

Perspektiven der gesetzlichen Alterssicherung

Gert G. Wagner*

Zusammenfassung

In diesem Beitrag werden ausgewählte grundsätzliche Probleme und Möglichkeiten, unter besonderer Berücksichtigung von Kapitaldeckung, der Alterssicherung in Deutschland und der europäischen Union diskutiert. Konkret eingegangen wird auf die Themen Beitragssatz, Rentenniveau, Altersarmut, betriebliche Altersvorsorge (BAV) und den Übergang in Rente.

Prospects of German Pension and Retirement Policy

Abstract

The article focuses on selected current options for action rather than attempting to provide a comprehensive overview. However, before turning to specific problems and perspectives, the article first discusses key challenges as well as opportunities for old age security in Germany within the European Union, and then applies these findings to attain a better understanding of acute problems.

Keywords: old age security, pensions, retirement policy, Germany, European Union

JEL Classification: H11, H53, H55, I3, J14

I. Inhalt des Beitrags

In diesem Beitrag¹ werden einige ausgewählte, nämlich aktuelle Handlungsoptionen für die Renten- bzw. Alterssicherungspolitik in Deutsch-

* Univ.-Prof. Dr. Gert G. Wagner, TU Berlin und Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin), Mohrenstrasse 58, 10118 Berlin, gwagner@diw.de

Gert G. Wagner ist Professor für Volkswirtschaftslehre an der TU Berlin, Vorstandsmitglied des DIW Berlin (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung) und Max Planck Fellow am MPI für Bildungsforschung in Berlin. Der Autor, der Vorsitzender des Sozialbeirats ist, gibt hier seine persönliche Meinung wieder und spricht nicht für den Sozialbeirat.

¹ Einerseits gekürzte, andererseits deutlich erweiterte Version von Wagner (2015).

land angesprochen. Es wird also kein umfassender Überblick geboten. Bevor auf konkrete Probleme und Perspektiven eingegangen wird, wird im ersten Teil auf ausgewählte grundsätzliche Probleme und Möglichkeiten, unter besonderer Berücksichtigung von Kapitaldeckung der Altersvorsorge, einer „nachhaltig(er)en Alterssicherung“ in Deutschland und der europäischen Union eingegangen, um anhand der gewonnen Erkenntnisse die akuten Probleme besser einordnen zu können. Konkret eingegangen wird auf die Themen Beitragssatz, Rentenniveau, Altersarmut, betriebliche Altersvorsorge (BAV) und den Übergang in Rente.

Es wird sich u.a. zeigen, dass die im deutschen Sozialversicherungssystem unlösbar erscheinenden Probleme einer Mindestsicherung im Alter (kurzfristig besonders sichtbar durch die Entwicklung in Ostdeutschland) aus europäischer Perspektive, die soziale Umverteilung betont, deutlich leichter zu lösen sein werden. Die politische Kunst wird darin bestehen eine der Stärken des deutschen Systems – die Selbstverwaltung der Sozialversicherungen – nicht aufzugeben und gleichzeitig dem europaweit weit verbreiteten Versorgungsgedanken („soziale Umverteilung“) mehr Raum zu verschaffen. Und die Beförderung eines höheren Rentenzugangsalters ist weniger eine sozial- als arbeitsrechtliche Herausforderung.

II. Abgrenzung und Problemaufriss

Unter Alterssicherung wird in diesem Beitrag nicht nur die gesetzliche Rentenversicherung verstanden, sondern die „drei Säulen“ der Sicherung, nämlich gesetzliche Rente, betriebliche und private Vorsorge (wobei die Beamtenversorgung als eine besondere Form der betrieblichen Vorsorge verstanden wird). Diese Gesamtbetrachtung ist sachlich notwendig, da der Gesetzgeber sich unter Walter Riester als Sozialminister zu Beginn des Jahrtausends von der Vorstellung verabschiedet hat, allein die gesetzliche Rente könne für eine Lebensstandardsicherung im Alter sorgen. Die „gesetzliche“ Alterssicherung schließt also heutzutage auch nicht-staatlich organisierte Sicherungssysteme mit ein. Der Sozialbeirat (2014, Ziffer 22) sagt deswegen ausdrücklich, „dass der Rückgang des Sicherungsniveaus vor Steuern deutlich macht, dass die gesetzliche Rente zukünftig alleine nicht ausreichen wird, um den Lebensstandard des Erwerbslebens im Alter fortzuführen (...). Unter den Status-quo-Bedingungen kann der Lebensstandard im Ruhestand nur erhalten bleiben, wenn zusätzliche Einkommensquellen im Alter zur Verfügung stehen“.

Hintergrund dieser Situation ist die in Deutschland seit Jahrzehnten im Mittelpunkt der Debatten um die soziale Sicherung im Allgemeinen und der Alterssicherung im Besonderen stehende Finanzierung der sozialen Sicherung. Der Gesichtspunkt der Kostenreduktion dominiert dabei die Diskussion. Die relevanten Kosten bestehen darin, dass hier wie in vielen anderen Ländern die Arbeitgeber einen Teil der Beiträge für Sozial-Versicherungen, etwa die Kranken- und Rentenversicherung, zahlen. Arbeitgeber klagen über diese „Zusatzlast“ und achten ständig darauf, dass der Gesetzgeber die soziale Sicherung nicht so weit ausbaut, dass dadurch die (Arbeitgeber-)Beiträge steigen. Die mit der Riester-Rente gestärkte private Vorsorge sorgt – idealtypisch – nicht nur für eine Mischung verschiedener Finanzierungssysteme (Umlage und Kapitaldeckung), sondern auch für eine institutionelle Entlastung der Arbeitgeber, da diese zur Finanzierung der Riester-Vorsorge nicht unmittelbar durch eigene Beitragszahlung mit beitragen. Durch diese „Entlastung“ der „Lohnnebenkosten“ sollten Anreize zu mehr Beschäftigung gesetzt werden. Dabei wird aber nicht berücksichtigt, dass der Arbeitgeberbeitrag in Tarifverhandlungen und Lohnsteigerungen typischerweise systematisch mit einkalkuliert wird.

