufs Neue die Gefahr von Finanzierungsgpässen entsteht, was dann als Beleg für die Reformbedürftigkeit der GRV dargestellt wird.

(4)Ein zentrales Argument (und treibendes Motiv) in der Reformdebatte ist die Senkung (Begrenzung) der Arbeitgeberbeiträge als Teil der Lohnkosten, zu denen diese in der GRV allerdings (z.B. im produzierenden Gewerbe) nur etwa zu einem Zwölftel - alle Sozialversicherungsbeiträge etwa zu einem Sechstel - beitragen. Der ökonomischen Bedeutung steigender Beiträge für die Lohnkostenentwicklung wird allerdings in der Diskussion eine überzogene Bedeutung zugemessen. Selbst ohne alle seit 2000 ergriffenen Maßnahmen würde eine im Durchschnitt um 0,07 Prozent p.a. geringere Steigerung der Bruttolöhne den lohnkostensteigernden Effekt von höheren Arbeitgeberbeiträgen bis 2030 kompensieren. Vor allem auch: Wenn der beschäftigungsfeindliche Aspekt der Arbeitgeberbeiträge solche politische Bedeutung besitzt, so hätte man schon seit langem die bekannte "Fehlfinanzierung" in den Sozialversicherungszweigen von etwa 8 Beitragspunkten (also 4 Punkte für Arbeitgeberbeiträge) durch sachadäquate Finanzierung aus allgemeinen Haushaltsmitteln beseitigen können. Allein in der GRV besteht noch eine Fehlfinanzierung von rd. 3½ Beitragspunkten ("bedarfsgeprüfte" Hinterbliebenenrenten mit Kinderzuschlägen nach dem "Anrechnungsmodell"), so daß der GRV-Beitrag bei 16 % liegen könnte. Sowohl aus beschäftigungs- als auch verteilungspolitischen Gründen gehört eine sachadäquate Finanzierung von Aufgaben, die vom Gesetzgeber der Sozialversicherung übertragen wurden, auf die politische Tagesordnung. Allerdings zeigt die Koalitionsvereinbarung, daß z.B. in der gesetzlichen Krankenversicherung die erst jüngst eingeführte (recht geringe) Steuerfinanzierung familienorientierter Ausgaben wieder abgeschafft und auch die Bundesanstalt für Arbeit allein aus lohnbezogenen Beiträgen

finanziert werden soll. Und im Hinblick auf die lohnbezogenen Beitragssätze gibt es auch widersprüchliche Ankündigungen: So soll bei der Bundesanstalt die Senkung eines Beitragssatzpunktes durch eine erhöhte Mehrwertsteuer kompensiert werden, während in der GRV der Beitragssatz um 0,4 Punkte steigen soll.

(5) Um die Ausgabenentwicklung der GRV zu bremsen, wurden seit 2001 zwei manipulationsanfällige Elemente in die Rentenformel eingebaut:

(a) ein steigender "Altersvorsorgeanteil" (d.h. ein politisch vorgegebener Prozentsatz potentiell geförderter Privatvorsorge);

(b) ein "Nachhaltigkeitsfaktor", der trotz aller inhaltlichen Verbrämung ein reiner Steuerungsfaktor ist, um den politisch vorgegebenen Beitragssatz in der GRV rechnerisch zu erreichen (2020 nicht über 20 %, 2030 nicht über 22 %).

(6) An die Stelle eines Leistungsziels in der GRV (was besonders deutlich erkennbar war an dem 1989 beschlossenen Nettorentenniveau) ist die Beitragsorientierung getreten. Sie gewinnt auch in der "betrieblichen Alterssicherung" zunehmend an Bedeutung (besonders deutlich bei der Entgeltumwandlung). Zwar werden öffentliche Haushalte per Saldo entlastet, die Privathaushalte jedoch insgesamt stärker belastet (durch GRV-Beitrag und Privatvorsorge, die zur Kompensation der Leistungsniveaureduzierung in der GRV für erforderlich gehalten wird). Diese Mehrbelastung ist zudem höher, als sie ohne diese Reformen eintreten würde. Dies wurde bereits 2001 deutlich, als ohne die dann beschlossenen Maßnahmen ein Beitragssatz von 24 % in der GRV (für 2030) erwartet wurde - der hälftig von Arbeitgebern und Arbeitnehmern zu zahlen wäre -, während mit den Reformmaßnahmen ein GRV-Beitragssatz von 22 % eintreten soll, der aber zusätzlich einen Beitrag zur Privatvorsorge von 4 % erfordere, also insgesamt 26 %, wovon dann Arbeitnehmer 15 % (11 + 4 %) zu zahlen hätten. Es geht insgesamt also um die Begrenzung der Belastung insbesondere für Arbeitgeber (GRV-Beitrag) und für öffentliche Haushalte, nicht aber um die Belastung für Privathaushalte, die für lange Zeit gesteigert wird. Dies zeigt, daß bei der Rede davon, "soziale Sicherung sei nicht mehr bezahlbar", nicht die Situation der privaten Haushalte gemeint ist (denn die Bürger sollen ja zusätzlich "privat" durchaus mehr vorsorgen), sondern dies auf Arbeitgeber wie öffentliche Haushalte zielt.

