

Zwölf Empfehlungen für eine generationengerechte Reform und dauerhafte Sicherung des Rentensystems

Positionspapier Rente

Für den Erhalt des Generationenvertrags!

Die Rentenversicherung steht vor großen Veränderungen und Herausforderungen. Die Lebenserwartung der Menschen steigt, während die Geburtenraten zurückgehen. Immer mehr Ältere beziehen immer länger Renten. Das bringt neue Belastungen für die junge Generation mit sich. Gleichzeitig reißen Massenarbeitslosigkeit, steigende Selbstständigenquote und stagnierende bzw. sogar sinkende Lohnquote tiefe Löcher in die Rentenkasse.

Auf der anderen Seite nimmt die Produktivität immer weiter zu, was die Befriedigung der materiellen Bedürfnisse erleichtert. Trotz demographischem Wandel kann sich die Gesellschaft also durchaus eine angemessene Altersversorgung leisten, wenn sie produktiv wirtschaftet. Je produktiver eine Gesellschaft wirtschaftet und je besser die gesamtwirtschaftliche Entwicklung verläuft, desto leichter fällt es, die Altersversorgung zu finanzieren. In den letzten Jahrzehnten sind zwar die prozentualen Beiträge pro Beitragszahler gestiegen, der Anteil der Kosten der Alterssicherung am Sozialprodukt hat sich dagegen kaum verändert.

Ständig neue Debatten und Reformvorschläge verunsichern die Bürgerinnen und Bürger. Die Rentenversicherung ist unkalkulierbar geworden, sowohl was die Leistungen für die Rentnerinnen und Rentner angeht, als auch was die Beiträge für die junge Generation angeht. Wir brauchen eine Reform der Altersversicherung, die über den Tag hinaus Bestand hat, eine Reform, welche das Rentensystem dauerhaft sichert und keine Generation bevorzugt oder benachteiligt.

Die Probleme der Altersversorgung können nur durch mehr Solidarität zwischen und innerhalb der Generationen gelöst werden. Beschwörungen eines Generationenkriegs, eines Kampfes „Alt gegen Jung“, sind völlig fehl am Platze. Derartige Polemik lehnen wir entschieden ab.

Es müssen Wege gefunden werden, wie die Belastungen der Rentenversicherung durch Massenarbeitslosigkeit und demographischen Wandel gerecht zwischen den Generationen verteilt und sozialverträglich geschultert werden können. Die Vorschläge der „Kommission zur nachhaltigen Sicherung der Sozialversicherungssysteme“ unter Vorsitz von Bert Rürup sind nicht mutig genug und führen zum Teil in die falsche Richtung. Erforderlich ist eine Neufassung des Generationenvertrags, um die Altersversorgung auf eine solide Finanzgrundlage zu stellen und die Lasten fair zwischen den Generationen zu verteilen. Dazu muss das Umlageverfahren umfassend reformiert werden. Folgende Empfehlungen sollten dazu den Rahmen bilden.

Empfehlung 1:

Kein weiteres Aufweichen des Umlageverfahrens und der paritätischen Finanzierung

Wir halten fest am im Umlageverfahren organisierten Generationenvertrag und an der paritätischen Finanzierung der Rentenversicherung zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern. Die gesetzliche Rentenversicherung muss auch weiterhin einen ausreichenden Lebensstandard sichern. Jedes weitere Aufweichen dieser Prinzipien lehnen wir ab. Wir brauchen eine Reform des Systems, keinen Systemwechsel.

Als mögliche Alternativen zum Umlageverfahren werden häufig die Kapitaldeckung und die steuerfinanzierte Einheitsrente genannt. Beide Vorschläge bringen jedoch Probleme mit sich, die in unseren Augen nicht tragbar sind.

