

KammerPosition

Alterssicherung – Für eine starke gesetzliche Rente

1/2017

Zusammenfassung:

Eine wirksame und verlässliche Lebensstandardsicherung und Armutsvermeidung im Alter und bei Erwerbsminderung kann für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Regel nicht durch Erwerbsarbeit, Ersparnisse oder private Versicherungen gewährleistet werden. Notwendig und historisch bewährt ist stattdessen eine starke öffentliche Absicherung durch ein soziales Sicherungssystem, das auch eine wirtschaftliche Abkopplung der Rentnerinnen und Rentner vom Rest der Bevölkerung zuverlässig verhindert. Obwohl die gesetzliche Rentenversicherung (GRV) in Deutschland jedenfalls für die Beschäftigten diesen Zweck erfüllt, erfährt sie seit den 2000er Jahren erhebliche Einschnitte. Seither wird die Notwendigkeit eines Rückbaus des umlagefinanzierten Systems postuliert, das angeblich wegen des demografischen Wandels nicht mehr länger tragfähig sei. Als – tatsächlich aber nur rudimentärer – Ersatz für die in der Sozialversicherung aufgerissenen Lücken sollen freiwillige, aber staatlich geförderte private und betriebliche Altersvorsorge dienen. Allerdings ist das „Mehrsäulensystem“ einer umfassenden gesetzlichen Rentenversicherung in vielerlei Hinsicht unterlegen: Private und betriebliche Vorsorge weisen nach wie vor einen unzureichenden Deckungsgrad auf, bieten häufig nur geringe Leistungshöhen und sichern insbesondere Erwerbsminderung oft nicht hinreichend ab. Darüber hinaus sind ihre Verwaltungskosten erheblich höher als die der „schlanken“ GRV, die außerdem zum systematischen sozialen Ausgleich fähig ist. Verlierer der „neuen Alterssicherungspolitik“ sind damit nicht nur die heutigen Rentner, sondern gerade auch die heutigen Beitragszahler, die für insgesamt deutlich höhere Beiträge an soziale und private Versicherungen zukünftig in Umfang und Höhe geringere Leistungen zu erwarten haben. Gewinner der faktischen Abkehr von der paritätischen Finanzierung einer starken Alterssicherung sind eben nicht die Jüngeren, sondern die Arbeitgeber, die einen immer kleineren Anteil der Gesamtkosten tragen müssen.

Die Arbeitnehmerkammer Bremen setzt sich zur Korrektur dieser grundsätzlichen Fehlentwicklung für die Erneuerung eines gerecht finanzierten und leistungsfähigen Rentenversicherungssystems ein, das heute und in Zukunft höhere Renten zu geringeren Kosten gewährleistet.

Unsere Forderungen im Überblick:

- ▶ Grundsätzliche Stärkung der GRV statt Ausweitung der Förderung alternativer Vorsorge auf Kosten der Sozialversicherung
- ▶ Anhebung des Nettorentenniveaus vor Steuern auf mindestens 50 %, anschließend dauerhafte Stabilisierung durch Änderung der Rentenanpassungsformel
- ▶ Verbesserungen bei Erwerbsminderungsrenten: Ausweitung von Zurechnungszeiten bis zur Regelaltersgrenze und Abschaffung von Abschlägen
- ▶ Dauerhafte Fortführung der Rente nach Mindestentgeltpunkten

- ▶ Bessere Rentenanwartschaften auch bei Arbeitslosigkeit
- ▶ Anrechnungsfreibeträge in der Grundsicherung im Alter, insbesondere auch für gesetzliche Renten – Vorsorge muss sich immer lohnen
- ▶ Erwerbstätigenversicherung durch umfangreiche Einbeziehung von Selbstständigen
- ▶ Schaffung sozialer Altersübergänge
- ▶ Abschaffung der "Zwangsverrentung" bei ALG II-Bezug
- ▶ Verlässliche Leistungen auch bei betrieblichen und privaten Renten

Der Lebensunterhalt kann von einer einzelnen Person in der Regel nicht dauerhaft durch eigene Arbeit bestritten werden, denn Alter oder sogar frühzeitige Invalidität stehen einer menschenwürdigen Erwerbstätigkeit bis zum Tode in fast allen Fällen entgegen. Weil auch eigene Ersparnisse keine echte Sicherheit bieten können, bedarf es einer Versicherung, die auf dem privaten Markt häufig aber nicht in wirksamer und finanzierbarer Form angeboten oder nachgefragt wird.

Erforderlich ist deshalb eine starke öffentliche, obligatorische und solidarische Absicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, die zuverlässigen Schutz für alle Erwerbspersonen bietet. Der Ruhestand als Phase des Nicht-mehr-arbeiten-Müssens und Erwerbsminderungsrenten für den Fall des vorzeitigen Nicht-mehr-arbeiten-Könnens sind in einem hoch entwickelten Land wie Deutschland sozialpolitische Notwendigkeiten und schützenswerte Errungenschaften – schließlich hat gerade die dazu geschaffene gesetzliche Rentenversicherung (GRV) ihren Wert in den vergangenen Jahrzehnten immer wieder aufs Neue bewiesen.

Für die Arbeitnehmerkammer ergeben sich aus dieser grundsätzlichen Auffassung zentrale Anforderungen an die Risikoabsicherung, die durch sozialpolitische Maßnahmen sicher gestellt werden müssen:

- ▶ Erstens gilt es, eine gerechte und stabile Finanzierung zu gewährleisten, die Alterssicherung zu einem Projekt der ganzen Gesellschaft macht und Solidarität stiftet. Dazu bedarf es einkommensbezogener, paritätisch von Erwerbstätigen und Unternehmern getragener und aus Steuergeldern ergänzter Beiträge, aus denen die laufenden Renten bestritten werden. Folge einer solchen Grundsatzentscheidung ist ein System, das nicht auf volatiler Kapitaldeckung, sondern auf zuverlässiger Umlagefinanzierung beruht.
- ▶ Zweitens ist das Sicherungssystem effizient zu gestalten und auch deshalb nicht über kostenträchtige Privatversicherungen mit hohen, häufig intransparenten Verwaltungskosten zu organisieren, sondern als sparsame Sozialversicherung.
- ▶ Drittens muss im Alter und bei Erwerbsminderung eine umfassende Absicherung der Höhe nach garantiert werden: Notwendig ist nicht etwa eine bloße Mindestsicherung, sondern ein auskömmliches Rentenniveau, das den erworbenen Lebensstandard weitgehend wahrt und damit auch Armut strukturell verhindert.
- ▶ Viertens ist eine umfassende Absicherung auch der Breite nach sicherzustellen, also ein möglichst lückenloser Versichertenkreis: Erwerbspersonen dürfen nicht schon deswegen „durch das Netz fallen“, weil sie überhaupt nicht vom Pflichtversicherungssystem erfasst sind.
- ▶ Fünftens muss das System seine Ziele Lebensstandardsicherung und Armutsvermeidung nicht nur zu einem bestimmten Zeitpunkt erreichen – also zum Beispiel

beim Renteneintritt –, sondern während der gesamten, üblicherweise jahrzehntelangen Bezugszeit. Um eine allmähliche Abkopplung der Rentenbezieher von der Lohn- und Preisentwicklung zu verhindern, bedarf es einer regelmäßigen Anpassung von Leistungen („Dynamisierung“). Nur so kann soziale Teilhabe nachhaltig gewährleistet werden.

- ▶ Sechstens dürfen angemessene Renten nicht durch hohe explizite oder implizite Zugangshürden faktisch unerreichbar gemacht werden. Notwendig sind soziale Altersübergänge und ein fairer Ausgleich bei unverschuldeter Invalidität, damit die Versicherten „im Fall des Falles“ tatsächlich Leistungen in Anspruch nehmen können.

Während sich das deutsche System der Alterssicherung in der nach der Rentenreform 1957 aufgebauten Form in diesen Punkten jahrzehntelang ganz überwiegend bewährt hatte, bewegt es sich seit einigen Jahren in die falsche Richtung und wird dabei nicht an neue Herausforderungen angepasst. Im Folgenden schließen sich einer kritischen Auseinandersetzung mit diesen Defiziten und Fehlentwicklungen die konkreten Forderungen der Arbeitnehmerkammer an: Was ist zu tun, um gute Alterssicherung langfristig zu gewährleisten?

