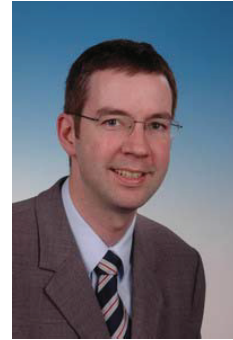


Die Zukunft der gesetzlichen Rente – als Lohnbestandteil

Thomas Zander, M.Sc.
Rechtsanwalt und Fachanwalt für Sozialrecht
Landesgeschäftsführer Sozialverband VdK NRW e.V.
Düsseldorf



Thomas Zander

1. Einführung

Die Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise des Jahres 2008 hat gravierende Auswirkungen auf die sozialen Sicherungssysteme der meisten OECD-Mitgliedsstaaten ausgeübt. In vielen Ländern mit vorwiegend kapitalgedeckten Alterssicherungssystemen hat sich das Deckungskapital für die private Altersvorsorge drastisch reduziert. Demgegenüber hat sich die umlagefinanzierte Gesetzliche Rentenversicherung in Deutschland als Konjunkturstabilisator bewährt. Weil sich aber die Wirtschaftskrise zur Fiskalkrise, zur Krise der öffentlichen Haushalte entwickelt, steigt auch hierzulande der Druck auf die sozialen Sicherungssysteme. Die Nullrunde für Rentner zum 1.7.2010 ist nur der Auftakt für neue Jahre stagnierender oder rückläufiger Renteneinkommen, die parallel auch von steigenden Beiträgen zur Kranken- und Pflegeversicherung gekennzeichnet sein werden.¹

„Die Nullrunde für Rentner zum 1.7.2010 ist nur der Auftakt für neue Jahre stagnierender oder rückläufiger Renteneinkommen.“

Die im Jahr 2009 politisch beschlossene „Rentengarantie“, die aktuelle Diskussion um ihre Revision, die andauernde Debatte um „Generationengerechtigkeit“, „Lohnnebenkosten“ und die Anhebung des Rentenalters lassen es wichtiger denn je erscheinen, sich mit den Grundlagen der Alterssicherungspolitik in Deutschland zu befassen. Im Folgenden soll zweierlei geleistet werden: die Ausgangssituation, in der Alterssicherung in Deutschland derzeit stattfindet, soll zunächst kurz erläutert werden. Sodann soll auf die Betrachtungsweise eingegangen werden, unter der die Reformdiskussion derzeit geführt wird.

2. Strukturwandel

Deutschland befindet sich seit Jahrzehnten in einem tiefgreifenden sektoralen Strukturwandel hin zur Informations- und Wissensgesellschaft, die immer stärker von elektronischer Kommunikation und wissensbasierten Dienstleistungen geprägt ist.²

* Literatur und statistische Daten wurden auf dem Stand von September 2009 berücksichtigt, konnten jedoch in Einzelfällen bis einschließlich August 2010 in den Text eingearbeitet werden.

¹ Eva Quadbeck, Sieben magere Jahre für die Rentner, Rheinische Post, 25.06.2010.

² Nienhaus, Volker (2007): Strukturpolitik, in: Apolte, Thomas et al. (Hrsg.): Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, Bd. 2, 9. Aufl., München, S. 513-555, S. 523 f.

Die sektorale Wirtschaftsstruktur ist eine wichtige Determinante des Niveaus, des Wachstums sowie der Verteilung von Einkommen und Beschäftigung und wirkt sich – mit zeitlicher Verschiebung – entsprechend auch auf die Verteilung von Alterseinkommen aus. Der Strukturwandel hat daher Konsequenzen sowohl im Bereich der Ordnungspolitik, als auch der Fiskal- und Einkommenspolitik.³ Soweit sich aus dem wirtschaftlichen Strukturwandel der sozialstaatliche Risikofaktor Arbeitslosigkeit verwirklicht, verteilt sich das Zukunftsrisiko eines staatlichen Pflichtalterssicherungssystems mit lohnabhängigen Beiträgen, finanziert im Umlageverfahren, auf die mittlere Generation der Erwerbstätigen in ihrer mittleren Lebensphase und in ihrer künftigen Altersphase.⁴ Die gesamtwirtschaftlichen und gesellschaftlichen Umwälzungen haben dabei das System der gesetzlichen Alterssicherung voll erfasst: bei hoher struktureller Arbeitslosigkeit und einer stattfindenden massiven demographischen Veränderung erwachsen immer neue Gefahren für die Stabilität der Finanzierung. Dies verursacht einen ständigen Reformdruck auf das gesamte soziale Sicherungssystem, in Interdependenz zu anderen Sparten der Sozialversicherung vor allem auch auf die Gesetzliche Rentenversicherung.

„Die sektorale Wirtschaftsstruktur ist eine wichtige Determinante des Niveaus, des Wachstums sowie der Verteilung von Einkommen und Beschäftigung und wirkt sich – ggf. mit zeitlicher Verschiebung – entsprechend auch für die Verteilung von Alterseinkommen aus.“

3. Demographie

Die Bevölkerung in Deutschland wird in den nächsten vier Jahrzehnten stark altern und zugleich zahlenmäßig deutlich abnehmen. Diese Tatsache ist seit vielen Jahren allen politisch Verantwortlichen bekannt, wird aber – aus unterschiedlichen dogmatischen Gründen – argumentativ oftmals vernachlässigt oder bagatellisiert. Die elfte koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes von 2006 geht in der ungünstigsten Variante bei einer Netto-Zuwanderung von 100.000 Personen pro Jahr und einem relativ gesehen geringen weiteren Anstieg der Lebenserwartung auf 79 Jahre bei Männern und 86 Jahren bei Frauen von einem Rückgang von derzeit 82,5 Mio. um 15,5 Mio. auf 67 Mio. im Jahr 2050 aus.

