

Schäfer, Ingo

Article

Die Vollendung eines Paradigmenwechsels: Vom Lebensstandard zur Lebensleistungsrente

Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung

Provided in Cooperation with:

German Institute for Economic Research (DIW Berlin)

Suggested Citation: Schäfer, Ingo (2014) : Die Vollendung eines Paradigmenwechsels: Vom Lebensstandard zur Lebensleistungsrente, Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, ISSN 1861-1559, Duncker & Humblot, Berlin, Vol. 83, Iss. 2, pp. 21-32, <https://doi.org/10.3790/vjh.83.2.21>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/124172>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Die Vollendung eines Paradigmenwechsels: Vom Lebensstandard zur Lebensleistungsrente

INGO SCHÄFER

Ingo Schäfer, Arbeitnehmerkammer Bremen, E-Mail: Schaefer@arbeitnehmerkammer.de

Zusammenfassung: Der zu Beginn des Jahrtausends begonnene Paradigmenwechsel in der gesetzlichen Rentenversicherung steht erneut an einem Scheidepunkt. Sinkende Zahlbeträge aus der gesetzlichen Rentenversicherung und eine hinter den Erwartungen zurückbleibende private Vorsorge delegitimieren das „Drei-Säulen-Modell“. Die geplante „solidarische Lebensleistungsrente“ soll diese Legitimationskrise auflösen. Dabei bricht sie explizit nicht mit dem Paradigma der Beitragssatzstabilität. Sie forciert letztlich den Umbau der lebensstandardsichernden gesetzlichen Rentenversicherung zu einer auf „Armutsbekämpfung“ ausgerichteten Grundrente. Die Orientierung am Existenzminimum statt dem Lebensstandard weist erhebliche Parallelitäten zu den Hartz-IV-Gesetzen auf. Als Folge wird der Bedarf an privater Vorsorge weiter steigen und das Alterssicherungssystem noch stärker (teil-)privatisiert werden müssen. Die „solidarische Lebensleistungsrente“ muss als reformstabilisierend, ja sogar beschleunigend, verstanden werden. Am Ende stünde ein System mit weniger statt mehr auf Statussicherung ausgerichteter Solidarität.

Summary: The shift of paradigm in the German statutory pensions system (“gesetzliche Rentenversicherung”) from pension system of defined benefits to one with defined contribution begun at the beginning of the millennium is again coming to a watershed. Falling average payments of the German statutory pensions system and private pension schemes falling short of expectations delegitimise the German “three-pillar-approach”. The intended “solidarische Lebensleistungsrente” (to understand as a “solidary pension for lifelong efforts”) shall solve this crisis of legitimation while keeping the paradigm of stable contribution rates (defined contribution). At last securing one’s living standard through the German statutory pensions system is abandoned in favour of basic pension focused on fight against poverty. Orientating the statutory pension system on minimum subsistence level instead of one’s living standard is almost identical to the “Hartz IV” legislation. Force a further rise in the need to make provisions for old age and accelerating (partial) privatizing of the old age system. The “solidarische Lebensleistungsrente” is to be understood as stabilizing the reform and even accelerating. At last there may be less instead of more solidarity focused securing one’s social status.

→ JEL Classification: H55, H75

→ Keywords: Old age system, basic pension, three-pillar-system, prevention of poverty, retirement provision, securing standards of living

I Einleitung

Anfang des Jahrtausends hat die Bundesregierung in der deutschen Alterssicherungspolitik ein Paradigmenwechsel vollzogen: vom Leistungsziel zum Beitragssatzziel. Das zentrale Grundprinzip der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) – im Alter und bei Erwerbsminderung den sozialen Status zu sichern – wurde aufgegeben (Schmähl 2011a: 165 f., Dedring et al. 2010: 2 f.). In der Konsequenz sinkt das Rentenniveau, weil seither die politisch begrenzte Höhe des Beitragssatzes über das Leistungsniveau entscheidet. Realisiert wird diese Einnahmeorientierung über die Dämpfungsfaktoren in der Rentenanpassungsformel (Schäfer 2014: 3 ff.).

Zur Kompensation des gesenkten Leistungsniveaus sollen die Versicherten private Vorsorge betreiben. Der Paradigmenwechsel zielt explizit darauf, das Alterssicherungssystem (teilweise) zu privatisieren und die Kosten der Arbeitgeber zu reduzieren (Schmähl 2011a). Durch die Mischung aus Umlageverfahren und Kapitaldeckung soll dem demographischen Wandel begegnet und die Leistungsfähigkeit des Alterssicherungssystems verbessert werden. Mit dieser öffentlichen Begründung wurde das Ziel der Teilprivatisierung der Alterssicherung forciert (Wehlau 2009). Diskutiert wurde dabei vielfach die mit der demografischen Entwicklung begründete Frage, ob „Kapitaldeckung“ statt „Umlage“ mit dem davon unabhängigen Aspekt der „(Teil-)Privatisierung“ gleichgesetzt wird. Im Zuge der „Krise“ des aktuellen Reformpfades kommen nun Vorschläge auf, diese Fragen zu trennen und eine kapitalbasierte Säule in der GRV zu etablieren (Rastätter 2013).

Die von 623 Euro im Jahr 2000 auf 618 Euro im Jahr 2012 gesunkenen Zahlbeträge im Rentenzugang der GRV (Deutsche Rentenversicherung Bund 2013a: 48), die aus den Rentenreformen (der letzten rund 25 Jahre) sowie der Arbeitsmarktlage resultieren, haben eine anhaltende Debatte über eine vermutlich zunehmende Altersarmut ausgelöst (beispielhaft dafür BILD 2012, Bäcker 2014: 6). Unabhängig von den eigentlichen Ursachen dieser Entwicklung stehen im Mittelpunkt der öffentlichen Debatte zwei Fragen. Zum einen, inwieweit sich private Vorsorge bei langfristig niedrigem oder fehlendem Einkommen individuell „lohnt“, wenn das spätere Alterseinkommen unterhalb der Grundsicherung liegen könnte und dann auf diese voll angerechnet würde. Zum zweiten die Frage, der Legitimität eines Pflichtversicherungssystems, wenn trotz langjähriger Beitragszahlung die Rentenhöhe – zukünftig vermutlich häufiger – unterhalb des Existenzminimums liegen wird.