Bei Lohnverhandlungen wird immer über das Gesamtpaket der Arbeitskosten verhandelt, niemals nur über den ausgezahlten Direktlohn. Wenn die Arbeitgeberbeiträge steigen geht das – zumindest mittelfristig, oft aber auch kurzfristig – zu Lasten der Steigerungen des Direktlohns. Die „Lohn-Neben-Kosten“ sind keine „Sonderzahlung“, die oben auf die Lohnkosten drauf kämen.² Der Arbeitgeberbeitrag hat freilich eine ganz andere und positive Funktion, nämlich die Sicherstellung der Nachhaltigkeit der Sozialversicherungen durch den Interessenausgleich der Arbeitgeber und Arbeitnehmer in den Selbstverwaltungen und einen gemeinsamen Lobbyismus zugunsten des Sozialstaats.

Die allfällige Klage über un- bzw. schwer bezahlbare Lohnnebenkosten ist auch empirisch schwer nachzuvollziehen, weil die Lohnkosten bzw. die Lohnstückkosten (die die Löhne ins Verhältnis zur wirtschaftlichen Leistung stellen) in Deutschland im letzten Jahrzehnt keineswegs deutlich oder gar exorbitant gestiegen wären. Im Gegenteil: es gab eine

² Dass es nur Lohnkosten insgesamt gibt (und nicht künstlich getrennte Lohnkosten und Lohnnebenkosten) zeigt auch die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung, die die Arbeitgeberbeiträge – man möchte sagen: selbstverständlich – zu den Arbeitskosten zählt.

Stagnation der realen Lohnkosten.³ Die Arbeitgeber haben sich in den Tarifverhandlungen also ausgesprochen effektiv durchgesetzt. Und zwar so effektiv, dass heute in Deutschland, und insbesondere in Europa, diskutiert wird, ob die Löhne in Deutschland aus makroökonomischer Sicht ausreichend hoch seien? Oder ob Deutschland durch niedrige Lohnkosten, die die Exporte zu Lasten des Konsums in Deutschland vergrößern, innerhalb der Euro-Zone Lohndumping betreibt?

Von den Lohnkosten her gesehen kann man also keinen aktuellen Handlungsbedarf für die Altersvorsorge in Deutschland diagnostizieren. Eben so wenig vom mittelfristigen Wirtschaftswachstum her. Und auch nicht aufgrund der Krise, in die die Lehman-Pleite das Finanzsystem gestürzt hatte. Die globale Finanzkrise hat zwar jede Menge Vermögen vernichtet, aber nicht die Grundlage jeder sozialen Sicherung weltweit: die Umlagefinanzierung. D.h. die geringe Bedeutung der Kapitaldeckung für die deutsche Altersversorgung hat sich wieder einmal als robust erwiesen. Und überraschend ist das keineswegs.⁴ Und ob der demographische Wandel, der zu einer Alterung der Bevölkerung führt (die die soziale Sicherung ohne Zweifel teurer machen wird) zu einer Finanzkrise der Sicherungssysteme führen wird, ist völlig offen. Denn die vorliegenden internationalen Vergleiche zeigen wie gesagt, dass die gesamte Abgabenlast (Beiträge plus Steuern) in Deutschland keineswegs an der Spitze liegt. Die Gesamt-Abgabenlast liegt eher im internationalen Mittelfeld.

Es gibt sicherlich Grenzen der Abgabenlast, jenseits derer die Menschen die abgabenpflichtige Arbeit reduzieren. Etwa durch Schwarzarbeit. Aber wo diese Grenzen liegen ist schlicht und einfach unbekannt. Und viele ökonomische Untersuchungen deuten darauf hin, dass das Arbeitsangebot – insbesondere gut ausgebildeter Menschen – ziemlich starr ist. Auch hohe Abgabenlasten, wenn ihnen handfeste Infrastruktur- und Bildungs-Leistungen des Staates und Transfers der Sozialversicherungen gegenüberstehen, führen nicht zu einem Zusammenbruch einer Volkswirtschaft. Und die soziale Sicherung in Deutschland ist – wie jeder internationale Vergleich zeigt – leistungsfähig. Die Forderungen nach mehr Privatisierung, etwa der Alterssicherung, sind aufgrund der negativen Erfahrungen mit der Leistungsfähigkeit des privaten Finanzsystems so schwach wie seit 20 Jahren nicht mehr.

³ Vgl. z.B. *Brenke und Wagner* (2013).

⁴ Vgl. z.B. *Wagner* (2000).

Die geltenden „institutionellen Verschuldungsgrenzen“ werden für die Finanzierung der sozialen Sicherung in Deutschland keine Rolle spielen. Zum ersten, weil die reale Wirkung von gesetzlichen Verschuldungsgrenzen eher bescheiden ist. Die Maastricht-Verschuldungsgrenze hat sich rasch als wirkungslos erwiesen. Und dass die grundgesetzliche Schuldenbremse wirklich effektiv wirken wird, wenn es vernünftig sein wird, dass der Staat sich in einer Krise stärker verschuldet, darf man bezweifeln. Das Grundgesetz hält diesen Ausweg auch ausdrücklich bereit: die Schuldenbremse bezieht sich auf die Verschuldung in „normalen“ Jahren – in Ausnahmesituationen muss sie nicht eingehalten werden.

