

Alterssicherung: Herausforderungen und Lösungen

Von Joachim Weeber

Die Diskussion um die Zukunft der Alterssicherung begleitet die deutsche Bevölkerung seit Jahrzehnten. Die Einführung der dynamischen Rente 1957 und die Rentenreform 1992 standen zu ihrer Zeit im Mittelpunkt des Interesses. Diese Reformen wurden im Konsens der großen politischen Parteien verabschiedet. Mit der Rentenstrukturreform '99 der letzten Schwarz-Gelben-Koalition wurde diese gute Tradition aufgegeben. Mithin steht die Sicherheit der Renten im Zentrum heftiger Auseinandersetzungen.

Die politische Debatte geht einher mit wachsender Unsicherheit in der Bevölkerung. Dazu hat die Politik selbst beigetragen.

Die versprochene Senkung der Beitragsätze durch die Ökosteuer ist nicht eingetreten. Im Gegenteil. Inzwischen sind die Rentenbeitragsätze mit 19,5% wieder auf dem Stand von 1999, als die erste Stufe der Ökosteuer wirksam wurde. Und für 2004 ist bei unveränderter Rechtslage ein Beitragsatz von 19,8% zu erwarten. Immerhin hat die Ökosteuer einen weiteren Anstieg der Beitragsätze verhindert. Insgesamt trägt das Hin und Her in der Rentenpolitik nicht zum Vertrauen der Bevölkerung bei.

Demografische Entwicklung

Große Teile der Diskussion um die langfristigen Probleme der Rentenversicherung sind auf die Demografie verengt. Die rückläufige Geburtenentwicklung und die zunehmende Lebenserwartung führen dazu, dass sich die Altersstruktur der deutschen Bevölkerung wesentlich verändert. Prognosen zeigen, dass die Zahl der Personen oberhalb einer bestimmten Altersgrenze im Verhältnis zu der von Personen im erwerbsfähigen Alter unter dieser Grenze zunehmen wird. Für die Alterssicherungssysteme kommt es aber nicht

auf die demografische Relation, sondern auf das Verhältnis von Beitragszahlern zu Leistungsempfängern an. Es ist mehr als fraglich, ob die Demografie das einzige oder gar wichtigste Problem der nächsten Jahrzehnte sein wird

Arbeitsmarkt

Von entscheidender Bedeutung wird die wirtschaftliche Entwicklung sein. Globalisierung, technischer Fortschritt, die Erweiterung der Europäischen Union und die Sättigung von Bedürfnissen signalisieren Unsicherheit über die zukünftigen Rahmenbedingungen.

Diese Faktoren haben erhebliche Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt. Bleibt die Arbeitslosigkeit auf Dauer auf dem derzeitigen Niveau oder steigt sie noch an, wird jedes Alterssicherungssystem erhebliche Probleme haben. Dies gilt zunächst kurzfristig. Die seit nunmehr drei Jahren andauernde

konjunkturelle Schwäche ist im Wesentlichen verantwortlich für zurückgehende Beschäftigung und steigende Beiträge.

Eine Besserung der Arbeitsmarktlage wird aber auch auf lange Sicht das beitragsfinanzierte Ren-

tensystem sichern. So weist die Bundesrepublik im Vergleich hoch entwickelter Gesellschaften eine eher niedrige Erwerbsquote auf. Dies gilt insbesondere für die Frauenerwerbstätigkeit. Hier ist also ein hohes Potenzial zusätzlicher Beschäftigung gegeben, also noch eine erhebliche Reserve für die Zahl der Beitragszahler. Ob sie erreichbar ist, hängt freilich von der Arbeitsmarktsituation ab.

Der häufig prophezeite Arbeitskräftemangel ist keineswegs sicher. So wird in einzelnen Prognosen nicht bereits 2010, sondern erst gegen 2020 mit einer deutlichen Verbesserung der Arbeitsmarktlage gerechnet. Vor allem das Angebot an und die Nachfrage nach Arbeitskräften passen

nicht zueinander. Aber auch die Produktivitätsentwicklung wird den zukünftigen Bedarf an Arbeitskräften maßgeblich bestimmen.