In einem mittleren Szenario wird bei einer jährlichen Netto-Zuwanderung von 200.000 Personen und einer auf 81 bzw. 87 Jahre gesteigerten Lebenserwartung für Männer und Frauen eine Schrumpfung der Bevölkerungszahl um 7,4 Mio. vorausberechnet.

³ Nienhaus, aaO, S. 515 u. 225.

⁴ Hauser, R. (2007) : Die Verteilung von Zukunftsrisiken als Problem der Alterssicherung, S. 17– 42 in: Becker, U. et al. (Hrsg.): Alterssicherung in Deutschland, Festschrift für Franz Ruland zum 65. Geburtstag, Baden-Baden, 2007, S. 35.

Nur in der optimistischsten Variante bei einer Netto-Zuwanderung von 300.000 Menschen pro Jahr und einer Lebenserwartung von 83 bzw. 88 Jahren würde der Bevölkerungsrückgang lediglich 1,3 Mio. betragen.⁵ Aber auch dann finden innerhalb der Bevölkerungsgruppen gravierende Verschiebungen statt: der Anteil der 15 bis 64jährigen sinkt von 55,9 auf 48,8 Mio. Personen, während der Anteil der 65jährigen und Älteren von 13,5 auf 22,3 Mio. Personen steigt. Der Altersquotient, bezogen auf die Gruppe der 20 bis 64jährigen, steigt damit von 24,2 auf etwa 45 – 50, nach anderen Berechnungen bis auf 57.⁶

Während heute auf 100 potenzielle Beitragszahler zwischen 20 und unter 65 Jahren 28 Rentenempfänger entfallen, werden es im Jahr 2050 bis zu doppelt so viele sein. Hauptursachen sind die konstant niedrige Geburtenrate mit 1,4 Kindern je Frau und das weitere Ansteigen der Lebenserwartung von Frauen und Männern um im Durchschnitt knapp 3 Jahre bis 2030 und um weitere 2 Jahre bis 2050. Der veränderte Altersquotient und das sinkende Erwerbspersonenpotential haben massive Auswirkungen auf die Alterssicherungssysteme.⁷

Diese Bevölkerungsentwicklung wird daneben auch die öffentlichen Haushalte betreffen und Einfluss auf das wirtschaftliche Wachstum haben. Niedrigere Steuereinnahmen, nicht unmittelbar absenkbar Ausgaben für Infrastruktur, die mengenmäßige Abnahme des Arbeitsangebotes, eine tendenzielle Abnahme der gesamtwirtschaftlichen Ersparnis, eine Veränderung der Struktur der gesamtwirtschaftlichen Güternachfrage, negative Wachstumsraten des Brutto-Inlandproduktes und geänderte Rahmenbedingungen für die Einführung technischer Innovationen können hier nur angedeutet werden. Auch die politischen Präferenzen in Bezug auf die intergenerative Umverteilung durch die Renten- und andere Sozialversicherungen wird von der demografischen Entwicklung beeinflusst.⁸

„Der veränderte Altersquotient und das sinkende Erwerbspersonenpotential haben massive Auswirkungen auf die Alterssicherungssysteme.“

⁵ Ruland, F. (2008): Die Zukunft der Alterssicherung aus heutiger Perspektive in: Nullmeier, F./ Ruland, F./ Schmähl, W. (2008): Alterssicherung im Umbruch. ZeS-Arbeitspapier Nr. 2/2008, S. 18–35.

⁶ Statistisches Bundesamt, 2006, S. 24 f.

⁷ Ruland aaO., S. 19; Siebert, H./ Lorz, O. (2007): Einführung in die Volkswirtschaftslehre, 15. Aufl., Stuttgart, 2007, S. 402; Börsch-Supan, A./ Essig, L./ Wilke, Chr. (2005): Rentenlücken und Lebenserwartung – Wie sich die Deutschen auf den Anstieg vorbereiten, Köln, 2005, S. 20 und Löbber, H. (2007): Die Auswirkungen des demografischen Wandels auf die sozialen Sicherungssysteme, Hamburg, 2007, S. 11 u. 19 f sowie Dt. Bundesbank (2008): Perspektiven der gesetzlichen Rentenversicherung in Deutschland, Monatsbericht April 2008, S. 51-69, S. 56.

⁸ Dt. Bundesbank (2009): Demographischer Wandel und langfristige Tragfähigkeit der Staatsfinanzen in Deutschland, Monatsbericht Juli 2009, S. 31 – 47, dort S. 35 sowie Siebert/Lorz, aaO., S. 406.

4. Weitere Grundlagen

Die Gesetzliche Rentenversicherung ist (noch) eine Arbeitnehmersversicherung. Rund 20 Millionen Menschen beziehen aktuell in der Bundesrepublik Deutschland laufende Zahlungen aus gesetzlichen Altersvorsorgesystemen, primär aus Altersrenten. Für die Mehrzahl dieser Personen stellen die Einnahmen aus der gesetzlichen Rentenversicherung die einzige oder aber die wichtigste Einkommensquelle dar.