Die Kosten der Alterssicherung sind auf absehbare Zeit volkswirtschaftlich tragbar. Und es ist ziemlich wahrscheinlich, dass es in den nächsten Jahren dem Gesetzgeber gelingen wird die Probleme, die auf die Gesundheits- und Alterssicherung aufgrund der Alterung und nicht-standardisierter Erwerbstätigkeit (Teilzeit, (Schein)Selbständigkeit und Niedriglöhne) zukommen werden⁵, zu bewältigen. Denn die Arbeitgeberbeiträge, deren Last aus ökonomischer Sicht nicht (oder zumindest nur teilweise) von den Arbeitgebern getragen werden und „eigentlich“ abgeschafft werden könnten, sind mit einem enormen polit-ökonomischen Vorteil verbunden: weil Arbeitgeber Sozialversicherungsbeiträge zahlen sind sie – ebenso wie Arbeitnehmervertreter – in der Selbstverwaltung der Sozialversicherungssysteme vertreten. Dies führt dazu, dass im Vorfeld gesetzgeberischer Entscheidungen dort Gestaltungs-Vorschläge erarbeitet werden, die in der Regel längerfristig politisch tragfähig, d.h. nachhaltig, sind. Wenn hingegen diese Vorklärung nicht erfolgt und „Basta-Politik“ betrieben wird, ist Nachhaltigkeit aus polit-ökonomischer Sicht in der Regel nicht gegeben.

Belege für Nicht-Nachhaltigkeit, die durch Basta-Entscheidungen verursacht wurden, gibt es in der jüngeren Geschichte einige. Zu den hastig durchgezogenen Hartz-Reformen hätte ein Mindestlohn gehört, da nur dann „fördern und fordern“ am Arbeitsmarkt akzeptiert wird. Der Mindestlohn wurde schließlich Jahre später durchgesetzt und man wird sehen, ob „fördern und fordern“ jetzt breit akzeptiert werden wird. Bei der Altersvorsorge wurde auf das Ausdiskutieren einer Pflicht zur privaten Vorsorge verzichtet und „riestern“ wurde nicht obligatorisch gemacht; mit den Folgen unzureichender privater Vorsorge kämpft die Alterssicherungspolitik noch heute. Und die Basta-Entscheidung von Franz Münte-

⁵ Vgl. auch *Queisser* (2015).

fering zur Anhebung der Altersgrenze hat nicht dazu geführt, dass die höhere Altersgrenze einfach hingenommen wurde, sondern einige Gewerkschaften haben einige Jahre später die Chance, die ihnen die große Koalition bot, genutzt und die „Rente ab 63“ durchgesetzt, die wiederum auch umstritten ist. Weniger Ad-hoc-Entscheidungen und mehr Konsens-Suche hätten sicherlich dem Vertrauen in die soziale (Alters)Sicherung mehr genutzt.

Abschließend sei auf die grundsätzliche Bedeutung von kapitalgedeckter Altersvorsorge kurz hingewiesen. Diese kann zur Diversifikation von Vorsorge-Risiken beitragen. Dies ist sinnvoll, da jede Form von Alterssicherung – da sie auf sehr lange Frist angelegt ist – aus Sicht des Einzelnen eine unsichere Angelegenheit ist. Da die Umlagefinanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung unmittelbar von der Altersstruktur der Bevölkerung und den Erwerbstätigkeitsstrukturen abhängt, während die Kapitaldeckung vom (internationalen) Kapitalmarkt abhängt, ist es sinnvoll beide Finanzierungssysteme zu mischen. Wobei beachtet werden muss, dass Kapitaldeckung einer langen Vorlaufphase des Ansparens bedarf; was definitionsgemäß bei Umlagefinanzierung nicht notwendig ist („pay as you go“). Ein Rentensystem kann also nicht von heute auf morgen vom Umlagefinanzierung auf Kapitaldeckung umgestellt werden. Und es wäre völlig verfehlt zu glauben, dass die Kapitaldeckung aus Sicht des einzelnen eine solidere Vorsorgeform als die Umlagefinanzierung sei. So weist *Börsch-Supan* (2014, S. 723f) darauf hin, dass neben der Ungewissheit über die konkrete Kapitalmarktverzinsung auch – ebenso wie bei der Umlagefinanzierung – politische Risiken hinzukommen, insbesondere ist die Entwicklung der (Kapital-)Besteuerung nicht prognostizierbar. Ggf. können – in der realen Welt – kapitalgedeckte Rentenansprüche auch durch gezielte Inflation entwertet werden.

III. Deutsche Grundsätze und europäische Perspektive(n)

Die Diskussionslinien in den Selbstverwaltungen, die Nachhaltigkeit sicherstellen sollen, sind zwar keineswegs einfach und führen auch immer wieder einmal zu einem Stillstand, der sich später als nicht klug erweist. Aber im Vergleich zu sprunghaften Entscheidungen, die man bei sozialen Sicherungssystemen ohne starke Selbstverwaltung da und dort immer wieder einmal im Ausland beobachten kann, ist das deutsche System für die Menschen überdurchschnittlich verlässlich. Zu dieser Verlässlichkeit wird gehören, dass das Leistungsniveau – so meine persönliche

Prognose – in der Alterssicherung nicht weiter als derzeit gesetzlich festgeschrieben sinken wird. Denn das Rentenniveau in der gesetzlichen Rentenversicherung wird bald so niedrig sein, dass weitere Absenkungen die Legitimität des ganzen Systems gefährden würden, weil zu viele Rentnerinnen und Rentner auf dem Mindestsicherungsniveau verharren müssten. Nach wie vor gilt aber: das durchschnittliche Sicherungsniveau in der Altersversorgung (und der Krankenversorgung (einschließlich Pflege) und der Arbeitslosenversorgung) ist im internationalen Vergleich betrachtet ansehnlich.

Die Stabilität der gesetzlichen Alterssicherung liegt vor allem daran, dass die Systeme der sozialen Sicherung als Versicherungen angesehen werden, die die Menschen im eigenen Interesse abschließen und deswegen mehr akzeptieren als ein reines Umverteilungssystem. Über die Bedeutung des Versicherungsgedankens herrscht weitgehend Konsens – und dieser ermöglicht ein hohes Maß an Nachhaltigkeit der sozialen Sicherung in Deutschland. Die Dominanz des Versicherungsgedankens hat allerdings auch Nachteile.