Auch der Wandel der Erwerbsformen hat Einfluss auf die Altersvorsorge. Lebenslange Vollerwerbstätigkeit, die im Prinzip in der deutschen Sozialversicherung unterstellt wird, ist kein Zukunftsmodell, auch wenn man dies bedauern mag. Es gibt ja auch gute arbeitsmarktpolitische Gründe, Teilzeitarbeit oder Unterbrechungen der Erwerbstätigkeit für wünschenswert zu halten. Aber auch Mini-Jobs und Scheinselbstständigkeit sind Beispiele für die Erosion des Normalarbeitsverhältnisses.

Bei der Entwicklung der Erwerbstätigkeit sind gesamtwirtschaftlich auch die demografischen Veränderungen zu berücksichtigen. Hinter den Sorgen um die Zukunft der Rentenversicherung steht die Befürchtung, dass der Faktor Arbeit knapp werden könnte, sodass sich die Relation zwischen der Gesamtbevölkerung und den Erwerbstätigen verschiebt. Ob eine derartige Situation entstehen wird, lässt sich heute nicht mit Sicherheit sagen. Eine Arbeitsknappheitsperiode folgt zwar nicht zwingend aus der demografischen Entwicklung, ist aber wahrscheinlich. Ganz anders ist dagegen die heutige Situation.

Die gesamtwirtschaftlichen Bedingungen der heutigen Zeit sind in den meisten Punkten völlig entgegengesetzt zu denen in langfristiger Sicht. In der Arbeitsüberschussperiode muss die Arbeitslosigkeit bekämpft werden. Die Kosten der Arbeit müssen niedrig sein, es muss möglichst arbeitsintensiv produziert werden. In der Arbeitsknappheitsperiode ist es genau umgekehrt. Hier muss zusätzliches Erwerbspersonenpotenzial erschlossen und durch kapitalintensive Produktion ein möglichst effizienter Einsatz der Arbeit erreicht werden.

Geschlechterrollen

Der gesellschaftliche Wandel hat das Rollenbild von Frau und Mann in Beruf und Familie so grundlegend verändert, dass es zu dem alten Leitbild der Sozialgesetzgebung, wonach die Rente dem Unterhalt des alleinverdienenden Familienvaters und gegebenenfalls seiner Witwe dient, nicht mehr passt. Die klassische Hinterbliebenenversorgung wird sich irgendwann erübrigen, weil der Wille von Frauen, erwerbstä-

Für Alterssicherung kommt es nicht auf die demografische Relation an, sondern auf das Verhältnis von Beitragszahlern zu Leistungsempfängern.

tig zu sein und dies mit der Familie zu vereinbaren, Oberhand gewinnt.

Zu den Kernproblemen jedes Alterssicherungssystems gehört die Geburtenentwicklung. Diese hängt wiederum davon ab, wie die Ehepaare ihre Arbeitsteilung in Beruf und Familie organisieren. Ein Alterssicherungssystem, das im Alter zu unterschiedlichen Rentenhöhen von Frau und Mann führt, wird auf lange Sicht die Geburtenentwicklung beeinträchtigen. Notwendig sind Regeln, die dazu führen, dass das Schicksal im Alter nicht von der gewählten Arbeitsteilung abhängt.

Vorschläge der Rürup-Kommission

Als Ausgangspunkt für die Arbeit der Kommission galten die Vorausschätzungen über die finanzielle Entwicklung der Rentenfinanzen unter Beibehaltung der derzeitigen Ausgestaltung des Alterssicherungssystems. Der Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung für die nächsten 30 bis 40 Jahre liegt bei allen verfügbaren Prognosen deutlich höher als der heutige. Im Zuge der letzten Rentenreform 2001 (Riester) sollte der Beitragssatz 2030 auf rund 22% beschränkt bleiben.