Der Gesetzgeber hat mit zahlreichen Reformen auf den Strukturwandel reagiert und die Alterssicherung einem tiefgreifenden Wandel unterzogen. Seit der 1989 beschlossenen Rentenreform des Jahres 1992 ist das Rentenrecht 150 Mal geändert worden, in der Mehrzahl der Fälle waren die Änderungen finanzwirksam; die Höhe der Renten alleine war zehnmals Gegenstand von Änderungen – ohne die Beschlüsse über die jährlichen Anpassungen.⁹ Zusätzlich haben sich damit auch die Sicherungsziele verändert: galt bis zur Rentenreform 2001 das Ziel, die gesetzliche Rente solle für langjährig Versicherte ggf. alleine sicherstellen, dass im Alter der zuvor erreichte Lebensstandard aufrechterhalten werden kann, ist sie nunmehr nur noch ein wesentlicher Teil der Lebensstandardsicherung aus mehreren Säulen: Zusatzvorsorge ist erforderlich. Mit einer gezielten staatlichen Förderung der 2. und 3. Säule wurde das Leitbild der Alterssicherung modifiziert.¹⁰ Langfristig soll das Rentenniveau, das 2004 mit 67,9 Prozent über dem des Jahres 1957 lag, bis 2030 sukzessive um etwa 17 Prozent sinken.¹¹

„...galt bis zur Rentenreform 2001 das Ziel, die gesetzliche Rente solle für langjährig Versicherte ggf. alleine sicherstellen, dass im Alter der zuvor erreichte Lebensstandard aufrechterhalten werden kann, ist sie nunmehr nur noch ein wesentlicher Teil der Lebensstandardsicherung aus mehreren Säulen.“

Die AVID-Untersuchung aus dem Jahr 2005 zeigt gleichwohl, dass von den Jahrgängen 1942 – 1961 96 Prozent der Männer und 98 Prozent der Frauen mit Vollendung des 65. Lebensjahrs Anwartschaften aus der gesetzlichen Rentenversicherung haben. Mehr als die Hälfte dieser Jahrgänge betreibt darüber hinaus private Vorsorge, Ansprüche auf eine betriebliche Altersversorgung haben demgegenüber nur rund 40 Prozent der Männer und 30 Prozent der Frauen.¹²

⁹ Ruland (2008), aaO., S. 20.

¹⁰ Börsch-Supan et al. (2008): Zum künftigen Stellenwert der ersten Säule im Gesamtsystem der Alterssicherung, S. 13 – 31 in: Alterssicherung im Mehr-Säulen-System: Akteure, Risiken, Regulierungen, DRV-Schriften Bd. 80, Berlin, 2008, S. 14.

¹¹ Bundestags-Drs. 16/906, S. 141.

¹² Heinen, Th./ Kortmann, K./ Schatz, Chr. (2007): Altersvorsorge in Deutschland (AVID) 2005 – Alterseinkommen und Biographie, München, 2007 (zit: Heinen et. al (2007)), S. 71.

Trotz des Aufbaus betrieblicher Altersversorgungssysteme und der Einführung verschiedener privater, staatlich geförderter kapitalgedeckter Systeme der zusätzlichen Altersversorgung haben die Leistungen aus dem staatlichen Rentensystem immer noch einen Anteil von rund 80 Prozent an den gesamten monatlichen Zahlungsleistungen an Rentnerhaushalte.¹³

Für die Alterssicherung wandte die Bundesrepublik Deutschland in 2007 236 Mrd. Euro auf, etwa 10 Prozent des BIP, was 23,5 Prozent der gesamtstaatlichen Ausgaben entsprach. Hierdurch entstehen Verteilungseffekte, die ihrerseits einer Legitimation bedürfen.¹⁴ Der Bundeszuschuss zur Gesetzlichen Rentenversicherung hat 2009 insgesamt 79, 2 Mrd. Euro betragen.¹⁵ Der Bundeszuschuss macht alljährlich rund 26 Prozent an den Rentenausgaben aus. Allerdings stellen selbst nach Auffassung der Bundesregierung die Bundeszuschüsse nur einen ungefähren Ausgleich der Rentenversicherung aufgebürdeten nicht beitragsgedeckten Leistungen dar.¹⁶

5. Einige Reformüberlegungen

Aus der Vielzahl der existierenden Reformüberlegungen sollen an dieser Stelle nur jene kurz Erwähnung finden, die innerhalb des bestehenden Systems vollzogen werden können, es also nicht grundsätzlich in Frage stellen. Denkbar erscheint zunächst die Erweiterung des versicherungspflichtigen Personenkreises, beispielsweise um bestimmte Gruppen wie etwas (Solo-) Selbstständigen oder bestimmte Freiberufler und die Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze.

Auch hier handelt es sich um eine Verteilungsfrage. Die Zuführung zusätzlicher Beitragszahler oder Beiträge würde temporär die Finanzlage der Gesetzlichen Rentenversicherung verbessern, allerdings auch Rechtsansprüche auf zeitlich folgende Ausgaben begründen.

Die Entlastung der Versicherten hängt in diesem Fall primär davon ab, inwieweit die höheren Beitragseinnahmen zur Rücklagenbildung, zur Senkung der Beiträge oder im Gegenteil zur Leistungsausweitung verwendet werden.¹⁷

„Die Zuführung zusätzlicher Beitragszahler oder Beiträge würde temporär die Finanzlage der Gesetzlichen Rentenversicherung verbessern, allerdings auch Rechtsansprüche auf zeitlich folgende Ausgaben begründen.“

¹³ Ruland, (2008), S. 25 f.

¹⁴ Dt. Bundesbank (2008) aaO., S. 53 und Ott, N. (2007) Sozialpolitik, Kap. R, in: Apolte, T. et al. (Hrsg.) Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, S. 557- 614, S. 559 f.

¹⁵ Bundeshaushaltsplan 2009, Einzelplan 11, S. 80,

(Url: <http://www.bundesfinanzministerium.de/bundeshaushalt2009/pdf/epl11.pdf> (am 23.07.2009)).