Rückblick: Woher kommen wir, wo stehen wir?

Zuverlässiger Stuserhalt

Die „große Rentenreform von 1957“ bewirkte einen grundsätzlichen Wandel des Alterssicherungssystems, das in der Nachkriegszeit mit verbreiteter Altersarmut und zunehmender Abkopplung der Rentner vom wachsenden gesellschaftlichen Wohlstand konfrontiert war. Um rasch ein angemessenes Leistungsniveau und ein kontinuierliches „Schritthalten“ der Renten mit den Löhnen zu gewährleisten, wagte man einen radikalen Bruch: Das bisherige, grundsätzlich kapitalgedeckte Rentensystem, das mit einem recht geringen Niveau und Sockelbeträgen auf einen bloßen Zuschuss zum Lebensunterhalt ausgerichtet war (aber häufig schon an der effektiven Armutsvermeidung scheiterte), wurde durch eine umlagefinanzierte Rentenversicherung mit regelmäßigen Anpassungen anhand der Lohnsteigerung ersetzt.¹ Tatsächlich ging Altersarmut in der Folge drastisch zurück, und gleichzeitig stieg das „Nettorentenniveau vor Steuern“ (NvS) auf über 50 Prozent, wo es sich bis zu den Einschnitten der letzten Jahre annähernd stabilisierte. Nach allgemeiner Auffassung konnte die gesetzliche Rentenversicherung damit nach jahrzehntelanger Beschäftigung tatsächlich den im Erwerbsleben erreichten Lebensstandard weitgehend sichern. Betriebliche und private Renten galten in diesem System gerade nicht als notwendiger Bestandteil der Alterssiche-

¹ Für eine überblicksartige Darstellung der Rentenpolitik in den letzten Jahrzehnten siehe etwa Schmähl, Winfried 2012: Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft der gesetzlichen Rentenversicherung: Verhinderung von Armut im Alter?, in: Butterwegge, Christoph/Bosbach, Gerd/Birkwald, Matthias G. (Hrsg.): Armut im Alter. Probleme und Perspektiven der sozialen Sicherung, Frankfurt a. M./New York, S. 42-64.

rung und wurden eher zur Mitarbeiterbindung und -belohnung bzw. zur freiwilligen Aufstockung einer bereits auskömmlichen Rente genutzt. Sie fanden damit in Deutschland anders als in Ländern mit weniger leistungsfähigen öffentlichen Rentensystemen historisch nur lückenhafte Verbreitung. Diese Tendenz wird auch heute im scheinbaren „Mehrsäulenmodell“ der neuen Alterssicherungspolitik noch sehr deutlich. Neben der Verdrängung von Zusatzvorsorge durch eine schon für sich leistungsstarke GRV wies das neue Modell auch am unteren Ende (allerdings nur vermeintliche) Lücken auf, denn anders als zuvor verzichtete man auf einen ausdrücklichen Schutz vor Altersarmut durch Garantiebeträge – Renten wurden fortan streng anhand der verbeitragten Einkommen berechnet. Tatsächlich war dieses Prinzip der Rente als „Spiegel des Erwerbslebens“ jedoch in der Regel nicht nachteilig oder gar armutsauslösend, sondern im Gegenteil strukturell armutsvermeidend: Ein hohes Rentenniveau, verbreitet „gute“ Erwerbskarrieren (nämlich in Vollzeit mit bestenfalls vereinzelt kurzen Unterbrechungen und hohen, tarifvertraglich abgesicherten Löhnen) und die weitgehende Orientierung der Bevölkerung am vom Sozialversicherungs- und Steuersystem implizit vorgegebenen konservativen Modell des „männlichen Familienernähers“ sorgten dafür, dass die früher verbreitete Altersarmut spätestens in den 1980er Jahren kaum noch Relevanz besaß.² Für die wenigen Fälle, die trotz des drastisch verbesserten Leistungsniveaus durch das Netz der primären Sicherungssysteme fielen, stand seitdem zur Armutsvermeidung allerdings nur noch die herkömmliche Sozialhilfe mit umfassendem Rückgriff auf Einkommen und Vermögen zur Verfügung. Für Personen mit problematischen Erwerbsverläufen wirkte sich die massive Stärkung des Äquivalenzprinzips folglich nachteilig aus, und durch die (wenngleich zwischenzeitlich etwas abgeschwächte) rigorose Anrechnungsregelung war und ist ein verschämter Verzicht auf die randständige Fürsorgeleistung unter Senioren mit geringen Einkünften durchaus verbreitet.

Auf dem Weg ins Nirgendwo

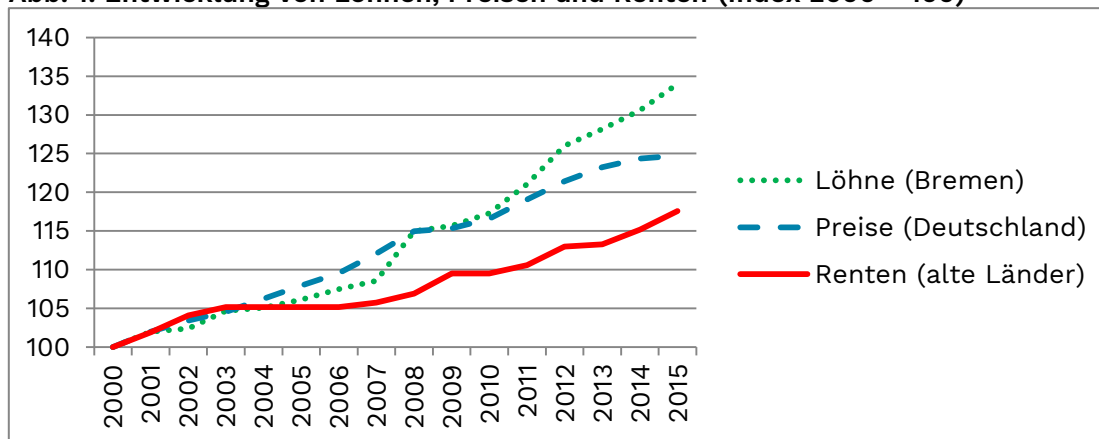
Trotz einzelner Defizite gelang es der „traditionellen“ umlagefinanzierten Rentenversicherung bis in die 1990er Jahre hinein, dem allergrößten Teil der Rentenbezieher anhaltend lebensstandardsichernde Leistungen zu weithin akzeptierten Kosten bereitzustellen. Bestärkt von einem gerade auf internationaler Ebene prominenten Diskurs „pro Kapitaldeckung“ wurde die bewährte GRV in der Nachwendezeit allerdings zunehmend als Problem aufgefasst: Angesichts des demografischen Wandels sei sie nicht mehr nachhaltig finanzierbar und müsse in Richtung eines „Mehrsäulenmodells“ umgebaut werden, in dem eine nur noch basissichernde umlagefinanzierte GRV in erheblichem Maße durch kapitalgedeckte private und betriebliche Vorsorge ergänzt würde. Tatsächlich kam es zu weitreichenden Reformen, und Kern dieses Wandels von Renten- zu Alterssicherungspolitik war die Senkung des GRV-Leistungsniveaus, die über sogenannte Dämpfungsfaktoren automatisiert abläuft und weiter voranschreitet.