Zum ersten kommt es in der Alters- und Arbeitslosenversicherung für Versicherte mit niedrigem Einkommen zu Versorgungsproblemen, wenn die Versicherungsleistung an den zuvor gezahlten Beiträgen hängt und dadurch die Versicherungsleistungen unter dem Niveau der Grundsicherung (Sozialhilfe) liegen. Dieses Problem ist in Ostdeutschland zunehmend sichtbar und es dürfte in den nächsten Jahren und Jahrzehnten aufgrund des Wandels der Arbeits- und Lebensbedingungen in ganz Deutschland zunehmen.

Zum zweiten – und dies wird in Deutschland bislang weitgehend übersehen – kann die (Über)Betonung des Versicherungsgedankens zu europarechtlichen Problemen führen.⁶ Denn wettbewerbsrechtlich sind auch staatlich organisierte Sozialversicherungen nur dann europakompatibel, wenn sie Umverteilung enthalten. Ohne Umverteilung, so argumentieren europäische Wettbewerbsökonominnen und -juristen, muss man Versicherungen dem Marktwettbewerb überlassen.

Beide Probleme sollten Anlass sein, systematisch über einen Ausbau von Versorgung und Umverteilung in der Alters- und Arbeitslosenversicherung nachzudenken. Denn mehr „Umverteilung“ innerhalb der Altersvorsorge und Arbeitslosenversorgung könnte insbesondere das Prob-

⁶ Vgl. *Wagner und Wallrabenstein* (2015).

lem der Mindestsicherung leichter lösen helfen. Die Unterscheidung zwischen Versicherung und Umverteilung ist ohnehin theoretisch nicht so trennscharf wie dies die Protagonisten beider Richtungen glauben. Denn was als Ex-post-Umverteilung gilt und was als planmäßige Ex-ante-Versicherung, hängt u.a. extrem davon ab, wann eine Versicherung im Lebenslauf abgeschlossen wird. Erfolgt der Abschluss bereits vor der Geburt (wie dies bei Pflichtversicherungssystemen faktisch der Fall ist), dann ist vieles, was traditionell als Umverteilung interpretiert wird, nichts anderes als planmäßiger Risikoausgleich in einem sozialen Versicherungssystem.⁷

Mehr Umverteilung stößt in Deutschland auf große Skepsis, insbesondere auch in den Gremien und bei den Entscheidungsträgern der Sozialversicherungen selbst. Aber mehr Umverteilung mag nicht zuletzt auch deswegen sinnvoll sein, um dem Bismarck-Modell der sozialen Sicherung seine „Europakompatibilität“ zu sichern. Der Bismarck-Typus der Sozialversicherung in Reinkultur ist keineswegs das Hauptmuster der sozialen Sicherung weltweit. Noch nicht einmal in Europa dominieren die Sozialversicherungen nach deutschem Muster, d.h. die Betonung der Versicherung, die die soziale Umverteilung – etwa zugunsten von Kindererziehenden oder beruflich Unqualifizierten – nur als eine Neben-Dimension enthält.

Es könnte klug sein, dass auch für die deutschen Sozialversicherungen ihre Umverteilungs-Elemente stärker betont werden, denn als reine Versicherungen sind die Sozialversicherungen zunehmend weniger europatauglich bzw. wettbewerbsrechtlich kompatibel. Dabei kann es aber keinesfalls um eine mechanistische Übernahme von Vorstellungen aus Brüssel gehen. Aber Europa und Deutschland können gegenseitig voneinander lernen.⁸

Sowohl in Brüssel wie in Berlin sollte im Interesse der Menschen Prinzipienreiterei vermieden werden und Reformen im Detail geprüft werden. Aus deutscher Sicht besonders wichtig ist, dass die Selbstverwaltung der Sozialversicherungen erhalten bleibt. Denn die von Arbeitgebern und Arbeitnehmern getragene Selbstverwaltung sorgt in immer wieder bewegten Zeiten für Stabilität im Interesse der Versicherten und Leistungsbezieher.

⁷ Vgl. *Wagner* (1984).

⁸ Vgl. auch Sozialbeirat, a.a.O., Ziffern 52 bis 60.

IV. Konkrete Baustellen

Welche konkreten Baustellen sind für die Altersvorsorge in Deutschland relevant? Zum Ersten sicherlich die Entwicklung von Beitragssatz und Rentenniveau im demographischen Wandel. Zum Zweiten, eng damit zusammenhängend, die Entwicklung von „Altersarmut“, für die wiederum – drittens – die Entwicklung von privater und betrieblicher Vorsorge wichtig sind. Schließlich ist viertens der Übergang in Rente – ob erwerbsgemindert oder regulär – eine Dauerbaustelle. Die Relevanz dieser Themen muss hier nicht näher begründet werden; alle Themen werden in den anderen Beiträgen dieses Heftes auch angesprochen. Im Folgenden wird diskutiert werden, welche konkreten Möglichkeiten es gibt mit den Problemen umzugehen, die sich aus diesen Themenbereichen ergeben.

1. Beitragssatz und Rentenniveau

Beitragssatz und Rentenniveau der gesetzlichen Rentenversicherung sind dauerhafte Diskussions-Themen. Akute Baustellen sind sie gegenwärtig und in den nächsten Jahren nicht, da die existierende Rentenformel für eine „Balance“ zwischen Beitragssatz (der nicht über 22 Prozent anwachsen soll) und Renten-„Niveau“ (das für den „Standard-Rentner“ in Netto-Betrachtung nicht unter 43 % des Durchschnittslohn sinken soll) sorgt. Aufgrund der Alterung der Gesellschaft in Deutschland (wenn sie denn wirklich so eintreten wird wie prognostiziert wird) wird diese Balance erst nach dem Jahr 2030 zunehmend gestört werden, da dann entweder der Beitragssatz ansteigen muss oder das Rentenniveau weiter sinken wird. Ob dies in den nächsten Jahren zu einer politisch relevanten Diskussion führen wird, ist im Moment schwer abschätzbar. Eine Diskussion ist durchaus nicht unwahrscheinlich, da für die gesetzliche Rentenversicherung ein gesetzlich festgeschriebener 15jähriger Vorausberechnungs-Zeitraum gilt. Das heißt, dass ab 2016 zunehmend die 2030er Jahre für die Prognose relevant werden und sich – nach jetzigem Stand – zunehmend unerwünschte Ergebnisse für Beitragssatz und Rentenniveau zeigen werden. Je nach Entwicklung von Zuwanderung und Renten-Zugangsalter können sich aber auch Prognosen ergeben, die keine unerwünschten Ergebnisse zeigen werden.

