

Hans-Jürgen Urban/
Christoph Ehlscheid/Axel Gerntke (Hrsg.)

Der Neue Generationenvertrag



VSA

Sozialstaatliche Erneuerung in der Krise

Hans-Jürgen Urban/Christoph Ehlscheid/Axel Gerntke (Hrsg.)
Der Neue Generationenvertrag

Adolf Bauer ist Präsident des Sozialverbands Deutschland (SoVD).

Annelie Buntenbach ist Vorstandsmitglied des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB).

Richard Detje ist Redakteur der Zeitschrift Sozialismus und Mitarbeiter der Wissenschaftlichen Vereinigung für Kapitalismusanalyse und Gesellschaftspolitik (Wissentransfer).

Dieter Döring ist Professor für Sozialpolitik und Finanzwissenschaft an der Europäischen Akademie der Arbeit in der Universität Frankfurt a.M.

Christoph Ehlscheid ist Bereichsleiter Sozialpolitik beim Vorstand der IG Metall.

Axel Gerntke ist Ressortleiter Allgemeine Sozialpolitik beim Vorstand der IG Metall.

Simone Leiber ist Wissenschaftlerin im Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung.

Werner Lohre ist Gewerkschaftssekretär beim Vorstand der IG Metall, Ressort Sozialrecht und betriebliche Altersversorgung.

Johannes Schaller ist Gewerkschaftssekretär beim Vorstand der IG Metall, Ressort Sozialrecht und betriebliche Altersversorgung.

Lucia Schneiders-Adams ist Referentin des Grundsatzreferates der Katholischen Arbeitnehmer-Bewegung Deutschlands (KAB).

Thorsten Schulten ist Wissenschaftler im Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung.

Franz Segbers ist apl. Professor für Sozialethik an der Philips-Universität Marburg, Referatsleitung Arbeit, Ethik und Sozialpolitik im Diakonischen Werk Hessen und Nassau.


Alfred Spieler ist Referent für Sozialpolitik bei der Volkssolidarität.

Johannes Steffen ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Arbeitnehmerkammer Bremen, zuständig für Sozialpolitik.

Hans-Jürgen Urban ist geschäftsführendes Vorstandsmitglied der IG Metall und für Gesundheitsschutz und Arbeitsgestaltung sowie Sozialpolitik zuständig.

Gunnar Winkler ist Präsident der Volkssolidarität.

Brigitte Zenker ist Vorsitzende der Katholischen Arbeitnehmer-Bewegung Deutschlands (KAB).



**Hans-Jürgen Urban/
Christoph Ehlscheid/
Axel Gerntke (Hrsg.)
Der Neue Generationenvertrag
Sozialstaatliche Erneuerung
in der Krise**

VSA: Verlag Hamburg

www.vsa-verlag.de

© VSA: Verlag 2010, St. Georgs Kirchhof 6, 20099 Hamburg
Alle Rechte vorbehalten
Umschlagfoto: Peter Werner
Druck und Buchbindearbeiten: Idee, Satz & Druck, Hamburg
ISBN 978-3-89965-369-4

■ Inhalt

Vorwort	7
----------------------	---

■ Von den Wandlungen des Sozialstaats

Hans-Jürgen Urban Sozialstaatliche Sicherung in der großen Krise des Finanzmarkt-Kapitalismus	11
---	----

■ Der Vorschlag

Hans-Jürgen Urban/Christoph Ehlscheid/Axel Gerntke Für einen Neuen Generationenvertrag	31
--	----

■ Zur Kritik

Diether Döring Von der Arbeitnehmerpflichtversicherung zur Erwerbstätigenversicherung	55
Versicherungspflichtregelung in der GRV und Erwerbsformenwandel	

Simone Leiber Armutsvermeidung im Alter: Handlungsbedarf und Handlungsoptionen	72
--	----

Werner Lohre Betriebsrenten für alle?	90
---	----

Johannes Schaller Flexible Altersübergänge statt Rente mit 67	107
---	-----

Thorsten Schulten Guter Lohn für gute Rente	124
---	-----

■ Finanzierung und Finanzierungsrisiken

Johannes Steffen

- Zur Finanzierung einer Lebensstandard sichernden
und armutsfesten sozialen Rente** 141
Belastungen lassen sich nicht wegreformieren –
sehr wohl aber anders verteilen

Richard Detje

- Systemische Risiken privater Alterssicherung** 157
Die Folgen der Finanzkrise für die
Privatisierung der Rentenversicherung

■ Die Akteure

Annelie Buntenbach

- Gewerkschaftliche Strategien in der Alterssicherung** 175
Langfristige Perspektiven entwickeln, heute handeln

Adolf Bauer

- Zehn Forderungen des Sozialverbands Deutschland
zur Verhinderung von Altersarmut** 187

Gunnar Winkler/Alfred Spieler

- Alter in Würde und in finanzieller Sicherheit erleben** 195
Positionen der Volkssolidarität zur Alterssicherung

Lucia Schneiders-Adams/Birgit Zenker

- Ein Sockel gegen Altersarmut:
Das Rentenmodell der katholischen Verbände** 204

Franz Segbers

- Eine neue Rentenformel: demokratische Bürgersolidarität** 213

■ Ausblick

Hans-Jürgen Urban

- Sozialstaatliche Erneuerung als Reformalternative** 227
Thesen zur Debatte

■ Vorwort

Ein Thema hält sich hartnäckig auf der politischen Tagesordnung. Die Debatte um die Zukunft der Alterssicherung, um Altersarmut und um die Rente mit 67 will nicht abebben. Und das trotz des tiefsten Kriseneinbruchs in der Geschichte der Bundesrepublik. Das mag auf den ersten Blick verwundern – doch der innere Zusammenhang zwischen Krisen-debatte und der Zukunft der Alterssicherung ist nicht zu übersehen: Die (Teil-)Privatisierung der Rente war und ist eine jener Quellen, die überfließende Finanzmittel in die Märkte spülte, Spekulationen anheizte und damit zum *Krisentreiber* wurde.