Erhöhungen des Rentenbeitragssatzes, eine (unterstellte) Ausweitung privater Vorsorge und eine „Verschlechterung“ der Rentner-Beitragszahler-Relation wirken nunmehr unmittelbar

² Siehe Gebhardt, Karen/Thiede, Reinhold 1997: Armut im Alter: Gestern, heute ... und morgen?, in: Die Angestelltenversicherung, Bd. 44, Nr. 11, S. 550-557.

niveausenkend. Renten steigen zwar weiterhin leicht an oder bleiben mindestens konstant – eine nominale Kürzung ist rechtlich ausgeschlossen – bleiben durch die Faktoren in der Rentenanpassungsformel dabei aber in aller Regel hinter den Löhnen zurück. Alleine seit 2004 kam es so zu einem Rückgang des Rentenniveaus von 53 auf gegenwärtig nur noch 48 Prozent, und nach aktuellen Modellrechnungen des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) ist ohne korrigierende Eingriffe des Gesetzgebers bis 2045 ein weiterer Rückgang auf lediglich 41,7 Prozent zu erwarten. Eine schon heute rudimentäre Lebensstandardsicherung nur durch die GRV – 45 Beitragsjahre zum Durchschnittsverdienst von aktuell knapp €3.100 führen im ersten Halbjahr 2017 zu einer Bruttorente von nur €1.370,25 – wäre damit nicht mehr möglich. Problematisch ist die regelmäßige Dämpfung der Rentenanpassungen dabei nicht nur für die Höhe der erstmaligen Renten, sondern gerade auch für die Rentner im Bezug. Sie werden von der Wohlstandsentwicklung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer abgehängt, die ohnehin häufig bereits hinter der allgemeinen Wirtschaftsentwicklung zurückbleibt. Darüber hinaus ist für Ruheständler sogar der Kaufkraftverlust prekär, weil die Rentenanpassungen oft nicht einmal die Preissteigerung ausgleichen können. Das Ausmaß der Abkopplung in den vergangenen Jahren wird durch die folgende Grafik unmittelbar verdeutlicht:

Abb. 1: Entwicklung von Löhnen, Preisen und Renten (Index 2000 = 100)



Während die Löhne und Gehälter der Arbeitnehmer in Bremen seit der Jahrtausendwende durchschnittlich um ein Drittel zunahmen und damit den gleichzeitigen Preisanstieg um etwa 25 Prozent mehr als wettmachen konnten – die Beschäftigten im Land haben also im Mittel reale Einkommensgewinne erzielen können – wurden die westdeutschen Renten nur um etwa ein Sechstel angepasst. Rentner haben damit erheblich an Kaufkraft eingebüßt und sind noch drastischer hinter die Arbeitnehmer zurückgefallen – von einer nachhaltigen Sicherung des relativen Lebensstandards durch die gesetzliche Rente kann für sie keine Rede mehr sein.

Um das mit dem Argument der mangelnden Finanzierbarkeit bewusst aufgerissene „Leistungsloch“ in der GRV zu stopfen, wurde und wird die Förderung freiwilliger privater und betrieblicher Zusatzvorsorge durch Zulagen, Steuervergünstigungen und teilweise

Sozialversicherungsfreiheit der Beiträge zur „Zusatzvorsorge“ (besser: Ausgleichsvorsorge) ausgebaut. Gleichwohl ist es bis heute nicht zu einem effektiven Ersatz für die erheblichen Lücken in der gesetzlichen Rentenversicherung gekommen, und kann dieser auch für die Zukunft kaum angenommen werden. So werden die explizit für den Lückenschluss konzipierten „Riester-Verträge“ nur von einer Minderheit der Berechtigten bespart – nur etwa jeder dritte Beschäftigte „riestert“ tatsächlich – und dies häufig auch nicht in der maximal förderfähigen Höhe von vier Prozent des beitragspflichtigen Vorjahreseinkommens (höchstens €2.100 pro Jahr). Selbst bei einer unrealistischen flächendeckenden Verbreitung der Riester-Vorsorge, die letztlich nur durch eine Vorsorgepflicht gewährleistet werden könnte, bliebe das Problem des geringen Leistungsniveaus, der mangelhaften Dynamisierung – sie ist nicht vorgeschrieben und unter den Vorsorgeverträgen tatsächlich kaum verbreitet – und eines klaren Fokus auf Alterssicherung, durch den der Schutz bei Erwerbsminderung und für Hinterbliebene lückenhaft bleibt.³ Insgesamt ist festzustellen: Statt ein hinreichendes Leistungsniveau effektiv zu gewährleisten, wie dies mit der Pflichtversicherung im Umlageverfahren jahrzehntelang zuverlässig gelang, lässt die heutige Alterssicherungspolitik den Einzelnen mit der Absicherung weitgehend allein und geht dabei von unrealistischen Annahmen aus. Exemplarisch zeigt sich dies in der sogar im Sozialgesetzbuch festgeschriebenen Vermutung, die Versicherten wüssten insgesamt um die sich zunächst ergebende Ersparnis durch den schrittweisen Umstieg auf die nachgelagerte Rentenbesteuerung und nutzten diese für den Aufbau einer ergänzenden „Privat-Rente“, um ihr Gesamteinkommen im Alter zu steigern.

Wie die private Vorsorge ist auch die betriebliche Altersversorgung (bAV) keineswegs flächendeckend verbreitet: Ihre Abdeckung unter den Beschäftigten ist trotz der deutlichen Einschnitte in die GRV seit 2001 lediglich von knapp 50 auf zuletzt 57 Prozent gestiegen und dabei zwischenzeitlich sogar wieder leicht zurückgegangen. Dabei hat sie ihre traditionelle Ungleichverteilung grundsätzlich beibehalten: Auch heute können Beschäftigte in Hochlohnbranchen erheblich häufiger Betriebsrenten erwarten (81 Prozent im Kredit- und Versicherungsgewerbe gegenüber 20 Prozent im Gastgewerbe), und es gibt weiterhin einen geradezu linearen Zusammenhang zwischen Betriebsgröße und bAV-Verbreitung: Während nur 28 Prozent der Arbeitnehmer in Kleinstunternehmen (unter zehn Beschäftigte) über einen solchen Anspruch verfügen, sind es in Betrieben mit mehr als 1.000 Beschäftigten über 80 Prozent. Zum Problem der unzureichenden Verbreitung kommt hinzu, dass betriebliche Altersversorgung dann, wenn sie auch auf Kosten der Arbeitnehmer durchgeführt wird,⁴ sogar unmittelbar die Lücken aufreißt, die sie zu schließen vorgibt: Betreiben Beschäftigte nämlich die sogenannte „Entgeltumwandlung“, so wird ein Teil ihres Brutto-

³ Zu den strukturellen Defiziten der Kapitaldeckung im Mehrsäulenmodell – insbesondere mit Blick auf den Niveauerhalt im Bezug – siehe Schäfer, Ingo 2015: Die Illusion von der Lebensstandardsicherung. Eine Analyse der Leistungsfähigkeit des ‚Drei-Säulen-Modells‘, Schriftenreihe der Arbeitnehmerkammer Bremen, Nr. 1/2015, Bremen.

⁴ Dies ist zunehmend der Fall – nur noch in jedem vierten Betrieb mit bAV wird diese ausschließlich vom Arbeitgeber finanziert, in ebenfalls jedem vierten hingegen bereits vollständig von den Beschäftigten selbst.

einkommens vom Arbeitgeber für den Aufbau einer kapitalgedeckten Betriebsrente verwendet. Somit entfallen anteilig Beiträge zur Sozialversicherung, was die verlässliche gesetzliche Rente für den Einzelnen und für alle weiter schmälert. Diese Form der „Vorsorge“ ist für den Arbeitnehmer letztlich bestenfalls ein Nullsummenspiel und Gewinner ist allein der Unternehmer, der bisher nicht zur Weitergabe seines eingesparten Beitragsanteils verpflichtet ist.

Neben grundlegenden Strukturveränderungen kam es in den vergangenen drei Jahrzehnten auch zu Veränderungen an wichtigen Stellschrauben innerhalb des Systems, die die sozialpolitische Problemlösung weiter erschweren. Zu ihnen zählen etwa Maßnahmen, um den als problematisch empfundenen – aber historisch keineswegs neuen – Anstieg des Rentnerquotienten zu begrenzen. Prominentestes Beispiel ist die Anhebung der Regelaltersgrenze von 65 auf 67 Jahre (schrittweise bis 2031), der aber eine Reihe spezifischer Reformen zur Abschaffung frühzeitiger Erwerbsausstiege durch alternative Rentenformen (etwa für Frauen und Arbeitslose) oder arbeitsmarktpolitische Maßnahmen vorangingen. Auch Maßnahmen des sozialpolitischen Ausgleichs, auf die man trotz der grundsätzlichen Umstellung auf strenge Beitrags-Leistungs-Äquivalenz nicht vollends verzichtete, erfuhren eine erhebliche Anpassung: Wurde zuvor eher ein Ausgleich für problematische Phasen gewährt (etwa durch die Aufwertung von Zeiten der Niedriglohnbeschäftigung und Arbeitslosigkeit) steht nunmehr die Belohnung erwünschter Tätigkeiten im Mittelpunkt von Reformpolitik und -diskussion. Beispiele dafür sind die Kindererziehungszeiten, Rentenerhöhungen für privat erbrachte Pflegeleistungen und selektive Rentenverbesserungen nur aufgrund langjähriger Beschäftigung, wie sie etwa mit der im Koalitionsvertrag 2013 vorgesehenen „solidarischen Lebensleistungsrente“ eingeführt würden.⁵

