

Der Ausstieg aus der Sozialversicherung – Das Beispiel Rentenversicherung

Gerhard Bäcker

Der mit den Schlagworten „Privatisierung“, „Eigenverantwortung“ und „Beitragsentlastung“ umschriebene Umbau des Sozialstaates macht vor der Rentenversicherung nicht Halt. Die Rentenversicherung als der mit Abstand bedeutendste Sektor in der sozialen Sicherung, die durch die Verknüpfung von Beitragszahlungen und Rentenleistungen nahezu die gesamte Bevölkerung umfasst, wandelt ihr Gesicht. Unter dem Diktat der Beitragssatzstabilität wird es in den nächsten Jahren zu einem deutlichen Abfall des Rentenniveaus kommen. Die private Vorsorge wird die entstehenden Lücken nicht ausgleichen können. Im Ergebnis werden sich die Einkommens- und Lebenslagen im Alter sozial selektiv ausdifferenzieren; ein Teil der Rentner droht unter die Armutsgrenze zu geraten. Bleibt es bei dieser Orientierung wird auch der Übergang zu einer Grundrente das Problem nicht lösen.

1

Rentenversicherung im Umbruch

Dass der politische Druck auf die Sozialpolitik in den letzten Jahren massiv geworden ist und Maßnahmen eines grundlegenden Ab- und Umbaus des Sozialstaates die politische Tagesordnung bestimmen, ist spätestens seit der Agenda 2010 auch in das Bewusstsein der breiten Öffentlichkeit geraten. Wenngleich in der aktuellen Debatte die Bereiche „Arbeitsmarktpolitik/Absicherung bei Arbeitslosigkeit“ und „Krankenversicherung/Gesundheitssystem“ im Mittelpunkt der öffentlichen Auseinandersetzungen stehen, darf nicht übersehen werden, dass auch in der Renten- und Alterssicherungspolitik – beginnend mit der Rentenreform von 2001 (Riester-Reform) – ein Richtungswechsel eingeleitet worden ist, der den Charakter des deutschen Sozialstaatsmodells nachhaltig ändern wird, denn auch hier geht es nicht allein um einzelne Änderungen und Verschlechterungen im System der gesetzlichen Rentenversicherung, sondern um den Ab- und Umbau des Systems.

Die Renten- und Alterssicherungspolitik begründet sich primär aus der ökonomisch bestimmten Kritik am Sozialstaat (ausführlich: Bäcker 2003, S. 301): Die steigenden Sozialversicherungsbeiträge – so die These – erhöhen die Lohnnebenkosten und gefährden damit sowohl die internationale Wettbewerbsfähigkeit als auch die Bereitstellung von Arbeitsplätzen. Zugleich überfordere das zu weit gespannte System der sozialen Sicherung die finanziellen und

administrativen Kräfte des Staates und lähme die Innovationskraft gerade der Leistungsträger der Gesellschaft. Des Weiteren mache der demographische Umbruch das auf dem Umlageverfahren beruhende System der Rentenversicherung unfinanzierbar. Die nachrückenden Jahrgänge würden mit immer höheren Beitragszahlungen belastet, könnten aber selbst nicht sicher sein, im Alter eine ausreichende Rente zu erhalten (Bäcker 2004, S. 14 ff.). Die Sozialpolitik sieht sich aber nicht allein mit dieser ökonomisch begründeten Kritik konfrontiert. Es geht auch um die kontroverse Bewertung ihrer gesellschaftlichen Wirkung vor dem Hintergrund des sozialen Wandels. Die These ist, dass die kollektiv-solidarischen Regelungen angesichts des Wohlstands-, Einkommens- und Vermögenszuwachses in breiten sozialen Schichten und der wachsenden Fähigkeit und Bereitschaft von Bürgern zur Eigenvorsorge in einen Widerspruch zu den Interessen einer selbstbewussten und eigenverantwortlich handelnden Bevölkerung geraten, und dass von daher die Akzeptanz dieses Systems erodiere und den Beitragsabzügen steigender Widerstand entgegengesetzt werde.

