

Paradigmenwechsel der deutschen Alterssicherung

Über die »Riester-Rente« hin zur politisch forcierten Altersarmut

Christian Christen

Im Juni 2001 beschloss der Deutsche Bundestag nach Vorgabe der von SPD und Bündnis 90/Die Grünen geführten Regierung über alle Parteigrenzen hinweg die rot-grüne Rentenreform – nur die damalige PDS stimmte dagegen. Herzstück dessen war das Altersvermögensgesetz, mit dem die »Riester-Rente« eingeführt wurde.¹ Der Aufbau einer privaten, kapitalgedeckten Altersvorsorge wurde damit stärker als bisher gefördert und neu organisiert.² Die Beschäftigten sollten dazu ab 2009 jährlich bis zu vier Prozent ihres Bruttolohns/-gehalts aufbringen, was mit einer bis zu 50 prozentigen öffentlichen Förderung (Steuernachlässe sowie Grund- und Kinderzulagen) gekoppelt war. Verzichtet wurde nach heftiger Kontroverse auf die Einführung einer Pflicht zur Privatvorsorge.

Über die Riester-Rente hinaus beinhaltete das rot-grüne Reformpaket einschneidende Änderungen bei der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV). Beispielsweise wird jede neue Rente seit 2011 um einen Ausgleichsfaktor von 0,3 Prozent gekürzt. Dieser Faktor steigt bis 2030 auf sechs Prozent. Ebenso trat eine neue Formel zur Berechnung der Renten in Kraft, womit deren Höhe sich nicht mehr länger an der Nettolohnentwicklung orientiert. Abgestuft nach Geburtskohorten und -jahrgang wurden schließlich zahlreiche Komponenten der Umverteilung im GRV-System gekürzt oder gestrichen wie etwa die Anrechnung von Erziehungs- und Pflegezeiten, des Wehr-/Ersatzdienstes, Zeiten von Arbeitslosigkeit, Berufsausbildung und Studium. Die Krönung der Reform war die perfide Verknüpfung des Ausbaus der Privatvorsorge mit der Leistungsfähigkeit der GRV: Seither sinkt die Rentenhöhe im Schnitt umso stärker die geförderte Privatvorsorge insgesamt genutzt wird.

Die Rentenreform 2001 stand zum einen in der Tradition der Rentengesetzgebung seit den 1980er Jahren, zum anderen markiert sie den Bruch im bundesdeutschen System der Alterssicherung. Denn die Sicherung des Lebensstandards im Alter war – zumindest rhetorisch – die Zielsetzung, was über die 1957 eingeführte umlagefinanzierte, staatlich organisierte GRV erreicht werden sollte. Seitdem führen die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten obligatorisch Beiträge ab und erwerben hierüber sozialrechtliche Ansprüche an die Zahlung einer Altersrente, die selbst heute noch bis zu 80 Prozent der Haushalteinkommen ausmachen.³ Neben den Altersrenten erbrachte das GRV-System weitere Leistungen wie etwa Zahlung einer Hinterbliebenenrente, den Schutz bei Berufsunfähigkeit oder die Finanzierung der Kranken- und Pflegeversicherung. Bis in die frühen 1990er Jahre wurde so der Lebensstandard im Alter einigermaßen gesichert und die Nettolohnersatzquote lag im Schnitt bei bis zu 70 Prozent. Bei aller Kritik an dieser statistischen Durchschnittsgröße sank die Quote seit Ende der 1980er Jahre stetig und fällt im Zuge der

Reformen seit 2001 bis 2030 rapide auf 43 Prozent. D. h. selbst bei durchgängiger sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung mit Durchschnittsentgelt über 45 Jahre (z. Zt. rund 2.704 Euro Brutto oder 32.446 Euro pro Jahr) wird über das GRV System keine Lebensstandardisierung mehr erreicht. Die Folgen dieser Entwicklung werden bereits heute bis weit in die Mittelschicht spürbar, was die jüngste »Neuentdeckung« der Altersarmut als gesellschaftliches Problem erklärt (Butterwegge u. a. 2012). Auch in der aktuellen Diskussion gibt es abweichende Ursachenanalyse und Vorschläge, um das Problem anzugehen und es zeigt sich, dass eine mangelhafte Analyse stets fehlerhafte Lösungen generiert.

Allgemeiner Hintergrund der (Teil-)Privatisierung der Rente

Bis zur Reform 2001 war die gesetzliche Rentenversicherung in Deutschland dem Grundverständnis nach ähnlich konzipiert wie alle rund 160 umlagefinanzierten, staatlich organisierten Systeme, die nach 1945 bis Mitte der 1970er Jahre weltweit aufgebaut wurden. Ebenso ordnete sich die über die Riester-Reform durgesetzte (Teil-)Privatisierung der Alterssicherung in den orthodoxen/neoliberalen Reformzyklus seit den 1980er Jahren ein. Seitdem steht der Um- und Abbau der umlagefinanzierten Alterssicherung und alternative Auf-/Ausbau aller privaten, kapitalgedeckten Ansätze auf staatlicher, betrieblicher und individueller Ebene im Zentrum (Christen 2008). Dieser zweite Reformzyklus der Nachkriegszeit hat in den Industrie-, Schwellen- und Entwicklungsländern unterschiedliche Ansätze und Ergebnisse produziert. Aber die Ziele wie sozialpolitischen, demographischen und ökonomischen Begründungen dieser Reformen blieben stets identisch.