Angesichts der insgesamt inkonsequenten Reformpolitik der vergangenen Jahrzehnte befindet sich das deutsche Alterssicherungssystem hinsichtlich seiner Zielsetzung und Leistungsfähigkeit heute gewissermaßen im Nirgendwo: Einerseits soll und kann es den Lebensstandard nicht mehr nachhaltig sichern, auch wenn Veröffentlichungen der Bundesregierung in überaus optimistischer Addition vermeintlich erreichbarer Leistungen aus der gesetzlichen Rente, der „Riester-Rente“ und der „Privat-Rente“ ein in den kommenden Jahren sogar leicht steigendes Gesamtversorgungsniveau unterstellen.⁶ Andererseits wurde das System aber auch nicht – was zu begrüßen ist – auf das Ziel einer bloßen Armutsvermeidung ausgerichtet. Ein klares, mit effektiven Mechanismen unterlegtes Leistungsversprechen ist für seine Wirksamkeit und Akzeptanz allerdings unbedingt erforderlich. Die

⁵ Zum Schwenk von Kompensation zu Honorierung siehe auch Brettschneider, Antonio 2012: Legitimitätsprobleme der „Basissicherung“. Die deutsche Alterssicherungspolitik nach dem Paradigmenwechsel, in: Zeitschrift für Sozialreform, Bd. 58, Nr. 2, S. 154f.

⁶ Dass aber keinesfalls von einer umfassenden Riester-Vorsorge auszugehen ist und auch eine aus der wachsenden Steuerersparnis angesparte „Privat-Rente“ kaum als allgemein verbreiteter Bestandteil der Altersvorsorge betrachtet werden kann, wird sogar vom Sozialbeirat kritisch hervorgehoben (siehe Sozialbeirat 2016: Gutachten des Sozialbeirats zum Rentenversicherungsbericht 2016 und zum Alterssicherungsbericht 2016, Berlin, S. 6).

Arbeitnehmerkammer fordert deshalb eine grundsätzliche Abkehr von der bislang und auch absehbar erfolglosen Alterssicherungspolitik seit der Jahrtausendwende und die Rückkehr zu einer starken gesetzlichen Rentenversicherung. Zur Anpassung an aktuelle Herausforderungen in Arbeitswelt und Gesellschaft – zu nennen sind etwa der Bedeutungsgewinn atypischer Erwerbsverläufe und der wachsende Anteil Alleinstehender – muss diese dabei sinnvoll weiterentwickelt werden.

Alterssicherungspolitische Forderungen: Wohin soll es gehen?

Starke GRV – das bessere Modell

Bereits aus dem Ziel einer vorteilhaften Finanzierung und Organisation der Alterssicherung ergibt sich die Notwendigkeit eines effizienten umlagefinanzierten Systems. Gerade in den vergangenen Jahren haben sich die strukturellen Vorteile einer umlagefinanzierten Sozialversicherung gegenüber kapitalgedeckten Produkten des privaten Versicherungsmarktes sehr deutlich gezeigt: Die GRV erreicht dank ihrer schlanken Strukturen und fehlender Gewinnabsichten einen Verwaltungskostenanteil von nicht einmal 1,5 Prozent, während private Anbieter (etwa im Bereich der Riester-Vorsorge) häufig weit mehr als ein Zehntel der Beiträge für ihre internen Strukturen und Prozesse einbehalten. Noch wichtiger ist, dass die GRV gerade nicht von Schwankungen des Kapitalmarktes abhängig ist und dank der fehlenden „Ansparerfordernis“ rasch auf neue soziale Herausforderungen reagieren kann. Sie kombiniert also auf äußerst vorteilhafte Weise Stabilität mit Flexibilität. Aufwendungen für eine kapitalgedeckte Vorsorge können nach unserer Auffassung für Arbeitnehmer nur dann akzeptabel sein, wenn sie der freiwilligen Absicherung über den bewährten lebensstandardsichernden Leistungskatalog der GRV hinaus dienen, also nicht bloß für eine Schließung aufgerissener Lücken erforderlich sind. In diesem Sinne sollte auch die staatliche Unterstützung der statussichernden Altersvorsorge in erster Linie an der gesetzlichen Rentenversicherung ansetzen. Aus Gründen des Vertrauensschutzes sind bestehende Förderansprüche in weiteren Sicherungssystemen selbstverständlich aufrechtzuerhalten – also beispielsweise Zulagen zu bereits abgeschlossenen Riester-Verträgen. Zusätzliche Zuwendungen für die Alterssicherung wären allerdings besser zur Erhöhung der Bundeszuschüsse zur GRV einzusetzen, um gesamtgesellschaftliche Aufgaben durch eine breite Lastenverteilung angemessen zu finanzieren. Darüber hinaus sollten Anreize drastisch reduziert werden, kapitalgedeckte Vorsorge auf unmittelbare Kosten der umlagefinanzierten Rentenversicherung zu betreiben, wie dies schon heute in nicht geringem Umfang durch die sozialabgabenfreie Entgeltumwandlung geschieht. Eine nochmalige Ausweitung dieses Instruments wäre jedenfalls der falsche Weg, würde er doch letztlich zu „Kannibalisierungseffekten“ führen.

Angemessene Renten gerecht finanzieren

Zur Stärkung der Rolle der GRV ist das Rentenniveau wieder anzuheben und anschließend zu stabilisieren. Ein gesetzliches Nettorentenniveau vor Steuern von teils deutlich über 50 Prozent hat sich, wie oben gezeigt, zur Sicherung des Lebensstandards und – gewissermaßen nebenbei – zur weitgehenden Armutsvermeidung grundsätzlich bewährt. Notwendig ist darum zunächst die gezielte schrittweise Anhebung des aktuellen Rentenwerts zur erneuten Erreichung eines Mindestniveaus von 50 Prozent, also auf gegenwärtig knapp €32.

Ergänzend bedarf es einer Änderung der Rentenanpassungsformel, um eine erneute Abkoppelung der Rentner von Lohn- und Preisanstiegen zu verhindern. Dass unterschiedliche Rentenniveaus ganz erhebliche Auswirkungen auf konkrete Rentenhöhen und die Fähigkeit des Systems haben, auch bei lückenhaften Erwerbskarrieren noch auskömmliche Leistungen bereitzustellen, macht die folgende Übersicht unmittelbar deutlich:

Tab. 1: Modellrenten in heutigen Werten nach Durchschnittsentgelt, Beitragsjahren und Rentenniveau (Zahlbeträge in Euro)

Bruttoverdienst (2015)	Jahre	Nettorentenniveau vor Steuern				
		43 %	46 %	48 %	50 %	53 %
Rentenversicherung (alte Länder): €35.363 (Jahr)/ €2.947 (Monat)	45	1093,10	1169,37	1220,21	1271,05	1347,31
	40	971,65	1039,44	1084,63	1129,82	1197,61
	35	850,19	909,51	949,05	988,59	1047,91
Verarbeitendes Gewerbe, Vollzeit (Bremen): €58.788 (Jahr)/ €4.899 (Monat)	45	1817,19	1943,97	2028,49	2113,01	2239,79
	40	1615,28	1727,97	1803,10	1878,23	1990,93
	35	1413,37	1511,98	1577,72	1643,45	1742,06
Gastgewerbe, Vollzeit (Bremen): €25.155 (Jahr)/ €2.096 (Monat)	45	777,56	831,81	867,98	904,14	958,39
	40	691,17	739,39	771,54	803,68	851,90
	35	604,77	646,97	675,09	703,22	745,42