Aus diesen Argumentationslinien heraus lässt sich die Grundrichtung der neuen Alterssicherungspolitik ableiten. Im Mittelpunkt der Maßnahmen steht die Position, den Beitragssatz zur Rentenversicherung bis auf mittlere und längere Sicht weitgehend stabil zu halten – und dies trotz der Wirtschafts- und Arbeitsmarktkrise und des anstehenden demographischen Umbruchs.¹ Erreicht werden soll dies in erster Linie durch eine deutliche Absenkung des Rentenniveaus. Das ist der Kern der viel-

fältigen, selbst für die Experten nicht mehr überschaubaren Änderungen bei der Rentenberechnung und -anpassung: Entscheidend sind nicht die einzelnen Maßnahmen, ihre Begründungen und Benennungen (Demografiefaktor, modifizierte Bruttoanpassung, Berücksichtigung der Riester-Förderung, Anpassungsaussetzung, Zahlung des vollen Pflegeversicherungsbeitrages durch die Rentner, Nachhaltigkeitsfaktor) sondern das Ergebnis. Es geht um die Begrenzung der Anpassungssätze mit der Folge einer in der Tat „nachhaltigen“ Absenkung des Rentenniveaus. Das von der Bundesregierung gesetzte Mindestsicherungsziel sieht Werte von 46 % (2020) und 43 % (2030) – Netto-Renten jeweils vor Steuern – vor. Derzeit liegt der Wert bei etwa 53 %. Zu diesem Absinken kommt es, weil der Beitragssatzstabilität absolute Priorität eingeräumt wird – ob das nun mit „Nachhaltigkeit“ oder „Generationengerechtigkeit“ begründet wird. Die (schrittweise) Besteuerung der Renten nach dem Alterseinkünftegesetz wird darüber hinaus zu einem weiteren Absinken des Nettoniveaus führen, da die verfügbaren Nettoeinkommen durch die steuerliche

¹ Nicht zu vergessen ist das Ziel, die Bundeszuschüsse zu begrenzen, die derzeit 32 % der Renteneinnahmen und 30 % des Bundeshaushaltes ausmachen.

Gerhard Bäcker, Prof. Dr., Universität Duisburg-Essen, Arbeitsschwerpunkte: Sozialpolitik, Arbeitsmarkt, Alterssicherung.
e-mail: baecker@uni-duisburg.de

Absetzbarkeit der Rentenversicherungsbeiträge steigen, während die Netto-Renten durch die steigende Steuerbelastung relativ geringer ausfallen.

Zugleich sollen durch den Aufbau einer privaten, kapitalfundierten Altersvorsorge Ansprüche auf zusätzliche Alterseinkommen entstehen, um die Einbußen bei der Rente auszugleichen. Die private Vorsorge bleibt dabei freiwillig, sie wird aber durch Steuerentlastungen und direkte Zulagen gefördert. Insgesamt kommt es also zu einer Gewichtsverschiebung zwischen Rentenversicherung und privater Vorsorge: Die private Vorsorge soll die gesetzlichen Renten nicht mehr ergänzen – wie es der bisherigen sozialpolitischen Philosophie entsprach –, sondern diese teilweise ersetzen. Das mit der Rentenreform von 1957 durchgesetzte Ziel, durch die gesetzliche Rente ein ausreichendes, lebensstandardsicheres Einkommensniveau im Alter zu erreichen, ist mit dieser „einnahmeorientierten Ausgabenpolitik“ aufgegeben worden.