(7) Es ist auffällig, daß zum Zeitpunkt der Diskussion über die politischen Weichenstellungen auf damit verbundene Auswirkungen, z.B. für die Einkommenssituation im Alter, auch die Gefahr steigender Altersarmut nicht hingewiesen wurde bzw. Äußerungen, in denen darauf hingewiesen wurde, bestritten wurden. Nachdem die politischen Entscheidungen gefallen waren, wird nun - insbesondere von Banken und Versicherungen - immer mehr betont, daß bei unzureichender Privatvorsorge Altersarmut drohe.

(8) Vielfach wird auf eine gute Einkommenssituation heute Älterer hingewiesen und in ihre Kaufkraft ("Seniorenmärkte") erhebliche Hoffnungen für die wirtschaftliche Entwicklung gesetzt. Die derzeitige Einkommenssituation Älterer ist allerdings - was oft übersehen wird - sehr heterogen. Hier sei neben den Unterschieden zwischen Männern und Frauen nur auf die unterschiedliche Zusammensetzung der Alterseinkommen in Ost- und Westdeutschland hingewiesen. In Ostdeutschland spielen Betriebsrenten und private Vorsorge noch kaum eine nennenswerte Rolle. D.h., dort bestehen Alterseinkommen noch weitaus mehr als im Westen aus GRV-Renten. Wo dies der Fall ist - und vielfach auch generell im unteren Einkommensbereich - wirken sich Einschränkungen bei der GRV relativ stärker als dort aus, wo diese Renten eine geringere Bedeutung im Haushaltseinkommen besitzen. Auch die Streuung der GRV-Renten ist groß. Und die "Eckrente" (45 Entgeltpunkte) wird derzeit bei Männern nur von der Hälfte, bei Frauen von etwa 5 % erreicht, obgleich diese Rente bei den Reformdiskussionen in der Regel im Zentrum steht.

(9) Die künftig erreichbaren Ansprüche auf Alterseinkünfte werden aber u.a. beträchtlich von den verschlechterten Arbeitsmarktbedingungen beeinflusst werden - was nicht nur Ansprüche auf GRV-Renten berührt, sondern auch die Möglichkeit zur Privatvorsorge. So gingen 2004 in der Angestelltenversicherung in Westdeutschland 20 % der Neurentner nach Arbeitslosigkeit "in Rente". In Ostdeutschland waren es sogar über 41 %. Die Abschläge von der vollen Rente betragen im Durchschnitt in der Angestelltenversicherung beim Rentenzugang 2004 rund 10 %.

(10) Mit den seit 2001 beschlossenen Reformen sind weitreichende Verteilungswirkungen verbunden. Wären die Maßnahmen, die stufenweise ihre Wirkung entfalten sollen, bereits heute voll wirksam, so würde z.B. eine GRV-Rente von 1000 Euro nur noch etwa 750 Euro betragen, also ein Viertel weniger.

(11) War durch das 1989 beschlossene "Rentenreformgesetz 1992" für eine "Eckrente" als Ziel 70 % des jeweiligen durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelts festgelegt, so zielen die jetzt beschlossenen