Quellen: Statistisches Landesamt Bremen; eigene Berechnungen

Sie zeigt für durchschnittlich Rentenversicherte in Westdeutschland sowie für Vollzeitbeschäftigte im verarbeitenden und im Gastgewerbe in Bremen, welche Rente ihnen nach 35, 40 oder 45 Beitragsjahren bei verschiedenen Rentenniveaus nach heutigen Werten ausbezahlt würde (gegebenenfalls sind darauf noch Steuern zu entrichten). Dabei liegt das Niveau aktuell bei 48 und lag vor der Jahrtausendwende teils deutlich über 53 Prozent. Nach den Vorgaben des Sozialgesetzbuchs soll der Wert bis 2020 nicht unter 46, bis 2030 nicht unter 43 Prozent sinken. Die Arbeitnehmerkammer fordert hingegen die Rückkehr zu einem Rentenniveau von dauerhaft mindestens 50 Prozent. Offensichtlich würde ein solches Leistungsniveau insbesondere im Vergleich zum ansonsten drohenden Rückgang eine erhebliche Verbesserung für die Versicherten darstellen und könnte dabei mit vergleichsweise moderaten Beitragssatzsteigerungen erreicht werden. Schon bei einer ansonsten strukturkonservativen Reform – also einer bloßen Anhebung des GRV-Niveaus – wäre es nach Berechnungen des BMAS⁷ auch im Jahr 2045 noch möglich, mit einem Beitragssatz von 27,9 Prozent ein NvS von 50 Prozent zu gewährleisten; alternativ würde ein Beitrag von 23,6 Prozent nur noch ein NvS von 41,7 Prozent sicherstellen. Weitere Simulationsstudien machen deutlich, dass die Zusatzkosten aufgrund des weiter steigenden Rentneranteils durch eine (ohnehin überfällige) Weiterentwicklung der GRV in erheblichem Maße begrenzt werden können. So kommen etwa Ehrentraut und Moog zu dem Schluss, dass Aufbau und Nutzung einer zeitweiligen „Demografiereserve“, eine „Umkehrung“ der sogenannten „Riester-Treppe“ (also faktisch der befristete Einbau eines Rentenerhöhungsfaktors in die Anpassungsformel), die

⁷ Siehe Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) 2016: Das Gesamtkonzept zur Alterssicherung. Das Konzept im Detail, Berlin, S. 54ff.

Aufhebung des Nachhaltigkeitsfaktors, die Abschaffung der Rentenabschläge bei Erwerbsminderung und die Integration neuer Beamter und Selbstständiger in die GRV das Netto-rentenniveau langfristig bei etwa 48 Prozent stabilisieren würden; der dafür notwendige Beitragssatz läge trotz teilweiser Leistungsausweitung im Jahr 2050 bei lediglich 26 Prozent.⁸ Werding zeigt in einer ähnlichen Rechnung, dass bei einer bloßen Ausweitung des Versichertenkreises auf neue Beamte und Selbstständige das NvS rasch wieder erhöht und bis 2060 bei rund 50 Prozent stabilisiert werden könnte, während der Beitragssatz auch in jenem Jahr auf höchstens 25 Prozent (also jeweils nur 12,5 Prozent für Beschäftigte und Arbeitgeber) gestiegen sein würde.⁹

Insgesamt zeigt sich: Zwar würde der Beitragssatz zu einer wieder umfassend absichernden gesetzlichen Rentenversicherung auch wegen des demografischen Wandels gegenüber dem heutigen Wert von 18,7 Prozent erkennbar steigen, bliebe aber – bei einem wohlgerneht erheblich besseren und vor allem auch während des Bezugs stabilen Leistungsniveau – klar unter den Gesamtkosten, die den Beschäftigten bei einer gleichwertigen Absicherung im Mehrsäulensystem entstehen würden. Bereits heute werden Arbeitnehmern für ein erheblich leistungsschwächeres „Gesamtpaket“ Aufwendungen für die gesetzliche und die Riester-Rente in Höhe von 13,35 Prozent ihres Bruttoeinkommens vorgegeben oder doch zumindest unterstellt, hinzu kommen Ausgaben für eine „Privat-Rente“ aus vorläufigen Ersparnissen wegen nachgelagerter Besteuerung. Aktuell wäre also sogar ein nur vermeintlich untragbarer GRV-Beitragssatz von 26 Prozent für Arbeitnehmer schon bei der Beitragszahlung vorteilhaft, da ihr hälftiger Anteil auf 13 Prozent beschränkt wäre und die implizite Pflicht zur Zusatzvorsorge entfiel. Selbst der vom BMAS errechnete Beitragssatz von 27,9 Prozent für ein NvS von 50 Prozent im Jahr 2045 (der zumal bei einer überfälligen Ausweitung des Versichertenkreises erheblich niedriger läge) wäre mit einem Arbeitnehmeranteil von 13,95 Prozent nur unwesentlich „teurer“ als der Status quo mit einem geringeren Leistungsumfang. Dass die den Beschäftigten entstehenden Kosten im Mehrsäulenmodell voraussichtlich weiter drastisch steigen werden (und dabei deutlich über das Alternativkonzept „starke GRV“ hinaus), zeigen auch Beispielrechnungen der Arbeitnehmerkammer:¹⁰ Bei ausschließlich arbeitnehmerfinanzierten Ergänzungen zur Aufrechterhaltung einer „Komplettabsicherung“ fielen bereits im Jahr 2030 Gesamtkosten für GRV-Beiträge und Versicherungsprämien in Höhe von rund 20 Prozent des Bruttogehalts an, während die Arbeitgeber nur den geringfügig von 9,35 auf etwa 11 Prozent gestiegenen anteiligen GRV-Beitrag übernehmen müssten. Angesichts der gerade in den kommenden Jahrzehnten erheblichen demografi-

⁸ Siehe Ehrentraut, Oliver / Moog, Stefan 2017: Zukunft der gesetzlichen Rentenversicherung. Möglichkeiten und Grenzen ausgewählter Reformvorschläge, Study Nr. 345 der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf, S. 63ff. Der Werterhalt der Renten wird dabei auch durch die erhöhte Abgabenquote (Nettolöhne sinken, sodass ein höheres Netto-rentenniveau schon dadurch einfacher erreicht wird – also ein reiner Recheneffekt statt tatsächlicher Leistungsverbesserung) kaum geschmälert (siehe ebd.: S. 66).

⁹ Siehe Werding, Martin 2013: Alterssicherung, Arbeitsmarktdynamik und neue Reformen: Wie das Rentensystem stabilisiert werden kann, Gütersloh, S. 47.

¹⁰ Siehe Schäfer 2015 (a.a.O.), S. 28.

schen Verschiebungen mit einem weiter wachsenden Anteil von Rentenbeziehern wird der Erhalt bzw. die Wiederherstellung eines angemessenen Leistungskatalogs zwangsläufig mit zusätzlichen Kosten einhergehen. Diese lassen sich eben nicht einfach „wegreformieren“, sondern müssen in einem effizienten System gerecht zwischen Beschäftigten und Unternehmen verteilt werden. Allerdings leistet das überteuerte Mehrsäulenmodell dies gerade nicht – vielmehr gilt in ihm grundsätzlich: Die Arbeitgeber (aufgrund weitgehend gedeckelter Beiträge) und Anbieter privater Vorsorge (durch die massive Ausweitung ihres Betätigungsfeldes) genießen im Vergleich zum traditionellen Ansatz finanzielle Vorteile, während die Arbeitnehmer verlieren – sie müssen schlechtere Leistungen „freiwillig“ zu deutlich höheren Kosten finanzieren. Mit einer Stärkung der paritätisch umlagefinanzierten und mit adäquaten Bundeszuschüssen auszustattenden GRV, die schon in den vergangenen Jahrzehnten erhebliche Veränderungen der Bevölkerungsstruktur erfolgreich bewältigen konnte, wird hingegen auch in Zukunft ein angemessenes Rentenniveau zu vertretbaren Gesamtkosten erreichbar sein. Dies gilt insbesondere dann, wenn es gelingt, die Erwerbsbeteiligung gerade von Frauen weiter deutlich zu steigern und die Beschäftigungsqualität insgesamt zu verbessern – denn auf gute Löhne folgen gute Renten für alle und den Einzelnen. Wirklich entscheidend für die Finanzierbarkeit der Sozialversicherungen ist schließlich nicht der bloße Altersaufbau der Bevölkerung, sondern das tatsächliche Verhältnis von Beitragszahlern zu Leistungsempfängern.¹¹

Statuserhalt auch bei Erwerbsminderung

Die von der GRV zu erreichende Sicherung des Lebensstandards darf sich nicht auf die Zeit nach der Regelaltersgrenze beschränken, sondern ist auch bei Erwerbsminderung oder völliger Erwerbsunfähigkeit zu gewährleisten. Es ist deshalb überfällig, die Zurechnungszeiten bis zur Regelaltersgrenze auszuweiten. Damit werden Erwerbsminderungsrentner richtigerweise so gestellt, als hätten sie bis zum regulären Rentenbeginn weitergearbeitet – schließlich ist die Invalidität kein selbstgewählter Zustand, sondern ein abzusichernder Versicherungsfall. Die mit dem „Rentenpaket“ 2014 vorgenommene Ausweitung der Zurechnungszeit vom 60. auf das 62. Lebensjahr, die Günstigerprüfung für die letzten vier Jahre vor der Erwerbsminderung und die nun diskutierte schrittweise Ausdehnung der Zurechnung um drei weitere Jahre sind erste wichtige Schritte, aber nicht ausreichend. Zum einen bleibt damit auch nach vollständiger Einführung eine Lücke zur Altersgrenze (ab 2031 dauerhaft zwei Jahre), und zum anderen profitieren nur Neurentner von den Leistungsausweitungen.