Den Symptomen, vermutlich zunehmende Altersarmut und Delegitimierung, soll nach dem Willen der Koalition laut Koalitionsvertrag (CDU, CSU und SPD 2013: 73) mit der „solidarischen Lebensleistungsrente“ (sLR) begegnet werden. Dieser Beitrag analysiert die sLR anhand von drei eng miteinander verwobenen strukturellen Fragestellungen. Zum einen, ob und inwieweit die sLR ein Bruch oder eine Fortsetzung des Paradigmenwechsels in der Alterssicherungspolitik ist. Zum zweiten, wie sich die sLR in die Reformprozesse des Systems der sozialen Sicherung insgesamt einfügt. Und drittens, welche Perspektiven sich daraus für die weitere Entwicklung der deutschen Alterssicherungspolitik ergeben. Einleitend werden der Paradigmenwechsel und seine Wirkung auf die Alterssicherung dargestellt. Daran anschließend wird den drei Fragestellungen nachgegangen. Abschließend wird ein kurzes Fazit gezogen.

2 **Der (unvollendete) Paradigmenwechsel und die sozialen und politischen Folgen**

Die rot-grüne Bundesregierung unter Gerhard Schröder leitete mit Unterstützung der Fraktionen der CDU, CSU und FDP (2009) den Paradigmenwechsel in der GRV ein. Mit dem Ziel, die „Lohnnebenkosten“ zu senken, rückte sie die Beitragssatzstabilität in den Vordergrund (Schmähl 2011b: 166). Als Folge soll das Rentenniveau (netto vor Steuern), als Verhältnis einer Standardrente zum Durchschnittsverdienst, von 52,9 Prozent im Jahr 2000 (Deutsche Rentenversicherung Bund 2013a: 260) auf 43,7 Prozent im Jahr 2030 (Deutscher Bundestag 2014: 17) um rund 20 Prozent sinken. Die Renten steigen aufgrund der „Dämpfungsfaktoren“ auch während des Rentenbezugs langsamer als die maßgeblichen Löhne (Steffen 2013a).

Durch die im Jahr 2005 begonnene und schrittweise bis zum Jahr 2040 erfolgende Umstellung auf die nachgelagerte Besteuerung fällt das Nettorentenniveau (nach Steuern) als Verhältnis einer Nettostandardrente (nach Sozialabgaben und Steuern) zum Nettodurchschnittsverdienst (nach Sozialabgaben, Steuern und durchschnittlichen Aufwendungen für private Altersvorsorge) verglichen mit der Rechtslage des Jahres 2000 noch einmal vergleichsweise niedriger aus.

Darüber hinaus verschlechtert sich für alle Rentenzugänge bis zum Jahr 2040 das Nettorentenniveau während des Rentenbezugs noch zusätzlich, da ein immer größerer Anteil der Rente der Steuerpflicht unterliegen wird. Denn anhand des Rentenzugangsjahres wird der steuerfreie Betrag der Rente prozentual (von 50 Prozent bei Zugang im Jahr 2005 schrittweise bis 2040 auf null Prozent sinkend) ermittelt, aber dann in absoluten Beträgen festgeschrieben. Jede Rentenerhöhung unterliegt damit nicht dem Zugangsjahr entsprechend anteilig, sondern in voller Höhe der Steuerpflicht. Das Nettorentenniveau nach Steuern verschlechtert sich also für die Rentenzugänge vor 2040 tendenziell über die gesamte Bezugszeit weiter.

Zusammen mit der Senkung des Rentenniveaus wurde beschlossen, die Sicherung des sozialen Status im Alter und bei Erwerbsminderung auf eine Kombination aus GRV und privater Vorsorge zu übertragen. Das neue Leitbild der deutschen Alterssicherungspolitik wird zumeist als „Drei-Säulen-Modell“ (gelegentlich auch „Mehr-Säulen-Modell“) bezeichnet (Dedring et al. 2010: 2 f., Thiede 2009: 3). Dabei bleibt jede Säule für sich an der individuellen Beitragsleistung orientiert. Allerdings verschlechtert sich das Verhältnis zwischen Beitrag und Leistung in der GRV entsprechend dem – politisch vorgegebenen – sinkenden Rentenniveau.

Obwohl hier und im Folgenden von einem „Drei-Säulen-Modell“ gesprochen wird, liegt keineswegs ein „abgestimmtes“ Modell vor. Der Abschluss einer „zusätzlichen privaten Vorsorge“ verbleibt sowohl an sich als auch in der Ausgestaltung und dem Leistungsumfang weitestgehend freiwillig. Damit besteht zwar theoretisch die Möglichkeit, Leistungsrücknahmen der GRV „auszugleichen“, faktisch wird dies aber dem Individuum und Markt überlassen. In Folge umfassen die abgeschlossenen Versicherungsprodukte regelmäßig weder (entsprechenden) Schutz bei Erwerbsminderung oder Todesfall noch eine auf die Sicherung des Lebensstandards ausgerichtete Dynamisierung während des Rentenbezugs.

Als Maß für die „Sicherung des Lebensstandards“ im „Drei-Säulen-Modell“ gilt das „Gesamtversorgungsniveau“ als Verhältnis der Alterseinkünfte aus allen drei „Säulen“ (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2012: 22 f.). Angaben zum Gesamtversorgungsniveau beziehen sich in der Regel auf den Rentenzugang. Damit geraten die oben geschilderten niveausenkenden

Auswirkungen während der Rentenbezugszeit aufgrund der Umstellung auf die nachgelagerte Besteuerung für Zugänge bis 2040 und des sinkenden Rentenniveaus aus dem Blick. Unberücksichtigt bleiben somit auch das „Gesamtversorgungsniveau“ bei Erwerbsminderung und das für die Hinterbliebenen im Todesfall der/des Versicherten.

