

14/2019

ZWEI FLIEGEN MIT EINER KLAPPE: DENKANSTOSS FÜR EINE GESAMTREFORM DES ALTERSSICHERUNGSSYSTEMS

AUF EINEN BLICK

Das deutsche Alterssicherungssystem steht vor der doppelten Herausforderung, trotz demografischen Wandels einerseits ein angemessenes Sicherungssystem zu gewährleisten und andererseits die Beitragsbelastung zu begrenzen. Um „beide Fliegen mit einer Klappe zu schlagen“, ist eine grundlegende Systemreform erforderlich.

Die Alterssicherung in Deutschland steht vor zwei großen Herausforderungen:

1. Trotz kontinuierlich steigender demografischer Alterslast muss ein angemessenes „Sicherungs niveau“¹ bei tragbarer Beitragsbelastung der Arbeitseinkommen gewährleistet werden.
2. Es besteht die Gefahr wachsender struktureller Altersarmut, und zwar selbst dann, wenn das Sicherungsniveau nicht weiter sinkt. Dies ist die Folge der zu erwartenden Änderungen in der Arbeitswelt, die zu mehr gebrochenen Versicherungsbiografien und ungeschützter Erwerbsarbeit führen werden.

Zwischen der Stabilisierung des Sicherungsniveaus bzw. Vermeidung von Altersarmut einerseits und der Begrenzung der Beitragsbelastung andererseits scheint ein unauflösbarer Widerspruch zu bestehen. In Wirklichkeit gibt es aber durchaus Möglichkeiten, diese beiden Kardinalprobleme simultan und mit einem systematischen Ansatz zu lösen.

Allerdings hat es einen Preis, wenn man auf diese Weise sozusagen zwei Fliegen mit einer Klappe schlagen will: Man muss sich von herkömmlichen Dogmen lösen, vor allem von der berufsständischen Gliederung des Alterssicherungssystems und dem strengen Äquivalenzprinzip. Nur eine umfassende Systemreform kann weiterhelfen.

DAS DILEMMA DER STEIGENDEN ALTERSLAST

Das Dilemma der wachsenden demografischen Alterslast lässt sich anhand der beiden konträren „Haltelinien“ beschreiben, welche die schwarz-rote Koalition laut Koalitionsvertrag gleichzeitig einhalten will, nämlich das Sicherungsniveau nicht unter 48 Prozent sinken und den Beitragssatz nicht über 20 Prozent steigen zu lassen. Damit lässt sich der Rahmen für mögliche Lösungen abstecken:²

- Soll das Sicherungsniveau nicht unter 48 Prozent sinken, müsste der Beitragssatz von heute 18,6 Prozent bis 2060 auf über 28 Prozent steigen.
- Wird der Beitragssatz auf 20 Prozent begrenzt, müsste das Sicherungsniveau von heute 48,3 Prozent bis 2060 auf rund 32 Prozent sinken (2001 lag es noch bei 53 Prozent). 2060 wären die Renten demnach um ein Drittel niedriger als heute und um fast 40 Prozent niedriger als vor den Riester-Reformen 2001.
- Sollen sowohl das Sicherungsniveau bei 48 Prozent als auch der Beitragssatz bei 20 Prozent stabilisiert werden, müsste der Bundesanteil an den Rentenausgaben von heute 26 Prozent bis 2060 auf 51 Prozent steigen. Dies würde, in Zahlen von 2019 ausgedrückt, einem Mehraufwand im Bundeshaushalt von etwa 69 Milliarden Euro entsprechen. Von einer echten Versicherung könnte nicht mehr die Rede sein, wenn der Staat mehr als die Hälfte der Finanzmittel erbrächte; nicht zuletzt der Eigentumscharakter des Rentenanspruchs würde infrage gestellt. Auch würde die Rentenversicherung, wenn sie sich nicht überwiegend auf autonome Beitragseinnahmen stützen kann, völlig abhängig von der jeweiligen Haushaltspolitik.