Auch die deutschen Debatten seit 2001 fügen sich ein in den internationalen Trend. Sie sind nicht einzigartig und weisen auch kein besonders neuartiges Verständnis über die Funktionsweise, Organisation und Finanzierung der Alterssicherungssysteme auf. Bestenfalls waren die jeweiligen Rentenreformen politisch ambitioniert, letztlich aber waren sie falsch konzipiert, da sie zentrale gesellschaftliche wie makroökonomische Realitäten ausblendeten. Vielfach sind sie die Reformen auch »handwerklich« schlecht, was weitere Probleme verursacht und Ineffizienz fördert. Schon deshalb konnten die Versprechen nach der breiten Etablierung einer kostengünstigen, sicheren und gerechten Alterssicherung für die Mehrheit nie erfüllt werden.

Wie international findet die deutsche Debatte inhaltlich auf zwei sich ergänzenden Ebenen statt. Es gibt die sozialpolitische und sozialphilosophische Ebene, in der demografische Interpretationen den Kern bilden und die Verteilungsfrage auf eine mangelnde »Generationengerechtigkeit« zuspitzt wird (Jackson 1998; Mullan 2002; Kistler 2006; Christen 2012b). Parallel wird auf ökonomischer Ebene argumentiert und mittels sehr spezieller Modellkonstruktionen die generelle Überlegenheit der privaten, kapitalgedeckten Alterssicherung behauptet. Trotz unterschiedlicher Interessen und relativ autonomer Akteure sind der Zugang wie die Argumentation seit den 1970er Jahren gleich geblieben: Neben der normativen Wohlfahrtsstaatskritik wird vor der Überalterung der Bevölkerung gewarnt, ständig ein sozioökonomisches Krisenszenario beschworen und so die Legitimität der favorisierten Reformen erhöht. Ab den 1990er Jahren wird dieser negative Ansatz ergänzt von der übertriebenen Darstellung und der mangelhaften These der gesamtwirtschaftlichen Effizienz

der Finanzmärkte für die Kapitalbildung, Finanzierung von Investitionen und somit Generierung von Wirtschaftsdynamik.

Erst diese Doppelstrategie von radikaler Kritik und euphorischer Überzeichnung der »Alternative« verhalf dem neoliberalen Diskurs zur Alterssicherung zum Durchbruch, dessen Reformvorstellungen damit selbstevident und plausibel scheinen. Die Strategie befördert zudem die Radikalisierung der Vorstellungen, da sie nicht länger im vorgegebenen Rahmen der bestehenden Systeme formuliert werden müssen. Beispielsweise ließ sich nun auch der komplette oder weitgehende Systemwechsel der Alterssicherung in Europa denken. Im Zuge der Finanzkrisen der 1990er Jahre (Lateinamerika, Asien, Russland), massiver Korrekturen zu Beginn des 21. Jahrhunderts und der schweren Finanz- und Wirtschaftskrise seit 2007/08 hat sich die naive Euphorie über die Effizienz des kapitalgedeckten Ansatzes gelegt. Genau deshalb werden die negativen Argumente zur Überalterung der Gesellschaft wieder betont und so bleibt die generelle Neuausrichtung des Gefüges der Alterssicherung weiter unwidersprochen (OECD 2009).

Spezieller Hintergrund der Rentenreform

Der konkrete Paradigmenwechsel in Deutschland ab 2001 weist ein zusätzlich, wichtiges Element auf: den Regierungswechsel von 1998. Mit der rot-grünen Koalition unter Kanzler Schröder wurde nach 16 Jahren konservativ-liberaler Regierung ein diffuses Verständnis von Aufbruch und Reform bedient. Von CDU/CSU und FDP war bei den absehbaren Sozialreformen keine Fundamentalopposition zu erwarten, lagen sie doch auf ihrer Linie. Die Gewerkschaften, die außerparlamentarische Bewegung, Sozialverbände und Teile der Kirche waren zu schwach und/oder aktiv in die Reformprozesse eingebunden. Während das Politikverständnis der Kirchen kaum über karitative und seelsorgerische Vorstellungen hinausgeht und außerparlamentarische Gruppen sich nicht primär im Diskurs zur Alterssicherung engagieren, war das kritische Bewusstsein innerhalb der deutschen Gewerkschaften gegenüber der SPD schwach ausgeprägt. Sie hatten sich zudem massiv im Wahlkampf 1998 für eine rot-grüne Regierung ausgesprochen und engagiert. Es fehlte aber nicht nur eine selbstständige, kritische Positionierung der Gewerkschaften, gleichzeitig mangelt es in der Breite an einer qualitativ fundierten Analyse über die Zusammenhänge zwischen sozialpolitischen, wirtschaftspolitischen und finanzmarkttheoretischen Reformen und deren komplexe Wirkungen für die weitere Finanzierung und Organisation der Alterssicherung. In der Regel wird die Thematik zudem im engen Rahmen der gesetzlichen Rentenversicherung und klassischen Sozialpolitik diskutiert. Allerdings lässt sich so der Paradigmenwechsel seit den 1970er Jahren und die Zielstellung der seither Reformen nicht erfassen.

Entscheidend für die Positionierung der SPD in der Rentenfrage war wiederum ein interner Wandel bzw. eine Machtverschiebung nach dem Regierungsantritt 1998, auf den die Gewerkschaften aus angeführten Gründen nicht hinreichend reagierten. Bei Bündnis 90/Die Grünen war im Unterschied dazu kein Kurswechsel notwendig, da seit jeher die individuelle Altersvorsorge essentiell ist, die GRV stets als Residualgröße gilt und im Sinne einer Mindest-/Grundrente umgebaut werden sollte. Diese Ausrichtung überrascht angesichts der Mitglieder- und Wählerstruktur kaum: Bündnis 90/Die Grünen werden seit langem mehrheitlich von Personen mit höherem/

höchsten Einkommen und den so genannten Modernisierungsgewinnern gewählt und getragen. Diese Gruppe kann sich (i) überhaupt eine private Altersvorsorge in hinreichendem Maße leisten und steht (ii) sozial/wohlfahrtsstaatlichen Ansätzen skeptisch bis ablehnend gegenüber. Schließlich gehört zum programmatischen Kern der Partei der Bezug auf Nachhaltigkeit und damit wird sich auch an den unbestimmten und ideologisch aufgeladenen Begriff der Generationengerechtigkeit orientiert, was die übergeordnete Klammer für den Abbau der Leistungsfähigkeit der GRV darstellt (s.o.).