Diese Schätzungen haben sich inzwischen als nicht haltbar erwiesen. Ohne weitere Reformen wäre nach den jüngsten Schätzungen 2030 mit einem Beitragssatz von gut 24% zu rechnen. Hinzu kommen würden die Aufwendungen für die private Vorsorge. Bei einer vollen Inanspruchnahme der Riester-Rente wären dies zusätzlich 4% des Einkommens.

Die zentralen Vorschläge der Rürup-Kommission sind:

1. Heraufsetzung der gesetzlichen Altersgrenze
2. Verschiebung der Rentenanpassung
3. Veränderung der Rentenanpassungsformel

Bei vollständiger Umsetzung würde sich der 2030 zu zahlende Rentenbeitragssatz von 24% auf 22% verringern. Gleichzeitig läge auch die zu erwartende Rente um rund 5% niedriger als ohne Umsetzung der Vorschläge.

Höhere Altersgrenze

Die gesetzliche Altersgrenze soll nach der Kommission von 65 Jahren auf 67 Jahre erhöht werden. Diese Anhebung soll 2011 beginnen und sich über 24 Jahre erstrecken. Pro Jahr müsste daher ab 2011 die Altersgrenze um einen Monat angehoben werden. 2030 würde dadurch der Beitragssatz – nach Berechnung der Rürup-Kommission – um 0,6 Prozentpunkte gesenkt.

Eine möglichst hohe Altergrenze ist keine neue Erfindung. Bereits bei Einführung der gesetzlichen Rentenversicherung in Deutschland durch Bismarck wurde dieses Instrument zur Sicherung der Rentenfinanzen verwendet. Während man zum Erhalt

einer Rente am Ende des 19. Jahrhunderts 70 Jahre alt sein musste, betrug die tatsächliche Lebenserwartung bei Männern im Durchschnitt gut 40 Jahre, bei Frauen lag sie knapp darüber.

Die ursprüngliche Überlegung ist, dass die Betroffenen einerseits länger Beiträge einzahlen und sich andererseits die Dauer des Rentenbezugs verkürzt. Eine Erhöhung der Altergrenze wird aber nur dann erfolgreich sein, wenn sich die gesamtwirtschaftliche Entwicklung und die Arbeitsmarktlage insgesamt und damit möglicherweise auch für ältere Beschäftigte deutlich verbessern. Nur dann kann ein deutlich größerer Anteil älterer Menschen einer bezahlten Erwerbstätigkeit nachgehen.

Derzeit ist kaum vorstellbar, wie sich eine Verschiebung der Altersgrenze bei 4 bis 4,5 Millionen Arbeitslosen erfolgreich bewerkstelligen lässt. Im Vergleich zu anderen Industrieländern liegen wir übrigens was die Beschäftigung älterer Menschen angeht fast am Schluss der Tabelle.

Derzeit wird bei uns in vielen Fällen noch nicht einmal die vorgesehene Regelaltersgrenze erreicht. So liegt das tatsächliche Renteneintrittsalter für Männer bei ca. 61 und für Frauen bei rund 59 1/2 Jahren und damit erheblich unter der derzeitigen gesetzlichen Altersgrenze von 65 Jahren (Frauen ab 2004). Neben der angespannten Arbeitsmarktlage haben die zahlreichen Regelungen im Arbeits- und Sozialrecht, die einen früheren Eintritt in die Altersruhephase ermöglichen bzw. sogar noch fördern einen maßgeblichen Anteil an dieser Lage. Diese Regelungen gilt es kritisch zu durchforsten.

Die Heraufsetzung der gesetzlichen Altergrenze nützt daher nur relativ wenig. Wenn es nicht zu einer verbesserten wirtschaftlichen Entwicklung kommt, wird sie keine nennenswerten Auswirkungen haben.