Aber nicht nur der Beitrag der Rentenpolitik zur Entstehung der Krise gibt zu denken. Die Gefahr besteht darin, dass angesichts von Haushaltsdefizit und leeren Sozialkassen eine Krisenbewältigung zu Lasten von abhängig Beschäftigten, Rentnerinnen und Rentnern sowie Arbeitslosen droht. Dies muss nicht wie in der Gesundheitspolitik auf die Ankündigung eines radikalen Systemwechsels hinauslaufen. »*Business as usual*« scheint angesagt – und darin besteht das eigentliche Risiko für das Alterssicherungssystem in Deutschland. Die Regierung Merkel-Westerwelle will den bereits von den Vorgängerregierungen (rot-grün und schwarz-rot) eingeschlagenen Weg fortsetzen. Mit den bereits beschlossenen Leistungskürzungen, der (Teil-)Privatisierung der Altersversorgung und der schrittweisen Anhebung der Regelaltersgrenzen (z.B. Rente mit 67) sind die Weichen langfristig falsch gestellt. Damit bleiben aber nicht nur die *altbekannten Versorgungs- und Finanzierungsprobleme* auf der Tagesordnung. Schlimmer noch: Durch *aktives Nichtstun* droht mit steigenden Arbeitslosenzahlen und sinkenden Einkommen die Einnahmehasis der gesetzlichen Rente unterspült und die Alterssicherung zum *Krisenopfer* zu werden. Auch wenn der Koalitionsvertrag den Mantel des Schweigens über Kernprobleme der Alterssicherung ausbreitet, scheinen weitere Einschnitte bei den Renten nur eine Frage der Zeit zu sein.

Ein anderer Entwicklungspfad ist möglich. Eine kluge Alterssicherungspolitik könnte eine nicht zu unterschätzende Rolle im Konzert der verschiedenen Instrumente der Krisenüberwindung einnehmen. Tragen doch die Einkünfte der Rentnerinnen und Rentner zur Stabilisierung der Binnen-nachfrage bei. Und: Die Regelung eines flexiblen Altersausstiegs zu fairen Bedingungen statt der Rente mit 67 kommt nicht nur den rentennahen Jahrgängen entgegen, sondern eröffnet jungen Menschen die Chancen auf einen Arbeitsplatz auch in stürmischen Zeiten.

Wenn die Alterssicherung ihren Beitrag zur Krisenüberwindung leisten soll, dann ist allerdings noch viel zu tun! In der heutigen Form steht das Sys-

tem vor *versorgungs-, finanzierungs- und ordnungspolitischen* Problemen, die es nicht bewältigen kann. So werden etwa mit zunehmender Dauer von Arbeitslosigkeit und dem Anwachsen des Niedriglohnssektors den Menschen die Möglichkeiten genommen, ausreichend Anwartschaften in der Rentenversicherung anzusammeln. Klar ist, dass die heutigen Systeme der betrieblichen und privaten Altersvorsorge die Versorgungslücke nicht schließen können. Zudem führen die Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt in Verbindung mit dem *demografischen Wandel*, also den langfristigen Verschiebungen im Altersaufbau, zu einer Schwächung der Einnahmebasis und einem höheren Finanzaufwand in der gesetzlichen Rentenversicherung.

Angesichts des hohen Problemdrucks im Feld der Alterssicherung hat die IG Metall eine viel beachtete Initiative unter dem Titel »Für einen Neuen Generationenvertrag« gestartet und Vorschläge für den Neuaufbau einer solidarischen und verlässlichen Alterssicherung entwickelt. Zentrales Element dieser Initiative ist eine organisationsweite und öffentliche Debatte um die Zukunft der Alterssicherung in Deutschland. Um diese zu fördern, hat der Vorstand der IG Metall ein *Fünf-Punkte-Programm* beschlossen und in den Jahren 2008 und 2009 mit Mitgliedern und Funktionären sowie Vertretern von Parteien, Verbänden und Wissenschaft debattiert. Ein erstes Fazit wurde mit dem »*Memorandum für eine solidarische Alterssicherung*« gezogen.

In diesem Buch wird der bisherige Stand der Debatte zusammengefasst, die rentenpolitische Konzeption der IG Metall vorgestellt und die Finanzierung der Alterssicherung thematisiert. Rentenfachleute aus Gewerkschaften, Wissenschaft, Sozialverbänden und zivilgesellschaftlichen Organisationen erörtern die Zukunftsfragen der Alterssicherung auch und gerade unter Krisenbedingungen. Und sie beschreiben Wege jenseits von Rentenkürzung und Rente mit 67 hin zu mehr Solidarität zwischen den Generationen.

Wir wollen mit unserem Buch weitere Anstöße geben und den rentenpolitischen Dialog fortsetzen. Dabei erweist sich der Neue Generationenvertrag als ein Kernprojekt sozialstaatlicher Erneuerung, ein Wegweiser für eine allgemeine Sozialstaatsreform. Deshalb wünschen wir uns, dass die Texte nicht nur von Rentenexperten genutzt werden. Vielmehr sollten sie über unterschiedliche Wege Eingang in die gewerkschaftlichen Arbeits- und Diskussionszusammenhänge vor Ort finden und Impulse für die Diskussion in Sozialverbänden, Parteien und zivilgesellschaftlichen Organisationen geben.

Frankfurt am Main, im März 2010

Hans Jürgen Urban
Christoph Ehlscheid
Axel Gerntke

■ Der Vorschlag



© EC

Hans-Jürgen Urban/ Christoph Ehlscheid/Axel Gerntke Für einen Neuen Generationenvertrag

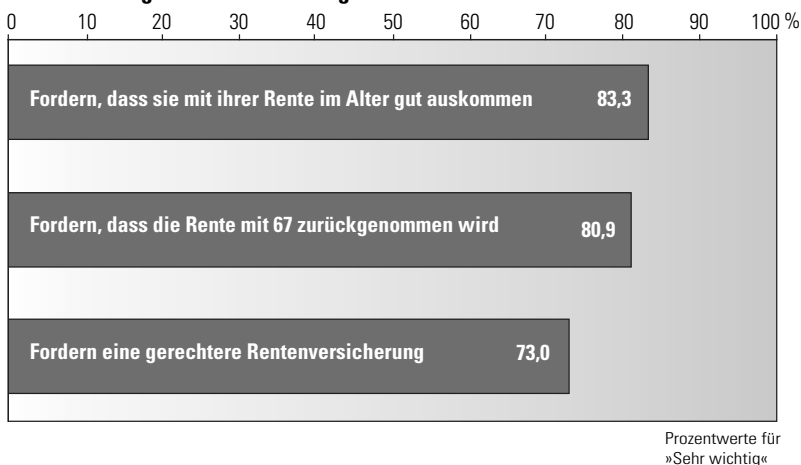
1. Alterssicherung in der Krise

Die IG Metall hat zwischen April und Juni 2009 mehr als 450.000 Beschäftigte befragt, welche Erwartungen sie an ein gutes und sicheres Leben haben und welche Anforderungen sich aus ihrer Sicht an die Politik ergeben (Abbildung 1).¹

Dass gerade im Zeichen der Wirtschaftskrise der Wunsch nach einem sicheren Arbeitsplatz höchste Priorität hat, verwundert sicher niemanden.