Maßnahmen auf ein Niveau von 52 % (bei Rentenbeginn mit 65 Jahren) im Jahre 2030. Geht man davon aus, daß zur Armutsvermeidung - wie heute - eine Rente in Höhe von rd. 40 % des durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelts angemessen ist, dann brauchte ein Durchschnittsverdiener künftig nicht nur - wie heute - etwa 26 Beitragsjahre, sondern rd. 35 Beitragsjahre, um eine Rente in Höhe dieser "Armutsgrenze" zu erhalten. Bei einem Verdienst im Durchschnitt von 86 % sind bereits 40 Beitragsjahre erforderlich. Durch die in der Koalitionsvereinbarung angekündigte stufenweise Anhebung des abschlagfreien Rentenalters von 65 auf 67 Jahre bedeutet dies (bei unveränderter Höhe des jährlichen Abschlags von 3,6 %), daß im Alter dann für einen "Durchschnittsverdiener" nur noch ein Niveau von rd. 48 % des durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelts erreicht wird bzw. daß bereits ein Durchschnittsverdiener gut 37 Versicherungsjahre benötigt, um eine GRV-Rente in Höhe der armutsvermeidenden Sozialhilfe (bzw. bedarfsorientierten Grundsicherung) zu erhalten.

(12) Wenn zur Armutsvermeidung eine ausreichende bedarfsorientierte Grundsicherung existiert - steuerfinanziert und ohne Vorleistung erhältlich -, dann ist offensichtlich, daß für einen Großteil der Versicherten selbst nach langer Versicherungsdauer (und unter Berücksichtigung der Arbeitsmarktlage) der durch Beiträge erwerbbarer Rentenanspruch kaum so hoch wird, daß er spürbar die Armutsgrenze übersteigt. Damit verliert aber eine beitragsfinanzierte Rentenversicherung ihre Legitimation, da die Gegenleistung für die Beitragszahlung in einem Großteil der Fälle (und selbst bei langer Versicherungsdauer) unterhalb der vorleistungsunabhängigen Grundsicherung bleibt. Da im unteren Einkommensbereich auch die Sparfähigkeit sehr begrenzt ist, ist eine steigende Gefahr von Altersarmut vorgezeichnet, zumal auch die Vorsorgebereitschaft im unteren Einkommensbereich angesichts dieser Perspektive negativ beeinflusst werden dürfte - lohnt sich überhaupt Vorsorge (auch angesichts der potentiellen Vermögensauflösung beim Bezug von Arbeitslosengeld II noch in der Erwerbsphase).

(13) Von der bestehenden steuerfinanzierten Förderung privater Vorsorge können im Prinzip diejenigen mit sehr niedrigem oder sehr hohem Einkommen am meisten profitieren. Im höheren Einkommensbereich wird man von nicht unbeträchtlichen Mitnahmeeffekten (und damit auch keinem zusätzlichen Sparen) ausgehen können, während diejenigen, die die Förderung nicht nutzen oder nicht nutzen können (geringes Einkommen, Überschuldung), dennoch an der Finanzierung der Förderung beteiligt sind, auch wenn in der Werbung der Eindruck erweckt wird, als ob "der Staat" den Bürgern die Förderung "schenkt". Die Erfahrungen aus Großbritannien zeigen, daß steuerfinanzierte Förderung privater Vorsorge weit überwiegend Personen mit höherem Einkommen zugute kommt.

(14) Während Rentner und rentennahe Jahrgänge die Einbußen bei der GRV durch Privatsvorsorge nicht oder kaum mehr kompensieren können, wird die Vorteilhaftigkeit für jüngere Jahrgänge betont. Doch zeigt sich hier selbst bei optimistischen Annahmen (z.B. durchgängige Erwerbsbeteiligung, volle Ausschöpfung der Förderung und Annahmen analog denen im Bericht der "Nachhaltigkeitskommission"), daß vielfach die Nettoalterseinkünfte unter denen ohne die jetzigen Reformmaßnahmen liegen werden. Dazu trägt zum einen die höhere Besteuerung von Alterseinkünften bei, die während der Rentnerphase unveränderte Renten-Freibeträge wie auch die Tatsache, daß Privatrenten in der Regel nicht dynamisch sind (im Unterschied zur GRV-Rente). Damit kann sich während der Rentenlaufzeit ein zunehmendes Zurückbleiben der Alterseinkünfte im Vergleich zur allgemeinen Einkommenslage wie auch zur Situation vor den Reformmaßnahmen ergeben (auch ein Kaufkraftverlust). Dabei ist zu beachten, daß die Ausgaben bei Krankheit und Pflegebedürftigkeit mit zunehmendem Alter tendenziell steigen, also der Einkommensbedarf in höherem Alter zu- und nicht abnimmt, während die Alterseinkünfte ggf. sogar sinken.