>

Die Hoffnungen, die private Zusatzvorsorge könnte einen Ausweg bieten, sind definitiv enttäuscht worden (vgl. Ebert 2018: 153–228). Auch die weitere Erhöhung der Regelaltersgrenze, die vor allem bei Wirtschaftsverbänden und in der orthodoxen Wirtschaftswissenschaft als Allheilmittel für die Finanzierungsprobleme der Alterssicherung gilt, kann genauer betrachtet nur wenig zur Lösung beitragen. So wurde bei der 2007 beschlossenen Erhöhung der Regelaltersgrenze vom 65. auf das 67. Lebensjahr der langfristige Beitragsentlastungseffekt mit nur 0,5 Prozentpunkten angesetzt;³ bei jeder weiteren Erhöhung über 67 Jahre hinaus muss der Effekt zwangsläufig geringer werden, weil dann die Zahl der Erwerbsminderungsrenten entsprechend zunehmen muss.

Die Alterssicherung scheint demnach endgültig an die Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit gestoßen zu sein. Allerdings gilt das nur, wenn man den Blick auf die gesetzliche Rentenversicherung und ihre historisch gewachsenen Strukturen begrenzt. Aus makroökonomischer Perspektive ist die Lage längst nicht so hoffnungslos:

- Heute (seit 2018) finanzieren wir die gesetzlichen Renten mit einem Beitragssatz von 18,6 Prozent auf die versicherungspflichtige Lohnsumme, das heißt auf die Löhne, soweit sie die Beitragsbemessungsgrenze nicht übersteigen (ohne die knappschaftliche Rentenversicherung gerechnet⁴); gäbe es keinen Bundeszuschuss, wären 24,4 Prozent (unter Einschluss der knappschaftlichen Rentenversicherung 25,7 Prozent) notwendig.
- 2017 betragen die im Sozialbudget erfassten gesamtwirtschaftlichen Aufwendungen für die Alterssicherung (einschließlich der Leistungen für Invalidität und Hinterbliebene) etwa 413 Milliarden Euro;⁵ dies waren rund 12,6 Prozent des Bruttoinlandsproduktes (BIP; 2017: 3.277 Milliarden Euro⁶). In dieser Summe sind die Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung einschließlich der knappschaftlichen Rentenversicherung, der Beamtenversorgung sowie aller weiteren Sonder- und Zusatzsysteme (berufständischer Versorgung, Betriebsrenten, Zusatzversorgung des öffentlichen Dienstes, Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung sowie privater Vorsorge) enthalten.
- Somit reichen heute 12,6 Prozent des BIP zur Finanzierung des heutigen Leistungsstands aus, obwohl (ebenfalls berechnet für 2017) auf 100 Personen im Erwerbsalter von 25 bis unter 65 Jahren 39 Personen im Rentenalter (ab 65 Jahren) kommen.⁷

SOLIDARISCHE LASTENVERTEILUNG ALS ANTWORT

Daraus ergibt sich eine wichtige Schlussfolgerung: Die wachsende Alterslast könnte eigentlich relativ problemlos verkraftet werden, wenn die Finanzierungslasten gleichmäßig und nach wirtschaftlicher Leistungskraft verteilt wären. Es gibt also gar kein Finanzierungsproblem, sondern nur eine falsche Verteilung der Finanzierungslasten. Und darüber hinaus ist auch eine potenzielle Umverteilungsmasse vorhanden, die es erlauben würde, Altersarmut künftig auszuschließen. Für die Finanzierung eines angemessenen Sicherungsniveaus bei tragbarer Belastung der Arbeitseinkommen und eines zuverlässigen

Schutzes vor Altersarmut gibt es daher eine im Grundsatz ganz einfache Antwort: Die Finanzierungslasten müssen solidarisch auf möglichst breite Schultern verteilt werden.

