

Lebensleistungsrente: Eine überfällige Reform

Düsseldorf, 8. April 2016

Bert Rürup

Als Bundessozialministerin Andrea Nahles vor Kurzem ankündigte, bis 2017 die im Koalitionsvertrag vereinbarte „Solidarische Lebensleistungsrente“ umzusetzen, schlug ihr heftige Kritik aus allen Richtungen entgegen. Konkret geht es darum, aus Steuermitteln die Renten derjenigen aufzustocken, die in 40 Beschäftigungsjahren weniger als 30 Entgeltpunkte erworben haben. Dies entspricht in Westdeutschland derzeit einer monatlichen Rente von 876,30 Euro. Damit soll verhindert werden, dass Versicherte trotz langjähriger Beitragszahlung eine Rente bekommen, die unterhalb des Niveaus der bei Bedürftigkeit gewährten Grundsicherung im Alter liegt und die dann auf diesen Fürsorgeanspruch angerechnet wird. Dieser Anspruch liegt heute - mit Unterschieden je nach den örtlichen Wohnkosten - im Durchschnitt bei knapp 900 Euro.

Arbeitgeber, Gewerkschaften, Teile der Unionsparteien, die Deutsche Rentenversicherung und zahlreiche Ökonomen ließen kein gutes Haar an dieser Idee. Die Hauptkritikpunkte: Diese Rentenaufstockung verstoße gegen das bei der Festsetzung der gesetzlichen Renten geltende Äquivalenzprinzip, das eine Einkommensumverteilung aus Beitragsgeldern verbietet, die finanzielle Verantwortung sei unklar, Fürsorge und Rente würden vermischt und nicht zuletzt würde damit keine Antwort auf das Problem der Altersarmut gegeben. Peter Thelen, der Rentenexperte des Handelsblatts, sprach gar von einem „Muster ohne Wert“. Tatsächlich leistet eine Lebensleistungsrente aber einen wichtigen Beitrag, um den - vor dem Hintergrund der Bevölkerungsalterung - eingeschlagenen Konsolidierungskurs mit der Aufgabe eines stabilen Rentenniveaus zugunsten eines garantierten Mindestsicherungsniveaus durchhalten zu können.

Kein Rentensystem kann auf Dauer unverändert bestehen, und Rentenpolitik besteht immer in einem Nachsteuern vor dem Hintergrund sich ändernder ökonomischer und demografischer Rahmenbedingungen. Die Merkmale unserer gesetzlichen Rente - Umlagefinanzierung und faktisch nicht zweckgebundene Staatszuschüsse, jährliche Anpassung nach der Entwicklung der Arbeitseinkommen, eine nach dem Äquivalenzprinzip festgesetzte Rentenhöhe, also entsprechend des individuellen Arbeitseinkommens und der

Versicherungsdauer sowie der strikte Verzicht auf eine Begünstigung der Renten von Geringverdienern bei deren Festsetzung – stammen aus dem Jahre 1957. Damals war Vollzeitbeschäftigung die Regel, die Lohnspreizung war sehr gering, das Risiko der Langzeitarbeitslosigkeit oder durchbrochener Erwerbsbiografien vergessen und Finanzierungsprobleme als Folge einer niedrigen Geburtenrate waren kaum vorstellbar. Und das Ziel der Rentenpolitik war die Gewährleistung eines stabilen Rentenniveaus, welches es erlaubt, im Alter in etwa den im Erwerbsleben gewohnten Konsumstandard beizubehalten.