Abbildung 1: Nach sicherer und gesunder Arbeit ist den Beschäftigten vor allem die Alterssicherung »sehr wichtig«

Die Beschäftigten sehen Handlungsbedarf und ...



Quelle: IG Metall Vorstand, FB Sozialpolitik. Beschäftigtenbefragung der IG Metall; Anzahl Befragte gesamt: 450.000

¹ Informationen zur Befragung siehe www.gutes-leben.de und zu den Schlussfolgerungen in den Feldern Gute Arbeit und Rentenpolitik vgl. auch www.gutearbeit-online.de.

Dass aber der Anspruch, im Alter mit der Rente gut auszukommen, höchste Zustimmungswerte erzielt und die Beschäftigten ein klares Votum gegen die Rente mit 67 abgegeben haben, mag auf den ersten Blick überraschend erscheinen.

Doch nach der Erklärung wird man nicht lange fahnden müssen: Die Zukunft der Alterssicherung ist angesichts der Krise alles andere als ein randständiges Problem. Wer darin eine Art Luxusthema für wirtschaftliche Schönwetterperioden sieht, begreift die Nöte der Menschen nicht. Die Angst vor Arbeitslosigkeit und Altersarmut liegt wie Blei auf der Seele und angesichts der wirtschaftlichen Krisenstürme erscheint vielen eine Rente zu fairen Bedingungen als sicherer Hafen. Mehr noch – gerade das Thema Alterssicherung ist mit den Ursachen der Krise auf vielfältige Weise verwoben.

Ein kleiner Ausflug in die jüngere Wirtschaftsgeschichte verdeutlicht den inneren Zusammenhang: Etwa um die Jahrhundertwende war der de-regulierte Finanzmarktkapitalismus zum dominierenden Leitbild der politischen Eliten, nicht nur in den USA, sondern auch in Europa geworden. Seine Ausstrahlungskraft machte vor Parteigrenzen nicht halt: So hieß es noch im Jahr 2006 in einem von prominenten Sozialdemokraten verfassten Impulspapier zur Weiterentwicklung sozialdemokratischer Wirtschaftspolitik: »Der Finanzplatz Deutschland muss im Hinblick auf alternative Investmentformen für institutionelle Anleger wie Versicherungen und Pensionsfonds attraktiver werden. Zu einem leistungsfähigen Finanzstandort gehört eine aktive Private-Equity-Branche.« (Beck 2006: 14)

Heute erscheint die Hoffnung auf die segensreichen Wirkungen risikoorientierter Finanzakteure blauäugig. Doch dahinter stand mehr als eine naive Hoffnung. Die Finanzmarkt-Player formulierten ein ums andere Mal mit Selbstbewusstsein und Kaltschnäuzigkeit ihre Ansprüche an die Politik: entweder weitere Liberalisierung der Finanzmärkte und Privatisierung der sozialen Sicherungssysteme – oder Standortflucht und Arbeitsplatzabbau.

Franz Münteferings Warnung vor den »Heuschrecken« war zweifelsohne ein Wahlkampf-Coup. Aber heute klingt sie zugleich wie ein Hilferuf der Politik angesichts der Übermacht der Finanzmärkte. So plädierte etwa der Vorstandssprecher der Deutschen Bank, Rolf E. Breuer, für eine Arbeitsteilung zwischen Finanzkapital und Politik, die an Deutlichkeit nichts zu wünschen übrig ließ. »Politik muss (...) heute mehr denn je mit Blick auf die Finanzmärkte formuliert werden. (...). Wenn man so will, haben die Finanzmärkte quasi als ›fünfte Gewalt‹ neben den Medien eine wichtige Wächterrolle übernommen. Wenn die Politik im 21. Jahrhundert in diesem Sinn im Schlepptau der Finanzmärkte stünde, wäre dies vielleicht so schlecht nicht.« (Breuer

2000: 21)² Politik im Schlepptau der Finanzmärkte – nicht die durch Wahlen legitimierte Politik wacht über die Finanzmärkte, sondern die Finanzmärkte übernehmen die Wächterrolle über Politik und Regierungen. Eine prägnante Formulierung – und ein erschreckendes Demokratieverständnis. Wer heute von den Ursachen der Krise reden will, der darf über die Demokratie verachtende Anmaßung der Finanzelite nicht schweigen. Mehr noch: Wer zukünftigen Krisen vorbeugen will, der muss sich auf das legitime Zwangsrecht des demokratischen Staates berufen und die Macht der Finanzmarktakteure durch demokratische Kontrolle bändigen.

Finanzmarkt-Botschaften wie diese erreichten offenbar ihre Adressaten. Die Förderung des Finanzstandortes Deutschland etablierte sich allmählich als einschlägiges Leitbild auch der Steuer- und Sozialpolitik. So hieß es etwa in der Begründung des Vierten Finanzmarktförderungsgesetzes der rot-grünen Bundesregierung aus dem Jahr 2002: »Das Gesetz ist dabei eingebettet in eine umfassende Strategie der Bundesregierung zur Stärkung des deutschen Finanzsystems. (...) Die Steuerreform 2000 erhöht die Attraktivität des Standorts Deutschland und treibt die Entflechtung der ›Deutschland AG‹ voran. Die Rentenreform beschleunigt den Ausbau der privaten Altersvorsorge.« (BT-Drucksache 14/8017 v. 18.1.2002: 62.) So geschah es auch: Gesetze wie die »Riester-Reform« beschleunigten den Ausbau der privaten, kapitalbasierten Alterssicherung.