Allerdings ist eine solche solidarische Lastenverteilung innerhalb der herkömmlichen Strukturen der gesetzlichen Rentenversicherung nur begrenzt möglich, und auf keinen Fall trägt sie sich mit dem historisch gewachsenen berufsständisch gegliederten Alterssicherungssystem. Deshalb können Teilreparaturen innerhalb des Rentensystems nicht mehr ausreichen, sondern es bedarf einer umfassenden Gesamtreform der Alterssicherung unter Einbeziehung aller anderen Sonder- und Zusatzsysteme. Das erfordert zweierlei:

1. Die Finanzierungsgrundlage der Alterssicherung muss verbreitert und alle Einkommen müssen unabhängig von Art, Quelle und Höhe zur Finanzierung herangezogen werden. Das vordemokratische berufsständisch gegliederte System, das Erwerbstätige je nach ihrem sozialen Status sowohl bei den Leistungen als auch bei der Finanzierung ohne hinreichenden sachlichen Grund ungleich behandelt, muss durch ein demokratisches System ersetzt werden, in dem gleiche soziale Tatbestände gleich behandelt werden.
2. Das traditionelle Äquivalenzprinzip muss durch ein starkes Element der solidarischen Umverteilung ergänzt werden.

EIN LÖSUNGSVORSCHLAG: ZWEISTUFIGES ALTERSSICHERUNGSSYSTEM

Es gibt verschiedene Wege, diese Ziele zu erreichen (vgl. Meinhardt/Grabka 2009; Familienbund der Katholiken 2014; Ebert 2018). Hier soll exemplarisch das Modell eines zweistufigen Alterssicherungssystems vorgestellt werden:

1. Es wird eine Basisrente für die gesamte dauerhaft aufenthaltsberechtigte Bevölkerung ab der Altersgrenze oder bei Erwerbsminderung eingeführt, die das Existenzminimum abdeckt. Wird dieses mit der statistischen Armutsschwelle gleichgesetzt, so ergäben sich 2017 für Alleinstehende rund 913 Euro und für Zweipersonenhaushalte 1.370 Euro monatlich, jeweils zuzüglich des Kranken- und Pflegeversicherungsbeitrags.
2. Der Anspruch auf Basisrente ist unabhängig vom früheren beruflichen Status und von weiteren versicherungsrechtlichen Voraussetzungen; er wird auch nicht an Einkommens- und Vermögensanrechnung geknüpft. Entsprechend dem im internationalen Sozialrecht üblichen Territorialprinzip ist die Basisrente unabhängig von der Staatsbürgerschaft, wird jedoch nach Maßgabe der vor Rentenbeginn in Deutschland verbrachten Wohnsitzzeit ausgezahlt.
3. Diese Basisrente ist keine Mindestrente, sondern ein Sockel, der auf jeden Fall und unabhängig von etwaigen weiteren Ansprüchen gezahlt wird. Das Problem aller Mindestrentenmodelle, dass sich im Bereich niedriger Renten die Zahlung zusätzlicher Beiträge nicht lohnt, wird dadurch vermieden.
4. Die Basisrenten werden durch einen prozentualen Wertschöpfungsbeitrag finanziert, der auf alle Einkommen unabhängig von der Art und Quelle und ohne Beitragsbemessungs- und Geringfügigkeitsgrenze (also auf das

gesamte BIP oder das gesamte Volkseinkommen) erhoben wird. Somit werden alle natürlichen und juristischen Personen unabhängig von ihrem sozialen Status und von der Art und Höhe ihrer Einkommen herangezogen. Hierfür wäre je nach Ausgestaltung ein Beitragssatz von etwa 6,5 Prozent auf das BIP bzw. 7,5 Prozent auf das Volkseinkommen erforderlich (berechnet für 2017⁹).