Ferner müssten, der Logik des „Drei-Säulen-Modell“ entsprechend, die Renten der privaten und betrieblichen Vorsorge zur Sicherung des Rentenniveaus während der Bezugszeit jährlich stärker als die Nettolöhne steigen. Dies wäre notwendige Bedingung, um die hinter der Nettolohnentwicklung zurückbleibende Dynamik der GRV während der Rentenbezugszeit tatsächlich zu kompensieren (Steffen 2013a, Schmähl 2010: 253, Fachinger et al. 2013).

Dabei ist augenfällig, dass im Rahmen des „Drei-Säulen-Modells“ und des „Gesamtversorgungsniveaus“ nahezu ausschließlich die Frage der Absicherung im Alter betrachtet wird. Unberücksichtigt bleibt damit, dass die Leistungskürzungen und die Niveausenkung auch auf die Rente bei Erwerbsminderung oder im Todesfall „mindernd“ wirken. So geht die Bundesregierung, dem Paragraphen 154 Absatz 2 Sechstes Buch Sozialgesetzbuch (SGB VI) entsprechend, in ihren Modellberechnungen im Alterssicherungsbericht davon aus, dass die vier Prozent vom Brutto für die „Riester-Rente“ wie auch die aus der Ersparnis aufgrund der Steuerfreistellung des Beitrags zur Rentenversicherung finanzierte „Privat-Rente“ in voller Höhe für eine Altersrente verwendet werden (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2012: 173 f.). Unter diesen Annahmen könnten zwar die Auswirkungen des sinkenden Rentenniveaus für die Altersrente (zum Zeitpunkt des Rentenzugangs) ausgeglichen werden, aber offensichtlich zulasten der Absicherung bei Erwerbsminderung oder Tod.

Ab dem Jahr 2000 überlagerte sich der Paradigmenwechsel mit weiteren, teilweise bereits in den 1990er Jahren beschlossenen, rentenpolitischen Maßnahmen, einer anhaltend schlechten Arbeitsmarkt- und Lohnentwicklung sowie Reformen der Absicherung bei Arbeitslosigkeit. In Folge stagnierten beziehungsweise sanken die durchschnittlichen nominalen Zahlbeträge der Zugänge in Altersrente und – in besonderem Maße – die der Zugänge in Erwerbsminderungsrente. Gemessen an der Preisentwicklung entspricht dies einem deutlichen Realwertverlust.

Hinzu kommt die zukünftig erwartete Entwicklung: Das sinkende Rentenniveau führt zu langfristig niedrigeren Rentenanpassungen. Mit den Altersgrenzen steigen vermutlich auch die individuellen Rentenabschläge. Niedriglöhne oder Teilzeit mindern die individuellen Rentenanwartschaften. Die verkürzte Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes (ALG) sowie die fehlende bewertete Absicherung bei ALG II mindern die Rentenansprüche für diese Zeiten. Im Ergebnis werden deutlich niedrigere gesetzliche Renten, eine mangelnde Absicherung des Lebensstandards und in Folge ein vermutlich steigendes Risiko für Altersarmut erwartet (Bäcker 2008: 364 f., Noll und Weick 2012).

Die private Vorsorge scheint den relativen Wertverlust der Rente aus der GRV nicht ausgleichen zu können. Während die Leistungsfähigkeit der GRV proaktiv geschwächt wurde, kann die zusätzliche private und betriebliche Vorsorge im Rahmen des „Drei-Säulen-Modells“ die entstandene Lücke nicht schließen (Hagen und Kleinlein 2011, Blank 2011, zur Reform insgesamt Schmähl 2011c). Hinzu kommt, dass beispielsweise bei Arbeitslosigkeit üblicherweise keine Beiträge zu Betriebsrenten gezahlt werden und Einzahlungen in private Rentenverträge tendenziell schwerer fallen. Gleiches gilt für Zeiten der Kindererziehung oder Pflege von Angehörigen

oder Zeiten des Krankengeldbezugs. Eine „Kompensation“ der Leistungseinschnitte in der GRV durch zusätzliche Vorsorge ist in diesen Fällen systembedingt problematisch.

In der Gesamtschau muss davon ausgegangen werden, dass zukünftig auch für langjährig Versicherte eine Sicherung des Lebensstandards im Drei-Säulen-Modell kaum zu erreichen sein wird. Wenn aber der in der Regel über dem Fürsorgeniveau liegende Lebensstandard nicht gesichert wird, steigt in Folge das individuelle Risiko, im Alter ein Einkommen unterhalb der Grundsicherung zu haben. Dieses doppelte Dilemma des Reformpfades war Ausgangslage für eine bis heute anhaltende Debatte über das steigende „Armutsrisiko“ langjährig Versicherter (Brettschneider 2012). Dabei wird in der Debatte um „Armut“ nicht immer zwischen fürsorgerechtlicher Bedürftigkeit, einem Einkommen unterhalb einer definierten „Armutsriskogrenze“, beispielsweise nach European Union Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC), oder der „Armut“, verstanden als Verlust des individuellen sozioökonomischen Status, unterschieden.

Bereits die schwarz-gelbe Koalition hatte im Koalitionsvertrag für die 17. Wahlperiode vereinbart, dass

„diejenigen, die ein Leben lang Vollzeit gearbeitet und vorgesorgt haben, ein Alterseinkommen oberhalb der Grundsicherung [fürsorgerechtlicher Bedürftigkeit] erhalten, das bedarfsabhängig und steuerfinanziert ist“ (CDU, CSU und SPD 2009).

Die damaligen Oppositionsparteien (SPD, Die Linke, Bündnis 90/Die Grünen) forderten im Grundsatz Ähnliches, wenn auch jeweils aufgrund unterschiedlicher Gewichtung des Leistungscharakters oder der Armutsbekämpfung, mehr oder minder hohe Zugangsvoraussetzungen beziehungsweise Leistungshöhen.