(15) Für die künftigen Alterseinkommen ist von Bedeutung, was während der Erwerbsphase an Ansprüchen (in welchem System auch immer) aufgebaut werden kann. Die Folgen der Arbeitslosigkeit werden sich erst im Zeitablauf in den Alterseinkommen bemerkbar machen. Verkürzte Dauer von Arbeitslosengeld und Arbeitslosengeld II - wie jetzt beschlossen - führen auch zu geringeren GRV-Ansprüchen bei Arbeitslosigkeit (bei Arbeitslosengeld II wird in der GRV 1/6 Entgelt dem Versicherungskonto gutgeschrieben, also 1/6 dessen, was ein "Durchschnittsverdiener" erzielen kann, der einen Entgeltpunkt erwirbt). Die Koalition hat nun beschlossen, den Rentenanspruch für AlgII-Bezieher etwa zu halbieren, was bedeutet, daß dann pro Jahr des AlgII-Bezugs 1/12 Entgeltpunkt gutgeschrieben wird.

(16) Da die große Koalition auch ankündigte, den Bundeszuschuß zur GRV zu reduzieren, würde tendenziell der erforderliche Beitragssatz höher ausfallen und ggf. das politisch gesetzte Beitragsziel (20 % 2020 bzw. 22 % 2030) verletzen. Wird an dem Beitragsziel unverändert festgehalten, ergibt sich ein zusätzlicher Druck auf weitere Leistungsreduktionen in der GRV.

(17) Vermehrte (erforderliche) Privatvorsorge macht Alterssicherung für Frauen teurer im Vergleich zur GRV. Die nun für "Riester-Verträge" beschlossenen Unisex-Tarife erscheinen mir primär als ein politischer Hebel, um demnächst private Vorsorge zur Pflicht zu machen. Unzureichende Privatvorsorge (einschließlich betrieblicher Alterssicherung) wird das Thema Obligatorium, ob gesetzlich oder tarifvertraglich realisiert, wohl bald neuerlich beleben (Pläne dazu wurden ja schon mehrfach erwogen). Wenn es zu einem gesetzlichen Obligatorium käme, dann entfielen nicht nur die Notwendigkeit einer steuerfinanzierten Förderung im Sinne eines Anreizes während der Erwerbsphase, sondern sie würde auch bei flächendeckender Nutzung fiskalisch gar nicht realistisch sein. Es läge dann eher nahe, bei Rentenbeginn bedarfsgeprüft (bzw. unter Berücksichtigung des Privatvorsorgeanteils der Alterseinkünfte) über die Frage einer Aufstockung von unzureichenden Alterseinkünften zu entscheiden. Ob dann allerdings eine beitragsfinanzierte GRV zusammen mit bedarfsgeprüften Alterssicherungselementen bestehen bliebe oder beides miteinander verschmolzen würde, ist eine offene, allerdings nicht unplausible Frage, die zugleich deutlich macht, wohin der jetzt eingeschlagene Weg führen könnte.

(18) Ein Rückbau der GRV reduziert z.B. auch die dort enthaltenen familienpolitischen Elemente (wie z.B. den Wert der Kindererziehungszeiten). Generell wird sich die Frage stellen, ob und inwieweit versucht wird, andere - im Zweifel dann obligatorischen (privaten und betrieblichen) - Systeme in den Dienst (staatlicher) Sozialpolitik zu stellen. Die Entwicklung (und die neuerlichen Änderungsvorstellungen) im Bereich der privaten Pflegepflichtversicherung lassen dies alles andere als unrealistisch erscheinen.

(19) Es stellt sich die grundsätzliche Frage, ob man die jetzt eingeleitete Entwicklung akzeptiert, indem man sagt, es dürften keine noch weitergehenden Einschnitte erfolgen, damit also auch die Aushöhlung und Funktionsdemontage der GRV akzeptiert, die schließlich dahin führt, wo die deutsche Sozialversicherung Ende des 19. Jahrhunderts begann - mit Maßnahmen, die einen Beitrag zur Armutsvermeidung im Alter leisten sollten. Soll man sich weiter in dem jetzt politisch gesetzten Rahmen bewegen oder soll man - auch wenn das gegen den Zeitgeist, entgegen der inzwischen uniformierten veröffentlichten Meinung und den Interessen vieler Akteure ist - eine Alternative formulieren und versuchen, diese im politischen Prozeß (allmählich) mehrheitsfähig zu machen. Man soll ja nicht verkennen, daß bei jeder Veränderung von Rahmenbedingungen bei der jetzt verfolgten Strategie primär die Höhe des GRV-Beitrags zum Kriterium gemacht wird (wie auch die kürzlich erfolgten Äußerungen der Bundesbank, der BDA oder des Vorsitzenden des Sachverständigenrats für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung im Hinblick auf für erforderlich gehaltene Korrekturen der jetzt vorliegenden Gesetze deutlich machten und ihren Niederschlag in der Koalitionsvereinbarung gefunden haben, indem nicht erfolgte Anpassungsminderungen nachgeholt werden sollen).