Das alles macht deutlich: Die Förderung des Finanzmarktkapitalismus und die Privatisierungen in der Rentenpolitik gingen vielfach Hand in Hand.³ Die Privatisierung der Altersvorsorge war weltweit eine jener Quellen der überfließenden Liquidität auf den Finanzmärkten und damit eine »Treiberin« in der Finanzmarktkrise. Die Konsequenz aus dieser Erkenntnis kann nur heißen: Die Abkehr vom finanzmarktgetriebenen Kapitalismus-Modell, das mit so katastrophalen Kosten gescheitert ist, muss auch mit einer Neuausrichtung der Alterssicherungspolitik einhergehen. Und diese Neuausrichtung hat aus der Krise zu lernen: Die Privatisierung der Alterssicherung hat Schneisen in die staatlichen Systeme geschlagen, über die nun die Krise eindringt. In den USA, in Großbritannien und anderen Regionen der Welt

² Im Zeichen der Krise hat diese Sichtweise eine bemerkenswerte Ergänzung erfahren. Der gegenwärtige Chef der deutschen Bank Josef Ackermann sagte dem Spiegel, dass die Gesellschaft akzeptieren müsse, »dass der Staat in systemischen Banken Krisen der Aktionär der letzten Instanz bleibt.« (DER SPIEGEL 48/2009, S. 73f.)

³ Welchen Einfluss die Finanzdienstleistungsbranche auf die Teil-Privatisierung der Alterssicherung hatte, zeigt Wehlau 2009.

hat der Finanz-Crash zu einer »Enteignung einfacher Sparer« geführt, deren Ausmaß noch nicht abzusehen ist.

Zweifelsohne bietet diese traurige Entwicklung allen Anlass, mit neuer Wertschätzung auf umlagefinanzierte, solidarische Rentensysteme zu blicken. Das Umlageverfahren kennt kein Anlagerisiko und schützt somit die Alterseinkünfte der Menschen besser vor der krisenhaften Entwicklung der Finanzmärkte. So kommt denn auch eine vergleichende Studie der OECD zur Schlussfolgerung: »In Deutschland ist das Rentensystem bislang kaum von der Wirtschaftskrise betroffen. Die umlagefinanzierte, gesetzliche Rente war nicht den Verwerfungen der Finanzmärkte ausgesetzt.« (OECD 2009).

Dennoch: Entwarnung ist nicht angesagt. So orakelte Bert Rürup im Sommer 2009, die »nächste Bundesregierung steht vor einem rentenpolitischen Scherbenhaufen«, den die große Koalition angerichtet habe, und müsse nun, um den Beitragssatz stabil zu halten, die Rentenformel ändern. Der damalige Chefberater des Finanzdienstleiters AWD und ehemalige Wirtschaftsweise prognostizierte vor der Bundestagswahl: »Ich erwarte deshalb für 2011 eine Rentenreform mit einer neuen Renten Anpassungsformel.« (Welt-online, 13.7.2009) Schaut man in den Koalitionsvertrag, so hat sich die Bundesregierung entschlossen – jedenfalls in dieser Sicht –, dem Rat des langjährigen Ratgebers nicht zu folgen und in Sachen Rente zunächst alles beim Alten zu lassen. Schwarz-Gelb will den von den Vorgängerregierungen eingeschlagenen Weg fortsetzen. Das heißt nicht nur weiter mit der Absenkung des Rentenniveaus und weiter mit der Rente mit 67, sondern auch Tatenlosigkeit gegenüber den kriseninduzierten Gefahren für das Alterssicherungssystem.

Auch das Umlagesystem ist gegenüber realwirtschaftlichen Krisen nicht immun. Je länger die Krise dauert, desto stärker gefährden sinkende Beschäftigung und Einkommen die Einnahmehasis der Rentenversicherung. Damit wächst der Druck auf die Beitragssätze. Gleichzeitig werden mit krisenbedingt steigendem Staatsdefizit auch die Zuschüsse an die Rentenkasse und das Leistungsniveau zur Disposition gestellt. Mit anderen Worten: Durch eine Art »aktives Nichtstun« droht die Alterssicherung zum Krisenopfer zu werden. Auch wenn der Koalitionsvertrag den Mantel des Schweigens über Kernprobleme der Alterssicherung ausbreitet, scheinen weitere Einschnitte, über die bereits gesetzlich geregelten Kürzungen hinaus, bei den Renten nur eine Frage der Zeit zu sein. Über diesen Umweg droht auch das Umlagesystem zum Krisenopfer zu werden.

Krisentreiber oder Krisenopfer – beides ist keine angemessene Rolle für die solidarische Rentenversicherung. Aber: Es gibt eine dritte Möglichkeit, einen dritten Weg – jenseits von Privatisierung oder Strukturkonservierung:

Eine kluge, reformorientierte Alterssicherungspolitik könnte eine nicht unbedeutende Rolle im Konzert der verschiedenen Instrumente zur Krisenüberwindung spielen. Denn Rentenzahlungen gehen in vergleichsweise hohem Maße in den Konsum, beleben auf diese Weise die gesamtwirtschaftliche Nachfrage und sind gerade in Krisenzeiten eine wichtige Stütze der Binnenkonjunktur.⁴ Und auch der Ausgestaltung des Übergangs vom Erwerbsleben in den Ruhestand kommt unter Krisenbedingungen eine besondere Bedeutung zu. So könnte das Rentensystem durch eine Erweiterung der Ausstiegsoptionen – zu fairen Bedingungen – einen nicht zu unterschätzenden Beitrag zur Entlastung des angespannten Arbeitsmarktes leisten.

2. Krise der Alterssicherung

Soll die gesetzliche Rentenversicherung ihren Beitrag zu Überwindung der Krise leisten, dann ist noch viel zu tun. Strukturelle Veränderungen in Wirtschaft und Gesellschaft und die »Reformhatz« der Politik haben dem Rentensystem schwer zu schaffen gemacht. Es ist nicht zu übersehen: Das deutsche System der Alterssicherung befindet sich in einer tief greifenden Krise und steht vor finanzierungs-, versorgungs- und ordnungspolitischen Problemen, die es in seiner heutigen Struktur nicht bewältigen kann:

(1) Die Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt führen in Verbindung mit den langfristig wirkenden Verschiebungen im Altersaufbau der Gesellschaft (*demografischer Wandel*)⁵ zu einer Schwächung der Einnahmebasis und gleichzeitig zu einem höheren Finanzaufwand der gesetzlichen Rentenversicherung.