2. Armutsvermeidung

Mit recht großer Sicherheit wird die Frage nach Armutsvermeidung im Alter in den nächsten Jahren eine zunehmend größere Rolle spielen. Denn das durchschnittliche Rentenniveau sagt nichts über die Renten derjenigen aus, die weit unter dem Durchschnitt verdient haben. Und wer nur wenige Jahre Beiträge gezahlt hat, etwa viele (Solo)Selbstständige, wird auch eine niedrige Rente erhalten, die unterhalb der jeweils gültigen Armuts-Risiko-Grenze liegen kann. Verstärkt wird das Armutsproblem in Ostdeutschland auftreten, wo in den nächsten Jahren vermehrt Menschen in Rente gehen werden, die nach der deutschen Bereinigung lange Jahre unterbeschäftigt oder erwerbslos waren.

Um die Akzeptanz der Alterssicherung zu erhalten spricht vieles dafür, dass Mindestsicherungsprobleme (Armutsprobleme) im Alter innerhalb der gesetzlichen Rentenversicherung, unter dem stabilen Dach der Selbstverwaltung, gelöst werden sollten. Das bedeutet – unabhängig von den Details einer Mindestsicherung – auch eine gesellschaftliche Verständigung darüber welche Lebensumstände dabei berücksichtigt werden sollen.⁹ Denn neben einer bedarfsabhängigen Mindestsicherung (die nicht nach den Gründen eines zu niedrigen Einkommens fragt) besteht ja auch die Möglichkeit, dass – analog zur Mütterrente – bestimmte Zeiten, in denen keine ausreichend hohen Rentenanwartschaften erworben werden konnten (etwa wegen Bildungsaktivitäten, Arbeitslosigkeit oder Niedrigverdienst), im Zuge einer Umverteilung innerhalb der gesetzlichen Rentenversicherung mit höheren Rentenanwartschaften versehen werden als gegenwärtig.

Der Mainstream der Finanzwissenschaft bevorzugt eine Steuerfinanzierung von Umverteilung. Die Erfahrung spricht aber dafür, dass sie in einer Sozialversicherung verlässlicher („nachhaltig“) machbar ist. Dann müsste freilich aus verteilungspolitischen Gründen darüber nachgedacht werden, wie auch hohe Einkommen zur Finanzierung der Umverteilung stärker beitragen könnten? Etwa durch eine höhere Beitragsbemessungsgrenze als derzeit? Oder eine degressive Rentenformel, die Niedrigverdiener begünstigt. Und schließlich wäre auch eine allgemeine Versicherungspflicht – wie in der Schweiz – diskutierbar (da diese auch den Mindestsicherungsbedarf verkleinern würde, da es weniger unvollständige Versicherungsbiographien gäbe).

⁹ Vgl. Gert G. Wagner und Astrid Wallrabenstein, a.a.O.

Es kann und soll hier keine Empfehlung ausgesprochen werden. Denn bei Verteilungs-Fragen haben Wissenschaftler keine besondere Legitimation. Es sei hier lediglich darauf hingewiesen, dass es nicht nur wegen der Milderung des Mindestsicherungsproblems im Alter sehr ernsthafte Argumente für die Einführung einer „Rentenformel“ sprechen, die im unteren Einkommensbereich „großzügiger“ als im oberen Einkommensbereich ist (und noch stärker die Renten deckelt als dies durch die Beitragsbemessungsgrenze in Deutschland traditionell der Fall ist).

3. *Private und Betriebliche Altersvorsorge*¹⁰

Wie oben bereits betont wurde, führt das absehbare Rentenniveau für einen zunehmenden Teil der Rentner künftig zu Mindestsicherungsproblemen. Diese sollten eigentlich durch den Ausbau privater Vorsorge („Riester-Renten“) minimiert werden. Freilich „riestern“ keineswegs alle Rentenversicherungspflichtigen. Es ist bei realistischer Erwartung auch nicht mit deutlich höheren Riester-Quoten zu rechnen¹¹, die im unteren Einkommensbereich ja sehr deutlich über 50 Prozent liegen müssten, wenn ein Mindestsicherungsproblem vermieden werden soll. Denn im unteren Einkommensbereich haben auch nur wenige eine betriebliche Altersvorsorge. Deswegen ist das im Koalitionsvertrag festgeschriebene Ziel einer Stärkung der betrieblichen Altersvorsorge (BAV), insbesondere für kleine und mittlere Betriebe, sozialpolitisch äußerst sinnvoll und besonders wichtig. Denn mit betrieblichen und tarifvertraglichen Regelungen kann faktisch mehr Beschäftigten eine zusätzliche Altersvorsorge geschaffen werden als auf Basis rein freiwilliger privater Vorsorge. Die BAV lässt auch – im Einzelfall – schmerzhaft Lücken, aber sie kann breiter wirken als das bei der privaten Vorsorge gegenwärtig und absehbar der Fall ist.¹²

Unter Status-quo-Bedingungen bezüglich der Bevölkerungsentwicklung, Erwerbstätigkeit und Rentenformel kann der Lebensstandard im Ruhestand nur erhalten bleiben, wenn zusätzliche Einkommensquellen

¹⁰ Ausdrücklich weist auch der Sozialbeirat (2014, Ziffern 7 und 22) auf die Bedeutung der BAV hin.