Gegen das Kapitaldeckungsverfahren sprechen verschiedene Gründe:

- Die junge Generation würde doppelt belastet werden. Denn sie müsste nicht nur die heutigen Renten finanzieren, sondern sich darüber hinaus auch noch ihre eigene Altersversorgung aufbauen. Die junge Generation wäre der Verlierer eines

Systemwechsels. Das wäre ein untragbarer Verstoß gegen die Generationengerechtigkeit.

- Auch das Kapitaldeckungsverfahren ist abhängig vom demographischen Wandel, und es birgt zusätzlich die Risiken des Kapitalmarkts. Wenn große Kapitalsummen auf den Markt hinzukommen, sinken die Zinsen zwangsläufig. Wenn zudem später die geburtenstarken alten Jahrgänge ihr Kapital auflösen (also z.B. ihre Aktien verkaufen), wird die Rendite noch weiter geschmälert. Die Behauptung, die Renditen bei privater Vorsorge überträfen diejenigen beim Umlageverfahren, beruht damit auf einer denkbar schwachen Grundlage. Hinzu kommen die üblichen Risiken des Kapitalmarkts mit seinen kurzfristigen Renditeschwankungen. Bei einem privaten Ansparen wäre die Rendite damit unkalkulierbar (vgl. DIW-Wochenbericht Nr. 30/2000).
- Wenn jeder auf sich selbst angewiesen ist, wird das Solidarprinzip über Bord geworfen. Wer arbeitslos wird, Kinder erzieht oder längere Zeit krank wird und deshalb keine angemessenen Beiträge zahlen kann, erhält eine unangemessen niedrige Rente.
- Einige Ökonomen fürchten negative konjunkturelle Effekte, wenn durch das erhöhte Sparen für die kapitalgedeckte Rente der Konsum zurückgeht.

Auch die steuerfinanzierte Einheitsrente ist abzulehnen:

- Die Übergangsprobleme wären immens. Die Rentenansprüche der heute älteren Generation können nicht einfach über einer bestimmten Höhe gekappt werden. Die Umstellung auf die Einheitsrente würde Jahrzehnte dauern, die dazu nötigen horrenden Steuererhöhungen könnten möglicherweise das ganze Steuer- und Sozialsystem sprengen.
- Auch die Einheitsrente ist abhängig vom demographischen Wandel. Denn wenn die Gesellschaft altert, müssten statt Beiträgen eben die Steuern erhöht werden, die hauptsächlich von der jungen Generation getragen werden.
- Die Höhe der Einheitsrente ist strittig: In Zeiten knapper Kassen würde immer wieder die Forderung nach Kürzungen laut, was sowohl die alte Generation wie auch die Beitragszahler als künftige Rentner dauerhaft verunsichern würde. Niemand hätte mehr Sicherheit über seine Altersversorgung.

Auch eine staatlich geförderte Ergänzung des Umlageverfahrens durch einen (größeren) kapitalgedeckten Sockel lehnen wir ab. Viele sozial Schwache sind überhaupt nicht in der Lage, sich eine solche Zusatzversicherung aufzubauen, und auch die anderen Nachteile der Kapitaldeckungssysteme bestehen in abgeschwächter Form weiter (vgl. DIW-Wochenbericht Nr. 46/1999). Außerdem wird damit das Prinzip der paritätischen Finanzierung verwässert. Private Vorsorge soll natürlich möglich sein, aber nicht vom Staat vorausgesetzt oder besonders forciert werden.

Das Umlageverfahren muss weiterhin einen ausreichenden Lebensstandard im Alter sichern. Um diesem Anspruch gerecht zu werden, soll am durchschnittlichen Rentenniveau von 70 Prozent festgehalten werden. Wenn die Versicherungspflicht auf alle Erwerbstätigen ausgeweitet wird und die Beitragsbemessungsgrenze fällt, müssen dafür die Beiträge nicht zwangsläufig angehoben werden.