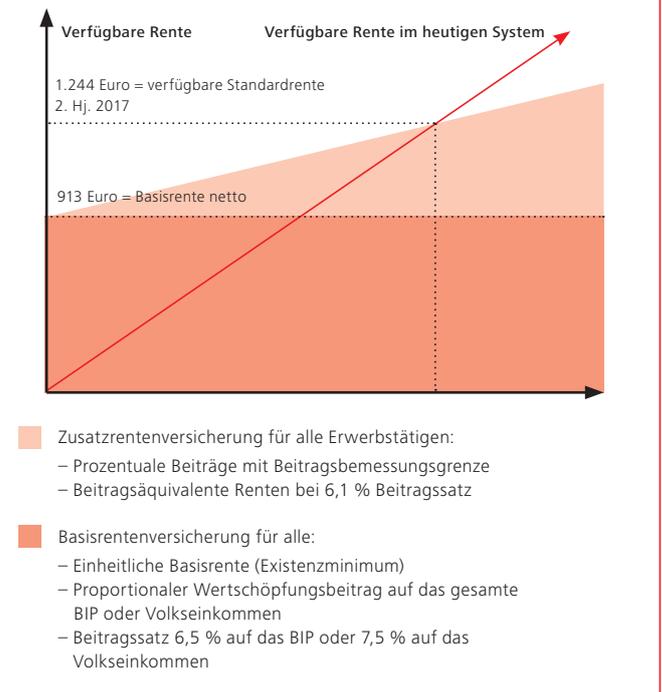
5. Theoretisch könnten die Basisrenten auch aus allgemeinen Steuermitteln finanziert werden. Das wäre aber nicht ratsam, denn nur eine vom Staatshaushalt und der jeweiligen Finanz- und Wirtschaftspolitik unabhängige und zweckgebundene Abgabe kann sichere Alterseinkünfte garantieren.
6. Auf der Basisrente baut eine obligatorische Zusatzrentenversicherung für alle Erwerbstätigen auf; sie muss ohne Ausnahme alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, Beamtinnen und Beamte sowie Selbstständigen umfassen.
7. Die Zusatzrentenversicherung folgt den Strukturprinzipien der heutigen gesetzlichen Rentenversicherung; es werden einkommensbezogene prozentuale Beiträge bis zur Beitragsbemessungsgrenze erhoben, und die Renten werden entsprechend den versicherten Einkommen berechnet.
8. Die Parameter der Zusatzrentenversicherung werden so festgelegt, dass die Zusatzrente nach 45 Beitragsjahren entsprechend dem Durchschnittsverdienst zusammen mit der Basisrente die „Standardrente“ heutigen Rechts erreicht.
9. Die gesamte Beitragsbelastung aus Basisrentenbeitrag plus Zusatzrentenbeitrag würde (fiktiv berechnet für 2017) etwa 12,5 bis 13,5 Prozent betragen. In der Zukunft kämen allerdings die unvermeidbaren demografisch bedingten Beitragserhöhungen hinzu. Auf jeden Fall bliebe die prozentuale Gesamtbelastung deutlich unter derjenigen, die sich im heutigen Rentensystem ergäbe.
10. Die Beamtenversorgung wird in das zweistufige System einbezogen. Für die Beiträge zur Zusatzrentenversicherung erhalten die Beschäftigten einen Bruttoausgleich; für die über die Leistungen des allgemeinen Alterssicherungssystems hinausgehenden Leistungen wird ein Betriebsrentensystem eingerichtet.
11. Die Einführung des zweistufigen Systems erfordert eine längere Übergangszeit. Dabei müssen alle vor der Reform erworbenen Ansprüche in voller Höhe garantiert und bis zum Ende ihrer Laufzeit dynamisiert werden. Das neue Beitragssystem wird in den Anfangsjahrzehnten Überschüsse erbringen, aus denen der Bestandsschutz finanziert werden kann.

Die Funktionsweise eines solchen zweistufigen Systems illustriert die Abbildung 1.

Der entscheidende Vorzug eines solchen zweistufigen Systems besteht darin, dass es sowohl das Problem der wachsenden Beitragsbelastung der Arbeitseinkommen als auch das Problem der Altersarmut gleichzeitig, systematisch und mit einem einheitlichen Ansatz lösen kann.

- Bis zur Höhe des Existenzminimums werden alle Leistungen des heutigen Alterssicherungssystems durch die Basisrente abgedeckt und über den Wertschöpfungsbeitrag auf das gesamte BIP (oder auf das Volkseinkommen) umgelegt. Somit werden die künftigen demografisch bedingten Belastungen auf möglichst breite Schultern verteilt.