In der Beschlussfassung des SPD-Bundesparteitages vom 1. 6. 2003 ist der Rürup-Vorschlag an dieser Stelle modifiziert worden. Jetzt wird angestrebt, das tatsächliche Eintrittsalter des Rentenbeginns anzuhähen und der im Gesetz vorgesehenen Regelaltersgrenze anzunähern. Von der Altersgrenze mit 67 Jahren ist nicht mehr die Rede. Verschiebung der Rentenanpassung Der zweite Vorschlag der Kommission zielt auf eine möglichst schnelle Entlastung der Rentenkassen. Deshalb zieht die Rürup-Kommission eine Verschiebung der Rentenanpassung vom 1.7.2004 auf den 1.1. 2005 in Erwägung. Dadurch wird der von den Jüngeren aufzubringende Beitragssatzanstieg gedämpft, während der Anstieg der

Renten – auch der heutigen Rentner – gebremst wird.

Eine solche Verschiebung der Rentenanpassung hätte damit nicht nur finanzielle Auswirkungen für 2004. Vielmehr wird auf Grund des niedrigeren Ausgangsniveaus auch in den nachfolgenden Jahren die absolute Rentenerhöhung geringer ausfallen. Die Rentenkassen werden dadurch also auch langfristig entlastet.

Die vorgesehene Verschiebung wird z.T. merkliche Auswirkungen auf die Rentenhöhe des Einzelnen haben.

Bei relativ großen Renten wäre eine Verschiebung sicherlich eher verkraftbar, vor allem wenn die Rente aus der gesetzlichen Rentenversicherung nicht die einzige Einkommensquelle im

Eine Besserung der Arbeitsmarktlage wird auf lange Sicht das beitragsfinanzierte Rentensystem sichern.

Alter darstellt. Bei niedrigen Renten sind dagegen die Auswirkungen schon bedeutender. Auch wenn es inzwischen eine soziale Grundsicherung für ältere Menschen gibt, sind doch viele Rentnerinnen und Rentner auf jeden Euro angewiesen. Daher kann die Verschiebung der Rentenanpassung für diese Betroffenen durchaus sehr empfindlich wirken.

Nachhaltigkeitsfaktor

Als dritten Faktor zur Stabilisierung der Rentenfinanzen hat die Rürup-Kommission einen 'Nachhaltigkeitsfaktor' vorgeschlagen. Schon mit dem 'demografischen Faktor' des Rentenreformgesetzes 1999 aus der Zeit der letzten Kohl-Regierung sollte eine Stabilisierung der Rentenfinanzen erreicht werden. Sein Erfinder war Bert Rürup, damals Mitglied der Rentenkommission von Norbert Blüm. Dieser Faktor wurde übrigens von der ersten Rot-Grünen-Bundesregierung ausgesetzt.

Der Einbau des neuen 'Nachhaltigkeitsfaktors' in die Rentenanpassungsformel soll Veränderungen in der Relation von Beitragszahlern zu Leistungsempfängern ausdrücken. Während der alte 'demografische Faktor' nur die Veränderung der Lebenserwartung ins Kalkül nahm, berücksichtigt der neue Nachhaltigkeitsfaktor zusätzlich auch die Entwicklung der Erwerbstätigkeit und implizit die Geburtenrate.

Dieser 'Nachhaltigkeitsfaktor' wird in die Rentenformel eingebaut. Er soll den Rentenanstieg bremsen und damit dem Beitragssatzanstieg entgegenwirken. Dieser Faktor wird Auswirkungen auf die Rentenhöhe haben. Wie genau die neue Rentenformel aussehen soll, ist aber noch nicht bekannt.

Ziel ist es, den Beitragssatz 2030 um etwa 1,3%-Punkte niedriger als prognostiziert halten zu können. Allerdings hat die Ände-

rung der Rentenformel auch Auswirkungen auf das Rentenniveau. Es wäre gut 5% niedriger als ohne diesen Faktor.

Die Vorschläge der Rürup-Kommission führen zu einer neuen Lastverteilung zwischen Rentnern und Erwerbstätigen. Der zu erwartende Beitragssatz für das Jahr 2030 wäre damit auf 22% begrenzt, bei geringerem Rentenniveau.

Diese Einschätzung gilt aber nur unter der Voraussetzung einer sich belebenden wirtschaftlichen Entwicklung und damit einer merklich verbesserten Arbeitsmarktlage.