Empfehlung 2: Keine unbedachten Rentenkürzungen vornehmen

Unbedachte Rentenkürzungen im Rahmen eines „demographischen Faktors“ wie unter Nobert Blüm vorgesehen, des „Abschlagsfaktors“ unter Walter Riester oder des von der Rürup-Kommission vorgeschlagenen so genannten „Nachhaltigkeitsfaktors“ sind abzulehnen. Die jeweilige Rentnergeneration wird bereits seit 1992 durch die Umstellung der Rentenanpassung von der Brutto- zur Nettolohnentwicklung an den Lasten beteiligt, wodurch eine Art Teilungslösung in die Rentenformel integriert wurde: Wenn die Beiträge steigen,

sinken zugleich auch die Nettolöhne und dadurch werden auch die Rentensteigerungen gedämpft. Zudem sind 2000 und 2001 bereits zwei Jahre lang die Renten nur bescheiden nach der Inflationsrate erhöht worden, wodurch das Rentenniveau über mehrer Folgejahre hinweg unterhalb der interventionsfreien Entwicklung bleibt und dadurch die heute ältere Generation belastet. Eine Integration des demographischen Wandels in die Rentenformel, wie sie der „Nachhaltigkeitsfaktor“ vorsieht, ist zum einen durch die Kopplung an die Nettolöhne bereits ansatzweise gegeben und zum anderen nicht notwendig, da auch die Produktivitätsentwicklung mit ins Kalkül gezogen werden muss. Zudem ist der Nachhaltigkeitsfaktor Augenwischerei: Sinkende Renten führen de facto nicht zu geringeren Beiträgen, da die Lücke im Rentenniveau durch private Vorsorge geschlossen wird – allerdings nicht bei sozial Schwachen.

Empfehlung 3: Umbau der gesetzlichen Rentenversicherung zu einer „Bürgerversicherung“

Die gesetzliche Rentenversicherung muss von der abhängigen Beschäftigung abgekoppelt werden, um die Finanzierungsgrundlage langfristig zu stabilisieren und zu konsolidieren. Das muss durch eine Ausweitung der Versicherungspflicht geschehen. Eine solche „Bürgerversicherung“ – analog zum Modell der Rürup-Kommission für eine „Erwerbstätigenversicherung“ im Gesundheitswesen – wird bereits erfolgreich in der Schweiz praktiziert. Da die Lasten auf mehr Schultern verteilt sind, können so auch die Beitragssätze mitunter deutlich sinken, bei gleichzeitig höheren Durchschnittsrenten (vgl. DIW-Wochenbericht Nr. 45/2002). Alle Einwohner müssen damit Rentenbeiträge entrichten:

- Selbstständige, Freiberufler, Beamte und Politiker werden in die gesetzliche Rentenversicherung miteinbezogen.
- Für die Zeit der Kindererziehung übernimmt der Staat die Beitragszahlung (vgl. Empfehlung 11).
- In Zeiten der schulischen, akademischen oder betrieblichen Ausbildung übernimmt der Staat die Zahlung des Beitrags auf – im Unterschied zum bisherigen System – der Basis des durchschnittlichen Versicherteneinkommens.
- Bei Arbeitslosigkeit übernimmt wie bisher der Staat die Beitragszahlung.
- Anders als im bisherigen System, in dem sich der Rentenbeitrag am Bruttolohn orientiert, sollen alle Einkommensarten beitragspflichtig sein, also auch Erträge aus Vermögen usw. Jeder verdiente Euro muss beitragspflichtig sein.

Empfehlung 4: Beitragsbemessungsgrenzen aufheben

Für sein Einkommen oberhalb einer bestimmten Lohnsumme, der Beitragsbemessungsgrenze, braucht niemand mehr Beiträge an die Rentenkasse abzuführen, selbst wenn er Millionen verdient. Diese einseitige Entlastung von Spitzenverdienern ist sozial ungerecht und der Solidität der Rentenversicherung abträglich. Die Beitragsbemessungsgrenzen sollten daher schrittweise deutlich angehoben werden und schließlich völlig wegfallen. Für jeden verdienten Euro müssen auch Sozialbeiträge abgeführt werden.

