

Der Wert guter Renten

Zusammenfassung

Infolge einschneidender Rentenreformen, problematischer Erwerbsverläufe und lückenhafter privater und betrieblicher Vorsorge ist das Ziel „gute Alterssicherung“ für viele Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer erheblich gefährdet. Statt aber wieder von der Leistungsseite her zu denken und sich für echten Statuserhalt und wirksame Armutsvermeidung im Alter einzusetzen, steht für viele politische Akteure weiterhin eine geradezu technokratische Kostenbegrenzung im Vordergrund. Dabei werden Herausforderungen tendenziell überschätzt, die für das System lebensnotwendige Ressource Akzeptanz dramatisch unterschätzt, die begrenzten Möglichkeiten individueller Vorsorge wiederum überhöht und wirkmächtige Stellschrauben außerhalb des etablierten Systems weitgehend ausgeblendet. Verschärfungen des bisherigen Reformkurses, wie sie etwa mit einer Hinwendung zum „NDC-Modell“ in der gesetzlichen Rente eintreten würden, sind damit eine durchaus ernstzunehmende Gefahr – es droht letztlich eine vollends „kostenoptimierte Rentenmaschine“. Im Interesse der versicherten Bevölkerung ist hingegen ein Modell erforderlich, das sich der Dynamik von Gesellschaft und Wirtschaft bewusst ist und sich immer wieder aufs Neue um verlässliche Alterssicherung auf angemessenem Niveau bemüht.

1. Gute Renten? Es ist viel zu tun!

Mit der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) ist das nach wie vor zentrale Alterssicherungsinstrument für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer seit Jahrzehnten Gegenstand intensiver Debatten und Reformen. Von vielen einflussreichen Akteuren in Politik, Wirtschaft und Wissenschaft wurden und werden die notwendigen Aufwendungen dabei als vorrangiges Problem betrachtet, zumal sie in einem Umlagesystem (aktuelle Beiträge finanzieren unmittelbare Leistungen) vermeintlich keine echte Vorsorge bewirken könnten. Der Blick auf öffentlich organisierte Alterssicherung erfolgt(e) also überwiegend von ihren als negativ empfundenen Kosten her, während die für die Versicherten positive Leistungsdimension eindeutig zweitrangig war und überwiegend noch immer ist. In diesem Sinne wurde die über lange Zeit aufgebaute Leistungsfähigkeit der GRV – ausgedrückt in einem weitgehend statuserhaltenden Rentenniveau und maßgeblichem sozialen Ausgleich – um die Jahrtausendwende herum bewusst und „nachhaltig“ reduziert.

Aus der systematischen und trotz Haltelinien wohl langfristig fortschreitenden Einschränkung des gesetzlichen Sicherungsversprechens hat sich im Zusammenwirken mit weiteren Entwicklungen eine überaus kritische Ausgangslage für zuverlässige Lebensstandsicherung und Armutsvermeidung im Alter ergeben: Zum einen trifft die gezielt geschwächte GRV vermehrt auf durch Arbeitslosigkeit, prekäre Beschäftigung und Niedriglöhne durchlöcherter und ausgedünnter Versicherungsverläufe, die insgesamt nur geringe Rentenansprüche nach sich ziehen. Zum anderen ist der zwar umfassend staatlich geförderte, aber letztlich auf freiwilliger Basis erfolgende Lückenschluss durch betriebliche und/oder private Vorsorge jedenfalls als tatsächlich flächendeckendes Konzept merklich gescheitert – sei es im Einzelfall infolge unzureichender Mittel, schlechter Produkte, hoher Komplexität, Unwissenheit oder schlichter Bequemlichkeit.

Die Erosion des auch für Beschäftigte über Jahrzehnte gehaltenen Sicherungsversprechens „auf gute Arbeit folgt eine zuverlässig gute Rente“ in Diskurs und Praxis hat zu einer grundsätzlichen Akzeptanzproblematik geführt. Wie zum Beweis der von interessierter Seite befeuerten These von der vermeintlichen Untragbarkeit auskömmlicher umlagefinanzierter Renten haben diese tatsächlich schon erheblich an Leistungsfähigkeit verloren und müssen sich nun vielfach Defizite vorhalten lassen, die tatsächlich nicht im System selbst begründet liegen, sondern gezielt von außen verursacht wurden. Je nach Sichtweise haben die Rentenversicherung oder die Rentenpolitik damit erhebliches Vertrauen in die aktuelle und zukünftige Leistungsfähigkeit einer nicht nur auf minimalem Niveau absichernden Institution und den entsprechenden politischen Willen eingebüßt. Schreitet der Substanzverlust – wie gegenwärtig vorgesehen – langfristig weiter voran, und kommt es tatsächlich – wie aktuell diskutiert – zu einem bloßen Ausbau der Mindestsicherung, so dürfte auch die Akzeptanz der GRV weiter abnehmen: Wozu sollte man noch Pflichtbeiträge zur Altersvorsor-

ge entrichten, wenn diese doch kaum noch einen Unterschied machen¹ und das ganze System angeblich gar nicht mehr anhaltend tragfähig ist?

Offensichtlich steht die Renten- und Alterssicherungspolitik der kommenden Jahre also vor einer regelrechten Mammutaufgabe, und ganz akut gilt dies für die Reformkommission „Verlässlicher Generationenvertrag“, die bis Ende März 2020 einen Vorschlag für die „nachhaltige Sicherung und Fortentwicklung“ der sogenannten „drei Säulen“ aus GRV, betrieblicher und privater Vorsorge erarbeiten soll. Es muss nach dem erkennbaren Scheitern der Grundsatzreformen in den 2000er Jahren nun darum gehen, das Alterssicherungssystem nicht nur aus einer technischen Perspektive tragfähig zu machen – anfallende Ausgaben müssen stets durch laufende Einnahmen oder Kapitalstöcke gedeckt werden –, sondern auch soziale und damit wirkliche Nachhaltigkeit zu gewährleisten. Klar formulierte Sicherungsziele müssen erkennbar stringent verfolgt werden, um dem Vorsorgesystem wieder den für seine langfristige Existenz notwendigen überzeugten Zuspruch zu sichern. An die Stelle der unbefriedigenden Ahnung, aufgrund gedeckelter Pflichtbeiträge irgendwann einmal irgendwelche Alterssicherungsleistungen zu erhalten, muss also wieder die beruhigende Gewissheit treten, dass das System stets ernsthaft um die Bereitstellung verlässlicher Renten bemüht ist und dies in der Regel auch gewährleisten kann. Die grundsätzliche Möglichkeit einer solchen Umorientierung zugunsten langfristig guter Alterssicherung ist immer wieder fundiert bestätigt worden² – entsprechende Lösungsvorschläge liegen auf der Hand und in großer Zahl vor.³ Zu einem kohärenten Gesamtkonzept gehören insbesondere die Rückkehr zum Leistungsprimat, die Ausweitung des Versichertenkreises im Sinne von „gutem gleichem Recht für alle“, die Reform und adäquate Finanzierung des sozialen Ausgleichs, die soziale Gestaltung des Altersübergangs insbesondere mit Blick auf die „Rente mit 67“ und die strikte Regulierung etwaiger Zusatzvorsorge im Sinne der Versicherten.

