

Alterssicherung – Erweiterung durch eine steuerfinanzierte vierte Säule

von Andrea Franz und Anton Schaaf



» Vor mehr als 50 Jahren ist die dynamische Rentenversicherung in Deutschland eingeführt worden. Seitdem hat Altersarmut an Bedeutung verloren. Von den über 60jährigen sind 8,2 Prozent von Einkommensarmut betroffen, gegenüber 12,7 Prozent der Gesamtbevölkerung. Auf die bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter nach dem SGB XII sind 2,3 Prozent der über 65-jährigen angewiesen, nur ein Teil dieser Gruppe bezieht eine gesetzliche Rente. Wir laufen Gefahr, diese sozialpolitische Errungenschaft zu verlieren: Seit Einführung der Grundsicherung ist – wenn auch auf niedrigem Niveau – eine steigende Tendenz der Inanspruchnahme zu verzeichnen. Auf die seit den 1980er Jahren festzustellenden Veränderungen in den Erwerbsverläufen folgen niedrigere Renten. Ein angemessenes Einkommen im Alter muss aber über die Vermeidung von Altersarmut hinaus das Ziel sein.

Die Rahmenbedingungen für die Alterssicherung ändern sich kontinuierlich. Während die vergangenen Rentenreformen die demographische Entwicklung in den Mittelpunkt rückten, müssen wir nun Antworten auf den Wandel in der Arbeitswelt finden, der sich in Niedriglöhnen, Minijobs, Solo-Selbständigkeit, mehr Teilzeit- weniger Vollzeitarbeit, Langzeitarbeitslosigkeit und insgesamt unstabileren Erwerbsbiographien ausdrückt. Das Normalarbeitsverhältnis verliert weiter an Bedeutung. Reformen im Rentensystem allein können die Ursachen zukünftiger Altersarmut daher nicht beheben.

□ Erwerbstätigenversicherung nicht ausreichend

Der Ausbau der Rentenversicherung zu einer Erwerbstätigenversicherung oder die Aufstockung von Kleinstrenten können weitere Teile der Erwerbstätigen in die Sicherung einbeziehen und ein zu starkes Absinken der Renten verhindern. Auf den Wandel der Arbeitswelt liefern diese Maßnahmen jedoch nur bedingt Antworten. So ist die Ausweitung des Niedriglohnsektors – der den Versicherten auch bei einem langen Erwerbsleben eine geringe Rente einbringt – nur durch die Einführung von Mindestlöhnen einzudämmen.



Foto: Christian Kiel

Literatur

- Deutsche Rentenversicherung Bund (Hg.) 2007: AVID 2005. Alters-einkommen und Biografie., DRV-Schriften, Band 75, Berlin
- ifo (Institut für Wirtschaftsforschung) 2007: Das Rentenmodell der katholischen Verbände, ifo Forschungsberichte, Nr. 34, München
- Rische, Herbert 2008: Weiterentwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung zu einer Erwerbstätigenversicherung. Ansätze zur Begründung und konkreten Ausgestaltung, RVaktuell, Nr.1, Berlin





Tatsächlich sehen wir die Notwendigkeit, dem heutigen System der Alterssicherung eine weitere steuerfinanzierte Säule hinzuzufügen. Diese kann die (Teil-)Vorsorge für das Alter der Gesamtbevölkerung organisieren. Eine volle Sockelrente sollte erhalten, wer für eine bestimmte Anzahl von Jahren in Deutschland einkommenssteuerpflichtig war. Darüber hinaus erwerben die Versicherten weiterhin Ansprüche aus der gesetzlichen Rentenversicherung, die zwar entsprechend niedriger sein werden als heute, aber das Alterseinkommen insgesamt erhöhen. Demgegenüber stehen niedrigere Beitragssätze zur Rente.

Die steuerfinanzierte Sockelrente ist voraussetzungslos, d.h. bedarfsunabhängig zu gewähren und orientiert sich in ihrer Höhe an der heutigen bedarfsabhängigen Grundsicherung im Alter. Zugleich muss die Leistungshöhe den Anreiz erhalten und verstärken, möglichst lang erwerbstätig zu sein. Die bedarfsorientierte Grundsicherung muss weiterhin bestehen bleiben, um im Falle unzureichender Ansprüche aus den anderen Vorsorgesäulen Armut zu vermeiden.