Wie erwähnt hatte die SPD im Bundestagswahlkampf noch andere Positionen zur »Rente« vertreten und revidierte nach dem Regierungsantritt 1998 deshalb auch zuerst Einschnitte der Kohl-Ära. Aber wenig später schwenkte die Regierung Schröder auf den neuen Kurs ein, dessen sozialpolitischer Kern die Liberalisierung, Deregulierung und Flexibilisierung des Arbeitsmarktes und eben die Reform der Alterssicherung werden sollten. Der Kurswechsel wurde u. a. im Kanzleramt unter dem damaligen Chef Frank-Walter Steinmeier formuliert, dessen Verdikt hieß: Senkung der Lohnnebenkosten und des Staatsdefizits zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit. Für die GRV galt es den Anstieg der nominellen Beitragssätze strikt zu begrenzen, indem die so genannte paritätische Finanzierung (hälftiger Anteil von Arbeitgeber/Arbeitnehmer) nie über 22 Prozent steigen sollte. Zugleich sollte der steuerfinanzierte Bundeszuschuss an die GRV sinken und so das Budgetdefizit reduzieren.

Angesichts der permanent gestiegenen Belastungen der GRV u. a. durch die jahrzehntelange Nutzung der Frühverrentung als arbeitsmarktpolitisches Instrument, der Integration der ostdeutschen Bevölkerung nach 1989 und demografischen Alterung, sahen die Verantwortlichen nur einen Weg: signifikante Leistungskürzungen, Erhöhung des Renteneintrittsalters und massive Förderung der Privatvorsorge. Zwar gab es bereits Förderinstrumente zur Bildung von Sach- und Finanzvermögen bei den Beschäftigten u. a. über die betriebliche Alterssicherung. Jedoch hatten alle diese Versuche keine nachhaltige Wirkung in der Breite, um die drastischen Einschnitte aufzufangen. Ziel der Rentenpolitik ab 2001 war es also über die Riester-Rente die soziale Sprengkraft der »Reformen« zu kompensieren, und an der Schnittstelle von Wirtschafts-, Finanz-, Fiskal- und Sozialpolitik die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Unternehmen und Finanzdienstleister zu erhöhen.

Die Finanzdienstleister sollten ihrerseits zertifizierte Vorsorgeprodukte eben auch für die Bezieher niedriger Einkommen anbieten und massenhaft vertreiben, die über Jahrzehnte eine hohe Rendite erwirtschaften und sicher sein sollten. Ein bürokratisches Verfahren der Zertifizierung war hier vorgeschaltet und auch notwendig, da dieser Anspruch nicht per se jedes »Vorsorgeprodukt« erfüllt und der Einsatz von Steuermitteln ein Mindestmaß an Sorgfalt begründet. Die Einführung der Riester-Rente wies trotz früh geäußerten Bedenken scheinbar den richtigen Weg aus dem skizzierten Dilemma und wäre für die Finanzbranche, Beschäftigte und Unternehmen, Beitrags- und Steuerzahler, Jung wie Alt nur von Vorteil – so die Botschaft. Wie so oft werden hochtrabende Ambitionen meist grandios enttäuscht.

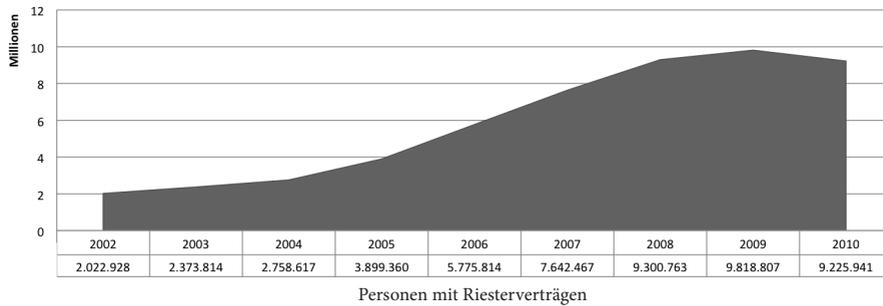
10 Jahre später: praktische Ergebnisse bestätigen Kritik

Auf die strukturellen makroökonomischen Probleme jeder kapitalgedeckten Finanzierung einer Alterssicherung in den letzten Jahrzehnten wurde während des Gesetz-

gebungsverfahrens 2001 und auch danach von Wissenschaftlern stets verwiesen, sie galten aber als Minderheitsmeinung. Die politischen Grundsatzentscheidungen wurden außerdem noch vor dem Einbruch der Börsen in 2001 (dot.com Blase) und den weit stärkeren Verwerfungen seit 2007 getroffen. Vor dem Hintergrund der Euphorie über die dynamischen Entwicklungen auf den Geld- und Kapitalmärkten der 90er Jahre ließ sich die Kritik an den unhaltbaren Annahmen und Modelle zur Übertragung von Spar-/Anlagekapital in Investitionen und Wertschöpfung, der Verweis auf die endogene Instabilität der Finanzmärkte und Erfahrungen der letzten 100 Jahre mit der kapitalgedeckten Vorsorge in allen Varianten umso leichter ignorieren (Christen 2011). Eine vergleichbar ideologisch fundierte Rentenreform wie 2001 wäre aktuell wohl kaum identisch durchzusetzen.