2

Privatisierung der Alterssicherung und Gefahr von Altersarmut

Die Frage ist, welche Folgen die Entscheidung hat, das Rentenniveau derart deutlich abzusenken. Mit der Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors steigt die Anzahl der Jahre, die durchschnittlich verdienende ArbeitnehmerInnen einzahlen müssen, um Altersarmut (im Sinne des Unterschreitens des Bedarfsniveaus der Sozialhilfe/Grundversicherung) zu vermeiden, nach Berechnungen des Verbands deutscher Rentenversicherungsträger (VDR) (2004) auf 28 Jahre in 2015 und 31 Jahre in 2030 an. Gemessen an heutigen Maßstäben liegt diese Zahl sehr nahe an den durchschnittlichen Versicherungszeiträumen von ArbeitnehmerInnen. Wenn aber die Rente trotz langjähriger Beitragspflicht das Niveau der von Vorleistungen unabhängigen Sozialhilfe nicht übersteigt, werden Legitimation und Akzeptanz des Systems gefährdet. Da nach der Nachhaltigkeits-Rentenformel das Rentenniveau je nach der Entwicklung von Beitragszahlern und Rentenempfängern variiert, haben die Versicherten zudem keine Anhaltspunkte mehr, welche Leistungen sie von der gesetzlichen Rentenversicherung erwarten können.

Die Folgen der Niveauabsenkung sollen durch die Förderung der privaten Vorsorge in der zweiten (betriebliche Altersvorsorge) und dritten Säule (individuelle Vermögensbildung oder Lebensversicherung) ausgeglichen werden. Die Frage, ob dies gelingt, muss aber negativ beantwortet werden. Charakteristikum einer nicht obligatorischen privaten Altersvorsorge ist gerade, dass sie im Unterschied zur gesetzlichen Rente nicht flächendeckend ausgestaltet ist. Es ist zu erwarten, dass nur ein kleinerer Teil der ArbeitnehmerInnen bereit und in der Lage ist, die erforderlichen Eigenbeiträge für diesen Zweck einzusetzen, sei es weil gerade im jüngeren Alter die freiwillige Vorsorgebereitschaft eher gering ausgeprägt ist oder weil bei BezieherInnen niedriger Einkommen der finanzielle Spielraum fehlt.

Negativ wirkt sich vor allem aus, dass die private Vorsorge im Unterschied zur Rentenversicherung nicht sozial ausgleichend gestaltet ist, sondern in mehrfacher Hinsicht selektiv wirkt: Private Lebensversicherungen wie auch die unterschiedlichen Vermögensanlageformen sind nach dem individuellen Risikokalkül aufgebaut und streng an die von der Arbeitsmarkt- und Entgeltposition abhängige Finanzierungsfähigkeit gebunden; Elemente des Solidarausgleichs, die für die gesetzliche Rentenversicherung typisch sind, kennen sie systembedingt nicht. So werden in der Rentenversicherung Zeiten der Arbeitslosigkeit, der Krankheit, der Kindererziehung, der Pflege und der Ausbildung angerechnet, ohne dass die Betroffenen in diesen Phasen eigene Beiträge entrichten müssen. Ein solcher Solidarausgleich ist bei der privaten Vorsorge nicht möglich, entlastend wirkt nur die staatliche Förderung. Unter Umständen muss der Vertrag beitragsfrei gestellt werden, was zu entsprechend geringen Ansprüchen führt. Diejenigen, die auf dem Arbeitsmarkt erfolgreich sind, ein hohes Einkommen realisieren und aufgrund ihrer Qualifikation, ihrer günstigen Arbeitsbedingungen, ihrer guten gesundheitlichen Konstitution lange, auch über das 60. Lebensjahr hinaus arbeiten können, werden begünstigt. Niedrige Alterseinkommen erhalten demgegenüber jene, die auf dem Arbeitsmarkt zu den Benachteiligten zählen und gerade deswegen häufig gezwungen sind, ihre Berufstätigkeit frühzeitig zu beenden. Die Einkommensdifferenzen im Alter werden durch diesen Wirkungszusammenhang vergrößert. Die private Vorsorge wirkt hierbei nicht aus-

gleichend, sondern verstärkt vielmehr den Differenzierungsprozess (Schmähl 2003, S. 349 ff.).