Die derzeitige Große Koalition hat sich letztlich nun wieder auf ein solches Modell verständigt: die „solidarische Lebensleistungsrente“ (sLR). Nach einer Übergangszeit soll gelten: Wer 40 Beitragsjahre und „zusätzlich vorgesorgt“ hat, soll, sofern weniger als „30 Entgeltpunkte Alterseinkommen“ vorhanden sind, auf 30 Entgeltpunkte aufgestockt werden (CDU, CSU und SPD 2013).

3 **„Solidarische Lebensleistungsrente“ – Bruch oder Kontinuität des Paradigmenwechsels?**

Sinkt die Fähigkeit eines beitragsäquivalenten Pflichtversicherungssystems den Lebensstandard zu sichern und so letztlich regelmäßig „Armut“ zu vermeiden, gefährdet dies auf Dauer die Legitimität eines solchen Systems. Dies gilt umso mehr, je größer die Gruppe derer wird, deren Renten trotz der Zahlung der vorgesehenen Beiträge auf oder gar unter der Höhe der vorleistungslosen Grundsicherung liegen. Sinken die Rentenzahlungen einschließlich der zusätzlichen privaten Vorsorge unter die Fürsorgeschwelle, steht auch die Legitimität des Drei-Säulen-Modells in Frage, da dann auch die Beiträge zur privaten Vorsorge, ohne „Gegenwert“ bleiben, da die daraus resultierenden Renten voll auf die Grundsicherung angerechnet würden.

Die sLR soll, wenn die Zugangsvoraussetzungen erfüllt sind, eine von der Beitragsleistung weitgehend unabhängige Rentenanwartschaft von 30 Entgeltpunkten als „Basisrente“ garantieren. Damit könnten langjährig Versicherte nach heutigen Werten eine Rente in Höhe der Sozialhilfe

erwarten. Die zusätzliche (geförderte) Vorsorge bliebe (teilweise) anrechnungsfrei und würde das Alterseinkommen entsprechend erhöhen. So soll – gerade auch für Geringverdienende – das Legitimations- und Anreizproblem gelöst werden.

In diesem Sinne kann die sLR als Versuch einer Fortführung des Paradigmenwechsels verstanden werden. Mit der sLR wird weitgehend unabhängig von der eigenen Beitragsleistung eine „existenzsichernde einheitliche Grundrente“ gewährt, mit ihr wird so scheinbar das Ziel der „Armutsfestigkeit“ in der GRV implementiert. Tatsächlich wird mit der sLR dieses „Ziel“ jedoch nicht implementiert. Denn Personen mit 40 und mehr Versicherungsjahren (also einschließlich beitragsfreier Zeiten) haben regelmäßig einen Rentenanspruch von 30 und mehr Entgeltpunkten (rund 95 Prozent der Rentner und rund 75 Prozent der Rentnerinnen; eigene Berechnung nach Deutsche Rentenversicherung Bund 2013b: 53). Andererseits haben diejenigen mit einem Rentenanspruch, der weniger als 30 Entgeltpunkte beträgt überwiegend nicht einmal 40 Versicherungsjahre (etwa 80 bis 90 Prozent; eigene Berechnungen nach Deutsche Rentenversicherung Bund 2013b: 53). Außerdem ist der Zahlbetrag der sLR über den aktuellen Rentenwert an die Senkung des Rentenniveaus gekoppelt und dürfte so auf Dauer nicht fürsorgefest sein (Steffen 2013b).

Die „Sicherung des Lebensstandards“ und der Beitragsbezug werden mit der sLR von der GRV weiter auf die private und betriebliche Vorsorge verlagert. Denn höhere Beiträge zur GRV lohnen kaum, da diese bei Anspruch so oder so auf 30 Entgeltpunkte aufgestockt würden (also faktisch voll angerechnet werden), während sich mehr Beiträge in private und betriebliche Vorsorge lohnen würden, da diese (teilweise) anrechnungsfrei blieben. So wird die private Vorsorge weiter aufgewertet, da sich nun auch bei niedrigem Einkommen ein Beitrag dazu „in jedem Fall lohnt“. Gleichzeitig gewinnt die private Vorsorge für die mittleren und hohen Einkommen ebenfalls an Bedeutung, da – wenn überhaupt – nur so eine Sicherung des Lebensstandards erreichbar wäre. Innerhalb des Reformpfades wirkt die sLR also reformstabilisierend und kann gerade nicht als Bruch verstanden werden.

Offen bleiben dabei zwei Punkte: Erstens sind alle, die aus eigener Beitragsleistung auch nur geringfügig oberhalb der „Basisrente“ liegen, weiterhin uneingeschränkt von den Leistungskürzungen in der GRV betroffen und müssen zur Absicherung ihres Lebensstandards in beträchtlichem Umfang zusätzlich privat Vorsorge betreiben. Zweitens wird die sLR auf Dauer vermutlich nicht armutsvermeidend bleiben. In Zukunft steigt die Wahrscheinlichkeit, dass eine Person trotz „solidarischer Lebensleistungsrente“ und zusätzlicher privater Vorsorge auf die Grundsicherung angewiesen sein wird, also systembedingt an.

Angemerkt sei hier: Bei sinkendem Rentenniveau kann folgendes Dilemma eines „Ziels der Armutsbekämpfung“ nicht aufgelöst werden. Der Zahlbetrag einer auf einer festen Zahl an Entgeltpunkten fußenden „Mindestrente“, wie die sLR, verliert mit dem sinkenden Rentenniveau an Wert und fällt langfristig tendenziell unter das Existenzminimum, verfehlt dann aber ihr „Ziel“. Würde der Zahlbetrag andererseits an einem nominalen Betrag (beispielsweise der Höhe der Grundsicherung) orientiert, bliebe sie zwar „armutsfest“, bei sinkendem Rentenniveau wären aber vergleichsweise längere Beitragszeiten und/oder höhere Beiträge notwendig, um den Betrag der „Mindestrente“ aus eigenen Ansprüchen noch zu erreichen, so dass zunehmend mehr Personen anspruchsberechtigt wären.