Abb. 1
Zweistufiges Rentensystem (fiktive Rechnung für 2017)



- Die Zusatzrentenversicherung muss nur noch denjenigen Teil der Renten finanzieren, der über die Basisrente hinausgeht. Der Beitragssatz kann im Vergleich zur heutigen Rentenversicherung entsprechend gesenkt werden (auf etwas über sechs Prozent, fiktiv berechnet für 2017, zuzüglich der künftigen demografisch bedingten Beitragserhöhungen).
- Demnach werden die Arbeitseinkommen im Vergleich zur heutigen Rentenversicherung deutlich entlastet, obwohl zugleich eine armutsfeste Basisrente für alle ermöglicht wird. Besonders abhängig Beschäftigte mit niedrigen Löhnen werden entlastet, weil der auf ihr Arbeitseinkommen entfallende Wertschöpfungsbeitrag plus Beitrag zur Zusatzrentenversicherung niedriger ist als der heutige Rentenversicherungsbeitrag. Eine vergleichbare Entlastung der niedrigen Einkommen ließe sich durch keine Steuersenkung erreichen.
- Auch wer sehr hohe Einkommen bezieht, bekommt im Alter die Basisrente. Diese Rentenausgaben werden aber durch den Wertschöpfungsbeitrag, der auf diese Einkommen erhoben wird, bei Weitem überkompensiert, sodass diese Personengruppe insgesamt einen deutlichen Nettobeitrag zur Finanzierung des Gesamtsystems leistet.
- Die Basisrente schafft die Grundlage für eine obligatorische Alterssicherung der Selbstständigen. In der heutigen gesetzlichen Rentenversicherung ist hingegen eine Versicherungspflicht der Selbstständigen praktisch nicht machbar, weil die Beitragsbelastung bei niedrigen Einkommen untragbar hoch wäre. Es ist leicht prognostizierbar, dass die von der schwarz-roten Koalition versprochene Versicherungspflicht der Selbstständigen an diesem Punkt scheitern wird.
- Die Basisrente macht komplizierte Hilfskonstruktionen überflüssig, mit denen der bestehenden, vom Äquivalenzprinzip dominierten Rentenversicherung systemfremde Elemente der Mindestsicherung aufgepropft werden sollen, was nicht ohne Widersprüche und willkürliche Grenzziehungen möglich ist.⁹

DIE UMSETZUNG DES KONZEPTEES: CHANCEN UND HINDERNISSE

Die Chancen für eine echte Systemreform sind allerdings auf kurze Sicht gering. Die zentralen Strukturprinzipien des bestehenden Systems (besonders die berufsständische Gliederung und das Äquivalenzprinzip) gelten als selbstverständlich. Sie sind auch Bestandteil des Konsenses der beiden (möglicherweise ehemaligen) Volksparteien und der Tarifvertragsparteien, auf den sich die Rentenpolitik seit Jahrzehnten stützt. Auch die sozialpolitische Fachcommunity in Parlamenten, Bürokratien, Verbänden und der Wissenschaft hat die herkömmlichen Strukturen verinnerlicht und ist nicht bereit, sie infrage zu stellen.

Das Kernproblem besteht also vorerst weniger in der detaillierten Ausgestaltung etwaiger neuer Modelle, sondern darin, den rentenpolitischen Immobilismus zu überwinden und die Diskussion überhaupt erst zu öffnen. Die Formen des sozialpolitischen Diskurses, die sich in der Vergangenheit durchaus als konsensstiftend bewährt haben, wie etwa Sachverständigenkommissionen, werden wohl kaum den lähmenden rentenpolitischen Korporatismus überwinden. Es müssen also neue Wege der politischen Kommunikation gefunden werden. Vielleicht können Mitgliederbeteiligungen in den Parteien oder öffentliche Foren weiterhelfen und die Erfahrungen nutzbar machen, die zum Beispiel bei staatlichen Großprojekten gewonnen wurden (vgl. Birzer 2015; Nanz/ Fritsche 2012).

Autor

Diplomvolkswirt Dr. phil. **Thomas Ebert**, geb. 1941, war Rentenexperte der SPD-Bundestagsfraktion und Abteilungsleiter im Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung. Er arbeitet heute freiberuflich und lebt in Bonn.