(20) Vorgeschlagen wird in der Diskussion u.a. eine Ausweitung der GRV auf weitere Personengruppen und die Ausweitung der Bemessungsgrundlage in der GRV auf weitere Einkommenselemente. Dies würde jedoch zu komplexen Verteilungseffekten führen, auch bei der Berechnung der relativen Rentenansprüche. Hier sind erhebliche Zweifel an der Vereinbarkeit mit dem Aufrechterhalten einer engen Vorleistungs-Gegenleistungs-Beziehung in der GRV angebracht, soll dies doch - so in Anlehnung an die AHV der Schweiz - nach Auffassung vieler Vertreter einer solchen Version einer "Bürgerversicherung" mit erheblichen Umverteilungselementen verbunden sein. Demgegenüber läge es nahe, alle die Selbständigen, die bislang keinem obligatorischen Alterssicherungssystem angehören, in die GRV einzubeziehen, um Einkommensarmut im Alter bei dieser Personengruppe zu vermeiden. Dann gehören auch die Regelungen für derzeit bereits in der GRV versicherte Personengruppen auf den Prüfstand.

(21) Die Altenberichtskommission hat sich für eine alternative Zielvorstellung eingesetzt und Maßnahmen einvernehmlich beschlossen (bis auf die Frage, ob das Alter für den abschlagfreien Bezug einer Altersrente über das Alter 65 hinaus angehoben werden soll). Der Text der Empfehlungen ist im Anhang wiedergegeben.

(22) Zielvorstellung ist, daß in der GRV bei längerer Versicherungsdauer weiterhin ein deutlich über der steuerfinanzierten bedarfs- oder bedürftigkeitsgeprüften armutsvermeidenden Mindestsicherung hinausreichendes Leistungsniveau erhalten bleiben soll, was ja bei der jetzigen politischen Strategie nicht der Fall ist. In der GRV sollte dabei eine enge Beitrags-Leistungs-Beziehung erhalten bleiben und dies auch durch die sachgerechte Finanzierung von Umverteilungsaufgaben innerhalb der GRV realisiert werden. In diesem Zusammenhang besteht ein quantitativ besonderes gewichtiges Umfinanzierungspotential hinsichtlich der einkommensüberprüften Hinterbliebenenversorgung, zumal für den Zahlbetrag der Hinterbliebenenrente jetzt alle Einkünfte des überlebenden Ehegatten (mit Ausnahme der geförderten "Riester-Rente") angerechnet werden. Das Umfinanzierungspotential beläuft sich derzeit auf rd. 3 ½ Beitragspunkte. Damit würde auch die Beitragsbelastung (auch der Arbeitgeber) reduziert. Diese Umfinanzierung könnte stufenweise erfolgen.

(23)Erforderlich ist (zumindest aus Sicht eines Teils der Altenberichtscommission) im Zuge der sich hoffentlich weiter erhöhenden Lebenserwartung auch eine Anpassung der Altersgrenze für die abschlagfreie Altersrente an die Entwicklung der ferneren Lebenserwartung Älterer (als "demographischer Faktor" in der Rentenformel). Steigende Lebenserwartung (z.B. der 65Jährigen) bedeutet ja bei unverändertem Alter bei Rentenbeginn eine Leistungsverbesserung. Durch die erwähnte Anpassung würde angestrebt, daß ein Teil der steigenden Lebenserwartung auch zu einer Ausdehnung der Erwerbsphase Anstoß geben könnte und sich nicht allein in einer verlängerten Rentenlaufzeit auswirkt. Angesichts eines Rentenniveaus, das nach Vorstellung der Kommission höher sein soll als das, was der jetzigen Strategie entspricht, wäre eine Anhebung des abschlagfreien Rentenalters auch verteilungspolitisch vertretbar, da dann die Gefahr unzureichender Ansprüche und damit der Altersarmut verringert würde.