Auch hinsichtlich Leistungsumfang und Leistungsdynamik sind private Renten nicht mit Ansprüchen aus der Rentenversicherung zu vergleichen. Zwar kann erwartet werden, dass die Kapitalverzinsung im Laufe der Jahre über der Inflationsrate liegt und auch die Zuwachsraten der ArbeitnehmerEinkommen erreicht. Allerdings können Schwankungen von Kapitalwert und Verzinsung dazu führen, dass zum Verrentungs- und Auszahlungszeitpunkt die Lage auf den Aktien- und Kapitalmärkten ungünstig ist und die privaten Zusatzrenten eine nur bescheidene Höhe aufweisen.

Die Probleme mindern sich zwar, wenn statt der individuellen Vorsorgeverträge der Weg der betrieblichen Altersvorsorge gewählt wird. Aber solange die betriebliche Altersvorsorge freiwillig geregelt bleibt, wird ein Großteil der Beschäftigten keine Absicherung erhalten – und zwar insbesondere jene ArbeitnehmerInnen in prekären Arbeitsverhältnissen und mit diskontinuierlichen Erwerbsverläufen sowie Beschäftigte in Kleinbetrieben, in Betrieben des Dienstleistungssektors sowie in tariflich nicht erfassten Bereichen. Eine Lösung dieses Problems lässt sich nur durch ein Obligatorium erreichen. Wird die betriebliche Altersvorsorge für alle Beschäftigten als Zusatzversicherung verpflichtend gemacht, dann lassen sich auch Elemente des sozialen Ausgleichs regeln. Soll darüber hinaus – entsprechend den Mobilitätsanforderungen auf dem Arbeitsmarkt – eine uneingeschränkte Übertragbarkeit der Ansprüche gewährleistet werden, dann nähert sich eine solche betriebliche Altersvorsorge (bei allen Unterschieden hinsichtlich des Finanzierungsverfahrens sowie der Rentenberechnung und -dynamik) allerdings wieder der Rentenversicherung an. Was soll dann der Umweg? Vielleicht deutet er an, dass die häufig als „paternalistisch“ oder „etatistisch“ beschriebene Rentenversicherung durchaus modern ist.

3

Finanzierungsprobleme und ihre Ursachen

Die aktuellen Finanzierungsprobleme der Rentenversicherung, die sich seit der Jahrtausendwende zugespitzt haben, haben in

der öffentlichen Debatte den Eindruck erweckt und verstärkt, dass die Rentenversicherung – nur kurz nach Beginn der ersten Umsetzungsschritte der Riester-Reform – nicht überlebensfähig sei. Falsch ist dabei jedoch schon die immer wieder verbreitete These, dass der demographische Umbruch für die gegenläufige Entwicklung von Ausgaben und Einnahmen ursächlich sei. Ganz im Gegenteil wird die Rentenversicherung von der demographischen Seite derzeit eher entlastet, da sich noch stark besetzte Jahrgänge im erwerbsfähigen Alter befinden. Der Umschwung wird erst gegen 2010 einsetzen, dann werden die stark besetzten Jahrgänge im Rentenbezugsalter stehen. Die gegenwärtigen Probleme sind im Wesentlichen Folge der Arbeitsmarktkrise. Die hohen Arbeitslosenzahlen führen auf der Einnahmenseite zu Aufkommenslücken; noch schwerwiegender wirkt sich der Rückgang der Beschäftigtenzahlen aus, die den Zuwachs der registrierten Arbeitslosigkeit deutlich übertreffen, da es hierfür keinerlei Ausgleich gibt. Beitragseinnahmen gehen auch verloren durch die Ausdehnung der Mini- und Midi-Jobs, durch die faktische Abschaffung der Arbeitslosenhilfe und durch die mit der Riester-Rente eingeführte Möglichkeit, Entgeltansprüche steuer- und sozialversicherungsfrei für eine betriebliche Altersversorgung verwenden zu können.