Radikalmodelle

In der Öffentlichkeit und Wissenschaft werden darüber hinaus weitere Reformvorstellungen geäußert, darunter solche, die auf eine radikale Veränderung des derzeitigen Rentensystems setzen.

So gibt es Vorstellungen zur weitgehenden Beseitigung der auf dem Umlageverfahren beruhenden beitragsfinanzierten Rentenversicherung für die gesamte Bevölkerung. Dies gilt für die steuerfinanzierte Grundrente ebenso wie für den Übergang zu einem umfassenden Kapitaldeckungsverfahren – also über die Kapitaldeckung im Rahmen der Riester-Rente hinaus.

Dabei wird häufig so getan, als ob kapitalgedeckte Sicherung ohne Risiko möglich sei. Davon kann keine Rede sein. Eine vollständige oder weitgehende Umstellung der Alterssicherung auf Kapitaldeckung birgt erhebliche Risiken. Die Größe des zu bildenden Kapitalstocks führt zu erheblichen Anlageproblemen. Sichere und ertragreiche Kapitalanlagen in dem dann notwendigen

Ausmaß sind in den entwickelten Industrieländern kaum zu erschließen, insbesondere wenn man berücksichtigt, dass bei ihnen eine vergleichbare Alterssicherungssituation vorliegt. Und die Anlage in Schwellen- und Entwicklungsländern hat sich auch in der jüngeren Vergangenheit wieder als zu riskant für Zwecke der Alterssicherung erwiesen. Die Währungs- und Finanzkrisen in Mexiko 1994, Asien 1997, Russland 1998, Brasilien 1999 und zuletzt Argentinien zeigen deutlich, dass eine massive Kapitalanlage zur Sicherung der Rentenfinanzen mit erheblichen Risiken belastet ist.

Gerade die zurückliegenden Turbulenzen an den Börsen haben gezeigt, dass blindes Vertrauen in die Kapitalmärkte zu erheblichen Vermögensverlusten führen kann. Dies gilt nicht nur kurzfristig. Und dies gilt auch für die klassischen Industrienationen. So sind die Notierungen am japanischen Aktienmarkt seit Ende der 80er-Jahre um fast 80% gefallen. Und auch bei uns waren die Verluste auf den Aktienmärkten in den ver-

gangenen Jahren z.T. erheblich. Aber auch die Renditen aus festverzinslichen Wertpapieren sowie der Garantiezins bei neu abgeschlossenen Lebensversicherungen sind mit den Werten der 80er und 90er-Jahre nicht mehr vergleichbar.

Aber auch bei der Einführung einer steuerfinanzierten Grundrente gäbe es erhebliche Probleme. Dies gilt etwa für Übergangsregelungen vom bestehenden beitragsfinanzierten Rentensystem zur Grundrente, aber auch für die Finanzierung. Welche Steuern sollen neu eingeführt bzw. welche sollen und um wie viel erhöht werden? Perspektiven einer langfristigen Reform Angesichts der grundlegenden Probleme einer Systemumstellung hat sich daher in Politik und Öffentlichkeit die Erkenntnis durchgesetzt, dass machbare Reformvorschläge an den Grundprinzipien des derzeitigen Rentensystems orientiert sind: Beitragsbezogenheit und Umlagefinanzierung. Solche Vorschläge lassen das derzeitige Rentensystem in seinen Grundzügen bestehen.

Versicherungspflicht für alle

Ein solcher Vorschlag ist die Versicherungspflicht für alle Erwerbstätigen oder sogar für die gesamte Bevölkerung. Grundidee ist, dass die Veränderungen im Erwerbsleben dazu führen, dass ein immer größerer Teil

der Bevölkerung nicht mehr den Schutz der gesetzlichen Rentenversicherung genießt. Das trifft unständig oder geringfügige Beschäftigte, Scheinselbstständige, aber auch die zunehmende Zahl kleiner

Selbstständiger, deren wirtschaftliches Überleben nicht gesichert ist. Sie alle werden ihre Alterssicherung durch die Sozialhilfe erhalten, ohne dafür im entsprechenden Maße Beiträge gezahlt zu haben. Eine solche Entwicklung ist auch den Beitragszahlern nicht zuzumuten. Einmal werden dadurch ihre Beitragssätze steigen, zum anderen ist es ihnen nicht zu vermitteln, warum die einen ihre Alterssicherung umsonst bekommen, die anderen aber dafür Beiträge zu zahlen haben. Will man die Aushöhlung des Alterssicherungssystems verhindern, braucht man eine Versicherungspflicht für alle Erwerbstätigen.