4 **Fürsorgeorientierte Basisrente statt Versicherung des Lebensstandards**

Insoweit mit einer „Mindestrente“ (wie der sLR) die „Armutsbekämpfung“ als Ziel in die GRV eingeführt und gleichzeitig die zusätzliche Vorsorge (teilweise) anrechnungsfrei gestellt wird, ist diese Lebensleistungsrente keine Abkehr vom bisherigen Reformpfad. Vielmehr entspricht ihre Orientierung an der Existenzsicherung statt der Statussicherung den aktuellen Reformtendenzen der sozialen Sicherung. Entscheidend ist nicht mehr die Beitragshöhe als Bezugspunkt für die Leistungshöhe, sondern die Anzahl der Beitragsjahre (mit „Lebensleistung“ umschrieben) zur Gewährung der weitgehend einheitlichen Leistung überhaupt.

Indem also bei ausreichender Beitragsdauer – „Lebensleistung“ genannt – eine Rente in Höhe der Fürsorge (oder geringfügig darüber) versprochen wird, flankiert sie das „Drei-Säulen-Modell“, da sich auch geringste Beitragsleistungen und zusätzliche Vorsorge nun „in jedem Fall lohnen“, selbst wenn die beitragsbezogenen Ansprüche insgesamt sehr niedrig wären. Dabei setzt die sLR strikt auf eine durchgehende Erwerbsbeteiligung (zukünftig 40 Beitragsjahre einschließlich Kinderberücksichtigungszeiten).

Die Lebensleistungsrente kann als rentenpolitisches Pendant zu den Hartz-Reformen am Arbeitsmarkt interpretiert werden, die diese Unterminierung der Statussicherung während der Erwerbsphase vorantrieben und stattdessen auf Armutsvermeidung und „jede Arbeit ist besser als keine Arbeit“ orientiert haben (Bothfeld und Rosenthal 2014). Wer durchgängig, auch zu nicht existenzsicherndem Lohn arbeitet, bekäme nicht nur sein Erwerbseinkommen im Rahmen des SGB II über das Existenzminimum hinaus aufgestockt, sondern analog dazu über die sLR zukünftig auch das Alterseinkommen.

Dem teilweise anrechnungsfreien Erwerbseinkommen im SGB II als Anreiz zur Aufnahme auch niedrig entlohnter (aufgrund eines niedrigen Stundenlohnes und/oder geringer Teilzeit) Beschäftigung entspricht die Aufstockung der Rentenansprüche bei Anrechnungsfreiheit der privaten Vorsorge als Anreiz für die zusätzliche Vorsorge. Die sLR liegt also im allgemeinen Trend, das soziale Sicherungssystem von der Statussicherung auf fürsorgerechtliche Existenzsicherung hin umzuorientieren.

Durch die sLR wird nicht die Ursache niedriger Renten – geringe Löhne und „die Rentenreformen“ – in den Blick genommen, sondern lediglich unzureichendes Alterseinkommen – das Symptom – bedürftigkeitsorientiert aufgestockt. Der Staat und die Gesellschaft übernehmen so dauerhaft und über das Erwerbsleben hinaus die Folgekosten für nicht existenzsichernde Löhne und entlasten so gerade die „verantwortlichen“ Unternehmen massiv (Steffen 2014: 6 f.).

Der gleichen Logik entspricht auch die Reform der Renten bei Berufsunfähigkeit. Im Fokus des neuen Systems der Erwerbsminderung steht nicht mehr der zu schützende individuelle soziale Status in Form einer qualifizierten und gut bezahlten Tätigkeit, sondern die abstrakte Sichtweise der prinzipiellen Erwerbsfähigkeit in einem beliebigen Job auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt. Kann der erlernte Beruf krankheitsbedingt nicht mehr ausgeübt werden, gilt letztlich jede Tätigkeit als zumutbar – in der Regel verbunden mit erheblichen finanziellen Einbußen. Auch hier zeigen sich erhebliche Parallelitäten zu den Hartz-Reformen am Arbeitsmarkt. Dabei ist klar, dass die Rente wegen Berufsunfähigkeit reformbedürftig war. Eine Notwendigkeit diese abzuschaffen, bestand jedoch nicht.

5 **Perspektiven: Über das „Drei-Säulen-Modell“ zur „fürsorgeorientierten“ Basissicherung**

Mit dem Paradigmenwechsel zu Beginn des Jahrtausends wurde die Leistungsfähigkeit der GRV nachhaltig geschwächt. Gleichzeitig wurde der solidarische Charakter zu Gunsten des Äquivalenzprinzips gestärkt. So wurde die Bewertung beitragsfreier und beitragsgeminderter Zeiten verschlechtert, die Regelung zur Hochwertung geringer Löhne durch die Rente nach Mindestentgeltpunkten ist auf Zeiten vor 1992 befristet und die (lebensstandardorientierte) Absicherung bei (Langzeit-)Arbeitslosigkeit wurde drastisch verschlechtert.

Aufgrund der erheblichen Einschnitte im Leistungsrecht sowie der mangelhaften privaten und betrieblichen Vorsorgeprodukte gerät das „neue deutsche Alterssicherungssystem“ (Schmähl 2011c: 7) insgesamt in eine Legitimationskrise (Schmitz und Friedrich 2014, Schmähl 2011b: 165). Verschärft wird dies durch die anhaltende Finanzkrise, einen darauf begründeten allgemeinen Vertrauensverlust in Banken und Versicherungen sowie sinkende Zinssätze der kapitalbasierten Vorsorgeprodukte.

An diesem Scheidepunkt wird als Antwort auf die aktuelle „Krise des Alterssicherungssystems“ der Ruf nach einer Revitalisierung der GRV und einer Abkehr vom Paradigmenwechsel ebenso wieder lauter (Hoenig 2014), wie die gegenteilige Forderung, noch stärker auf private und betriebliche Vorsorge zu setzen, gegebenenfalls mit mehr staatlicher Förderung (Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft – GDV 2013).