So falsch es ist, die aktuellen Finanzierungsprobleme mit der demographischen Entwicklung erklären zu wollen, so falsch wäre es auch, vor den mittelfristig und längerfristig zu erwartenden Herausforderungen im Gefolge des Altersumbruchs in der Gesellschaft die Augen zu verschließen. Allerdings besteht kein Anlass, die Probleme zu dramatisieren und mit deren „Unlösbarkeit“ einen Totalabbau der sozialen Sicherung zu begründen. Die demographischen Verschiebungen müssen im gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang gesehen und interpretiert werden. Durch die Begrenzung der Debatte nur auf demographische Quoten wird verdrängt, dass die Finanzierungsfähigkeit der Alterssicherung entscheidend von der Entwicklung des Arbeitsmarktes (Ausschöpfen des Beschäftigungspotenzials und Abbau der Arbeitslosigkeit) und der Wachstumsraten von Produktivität und Arbeitnehmerinkommen abhängt. Gleichwohl sollte bewusst bleiben, dass so oder so von der nachrückenden Generation stärkere Belastungen zu tragen sind, weil der Teil der Bevöl-

kerung wächst, der sein Einkommen nicht mehr durch Erwerbstätigkeit, sondern durch Übertragungen von den Aktiven erhält. Entscheidend ist dabei jedoch, dass sich das Anwachsen der Belastungen stets auf relative Größen bezieht. Denn auch wenn die Beitragssätze erhöht werden, so muss dies nicht mit einer absoluten Verschlechterung im Einkommens- und Lebensstandardniveau einhergehen. Bei langfristig steigenden Einkommen, können die Aktiven steigende Beitragssätze durchaus verkraften (Prognos 2003).

Auch die unterschiedlichen Formen privater, kapitalgedeckter Altersvorsorge können das Problem des demografischen Umbruchs nicht aus der Welt schaffen. Eine Gesellschaft und Volkswirtschaft insgesamt kann spätere Ausgaben nicht durch Sparen vorfinanzieren und damit die Belastungen zeitlich verschieben. Die Erträge aus den akkumulierten Vermögen (wie Zinsen und Dividenden), die den Sparern zufließen, müssen von den ökonomisch Aktiven erwirtschaftet werden und sind Teile des laufenden Volkseinkommens. Die Steigerung der Lebenserwartung zwingt bei kapitalfundierten Systemen zu höheren Sparleistungen/Prämien, um zu einem Ausgleich der längeren Bezugszeiten zu kommen. Zugleich führt der aus der niedrigen Geburtenrate folgende Rückgang der nachwachsenden Geburtsjahrgänge zu einer negativen „Age-wave“ auf den Aktien- und Kapitalmärkten. Denn wenn die Älteren entsparen, d.h. ihre Wertpapiere veräußern und in Konsum umwandeln wollen, die nachfolgende Zahl der jüngeren Sparer und Käufer von Wertpapieren aber demographisch bedingt sinkt, kommt es zu Anpassungsreaktionen auf den Märkten (Scholz 2000). Entweder sparen die Jüngeren zusätzlich, was zu einer Einschränkung ihres Konsums führt (analog zu Beitragserhöhungen), oder der Realwert der zum Verkauf angebotenen Wertpapiere sinkt infolge des Angebotsüberhangs (dies entspricht einer Absenkung des Rentenniveaus).

4

Lösung der Akzeptanzproblematik durch Privatisierung und Eigenverantwortung?

Auch in einem privaten Vorsorgesystem ist also die soziale Absicherung nicht kosten-

los zu haben. Ein gleiches Sicherungs- und Versorgungsniveau vorausgesetzt, müssen auch bei privaten Sicherungsformen Bestandteile aus dem verfügbaren Einkommen für soziale Ausgaben bzw. soziale Vorsorge abgezweigt werden. So sollen nach dem Konzept der Riester-Rente die ArbeitnehmerInnen bis zu 4% ihres Bruttoentgelts für die private Vorsorge abzweigen. Um die Belastung zu berechnen, müssen also Arbeitnehmerbeiträge zur Rentenversicherung und diese privaten Beiträge addiert werden. Bei der betrieblichen Altersvorsorge wäre zusätzlich zu berücksichtigen, welche Lohnverzichte für die Leistungsansprüche erforderlich waren. Letztlich ist in der Diskussion über das Für und Wider von privater Vorsorge und öffentlicher sozialer Sicherung also mehr die Sichtweise und nicht der ökonomische Zusammenhang entscheidend. Aus gesamtwirtschaftlicher und -gesellschaftlicher Perspektive macht es keinen Sinn, steigende Ausgaben für die Alterssicherung, wenn sie öffentlich, d.h. über Beiträge und/oder Steuern finanziert werden, als Zwangsabgaben und als Ausdruck einer nicht mehr akzeptablen Belastungsexpansion zu erklären, die selben Ausgabenzuwächse demgegenüber, wenn sie privat, d.h. über Versicherungsprämien finanziert werden, für hinnehmbar zu halten.