Literatur

- Birzer, Markus 2015: So geht Bürgerbeteiligung. Eine Handreichung für die kommunale Praxis, Bonn.
- Ebert, Thomas 2018: Die Zukunft des Generationenvertrages, Bonn.
- Familienbund der Katholiken (Hrsg.) 2014: Solidarisch und gerecht. Das Rentenmodell der katholischen Verbände, 2. Aufl., Berlin et al.
- Meinhardt, Volker; Grabka, Markus 2009: Grundstruktur eines universellen Alterssicherungssystems mit Mindestrente, Diskussionspapier des Gesprächskreises Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Nanz, Patrizia; Fritsche, Miriam 2012: Handbuch Bürgerbeteiligung. Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen, Bonn.

Anmerkungen

- 1** – Gemeint ist im Folgenden das „Sicherungsniveau vor Steuern“ (umgangssprachlich auch „Rentenniveau“) im Sinne der gesetzlichen Definition. Es handelt sich um eine theoretisch konstruierte Maßzahl, die nicht mit dem statistischen Rentenniveau (statistische Durchschnittsrente im Verhältnis zum statistischen Durchschnittslohn) verwechselt werden darf. Infolgedessen ist nicht die absolute Höhe des „Sicherungslevels“ von sozialpolitischer Bedeutung, sondern nur seine Veränderung im Zeitverlauf. Daraus kann abgelesen werden, ob und in welchem Ausmaß die Fähigkeit der Rente, das frühere Arbeitseinkommen zu ersetzen, zu- oder abnimmt.
- 2** – Die angegebenen Zahlenwerte beruhen auf eigenen Simulationsrechnungen des Autors, mit denen Projektionen des Rentenversicherungsberichts 2018 der Bundesregierung (BT-Drs. 19/6240) über das Endjahr 2032 hinaus fortgesetzt wurden. Sie sind nicht als Prognose zu verstehen, sondern nur Illustration für den hypothetischen Fall, dass die heutigen Rahmenbedingungen des Rentensystems unverändert bleiben.
- 3** – Begründung zum Entwurf des „RV-Altersgrenzenanpassungsgesetzes“ vom 12.12.2006 (BT-Drs. 16/3794, S. 57). Der Entlastungseffekt war allerdings auch deshalb so gering, weil die Einsparungen zur Hälfte wieder für die Einführung der abschlagsfreien „Altersrente für besonders langjährig Versicherte“ verausgabt wurden.
- 4** – Ohne knappschaftliche Rentenversicherung; der Beitragssatz beträgt dort 24,8 Prozent, was aber gesamtwirtschaftlich nicht ins Gewicht fällt.
- 5** – Sozialbudget 2017, Tabelle III-2; dabei wurden die im Sozialbudget 2017 nicht nachgewiesenen Nettoausgaben der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung hinzugerechnet.
- 6** – Statistisches Bundesamt, Fachserie 8 Reihe 1.4 (2018).
- 7** – Statistisches Bundesamt, Fachserie 1 Reihe 1.3 (2017). Der Anteil der Personen ab 65 Jahren an der Gesamtbevölkerung betrug im gleichen Jahr 21,4 Prozent.
- 8** – Fiktive Rechnung für den hypothetischen Fall, dass das zweistufige System sich zu diesem Zeitpunkt bereits im „Beharrungszustand“ befunden hätte.
- 9** – Siehe hierzu das Modell der „Grundrente“ des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales sowie die Vorschläge der Grünen (BT-Drs. 17/7371) und der Linken (BT-Drs. 18/10471).

Impressum

© 2019

Friedrich-Ebert-Stiftung

Herausgeberin: Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik
Godesberger Allee 149, 53175 Bonn
Fax 0228 883 9205, www.fes.de/wiso

Für diese Publikation ist in der FES verantwortlich:
Severin Schmidt, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik.
Bestellungen/Kontakt: wiso-news@fes.de

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.
Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

ISBN: 978-3-96250-380-2