¹⁶ Ruland (2008), S. 33.

¹⁷ Dt. Bundesbank (2008), aaO. S. 66 f.

Immer wieder diskutiert wird die Ausweitung der Lebensarbeitszeit. Auf die große Bedeutung einer längeren Beschäftigung älterer Arbeitnehmer zur Stabilisierung der Staatsfinanzen insgesamt (Sozialbeiträge und Steuern) und zum Erhalt des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotentials weist auch der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hin.¹⁸ Entscheidend dabei ist, dass bei der Heraufsetzung des Rentenalters tatsächliche Beschäftigungsmöglichkeiten für die Versicherten gegeben sein müssen. Dies ist derzeit oftmals unter Arbeitsmarktgesichtspunkten und aus sozialmedizinischen Gründen nicht der Fall.

„Entscheidend dabei ist, dass bei der Heraufsetzung des Rentenalters tatsächliche Beschäftigungsmöglichkeiten für die Versicherten gegeben sein müssen. Dies ist derzeit oftmals unter Arbeitsmarktgesichtspunkten und aus sozialmedizinischen Gründen nicht der Fall.“

Bezogen auf eine Zeitspanne bis 2030 erscheint der Versuch plausibel, das Verhältnis von Rentenbezugsdauer zur Dauer der beitragspflichtigen Erwerbsphase durch Ausdehnung der Lebensarbeitszeit zu stabilisieren. Hierdurch könnte der von der steigenden Lebenserwartung ausgehende Druck auf das Rentensystem (bzw. den Beitragssatz) näherungsweise aufgefangen werden. Eine an die steigende Lebenserwartung gebundene regelmäßige Erhöhung des Rentenalters könnte nach Auffassung der Deutschen Bundesbank zur langfristigen Planungssicherheit für die versicherten Beitragszahler, die Arbeitgeber und die Träger der Gesetzlichen Rentenversicherung führen.¹⁹

6. Das Umlagesystem

Im deutschen Umlagesystem erwerben die Versicherten Entgeltpunkte für jedes Beitragsjahr, die sich aus ihrem individuellen Verdienst errechnen. Bei Renteneintritt wird die Zahl der Entgeltpunkte mit einem Entgeltpunktwert, der in Geldeinheiten ausgedrückt ist, multipliziert und so in eine regelmäßig ausgezahlte Rente umgerechnet.²⁰

Das Umlageverfahren stellt damit im Prinzip eine Einkommensumverteilung zwischen den verschiedenen Generationen dar, nämlich den rentenversicherungspflichtigen Arbeitnehmern als Beitragszahlern und Rentnern als Empfängern. Mit den jeweils aktuell in einer Zeitperiode geleisteten Beiträgen verzichten die aktiv Beschäftigten auf Einkommen zugunsten der Rentner in der jeweils identischen Zeitperiode.

¹⁸ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007): „Das Erreichte nicht verspielen“, Gutachten vom 07.11.2007, Tz. 267 ff. (Url: http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/download/gutachten/ga08_ges.pdf (23.07.2009)).

¹⁹ Dt. Bundesbank (2009) aaO., S. 38 u. 43.

²⁰ U.a. §§ 63 f. SGB VI; Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD) (2005): Renten auf einen Blick: Staatliche Politik im OECD-Ländervergleich, Sonderausgabe der DRV, DRV-Schriften Bd. 61, Berlin, 2005 (OECD 2005), S. 18.

Die nächste Generation der Beitragszahler finanziert dann wieder die Rentner, die heute Beitragszahler sind.²¹ Dieses Umverteilungssystem zwischen den verschiedenen Altersgruppen in der Bevölkerung wird auch als „Generationenvertrag“ bezeichnet, d.h. einen durch die Rentengesetzgebung und die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts abgesicherten gesellschaftlichen und (sozial) politischen Konsens.²²

Nur angedeutet werden kann hier, dass der in diesem Zusammenhang oft benutzte Begriff „Generationengerechtigkeit“ missverständlich ist. Beitragsgerechtigkeit und Rentengerechtigkeit sind keine Frage, bei der die Interessen der Generationen politisch auseinander dividiert werden können. In der Gegenwart ausbleibende Rentenerhöhungen führen über den stagnierenden Rentenwert der Entgeltpunkte direkt zu niedrigeren Renten in der Zukunft, ein Zusammenhang, der von einigen selbst ernannten „Sprechern der jüngeren Generation“ übersehen wird. Insoweit haben die heutigen und die zukünftigen Rentner konforme Interessen.

Die demografische Entwicklung, das Umlageverfahren ohne systematische Ansparvorgänge (Kapitaldeckung) und die Verdoppelung des Altersquotienten wird immer wieder für Szenarien genutzt, in denen bis 2050 die Beiträge von derzeit knapp 20 Prozent des Bruttoeinkommens der Beschäftigten auf weit über 30 Prozent steigen könnten.²³ Hieraus wird gefolgert, im Umlagesystem müssten damit entweder die Leistungen entsprechend gekürzt werden, um die Beitragssätze annähernd stabil zu halten, oder aber die Einnahmen durch Erhöhung der durchschnittlichen Beitragshöhe und/oder der Anzahl der Beitragszahler gesteigert werden.²⁴ Dabei werden seit Jahren die Beiträge zur Sozialversicherung insgesamt und zur Gesetzlichen Rentenversicherung insbesondere bevorzugt unter dem Aspekt der „Lohnnebenkosten“ betrachtet. Diese seien „schädlich“ für das Wirtschaftswachstum und den Standort Deutschland. Diese Argumente sollten nachfolgend hinterfragt werden.