Zweifelsohne ist nicht zu verkennen, dass von weiten Teilen der Bevölkerung Pflichtbeiträge zur Sozialversicherung und erst recht allgemeine Steuerabzüge anders bewertet werden als private Ausgaben für die soziale Sicherheit. Während Beiträge und Steuern unmittelbar dem Einfluss des Staates unterliegen, erscheinen private Ausgaben als freiwillige Entscheidungen, die den Einzelnen Wahlmöglichkeiten gemäß individueller Präferenzen eröffnen.² Ob und in welchem Maße diese Einschätzung geteilt wird, hängt ganz generell ab von der politisch-kulturellen, historisch entwickelten Einstellung der Bevölkerung gegenüber dem Staat und Sozialstaat. Dass Personen mit hohem Einkommen und „günstigen“ individuellen Risiken, die durch die Finanzierung und die Leistungsprinzipien der

² Empirische Analysen (Eurobarometer 2002) belegen jedoch, dass eine breite Mehrheit der Bevölkerung die Beibehaltung des Rentenniveaus unterstützt, auch wenn dies höhere Beiträge oder Steuern erfordert (Kohl 2002, S. 490).

Sozialversicherung eher belastet werden und sich günstiger privat absichern könnten, einen höheren Abgabenwiderstand haben, liegt auf der Hand. Bei der privaten Absicherung bleibt auch zu berücksichtigen, dass sie außerhalb der unmittelbaren Verantwortung von Staat und Politik steht. Ein Übergang zur privaten Vorsorge entlastet die Politik. So sind Beitragssatzerhöhungen in der Sozialversicherung immer ein Politikum und müssen legitimiert werden, während die Anhebung von Prämien bei Privatversicherungen außerhalb der öffentlichen Diskussion steht und von der Politik nicht verantwortet werden muss.

5

Grundsicherung im Alter als Reformperspektive?

Wenn man der These zustimmt, dass Beitragssatzsteigerungen in der Gesetzlichen Rentenversicherung in der Zukunft nicht möglich sind und/oder nicht akzeptiert werden, entsprechend das Rentenniveau kontinuierlich sinken, und ein wachsender Teil der Älteren dann auf die bedürftigkeitsgeprüfte Altersgrundsicherung angewiesen sein wird (was allerdings nicht allein von der individuellen Rente, sondern vom Haushaltseinkommen im Alter, vom Vermögen sowie von der Niveauentwicklung der Grundsicherung abhängt), findet ein schleichender Prozess hin zu einer Ablösung der lohn- und beitragsbezogenen Rentenversicherung durch eine steuerfinanzierte, bedarfsbezogene Grundsicherung statt. Die Trends hin zur Privatisierung einerseits und zur Grundsicherung andererseits fallen damit zusammen.

Vor diesem Hintergrund kann es nicht verwundern, dass Rentenmodelle (wieder) in die Diskussion gebracht werden, die auf einer beitrags- oder steuerfinanzierten Grundrente aufbauen und durch äquivalenzbezogene Zusatzsysteme ergänzt werden. Die interpersonelle Umverteilung wäre dann allein auf die Grundrente begrenzt, während die Zusatzsysteme in der zweiten und dritten Säule die Lebensstandardsicherung zum Ziel haben. Wenn als Kernelement einer Grundsicherung Rentenzahlungen verstanden werden, die der gesamten älteren Bevölkerung ab Erreichen der Altersgrenze in einer bestimmten Höhe unabhängig von ihrer vormaligen Erwerbs-

und Einkommensposition sowie ihrer Beitragsleistungen zustehen, dann ließe sich über diesen Weg Altersarmut verlässlich vermeiden. Erwerbsunterbrechungen, Nicht-Erwerbstätigkeit, Kindererziehung, Arbeitslosigkeit, Teilzeitarbeit, der Übergang zur Selbständigkeit, würden weder den Anspruch auf Grundsicherung im Alter noch deren Leistungshöhe berühren.