Empfehlung 5: Besteuerung von Renten einführen

Die Beiträge zur Rentenversicherung sollen vollständig steuerfrei gestellt werden und stattdessen die Renten voll besteuert werden (nachgelagerte Besteuerung), wie auch vom Bundesverfassungsgericht gefordert und von der „Sachverständigenkommission zur Neuordnung der Altersbesteuerung“ vorgeschlagen. Damit leistet die ältere Generation einen Beitrag zur Konsolidierung, ohne dass sozial schwächere alte Menschen belastet werden, was bei einer Aussetzung der Renten Anpassung der Fall wäre (zur Einkommenssituation älterer Menschen und den Effekten einer Besteuerung vgl. DIW-Wochenbericht Nr. 12/2003).

Eine Besteuerung der Renten ist vor allem auch deshalb nötig, da sich durch die Abschaffung der Beitragsbemessungsgrenzen und der Ausweitung der Versicherungspflicht hohe Rentenansprüche ergeben.

**Empfehlung 6:
Höchstrente einführen**

Da durch den ersatzlosen Wegfall der Beitragsbemessungsgrenze (vgl. Empfehlung 4) exorbitante Rentenansprüche entstehen würden, die etwa bei Einkommensmillionären zu Anwartschaften im sechsstelligen Bereich führen würden, genügt eine Begrenzung der Ansprüche allein über die nachgelagerte Besteuerung nicht. Zusätzlich muss, ähnlich wie in der Schweiz, eine Höchstrente eingeführt werden. Aus verfassungsrechtlichen Gründen und um einen zu schmalen Korridor zwischen Mindest- und Höchstrente (und damit eine enge Nähe zur Einheitsrente und ihren Nachteilen) zu vermeiden, dürfen die Anwartschaften allerdings nicht zu früh gekappt werden.

**Empfehlung 7:
Arbeitgeberanteil vom Faktor Arbeit abkoppeln**

Wie hoch die Beiträge sind, die der Arbeitgeber entrichten muss, ist von der Bruttolohnsumme abhängig, die er an seine Beschäftigten auszahlt. Wer also viele Arbeiter beschäftigt, muss viel zahlen, wer Arbeiter rationalisiert und dadurch mehr Gewinn macht, wird belohnt. Gerade in Zeiten von Massenarbeitslosigkeit ist das blanker Zynismus.

Daher sollte der Arbeitgeberanteil an den Sozialversicherungen vom Faktor Arbeit abgekoppelt werden und schrittweise nicht mehr durch eine Abgabe auf die Bruttolohnsumme, sondern z.B. durch eine Abgabe auf den Energieverbrauch erbracht werden. Dadurch leisten auch kapitalintensive Großkonzerne ihren Beitrag zur Finanzierung der Altersversorgung, während arbeitsintensive kleine und mittlere Unternehmen entlastet werden können. Im Vergleich zur alternativ häufig diskutierten Wertschöpfungsabgabe hat die Energieabgabe den Vorzug, zum einen nicht dem Vorwurf ausgesetzt zu sein, die Produktivität zu drosseln, und zum anderen besitzt sie darüber hinaus eine ökologische Lenkungswirkung, die der Wertschöpfungsabgabe fehlt.

Dieses System sollte die bisherige Form der paritätischen Finanzierung ersetzen. Wichtig wird aber sein, darauf zu achten, dass Arbeitnehmer und Arbeitgeber jeweils die Hälfte der benötigten Beiträge aufbringen. Ein Einfrieren des Arbeitgeberanteils darf es nicht geben.

**Empfehlung 8:
Einheitskasse schaffen**

Die bestehende Vielzahl an Rentenkassen führt zu Verwaltungskosten und Intransparenz, ohne einen erkennbaren Nutzen zu haben. Unterschiedliche Absicherungssysteme bei der staatlichen Rente sind daher zu beseitigen. Die Rentenversicherungen der Arbeiter und die der Angestellten sind zusammenzulegen und Sondersicherungen (Bahnversicherungsanstalt, Knappschaft, Künstlersozialkasse) aufzulösen.