7. Lohnnebenkosten: Wegweiser in die falsche Richtung

In der Alterssicherung steht neben der schon erwähnten „Generationengerechtigkeit“ der Begriff der „Lohnnebenkosten“ an zentraler Stelle. Mit gutem Grund hat der VdK Nordrhein-Westfalen schon bei seinem ersten Sozialen Forum 2006 diesen Begriff als Wegweiser in die Irre entziffert.²⁵

„Beitragsgerechtigkeit und Rentengerechtigkeit sind keine Frage, bei der die Interessen der Generationen politisch auseinander dividiert werden können. In der Gegenwart ausbleibende Rentenerhöhungen führen über den stagnierenden Rentenwert der Entgeltpunkte direkt zu niedrigeren Renten in der Zukunft...“

²¹ Löbber (2007) aaO., S. 48 f.

²² BVerfGE 87, S. 1 (38).

²³ Dt. Bundesbank (2008), aaO., S. 52.

²⁴ Löbber (2007), aaO., S. 72 f.

²⁵ Sozialverband VdK NRW (Hrsg.): „Lebenslügen“ – Wer über den Sozialstaat schlecht redet – verrechnet sich, Düsseldorf, 2007, S. 19 und S. 43 ff.

Rentenzahlungen sind in ihrer Masse nichts anderes als nachträgliche Lohnzahlungen. Dementsprechend führt die amtliche Statistik die Beitragszahlungen zur Rentenversicherung bei den Arbeitnehmern als Teil des Bruttoentgelts und bei Arbeitgebern als Teil der Arbeitskosten.²⁶ In der Literatur werden daher zutreffend die Beiträge zur Sozialversicherung, d.h. auch zur Rentenversicherung, als (zunächst) nicht ausbezahlter „Soziallohn“ bzw. „Sozialeinkommen“ bezeichnet.²⁷

Genau hier setzt nun die Begriffsmanipulation ein. Durch den Begriff „Lohnnebenkosten“ wird ein Teil des Arbeitslohnes in der allgemeinen Wahrnehmung vom Lohn für Abhängigarbeit abgespalten und so nicht nur rechtlich sondern auch politisch der Tarifaus-ein-ander-setzung zwischen Gewerkschaften und Unternehmensverbänden entzogen und ggf. durch den Staat abgesenkt oder festgeschrieben, d.h. direkt oder indirekt gekürzt.²⁸ Als Argument hierfür wird stets vorgetragen, dass ohne diese Rentenkürzungen wegen der Zunahme der Rentenbezieher die Rentenbeitragsätze steigen würden und daher die „Lohnnebenkosten“ zu hoch würden.²⁹ Dieses Argument hält einer seriösen ökonomischen Analyse nicht stand,³⁰ und muss näher betrachtet werden.

„Durch den Begriff „Lohnnebenkosten“ wird ein Teil des Arbeitslohnes in der allgemeinen Wahrnehmung vom Lohn für Abhängigarbeit abgespalten und so nicht nur rechtlich sondern auch politisch der Tarifaus-ein-ander-setzung zwischen Gewerkschaften und Unternehmensverbänden entzogen...“

8. Rentenbezüge als Lohnnachzahlungen

In früheren Phasen der Rentendiskussion war es noch klar, dass Renten nachgezahlte Löhne sind. So hebt Wegmann in seiner Untersuchung über die verfassungsrechtlichen Aspekte der Rententransfers hervor, dass die spätere Auszahlung der Rente deren Charakter als „eigennützige“ Arbeitslohnverwendung nicht berühre. Im Gegenteil: Zuteilung und Höhe der Rente setzen ja geradezu die Zahlung von Beiträgen in der Zeit davor voraus. Die Beitragszahlungen dienen demnach der eigenen Alterssicherung.³¹

²⁶ Bäcker, Gerhard: Lohnnebenkosten als Dreh- und Angelpunkt für den Arbeitsmarkt? Ein sozialpolitisches Dogma auf dem Prüfstand. In: Soziale Sicherheit 10/2008, S. 338-343

²⁷ Ebenda, S. 341 und Goeschel, Albrecht: Wachstum und Beschäftigung durch Sozialsicherung und Gesundheitsversorgung: Nordrhein-Westfalen in der Regionalverteilung der Sozialversicherungsfinanzen. In: Sozialverband- VdK-NRW (Hrsg.): „Lebenslügen“, A.a.O., S. 19 ff.

²⁸ Ordnungspolitisch betrachtet liefert die Lohnnebenkosten-Formel die Legitimation für eine staatliche Lohn- bzw. Teillohnkontrolle zu Ungunsten des Faktors Arbeit. – Vgl. Priewe, Jan: Rückkehr zur Einkommenspolitik - Warum die Europäische Währungsunion Lohnkoordination braucht. In: Hagemann et al. (Hrsg.): A.a.O., S. 326 ff.

²⁹ Bäcker, Gerhard: A.a.O., S. 338

³⁰ Flassbeck, Heiner; Spiecker, Friederike: Das Ende der Massenarbeitslosigkeit, Frankfurt am Main, S. 281 ff.

³¹ Wegmann, Bernd: Transferverfassungsrechtliche Probleme der Sozialsicherung. Frankfurt am Main 1987, S. 313 ff.