(24)Die frühzeitige Ankündigung einer solchen Anpassung der "Altersgrenze" habe ich schon seit den achtziger Jahren entgegen der weitverbreiteten Frühverrentungspraxis für erforderlich gehalten. Die derzeitige Diskussion über eine Rente ab 67 ist allzu schematisch. Bereits eine Minderung der Häufigkeit von Invaliditätsrenten würde zu einem Anstieg des durchschnittlichen Rentenzugangsalters beitragen. Dies hängt von der Entwicklung der Morbidität, der Arbeitsmöglichkeiten und -bedingungen für gesundheitlich eingeschränkte Personen und der Definition von "Invalidität" ab.

(25)Allerdings erfordert eine lebenserwartungsorientierte (höhere) Altersgrenze zum Zeitpunkt des Wirksamwerdens eine veränderte Arbeitsmarktlage und auch flankierende Maßnahmen, insbesondere auf betrieblicher Ebene. Dazu gehört u.a. eine weitaus höhere Einbeziehung älterer Arbeitnehmer in Maßnahmen zur Weiterqualifizierung. Ältere sind qualifizierungsfähig. Die Qualifizierungsbereitschaft von Arbeitnehmern wie Arbeitgebern (also in "Humankapital" zu investieren) hängt u.a. von der zu erwartenden weiteren Nutzungsdauer, d.h. der zu erwartenden Länge des Erwerbslebens ab. (Dies zeigt die inhaltliche Verknüpfung mit der Gestaltung von Altersgrenzen.)

(26)Weiterqualifizierung ist ein wichtiges Element für die künftige Produktivitäts- und Einkommensentwicklung und damit zugleich für die Möglichkeit, steigende Vorsorgeaufwendungen zu akzeptieren und zu tragen bei gleichzeitig noch steigenden laufenden Nettoeinkommen. Wenn für die wirtschaftliche Entwicklung in einem rohstoffarmen Land wie Deutschland das Humankapital von entscheidender Bedeutung ist, dann liegt es bei knappen öffentlichen Mitteln nahe, statt der Subventionierung von Finanzkapital bei der Privatvorsorge (was mit erheblichen Mitnahmeeffekten verbunden ist) vermehrt solche öffentlichen Mittel für die Weiterqualifizierung einzusetzen.

(27)Wird nach Inanspruchnahme der Altersrente ab der Regel-(Referenz)Altersgrenze eine Erwerbstätigkeit ausgeübt, so ist derzeit - um Wettbewerbsverzerrung zu vermeiden - vom Arbeitgeber der halbe Rentenversicherungsbeitrag zu entrichten. Allerdings führt diese Beitragszahlung zu keinem erhöhten Rentenanspruch. Dies ist mit dem Konzept der Rentenversicherung, nach dem Beitragszahlungen zu Rentenansprüchen führen sollen, nicht vereinbar. Deshalb sollte nach Beendigung der Erwerbstätigkeit des Rentners eine entsprechende Neuberechnung der Rente (also eine Rentenanhebung) erfolgen.

(28)Die oben angedeutete Strategie - bei der die private und betriebliche Alterssicherung weiterhin die umlagefinanzierte GRV ergänzt und nicht partiell ersetzt - würde insgesamt dazu führen, daß die Gesamtbelastung für die Haushalte bei vergleichbarem Sicherungsniveau niedriger wäre als bei der jetzt eingeschlagenen Strategie, da die mit der Substitution von Umlagefinanzierung durch kapitalfundierte Alterssicherung verbundenen "Übergangskosten" (Zusatzbelastung) vermieden würden. Zudem wären damit positive sozial- und verteilungspolitische Wirkungen verbunden, wie die bessere Vermeidung von Armut im Alter wie auch einer immer ungleicher werdenden Einkommensverteilung im Alter.

(29)Eine verantwortungsvolle Alterssicherungspolitik darf sich aber nicht allein auf die Alterssicherungssysteme (deren Finanzierung, Leistungen und Besteuerung) beschränken, sondern hat auch weitere für die (reale) Einkommenslage im Alter wichtige - und politisch gestaltbare - Entwicklungen zu berücksichtigen, wie insbesondere Höhe und Struktur von Sozialversicherungsleistungen im Falle von Krankheit und Pflegebedürftigkeit bzw. was aus den laufenden Alterseinkommen (wegen Zuzahlungen, Begrenzungen des Leistungskatalogs etc.) aufzuwenden ist. Eine derartige integrierte Sicht und Entscheidungsvorbereitung fehlt bislang.