(2) Der aktuelle Strukturwandel auf dem Arbeitsmarkt und die Erosion des Normalarbeitsverhältnisses erzeugen erhebliche Sicherungsrisiken im Alter: Mit zunehmender Dauer von Arbeitslosigkeit und Niedrigeinkommen sowie der generellen Zunahme von ungeschützten Beschäftigungsverhältnissen verlieren die Menschen die Möglichkeit, ausreichend Anwart-

⁴ Die Rentenausgaben belaufen sich auf immerhin 8% des bundesdeutschen Bruttoinlandsprodukts (Deutsche Rentenversicherung Bund 2008). Zur konjunkturstabilisierenden Wirkung der Renten durch eine verzögerte Anpassung an die gesamtwirtschaftliche Entwicklung vgl. Faik/Köhler-Rama 2009: 129ff. Vgl. zur Rolle so genannter automatischer Stabilisatoren wie der Arbeitslosen- und Rentenversicherung Spange 2004.

⁵ Zur Einschätzung und Bedeutung des demografischen Wandels vgl. Bosbach/Bingler 2008: 523ff.

schaften in der gesetzlichen Rentenversicherung und in der betrieblichen Altersversorgung anzusammeln.

(3) Die heutigen Systeme der betrieblichen Altersversorgung und der Privatvorsorge können diese Versorgungslücke in vielen Fällen nicht schließen.⁶ Bei gleichzeitig niedrigen Haushaltseinkommen, die keine Privatvorsorge zulassen, kumulieren hier die sozialen Risiken.

Angesichts dieser Herausforderungen wirkte und wirkt die Politik eher als Problemtreiberin statt als Problemlöserin. Anstatt die Verwerfungen am Arbeitsmarkt durch soziale Regulierung einzudämmen, reagierte die Politik mit Leistungskürzungen, einer (Teil-) Privatisierung der Alterssicherung und einer stufenweisen Anhebung der Regelaltersgrenzen. Die in raschem Tempo seit Ende der 1980er Jahre aufeinander folgenden »Reformen« sind Ausdruck eines stillen Paradigmenwechsels in der Rentenpolitik. Die gesetzliche Rentenversicherung wandelt sich von einem leistungsorientierten (»defined-benefit-system«) hin zu einem beitragsorientierten System (»defined-contribution-system«). Während bei ersterem die Beitragspolitik dem sozialpolitischen Sicherungsziel der Aufrechterhaltung des Lebensstandards im Alter folgte, werden nun die Ausgaben der Beitragssatzstabilität bzw. der Beitragssatzsenkung unterworfen (Sachverständigenrat 2007).

Die negativen Auswirkungen dieser Strategie: Das Nettorenten- und damit das Versorgungsniveau der Rentnerinnen und Rentner wird drastisch von heute 52 auf etwa 42% im Jahr 2030 sinken. Eine Lebensstandardsicherung im Alter rückt damit für viele in weite Ferne. Auch wenn heute das Risiko, im Alter arm zu sein, ein vergleichsweise geringes gesellschaftliches Problem darstellt, steht zu befürchten, dass mit sinkendem Rentenniveau und in Verbindung mit Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt Altersarmut zukünftig zu einem Massenphänomen werden kann. Immer mehr Menschen werden Schwierigkeiten haben, eine Rente oberhalb der Grundsicherung zu erreichen. Braucht ein Durchschnittsverdiener heute 28 Beitragsjahre, um eine Rente oberhalb der Grundsicherung zu erwerben, so sind dies in Zukunft

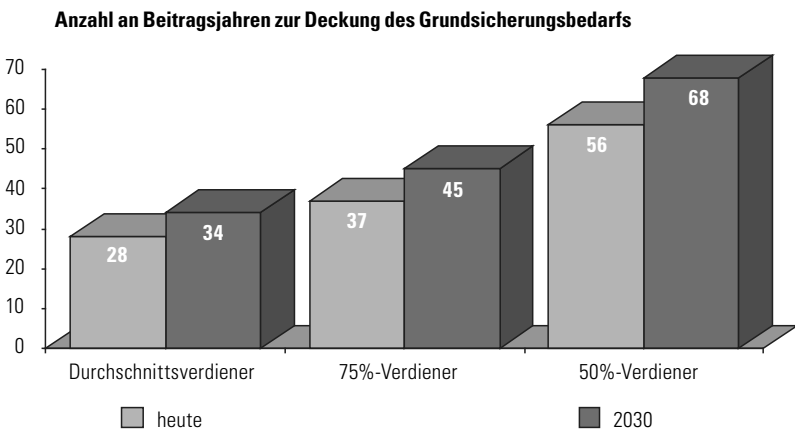
⁶ So ist die Deutsche Rentenversicherung der Auffassung, dass auch die zusätzliche private und betriebliche Altersvorsorge bei Männern die Einschnitte in der gesetzlichen Rente nicht ausgleichen können wird. »Wenn die Geburtsjahrgänge 1957 bis 1961 in Ruhestand gehen, wird ihr Netto-Alterseinkommen im Westen um sechs Prozent unter jenem der heutigen Neurentner liegen, im Osten um zwei Prozent.« (www.deutsche-rentenversicherung-bund.de) Eine Untersuchung des DIW kommt zu dem Schluss, dass das Ziel der Politik, besonders Geringverdiener durch die Riester-Förderung zu unterstützen, so gut wie nicht erreicht wurde (Geyer/Steiner 2009). Dass die Riesterrente die Versorgungslücke von Geringverdienern wohl nicht schließen kann, zeigt auch die empirische Studie von Corneo u.a. 2009.

rund 34. Und wer in den Niedriglohnsektor abgeschoben wurde, der muss heute schon 56 und zukünftig etwa 68 Jahre in die Rentenkasse einzahlen – länger als sein Arbeitsleben überhaupt andauert (Abbildung 2). Ein besonderes Armutsrisiko haben Menschen mit Lücken in der Versicherungsbiografie (z.B. Solo-Selbständige), Langzeitarbeitslose, Erwerbsgeminderte und Beschäftigte im Niedriglohnbereich.