Es gab aber auch schon früh die sozialpolitische Kritik aus den Reihen der sozialen Bewegungen, von Sozialverbänden und Kirchen und – mit Abstrichen – der Gewerkschaften. Aber deren Widerstand war aus angeführten Gründen viel zu schwach, um die dominante Position in Politik, Öffentlichkeit und bei den tonangebenden Experten und Medien zu gefährden. Die parlamentarische Mehrheit für die Riester-Reform stand nie in Frage. Zahlreiche Änderungen des Gesetzentwurfs waren allein den Wünschen der Versicherungs- und Finanzlobby geschuldet (Wehlau 2009). Ebenso wurden vereinzelte sozialpolitische Korrekturen durchgesetzt, aber der Bruch in der Rentenpolitik und dessen Folgen ließen sich nicht abwenden. Bestenfalls wurde die Riester-Reform lethargisch als alternativlos akzeptiert. Als Ausweichreaktion wurde oft nur die kapitalgedeckte Vorsorge in ihren positiven Wirkungen überzeichnet und dann behauptet, über diese Reform würden die Vorteile beider Komponenten (umlagefinanzierte GRV und kapitalgedeckte Vorsorge) effektiv kombiniert. Auf die gleichfalls banale Idee kam man nie, dass ein politisch in seiner Leistungsfähigkeit zerstörtes GRV System kombiniert mit dem strukturell ineffizienten Verfahren der kapitalmarktbasierteren Vorsorge die negativen sozioökonomische Effekte nur befördert. Noch heute weisen Politik wie tonangebende Experten und Journalisten die generelle Kritik an den immanenten Finanzmarktrisiken jeder kapitalgedeckten Vorsorge und deren makroökonomische Ineffizienz pauschal zurück.

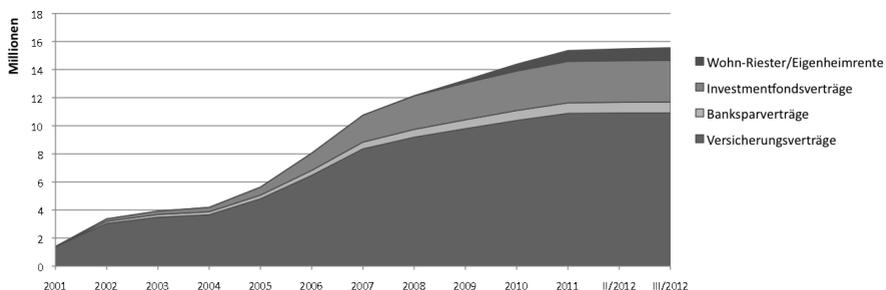
Hingegen ließ sich die praktische Kritik an der Riester-Rente nicht so einfach entkräften. Neben den Fragen des bürokratischen Aufwands ging es stets um die Konstruktion der Vorsorgeprodukte und Aspekte des Verbraucherschutzes. So wurde bereits anhand zahlreicher Fallbeispiele nach kurzer Zeit die Intransparenz der Kostenstruktur, die mangelhafte Beratung und weitgehende Unkenntnis der Förderstruktur problematisiert. Mit der Etablierung von Arbeitslosengeld I/II (»Hartz IV«) und der daran orientierten steuerfinanzierten Grundsicherung⁴ im Alter wurde ein Kernproblem offenkundig: Bezieher der Grundsicherung müssen ihre Geldleistung aus der privaten Altersvorsorge verrechnen lassen. Für Personen mit gebrochenen Erwerbsbiographien und/oder unterdurchschnittlichen Lohneinkommen macht es keinen Sinn, privat vorzusorgen – sie werden nie mehr als den maximalen Grundsicherungsbetrag erhalten. Lange sträubte sich die Politik dieses Strukturproblem zur Kenntnis zu nehmen. Dabei entspricht die Praxis der Logik der gesamten Sozialgesetzgebung seit 2001: Vor jeder Inanspruchnahme von Leistungen müssen sämtliche privaten Vermögen und Einkommen rapide abgeschmolzen und/oder verrechnet werden.

Abbildung 1: Absolute Zahl der Personen mit Riesterverträgen

Quelle: Deutscher Bundestag; Antwort der Bundesregierung auf die Anfrage der Fraktion Die LINKE, BT-Drucksache 17/7964

Es überrascht dann kaum, dass die Riester-Rente nicht der Verkaufsschlager in den niedrigen bis unteren Einkommenssegmenten wurde. Laut jüngstem Alterssicherungsbericht der Bundesregierung haben von den hier ausgewiesenen 4,2 Millionen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten mit einem Bruttolohn unter 1.500 Euro etwa 1,8 Millionen Personen weder einen Riester-Rentenvertrag noch eine betriebliche Alterssicherung. Für die anderen 2,4 Millionen Personen werden gleichfalls die daraus resultierenden Einkommen am Ende nur gering ausfallen und sie werden verrechnet mit den notwendigen Transferleistungen, um der Altersarmut zu entgehen.

Angesichts von rund 31,6 Mio. Beschäftigten (Ende 2011) und den rapiden Kürzungen bei der GRV ist der Verbreitungsgrad der Riester-Rente insgesamt bescheiden. Nicht einmal jeder 3 Beschäftigte nutzt die Riester-Rente, wobei die Vertragsabschlüsse von 1,44 Mio. (2001) in der Summe auf rund 15,6 Mio. im dritten Quartal 2012 stiegen. Mehrheitlich werden Produkte der Lebensversicherer nachgefragt, das klassische Instrumente der Altersvorsorge. Geschickt nutzte die Branche schon im Gesetzgebungsverfahren von 2001 ihre Marktstellung und sicherte sich so Wettbewerbsvorteile.