2. Erhebliche Hindernisse für einen echten Politikwechsel

Dass entgegen vielfältig und hörbar geäußelter Kritik bisher keine Abkehr vom Pfad des „nachhaltig schwachen“ Alterssicherungssystems zu beobachten ist,⁴ mag zunächst erstaunen. Tatsächlich ist diese faktische Nichtentwicklung aber geradezu zwangsläufig, wenn man sich die bisherigen Debatten vor Augen führt. Dabei werden drei wesentliche Hürden für wirkliche Zukunftsfähigkeit deutlich, die für einen politisch und schließlich sozial erfolgversprechenden Reformansatz entschlossen überwunden werden müssen.

Das wichtigste dieser Hindernisse ist die schon beschriebene Fokussierung des Diskurses – jedenfalls in seinem Mainstream – auf den „Input“ des Systems, bei der GRV also auf die

1) Siehe dazu näher Brosig, Magnus 2017: Mindestsicherung im Alter: Gute Absicht, böse Folgen.

2) Siehe etwa Ehrentraut, Oliver/Moog, Stefan 2017: Zukunft der gesetzlichen Rentenversicherung: Möglichkeiten und Grenzen ausgewählter Reformvorschläge.

3) Für die grundsätzlichen Positionen der Arbeiterkammer siehe Brosig, Magnus 2017: KammerPosition Alterssicherung – Für eine starke gesetzliche Rente.

4) Zweifellos hat es in den vergangenen Jahren wieder merkliche Verbesserungen für nicht kleine Gruppen gegeben – etwa für Mütter, sehr langjährig Versicherte und Erwerbsgeminderte. Diese setzen allerdings nur an spezifischen Herausforderungen an und lassen den ungleich problematischeren Reformkern vollständig intakt.

lohnbezogenen Beiträge und zusätzlichen Bundesmitteln. Diese fundamentale Abkehr von der zuvor bewährten „Output“-Orientierung an den gewünschten Leistungen ist vielfach als Wechsel von „ausgabeorientierter Einnahmenpolitik“ zu „einnahmeorientierter Ausgabenpolitik“ beschrieben worden, also als Schwenk von „*defined benefit*“ (gesetzte Leistung) zu „*defined contribution*“ (gesetzter Beitrag). Offensichtlich ist diese Herangehensweise an soziale Sicherung jene eines bloßen „Geldgebers“, der selbst keinen unmittelbaren Nutzen aus resultierenden Leistungen zieht – also etwa die eines Unternehmers oder Haushaltspolitikers. Sie ist insofern völlig legitim und sollte auch von leistungsseitig denkenden Nutznießern eines Sicherungsmodells berücksichtigt werden, um etwaige Überforderungen mit dem Risiko fundamentaler Systemkrisen zu vermeiden. Jedenfalls in der deutschen Reformdebatte und -politik wurde allerdings der Fehler begangen, jenes Kostendenken als allgemein verbreitete Herangehensweise zu unterstellen, eine entsprechende Politik als generell anschlussfähig misszuverstehen und sich aus der gegenteiligen Perspektive ergebende Einwände wegen grundsätzlichen Unverständnisses mindestens implizit zu ignorieren.

An zuverlässiger Alterssicherung interessierte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sind aber mehrheitlich gerade keine Anhänger unbedingter Kostendeckelung. Statt einer technokratischen-sparsamen Rentenversicherung (wie die gegenwärtige GRV) wollen sie maßgebliche *defined benefits*, die in einem nachvollziehbaren Zusammenhang zu ihren Vorsorgebeiträgen stehen. Dass nicht die kostendämpfende Sicherung irgendeines Systems, sondern die gute Sicherung aus einem langfristig leistungsfähigen System – ggf. mit entsprechendem Kostenaufwand – die typische Präferenz der Beschäftigten ist, machen diverse repräsentative Umfragen aus den zurückliegenden Jahren unmittelbar deutlich:

- ▶ Nach der Beschäftigtenbefragung der Arbeitnehmerkammer Bremen⁵ waren 2017 **85%** der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Land **gegen eine weitere Absenkung des gesetzlichen Rentenniveaus**, davon wiederum eine deutliche Mehrheit kategorisch.
- ▶ Eine bundesweite Befragung der IG Metall⁶ aus dem gleichen Jahr zeigte eine **klare Mehrheit für GRV-Beitragserhöhungen zur Gewährleistung lebensstandardsichernder Renten**, wobei die Zustimmung unter jüngeren Befragten entgegen der verbreiteten These vom „Generationenkonflikt“ noch einmal merklich höher lag.
- ▶ Nach einer 2018 in entwickelten Industriestaaten durchgeführten OECD-Umfrage⁷ gilt die **Verbesserung von Alterssicherungsleistungen als allgemein wichtigster Ansatz für „unterstützende Politik“**. Dabei fällt der Vorsprung vor anderen Politikfeldern in Ländern mit schwachem oder geschwächtem Rentensystem – wie in Deutschland – besonders stark aus, und die **Bereitschaft für zusätzliche Beiträge**

5) Vgl. Arbeitnehmerkammer Bremen 2017: Koordinaten der Arbeit im Land Bremen, S. 68f.

6) Vgl. https://www.igmetall.de/download/docs_2017_2_24_Rentenkonferenz_741fba00d3aa2785a1a5a6e90479e8cc559646b8.pdf.

7) Vgl. <http://www.oecd.org/social/risks-that-matter.htm>.

zugunsten angemessener Leistungen ist (auch unter Jüngeren) überdurchschnittlich hoch.

