

Altersvorsorge in Deutschland: Einige Anmerkungen zu Rentenreformen und Gerechtigkeitsaspekten

Uwe Fachinger

Vortrag auf dem Forum II
"Die Rente ist sicher!?"

Tagung der Heinrich-Böll-Stiftung Hessen e. V.
"Eure Armut kotzt uns an!
Perspektiven für einen Sozialstaat der Zukunft"

Abschlußveranstaltung der Reihe „Was heißt Gerechtigkeit heute?“

8. Juli 2006, Frankfurt

Gliederung

- Grundlegende Gerechtigkeitskonzepte der Alterssicherungspolitik
- Dimensionen der Verteilungsanalyse und einige Hinweise zur Interpretation
- Überblick über Zielvorstellungen in der Alterssicherung
- Ziele der Alterssicherungspolitik
- Perspektiven der Altersvorsorge

Grundlegende Gerechtigkeitskonzepte der Alterssicherungspolitik

➤ Leistungsgerechtigkeit

- Bezugsstandard ist die Leistung.

Der Bezugsstandard ist eng an die Entlohnung des Faktors Arbeit geknüpft und impliziert gleiches Einkommen bei gleicher Leistung, unterschiedliches Einkommen bei unterschiedlicher Leistung;
Problem: Was ist „Leistung“?

➤ Bedarfsgerechtigkeit

- Bezugsstandard ist der Bedarf.

Bedarfe ergeben sich unabhängig von Einkommen

Gleiches Einkommen bei gleichen Bedarfen – unterschiedliche Bedarfe generieren unterschiedliche Einkommen;

in der BRD wird dieses in Form der Gewährleistung minimaler Bedarfsgerechtigkeit durch die Sicherung des sozio-kulturellen Existenzminimums umgesetzt;

Problem: Was ist „Bedarf“?