Abbildung 2: Entwicklung der Riesterrentenverträge insgesamt und nach Produkten

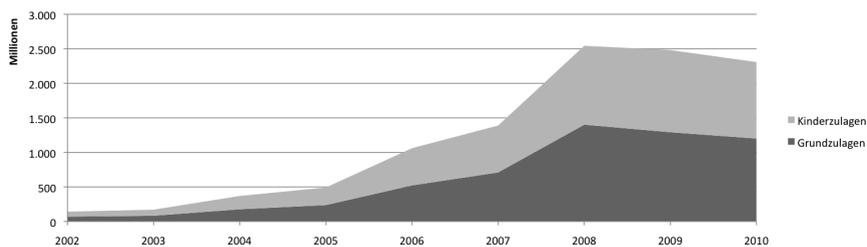
Quelle: Bundesministerium für Arbeit und Soziales/BMAS; Stand Ende Juni 2012

Ungeachtet der Entwicklung der jeweiligen Produkte und deren Marktanteile zeigt sich generell, dass das Wachstum bei der Riester-Rente seit 2010 an Dynamik einbüßt.

Beispielsweise stieg der Abschluss der Versicherungsprodukte im dritten Quartal 2012 zum Vorquartal nur um netto 2.000 Verträge. Ein relativ starkes Wachstum zeigt sich lediglich noch bei den »Wohn-Riester« Verträgen, der als letztes eingeführte Variante mit dem Ziel des Erwerbs von Immobilieneigentum.

Die Stagnation bei der Verbreitung der Riester-Rente lässt sich *erstens* auf die Finanzkrise seit 2007 zurückführen. Seither ist die Skepsis gegenüber dem Finanzmarktgeschehen deutlich gewachsen und es mussten in unterschiedlicher Art umfangreiche Verluste mit Finanzprodukten realisiert werden, was generell die Nachfrage nach privater Altersvorsorge dämpft. Damit erklärt sich *zweitens* auch das Wachstum der speziellen »Wohn-Riester« Verträge, da Immobilienvermögen als krisenresistenter gilt. Das unterschiedliche Wachstum der Riester-Produkte ist wiederum *drittens* den Änderungen des Sparverhaltens geschuldet – es wird umgeschichtet. Die Stagnation des Gesamtmarktes erklärt sich aus der realen Einkommenssituation, was die Expansionsfähigkeit der privaten Altersvorsorge klar begrenzt. Im Unterschied zur Mär, die stärkere private Altersvorsorge würde netto stets zu höherem privaten wie gesamtwirtschaftlichen Sparen führen, diversifiziert sich nur das Sparen.

Abbildung 3: Entwicklung der Förderung der Riester-Rente (in Euro)



Quelle: Deutscher Bundestag/BMAS

An dieser Situation ändert die Höhe der Förderung wenig. Vielmehr erklärt sich die Expansion des Marktes mit Riester-Produkten wie die Diversifizierung des Sparens generell aus Mitnahmeeffekten. Direkte (Zulagen) und indirekte (Steuernachlässe) Förderinstrumente dienen der Verkaufsförderung und so wird diese Form der privaten Altersvorsorge scheinbar attraktiv gegenüber herkömmlichen Sparformen und anderen Varianten der Vorsorge wie etwa der Lebensversicherungspolice. Die direkten Zulagen kumulieren sich von 2002 – 2011 auf rund 11 Mrd. Euro und die Steuernachlässe summierten sich von 2002 – 2007 auf rund 1,06 Mrd. Euro. Allerdings fließen diese Mittel primär den Finanzdienstleistern zu (s.u.) und so wird die Diversifizierung des Sparverhaltens auch durch deren Beratungsaktivität gefördert. Denn sie verdienen sowohl an jedem Neuabschluss, wie auch an jeder Umwandlung von alten Riester-Verträgen und anderen Vorsorgeverträgen in neue, meist riskantere und für die Vorsorgenden wenig rentablere Verträge.

Schließlich ist *viertens* die Kritik u. a. von Verbraucherverbänden, unabhängigen Schulden- und Vermögensberatern wie Fachjournalisten an der Riester-Rente mit der Zeit stark gewachsen. Die mittlerweile vorliegenden Forschungsergebnisse

stützen die Kritik (Blank 2011; Hagen/Kleinlein 2011; Kleinlein 2011; Joebges u. a. 2012; IAB 2012). Sie bezieht sich u. a. auf die völlig intransparente Konstruktion der Produkte. Beispielsweise wird mit sehr hohen Lebenserwartungen kalkuliert und so massiv Risikopuffer gebildet, was für die Vorsorgenden dazu führt, dass sie bis zu 80 Jahre alt werden müssen, um ihre Sparbeiträge mit 0 Prozent nominell verzinst zurückzubekommen (Beitragserhalt ohne Inflationsabzug). Wer eine Rendite von 2,5 Prozent erreichen möchte, muss das 90. Lebensjahr erreichen, die Verzinsung mit 5 Prozent erfordert ein biblisches Alter von 120 Jahren. Im Ergebnis fallen so sehr hohe Sterblichkeits- und Risikogewinne bei den Finanzdienstleistern an, die nicht voll an die Vorsorgenden ausgeschüttet werden (Hagen/Kleinlein, a.a.O., S. 10f.).