Die sLR soll mit dem Ziel der „Armutsbekämpfung“ eine „Aufwertung“ der GRV und ihres solidarischen Charakters propagieren und gleichzeitig, aufgrund der Anrechnungsfreiheit, die zusätzliche private Vorsorge attraktiver gestalten und ihre Bedeutung stärken. Dabei hält die Regierung am Beitragssatzziel von 22 Prozent bis 2030 (20 Prozent bis 2020) und dem sinkenden Rentenniveau uneingeschränkt fest. Dadurch wird die Lebensleistungsrente jedoch etwa Mitte der 2020er Jahre tendenziell unter das fürsorgerechtliche Existenzminimum fallen (Steffen 2013b).

Unberücksichtigt bleibt dabei, dass jede „zusätzliche“ – über die Anpassung des Rentenwerts hinausgehende – Erhöhung der Rentenausgaben über den Nachhaltigkeitsfaktor automatisch zu geringeren Rentensteigerungen im Folgejahr führt. Um ein Viertel der „zusätzlichen“ Ausgaben wird die folgende Rentenerhöhung gemindert, um die Ausgabenentwicklung im Sinne des Beitragssatzzieles zu dämpfen (Schäfer 2014: 5). Dies beschleunigt die „Entwertung“ der Lebensleistungsrente. Die „solidarische Lebensleistungsrente“ bliebe zukünftig und dauerhaft also nur „fürsorgefest“, wenn der „Sockel“ (gemessen in Entgeltpunkten) mittelfristig „erhöht“ würde. In Folge stiegen die Ausgaben für die sLR und aufgrund des Nachhaltigkeitsfaktors würde das Rentenniveau stärker reduziert.

Die Lebensleistungsrente kann letztlich als Grundstein für den weiteren Umbau des Alterssicherungssystems vom „Drei-Säulen-Modell“ zum „Drei-Schichten-Modell“ verstanden werden: Die GRV würde langfristig nur einen weitgehend einheitlichen Sockel in Höhe der Sozialhilfe bieten, ergänzt um (noch mehr) beitragsbezogene zusätzliche private und betriebliche Vorsorge.

Im Unterschied zum „Drei-Säulen-Modell“ orientiert sich die „Basisschicht“ an der Höhe der fürsorgerechtlichen Bedürftigkeit und praktisch nicht mehr am individuellen Einkommen (Le-

bensstandard) oder der Beitragsleistung und nur (sehr) eingeschränkt an der Beitrags- oder Versicherungsdauer. In diesem Verständnis leitet die Lebensleistungsrente den Abschluss des mit den Rentenreformen (ab Anfang der 2000er Jahre) begonnenen Paradigmenwechsel der deutschen Alterssicherungspolitik ein. Letztlich entspräche dies dann den fürsorgeorientierten Rentensystemen der sogenannten Beveridge-Staaten (hierzu zählen beispielsweise die Länder Großbritannien, Schweden, Niederlande und Schweiz) (Kraft 2010: 30 f.).

6 Schlussfolgerung

Ausgangspunkt des Paradigmenwechsels war die Alterssicherung (teilweise) zu privatisieren und die Arbeitgeber von Sozialabgaben zu entlasten. An diesem Reformpfad hält die jetzige Bundesregierung fest (CDU, CSU und SPD 2013: 51). Zur Wahrung des Zieles der Beitragssatzstabilität bedarf dann jede „Leistungsverbesserung“ einer „Gegenfinanzierung“ durch Leistungseinschnitte (beispielsweise einer Senkung des Rentenniveaus) an anderer Stelle und/oder höherer Steuerzuschüsse. Unter diesen Bedingungen führt die Aufstockung geringer Renten letztlich zu einer „Umverteilung“ im System und damit zu einer Angleichung der Renten.

Dabei tritt ein offensichtliches Dilemma dieser „Lösungsstrategie“ zutage: Bleibt das Beitragssatzziel bestehen, kann eine „Mindestrente“ letztlich im Schnitt nicht mehr Rente bieten – sie wäre dann tendenziell nicht „armutsfest“. Denn,

„[d]ie Beveridge-Länder zeigen, dass zur Armutsvermeidung eine gesetzliche Mindestrente und verpflichtende Betriebsrenten gehören“ (Meyer 2013: 1).

Dazu gehört, dass die

„[...] gesetzliche Rente [...] erhöht“ und die „[...] Arbeitgeber verpflichtet werden [sollten], alle Beschäftigten automatisch in Betriebsrenten zu integrieren, an denen sie sich auch finanziell beteiligen müssen [...]“ (ebenda: 25).

Damit das „Drei-Schichten-Modell“ sowohl „armutsfest“ als auch lebensstandardsichernd ist, müsste offensichtlich das Beitragssatzziel aufgegeben werden (unter Kostenbeteiligung der Arbeitgeber). Offen bliebe dann aber, wieso Leistungseinschnitte und ein sinkendes Rentenniveau zur Entlastung der Arbeitgeber von Beiträgen überhaupt erst „nötig“ gewesen waren. An diesem Punkt wird deutlich, die erwartete Belastung durch eine steigende Zahl älterer Menschen kann nicht „wegreformiert“ werden. Ziel des Paradigmenwechsels war vielmehr die Beiträge (GRV plus private Vorsorge) und das Risiko (beitragssatz- statt leistungsorientiertes Rentensystem) systematisch auf die Versicherten abzuwälzen. Wenn diese Verschiebung der Beitragslast revidiert werden kann, ist ein Systemwechsel zum „Beveridge-Modell“ gerade nicht nötig. Gelingt dies nicht, würde der Systemwechsel weder den Lebensstandard sichern noch das Risiko zunehmender Altersarmut mindern.