¹¹ Vgl. auch *Wagner* (2014).

¹² Würde darauf verzichtet werden die Riester-Rente weiterhin als Bestandteil der Regel-Altersversorgung einzusetzen, könnte im Gegenzug die enge gesetzliche Regulierung dieser Sicherungsform aufgegeben werden und – für Vorsorgende, die sich mehr Risiken leisten können – den Anbietern privater Renten mehr Gestaltungsspielraum für ihre Angebote gegeben werden.

im Alter zur Verfügung stehen. Wie dies mit Hilfe der betrieblichen Vorsorge am besten erreicht werden kann, ist erst einmal mit den Sozialpartnern – Arbeitnehmern und Arbeitgebern – zu diskutieren. Diese Gespräche sind am Laufen und den ersten Ergebnissen sollte sofort eine kritische öffentliche Diskussion folgen.

4. Rentenzugang¹³

Seit Jahren zeichnet sich ab, dass aufgrund der geltenden rentenrechtlichen Regelungen und der Arbeitsmarktsituation das tatsächliche Alter beim Rentenzugang ansteigt. Damit steigt die Höhe der Altersrente und der Beitragssatz zur Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung wird entlastet. Und die vielkritisierte „Rente ab 63“ – die ja ausdrücklich nur für wenige Geburtskohorten gelten wird – wird daran nichts ändern, da die demographische Entwicklung immer mehr dazu führen wird, dass Arbeitgeber „altersgerechte“ Arbeit attraktiv machen werden. Für gering- und nicht-qualifizierte Arbeitnehmer und gesundheitlich Beeinträchtigte wird diese Entwicklung allerdings zu Problemen führen. Deswegen wird es – was bereits mit der Rentenreform 2014 begonnen wurde – zu einem Ausbau der Erwerbsminderungs-Rente kommen (müssen).¹

Die Gestaltung des Übergangs vom Erwerbsleben in den Ruhestand bzw. in die Rentenphase des Lebens – sei es durch Erwerbsminderung oder Erreichen einer Altersgrenze ausgelöst – ist nicht nur aktuell ein wichtiges Thema¹⁴, sondern wird immer ein kontrovers diskutiertes Thema bleiben. Der Sozialbeirat stellt ausdrücklich fest, dass der Übergang ein entscheidender Faktor für die soziale Lage im Alter ist, da nicht gelingende Übergänge zu erheblichen Einkommenseinbußen führen. Es ist außerdem anzunehmen, dass es einen Bedarf der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer wie der Arbeitgeber gibt, den Übergang flexibler zu gestalten. Darüber hinaus können geeignete Regeln zum Übergang im Rentenrecht dazu beitragen, die Lebensarbeitszeit zu verlängern, indem sie zum Beispiel über Teilrentenmodelle eine Fortsetzung der Erwerbstätigkeit bei verringerter Arbeitszeit im fortgeschrittenen Alter ermöglichen. In den Worten des Sozialbeirats: Die Gestaltung des Übergangs in den Ruhestand ist eine entscheidende Stellschraube für ein insgesamt „gutes Leben“ vor und nach dem Rentenbeginn.

¹³ Vgl. für diesen Abschnitt auch Sozialbeirat (2014, Ziffern 30 bis 51).

¹⁴ Vgl. auch *Queisser* (2015).

Beim Übergang in den Ruhestand kommt es nicht nur auf die Altersgrenze und ein ausreichendes Rentenniveau, sondern vor allem auch darauf an, die Ruhestandsphase in guter Gesundheit – und insbesondere nicht erwerbsgemindert – zu erreichen. Insofern können eine gute berufliche Qualifikation und ein umfassender betrieblicher Gesundheitsschutz einen Beitrag dazu leisten, dass die Erwerbsfähigkeit möglichst lange erhalten bleibt und deshalb Übergänge von Arbeit in den Ruhestand ohne gravierende Einkommenseinbußen gelingen. Der Sozialbeirat weist darauf hin, dass Maßnahmen vor allem außerhalb der Rentenversicherung erforderlich sind, um die Chancen älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auf dem Arbeitsmarkt zu erhöhen. Berufliche Weiterbildung bzw. Aktualisierung erworbenen Wissens sind dabei besonders wichtig. Für den Erhalt der Erwerbsfähigkeit sind neben der flächendeckenden Umsetzung des gesetzlich verpflichtenden Arbeitsschutzes auch eine gute medizinische Versorgung wie auch das gesundheitsbewusste Verhalten des Einzelnen notwendig.

Angesichts der Tatsache, dass sowohl die Arbeitswelt als auch die individuellen Versicherungsverläufe immer differenzierter werden, ist eine möglichst weitgehende Flexibilisierung der Regeln für den Rentenzugang grundsätzlich wünschenswert. Vor dem Hintergrund des demografischen Wandels, der die Finanzierung eines hohen Rentenniveaus zunehmend erschwert, und im Hinblick auf eine zufriedenstellende Versorgung der Menschen im Alter sind grundsätzlich alle Maßnahmen zu begrüßen, die zum längeren Verbleib der Beschäftigten in einer sozialversicherungspflichtigen Tätigkeit beitragen und dies real auch ermöglichen. Dabei – so stellt der Sozialbeirat ausdrücklich fest – sollte bei der Einräumung individueller Gestaltungsspielräume darauf geachtet werden, dass die Regelungen möglichst nicht zulasten der übrigen Beitragszahler und Rentner gehen. Berücksichtigt man zusätzlich, dass Gestaltungen flexibler Übergänge sowohl für die betroffenen Beschäftigten als auch für ihre Arbeitgeber finanziell zumutbar sein müssen und dem Ziel, eine Erhöhung der Erwerbsbeteiligung Älterer zu erreichen, zumindest nicht widersprechen sollten, zeigt sich, dass ein flexibler Rentenzugang in vielen Fällen nicht einfach zu erreichen ist. Hinsichtlich des gesetzlichen Änderungsbedarfs ist der Sozialbeirat sich in folgenden Punkten einig.