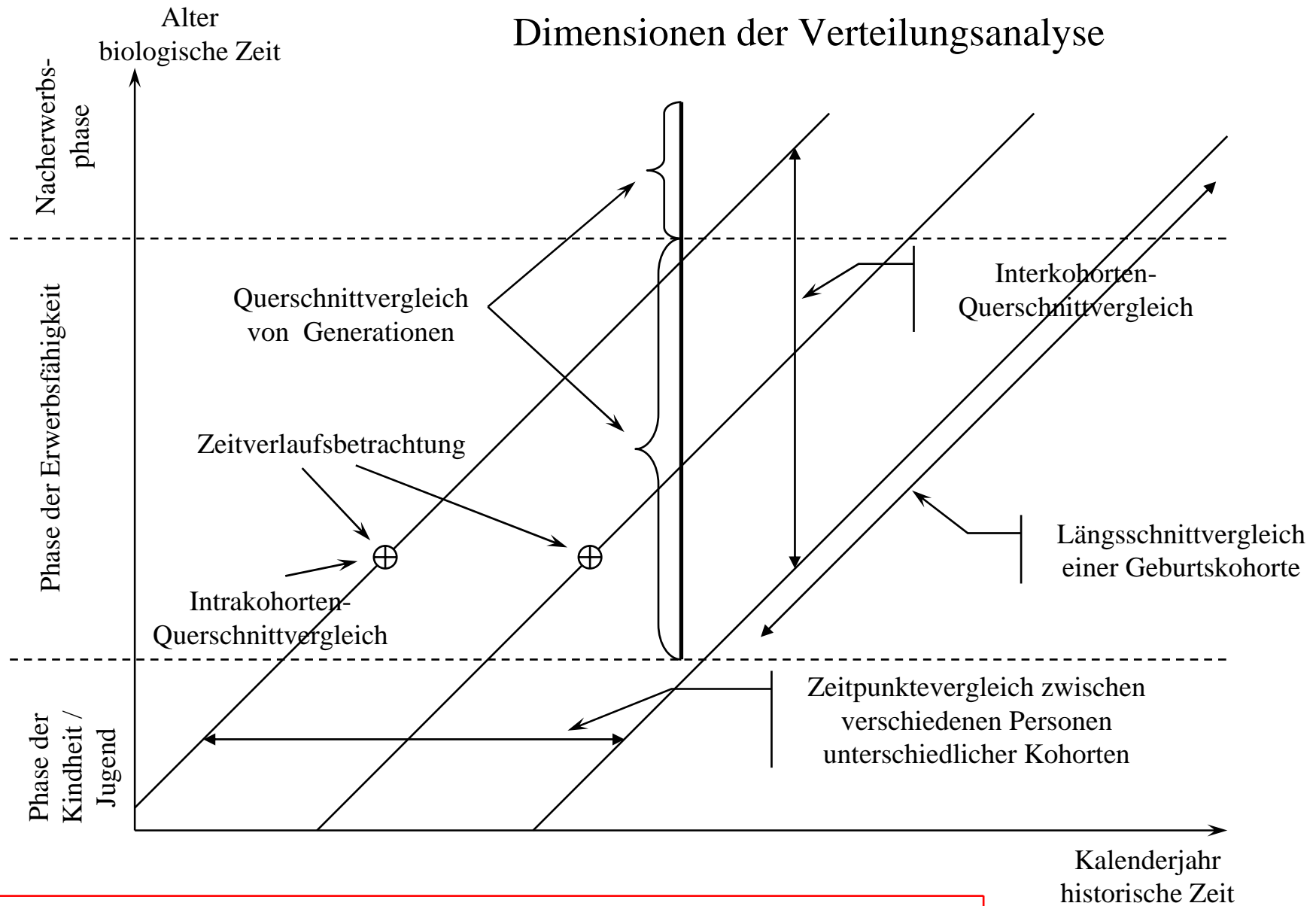
Generationengerechtigkeit

Im Prinzip kann dieses Gerechtigkeitskonzept als eine Abart der Leistungsgerechtigkeit betrachtet werden.

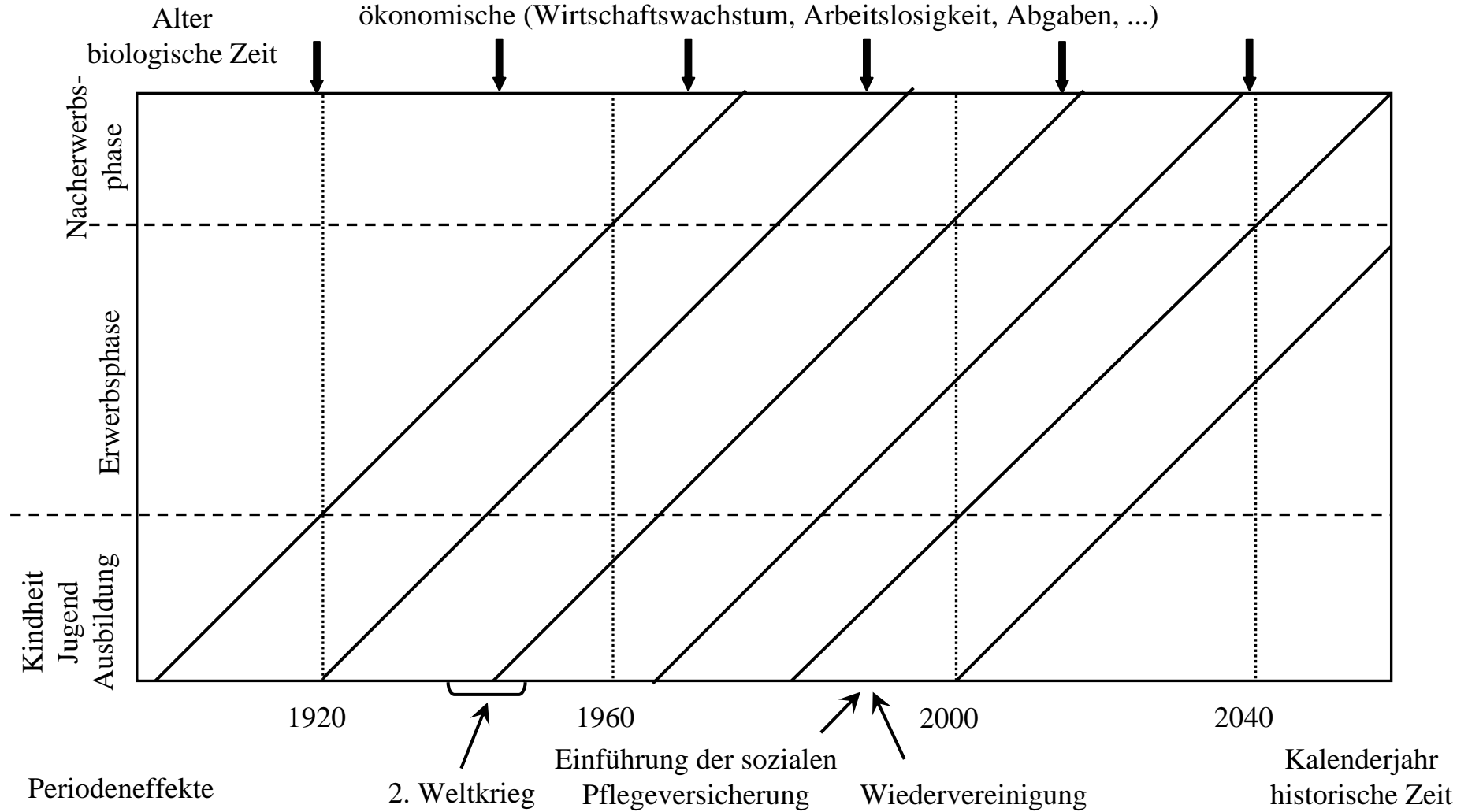
Beispiel für eine Definition von Generationengerechtigkeit : „... wenn künftige Generationen bei gleicher Abgabenlast dieselben Leistungen [...] erhalten könnten wie die heute lebenden Generationen ...“;