Neben dieser Konstruktion zu Lasten der Vorsorgenden werden deren eigentliche Sparbeiträge über bis zu 24 Kostenfaktoren so dezimiert, dass bis zu 30 Prozent der Beiträge plus Zulagen als Kosten abgezogen werden und dem Finanzdienstleister als »Profit« zufallen. Jedoch bestimmen lediglich der angelegte Sparbeitrag und dessen Verzinsung die mögliche Höhe des Alterseinkommens aus dem Vorsorgeprodukt – also dessen garantierte nominelle Rendite. Es sinkt nun seit Jahrzehnten der dafür zentrale »Garantiezinnsatz« der Lebensversicherer, der auch für alle Riester-Verträge entscheidend ist. Waren es etwa in den 90er Jahren noch bis zu 4 Prozent, ist er am 1. Januar 2012 auf 1,75 Prozent gesenkt worden – aktuell fordert die Branche die Streichung. Allein über diesen Zinssatz werden nun aber die Sparbeiträge der Vorsorgenden »garantiert« verzinst. Wie hoch die nominelle Verzinsung ausfällt, hängt also von der Ausschüttung der Überschussbeteiligung ab, die an der Rentabilität der Finanzanlagen der Finanzdienstleister hängt. Angesichts der ungelösten Finanzkrise und erwarteten langen Stagnation wird sie weit bescheidener als vor 2007 ausfallen, oder es werden hoch riskante Strategien befördert, die dann aber das Risiko des Totalverlustes erhöhen.

Das Versagen der Politik: Probleme bekannt, aber nicht gebannt

Konkret hängt die Höhe der späteren Riester-Rente, jeder betrieblichen Alterssicherung und aller kapitalmarktfinanzierten Vorsorgeform neben der »Rendite« ab von der Entwicklung der Inflation und Besteuerung dieser Alterseinkommen. Denn mit den Rentenreformen in den letzten Jahren ist auch deren nachgelagerte Besteuerung eingeführt worden. Darüber hinaus können noch so seriöse, komplexe Berechnungen nie Auskunft über die Höhe des Alterseinkommens der Vorsorgeprodukte geben. Warum? Weil fälschlich unterstellt wird, dass die Vorsorge über die ganze Vertragslaufzeit (Ansparphase von 20–40 Jahren) möglich ist. Dies widerspricht allen Erfahrungen mit der privaten Altersvorsorge in den unterschiedlichsten Varianten weltweit.

Es gilt der einfache Zusammenhang, dass je länger die Vertragslaufzeit ist, desto eher wird der Sparprozess abgebrochen. In 2010 waren bereits 18,5 Prozent aller Riester-Verträge (absolut rund 2,66 Mio. Verträge) ruhend gestellt, d. h. es wurden keine Beiträge gezahlt. Als Orientierungsgröße für die absehbare Entwicklung dient das Beispiel Lebensversicherungen: Bis zu 80 Prozent aller Verträge werden vor der Auszahlungsphase beitragsfrei gestellt und/oder gekündigt (Balodis/Hühne 2012). Damit steigen die Kosten in Relation zum kumulierten Sparanteil rapide, die Verluste sind immens und einzig der Finanzdienstleister profitiert davon, dass die Mehr-

heit auf Dauer (also 20–40 Jahre) und in ausreichender Höhe nie vorsorgen wird. Dafür sorgen die sozialen, ökonomischen Unsicherheiten im Lebenszyklus, die über den Umbau der Alterssicherung noch verstärkt werden. Sicherheit und Kontinuität geht verloren und so erodiert die Basis dafür, über einen langen Zeitraum für das Alter vorsorgen zu können. Hier liegt eine Paradoxie aller Rentenreformen seit den 1980er Jahren: die Änderung der Sozial-, Wirtschafts- und Finanzpolitik unterminieren stetig die Möglichkeit für einen wachsenden Teile der Bevölkerung, ihre prekäre Situation individuell abfedern zu können.

Auch in Deutschland zeigt die Reformpolitik der letzten Jahrzehnte dieses Ergebnis, entsprechend tragen die Rentenreformen auch strukturell zur wachsenden Altersarmut bei. Die Rechtfertigungen und Ausflüchte der Politik und Finanzbranche sind vielfältig, warum der Ansatz im Kern richtig bleibt, die kapitalmarktfinanzierten Vorsorgeprodukte besser als ihr »Ruf« sei und wie Detailfragen zu lösen wären. Nun sind Verbesserungen im Detail stets zu begrüßen, jedoch lassen sich die Grundprobleme nie abstellen. Neben den erwähnten Konstruktionsfehlern der Riester-Produkte, der Intransparenz, fehlender Sachkenntnis bei Nachfragern wie Anbietern liegen die Probleme auf einer völlig anderen, nämlich der gesellschaftlichen und makroökonomischen Ebene. Hier liegen entscheidende Gründe für den Auf- und Ausbau der umlagefinanzierten, staatlich organisierten Alterssicherung seit Ende des 19. Jahrhunderts, die sich bis heute überhaupt nicht geändert haben (Christen 2011).

Neben den falschen Rentenreformen liegen die Hauptursachen der flächendeckenden Erosion der Alterssicherung in Deutschland auf dem Arbeitsmarkt und bei den Verteilungsverhältnissen: In keiner anderen Industrienation sind in den letzten 15 Jahren die Löhne im Schnitt weniger gestiegen – real stagnierten sie für die Mehrheit oder sind gesunken. In keiner Nation war das Wachstum der prekären Beschäftigung (u. a. Zeit- und Leiharbeit, befristete Beschäftigung, Praktika) so stark (insgesamt rund 8 Millionen; 25 Prozent aller Beschäftigten) und hat sich die Beschäftigung im Niedriglohnbereich so erhöht. Immer mehr Personen können faktisch die private Altersvorsorge nicht nutzen, weil sie es finanziell gar nicht können. Trotz aller Förderung lassen sich zudem aus geringen und selbst durchschnittlichen Lohneinkommen aus genannten Gründen auf Dauer keine Beiträge in signifikanter Höhe abführen. Es macht in der Summe auch keinen Sinn, die Förderung auszuweiten und/oder auf die betriebliche Alterssicherung zu setzen. Die Funktionsprobleme sind identisch, die tatsächliche Rentabilität der Produkte auf Dauer und in der Breite nicht hinreichend und auch die hierüber verstärkten ökonomischen Risiken rechtfertigt diese Subvention der Finanzbranche nicht.