Über das Pro und Kontra eines Übergangs zu einem Grundrentensystem ist in den zurückliegenden Jahren viel gestritten und geschrieben worden. Die langjährige Debatte hat gezeigt, dass die Bedenken gegenüber einem solchem Radikalschnitt überwiegen (u. a.: Bäcker 2001, S. 696 ff.; Schmähl 2004, S. 119 ff.). Insbesondere sind die finanziellen Belastungen zu berücksichtigen: Die Zahlung einer Grundrente wird zu einer höheren Belastung der öffentlichen Haushalte führen, da die Überführung der Systeme kaum lösbare Probleme beinhaltet. So ist es aus politischen und verfassungsrechtlichen Gründen ein zwingendes Gebot, lange Übergangsfristen einzuhalten. In einer bis zu 40 bis 50 Jahre andauernden Umstellungsphase kommt es deshalb zwangsläufig zu einer Doppelbelastung: Zum einen sind die Mittel für die Grundrenten aufzubringen, zum anderen müssen jene Renten aus dem alten System befriedigt und finanziert werden, die über das Grundrentenniveau hinausreichen. Die in diesem Zeitraum Erwerbstätigen erwerben aber selbst keine höheren Ansprüche mehr und bleiben auf die Grundrente verwiesen. Sie müssen für ihre zusätzliche Alterssicherung in der zweiten und dritten Säule ergänzend privat vorsorgen. In einer Zeit, in der auch bei der Grundrente die demographischen Belastungen wirksam werden, weil sich das Verhältnis zwischen der älteren Bevölkerung und den Steuerzahlern verschiebt, fallen also noch Zusatzbelastungen an.

Zum Zweiten spricht vieles dafür, dass angesichts der Finanzierungsprobleme in der Umstellungsphase die Höhe der Grundrente nicht unberührt bleibt und früher oder später Niveauabsenkungen oder aber Einkommens- und Vermögensanrechnungen durchgesetzt werden. Wenn die Grundrenten steuerfinanziert sind, also aus den allgemeinen Haushaltsmitteln aufgebracht werden müssen und ihnen der Eigentumscharakter fehlt, der bei Versicherungsrenten durch die Äquivalenz zwischen Beiträgen und späteren Leistungen hergestellt wird, stehen fiskalpolitisch

motivierten Eingriffen und den Begehrlichkeiten anderer Ressorts nur wenig Hindernisse entgegen. Jahr für Jahr müssten in harter politischer Auseinandersetzung und in Konkurrenz zu der Fülle anderer wichtiger Staatsaufgaben die für die Grundrente erforderlichen Steuereinnahmen erstritten werden; ob dabei noch eine lohnbezogene Anpassungsdynamik gewährleistet ist, bleibt zumindest zweifelhaft. Zu übersehen ist auch nicht, dass der Abgabenwiderstand bei Steuern deutlich höher ist als bei Sozialversicherungsbeiträgen, die aufgrund des sichtbaren Entsprechungsverhältnisses von Zahlungen und späteren Leistungen weit eher akzeptiert werden. Es bleibt also mehr als fragwürdig, ob es im politischen Prozess gelingt, ein Grundrentenniveau (ohne Bedürftigkeitsprüfung) sicher zu stellen, das dauerhaft oberhalb des Armutsniveaus liegt. Gelingt dies nicht, sind jene Älteren die Benachteiligten, die keine ausreichenden Ansprüche in der zweiten und dritten Säule aufbauen können.