Raffelhüschen (2003).

Dimensionen der Verteilungsanalyse



Rahmenbedingungen z. B. institutionelle und gesetzliche (materielle Situation im Alter, Pflegebedürftigkeit, Krankheit, Rehabilitation, ...)
 demographische (Migration, ...)
 ökonomische (Wirtschaftswachstum, Arbeitslosigkeit, Abgaben, ...)



Einige Hinweise zur Interpretation

➤ Humankapital

Die Ausstattung mit Humankapital unterscheidet sich zwischen den Generationen.

➤ Sachkapital

Die Ausstattung mit Sachkapital hat sich über die historische Zeit erheblich verbessert.

Zwei Beispiele:

1. Die Leistung zur Erreichung eines Entgeltpunktes oder

Entgeltpunkt ist nicht gleich Entgeltpunkt:

- im Jahr 1960 betrug das durchschnittliche Arbeitsvolumen je Erwerbstätiger 2.160 Stunden;
- im Jahr 1998 betrug es 1.583 Stunden;

das zur Erlangung eines Entgeltpunktes in der GRV erforderliche Arbeitsvolumen hat sich um mehr als ein Viertel (27 vH) vermindert.

Einige Hinweise zur Interpretation

2. Ziele bzw. Aufgaben der Gesetzlichen Rentenversicherung

- Reduzierung der individuellen materiellen Belastung bei Eintritt sozialer Risiken:
 - › Altersvorsorge,
 - › Invaliditätsabsicherung,
 - › Hinterbliebenenabsicherung,
 - › Rehabilitationsmaßnahmen,
 - › Vorsorge gegen Arbeitslosigkeit.
- Reduzierung der Staatsbelastung bzw. Übertragung von Aufgaben des Allgemeinwohls:
 - › Verlagerung von spezifischen Umverteilungsaufgaben von Gebietskörperschaften auf die Sozialversicherungsträger (familienorientierte Sozialausgaben),
 - › Entlastung des Arbeitsmarktes durch Maßnahmen der Frühverrentung (speziell in Ostdeutschland) ,
 - › Finanzausgleich zwischen West- und Ostdeutschland,
 - › Übernahme von Ansprüchen aus Alterssicherungssystemen der ehemaligen DDR.