Wirksame Armutsvermeidung – aber nicht anstelle der Lebensstandardsicherung

Ergänzend zur Lebensstandardsicherung im Alter und bei Invalidität bedarf es tatsächlich wirksamer Auffangmechanismen, ohne dass diese Instrumente zur Armutsvermeidung im Mittelpunkt stehen und die GRV als beitragsbezogenes System konterkarieren. Vielmehr sollte insgesamt gelten: Vorsorge muss sich immer lohnen und zu auskömmlichen Leistun-

¹¹. Siehe dazu auch Wöss, Josef / Türk, Erik 2011: Abhängigkeitsquoten im demographischen Wandel: Arbeitsmarkt hat zentrale Bedeutung, ETUI Policy Brief Nr. 4/2011.

gen – insbesondere zu gesetzlichen Renten – führen. Daraus ergibt sich umfassender Handlungsbedarf:

Zum einen muss eine gezielte Aufwertung geringer Einkommen vorgenommen werden, ohne dass es häufig zu akzeptanzgefährdenden „Überholvorgängen“ kommt – wer vorher weniger hatte, sollte nur in Ausnahmefällen höhere Gesamteinkünfte unter Einrechnung des sozialen Ausgleichs erzielen können. Ein in diesem Sinne angemessener Ansatz wäre die Wiedereinführung und fortan unbefristete Geltung der Rente nach Mindestentgeltpunkten, also bei langjähriger Versicherung von mindestens 35 Jahren die Aufwertung von Entgeltpunkten aus Pflichtbeiträgen um die Hälfte auf durchschnittlich höchstens 0,75 Entgeltpunkte pro Jahr. Dabei sollten zur zielgenaueren Ausrichtung auf Personen mit ungewollt niedrigen Erwerbseinkommen zukünftig nur jene Beitragsjahre aufgewertet werden, in denen eine durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit von mindestens 30 Stunden vorliegt. Notwendig ist dafür eine Meldung der Arbeitszeit an die Träger der Rentenversicherung, wie sie auch vom BMAS angeregt wird.¹² Ergänzend zur pauschalen Hochwertung geringer Einkünfte bedarf es Verbesserungen für Zeiten der Arbeitslosigkeit, von denen aktuell nur noch jene mit ALG-Bezug – diese Versicherungsleistung erhält im Land Bremen nur noch etwa ein Sechstel aller arbeitslos Gemeldeten – unmittelbar rentenerhöhend wirken. In Anlehnung an die dortige Regelung, 80 Prozent des vorherigen Bruttoeinkommens zu versichern, sollten auch für Zeiten des ALG II-Bezugs wieder Pflichtbeiträge gezahlt werden. Dabei sind als Bemessungsgrundlage 50 Prozent des vorläufigen Durchschnittsentgelts anzusetzen, aktuell also monatlich rund €1.500. Um eine ungewollte Bevorzugung dieses Personenkreises gegenüber jenen zu vermeiden, die nach einer Niedriglohnbeschäftigung reguläres Arbeitslosengeld beziehen, sollte für den ALG-Bezug eine Günstigerprüfung unter Berücksichtigung des pauschalen ALG II-Bemessungsbetrags durchgeführt werden.

Häufig wird gefordert, zur Verbesserung der durchschnittlich sehr niedrigen Renten von Frauen spezifische Aufwertungsmechanismen zu schaffen. Tatsächlich gibt es mit den Kindererziehungszeiten (häufig auch als „Mütterrente“ bezeichnet; dabei werden für jedes Kind zwei bzw. drei Entgeltpunkte gutgeschrieben, die die Bruttorente derzeit um rund €60 bzw. €90 anheben) und Kinderberücksichtigungszeiten (unter bestimmten Voraussetzungen Aufwertung niedriger Anwartschaften in den ersten 10 Lebensjahren eines Kindes) jedenfalls für Mütter bereits entsprechende Instrumente, die Rentenansprüche teils merklich erhöhen können. Die Kindererziehungszeiten wurden für vor 1992 geborene Kinder 2014 auch für bereits laufende Renten von einem auf zwei Entgeltpunkte ausgeweitet, sodass es erst kürzlich zu einer deutlichen, wenn auch fälschlicherweise aus Beiträgen finanzieren Leistungsverbesserung kam. Eine darüber hinausgehende spezielle Aufwertung der Rentenansprüche von Frauen wäre nach Auffassung der Arbeitnehmerkammer nicht zielführend: Sie würde als bloßes Kompensationsinstrument nichts an der grundlegenden Problematik zu niedriger Einkommen ändern (oder sie möglicherweise sogar bekräftigten), die grundsätzlich durch gute Arbeitsmarkt- und Familienpolitik angegangen werden muss.

¹². Siehe BMAS 2016 (a.a.O.), S. 34.

Mit Blick auf mögliche Ansätze zur Bekämpfung bzw. Vermeidung von Altersarmut ist stets zu bedenken, welche Wirkung diese auf die hinreichende Absicherung aller Rentnerinnen und Rentner entfalten würden. So sehr Altersarmut in absehbarer Zukunft zu einem erheblichen Problem werden wird – bereits heute empfangen mehr als 6 Prozent aller Senioren im Land Bremen Leistungen der Grundsicherung, gut doppelt so viel wie im Bundesdurchschnitt – so bleibt die Problematik doch einer anderen nachgeordnet: Eine (wenn auch erheblich wachsende) Minderheit wird in den kommenden Jahrzehnten von Altersarmut betroffen sein, doch praktisch allen ist es im unvollendeten Mehrsäulensystem kaum mehr möglich, ihren zuvor erworbenen Lebensstandard auch im Alter aufrechtzuerhalten. Nähme man nun zur Verhinderung von Altersarmut eine erhebliche Aufwertung geringer Rentenansprüche vor, ohne auch das allgemeine Rentenniveau deutlich zu erhöhen, so würde dies in letzter Konsequenz eine Nivellierung der Renten bis in die breite Mittelschicht hinein bewirken. Eine solche „Grundrente durch die Hintertür“ für die meisten Beschäftigten ist wegen der Vernachlässigung des Ziels Lebensstandardsicherung und des absehbaren weiteren Akzeptanzverlustes der diesbezüglich ohnehin geschwächten GRV unbedingt abzulehnen. Im Mittelpunkt sollte nicht eine bloße und letztlich kontraproduktive Entschädigung für das sinkende Rentenniveau stehen, sondern die Behebung dieses fundamentalen Problems selbst.