Sinnvoll ist eine Neuregelung der Hinzuverdienstgrenzen bei vorgezogenen Altersrenten. Die bisherigen Regelungen sind zu kompliziert und die Berechnung der Verdienstgrenzen erfordert in der Regel die Inanspruchnahme der Beratung eines Rentenversicherungsträgers. Sie er-

schweren zudem unnötig die Möglichkeit bei Bezug einer vorgezogenen Altersrente erwerbstätig zu sein. Da vorgezogene Renten – von der Altersrente für besonders langjährig Versicherte und der Altersrente für Schwerbehinderte abgesehen – mit Abschlägen verbunden sind, können die Hinzuverdienstgrenzen mindestens deutlich angehoben und die Systematik ihrer Berechnung vereinfacht werden. Dies würde auch dazu beitragen, Kombinationen von Teilzeitarbeit und Teilrente zu erleichtern.

Zur weiteren Erleichterung von Teilzeit- bzw. Teilrentenmodellen könnte zudem ermöglicht werden, Teilrenten in mehr als nur drei Stufen (bislang: ein Drittel, die Hälfte oder zwei Drittel der Vollrente) beziehen zu können. In Betracht käme nach den Vorstellungen des Sozialbeirats z.B. eine Staffelung von 20 bis 80 Prozent der Vollrente in 10 Prozent-Stufen, um den Nachjustierungsaufwand zu reduzieren. Dies würde die passgenaue Ausgestaltung von Teilrentenmodellen erleichtern.

Da die Entwicklung der vergangenen Jahre zeigt, dass die Zahl der Erwerbstätigen jenseits der Regelaltersgrenze von im Moment gut 65 Jahren deutlich zugenommen hat, erscheint ein weiterer Anstieg wahrscheinlich. Der Sozialbeirat sieht deswegen keinen Bedarf noch zusätzliche sozialrechtliche Anreize für eine Weiterarbeit jenseits des 65. Lebensjahres zu schaffen. Es gelten schon heute attraktive *rentenrechtliche* Bedingungen für diejenigen, die über die Regelaltersgrenze hinaus arbeiten wollen – diese Möglichkeiten werden freilich vielfach – in der Gesellschaft, aber auch in der Wissenschaft – übersehen. Sofern Erwerbstätige jenseits der Altersgrenze – wie in der Regel der Fall – bereits Rente beziehen, müssen sie keine Renten- und Arbeitslosenversicherungsbeiträge zahlen, haben also einen höheren Nettoverdienst als sonstige Beschäftigte. Und Hinzuverdienstgrenzen haben sie nicht zu beachten, weil diese nur vor der Regelaltersgrenze gelten. Im Übrigen steht es Beschäftigten, die über die Regelaltersgrenze hinaus arbeiten wollen, aber auch offen, den Rentenbeginn aufzuschieben und weiter zusammen mit ihrem Arbeitgeber in die Rentenversicherung einzuzahlen und damit zusätzliche Rentenansprüche erwerben. Dabei erhalten sie zudem für jeden Monat, um den sie ihren Rentenbeginn aufschieben, eine um 0,5 Prozent höhere Monatsrente.

Aber bei der Beschäftigung Älterer spielen nicht nur sozialrechtliche, sondern vor allem arbeitsrechtliche Gesichtspunkte eine Rolle, viele Arbeitgeber wollen für Arbeitnehmer jenseits der Regelaltersgrenze kein Dauerarbeitsverhältnis begründen, weil mit zunehmendem Alter die Arbeitskraft irgendwann deutlich nachlässt. Abnehmende Leistungen, die

altersbedingt sind, können aber nur in wenigen Situationen ein Grund für eine Kündigung sein; abgesehen von den Schwierigkeiten, eine mögliche Kündigung dann auch tatsächlich durchzuboxen. Arbeitgeber haben also ein nachvollziehbares Interesse an befristeten Beschäftigungsverhältnissen jenseits der Altersgrenze.¹⁵

Um Arbeitgebern die Entscheidung zu erleichtern, Ältere weiter zu beschäftigen, wurde 2014 die Möglichkeit geschaffen, die Weiterarbeit auf einfache Weise zu vereinbaren. Dies hilft aber nur, wenn Beschäftigte bei ihrem vorherigen Arbeitgeber weiterarbeiten. Was ist aber mit den Rentnern, die vorzeitig ausscheiden und später doch weiterarbeiten wollen? Und was ist mit den Rentnern, die bei einem anderen Arbeitgeber nicht nur Geld, sondern auch neue Erfahrungen sammeln wollen? Und was ist mit denen, die nach einem Jahr verdienten Ruhestandes von ihrem alten Arbeitgeber gefragt werden, ob sie nicht vielleicht doch noch einmal aushelfen wollen?

Insgesamt sind derart viele Varianten und Fallstricke und Hemmnisse zu bedenken, dass die befristete Beschäftigung von Rentnern offenkundig nicht ausreichend unkompliziert ist und oft genug auch in der meist beidseitig gewünschten Variante aus Arbeitgebersicht nicht sicher zu gestalten ist. Wie ließe sich dies verbessern und mehr Erwerbstätigkeit von Rentnern erreichen?

Diskutiert werden könnte eine ausdrückliche allgemeine Regelung im Befristungsrecht, nach der Personen, die einen Anspruch auf eine unbefristete Rente haben, ohne Sachgrund und unabhängig von der Frage einer vorherigen Beschäftigung beim gleichen Arbeitgeber befristet eingestellt werden können. Und es sollte keine Obergrenze bei Dauer und Zahl der Befristungen geben. Das schafft für die Arbeitsvertragsparteien Verlässlichkeit. Politik und Tarifparteien sollten anfangen über diese Details zu reden und dann Verbesserungen umsetzen.¹⁶

¹⁵ Vgl. dazu und für das Folgende *Richter und Wagner (2015)*.