Dementsprechend hat auch das Bundesverfassungsgericht bestätigt, dass der Eigentumsschutz für Renten und Rentenanwartschaften auf der eigenen Leistung, dem „persönlichen Bezug“ der Inhaber dieser Rechte, d.h. seiner Erwerbstätigkeit, dem dafür erhaltenen Lohn und den daraus erfolgten bzw. vom Arbeitgeber geleisteten Beitragszahlungen beruht.³² Eine ausdrückliche Bestätigung dafür, dass Rentenbezüge nachträglich ausgezahlte Löhne sind, bieten die Regelungen zur Entgeltumwandlung. Dadurch haben alle Arbeitnehmer seit 2002 einen gesetzlichen Anspruch darauf, dass ein Teil ihres Arbeitsentgeltes für den Aufbau (betrieblicher) Altersversorgungsansprüche verwendet wird.³³

Nicht nur in der rentenrechtlichen, sondern auch in der rentenökonomischen Diskussion der frühen achtziger Jahre wurde betont, dass es die „Lohnersatzfunktion der Rente“ sei, die eine Betrachtung vorrangig der langfristigen Relation von Renten und Löhnen und als Ziel eine langfristige Kontinuität in der Relation von Renten und Löhnen gebiete.³⁴

Schließlich war auch in der rentenpolitischen Diskussion zumindest der 1980er Jahre unstrittig, dass Rentenbeiträge Lohnbestandteile und somit Renten nachgezahlte Löhne sind. So wurden als wesentliche Kriterien für die Beurteilung von Alterssicherungssystemen die „Stetigkeit der Nettoeinkommen“ bezeichnet. Durch die Rentengestaltung müsse diese nach Beendigung der Erwerbstätigkeit auch für die Ruhestandszeit sichergestellt sein. Gleichzeitig müssten die Alterseinkommen leistungsgerecht sein. Maßgebend hierfür sei das Kriterium der Beitragsäquivalenz, d.h. das gewichtete Einkommen des Erwerbstätigkeitszyklus im Verhältnis zum Renteneinkommen.³⁵

„Schließlich war auch in der rentenpolitischen Diskussion zumindest der 1980er Jahre unstrittig, dass Rentenbeiträge Lohnbestandteile und somit Renten nachgezahlte Löhne sind.“

³² Baron v. Maydell, Bernd: Rechtliche Probleme einer Harmonisierung der Alterssicherungssysteme. In: Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.): Sozialbericht-Langfristige Probleme der Alterssicherung in der Bundesrepublik Deutschland. Band 3, S. 59 ff. und Papier, Hans-Jürgen: A.a.O., S. 271 ff.

³³ Oelschläger, Angelika: Abgabenrechtliche Behandlung der arbeitnehmerfinanzierten betrieblichen Alterssicherung und daraus folgende verteilungspolitische Effekte. ZeS-Arbeitspapier (Hrsg.): Zentrum für Sozialpolitik, Bremen, 11-2007, S. 1

³⁴ Grohmann, Heinz: Die gesetzliche Rentenversicherung im demographischen Wandel. In: Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.): Sozialbericht-Langfristige Probleme der Alterssicherung in der Bundesrepublik Deutschland, Band 2, Bonn o.J., S. 44 ff., bes. S.46 und Schmähl, Winfried: Soziale Sicherung im Lebenslauf-Finanzielle Aspekte in langfristiger Perspektive am Beispiel der Alterssicherung in Deutschland. ZeS-Arbeitspapier (Hrsg.): Zentrum für Sozialpolitik, Bremen, 9-2007, S. 22 ff.

³⁵ Sozialbeirat: Gutachten des Sozialbeirats über langfristige Probleme der Alterssicherung in der Bundesrepublik Deutschland. In: Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.): Sozialbericht-Langfristige Probleme der Alterssicherung in der Bundesrepublik Deutschland, Band 1, o.J., S. 29 und 31.

Trotz der damals begonnen schrittweisen Senkung des gewährleisteten Niveaus des Lebensstandards war die Rentenversicherung weiter durch das Ziel der Einkommenskonnuität von Lohn und Rente sowohl zwischen den Erwerbstätigen und Rentnern in der Gegenwart wie auch in der Zukunft geprägt.³⁶

Die in den letzten Rentenreformen verfolgte Politik des Primats der Beitragssatzstabilität hat demnach zweierlei bewirkt: erstens hat sie im Zusammenspiel mit den ein Jahrzehnt lang stagnativen Löhnen zu ungenügenden Einnahmen der Rentenversicherung geführt und Druck in Richtung sinkender Renten ausgeübt. Faktisch wurden die Löhne der früheren Erwerbstätigen und jetzigen Rentner durch Leistungsverlechterungen nachträglich gesenkt. Zweitens werden durch die krisenbedingten Rücknahmen der tariflich erreichten Lohnsteigerungen der letzten Zeit und vor allem durch die Senkung des Lohn Einkommens durch Kurzarbeit und Arbeitslosigkeit durch die „stabilen“, d.h. fixierten Beitragssätze die Niedriglöhne von heute in Form von Niedrigrenten in der Zukunft fortgeschrieben.³⁷

Ob vor dem Hintergrund des Eigentumsschutzes der Renten und Rentenanwartschaften die faktisch rückwirkende Senkung durch beitragsatzpolitisch bedingte Rentenkürzungen mit der Verfassung vereinbar ist, erscheint fraglich.