6

Ein Ausblick

Wenn die Konstanz des Beitragssatzes in der Rentenversicherung nicht zum Tabu erhoben wird, lassen sich durchaus Wege zur Lösung der demographischen Herausforderungen finden, die nicht zwingend mit einem drastischen Absinken des Rentenniveaus verbunden sind oder – mit ungewissem Ausgang – auf eine Umstellung des Systems auf Grundrente und private Zusatzrente hinauslaufen. Zu den Reformperspektiven zählen alle Schritte, die den Weg von der bisherigen Arbeitnehmersicherung zur Bürgerversicherung gehen sowie Maßnahmen zur Verlängerung der Lebensarbeitszeit. Voraussetzung dafür ist allerdings, dass die Debatte über die Alterssicherung offener und ehrlicher geführt wird. Zur Offenheit und Ehrlichkeit gehört dabei insbesondere die Erkenntnis, dass eine private Altersvorsorge ebenfalls mit Belastungen verbunden ist (um den Preis sozial selektiver Effekte), und dass die demographischen Belastungen keinen Bogen um die private Sicherung machen. Diese Aussage wird von den in der Alterssicherungsdebatte tonangebenden Lehrstühlen und Forschungsinstituten, die von den Banken und den Privatversicherungen fi-

nanziell unterstützt werden, gerne unterschlagen. Hier dominieren Horrormeldungen über den bevorstehenden Untergang der Rentenversicherung. Dadurch wird das Vertrauen der Bevölkerung in den Sozialstaat allgemein und die Rentenversiche-

rung im Besonderen zerstört. Zu einer tiefen Verunsicherung hat aber auch die Politik beigetragen: Maßnahmen mit dem Titel „Reformen“, die zu einseitigen Belastungen führen, nur die Perspektive von Vermarktung und Privatisierung im Auge haben,

ihre Ziele nicht erfüllen und nach kurzer Zeit nachgebessert werden müssen, erweisen sich – gewollt oder ungewollt – als die wahren Ursachen der Akzeptanzkrise des Sozialstaats.

LITERATUR

Bäcker, G. (2004): Die Frage nach der Generationengerechtigkeit: Zur Zukunftsfähigkeit der gesetzlichen Rentenversicherung, in: VDR (Hrsg.), Generationengerechtigkeit, Frankfurt, S. 12–31

Bäcker, G. (2003): Weniger Sozialstaat = mehr Beschäftigung? Anmerkungen zur aktuellen Debatte, in: WSI-Mitteilungen 5, S. 300–305

Bäcker, G. (2001): Zum Verhältnis von Sozialversicherung und Grundversicherung: Bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter, in: Becker, I./Ott, N./Rolf, G. (Hrsg.), Soziale Sicherung in einer dynamischen Gesellschaft, Frankfurt, S. 696–718

Kohl, J. (2002): Einstellungen der Bürger zur sozialen Sicherung, insbesondere zur Alterssicherung, in: Deutsche Rentenversicherung 9-10/2002, S. 477–493

Prognos (2003): Auswirkungen veränderter Rahmenbedingungen auf die Finanzen der Gesetzlichen Rentenversicherung, Basel

Schmähl, W. (2004): Übergang zu einem Grundrentensystem: Vom radikalen Systemwechsel zur schleichenden Systemtransformation, in: Opielka, M. (Hrsg.), Grundrente in Deutschland – Sozialpolitische Analysen, Wiesbaden, S. 199–246

Schmähl, W. (2003): Wem nutzt die Rentenreform? Offene und versteckte Verteilungseffekte des Umstiegs zu mehr privater Altersvorsorge, in: Die Angestelltenversicherung 7, S. 349–363

Scholz, W. (2000): Alterssicherung und Kapitaldeckung, in: Deutsche Rentenversicherung 9, S. 578–596

VDR (2004): Stellungnahme des VDR bei der öffentlichen Anhörung zum RV-Nachhaltigkeitsgesetz, Bundestags-Ausschuss für Gesundheit und Soziale Sicherung, Drucksache 0453 A vom 27.01.