¹⁶ Um die „Alterserwerbstätigkeit“ arbeitsrechtlich zu erleichtern, wäre auch eine – politisch wohl höchst heikle – Änderung des Kündigungsschutzes in der Weise denkbar, dass Arbeitnehmer nach Erreichen der Regelaltersgrenze – ggf. nur, sofern sie Anspruch auf eine Rente haben – aus dem Kündigungsschutz ausgenommen werden. Damit würden allerdings die Fälle des vorzeitigen Renteneintritts (insbesondere mit geringfügiger Nebenbeschäftigung) nicht erfasst werden, die aber im Sinne einer Integration der womöglich viele Jahre zu früh ausgeschiedenen Personen wünschenswert sein kann.

V. Ausblick und Bewertung

Wenn Nachhaltigkeit der Altersvorsorge – im Interesse der Menschen – ein zentrales Ziel ist, dann ist eine neue Debatte über die Funktion staatlich regulierter und garantierter Altersvorsorge notwendig. Ziel dieser Debatte muss ein möglichst breiter Konsens über Reformschritte sein. Nur ein breiter Konsens verhindert Ad-hoc-Reformen (ggf. „Basta-Entscheidungen“), die von neuerlichen Ad-hoc-Reformen abgelöst werden. Klar ist aber auch: zu erwarten, dass eine große Reform alle Probleme dauerhaft löst, ist naiv. Verteilungskämpfe wird es immer geben (müssen). Es kann nur darum gehen, ein Hin und Her zu minimieren.

Die Diskussion um die Finanzierung der Altersvorsorge ist nahezu nachrangig. Denn die Lohnkosten sind in Deutschland im internationalen Vergleich gesehen, unter der Berücksichtigung der hohen Produktivität der Volkswirtschaft, keineswegs bedenklich hoch. Und die gültige „Rentenformel“ – in ihren Grundzügen 1989 im Konsens beschlossen – verhindert selbst dann einen großen Anstieg, wenn es zu einer deutlichen Alterung der Bevölkerung kommt. Und ein steigendes Rentenzugangsalter (und wahrscheinlich auch mehr Zuwanderung) wird die Finanzierungsprobleme verkleinern. Die eigentlichen Probleme sind verteilungspolitischer Natur. Zu den zunehmenden Problemen wird die menschenwürdige Versorgung von Erwerbsgeminderten und jungen Altersrenten-Zugängern zählen. Fragen einer Mindestsicherung oberhalb Hartz IV- und Grundsicherungs-Niveau werden rasch an Bedeutung gewinnen.

Der Gesetzgeber könnte grundsätzlich überdenken wie klug es war, die private Vorsorge zu einem Bestandteil der Regel-Altersversorgung zu machen. Die notwendige Abdeckung mit Riester-Vorsorge wurde bei weitem nicht erreicht und es ist nicht absehbar, dass sie je erreicht werden wird. Und aufgrund der massiven Regulierung der Produkte (die bei einer Regel-Vorsorge ja auch vernünftig und geboten ist) sind Riester-Produkte für die private Versicherungswirtschaft uninteressant. Deswegen wäre es im Interesse aller Beteiligten, wenn die private Vorsorge wieder aus der Regel-Versorgung herausgenommen würde. Das würde bedeuten, dass ein vernünftiges Rentenniveau mit Hilfe der gesetzlichen (und betrieblichen) Vorsorge erreicht wird und insbesondere im unteren Einkommensbereich allein die gesetzliche Alterssicherung für eine menschenwürdige (Mindest-)Rente sorgt. Die private Vorsorge könnte dann wieder dem freien Markt überlassen werden. Nur dann kann sie auch ihre Stärken entfalten.

Literatur

- Börsch-Supan, A.* (2014): Reformprozess der Altersvorsorge, P. Masuch et al. (Hg.), Grundlagen und Herausforderungen des Sozialstaats: Denkschrift 60 Jahre Bundessozialgericht, Berlin, S. 711–728.
- Brenke, K./Wagner, G. G.* (2013): Ungleiche Verteilung der Einkommen bremst das Wirtschaftswachstum, Wirtschaftsdienst, 93. Jg., Heft 2, S. 110–116.
- Queisser, M.* (2015): Rentenreformen – die internationale Perspektive, Wirtschaftsdienst, 95. Jg., Sonderheft Rente, S. 28–33.
- Richter, C./Wagner, G. G.* (2015): Länger arbeiten ist lukrativ, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 24. März 2015, S. 16.
- Schnabel, R.* (2015): Das Rentenpaket 2014 – eine ökonomische Beurteilung, Wirtschaftsdienst, 95. Jg., Sonderheft Rente, S. 22–27.
- Sozialbeirat* (2014): Gutachten des Sozialbeirats zum Rentenversicherungsbericht 2014, Bundestagsdrucksache 18/3387 (RVB 2014 und Gutachten des Sozialbeirats zum RVB 2014): http://www.sozialbeirat.de/files/gutachten_2014.pdf.
- Wagner, G. G.* (1984): Umverteilung in der gesetzlichen Rentenversicherung – Eine theoretische und empirische Analyse zum Versicherungsprinzip in der gesetzlichen Rentenversicherung, Frankfurt und New York.
- (2000): Perspektiven der Alterssicherung, R. Hauser (Hg.), Die Zukunft des Sozialstaats, Berlin 2000 (zugleich auch Beiheft 8 der „Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften), S. 113–166.
 - (2014): Nachwort: Betriebliche Altersvorsorge wird an Bedeutung gewinnen, Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, 83. Jg., Heft 3, S. 143–145.
 - (2015): Handlungsoptionen für die Rentenpolitik – Wie kann Alterssicherung nachhaltig(er) werden?, Wirtschaftsdienst, Sonderheft, 2015, S. 34–40.
- Wagner, G. G./Wallrabenstein, A.* (2015): Die Rente ist mehr als eine Versicherung, Frankfurter Rundschau, 7. Januar 2015, S. 10.