Allerdings würden aber von den neuen Beitragszahlern auch entsprechende Rentenanwartschaften erworben, die dann von künftigen Beitragszahlern zu finanzieren wären.

Ausweitung der Steuerfinanzierung

Hierbei geht es vor allem um die Steuerfinanzierung so genannter versicherungs-

fremder Leistungen. Hinter dieser Überlegung steht die Vorstellung, dass bestimmte Leistungen der Rentenversicherung mit staatlichen und gesellschaftspolitischen Aufgaben begründet werden, eine entsprechende Beitragsleistung aber nicht erbracht wurde. Dazu zählen etwa die Leistungen im Rahmen des Fremdrentengesetzes im Zuge der deutschen Vereinigung und die Berücksichtigung von Ausbildungs- und Zurechnungszeiten.

Solche Leistungen machen zwar knapp ein Drittel der gesamten Rentenausgaben aus. Allerdings haben wir bereits eine erhebliche Aufstockung der Beitragseinnahmen durch Steuermittel. Die verschiedenen Formen der Bundeszuschüsse aus dem allgemeinen Staatshaushalt, aus der Anhebung des Mehrwertsteuersatzes vom 1.4.1998 von 15% auf 16% und den Ökosteuern entsprechen in etwa dem Umfang der versicherungsfremden Leistungen. Daher ist eine weitere Aufstockung der Steuermittel für den Rentenhaushalt kaum begründbar.

Die immer wieder in die Diskussion gebrachte Erhöhung der Mehrwertsteuer könnte demnach allenfalls in anderen Sozialversicherungszweigen eingesetzt werden. Eine solche Anhebung der Mehrwertsteuer zur Senkung der Lohnnebenkosten einzusetzen erscheint zwar diskutabel, allerdings bestehen angesichts der konjunkturellen Schwierigkeiten erhebliche Risiken.

Hat die Rentenversicherung eine gute Zukunft?

Die Rentenversicherung ist über viele Jahrzehnte gewachsen. Sie ist immer wieder mit Erfolg neuen Entwicklungen angepasst worden. Es ist zu erwarten, dass dies auch für die anstehenden Herausforderungen gilt.

Man sollte aber nicht annehmen, dass die Rentenreform 2003 für die nächsten 20 oder 30 Jahre ausreichen wird. Mit den derzeit vorgeschlagenen Maßnahmen kann der Beitrag zur gesetzlichen Rentenversicherung 2030 bei etwa 22% gehalten werden, bei abgesenktem Rentenniveau.

Zwei Lehren können gezogen werden:

Erstens: Experten-Kommissionen sind wichtig und notwendig, wenn es um die Erarbeitung entsprechender Vorschläge geht. Entscheiden müssen aber die politisch Verantwortlichen. Nur sie haben hierzu das Mandat der Bevölkerung.

Zweitens: Die gesetzliche Rentenversicherung muss in ihren Grundzügen bestehen bleiben. Eine stärker kapitalgedeckte Alterssicherung kann vor dem Hintergrund der Turbulenzen an den Kapitalmärkten allenfalls als Ergänzung dienen. Mindestens genauso wichtig ist aber die wirtschaftliche Entwicklung. Deshalb ist ein deutlicher Abbau der Arbeitslosigkeit unverzichtbar für eine sichere Rente in der Zukunft.

Währungs- und Finanzkrisen zeigen, dass eine massive Kapitalanlage für die Renten mit erheblichen Risiken belastet ist.