Alle Reformen dieses fast 60 Jahre alten Systems orientierten sich an den finanziellen Möglichkeiten – mal kurzfristiger und mal weitsichtiger. Seit Arbeitsminister Norbert Blüm Ende der 1980er Jahre vor dem Hintergrund der sich immer klarer abzeichnenden Alterung der Bevölkerung auf Konsolidierung setzte, standen in den Reformen durchweg Leistungseinschränkungen und höhere Bundeszuschüsse zur Begrenzung eines sonst drohenden Beitragssatzanstiegs im Vordergrund – wenn man von selektiven und über Beiträge des Bundes finanzierte Leistungsverbesserungen für die Kindererziehung absieht. Die ursprüngliche Philosophie eines stabilen, lebensstandardsichernden Rentenniveaus wurde nach und nach aufgegeben zugunsten des – nicht widerspruchsfreien – Paradigmas eines garantierten Mindestniveaus und eines verbindlichen Höchstbeitragssatzes. Das durch die vollen Rentenkassen ermöglichte Rentenpaket 2014 mit der „Rente ab 63“ und der „Mütterrente“ war Klientelpolitik, stellte aber keine Abkehr von diesem Paradigma dar.

Noch Ende dieses Jahrzehnts wird – trotz des Zustroms an Flüchtlingen – die demografische Pause der letzten Jahre enden, und ein weiterer massiver Alterungsschub setzt ein. Um den eingeschlagenen rentenpolitischen Kurs durchhalten zu können, ist eine Antwort auf die gestiegenen Risiken der Altersarmut überfällig. Dieses gestiegene Risiko, im Alter auf die staatliche Fürsorge angewiesen zu sein, resultiert zum einen aus der planmäßigen Absenkung des Rentenniveaus vor allem aber aus fehlenden Beitragszeiten als Folge von Invalidität in jungen Jahren, Langzeitarbeitslosigkeit, in der keinerlei Rentenansprüche erworben werden sowie Arbeitsbiografien mit längeren Zeiten nicht beitragspflichtiger Erwerbstätigkeit (z. B. Solo-Selbständigkeit). Auf Altersarmut als Folge fehlender Beitragszeiten kann und will die Lebensleistungsrente keine Antwort geben. Dazu bräuchte es eine andere Festsetzung der Erwerbsminderungsrenten, eine Berücksichtigung der Zeiten eines Hartz IV-Bezugs bei der Rentenfestsetzung und eine verpflichtende Mitgliedschaft aller Erwerbstätigen in der gesetzlichen Rentenversicherung – sofern sie nicht bereits über eines der bestehenden obligatorischen Systeme abgesichert sind. Die geplante Rentenaufstockung ist aber eine richtige Antwort auf das Problem der besonders bei Geringverdienern geschwundenen

Akzeptanz und Legitimation unserer Rentenversicherung und damit die drohende Flucht aus dem System wie auch der Verzicht auf eine freiwillige kapitalgedeckte Zusatzvorsorge – selbst wenn sie hoch subventioniert wird. Der Grund: Für den Fall eines Fürsorgeanspruchs werden alle durch obligatorische oder freiwillige Beiträge erworbene Rentenansprüche darauf angerechnet, und der damit verbundene Konsumverzicht war aus der Sicht des Einzelnen sinnlos. Zu dieser Verhaltensverzerrung dürfte es allerdings nur kommen, wenn auch unter Berücksichtigung des Haushaltskontexts ein Anspruch auf die Grundsicherung erwartet wird. Im Interesse einer zielgenauen Rentenpolitik zur Verhinderung von Altersarmut wäre es daher zweckmäßig, dass eine Lebensleistungsrente nur den langjährig Versicherten zugutekommt, die einen Grundsicherungsanspruch hätten.