Offensichtlich muss der gedankliche Ansatzpunkt für wirklich nachhaltige – da breit akzeptierte – Rentenpolitik also die Definition und glaubwürdige Verfolgung von angemessenen Sicherungszielen sein, und dies nach der Auffassung aller Altersgruppen. Die Kontrolle der dafür aufzuwendenden Kosten ist zwar nicht zu vernachlässigen, aber doch logisch nachgeordnet. Entsprechend leistungsorientierte Reformen mit einer angemessenen Berücksichtigung der anfallenden Kostenbelastung sind grundsätzlich möglich, wie etwa das Beispiel der deutschen „Rentenreform 1992“ zeigt, und sie leiden gerade nicht unter einem verkürzten Nachhaltigkeitsbegriff, dessen Folgen ein betroffenes System erst recht langfristig untragbar werden lassen. Bekanntlich wurde die eigentlich zur anhaltenden GRV-Stabilisierung konzipierte „92er-Reform“ aber jedenfalls in ihrem Kern schon bald Opfer eines immer stärker kostenorientierten Diskurses: Sie galt nun paradoxerweise gerade nicht mehr als ausgewogen und tragfähig, und an ihre Stelle traten weitere Reformschritte mit dem klaren Ziel der gewissermaßen „automatisierten“ Kostendämpfung über das ursprünglich vereinbarte Niveau hinaus.

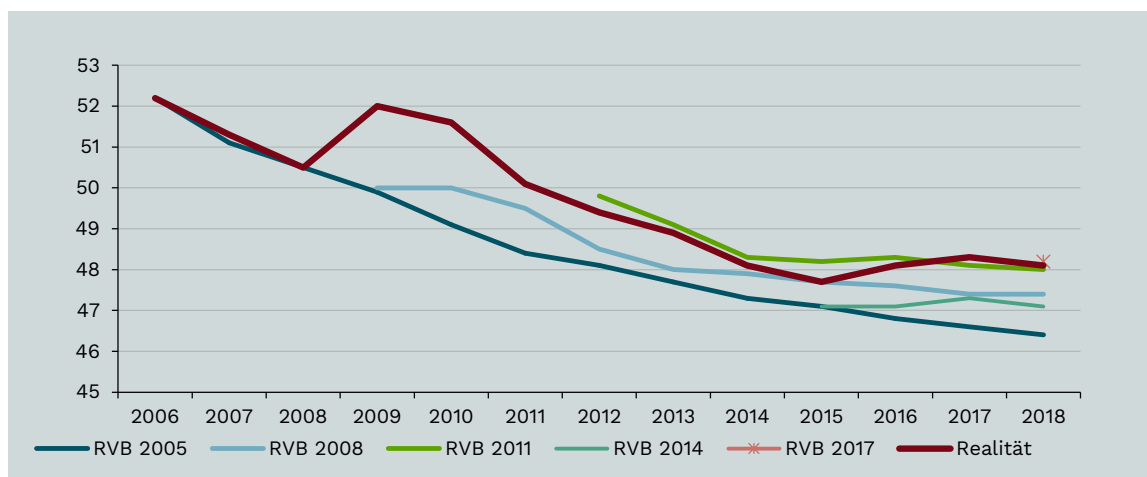
Jene an ausgewählten Stellschrauben ansetzende „Technokratisierung“ eines eigentlich komplexen und fundamental in Gesellschaft und ihre Teilsysteme eingebetteten Sicherungsinstrumentes ist Ausdruck des zweiten Kardinalfehlers der jüngeren Rentenpolitik, der in der grundlegenden Ausblendung gesellschaftlicher Dynamik besteht. Anders als häufig insinuiert ist Alterssicherung eben kein einfaches System, das mit nur wenigen Ansatzpunkten justiert und in der Folge quasi sich selbst überlassen werden kann, ohne sein Umfeld zu berücksichtigen.⁸ Neben systeminternen Faktoren wie Ersatzrate oder Altersgrenze wirken – und angesichts des durch eine Rentenversicherung größtenteils abgedeckten Lebenslaufs ist dies zwangsläufig so – vielfältige sozioökonomische Einflussfaktoren auf das notwendigerweise im Fluss befindliche Gesamtsystem ein. Zu diesen gehören etwa Arbeitsmarktstrukturen, die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung, Geburtenraten, Zuwanderung und die Lebenserwartung, deren positiver wie negativer Einfluss weit über systeminterne Ansätze hinausgehen und sich gegenseitig erheblich verstärken kann. Diese umfassende Kontingenz konkreter rentenpolitischer Rahmenbedingungen (besonders in fernerer Zukunft) untergräbt die Zuverlässigkeit langfristiger Prognosen zur Entwicklung des hochkomplizierten Konstrukts „kollektive Alterssicherung“ strukturell, wobei der Vergleich früherer Annahmen mit der in den Folgejahren tatsächlich eingetretenen Lage für sich spricht.

Betrachtet man zunächst die Entwicklung des Rentenniveaus vor Steuern und beschränkt sich dabei auf den Zeitraum ab 2006, um die technischen Rahmenbedingungen konstant zu halten (seitdem galt der Renten Anpassungsmechanismus mit „Riester-“ und „Nachhaltigkeitsfaktor“ im Kern unverändert), so zeigen sich schon in einem sehr überschaubaren Zeitfenster

⁸ So aber in einem aktuellen Paradebeispiel die Präsentation von Reformoptionen durch die private Versicherungswirtschaft im Online-Simulationstool „Rentenminister“ (<https://rentenminister.gdv.de/>). Dieses nimmt lediglich auf Rentenniveau, Altersgrenze, Beitragssatz und Steuerzuschuss Bezug und verengt den eigentlich erheblich breiteren Korridor an Einflussmöglichkeiten damit gezielt, um auch die Debatte entsprechend zu fokussieren.

erhebliche Abweichungen im „Zieljahr“ 2018 und merkliche Sprünge zwischen verschiedenen Simulationen:

Abbildung 1:
Rentenniveau vor Steuern (in Prozent) im Zeitverlauf
Prognosen und reale Entwicklung



Quellen: Rentenversicherungsberichte 2005, 2008, 2011, 2014, 2017; DRV Bund 2018: Rentenversicherung in Zeitreihen