**Empfehlung 9:
Bindung des Bundeszuschusses an die Höhe der versicherungsfremden Leistungen**

Die gesetzliche Rentenversicherung muss viele Leistungen erbringen, die eigentlich nicht in ihren Aufgabenbereich fallen, sondern vom Staat erledigt werden müssten, also aus Steuermitteln finanziert werden müssten. Darunter fallen z.B. die Erhöhung von Renten wegen Anerkennung von Kindererziehungszeiten und die Renten für ehemalige DDR-Bürger und Spätaussiedler.

Durch einen Bundeszuschuss aus Steuermitteln werden momentan richtigerweise alle versicherungsfremden Leistungen abgedeckt. Allerdings wird dieser Bundeszuschuss je

nach Kassenlage willkürlich festgelegt und ist mal deutlich, mal weniger deutlich höher als die Summe der versicherungsfremden Leistungen.

Damit die Transparenz gewahrt wird und eine Rentenpolitik nach Kassenlage verhindert wird, soll die Höhe des Bundeszuschusses daher exakt an die Höhe der versicherungsfremden Leistungen gebunden werden. Er darf also weder höher noch niedriger liegen, sondern muss sie genau abdecken.

**Empfehlung 10:
Rente ab 67 sozial stützen**

Grundsätzlich ist es richtig, das Renteneintrittsalter auf 67 Jahre zu erhöhen, um der steigenden Lebenserwartung Rechnung zu tragen. Die Forderung der Rürup-Kommission nach einer Anhebung des Renteneintrittsalters ist daher prinzipiell zu begrüßen. Allerdings führt die Rente ab 67 vor dem Hintergrund der Arbeitsmarktlage, wo über 50-jährige kaum mehr in Betrieben anzutreffen sind und auf dem Arbeitsmarkt keine Chance mehr haben, faktisch nur zu drastischeren Renteneinbußen bei Neurentnern. Daher sollten zunächst Maßnahmen getroffen werden, um das reale dem gesetzlichen Renteneintrittsalter anzunähern. Außerdem darf die Rente ab 67 Ältere nicht in die Armutsfalle stürzen. Sozialtransfers für ältere Arbeitslose dürfen keinesfalls gekürzt werden, und bei Entlassungen sind die Arbeitgeber stärker als bisher in die Finanzierung der dadurch entstehenden Soziallasten einzubeziehen (heute müssen sie zwei Jahre Arbeitslosengeld erstatten, künftig sollen es nach Regierungsplänen nur noch sechs Monate sein, bei zahlreichen Schlupflöchern).

**Empfehlung 11:
Kindererziehung stärker anerkennen**

Die Kindererziehung durch die Eltern ist eine zwar unbezahlte Aufgabe, die aber für die Funktionsfähigkeit des Umlageverfahrens unentbehrlich ist und daher richtigerweise nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts einen eigenständigen Beitrag zur Rentenversicherung darstellt.

Wegen der Kindererziehung ist jedoch für mehrere Jahre gar keine oder nur eingeschränkte Erwerbstätigkeit möglich, wodurch die Rentenansprüche zwangsläufig vermindert werden. Außerdem bedeutet die finanzielle Belastung durch die Kinderversorgung ebenso einen Konsumverzicht wie die Sozialbeiträge zur Rentenversicherung. Daher müssen Kindererziehungszeiten stärker als bisher bei der Berechnung des Rentenniveaus berücksichtigt werden. Der Staat soll in Zeiten der Kindererziehung die Beitragszahlung (auf Basis des durchschnittlichen Versicherteneinkommens) übernehmen. Heute werden drei solcher „Babyjahre“ angerechnet. In Zukunft sollen schrittweise mindestens sechs Babyjahre anerkannt werden, und zwar – im Unterschied zur bisherigen Regelung – auch für Kinder, die vor 1992 geboren sind. Die Anrechnung der Kindererziehungszeiten erfolgt durch Vergabe von Entgeltpunkten in gleichen Teilen bei beiden Elternteilen.