Die Rentenpolitik der vergangenen Jahre hat nicht nur zu deutlichen Einschnitten im Versorgungsniveau, sondern auch zu einer sozialrechtlichen und faktischen »De-Flexibilisierung« des Altersübergangs geführt. So wurden Ausstiegsoptionen gestrichen und für Beschäftigte mit gesundheitlich eingeschränktem Leistungsvermögen haben sich die Möglichkeiten, aus dem Betrieb herauszukommen, verschlechtert. Hinzu kommt, dass mit dem geplanten Wegfall der öffentlichen Förderung der Altersteilzeit (bei Neufällen ab 2010) die Chancen für die Beschäftigten sinken, über Altersteilzeitmodelle aus dem Erwerbsleben auszusteigen. Zu all dem werden sich mit der Rente mit 67 die Konditionen, zu denen Beschäftigte ausscheiden können, noch ungünstiger gestalten.

Auch wenn die Absenkung des Versorgungsniveaus und das Hinausschieben der Regelaltersgrenze von Seiten der Politik immer damit begründet wurde, die Beitragssätze stabil und die Belastung der Beitragszahler in Grenzen zu halten, zeigt sich bei etwas genauerer Betrachtung ein anderes Bild. Was sich mit dem Mäntelchen der Zukunftsvorsorge für die Jungen

Abbildung 2: Eine Rente über Armutsniveau ist immer schwerer zu erreichen



Quelle: Arbeitnehmerkammer Bremen. Basis: Single, nach heutigen Werten.

und dem Schutz vor Überforderung durch die Alten kleidet, führt tatsächlich zu steigenden Belastungen für kommende Generationen – durch niedrigere gesetzliche Renten und höhere Risiken bei der kapitalgedeckten, privaten Vorsorge. Denn wer sich zukünftig das Versorgungsniveau sichern will, das vor etwa zehn Jahren die gesetzliche Rente gewährte, muss bis zu sechs Prozent seines Einkommens in kapitalbasierte Versicherungsprodukte stecken – ohne Arbeitgeberbeteiligung und ohne Solidarausgleich! Und das umso mehr, je jünger man ist und je stärker man vom allmählich wirkenden Leistungsabbau betroffen sein wird.

Die Belastung der Beschäftigten durch Rentenversicherungsbeiträge und private Vorsorgeleistungen wird weiter steigen und die Aufteilung der Tragelast zwischen Kapital und Arbeit wird zunehmend ungerechter. Versorgungsprobleme und Verteilungsungerechtigkeit untergraben das Ansehen der gesetzlichen Rentenversicherung – vor allem in den jüngeren Generationen. Die Rentenversicherung steht vor einer Existenz bedrohenden Akzeptanzkrise.

3. Interessengeleitet und hilflos – Scheinlösungen in der politischen Debatte

Seit Jahren werden immer wieder die steuerfinanzierte Grundrente (»Staatsbürgerrente«) und/oder die kapitalgedeckte Privatvorsorge als Alternativen zum Umlagesystem der gesetzlichen Rente ins Spiel gebracht. Im Vordergrund stehen dabei die Anlage- und Wettbewerbsinteressen von Finanzmarktakteuren und Unternehmen. Tatsächlich aber lösen die angeblichen Systemalternativen keines der Probleme, vor denen die gesetzliche Rentenversicherung steht, sondern bringen ihrerseits in erheblichem Umfang neue Ungerechtigkeiten und Risiken hervor.

Über die Vor- und Nachteile eines Wechsels zu einem Grundrentensystem wird kontrovers diskutiert. Bei einer Abwägung der Argumente wird deutlich, dass die meisten Modelle der Grundrente das sozialstaatlich garantierte Sicherungsniveau auf einen Minimalstandard herabdrücken. Bei einer unzureichenden Grundversorgung erzwingen sie gleichzeitig eine verstärkte kapitalgedeckte individuelle Privatvorsorge mit all ihren wirtschaftlichen Unsicherheiten und sozialen Ungerechtigkeiten. Hinzu kommt, dass die Arbeitgeber gegenüber der paritätischen Beitragsfinanzierung in erheblichem Maße zu Lasten der Beschäftigten entlastet würden. Und schließlich bietet die Grundrente angesichts der Zukunftsfragen, vor denen das Rentensystem steht, keine Vorteile gegenüber einer beitragsfinanzierten Rente, da Wachs-

tumsprobleme und Massenarbeitslosigkeit auch steuerfinanzierte Leistungen vor die gleichen Finanzierungsprobleme stellen.⁷

Das gilt auch für die bekannten Modelle einer kapitalgedeckten Privatvorsorge. Üblicherweise führen Protagonisten der Umstellung vom Umlage- zum Kapitaldeckungsverfahren an, dass sich durch Kapitaldeckung die Belastungen des demografischen Wandels besser bewältigen ließen. Doch die Kapitaldeckung ist gegen demografische Risiken keineswegs gefeit: »Denn so wie sich im Umlageverfahren das Verhältnis von Beitragszahlern zu Leistungsempfängern verschlechtert, verändert sich bei der Kapitaldeckung das Verhältnis von Sparern zu Gunsten von Entsparern. (...) Kommen heute noch 1,7 Sparer auf einen Entsparner, so wird sich das Verhältnis bis zum Jahr 2040 ausgleichen.« (Heigl 2001) Die Folge ist: Wenn ältere Sparer Kapital zur Deckung des Lebensunterhalts veräußern und dem eine geringere Nachfrage bei Jungen gegenüber steht, sinken die Renditen – was letztlich in einem solchen System dem Absenken des Rentenniveaus gleichkommt.

Hinzu kommen eine Reihe weiterer Probleme: So entlässt die kapitalgedeckte Privatvorsorge die Arbeitgeber gänzlich aus der Mitfinanzierung. Gleichzeitig führt sie für einen nicht unerheblichen Teil der Beschäftigten aufgrund zu geringer finanzieller Möglichkeiten zu einer Unterversorgung im Alter. Zudem ist sie aufgrund der Volatilität der Kapitalmärkte mit einer Vielzahl nicht zu kalkulierender volks- und finanzwirtschaftlicher Risiken behaftet.⁸ Und schlussendlich führt eine mehrere Jahrzehnte dauernde Übergangsphase für viele Beschäftigte zu einer Doppelbelastung – durch Beitragsleistungen für die auslaufende Rentenversicherung sowie Anspartbeträge für die entstehende Kapitalversicherung.