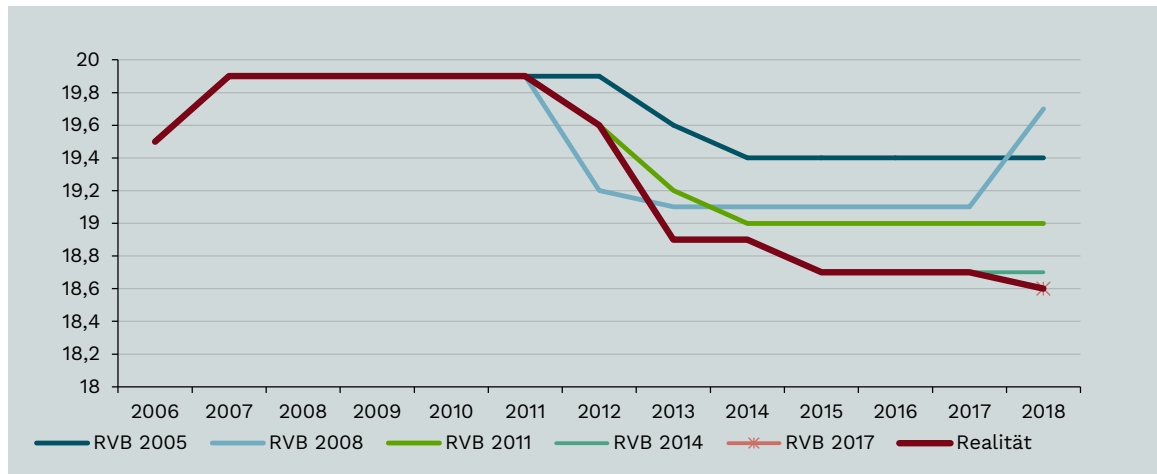
© Arbeitnehmerkammer Bremen

Offenbar haben die zeitweilige Aussetzung des „Riesterfaktors“, Schutzklauseln (bei entsprechenden „Ausgleichsbedarfen“ allerdings nicht dauerhaft) und vor allem die in den vergangenen Jahren positive Beschäftigungsentwicklung das institutionalisierte Absinken des gesetzlichen Rentenniveaus seit 2008 gegenüber der ursprünglichen Prognose fast halbieren können. Angesichts der doch erkennbar negativen Entwicklung ist dies zwar für heute und zukünftig Betroffene nur ein schwacher Trost, doch wird die enorme Beeinflussbarkeit (hier im positiven Sinne) des Rentensystems deutlich, die sich durchaus auch in kurzer Frist niederschlagen kann.

Parallel zur noch vergleichsweise glimpflichen Niveauentwicklung ist auch der Beitragssatz zur GRV in den vergangenen Jahren ganz erheblich von den ursprünglichen Prognosen abgewichen. Dieser für kostenorientierte Rentenpolitik zentrale Wert sank keineswegs nur minimal, sondern auf mittlerweile nur noch 18,6% und liegt damit nun um 1,7 Prozentpunkte unter dem vermeintlich untragbaren Höchststand von 20,3% Ende der 1990er Jahre. Welches (lediglich systeminterne) Potenzial für auskömmlichere Renten mit der über bloße Kostendämpfung weit hinausgehenden Kostensenkung⁹ zuletzt ganz bewusst nicht ausgeschöpft wurde, ist angesichts solcher Dimensionen unmittelbar ersichtlich.

⁹⁾ Diese stellt sich allerdings nur für die Arbeitgeberseite ein, da den Beschäftigten zur Aufrechterhaltung des bewährten Niveaus ein erheblicher und gegenüber dem Alternativmodell „starke GRV“ tendenziell höherer Aufwand zur kapitalmarkt-abhängigen Ersatzvorsorge abverlangt wird (siehe Schäfer, Ingo 2015: Die Illusion von der Lebensstandardsicherung).

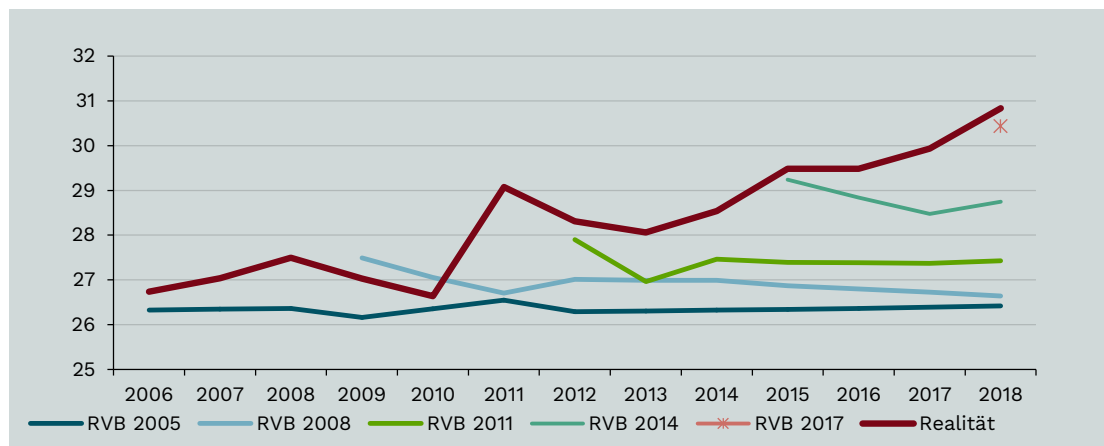
Abbildung 2:
GRV-Beitragssatz (in Prozent) im Zeitverlauf
Prognosen und reale Entwicklung



Quellen: wie für Abb. 1
© Arbeitnehmerkammer Bremen

Dass sich Rentenniveau und -beitragsatz im Vergleich zur ursprünglichen Erwartung in jüngster Zeit recht günstig entwickelt haben, ist im Kern auf positive Arbeitsmarktrends zurückzuführen. Sie haben dafür gesorgt, dass die um schwankende Arbeitsumfänge bereinigte Zahl der Beschäftigten – näherungsweise ausgedrückt in „Äquivalenzbeitragszahlern“ – auch im Vergleich zu prognostizierten Werten erheblich angestiegen ist:

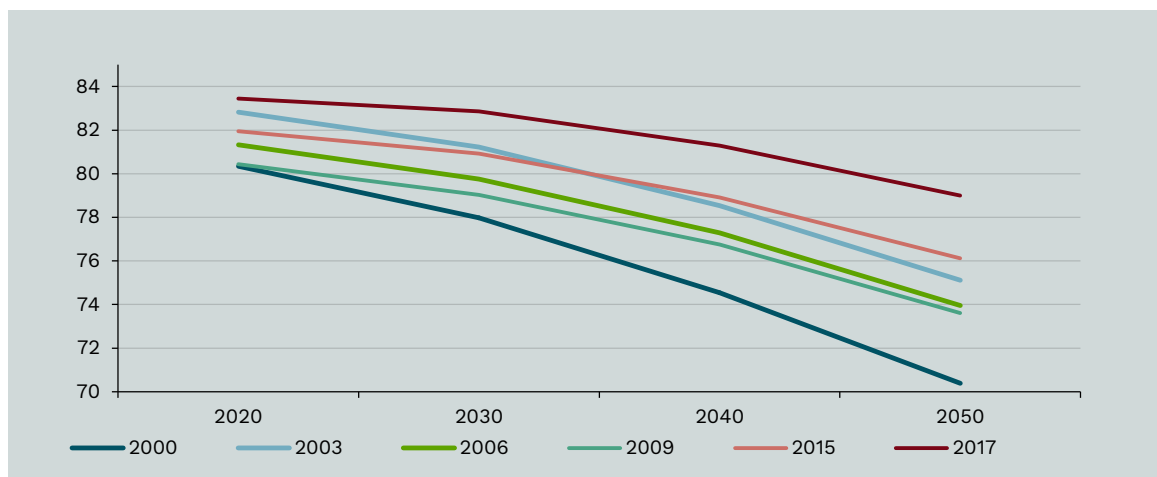
Abbildung 3:
Zahl der Äquivalenzbeitragszahler (in Millionen) im Zeitverlauf
Prognosen und reale Entwicklung