**Empfehlung 12:
Unabhängigkeit der Rentenversicherung sicherstellen**

Nach Umsetzung der umrissenen Reformschritte kann und soll das Rentensystem langfristig von politischen Eingriffen frei bleiben. Die inkonsistente Rentenpolitik der letzten Jahre hat Arbeitnehmer, Rentner und Unternehmer stark verunsichert. Durch die Schaffung von Transparenz und Stabilität im Rentensystem werden Beiträge und Leistungen langfristig kalkulierbar und das Vertrauen in die Rentenversicherung wird wiederhergestellt. Weitere politische Eingriffe sind dem abträglich und sollten daher unterbleiben.

Für eine zukunftsfähige und solidarische Alterssicherung!

Viel steht auf dem Spiel, wenn wir über die Zukunft der Rentenversicherung debattieren:

- für die junge Generation die Hoffnung auf eine angemessene und lebensstandardsichernde Versorgung im Alter, die es auch ihr ermöglicht, von zukünftigen Produktivitätsentwicklungen zu profitieren;
- für die ältere Generation die Frage, ob sie auch in Zukunft am Wohlstandsfortschritt in gerechter Weise teilhaben kann, oder ob sie von der Gesellschaft zum Almosenempfänger degradiert wird;
- für die abhängig Beschäftigten die Frage, ob auf sie ein immer größerer Teil der Beiträge abgewälzt wird, oder ob endlich die Vermögenden und kapitalstarke Unternehmen zur Finanzierung der Altersversorgung herangezogen werden;
- für unseren Sozialstaat die Frage, ob er weiterhin seiner notwendigen Funktion als Voraussetzung für die freie Entfaltung der Individuen gerecht werden kann oder ob ihm endgültig als Relikt des vergangenen Jahrhunderts die Abrissverfügung ausgestellt wird.

Die skizzierte umfassende Reform der Altersversorgung würde die Finanzgrundlagen der Rentenversicherung auf hohem Niveau konsolidieren. Infolge der Einbeziehung aller Einkommensquellen wäre die Beitragsgrundlage stabiler und weitgehend unabhängig von Strukturverschiebungen zwischen abhängiger und selbstständiger Beschäftigung einerseits und Arbeit und Kapital andererseits. Ein ausreichender Lebensstandard für alle Mitglieder der Gesellschaft wäre gesichert, während die finanziellen Belastungen der jungen Generation sowie die Lohnnebenkosten begrenzt werden. Der Beitragssatz könnte um etwa drei Prozentpunkte reduziert werden, bei gleichzeitig höheren Durchschnittsrenten (vgl. DIW-Wochenbericht Nr. 45/2002).

Unsere zwölf Empfehlungen würden das angeschlagene Rentensystem konsolidieren, es sozial, generationengerecht und wirtschaftsverträglich gestalten und es auf eine langfristig stabile Finanzgrundlage stellen. Die Rentenversicherung wäre auf Dauer stabilisiert und könnte daher auch von weiteren politischen Eingriffen unabhängig werden. Um weiteren Vertrauensverlust in die Altersversorgung zu vermeiden und eine gerechte und sichere Altersversorgung herzustellen, müssen unsere Empfehlungen für einen neuen Generationenvertrag zügig und konsequent verwirklicht werden.

Kontakt:

Wolfgang Gründinger, YOIS Deutschland, Tel. 09631-3160, gruendinger@yois.de

YOIS Deutschland (Youth for Intergenerational Justice and Sustainability – Jugend für Generationengerechtigkeit und Nachhaltigkeit) ist der deutsche Landesverband eines internationalen Jugendnetzwerkes für Nachhaltigkeit und versteht sich als überparteiliche Lobby für die Rechte und Interessen der Jugend und der künftigen Generationen. YOIS wurde auf der EXPO 2000 von Jugendlichen aus aller Welt auf Initiative der Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen gegründet.