- Für die Rentnergeneration besteht grundsätzlich eine starke Abhängigkeit vom wirtschaftlichen Erfolg der aktiven Generation – unabhängig von der Form der Altersvorsorge. Sie verfügt überwiegend über den Produktionsfaktor Kapital – entscheidet aber nicht über den konkreten Einsatz.
- Die Rentnergeneration hat für ihre materielle Absicherung zwar die wirtschaftliche Basis geschaffen (Sach- und Humankapital), ist aber selber nicht mehr in der Lage, die wirtschaftliche Entwicklung maßgeblich aktiv zu beeinflussen.
- Dennoch wird den „wirtschaftlich inaktiven Generationen“ die relative Erfolglosigkeit der wirtschaftlich aktiven Generation im Hinblick auf ein ausreichendes Wirtschaftswachstum durch die in der letzten Zeit getroffenen sozial- und fiskalpolitischen Maßnahmen mit angelastet.

Zielvorstellungen in der Alterssicherung

- Eines der zentralen Ziele war seit 1957 die Stetigkeit und Sicherheit des Einkommens, sowohl bezogen auf den Übergang von der Erwerbs- in die Nacherwerbsphase als auch während der Nacherwerbsphase.
 - Seit 1957 dominierte für die GRV die Lohnersatzfunktion der Rente, die später immer mehr als ein Konzept der lohnbezogenen „Lebensstandardsicherung“ interpretiert wurde.

Die Alterssicherungskommission unternahm Ende 1983 den Versuch einer Konkretisierung und Operationalisierung des Zieles eines „altersgemäßen Lebensstandards“: „... alle Alterssicherungssysteme [sollten] darauf zielen, dem Gesicherten nach einem erfüllten Arbeitsleben einen Lebensstandard zu ermöglichen, der hinter demjenigen Lebensstandard nicht unangemessen zurückbleibt, der ihm sein aktives Einkommen gegen Endes seines Arbeitslebens – und zwar nicht nur vorübergehend – ermöglichte.“
- 1989 erfolgte im Rentenreformgesetz RRG 1992 eine Neuinterpretation des verteilungspolitischen Zielwertes für die GRV.
 - Maßstab war explizit das Netto-Eckrentenniveau, definiert als Netto-Eckrente (Bruttorente nach Abzug von Sozialbeiträgen) im Vergleich zum durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelt. Eine Rente auf der Basis von 45 Entgeltpunkten (Eckrente) sollte – unabhängig vom Jahr des Rentenbeginns – rund 70% des jeweiligen durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelts erreichen.

Zielvorstellungen in der Alterssicherung

- Im Zusammenhang mit den Rentenreformgesetzen von 2001 und dem Nachfolgegesetz (RV-Nachhaltigkeitsgesetz) von 2004 wurde eine Schwerpunktverlagerung in den normativen Vorstellungen vorgenommen.
 - Es wurde das Beitragssatzziel dominierend:
der GRV-Beitragssatz soll bis 2020 nicht höher als 20 vH, bis 2030 nicht höher als 22 vH sein.
 - Das neu definierte Mindestniveau soll bis 2030 43 vH (2020 46 vH) nicht unterschreiten
 - ein solches Mindestniveau ist völlig unzureichend, um die GRV als lohn- und beitragsbezogenes System, bei dem eine enge Beziehung zwischen Vorleistung und späterer Gegenleistung bestehen soll, zu erfassen.

Gerechtigkeitsaspekte spielten bei den jüngsten Reformen keine Rolle.

Ziele der Alterssicherungspolitik

- Entlastung der öffentlichen Haushalte;
- Reduzierung der relativen und absoluten Belastung der Unternehmen durch Lohnkostensenkung.

Ziele der Alterssicherungspolitik

- Reduzierung der relativen und absoluten Belastung der Unternehmen von Lohn- bzw. Personalkosten;
 - Festschreibung eines Höchstbeitragssatzes für die GRV von 22 vH (11 vH für Unternehmen) für das Jahr 2030;
(die Belastung der privaten Haushalte wird 15 vH betragen)
 - Zulassung von Beitragszusagen in der betrieblichen Altersvorsorge;
 - Möglichkeiten der Frühverrentung.