Überzeugend am Modell der Sockelrente sind die Beteiligung aller Arten von Einkünften an der Altersvorsorge und deren voraussetzungslose Gewährung. Ein gewisser Grundstock verlässlicher Einkünfte im Alter macht weitere Anstrengungen zur zusätzlichen Absicherung des Lebensstandards sinnvoll. Damit wäre auch die Sicherung eines Einkommens im Alter deutlich über der Existenzsicherung aus den beiden Hauptsäulen (gesetzliche Rente und Sockelrente) viel leichter als heute nur über die gesetzliche Rente möglich. Dem derzeitigen Akzeptanzverlust der gesetzlichen Rente würde damit ebenfalls entgegengewirkt. Die Finanzierung aus dem Steuertopf erlaubt die Umverteilung von oben nach unten: Hohe Einkommen werden stärker belastet, ohne dass hohe Ansprüche entstehen – ein Vorteil gegenüber einer reinen Erwerbstätigenversicherung. Eine steuerliche Bemessungsgrenze – wie sie bspw. im Modell der katholischen Arbeitnehmerbewegung für eine Sockelrente enthalten ist – sieht

unser Vorschlag nicht vor, um ein Höchstmaß an Umverteilung zu ermöglichen. Weitere Überlegungen sind hinsichtlich des Anspruchserwerbs und der Finanzierung wie auch der Neujustierung der Verhältnisse zwischen den Sicherungssäulen (private und betriebliche Säule) anzustellen. Insgesamt wäre ein System, das die Gesamtbevölkerung einschließt, bei der Bekämpfung von Altersarmut den anderen derzeit diskutierten Ansätzen deutlich überlegen.

□ Mindestrente legitimiert Niedriglöhne

Die Forderung nach einer Mindestrente für langjährige Beitragszahler der gesetzlichen Rente – 35 Jahre sind derzeit im Gespräch – erscheint zunächst erstrebenswert, legitimiert aber nachträglich Niedriglöhne während der Erwerbsphase, welche die niedrige Rente verursachen. Die richtige Antwort ist ein Mindestlohn, der nicht nur auf den individuellen Rentenanspruch, sondern auch auf das allgemeine Rentenniveau wirken würde – eine Erhöhung der beitragspflichtigen Entgelte hat höhere Rentenanpassungen zur Folge. Außerdem ist fraglich, wie zielgenau die Mindestrente helfen kann. Sie nimmt die Rentenhöhe, nicht aber mögliche weitere Einkommen in den Blick. Die Bedürftigkeit soll nur bedingt eine Rolle spielen – mit Altersarmut wird dennoch Stimmung gemacht. Wer aber erreicht die 35 Beitragsjahre? Ausgeschlossen von der Mindestrente wären jene, denen wegen der unsteten Erwerbsbiographie tatsächlich Armut im Alter droht: von längerer Arbeitslosigkeit Betroffene, Beschäftigte, die den Weg in die (Solo-) Selbstständigkeit gewagt haben und Frauen, die wegen Kindererziehung und Pflege für längere Dauer nicht erwerbstätig waren. Sie verfügen über geringere rentenrechtliche Zeiten und geringere Löhne.

Nötig sind folglich Überlegungen zur Ergänzung des bestehenden Systems, denn eine Ausweitung der Leistungen für langjährig Versicherte ist zwar geeignet, niedrige Löhne und ein individuell niedrigeres Rentenniveau in gewissem Maße aufzufangen. Dem Wandel der Arbeitswelt wird aber keineswegs Rechnung getragen. Die eigentliche Frage

lautet: Wie viel Umverteilung verträgt das Äquivalenzprinzip der gesetzlichen Rente, wenn die Balance zwischen Leistung und sozialem Ausgleich gehalten werden soll? Bis zu welchem Punkt behält die gesetzliche Rente ihre Legitimation als Pflichtversicherung und Hauptsäule der Alterssicherung? Eine stärkere Besserstellung von kleinen Renten in der Rentenversicherung kann nur effektiv wirken, wenn durchbrochene bzw. kurze rentenrelevante Erwerbsbiografien nicht zur Normalität werden. In ihrer Analyse der so genannten Solo-Selbständigkeit verdeutlicht die Deutsche Rentenversicherung einen Teil des Problems: zwei bis drei Mio. Selbständige sind ohne obligatorische Alterssicherung. Diese Selbständigen verfügen zumeist nicht über die Mittel, privat vorzusorgen (37 Prozent erreichen ein Einkommen von weniger als 1.100 Euro). Auch die Ergebnisse der neuesten Studie zur Altersvorsorge in Deutschland (AVID 2005) lassen den Schluss zu, dass eine ausreichende private Absicherung durch diesen Personenkreis nicht erfolgt.