(30)Angesichts der gegenwärtig weitverbreiteten Auffassung darüber, daß die GRV in Zukunft nur noch höchst unzulängliche Leistungen bieten wird, auch der erfolgreichen Lobbyarbeit, um die politischen

Entscheidungen in diese Richtung zu lenken - wobei wohl in allen Parteien maßgebliche Akteure dies (wenn auch aus unterschiedlichen Zielen und mit unterschiedlichen Motiven) befördert haben - dürfte es sehr schwer sein, eine Korrektur des eingeschlagenen Weges zu erreichen. Dies dürfte wohl nur gelingen, wenn nicht nur die Folgen dessen, was jetzt schon beschlossen ist, deutlich gemacht werden (denn dies wird ja dann gerade von denen genutzt, die die Notwendigkeit der Privatvorsorge betonen - als alleinigen Weg, um z.B. Altersarmut zu vermeiden), sondern erforderlich ist, deutlich zu machen, daß sozial- und verteilungspolitisch eine Strategie Vorteile für breite Bevölkerungsschichten bietet, bei der für die GRV weiterhin ein Leistungsniveau ähnlich dem jetzigen angestrebt wird und dies durch private und betriebliche Alterssicherung ergänzt wird. Der Weg staatlicher Alterssicherungspolitik zurück ins 19. Jahrhundert kann doch nicht erstrebenswert sein.

Anhang: Handlungsempfehlungen zur Einkommenslage im Alter und künftige Entwicklung (5. Altenbericht)

Die in jüngster Zeit beschlossenen Maßnahmen führen dazu, dass

- die Einkommensverteilung im Alter deutlich ungleicher werden wird,
- die Gefahr von Altersarmut zunimmt,
- die Einkommensbelastung für die Altersvorsorge für lange Zeit durch die Reformmaßnahmen steigt,
- die gesetzliche Rentenversicherung (GRV) mit einer engen Leistungs-Gegenleistungs-Beziehung angesichts des drastischen Niveauabbaus ihre Legitimation zunehmend verlieren wird und die Transformation in ein eher allgemeines Umverteilungssystem (ggf. sogar verknüpft mit Bedürftigkeitsüberprüfung) eintreten könnte. Die Beitragsorientierung für die GRV lässt erwarten, dass es immer dann zu weiteren Einschnitten im Leistungsrecht kommt, wenn das Beitragsziel verletzt zu werden droht. Die Annahme erscheint plausibel, dass es angesichts des drastisch verminderten Leistungsniveaus der GRV für die Bürger zu verpflichtenden Formen der kapitalfundierte individuellen oder über Betriebe abgewickelter Alterssicherung kommt, also faktisch zu einem zweiten obligatorischen System neben der GRV.

Die Kommission spricht sich demgegenüber für eine alternative Strategie im Hinblick auf die künftige Entwicklung der Alterseinkommen aus. Zentrale Elemente dieser Strategie sind:

1. Leistungsniveau in der GRV: Die gesetzliche Rentenversicherung (GRV) soll bei längerer Versicherungsdauer weiterhin ein Leistungsniveau beibehalten, das aber deutlich über der steuerfinanzierten bedarfs- oder bedürftigkeitsgeprüften armutsvermeidenden Mindestsicherung liegt.

2. Enge Beitrags-Leistungs-Beziehung in der GRV herstellen: Für die GRV soll eine enge Beitrags-Leistungs-Beziehung erhalten bleiben. Dies soll auch durch die sachgerechte Finanzierung von Umverteilungsaufgaben innerhalb der GRV verdeutlicht werden. Das betrifft in besonderem Maße die Finanzierung der Hinterbliebenenversorgung. Der Zahlbetrag der Hinterbliebenenrenten ist abhängig von einer im Prinzip alle anderen Einkünfte berücksichtigenden Bedarfsprüfung. Die Finanzierung einer solchen bedarfsgerechten Transferzahlung erfordert allgemeine Haushaltsmittel und nicht die Deckung durch am Arbeitsverhältnis anknüpfende Sozialversicherungsbeiträge. Durch eine sachadäquate Finanzierung würde die Beitragsbelastung (auch der Arbeitgeber) reduziert.