Aus sozialpolitischer Sicht kann die sLR nicht überzeugen. Zumal das Beveridge-Modell tendenziell zwei Gruppen privilegiert: zum einen die durchgängig (Vollzeit-)Erwerbstätigen mit ausreichenden Löhnen, die neben einer, bestenfalls gar mit Arbeitgeberzuschüssen finanzierten, guten betrieblichen noch zusätzliche private Vorsorge betreiben konnten, denn sie könnten ein

an ihrem Lebensstandard orientiertes Alterseinkommen (von 70 oder gar mehr Prozent ihres versicherten Nettoerwerbseinkommens) erwarten; zum anderen jene, deren Einkommen während des Erwerbslebens durchschnittlich nahe oder unterhalb des Existenzminimums lag und/oder die insgesamt nur wenige Beitragsjahre aufweisen, da sie ein Alterseinkommen auf oder gar oberhalb ihres vorherigen Einkommens erwarten können.

Schwieriger wird es für alle, die zwar prinzipiell ein gutes Einkommen erzielen, aber durch mehrere kürzere Phasen der Arbeitslosigkeit, Kindererziehung oder ähnliches nicht durchgängig erwerbstätig waren und daher zum Beispiel keine lückenlosen Betriebsrenten aufbauen konnten. Diese müssten im Prinzip in den Phasen des geringeren Einkommens relativ zum Einkommen mehr private Vorsorge betreiben, was ihnen aber regelmäßig nicht gelingen dürfte. Gerade die für abhängig Beschäftigte „typischen Risiken“ werden so zum Risiko für eine lebensstandardsichernde Rente. Am Ende des skizzierten Reformpfades stünde weniger und nicht mehr solidarischer Ausgleich: Zwar käme der Umverteilung und „Armutsbekämpfung“ innerhalb einer Basisrente eine wesentlich stärkere Bedeutung zu, dafür ist ein solidarischer Ausgleich in der zweiten und dritten Säule praktisch unbekannt.

Auch wenn scheinbar der Eindruck vorherrscht, dass es zum gegenwärtigen Reformpfad keine Alternative gebe, dann ist dies nach Ansicht des Autors doch falsch. Denn es besteht weitgehend Einigkeit darin, dass eine „vernünftige Alterssicherungspolitik“ sich am versicherten Einkommen, also dem jeweiligen Lebensstandard, orientieren sollte.

Die GRV böte die Möglichkeit, Lebensstandardsicherung und Solidarausgleich zusammenzuführen. Dafür müsste sie von der Beitragssatzorientierung wieder auf ein Leistungsziel (beispielsweise 53 Prozent netto vor Steuern) ausgerichtet werden. Für die Mehrheit würde ein vernünftiges Sicherungsniveau nicht nur den Lebensstandard sichern, sondern wäre zugleich auch ein Alterseinkommen oberhalb der Fürsorge. Mit einem gestärkten Solidarausgleich, der Arbeitslosigkeit und Kindererziehung am Lebensstandard orientiert absichert und Zeiten niedrigen Stundenlohns ausgleicht, wäre sichergestellt, dass auch in diesen Fällen das Einkommen im Alter den Lebensstandard absichert und die Alterssicherung strukturell armutsfest wäre.

Die deswegen höheren Beiträge zur GRV wären für die Versicherten dadurch zu finanzieren, dass die Notwendigkeit umfassender privater und betrieblicher Vorsorge, die sie weitgehend allein finanzieren, entfiele. Soll das regelmäßige Alterseinkommen nicht nur das Fürsorgeniveau erreichen, werden die Kosten hierfür aufzubringen sein und zwar unabhängig davon, ob dies über die GRV alleine oder über mehrere „Säulen“ bewerkstelligt werden muss.

Die GRV hat darüber hinaus einen weiteren, häufig wenig beachteten Vorteil. Anders als private, sich auf Geschäftsgeheimnisse berufende Versicherungen ist eine am Ziel der Lebensstandardsicherung mit Solidarausgleich orientierte GRV transparenter sowie demokratisch kontrolliert. Sie könnte von diesen Grundsätzen ausgehend auf Änderungen gerechter, gleichmäßiger und flexibler reagieren als einzelvertraglich festgelegte private Versicherungen.

Literaturverzeichnis

- Bäcker, Gerhard (2008): Altersarmut als soziales Problem der Zukunft? In: Deutsche Rentenversicherung Bund (Hrsg.): Deutsche Rentenversicherung, 4/2008. Berlin, 357–367.
- Bäcker, Gerhard (2014): Jahresrückblick Alterssicherungspolitik. ZSR – Zeitschrift für Sozialreform, 1/2014, 6–13.
- BILD (2012): Die neue Renten-Schock-Tabelle. www.bild.de/geld/wirtschaft/wirtschaft/altersarmut-bei-weniger-als-2500-euro-25989322.bild.html (abgerufen am 29.4.2014).
- Blank, Florian (2011): Die Riester-Rente: Ihre Verbreitung, Förderung und Nutzung. Soziale Sicherheit, 12/2011, 414–420.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2012): Ergänzender Bericht der Bundesregierung zum Rentenversicherungsbericht 2012 gemäß § 154 Abs. 2 SGB VI (Alterssicherungsbericht 2012). www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Gesetze/alterssicherungsbericht_2012.pdf;jsessionid=81A5AC7CA298269967FAFB4FoC78F5CD?__blob=publicationFile (abgerufen am 29.4.2014).
- Bothfeld, Silke und Peer Rosenthal (2014): Paradigmenwechsel durch inkrementellen Wandel: Was bleibt von der Arbeitslosenversicherung. WSI-Mitteilungen, 3/2014, 199–206.
- Brettschneider, Antonio (2012): Legitimitätsprobleme der „Basissicherung“. Die deutsche Alterssicherungspolitik nach dem Paradigmenwechsel. Zeitschrift für Sozialreform, 2, 149–173.
- CDU, CSU und FDP (2009): Wachstum. Bildung. Zusammenhalt. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP für die 17. Legislaturperiode. www.kas.de/upload/ACDP/CDU/Koalitionsvertraege/Koalitionsvertrag2009.pdf (abgerufen am 24.3.2014).
- CDU, CSU und SPD (2013): Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD für die 18. Legislaturperiode. www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2013/2013-12-17-koalitionsvertrag.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (abgerufen am 24.3.2014).
- Dedring, Klaus-Heinrich, Jörg Deml, Diether Döring, Johannes Steffen und Rudolf Zwiener (2010): Rückkehr zur lebensstandardsichernden und armutsfesten Rente – Kurzfassung. WISO direkt, Juli 2010.
- Deutsche Rentenversicherung Bund (Hrsg.) (2013a): Rentenversicherung in Zeitreihen. DRV-Schriften. Bd. 22. Berlin.
- Deutsche Rentenversicherung Bund (Hrsg.) (2013b): Rentenbestand am 31.12.2013. Statistik der Deutschen Rentenversicherung. Bd. 192. Berlin.
- Deutscher Bundestag (2014): Entwurf eines Gesetzes über Leistungsverbesserungen in der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Leistungsverbesserungsgesetz). Bundestags-Drucksache 18/909 (25.3.2014).
- Fachinger, Uwe, Harald Künemund, Martin F. Schulz und Katharina Unger (2013): Der Beitrag der kapitalgedeckten Altersversorgung zur Lebensstandardsicherung. Arbeitspapier 285. Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.
- Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft (GDV) (2013): Drei Forderungen um künftige Altersarmut zu vermeiden. www.gdv.de/2013/08/drei-forderungen-um-kuenftige-altersarmut-zu-vermeiden (abgerufen am 24.3.2014).
- Hagen, Kornelia und Axel Kleinlein (2011): Zehn Jahre Riester-Rente: Kein Grund zum Feiern. DIW Wochenbericht Nr. 47/2011, 3–14.