□ Steuerfinanzierte Sockelrente gegen Altersarmut

Ein erster Schritt wäre die Einbeziehung aller Erwerbstätigen in die gesetzliche Rente, wie sie die Deutsche Rentenversicherung befürwortet und die SPD in Ihrem Grundsatzprogramm fordert. Allerdings reicht dies nicht zur Bekämpfung zukünftiger Altersarmut aus, denn Selbstständige müssten ihre Beiträge selbst aufbringen. In welcher Höhe dies möglich wäre und wie hoch ihre Ansprüche im Alter wären, ist entscheidend für die Wirksamkeit einer solchen Maßnahme. Hier ist die Ergänzung durch die Sockelrente, der vierten Säule sinnvoll. Diese bietet den Grundstock; die gesetzliche Rente wird durch die dann niedrigeren Beiträge bezahlbar und ergänzt die Alterssicherung.

Gleiches könnte die Erwerbstätigenversicherung allein nicht leisten. Die Bestimmung eines umfassenden Versichertenkreises – bis zur Einbeziehung der Gesamtbevölkerung als Volksversicherung

– kann einen größeren Schutz vor Armut im Alter, aber nicht die Sicherung des Lebensstandards ermöglichen. Bei einem erweiterten Versichertenkreis stehen den anfangs höheren Einnahmen später auch höhere Ausgaben gegenüber. Finanzielle Spielräume für weitere, das individuelle Rentenniveau sichernde Elemente sind deshalb kaum gegeben. Die Rentenhöhe würde weiterhin hauptsächlich vom früheren Einkommen aus Erwerbsarbeit und den geleisteten Beiträgen abhängig bleiben. Eine beitragsfinanzierte Einheitsrente würde keine Akzeptanz finden und ist auch alles andere als erstrebenswert. Sie wäre das Ende unseres – immer noch – gut funktionierenden Rentensystems. Die Abschaffung der Beitragsbemessungsgrenze bei Erweiterung des Versichertenkreises würde zwar auf die Finanzierung der Rente wirken – das System würde dadurch aber nicht arbeitsfester. Dies verdeutlicht auch die erste Säule des Schweizer Rentenmodells, das mit Recht immer wieder als Beispiel maximaler Umverteilung in der Alterssicherung angeführt wird. Es kennt keine Beitragsbemessungsgrenze, weist aber eine Mindest- und eine Höchstrente auf, die das Äquivalenzprinzip einschränken. Die Zahl der RuhestandlerInnen mit Sozialhilfebezug in der Schweiz ist derzeit sehr niedrig. Allerdings liegt die Mindestrentenhöhe nahe an der Sozialhilfe.

» Bei einer Fokussierung auf Veränderungen innerhalb der Rentenversicherung ist zweifelhaft, inwiefern künftig eine angemessene Rente erreichbar sein wird. Wir hätten nur die Wahl zwischen der Aufgabe des Leistungsprinzips und höheren finanziellen Lasten für die Versichertengemeinschaft – bspw. durch die Einführung einer Mindestrente – und/oder einer wachsenden Zahl von RentnerInnen, die auf eine bedarfsgeprüfte Grundsicherung angewiesen wären. Um dies zu verhindern, sollten wir neben der Erwerbstätigenversicherung auch die Einführung einer steuerfinanzierten vierten Säule zur Alterssicherung erwägen. ■

□ Anton Schaaf, ist SPD Bundestagsabgeordneter. Er ist Mitglied im Ausschuss für Arbeit und Soziales.

□ Andrea Franz, ist wissenschaftliche Mitarbeiterin von Anton Schaaf, im Berliner Büro.