Quellen: wie für Abb. 1, außerdem: Steffen, Johannes 2013: Die Anpassung der Renten in den Jahren 2003 bis 2013; Rentenwertbestimmungsverordnung 2019
© Arbeitnehmerkammer Bremen

Hatte man in der „heißen Reformphase“ der beginnenden 2000er Jahre noch angenommen, dass die gewichtete Zahl der Beitragszahler bis heute weitgehend konstant bleiben würde, so hat sich diese mit einigen Schwankungen, zuletzt aber fast stetig tatsächlich um rund 15% erhöht. Das relative Gewicht der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gegenüber den Rentnerinnen und Rentnern ist dadurch gestiegen und schlägt sich nach der neuen Systematik sogar steigernd in den jährlichen Rentenanpassungen nieder. Derart positive Tendenzen aber für praktisch unmöglich haltend wurde ein gezielter Leistungsabbau in der Rentenversicherung eingeleitet, und dies mit dem nicht auf tatsächliche Entwicklungen reagierenden „Riesterfaktor“ zunächst sogar ganz pauschal und gewissermaßen in Vorwegnahme der vermeintlich schwierigen Zukunft. Die allgemeine Skepsis hinsichtlich der langfristigen GRV-Stabilität wurde dabei insbesondere von demografischen (und wegen der angenommenen „Trägheit“ ihrer Einflussfaktoren angeblich besonders stabilen) Prognosen gespeist. Auch diese wurden teils aber erheblich revidiert, wie Schätzungen zu Deutschlands Bevölkerungszahl im Jahr 2050 beispielhaft zeigen:

Abbildung 4:
Wohnbevölkerung im Bundesgebiet (in Millionen)
Langfristprognosen von 2020 bis 2050

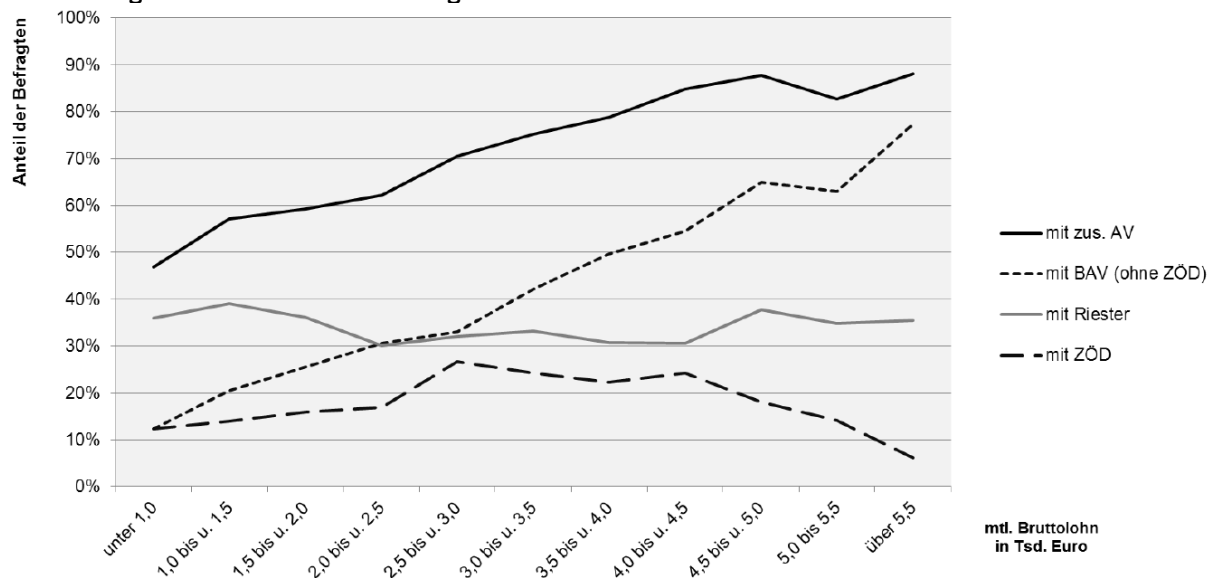


Quellen: Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnungen 2000, 2003, 2006, 2009, 2015, 2017 (jeweils Standardszenario mit 200T Nettozuwanderung und konstanter Fertilität (2017 leicht auf 1,5 Kinder/Frau angehoben))
© Arbeitnehmerkammer Bremen

Drittens und nun außerhalb des Sozialversicherungssystems besteht eine fundamentale Hürde für gute Alterssicherung darin, dass die kollektiven und individuellen Möglichkeiten für freiwilligen, nur durch Anreize gesteuerten Lückenschluss auf dem Kapitalmarkt grundsätzlich überschätzt werden. Bisherige „Mehrsäulenpolitik“ ging davon aus, dass umfassend rationale Personen Vorsorgelücken flächendeckend identifizieren, unter Berücksichtigung systematischer staatlicher Förderinstrumente und effizienter Produkte passende Ersatzstrategien entwickeln und mit den dafür notwendigen Mitteln stringent umsetzen. Diese Annahmen sind allerdings praktisch durchweg auf Sand gebaut, wie etwa Bode und Wilke detailliert

dargelegt haben:¹⁰ Erstens ist eine auf nahezu vollständige Abdeckung abstellende Zusatz- bzw. Ersatzvorsorgepolitik hierzulande niemals wirklich gründlich konzipiert und umgesetzt worden, zweitens liegt der Wettbewerbsvorteil kapitalmarktabhängiger Systeme keineswegs klar auf der Hand, drittens besteht die Bevölkerung jedenfalls in Finanzfragen durchschnittlich gerade nicht aus rational abwägenden Entscheidern, viertens existieren bislang keine für die breite Masse geeigneten und kostengünstigen Produkte zur „unbedenklichen“ Vorsorge, und fünftens fehlen Beschäftigten oft schlicht die Mittel zu nennenswerter privater oder betrieblicher Alterssicherung, zumal Arbeitgeber bislang nicht zu einer allgemeinen Beteiligung angehalten werden. Auch wenn im Zuge des gezielten GRV-Rückbaus eine etwas stärkere Verbreitung von Zusatzvorsorge unter jüngeren Kohorten verzeichnet werden kann,¹¹ ist eine auch nur annähernd flächendeckende Ergänzung der gesetzlichen Alterssicherung für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer überhaupt nicht absehbar, wie die folgende Darstellung aus dem aktuellen Alterssicherungsbericht der Bundesregierung plastisch aufzeigt:

Abbildung 5:
Verbreitung zusätzlicher Altersvorsorge nach Bruttoeinkommen



Quelle: Alterssicherungsbericht 2016

Danach „riestert“ anders als zunächst geplant bzw. vermutet keineswegs nahezu jede(r), sondern (und dies nun schon seit Jahren) nur etwa ein Drittel der Beschäftigten – die vermeintlich irgendwann universelle „Riesterrente“ ist offenbar auf sehr niedrigem Niveau „ausgereift“ und damit hinsichtlich ihrer ursprünglichen Intention tatsächlich gescheitert. Immerhin bewirkt die spezifische Förderstruktur mit nennenswerten pauschalen Zulagen

¹⁰⁾ Siehe Bode, Ingo/Wilke, Felix 2014: Private Vorsorge als Illusion. Rationalitätsprobleme des neuen deutschen Rentenmodells.

¹¹⁾ Vgl. Heien, Thorsten/Krämer, Marvin 2018: Lebensverläufe und Altersvorsorge der Personen der Geburtsjahrgänge 1957 bis 1976 und ihrer Partner, S. 80ff.

eine relative Gleichverteilung ungeachtet des Einkommens, von der bei betrieblicher Vorsorge („bAV“) in der Privatwirtschaft keine Rede sein kann. Hier besteht ein nahezu linearer Zusammenhang von bAV und Einkommen, der Geringverdiener nahezu ohne Betriebsrenten zurücklässt und am anderen Ende des Spektrums eine recht hohe Verbreitung bewirkt – die freiwillige bAV wirkt letztlich mit Blick auf spätere Alterseinkommen ungleichheitsverstärkend. Flächendeckend angelegte, merkliche, individuell leistbare und effiziente Zusatzvorsorge liegt letztlich nur dort vor, wo sie (nahezu) verpflichtend vorgegeben ist, einem klaren Leistungsziel verpflichtet ist, Arbeitgeber in erheblichem Maße zur Finanzierung heranzieht und über schlanke Verwaltungsstrukturen verfügt. Dies trifft in Deutschland im Wesentlichen auf die Zusatzversorgung für sozialversicherungspflichtig Beschäftigte im öffentlichen Dienst¹² zu; in anderen europäischen Ländern ist dieses Prinzip aber gesetzlich oder tarifvertraglich durchaus auch auf den privaten Sektor erstreckt worden, weil – anders als etwa in Österreich – das öffentliche Alterssicherungssystem dort zwar flächendeckende, aber keineswegs lebensstandardsichernde Leistungen bietet.

3. NDC auch in Deutschland? Der letzte Schritt zur „Rententechnokratie“

Angesichts der bislang stabilen Befürworterkoalition der systembezogenen und kapitalmarktfreundlichen „einnahmeorientierten Ausgabenpolitik“ muss aktuell davon ausgegangen werden, dass ihre Prämissen auch bei weiteren Reformen der GRV zugrunde gelegt werden. Dabei besteht die Gefahr, dass eine in Deutschland bisher nur sporadisch diskutierte Konstruktion angestrebt wird, die Inputorientierung und „Automatisierung“ der Sozialversicherung gewissermaßen auf die Spitze treiben und das Ideal der leistungsfähigen Rente vollends untergraben würde.

Dieses üblicherweise als „*notional defined contribution*“ (NDC) bezeichnete System¹³ ist seit den 1990er Jahren in einer Reihe europäischer Staaten zur vermeintlichen Modernisierung der öffentlichen Rentensysteme eingeführt worden. Es behält deren Umlagefinanzierung zwar grundsätzlich bei, spart die mit fixiertem Satz eingezahlten Beiträge jedoch „verzinst“ mit der sozioökonomischen Entwicklung auf dem Papier an und verrentet die virtuell entstandenen „Kapitalstöcke“ schließlich in Abhängigkeit von der demografischen Entwicklung, sodass bestenfalls noch ein unverbindlicher Zielkorridor für Rentenleistungen beschrieben werden kann.¹⁴ Ein derartiges System besitzt aus der oben skizzierten Inputperspektive den Reiz, klare Kostenorientierung mit vermeintlich ewig tragfähiger Selbstregulierung zu kombinieren. Es wäre insofern ein geradezu logischer letzter Schritt auf dem deutschen Reformpfad, der sich diesen Strukturprinzipien mit Beitragsdeckeln und Dämpfungsfaktoren bereits merklich angenähert hat, dabei aber noch grundsätzlich in der hergebrachten Struktur verblieben ist. Abgesehen davon, dass schon die bisherige Reformtendenz ganz

12) Siehe langgestrichelte Linie „mit ZÖD“, die scheinbar auf geringem Niveau verlaufend tatsächlich den Anteil öffentlicher, tarifgebundener Beschäftigung in den jeweiligen Einkommensklassen wiedergibt.

13) Siehe dazu auch OECD 2017: Pensions at a Glance 2017, S. 86.

14) Wenngleich in Euro bemessene Kontengutschriften Ähnlichkeiten etwa zum österreichischen Pensionssystem vermuten lassen, bestehen doch mit Blick auf Verbindlichkeit und Sicherungsziel fundamentale Defizite gegenüber diesem umfassend leistungsorientierten Modell.

erhebliche Sicherungs- und Akzeptanzprobleme bewirkt hat, sprechen auch konkrete Erfahrungen in bestehenden „NDC-Staaten“ gegen eine geradezu abschließende Technokratisierung der deutschen Rentenversicherung.