3. Anhebung des abschlagsfreien Rentenalters: Erforderlich ist auch eine Erhöhung der Erwerbsbeteiligung Älterer. Eine Anpassung der Regelungen für den Bezug einer abschlagsfreien Altersrente im Zuge der sich hoffentlich weiter erhöhenden Lebenserwartung ist für einen Teil der Kommission eine der Möglichkeiten (siehe Empfehlung zu Kapitel Erwerbsarbeit). Sie ist auch sozial- und verteilungspolitisch vertretbar, wenn das Leistungsniveau der GRV auf einem von der Kommission für erforderlich gehaltenen Niveau verbleibt. Anderenfalls bestünde die Gefahr, dass primär zur Vermeidung von Einkommensarmut im Alter einer Erwerbstätigkeit weiter nachgegangen werden muss. Das Wirksamwerden einer solchen jetzt anzukündigenden Veränderung setzt allerdings eine veränderte Arbeitsmarktlage voraus und erfordert flankierende Maßnahmen, z.B. um eine erhöhte Weiterqualifizierung älterer Erwerbstätiger zu erreichen. Die Qualifizierungsbereitschaft von Arbeitnehmern wie Arbeitgebern (in "Humankapital" zu investieren) hängt mit von der möglichen "Nutzungsdauer" ab, d.h. der zu erwartenden Zeitdauer des weiteren Verbleibens im Erwerbsleben, was mit von der Gestaltung der Altersgrenzen abhängt (siehe hierzu die Empfehlungen zur Erwerbsarbeit).

4. Statt Subventionierung von Finanzkapital Förderung von "Humankapital": Wenn für die wirtschaftliche Entwicklung in einem rohstoffarmen Land wie Deutschland das "Humankapital" von entscheidender Bedeutung ist, dann liegt es nahe, bei knappen öffentlichen Mitteln statt der Subventionierung von Finanzkapital für die Privatvorsorge (verbunden mit erheblichen Mitnahmeeffekten) vermehrt öffentliche Mittel für die Weiterqualifizierung einzusetzen. Weiterqualifizierung ist ein wichtiger Faktor für die künftige Entwicklung von Produktivität und Einkommen und damit zugleich für die Möglichkeit, steigende Vorsorgeaufwendungen zu akzeptieren und zu tragen, bei gleichzeitig noch steigenden laufenden Nettoeinkommen (siehe Empfehlung zu Kapitel Bildung).

5. Private und betriebliche Alterssicherung als Ergänzung bei insgesamt reduzierter Gesamtbelastung: Insgesamt würde durch diese Maßnahmen kaum ein höherer Beitragssatz in der GRV als jetzt politisch angestrebt erforderlich. Um das bisherige Absicherungsniveau im Alter aufrecht zu erhalten, verringert sich die Notwendigkeit für private Vorsorge. Private und betriebliche Vorsorge würden ihre Ergänzungsfunktion behalten und nicht zum (partiellen) Ersatz für die GRV werden. Tendenziell könnte damit sogar die Gesamtbelastung für die privaten Haushalte bei vergleichbarem Sicherungsniveau niedriger sein als bei der jetzt eingeschlagenen politischen Strategie, da die Übergangskosten von Umlage- zu Kapitaldeckung geringer würden.

6. Einbezug aller bislang nicht obligatorisch abgesicherten Selbstständigen in die GRV: Ergänzend läge es nahe, alle Selbstständigen, die bislang keinem obligatorischen Alterssicherungssystem angehören, in die GRV einzubeziehen. Der Hauptgrund dafür ist nicht der (ggf. nur vorübergehende) Einfluss auf die Finanzlage der GRV, sondern vielmehr die Vermeidung von Einkommensarmut bei dieser Personengruppe, die bisher schon sehr heterogen war und durch neue Formen von Selbstständigkeit noch heterogener wird.

7. Für einen integrierten Ansatz in der Alterssicherungspolitik: Eine verantwortungsvolle Alterssicherungspolitik darf sich aber nicht allein auf die Alterssicherungssysteme (deren Finanzierung, Leistungen und Besteuerung) beschränken, sondern hat auch weitere für die (reale) Einkommenslage im Alter wichtige - und politisch gestaltbare - Entwicklungen zu berücksichtigen, wie insbesondere Höhe und Struktur von Sozialversicherungsleistungen im Falle von Krankheit und Pflegebedürftigkeit bzw. was aus den laufenden Alterseinkommen (wegen Zuzahlung, Begrenzungen des Leistungskatalogs u.a.m.) zu finanzieren ist. Eine derartige integrierte Sicht und Entscheidungsvorbereitung wird von der Kommission für dringend erforderlich gehalten.