Außer in Mexiko ist in keinem OECD-Land das Rentenniveau von Geringverdienern niedriger als in Deutschland. Denn anders als in der Mehrzahl der anderen Industriestaaten gibt es bei uns keine gezielte Umverteilung innerhalb der Rentenversicherung zugunsten der Renten aus niedrigen Einkommen. Die Akzeptanz der Alterssicherungssysteme ist in diesen Ländern höher als in Deutschland. Deshalb mahnen die OECD, der IWF oder auch die EU-Kommission seit Jahren an, Rentensysteme stärker auf die Armutsvermeidung zu fokussieren und das Äquivalenzprinzip bei der Festsetzung der Renten von Geringverdienern zu durchbrechen. Soweit will die deutsche Politik nicht gehen. Denn die Aufstockung kleiner Renten von langjährig Versicherten soll aus zusätzlichen Steuermitteln finanziert werden. Die Höhe des beitrags erworbenen Rentenanspruchs richtet sich also weiter strikt nach den versicherten Einkommen, und es gibt keine gezielte, aus Beitragsmitteln finanzierte Einkommensumverteilung. Der Vorwurf, diese Rentenaufstockung sei ein Verstoß gegen das ordnungspolitische Verbot der Umverteilung aus Beitragsmitteln, trifft daher nicht zu.

Dennoch sollte man auch einmal den Mut haben, über den Tellerrand hinauszuschauen und das hoch gehaltene Äquivalenzprinzip kritisch hinterfragen. Denn die politisch gewollte Absenkung des Rentenniveaus im Interesse der langfristigen Finanzierbarkeit und die ebenso gewollte, da nachhaltig die Beschäftigung stimulierende Ausweitung des Niedriglohnsektors in den vergangenen zehn Jahren passt nicht mit einer Rentenfestsetzung zusammen, die sich strikt an den versicherten Arbeitseinkommen orientiert. Selbst der traditionell konservativ argumentierende Sozialbeirat der Bundesregierung hat sich im letzten Gutachten (2015, TZ 57) bei seiner bislang kategorischen Befürwortung des Äquivalenzprinzips bewegt und Alternativen einer Grundsicherung diskutiert. Denn wer am Äquivalenzprinzip stur festhalten will und eine Aufstockung kleiner Renten von langjährig Beschäftigten ablehnt, muss in letzter Konsequenz eine rentenpolitische Umkehr und ein höheres Rentenniveau oder eine

Abschaffung des Niedriglohnbereichs fordern. Ob dies im Vergleich zu einer Lebensleistungsrente die klügeren Lösungen sind, darf bezweifelt werden.

Ein Letztes: Vertreter der Rentenversicherung stehen einer Aufstockung niedriger Renten von langjährigen Beitragszahlern ablehnend gegenüber - zumindest solange nicht gewährleistet ist, dass die steuerliche Bezuschussung des Systems auf Dauer entsprechend des Volumens der Aufstockungen ausgeweitet wird. Wirklich überzeugend wäre dieses Argument dann, wenn die Höhe der diversen Bundeszuschüsse insgesamt an das Ausgabevolumen der „versicherungsfremden Leistungen“ gekoppelt wäre, also an die Ausgaben der Rentenversicherung im gesellschaftlichen Interesse, denen keine Beitragszahlungen vorausgingen. Dies ist allerdings nicht der Fall. Diese Steuerzuschüsse folgen pauschalen Regeln und machen etwa ein Viertel der Gesamteinnahmen aus. Eine verbindliche Definition für versicherungsfremde Aufgaben gibt es nicht. Die Rentenversicherung stellt zwar in unregelmäßigen Abständen die Aufwendungen dafür zusammen, allerdings ändert sich der Katalog dabei immer wieder. Und es ist eine List des Zufalls, dass die Bundesmittel immer gerade ausreichen, den jeweiligen Leistungskatalog zu finanzieren - obwohl große unstrittige Posten wie die Ausgaben für Kriegsoffer oder Fremdrenten aus demografischen Gründen sukzessive entfallen. Niemand kann ausschließen, dass es zu einer aus Steuergeldern finanzierten Subventionierung der beitrags erworbenen Rentenansprüche kommt.

Kurzum, man sollte das Äquivalenzprinzip nicht zu einer heiligen Kuh machen und einen vermeintlichen Verstoß dagegen als Anfang vom Ende unserer gesetzlichen Rentenversicherung hochstilisieren. Und die Details der Lebensleistungsrente sollten unaufgeregt diskutiert werden.