Die erste dieser Lehren lässt sich aus dem Beispiel Lettlands ziehen, wo das NDC-Modell bereits 1996 implementiert wurde und damit durchaus als etabliert gelten kann. Dort führten die wirtschaftlichen Turbulenzen im Zuge der weltweiten Finanzkrise 2009 zu einem dramatischen Einbruch des virtuellen Kapitals, das wegen der Verrentungsvorschriften zu dauerhaft deutlich geringeren Renten für in diesem Jahr neu verrentete Versicherte führte.¹⁵ Obwohl die lettische Wirtschaft das Vorkrisenniveau durch insgesamt robustes Wachstum längst wieder übertroffen hat, haben diese Personen nur noch durch geringe Anpassungen am Aufschwung teil, ohne das erheblich höhere Versorgungsniveau von „Nachbarjahrgängen“ jemals erreichen zu können – praktisch Gleiches wird also vom insofern hochgradig unsensiblen System ungleich behandelt. Grund dafür ist die aus der deutschen Reformpolitik wohlbekannte Neigung, eine aktuell (oder gar nur erwartet) schwierige Situation linear in die Zukunft fortzuschreiben und die zukünftig womöglich erheblich abweichende Entwicklung systematisch zu ignorieren.

Als zweites Negativbeispiel muss Schweden dienen, das sein primäres gesetzliches System von 1996 bis 1999 auf NDC-Prinzipien umgestellt hat und damit ebenfalls jahrzehntelange Erfahrungen sammeln konnte bzw. musste.¹⁶ Auch dort wirkten wirtschaftliche Schwankungen recht kurzfristig auf die Rentenauszahlungen zurück, was in dieser Form aber entweder nicht vorausgesehen wurde oder schlicht nicht politisch opportun erschien. In der Folge dieses Realitätsschocks nahm man vielfältige Korrekturen zur „Rentenglättung“ und Akzeptanzbewahrung vor (beispielsweise Steuersenkungen für Rentnerinnen und Rentner), die die Behauptung eines dauerhaft aus sich selbst heraus stabilen Systems ad absurdum führten. Zwar trifft diese noch theoretisch zu – das NDC-System als solches funktioniert in Schweden durchaus – aber die tatsächliche Entwicklung lässt doch den im Modell angelegten Widerspruch zwischen „kalter“ Systempraxis und gesellschaftlichen Erwartungen an seine Leistungen klar zutage treten. Ein vorgeblich apolitisches System mit strikter Inputorientierung wurde also infolge einer Konfrontation mit unschönen Tatsachen nicht etwa fundamental im Interesse der Versicherten korrigiert, sondern zur Wahrung des Scheins vom nachhaltigen „Selbststeuerungsmechanismus“ verkompliziert oder in seinen Folgen kaschiert.

Erneut liegt der Vergleich mit Deutschland auf der Hand, wo schon gesammelte ähnliche Erfahrungen im Falle einer NDC-Reform wohl zwangsläufig vertieft werden müssten. Auch hier wurden und werden im Ernstfall bereits gesichtswahrende ad-hoc-Reformen vorgenommen – man denke an die zeitweilige Aussetzung des „Riesterfaktors“, die Einführung

15) Siehe Bite, Ināra 2012: Annual National Report 2012 – Pensions, Health Care and Long-term Care – Latvia, S. 7. Auch hier zeigt sich ein entscheidender Unterschied im Detailvergleich mit Österreich, wo eine Abwertung der bislang erworbenen Ansprüche ausgeschlossen ist und eine angemessen ausgleichende Reaktion auf Krisensituationen ggf. situativ über die Anpassung laufender Renten vorgenommen werden kann.

16) Dazu im Detail Weaver, Kent/Willén, Alexander 2014: The Swedish pension system after twenty years: Mid-course corrections and lessons, in: OECD Journal on Budgeting, Bd. 13, Nr. 3.

von Schutzklauseln zur „Zähmung“ der Dämpfungsfaktoren und befristete „Haltelinien“ – ohne aber die grundsätzliche Orientierung als gewissermaßen sakrosankten Kern anzutasten. Ein ohnehin schon hochkomplexes und für Versicherte weitgehend unverständliches System, das eigentlich ganz gezielt und offen als immer weniger leistungsfähig präsentiert wird, wurde und wird also fortwährend aus der schlimmsten Not gerettet, ohne seine dafür verantwortliche Systematik anzugreifen. Dass derartige Paradoxien nicht gerade zur Akzeptanzsteigerung beitragen, liegt auf der Hand: Verbesserungen im Sinne echter Teilhabe (oder zumindest ein Aussetzen von Einschnitten) mögen zwar immer wieder mal eintreten, sie sind aber nach eigenem Bekunden kein primäres Ziel des Systems mehr und werden deshalb mit Recht eher als befristete und unzuverlässige „Wohltaten“ denn als zuverlässige Leistungen mit dauerhaften Ansprüchen begriffen.

Nachdem die deutsche Alterssicherungspolitik die Fehler des „vorsorglichen Einschnitts“ und der „verschämten Korrektur“ schon wiederholt begangen hat, wäre eine Fortführung und Radikalisierung der Reformpolitik im Zuge des NDC-Ansatzes geradezu grotesk. Wirklich nachhaltige Rentenpolitik sollte sich gerade nicht an vermeintlichen Vorbildern orientieren, die eine weitere Begehung dieser Fehler geradezu systematisch erzwingen. Was wäre also zu tun, wenn es jedenfalls mit Blick auf die GRV nicht „nach Schweden gehen“ soll?

4. Konsequenzen für wirklich nachhaltige Alterssicherungspolitik

Zentral für ein breit akzeptiertes öffentliches Rentensystem ist die fundamentale Annahme der in der Bevölkerung offensichtlich nach wie vor verankerten Outputorientierung: Die Angemessenheit von Alterssicherung steht auch für heute jüngere Kohorten im Vordergrund, und der dafür notwendige Kostenaufwand ist zwar selbstverständlich nicht zu vernachlässigen, aber doch nachgelagert.

Sich diese Ausrichtung zu eigen zu machen bedeutet zwangsläufig, klare und angemessene Sicherungsziele für Stuserhalt, Armutsvermeidung und Armutsbekämpfung im Alter zu definieren und davon ausgehend entsprechende Systeme zu konstruieren bzw. bestehende anzupassen – hierzulande also die GRV und die Sozialhilfeleistung „Grundsicherung im Alter“. Dass umfassende Absicherung auf einem langfristig stabilen Niveau zu insgesamt moderaten Kosten tatsächlich möglich ist, zeigt das Beispiel der österreichischen Pensionsversicherung, die Lebensstandardsicherung¹⁷ und armutsvermeidende Mindestsicherung¹⁸

17) „80/45/65-Prinzip“ – auch zukünftig wird eine Bruttoersatzrate von 80 Prozent nach 45 Beitragsjahren zum 65. Geburtstag erreicht. Das Bruttorentenniveau beträgt in Österreich also mehr als das Doppelte der langfristig für Deutschland prognostizierten Werte, und dennoch ist der Beitragssatz von 22,8% (davon sind 10,25% von den Beschäftigten zu tragen) seit Jahrzehnten und wohl auch in Zukunft stabil.