⁷ »Internationale Vergleiche belegen, dass Grundrenten in ihrem Niveau häufig noch unterhalb des jeweiligen Sozialhilfeniveaus liegen und Armut keinesfalls vermeiden.« (Bäcker 2008: 484)

⁸ So kommt eine Untersuchung des IMK zu den gesamtwirtschaftlichen Folgen des kapitalgedeckten Rentensystems zum Schluss, dass der Übergang zu einer stärkeren Kapitaldeckung nicht nur zu einer ungenügenden Absicherung im Alter führt, sondern auch »Wachstumsprobleme erzeugt«. (IMK Report Nr. 43, November 2009)

4. Leitlinien für den Neuaufbau einer solidarischen und verlässlichen Alterssicherung

Angesichts aktueller und zukünftiger Problemlagen im Feld der Alterssicherung greift eine Strategie, die ausschließlich auf die Verteidigung der gesetzlichen Rente und die Ablehnung unzumutbarer Leistungskürzungen setzt, zu kurz.

Eine reine Defensiv-Strategie nach dem Motto »Verteidigung der gesetzlichen Rentenversicherung« würde die Folgen der bisherigen rentenpolitischen Weichenstellungen unterschätzen, mit einer »Weiter-so-Botschaft« auf Akzeptanzprobleme in der Gesellschaft stoßen und hinter den Erwartungen der gewerkschaftlichen Mitgliedschaft zurückbleiben.

Daher gilt: Ein umfassender Neuaufbau einer solidarischen, verlässlichen Alterssicherung gehört auf die politische Agenda. Nötig ist ein Generationenvertrag, der im Feld der Alterssicherung für eine Erneuerung der sozialstaatlichen Sicherungszusage, des sozialstaatlichen Verteilungskompromisses und der sozialstaatlichen Institution der Alterssicherung wirbt.

Notwendig ist ein an den aktuellen versorgungs-, ordnungs- und finanzpolitischen Anforderungen orientierter Neuaufbau der solidarischen Alterssicherung. Ein zukunftsfestes System der Alterssicherung muss folgenden Anforderungen Rechnung tragen:

1. In versorgungspolitischer Hinsicht muss das gesetzliche System der Rentenversicherung so ausgestaltet sein, dass es einen deutlich höheren Beitrag zur Lebensstandardsicherung leistet als heute. Mit anderen Worten: Der Auftrag, den »generellen Lebensstandard« zu sichern, muss neu formuliert, das Leistungsniveau deutlich erhöht und die Entwicklung der Renten wieder an die allgemeine Einkommensentwicklung gekoppelt werden. Zugleich muss die gesetzliche Rente in höherem Maße in der Lage sein, Armut im Alter zu vermeiden und ein angemessenes Versorgungsniveau bei Erwerbsunfähigkeit, Arbeitslosigkeit und für Bezieher niedriger Einkommen sicherzustellen.
2. Mit Blick auf die ordnungspolitische Dimension sind Realismus und Konsistenz wichtige Leitlinien einer Erneuerungspolitik. Zur Vermeidung von Versorgungsproblemen war in der Rentenpolitik der letzten Jahre der Verweis auf Eigenvorsorge und die Stärkung der privaten Vorsorgebemühungen die Kernbotschaft der Politik an die Menschen. Heute wird jedoch immer deutlicher, dass dem kein in sich schlüssiges ordnungspolitisches Sicherungskonzept zugrunde lag. In einem erneuerten Konzept muss den drei Säulen eine realistische und aufeinander abgestimmte Sicherungsaufgabe zugeordnet werden.

- Schließlich muss sich ein neu austariertes Modell der Finanzierung einer solidarischen Alterssicherung an den Kriterien der Nachhaltigkeit und Gerechtigkeit orientieren. Es muss die finanzpolitische Strangulierung der gesetzlichen Rente durch eine nicht angemessene Zielsetzung bei der zukünftigen Entwicklung der Beiträge überwinden. Bleiben die möglichen Beitragssätze hinter den Finanzierungsanforderungen eines hinreichenden Leistungsniveaus zurück, werden die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auf die alleine zu finanzierende Privatvorsorge verwiesen. Der so oft zitierte Grundsatz der Beitragssatzstabilität gilt somit nur für die Arbeitgeber. Neben der Bereitstellung ausreichender Finanzmittel muss die Korrektur der unbotmäßigen Entlastung der Arbeitgeber Kriterium eines solidarischen Finanzierungsmodells sein.

5. Das Fünf-Punkte-Programm der IG Metall

Was auf eine rentenpolitische Reformagenda gehört, die die Leitlinien für eine bessere Versorgung im Alter, ein schlüssiges ordnungspolitisches Sicherungskonzept und mehr Gerechtigkeit bei der Finanzierung der Alterssicherung erfüllt, hat die IG Metall in ihrem Fünf-Punkte-Programm »Für einen neuen Generationenvertrag« aufgezeigt.⁹

(1) Für eine solidarische Erwerbstätigenversicherung

Die deutsche Rentenversicherung ist im Kern eine Arbeitnehmersicherung. Sie beruht nach wie vor auf dem Leitbild des tarifvertraglich geschützten Normalarbeitsverhältnisses und verzichtet weitgehend darauf, Erwerbstätige außerhalb des Arbeitnehmerstatus einzubeziehen. Doch das erweist sich in zunehmendem Maße als Achillesverse des Systems: Unstete Erwerbsverläufe mit dem Wechsel von versicherungspflichtigen Arbeitsverhältnissen, geringfügiger Beschäftigung und Selbständigkeit nehmen deutlich zu. Zudem steigt der Anteil der Selbständigen an allen Erwerbstätigen deutlich an. Ein unzureichender oder kein Versicherungsschutz werden damit für immer mehr Menschen zum Problem. Zugleich wird die Finanzierungsbasis der Rentenversicherung dadurch geschwächt, dass ein wachsender Anteil der Erwerbsbevölkerung nicht in den Solidarverbund einbezogen ist.