- Hoenig, Ragnar (2014): Für eine Rückkehr zur lebensstandardsichernden Rente. Soziale Sicherheit, 2, 56–61.
- Kraft, Sara (2010): Rentensystem nach Bismarck oder Beveridge? Eine ländervergleichende Analyse der Systemwirkungen auf Arbeitsmarkt, Versorgungsniveau, Altersarmut und Rentenverteilung. Zeitschrift für Nachwuchswissenschaftler, 2 (1), 27–46. www.nachwuchswissenschaftler.org/2010/1/105/ZfN-2010-1-105.pdf.
- Meyer, Traute (2013): Beveridge statt Bismarck! Europäische Lehren für die Alterssicherung von Frauen und Männern in Deutschland. Friedrich-Ebert-Stiftung, Internationale Politikfeldanalyse, Studie. <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/10411.pdf> (abgerufen am 29.4.2014).
- Noll, Heinz-Herbert und Stefan Weick (2012): Altersarmut: Tendenz steigend. ISI – Informationsdienst Soziale Indikatoren, Ausgabe 47.
- Rastätter, Heiko (2013): Das „Vorsorgekonto“ – eine Modellskizze. Altersvorsorgefonds und Altersvorsorgekonto – verbraucherfreundliche Alternativen zur „Riester-Rente“. Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin 25.4.2013. www.fes.de/wiso/pdf/verbraucher/2013/250413/Modellskizze%20.pdf (abgerufen am 24.3.2014).
- Schäfer, Ingo (2014): Die jährliche Rentenanpassung. www.arbeitnehmerkammer.de/publikationen/politikthemen-arbeit-soziales.html?fileId=5071 (abgerufen am 29.4.2014).
- Schmähl, Winfried (2010): Die wachsende Bedeutung der Dynamisierung von Alters-einkünften für die Lebenslage im Alter. Wirtschaftsdienst – Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 4/2010.
- Schmähl, Winfried (2011a): Von der Ergänzung der gesetzlichen Rentenversicherung zu deren partiellen Ersatz: Ziele, Entscheidungen sowie sozial- und verteilungspolitische Wirkungen – Zur Entwicklung von Mitte der 1990er Jahre bis 2009. In: Eberhard Eichenhofer, Herbert Rische und Winfried Schmähl (Hrsg.): Handbuch der deutschen Rentenversicherung SGB VI. Köln, Luchterhand, 131–193.
- Schmähl, Winfried (2011b): Politikberatung und Alterssicherung: Rentenniveau, Altersarmut und das Rentenversicherungssystem. Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, 80 (1), 159–174.
- Schmähl, Winfried (2011c): Warum ein Abschied von der „neuen deutschen Alterssicherungspolitik“ notwendig ist. ZeS-Arbeitspapier, Nr. 01/2011.
- Schmitz, Jutta und Jonas Friedrich (2014): Legitimationsfragen der gesetzlichen Rentenversicherung. In: Matthias Lemke, Oliver Schwarz, Toralf Stark und Katarina Weissenbach (Hrsg.): Legitimitätspraxis. Politikwissenschaftliche und soziologische Perspektiven. Hamburg, VS Verlag (im Erscheinen).
- Steffen, Johannes (2013a): „Riestern“ kann Rente nicht ersetzen – Regierungsbericht kaschiert beharrlich die Fakten. www.portal-sozialpolitik.de/rente/riestern-kann-rente-nicht-ersetzen (abgerufen am 24.3.2014).
- Steffen, Johannes (2013b): „Solidarische Lebensleistungsrente“. Rentenniveausenkung konterkariert Armutsvermeidung. www.portal-sozialpolitik.de/info-grafiken/solidarische-lebensleistungsrente (abgerufen am 22.3.2014).
- Steffen, Johannes (2014): Mindestbemessungsgrundlage für Rentenbeiträge. www.portal-sozialpolitik.de/rente/mindestbemessungsgrundlage (abgerufen am 24.3.2014).
- Thiede, Reinhold (2009): Wie sicher ist der Lebensstandard im Alter? Alterssicherung im Wandel. www.volkssolidaritaet.de/cms/vs_media/Downloads/Bundesverband/PDF_Dateien/2009/090609Thiede.pdf (abgerufen 28.4.2014).
- Wehlau, Diana (2009): Lobbyismus und Rentenreform: Der Einfluss der Finanzdienstleistungsbranche auf die Teil-Privatisierung der Alterssicherung. Heidelberg, VSA.