Selbst bei deutlich wachsender Nutzung der Riester-Rente, der betrieblichen Alterssicherung oder sonstiger Varianten wird von einer wachsenden Bevölkerungsgruppe aus erwähnten Gründen die steuerfinanzierte Grundsicherung im Alter verstärkt in Anspruch genommen werden müssen. Außer die Löhne steigen real auf Dauer signifikant und die Verteilungsverhältnisse ändern sich massiv. Dann aber stellt sich die banale Frage, warum überhaupt privat vorgesorgt werden soll? Denn eine effektiv organisierte umlagefinanzierte Alterssicherung schlägt im Hinblick auf Transparenz, Kosten, Effizienz und Absicherung der Bevölkerungsmehrheit jede Variante der kapitalmarktfinanzierten Vorsorge.

Auswege? Bisher Fehlanzeige

Wie eingangs erwähnt wird seit Monaten in Öffentlichkeit und Politik die kommende Altersarmut unterschiedlicher thematisiert, wobei die skizzierten Reformen der Vergangenheit nicht hinreichend aufgearbeitet werden. Problematisiert werden meist »unerwünschte« Einzelergebnisse, als Lösung werden weitere Reformen und Gesetzesänderungen im gleichen Zuschnitt angeboten.

Den Auftakt machte Bundesarbeitsministerin Ursula von der Leyen (CDU) mit der Idee zur Einführung einer »Lebensleistungsrente« für Niedrigverdiener. Hiermit sollte u. a. das Problem der mangelhaften Nutzung der Privatvorsorge sowie die spätere Verrechnung mit den Leistungen der Grundsicherung im Alter abgedeckt werden. Anfang November hatte sich CDU/CSU und FDP auf ein Modell geeinigt, wonach Bezieher geringer Einkommen, die durchgängig privat vorgesorgt haben und mindestens 40 Beitragsjahre in der GRV nachweisen können, künftig eine Rente oberhalb dieser Grundsicherung erhalten würden. Der Zahlbeitrag dieser »Aufstockung« ist unklar, die Gesetzgebung noch nicht auf den Weg gebracht. Jüngst verkündete die Bundesregierung jedoch, dass Männer im Jahr 2011 eine durchschnittliche Beitragszeit von 38,9 Jahren und Frauen von nur 29,87 Jahren vorweisen (nur ostdeutsche Männer kommen auf 42,07 Jahre). Selbst bei unterstellten Verbesserungen am Arbeitsmarkt würde also eine solche »Lebensleistungsrente« kaum jemand in Anspruch nehmen können. Noch illusorischer ist die Idee, Geringverdiener würden über den Zeitraum von 40 Jahren privat vorsorgen. Alle diskutierten Ansätze in CDU/CSU und FDP werden weder dem Problem rapide sinkender Leistungen der GRV noch den unzureichenden, sinkender bzw. stagnierender Leistungen der hoch subventionierten Privatvorsorge gerecht.

In Vorbereitung auf den Wahlkampf 2013 bringt sich auch die SPD als größte Oppositionspartei in Stellung. Nach harten internen Auseinandersetzungen soll perspektivisch von der »Rente mit 67« abgerückt werden, ohne das Gesetz als solches aufzuheben – wie u. a. von den Gewerkschaften, Sozialverbänden und der Partei Die LINKE seit Beginn gefordert. Stattdessen präferiert die SPD den abschlagfreien Rentenübergang nach 45 Versicherungsjahren. Angesichts der tatsächlich anrechenbaren Versichertenzeiten, der eben angeführten Übergangszeiten und Situation auf dem Arbeitsmarkt für ältere Beschäftigte ist dies faktisch ein Placebo. Ferner wird eine Solidarrente von 850 Euro (bei Bündnis 90/Die Grünen heißt dies Garantierente) angestrebt und damit die bisherige Grundsicherung von heute durchschnittlich 700 Euro aufgestockt werden. Allerdrings sind die Zugangskriterien unklar. Die jahrzehntelange Privatvorsorge scheint aber auch für die SPD ein Kriterium zu sein, wobei die betriebliche Alterssicherung favorisiert wird. Die skizzierten Probleme der Privatvorsorge werden aber auch in diesem Durchführungsweg nicht ausgeräumt. Schließlich wird von der SPD eine Sicherung des Rentenniveaus der GRV über 50 Prozent eingefordert. Unabhängig davon, was bei einer neuerlichen Regierungsverantwortung von der SPD (und Bündnis 90/Die Grünen) umgesetzt werden würde, sind die Forderungen ungeeignet, um die negativen Effekte der zentralen Reformen auf dem Arbeitsmarkt und bei der Alterssicherung auszuhebeln.

Letztendlich muss jede sozial gerechte, hinreichende Finanzierung und Organisation einer qualitativ hochwertigen Alterssicherung für die Mehrheit an drei Punkten ansetzen: Es müssten erstens alle Einkommensarten und Beschäftigungsformen in

die Finanzierung einzubeziehen, die geltenden Beitragsbemessungsgrenzen (Westdeutschland 5.600 Euro im Monat bzw. 67.200 im Jahr, Ostdeutschland 4.800 Euro im Monat bzw. 57.600 Euro im Jahr) aufgehoben und parallel die Auszahlungshöhe der GRV Renten gedeckelt werden. Im Ergebnis lassen sich so die dringend notwendigen Umverteilungsmechanismen in der GRV stärken. Zweitens wird die steuerfinanzierte Erhöhung von »Minirenten« und/oder der Grundsicherung im Alter notwendig, um die Altersarmut effektiv zu vermeiden. Schließlich muss drittens die direkte wie indirekte Subvention der ineffizienten und zu teuren privaten Altersvorsorge zurückgeführt werden. Jeder der möchte und es sich leisten kann, darf privat vorsorgen – eine steuerfinanzierte Quersubvention für höhere Einkommen und Finanzdienstleister ist angesichts der tatsächlichen Leistungen und Effekte der Privatvorsorge aber nicht gerechtfertigt.