Ziele der Alterssicherungspolitik

- Entlastung der öffentlichen Haushalte u. a.
 - Einnahmeorientierte Ausgabenpolitik durch Einführung einer Obergrenze für den Beitragssatz;
 - Reduzierung des Leistungsniveaus der gesetzlichen Rentenversicherung;
 - Reform der Hinterbliebenenrenten;
 - Zahlung von Sozialbeiträgen durch die Rentenbezieher;
 - Übergang zur nachgelagerten Besteuerung von GRV-Renten.

Perspektiven der Altersvorsorge

Es findet eine Systemtransformation statt

weg von einer auf Leistung-Gegenleistung nach dem Äquivalenzprinzip aufbauenden,
einkommensbezogenen Altersvorsorge
hin zu einer durch Mindestsicherungselemente charakterisierten Alterssicherung.

Die derzeitige Ausgestaltung der Altersvorsorge in Deutschland führt zu einer deutlich
ungleicheren Einkommensverteilung im Alter



es wird anteilmäßig erheblich mehr ältere Menschen geben,
die über im Vergleich zu heute geringere Einkommen verfügen.

Perspektiven der Altersvorsorge

- Hätte man den Rechtszustand Ende 2000 beibehalten, so wäre ein Anstieg des Beitragsatzes um etwa vier Prozentpunkte über einen Zeitraum von rund dreißig Jahren erforderlich.
- Bei der in den meisten Szenarien unterstellten wirtschaftlichen Entwicklung, die zu moderaten realen Lohnzuwächsen führt, bliebe immer noch ein Zuwachs an Reallohn übrig.

Unter Berücksichtigung der Veränderung der Arbeitnehmerbeiträge zu den sozialen Sicherungssystemen sowie der durchschnittlich auf das Arbeitsentgelt entfallenden Lohnsteuer gemäß den Annahmen der „Nachhaltigkeitskommission“ wäre ein „kompensierender“ Bruttolohnzuwachs von maximal 0,6 vH pro Jahr erforderlich.

- Bei gegebenen wirtschaftlichen Annahmen kann von einer „Überforderung“ der jüngeren Generationen durch die demographische Entwicklung keine Rede sein.

Perspektiven der Altersvorsorge

Änderung von Rahmenbedingungen

Hierzu gehören u. a.

- Die Reduzierung des Leistungskatalogs in den sozialen Sicherungssystemen führt zu einer Erhöhung des Eigenanteils bei Eintritt eines sozialen Tatbestandes und damit zu geringerem Einkommen im Alter.

- Die Zunahme unstetiger Beschäftigungsverhältnisse
 - führt zu kürzeren Versicherungszeiten im jeweiligen Regelsicherungssystem und damit zu geringen Altersrenten aus diesen Systemen;
 - ergibt eine geringere Sparfähigkeit hinsichtlich der Altersvorsorge und der Absicherung anderer Lebensrisiken. Dies hat dann u. a. auch eine geringere private Vorsorge und somit im Alter geringere Einkünfte aus Vermögen zur Folge.

Grundlegende Entscheidungen

- Erforderlich ist eine Formulierung konkreter Ziele des Leistungsniveaus für das Alterssicherungssystem insgesamt und für die einzelnen zentralen Elemente:
 - Gesetzliche Rentenversicherung,
 - Beamtenversorgung sowie
 - Berufständische Versorgung,
 - betriebliche Altersversorgung, getrennt nach der des öffentlichen Dienstes und der Privatwirtschaft, sowie
 - spezifische Formen der privaten Absicherung.
- Das Leistungsniveau sollte deutlich über dem Niveau der steuerfinanzierten, bedüftigkeitsgeprüften Mindestsicherung liegen.
- Es sollte eine enge Beziehung zwischen dem Erwerbseinkommen und der Rentenleistung bestehen.

Grundlegende Entscheidungen

- Obligatorische Erwerbstätigenabsicherung mit Ausnahmeregelungen für Erwerbstätigengruppen, die ein eigenständigen Systemen pflichtversichert sind wie u. a. Beamte, Angehörige der Freien Berufe, Landwirte.
- Aufgabenadäquate Finanzierung.