Neben passgenauen Ansätzen innerhalb der Rentenversicherung ist auch eine bessere Verzahnung mit der Fürsorgeleistung Grundsicherung im Alter notwendig, um die zweifellos notwendige Armutsbekämpfung nicht vollends gegen die GRV-Pflichtversicherung auszuspielen. Gegenwärtig werden jegliche Alterseinkünfte vollständig auf diese spezielle Form der Sozialhilfe angerechnet, sodass es für den bedürftigen Einzelnen praktisch keinen Unterschied macht, ob das durch eigenständige Vorsorge erreichte Alterseinkommen bei €0, €400 oder €700 liegt – die Aufstockung erfolgt unabhängig davon auf den ermittelten Bruttobedarf von gegenwärtig etwa €800. Da die Grundsicherung insbesondere in Großstädten mit hohen Mietzuwächsen stärker steigt als die Renten, wird es tendenziell selbst bei einem stabilen Rentenniveau immer schwieriger, diese Schwelle aus eigener Kraft zu überschreiten, die eigenen Beiträge also tatsächlich lohnenswert zu machen. Geht das NvS darüber hinaus gar zurück, wie es nach derzeitiger Rechtslage auch für die kommenden Jahrzehnte politisch gewollt ist, verschärft sich diese Problematik noch. Bereits heute muss ein Durchschnittsverdiener etwa 30 Jahre arbeiten, nur um das mittlere Grundsicherungsniveau mit eigenen Rentenansprüchen zu übertreffen. Niedrigverdiener benötigen proportional zu ihrem Einkommen mehr Jahre und umgekehrt bei einer „vollständigen“ Erwerbskarriere von 45 Jahren schon aktuell ein Bruttomonatseinkommen von über €2.000 zum Überschreiten der Grundsicherungsschwelle. Halten der Rückgang des Rentenniveaus und der gegenläufige Anstieg des Grundsicherungsniveaus an, so werden selbst Durchschnittsverdiener in wenigen Jahrzehnten mehr als 35 Jahre arbeiten müssen, um der Bedürftigkeit nur durch ihre gesetzliche Rente zu entgehen. Angesichts dieser grundlegenden Problematik, und da das zur Existenzsicherung notwendige Grundsicherungsniveau selbstverständlich nicht nach unten „angepasst“ werden kann, ist es zwingend, neben einer Anhebung und

Stabilisierung des gesetzlichen Rentenniveaus auch eine bessere Honorierung von Vorleistungen in der Grundsicherung zu erreichen. Gerade für Beiträge an Pflichtvorsorgesysteme wie die GRV muss auch in Zukunft gelten, dass sich diese bezahlt machen. Erforderlich sind deshalb schrittweise abgeschmolzene Anrechnungsfreibeträge in der Grundsicherung, wie es sie bereits heute für Einkommen aus Erwerbsarbeit gibt: Wer vorgesorgt hat, muss zukünftig in jedem Fall über Gesamteinkünfte über dem niedrigen Mindestniveau der Sozialhilfe verfügen – und er muss auch mehr haben als jemand, der in geringerem Maß vorgesorgt hat. Keineswegs darf eine solche Freibetragsregelung aber selektiv zugunsten der freiwilligen Zusatzvorsorge ausgestaltet sein, weil die gesetzliche Rentenversicherung in Ihrer Akzeptanz damit noch weiter geschwächt würde: Bei einer Regelung, durch die sich freiwillige Vorsorge in einem gewissen Rahmen in jedem Fall lohnt, Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung unter Umständen aber faktisch verloren sind, entstünde für Personen in unteren Einkommensgruppen der fatale (und leider berechtigte) Eindruck, dass ihre verschiedenen Vorsorgebeiträge qualitativ unterschiedlich viel wert sind. Ein in Riester- und Betriebsrenten investierter Euro wäre stets ein „guter Euro“, ein obligatorisch an die GRV entrichteter Euro hingegen mit einiger Wahrscheinlichkeit ein „schlechter Euro“.

Für eine moderne Erwerbstätigenversicherung

Neben dem Leistungskatalog des öffentlichen Alterssicherungssystems bedarf auch sein Wirkungskreis der grundsätzlichen Reform. Noch immer ist die Sozialversicherungspflicht weitestgehend auf abhängig Beschäftigte beschränkt – nur wenige Selbstständige sind in der GRV pflichtversichert, und dies teils auch nur befristet. In Zeiten sich stetig weiter ausdifferenzierender Beschäftigungsformen und Erwerbsverläufe ist dies ein gefährlicher Anachronismus für individuelle Absicherung und kollektive Finanzierung. Beispielsweise ist die Zahl der „Solo-Selbstständigen“ ohne eigene Beschäftigte und überwiegend auch ohne obligatorische Absicherung in der Rentenversicherung oder berufsständischen Versorgungswerken in den vergangenen Jahrzehnten auf fast 2,5 Mio. gestiegen; dabei sorgt ein zunehmender Anteil – mittlerweile mehr als die Hälfte – überhaupt nicht für das Alter vor.¹³ Auch für das Feld der digitalen Dienstleistungen, die von Hybridformen zwischen klassischem Arbeitsverhältnis und Selbstständigkeit geprägt sind, müssen sozialpolitische Antworten gefunden werden, um auch zukünftig eine angemessene Alterssicherung nicht schon am Anwartschaftserwerb scheitern zu lassen. Für Erwerbstätige, die bisher nicht von primären Sicherungssystemen erfasst sind, muss deshalb eine Pflichtvorsorge in der so in Richtung Erwerbstätigenversicherung erweiterten GRV vorgesehen werden. Dabei kann aus Vertrauensschutzgründen für Personen ab dem 40. Lebensjahr, die bei Inkrafttreten der Reform bereits ohne Versicherungspflicht selbstständig erwerbstätig sind und dabei freiwillig anteilige Leibrentenansprüche in Höhe von monatlich mindestens €500 erworben haben, auf eine Pflichtversicherung in der GRV zugunsten einer anhaltenden (nun aber verpflichtenden) Privatvorsorge verzichtet werden. Insgesamt lassen sich durch die Ausweitung des Versichertenkreises Sicherungslücken für den Einzelnen vermeiden und die Finanzen der

13. Vgl. Brenke, Karl / Beznoska, Martin 2016: Solo-Selbstständige in Deutschland – Strukturen und Erwerbsverläufe, Berlin, S. 18, 54.

GRV stärken (der positive Effekt auf Beitragssatz und Rentenniveau wurde oben bereits verdeutlicht), die durch den Strukturwandel des Arbeitsmarktes sonst weiter unter Druck geraten könnten.

Teilhabe am Wohlstandsgewinn sichern

Die bisherige Betrachtung hat deutlich auf hinreichende Leistungen zu einem bestimmten Zeitpunkt – häufig ist dies der Renteneintritt – abgestellt. Gerade angesichts steigender Bezugszeiten¹⁴ ist die Stabilität der Renten im Vergleich zu Löhnen und Preisen aber ebenso von hoher Bedeutung: Eine ursprünglich auskömmliche Rente besitzt langfristig nur geringen Wert, wenn sie aufgrund ausbleibender oder geringer Anpassungen nicht einmal die Kaufkraft erhalten kann. Wie gezeigt wurde, kommt es im derzeitigen System gedämpfter Rentenanpassungen im Laufe der Jahre zu einer erheblichen Abkopplung mindestens von den Löhnen, tendenziell sogar von den Preisen. In den weiteren „Säulen“ des Gesamtsystems stellt sich die Lage noch problematischer dar: Betriebsrenten werden regelmäßig nur unzureichend angepasst (eine gesetzliche Auffangklausel schreibt lediglich eine jährliche Anpassung um ein Prozent vor), und private Renten erfahren wegen einer deutlichen Fokussierung auf die zum Rentenbeginn verfügbaren Erträge nur sehr vereinzelt systematische Anpassungen.¹⁵ Eine wieder stärkere Rolle der GRV und eine Streichung der Dämpfungsfaktoren (dadurch würde wieder vollständig gelten: „Die Renten folgen den Löhnen“) würde diese in der Debatte häufig ignorierte Problematik erheblich abschwächen.

Soziale Rentenübergänge gestalten

Renten bei Alter und Erwerbsminderung müssen nicht nur eine hinreichende Höhe besitzen und systematisch an die Lohnentwicklung angekoppelt werden, sondern für den Großteil der Erwerbsbevölkerung auch tatsächlich erreichbar sein. Ein Leistungsversprechen darf eben nicht nur abstrakt formuliert werden, sondern muss sich auch im konkreten Einzelfall verwirklichen können. So mag die bis 2031 schrittweise eingeführte Altersrente ab 67 Jahren durchaus für viele Beschäftigte unproblematisch zu erreichen sein und ihre monatliche Rente über zusätzliche Anwartschaften merklich erhöhen. Für die Mehrzahl der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer dürfte die Anhebung der Regelaltersgrenze aber zu faktischen Rentenkürzungen führen, weil sie diese aus gesundheitlichen oder Arbeitsmarktgründen voraussichtlich gerade nicht mehr erreichen und in der Folge nicht nur keine weiteren Ansprüche erwerben können, sondern sogar Abschläge für einen vorzeitigen Rentenbezug in Kauf nehmen müssen. Sollte die „Rente mit 67“ beibehalten werden, ist es daher umso notwendiger, soziale und dabei zielgenaue Altersübergänge für Betroffene zu schaffen. Die mit dem „Flexirentengesetz“ 2016 reformierte Teilrente kann diesem Zweck jedenfalls nicht dienen, da sie von ihren Nutzern über dauerhafte Rentenabschläge selbst zu finanzieren ist.