9. Fehlende Bilanzierung der Bestandsrenten und Rentenanwartschaften als Sozialvermögen

Beiträge zur Sicherung zukünftiger Alterseinkommen bzw. Renten als Lohn- oder Gehaltsnachzahlungen haben immer auch eine Basis im bestehenden Wirtschaftssystem. Interessant ist in diesem Zusammenhang die Kritik des Sozialbeirats daran, dass die Alterssicherungsberichterstattung bei der Bilanzierung der Gesamteinkommen im Seniorenalter die private Vermögensakkumulation ausblendet. Es werden nur die Einkommensströme betrachtet, die als laufende Erträge aus einer Vermögensakkumulation, bspw. einer Lebensversicherung resultieren. Der Sozialbericht weist demgegenüber darauf hin, dass auch eine planmäßige Vermögensliquidierung, sei es die von Finanzkapital oder sei es die von Immobilien, ein wichtiges Element der Alterseinkommen darstellt.³⁸

„Ob vor dem Hintergrund des Eigentumsschutzes der Renten und Rentenanwartschaften die faktisch rückwirkende Senkung durch beitragsatzpolitisch bedingte Rentenkürzungen mit der Verfassung vereinbar ist, erscheint fraglich.“

³⁶ Nullmeier et al. (Hrsg.): Alterssicherung im Umbruch, ZeS-Arbeitspapier, Bremen, 2-2008, S. 7-10.

³⁷ Ein Arbeitsleben mit Niedriglohn reicht nicht für die Rente. In: Boeckler-Impuls, Düsseldorf 8-2009 sowie ziellose Rentenpolitik. In: Boeckler-Impuls, Düsseldorf 20-2008

³⁸ Im Jahre 2004 betragen die ausgezahlten Leistungen der Lebensversicherungen rund 51 Milliarden Euro. Dies entspricht etwa 26 Prozent der Rentenausgaben der Gesetzlichen Rentenversicherung im gleichen Jahr. – Vgl. Sozialbeirat (Hrsg.): Gutachten des Sozialbeirats zum Rentenversicherungsbericht 2005 und zum Alterssicherungsbericht 2005, Berlin 2006, S. 24

Diese Kritik des Sozialbeirats ist höchst relevant. So wenig der Alterssicherungsbericht der Bundesregierung die private Vermögensakkumulation bilanziert, so wenig bezieht der Armutsbericht der Bundesregierung die vom Bundesverfassungsgericht als Sozialeigentum definierten Renten und Rentenanwartschaften als soziale Vermögen in seine Vermögensbilanz ein.³⁹ Demgegenüber bezieht die Bundesbank in ihre Vermögensstatistik auch die Anwartschaften an die Private Krankenversicherung als Finanzvermögen der Privathaushalte ein.⁴⁰

„So wenig der Alterssicherungsbericht der Bundesregierung die private Vermögensakkumulation bilanziert, so wenig bezieht der Armutsbericht der Bundesregierung die vom Bundesverfassungsgericht als Sozialeigentum definierten Renten und Rentenanwartschaften als soziale Vermögen in seine Vermögensbilanz ein.“

In der Literatur wird insgesamt darauf hingewiesen, dass das Sozialversicherungsvermögen speziell durch Anwartschaften an die Gesetzliche Rentenversicherung in den Vermögensdarstellungen nicht angemessen berücksichtigt wird.⁴¹

Aus rentenpolitischen Gründen ist es demgegenüber dringend erforderlich, das Sozialvermögen der Alterssicherung auch in seiner Verteilung so differenziert darzustellen, dass die rentenpolitischen Kürzungen in ihrer Wirkung als gleichsam enteignende Eingriffe deutlich werden. Gleichzeitig ist eine angemessene rentenökonomische Darstellung von Rentenkürzungen als nachträgliche Lohnsenkung geboten. Eine solche Darstellung würde im Übrigen einen wichtigen Beitrag zur Diskussion über die Bedeutung der angeblich zu hohen Löhne für das Wachstum leisten. So massive nachträgliche Lohnsenkungen, wie diese im Bereich der Renten erfolgt sind, hätten sich nach dieser These in entsprechend hohem Wachstum niederschlagen müssen – dies war aber keineswegs der Fall.⁴² Es ist also nicht nur die These von der Notwendigkeit eines Einkommensverzichts falsch, vielmehr bringen Rentenkürzungen nicht nur kein Wachstum, sondern sie verhindern dieses.⁴³

„Es ist also nicht nur die These von der Notwendigkeit eines Einkommensverzichts falsch, vielmehr bringen Rentenkürzungen nicht nur kein Wachstum, sondern sie verhindern dieses.“

10. Politik hat Löhne und Renten „entkoppelt“

In seinem Jahresgutachten 2008/9 stellt der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in dankenswerter Eindeutigkeit dar, dass es das Ziel der Rentenpolitik und der Rentenreform der letzten Jahre war, die Renten von den Bruttolöhnen und –gehältern „abzukoppeln“ um auf

³⁹ Das für Vorsorge und Sicherung zur Verfügung stehende angesparte und geerbte individuelle Geld- und Sachvermögen wird wie folgt erfasst: Spar- und Bausparguthaben, Wertpapiere, Termingeld und angesammeltes Kapital bei Lebensversicherungen sowie die Verkehrswerte von Immobilien abzüglich Bau- und Konsumschulden. Das ebenfalls für die Vorsorge und Absicherung zur Verfügung stehende soziale Beitragsvermögen wird nicht einmal erwähnt. - Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.): Lebenslagen in Deutschland. Der 3. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Entwurf vom 19.05.2008, S. 274

⁴⁰ Frick, Joachim; Grabka, Markus: Gestiegene Vermögensungleichheit in Deutschland. In: DIW-Wochenbericht, Berlin 4-2009, S. 54-67, bes. S. 58

⁴¹ Ebda., S. 58

⁴² Flassbeck, Heiner; Spiecker, Friederike: A.a.O., S. 42 ff.