18) Die „Ausgleichszulage“ fungiert gewissermaßen als Hybrid von Mindestrente und Sozialhilfe: Sie berücksichtigt Einkommen und wird an insofern bedürftige Rentenbezieher (mindestens 15 Versicherungsjahre als Voraussetzung) von der Pensionsversicherung ausgezahlt, aber aus Steuergeldern finanziert. Der entsprechende Richtsatz, bis zu dem gegebenenfalls aufgestockt wird, beträgt für Alleinstehende im Jahr 2019 grundsätzlich €1.088,57 in monatlicher Betrachtung (gegenüber durchschnittlich etwa €800 Grundsicherungsbedarf in Deutschland), bei jahrzehntelangen Beitragsbiografien auch mehr.

für die gesamte Erwerbsbevölkerung¹⁹ bereitstellen kann und dabei in einen Deutschland vergleichbaren wirtschaftlichen und demografischen Rahmen eingebettet ist.

Zweitens gilt es, auch die private und betriebliche Vorsorge versichertenfreundlich auszugestalten – insbesondere dann, wenn sie tatsächlich maßgeblich als Lückenbüßerin für ein zumindest zeitweilig geschwächtes gesetzliches System dienen muss. Dazu ist das bisherige Dogma der freiwilligen, individuellen und angeblich dennoch effizienten Vorsorge zu überwinden, das offensichtlich keine Hilfe bei der Erreichung einer flächendeckend guten Alterssicherung war, ist und sein kann. In diesem Sinne wäre über Obligatorien nachzudenken, die Arbeitgeberschaft vor allem bei der Finanzierung in erheblichem Maße einzubinden und durch strenge Regulierung eine deutlich kostengünstigere und angemessenere Ausgestaltung der Produktlandschaft anzustreben.²⁰ Insgesamt muss zwar die Wiederanhebung der Lohnquote klare Priorität besitzen, sodass auf verbreitet gute Löhne anhaltend gute Sozialversicherungsrenten folgen können. Doch sollte, wenn schon auf Abhängigkeit von der Entwicklung der Kapitalmärkte gesetzt wird, diese zumindest leistbar, vergleichsweise effizient und dabei allgemein verfügbar konzipiert sein.

Drittens sollte Alterssicherungspolitik sich nicht länger von vermeintlich verbindlichen Langfristprognosen zu einer vorausseilend kostenbeschränkenden und überaus technokratischen Systemkonstruktion verleiten lassen. Ganz im Gegenteil zu diesem zuletzt verfolgten Ansatz ist ein gewisses „Auf Sicht fahren“ notwendiger Bestandteil realistischer Sozialpolitik, die immer wieder konstruktive Anpassungen vornehmen muss, um aus jeweils aktueller Perspektive und Erfahrung der anhaltenden Erreichung ihrer Leistungsziele verpflichtet zu bleiben. Ein zutiefst dynamisches System Gesellschaft kann eben nicht adäquat mit einer simplen und vermeintlich zeitlos funktionsfähigen „Rentenmaschine“ abgesichert werden, die sich als autarker Mechanismus begreift und den stetigen Wandel ihrer vielfältigen Rahmenbedingungen ignoriert. Besonders problematisch sind diesbezüglich jene Reformen, die für die ferne Zukunft antizipierte Probleme ganz konkret vorwegnehmen – so geschehen etwa mit der Niveausenkung qua „Riesterfaktor“ – und damit nicht nur die zukünftige, sondern sogar schon die gegenwärtige Leistungsfähigkeit des Systems schwächen. Aber auch die Verknüpfung zukünftiger Leistungen mit ebensolchen Entwicklungen – dafür ist etwa der „Nachhaltigkeitsfaktor“ ein Beispiel – trägt tendenziell zur Akzeptanzerosion bei: Sie postuliert Verlässlichkeit lediglich beitragsseitig (also auf der aus individueller Perspektive weniger bedeutenden Dimension) und begründet dies ausdrücklich mit einer angeblich nicht mehr finanzierbaren Kontinuität auf der Leistungsseite. Das Vertrauen in langfristig stabile Alterssicherung auf angemessenem Niveau wird also durch das System selbst untergraben, woran auch letztlich nur als Strohfeuer aufzufassende Zwischenhochs bei der Rentenanpassung nichts ändern. Bestenfalls wird dadurch ein gesamtgesellschaftlich nicht unbedingt effizienter und im Einzelfall oft gar nicht erfüllbarer Bedarf zum individuellen Lückenschluss erzeugt, wahrscheinlicher aber eine teilweise oder vollständige „innere Kündi-

¹⁹ In Österreich sind auch Beamte und Selbständige in dem praktisch einheitlichen Rentensystem abgesichert.

²⁰ Diese Kernelemente guter Alterssicherung sind im Übrigen Wesensmerkmale der GRV.

gung“ gegenüber dem nunmehr fundamental unzuverlässigen Prinzip Altersvorsorge bewirkt.

Insgesamt muss ein tatsächlich zukunftsfähiges Alterssicherungssystem glaubwürdig vermitteln, dass und was es konkret will, dass es dies für alle Betroffenen tatsächlich und gleichermaßen kann und dass es stets „über den Tellerrand blickt“. Es muss somit im Kern auf Leistungsfähigkeit, auf Universalismus und echte Einbettung in die dynamische Gesellschaft ausgerichtet sein – also letztlich als statuserhaltende und umlagefinanzierte Erwerbstätigenversicherung ausgestaltet sein – und von einer ambitionierten Arbeits- und Wirtschaftspolitik mit dem Ziel umfassend guter Arbeit begleitet werden, ohne die die wesentliche Grundlage fehlen würde.

Das derzeitige System für Beschäftigte ist hingegen eines, das die eigenen Struktur- und Reformprinzipien offen über die Interessen derer stellt, denen es eigentlich dienen soll, und das nicht erkennbar in eine politische Strategie für möglichst günstige Rahmenbedingungen eingebettet ist. Es genügt sich damit selbst, will sich letztlich nur noch selbst sichern und hält lediglich jene Ansatzpunkte für wirklich relevant, die ihm selbst eigen sind. Ein solches „egoistisches“ Alterssicherungssystem ist letztlich von geringem Wert, und es ist wieder durch ein „altruistisches“ Modell zu ersetzen, das seinem sozialen Wesen entsprechend Sicherung nach außen und nicht bloß nach innen bietet.

Mai 2019

Dr. Magnus Brosig

Referent für Sozialversicherungs- und Steuerpolitik
brosig@arbeitnehmerkammer.de