14. Die durchschnittliche Bezugsdauer von Versichertenrenten in der GRV hat sich seit 1960 von 10 auf 20 Jahre verdoppelt.

15. Siehe dazu auch Fachinger, Uwe / Künemund, Harald / Unger, Katharina / Koch, Hellen / Schmähl, Winfried / Laguna, Elma 2014: Die Dynamisierung von Alterseinkommen – Chancen und Risiken eines neuen Mischungsverhältnisses staatlicher, betrieblicher und privater Alterssicherung, DRV-Schriften, Bd. 104, Berlin, S. 68ff.

Für Problemgruppen des Arbeitsmarktes ist sie deswegen keine realistische Option, zumal die soziale Absicherung in der Übergangsphase zwischen Erwerbstätigkeit und Ruhestand strukturell prekär ist – das deutsche Sozialsystem geht bislang faktisch von klar getrennten Lebensphasen aus und ist nicht hinreichend auf gleitende Übergänge eingestellt.¹⁶

Verbesserungen sind insbesondere auch für Erwerbsgeminderte notwendig, die den frühzeitige Rentenbezug nicht zu verantworten haben und heute durchschnittlich Renten weit unter dem Grundsicherungsniveau erhalten. Tatsächlich beziehen heute mehr als 15 Prozent aller voll Erwerbsgeminderten ergänzende Leistungen der Grundsicherung, womit sich ihr Anteil seit dem Jahr 2003 fast vervierfacht hat. Notwendig ist darum nicht nur eine rasche Ausweitung der Zurechnungszeiten hin zur jeweils gültigen Regelaltersgrenze auch für Bestandsrentner, sondern auch die – ebenfalls für den Bestand durchzuführende – Streichung der in diesen Fällen ungerechtfertigten Abschläge bei vorzeitigem Bezug. Eine Erwerbsminderungsrente wird nicht freiwillig gewählt, weshalb ein Ausgleich für den vorzeitigen Bezug fehlt. Eine stabile Antragsablehnungsquote von etwa 40 Prozent spricht jedenfalls gegen die verbreitete Annahme, einem Missbrauch der Erwerbsminderungsrente als abschlagsfreie Altersrente müsse durch restriktive Abschlagsregelungen ein Riegel vorgeschoben werden.

Schließlich bedarf es mit Blick auf den Altersübergang einer Abschaffung der „Zwangsverrentung“ aus dem ALG II-Bezug, wonach entsprechende Fürsorgebezieher ab dem 63. Lebensjahr zum vorzeitigen – und damit dauerhaft mit Abschlägen behafteten – Altersrentenbezug verpflichtet werden können. Die zum Jahresbeginn 2017 vorgenommene Beschränkung dergestalt, dass Fälle mit absehbarem Grundsicherungsbezug („Zwangsverrentung in die Altersarmut“) von dieser Praxis ausgenommen werden, ist ein erster Schritt in die richtige Richtung, aber nicht ausreichend. Dass der unfreiwillige vorzeitige Bezug einer Altersrente ohnehin nur jene betreffen kann, die mit einer Wartezeit von 35 Jahren Anspruch auf eine „Altersrente für langjährig Versicherte“ haben, sodass die Maßnahme paradoxerweise als Strafe für umfassende Vorsorge wirkt, unterstreicht die Reformbedürftigkeit umso mehr.

Kapitalgedeckte Altersvorsorge: Nur ergänzend und verlässlich

Betrieblicher und privater Vorsorge darf in einem wieder gestärkten Sozialversicherungssystem eben nicht mehr die derzeitige – und offensichtlich nicht hinreichend ausgefüllte – Rolle eines Lückenbüßers für die strukturell überlegene GRV zukommen. Vielmehr sollten sie mittelfristig wieder „lediglich“ die Funktion haben, eine bereits auskömmliche Rente je nach persönlichem Vorsorgewunsch noch über die weitgehende Lebensstandardsicherung hinaus zu ergänzen. Dabei müssen die komplizierten, häufig sehr ineffizienten und nur lückenhaft verbreiteten kapitalgedeckten Produkte deutlich transparenter, kostengünstiger und zugänglicher ausgestaltet werden. Der gegenwärtige Mehssäulenansatz, die Verbreitung der privaten und nun verstärkt auch der betrieblichen Vorsorge bei Beibehaltung eines

¹⁶. Siehe Schäfer, Ingo 2016: Ein sozialpolitisches Vabanquespiel? Stellungnahme zur Kombi-Rente, Bremen.

niedrigen gesetzlichen Rentenniveaus zu befördern, ist grundlegend falsch – insbesondere dann, wenn es dabei zu einem weiteren Abbau bewährter Sicherheiten kommt. So lehnt die Arbeitnehmerkammer die mit „reinen Beitragszusagen“ verbundene Aufgabe bewährter Sicherheiten – nämlich die Letzthaftung des Arbeitgebers für Ansprüche und Leistungen in der betrieblichen Altersversorgung – ab. Alle Elemente der Alterssicherung müssen, da der Einzelne im fortgeschrittenen Alter kaum noch auf nachteilige Entwicklungen reagieren kann, verlässlich sein. Dies gilt insbesondere dann, wenn sie zumindest vorübergehend an die Stelle einer bedauerlicherweise eingeschränkten GRV treten müssen, um ein hinreichendes Gesamtsicherungsniveau zu erreichen.

Fazit

Eine mit ihrem Katalog und Niveau leistungsstarke gesetzliche Rentenversicherung hat sich historisch bewährt und ist – das zeigen Erfahrungen und Modellrechnungen für die kommenden Jahrzehnte – auch in Zeiten eines keinesfalls neuen demografischen „Umbruchs“ nachhaltig finanzierbar. Dies gilt insbesondere dann, wenn eine überfällige Reform der GRV hin zur Erwerbstätigenversicherung vorgenommen wird. Notwendig ist nun eine nur vermeintlich paradoxe Ausrichtung der Reformpolitik – nämlich eine „zukunftsorientierte Rolle rückwärts“: Einerseits gilt es, zurückzukehren zu einer umlagefinanzierten gesetzlichen Rentenversicherung mit hohem Niveau, breitem Risikoschutz und verlässlichen Anpassungen, sodass Rentenbezieher nicht vom Rest der Gesellschaft abgekoppelt werden. Andererseits bedarf es einer umfassenden Reaktion auf strukturelle Veränderungen des Arbeitsmarktes: Erforderlich sind eine Ausweitung des Versichertenkreises und solidarische Ausgleichsmechanismen, ohne dass diese das Äquivalenzprinzip und damit den Stuserhalt gefährden. Als Beispiel für eine solcherart progressive Reformorientierung in einem „althergebrachten“, aber nur vermeintlich „überholten“ Sozialversicherungssystem kann Österreich dienen, wo eine zur Erwerbstätigenversicherung erweiterte allgemeine Rentenversicherung (dort: Pensionsversicherung) zu einem etwas höheren Beitragssatz und trotz einer vergleichbaren demografischen Entwicklung anhaltend erheblich höhere, tatsächlich noch lebensstandardsichernde Leistungen erbringen kann. Die Entscheidung für ein solches, im Vergleich zum Mehrsäulenmodell gerechteres, leistungsfähigeres, günstigeres und flexibleres Gesamtsystem kann selbstverständlich politisch getroffen werden und verbietet sich eben nicht aufgrund vermeintlicher finanzieller Hindernisse, die letztlich nur als Vorwand für einen Systemumbau zulasten der Arbeitnehmer herangezogen werden.

Dr. Magnus Brosig

Referent für Sozialversicherungs- und Steuerpolitik

Impressum: KammerPosition Nr. 1/2017, März 2017 / Herausgeberin: Arbeitnehmerkammer Bremen, Bürgerstraße 1, 28195 Bremen / Redaktion: Elke Heyduck, Nathalie Sander / Eigendruck
Die KammerPosition finden Sie auch als Download auf der Website www.arbeitnehmerkammer.de