Die Eckpunkte einer Reform für sozial gerechte und hochwertige Renten bedarf ohnehin einer gesellschaftlichen Debatte, die (i) von der Basis und den Führungskräften in den Parteien des »linken Spektrums« und vor allem (ii) außerhalb getragen und gegen massive Widerstände durchgesetzt werden muss. Regierungseteiligung und Regierungsübernahme wird selbst bei bestem Absichten nie reichen. Ansonsten wird jede künftige »Rentenreform« stets Stückwerk bleiben und der Paradigmenwechsel der 1970er Jahre weiterhin deren Eckpunkte bestimmen.

Literaturverzeichnis

- Balodis, Holger/ Hühne, Dagmar (2012) Die Vorsorgelüge. Wie Politik und private Rentenversicherungen uns in die Altersarmut treiben, Berlin.
- Blank, Florian (2011) Die Riester-Rente. Überblick zum Stand der Forschung und sozialpolitische Bewertung nach zehn Jahren, in: Sozialer Fortschritt 60/2011 Heft 6, S. 109-115.
- Butterwegge, Christoph/ Bosbach, Gerd/ Birkwald, Matthias W. (Hg.) (2012) Armut im Alter. Probleme und Perspektiven der sozialen Sicherung, Frankfurt a.M./ New York.
- Christen, Christian (2008) Marktgesteuerte Alterssicherung. Von der Entwicklung zur Implementierung eines neoliberalen Reformprojekts, in: Christoph Butterwegge/ Bettina Lösch /Ralf Ptak (Hg.) Neoliberalismus. Analysen und Alternativen, Wiesbaden, 181-199.
- Ders. (2011) Politische Ökonomie der Alterssicherung. Kritik der Reformdebatte um Generationengerechtigkeit, Demographie und kapitalgedeckte Finanzierung, Marburg.
- Ders. (2012b) Demographischer Wandel. Seichte Modebegriffe mit knallharter Botschaft. Policy Paper 01/012 (www.chefvolkswirt.net/veroeffentlichungen/neue-paper/).
- Hagen, Kornelia/ Kleinlein, Axel (2011) Zehn Jahre Riester-Rente: Kein Grund zum Feiern, in: DIW Wochenbericht 47/2011, S. 3-14.
- IAB (2012) Private Altersvorsorge fehlt, wo sie am nötigsten ist, in: IAB-Kurzbericht 15/2012.
- Jackson, William A. (1998) The Political Economy of Population Ageing, Cheltenham.
- Joebges, Heike/ Meinhardt, Volker/ Rietzler, Katja/ Zwiener, Rudolf (2012) Auf dem Weg in die Altersarmut. Bilanz der Einführung der kapitalgedeckten Riester-Rente. IMK Report Sept. 2012/73. Düsseldorf (www.imk-boeckler.de).
- Kistler, Ernst (2006) Die Methusalem Lüge. Wie mit demographischen Mythen Politik gemacht wird, München/Wien.
- Kleinlein, Axel (2011) Zehn Jahre »Riester-Rente« – Bestandsaufnahme und Effizienzanalyse. WISO Diskurs/Friedrich Ebert Stiftung, November 2011.
- OECD (2009) Pensions at a Glance, Paris.
- Mullan, Phil (2002) The Imaginary Time Bomb. Why an Ageing Population is not a Social Problem, London/New York.
- Wehlau, Diana (2009) Lobbyismus und Rentenreform. Der Einfluss der Finanzdienstleistungsbranche auf die Teil-Privatisierung der Alterssicherung, Wiesbaden.

Anmerkungen

- 1 Namensgeber war Arbeitsminister Walter Riester. Der Ex-Funktionär der IG Metall kam 1998 ohne große Vorkenntnisse ins Amt und erhielt den Vorzug vor dem profilierten Sozialexperten der SPD Rudolf Dreßler.
- 2 Ergänzend wurde am 1. 1. 2005 über das Alterseinkünftegesetz die steuerliche Abzugsfähigkeit für Altersvorsorgeaufwendungen festgeschrieben und so u. a. die Basisrente (Rürup-Rente) gefördert, was auf eine Steigerung der Altersvorsorge von Selbstständigen, Freiberuflern und Beamten abzielt.
- 3 Der abschlagfreie Übergang in die Altersrente nach 45 Jahren Erwerbstätigkeit wird mit der Rentenreform von 2007 in Stufen auf 67 Jahre erhöht.
- 4 Die Grundsicherung löste das System der steuerfinanzierten, nach Bedürftigkeit gewährten Sozialhilfe ab. Aktuell liegt die ausbezahlte Leistung pro Person bei 374 Euro, ergänzt um einen Miet- und Heizkostenzuschuss und die Übernahme der Beiträge für die Kranken- und Pflegeversicherung. Der Höchstbetrag der Grundsicherung schwankt, aktuell liegt sie im Schnitt bei etwa 700 Euro. Laut Statistischen Bundesamt haben Ende 2011 rund 844.000 Personen Grundsicherung bezogen (Anstieg zu 2010 um ca. 6 Prozent). Über 50 Prozent waren älter als 65 Jahre. Nach Schätzungen hätten bereits heute zwischen 1,2 bis 1,4 Mio. Personen einen Rechtsanspruch auf eine Grundsicherung im Alter.