⁴³ Ebda., S. 257 ff., bes. S. 260

diesem Wege die Beitragssätze stabil zu halten. Bei beiden, sowohl bei den ausbezahlten Löhnen wie auch bei den nachbezahlten Löhnen (Renten) sei es infolge der vergleichsweise niedrigen Entgeltsteigerungen sowohl für die Rentner wie für die Erwerbstätigen zu „Realeinkommensverlusten“ gekommen.⁴⁴

Mit anderen Worten: die ausbezahlten Löhne wurden durch die Politik und Reformen der Arbeitsmarktflexibilisierung gedrückt und die nachbezahlten Löhne (Renten) wurden durch die Politik mit Reformen zur Beitragssatzstabilisierung (nachträglich) gekürzt. Genau deshalb ist es wichtig, sich daran zu erinnern, dass Renten keine „Lohnnebenkosten“, sondern nachbezahlte Löhne sind.

11. Fazit

Das deutsche Rentensystem hat sich in der gegenwärtigen Krise als (relativ) stabil im Vergleich zu ausschließlich kapitalgedeckten Systemen der Altersvorsorge, erwiesen. Gleichzeitig sagen die meisten Prognosen genau für dieses umlagefinanzierte System in den nächsten zwei Jahrzehnten einen durch den demographischen Wandel und den fortgesetzten Strukturwandel erzwungenen weiteren Abbau an Leistungen (d.h. bei der Rentenhöhe und den Zugangsvoraussetzungen für den Rentenbezug) für Deutschland voraus. Mit einem Versorgungsgrad von nur rund 43 Prozent des vorherigen durchschnittlichen Bruttoverdienstes gewährleistet die umlagefinanzierte gesetzliche Altersversorgung in Deutschland dann eine Lohnersatzquote, die sich bei Vergleich mit anderen OECD-Ländern im unteren Bereich befindet und alleine keine ausreichende Lebensstandardsicherung mehr bietet. Weiten Bevölkerungskreisen (künftigen Alterskohorten) droht damit im Alter eine substanzielle Verschlechterung ihrer Einkommenssituation, sowohl im Verhältnis zu früheren und aktuellen Vergleichsgruppen im Inland, als auch im Vergleich zu den erzielbaren Absicherungsgraden entsprechender Alterskohorten im europäischen Ausland. Grundlegende Änderungen bei den Determinanten Bevölkerungsentwicklung und Wirtschaftswachstum sind nicht zu erwarten; mögliche Umverteilungsspielräume bleiben deshalb klein. Entscheidend ist deshalb die Frage der intergenerativen Verteilung, d.h. wie die Belastungen aus der Anpassung des gesetzlichen Rentensystems an den demographischen Wandel und den Strukturwandel auf die verschiedenen Generationen verteilt werden.

⁴⁴ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Hrsg.): Die Finanzkrise meistern – Wachstumskräfte stärken: Jahresgutachten 2008/2009, Wiesbaden November 2008, S. 360

Um das System auf Dauer zu stabilisieren, erscheinen komplementär die Ausweitung der Beitragsmessungsgrundlage durch eine Anhebung der Bemessungsgrenzen, die Einbeziehung der „Solo-Selbständigen“ in die Pflichtversicherung und im Hinblick auf die weiterhin steigende Lebenserwartung die Stabilisierung des Verhältnisses von Rentenbezugszeiten zu den Erwerbszeiten erforderlich. Eine stärkere Erwerbsbeteiligung Älterer kann aus gesamtwirtschaftlicher Sicht zu einem höheren Wachstum des Produktionspotenzials führen und helfen, den demografischen Wandel zu bewältigen. Aber nochmals: dafür müssen geeignete Arbeitsplätze in ausreichender Zahl vorhanden sein; deren derzeitiges Fehlen kann nur konstatiert werden.

Die gedankliche und politische „Entkopplung“ der Löhne von den Renten hat in den letzten zwei Jahrzehnten Betrachtungsweisen begünstigt, die alleine auf das Primat der Beitragssatzstabilität fokussieren. Dabei wurde und wird verdrängt, dass Renten der nachbezahlte Lohn für im Regelfall lebenslange Arbeit sind und dass Arbeitnehmer ab einem bestimmten Lebensalter keine wirtschaftlichen Möglichkeiten mehr haben, mit alternativen Vermögensdispositionen ihren Lebensstandard zu sichern, weil eigene Ansparvorgänge (finanziert durch Konsumverzicht) aufgrund des fehlenden Zeitrahmens nicht mehr mit ausreichender Wirksamkeit stattfinden können. Gerade für diesen Personenkreis, der primär auf die gesetzliche Rente als einzige Einkommensart angewiesen ist, stellen sich fortschreitende Leistungsverschlechterungen als nachträgliche Lohnkürzungen dar.

Der dynamische Strukturwandel erfordert transparente und nachvollziehbare Informationen über die langfristige Entwicklung. Nur diese können das Vertrauen der Bevölkerung (Versicherten, Steuerzahler, Arbeitnehmer und Arbeitgeber) herstellen und Planungssicherheit gewährleisten. Und nur so können Konsum- und Sparsentscheidungen rechtzeitig auf eine gewünschte finanzielle Absicherung im Alter ausgerichtet werden. Bislang wurde die Lastenverteilung nur bis 2030 offengelegt, der Betrachtungszeitraum sollte auf das Jahr 2050 ausgeweitet werden.

Das Festhalten an beschlossenen Reformen ist für längerfristige Akzeptanz entscheidend. Politische Eingriffe in das Rentensystem von Fall zu Fall belasten das Vertrauen und verschieben zusätzliche Lasten in die Zukunft.

„Die gedankliche und politische „Entkopplung“ der Löhne von den Renten hat in den letzten zwei Jahrzehnten Betrachtungsweisen begünstigt, die alleine auf das Primat der Beitragssatzstabilität fokussieren. Dabei wurde und wird verdrängt, dass Renten der nachbezahlte Lohn für im Regelfall lebenslange Arbeit sind...“