Angesichts dieses Strukturwandels in der Arbeitswelt ist es notwendig, alle Erwerbstätigen in den Finanzierungs- und Solidarverbund einzubezie-

⁹ Vgl. zum Konzept des Generationenvertrags der IG Metall Urban u.a. 2008 sowie IG Metall 2009.

hen und Versicherungspflicht und -schutz auf alle auszudehnen. Fundament und Zentrum eines modernen und zukunftstauglichen Alterssicherungssystems muss die zur Erwerbstätigenversicherung erweiterte gesetzliche Rente sein. Sie basiert auf fünf Prinzipien:¹⁰

- Sie bezieht alle Erwerbstätigen in die Versicherungspflicht und in den Versicherungsschutz ein.
- Sie hat den Auftrag, den generellen Lebensstandard nach einem erfüllten Arbeitsleben sicherzustellen.
- Sie wird hälftig über Beitragsleistungen von Arbeitnehmern und Arbeitgebern finanziert und verwendet die Mittel für Leistungen in der gleichen Periode.
- Sie orientiert sich am Prinzip der Beitrags- und Leistungsgerechtigkeit. Die (relative) Höhe des »verbeitragten Einkommens« bestimmt die (relative) Höhe der individuellen Rente.
- Sie organisiert nach dem Solidarprinzip einen teilweisen Ausgleich für Anwartschaftslücken, stockt etwa bei Arbeitslosigkeit, Kindererziehung, Pflege oder Ausbildung zu geringe Ansprüche aus Steuermitteln auf und trägt damit zur Armutsvermeidung im Alter bei.

Die schrittweise Einbeziehung von Selbständigen, Freiberuflern, Beamten, Parlamentariern und anderen Erwerbstätigen Gruppen in eine Erwerbstätigenversicherung gehört zu den zentralen Reformvorhaben, die eine moderne Alterssicherungspolitik dringend in Angriff nehmen muss.

(2) Lebensstandardsicherung und Armutsvermeidung

Auch als solidarische Erwerbstätigenversicherung wird die gesetzliche Rentenversicherung für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer die wichtigste Säule der Alterssicherung bleiben. Daher muss die gesetzliche Rente wieder einen deutlich höheren Beitrag zur Lebensstandardsicherung für alle Beschäftigten leisten. Dazu ist es notwendig, die Renten wieder an die allgemeine Einkommensentwicklung der Gesellschaft anzukoppeln und das Prinzip der dynamischen Rente zu erneuern.¹¹

¹⁰ Vgl. zur Entwicklung der Versicherungspflicht, dem heutigen Versicherungsschutz und den Anforderungen an eine Erwerbstätigenversicherung den Beitrag von Diether Döhring in diesem Band und Erwerbstätigenversicherung: Rente mit Zukunft. Gemeinsames Konzept von SoVD, DGB und Volkssolidarität 2007, Berlin 2007.

¹¹ Die Rentenreformen der Vergangenheit haben dafür gesorgt, dass mittels »dämpfender Faktoren« (Riestertreppe, Nachhaltigkeits- und Ausgleichsfaktor) die Wachstumsdynamik der Renten von denen der Löhne entkoppelt wurde; vgl. dazu Deml u.a. 2008.

Auch diejenigen, die aufgrund ihrer Erwerbsbiografie keine ausreichenden Anwartschaften erwerben konnten, müssen vor Altersarmut geschützt werden. Das gilt insbesondere für Menschen mit langen Phasen von Arbeitslosigkeit und niedrigem Einkommen. So begründet im Jahr 2009 der Bezug von einem Jahr Hartz IV mit Beiträgen von lediglich 40,80 € pro Monat gerade mal einen zusätzlichen Rentenanspruch von 2,17 €. ¹² Um der massenhaft drohenden Altersarmut entgegenzuwirken, ist es notwendig, die Abschläge bei Erwerbsminderungsrenten abzuschaffen, die Anwartschaften von ALG II-Beziehern zu erhöhen (Beiträge auf Basis von 75% des Durchschnittseinkommens), niedrige versicherungspflichtige Einkommen aus Steuermitteln auf maximal 75% des Durchschnittseinkommens aufzuwerten (modifizierte Wiedereinführung der Rente nach Mindesteinkommen, § 262 SGB VI) und die Grundsicherung im Alter (SGB XII) auf 440 € plus Kosten der Unterkunft anzuheben. ¹³

Vor allem in Ostdeutschland kumulieren Risikofaktoren wie Langzeitarbeitslosigkeit und Niedriglöhne: So ist in den neuen Bundesländern die Arbeitslosigkeit doppelt so hoch wie im Westen und die Einkommen liegen durchschnittlich rund 20% niedriger. Gerade unter diesen Bedingungen wären die vorgeschlagenen Maßnahmen für das Versorgungsniveau kommender Rentnergenerationen von besonderer Bedeutung. ¹⁴

(3) Betriebsrente

Auch die Einführung einer Erwerbstätigenversicherung wird nicht dazu führen, dass die gesetzliche Rente in Zukunft jeder und jedem Versicherten den individuellen, im Verlauf des Arbeitslebens erworbenen Lebensstandard garantieren kann. Notwendig ist deshalb, der betrieblichen Altersvorsorge (bAV) einen Teilauftrag zur individuellen Lebensstandardsicherung zuzuweisen, sie als zweite tragende Säule zu einem flächendeckenden System der Alterssicherung zu erweitern und sozialstaatlich auszugestalten.

In ihrer heutigen Form ist die betriebliche Altersvorsorge allerdings nicht in der Lage, diesen Teilauftrag zur individuellen Lebensstandardsicherung zu gewährleisten. Als Problem erweist sich zum einen ihr selektiver Cha-

¹² 2010 liegt der aktuelle Betrag nur noch bei 2,09 €. Der Präsident der Deutschen Rentenversicherung, Herbert Rische, hat angesichts dieser Situation mehrfach gefordert, dass der Bund mehr Geld für Langzeitarbeitslose in die Rentenkassen einzahlen soll.

¹³ Vgl. zur Gefahr der Altersarmut und zu Elementen der Armutsvermeidung den Beitrag von Simone Leiber in diesem Band und Thiede 2009 sowie Hauser 2009.

¹⁴ Vgl. zur besonderen rentenrechtlichen und versorgungspolitischen Situation in Ostdeutschland Steffen 2008 und Ehlscheid 2009.

rakter: So sind gegenwärtig Anwartschaften aus Betriebsrentensystemen höchst unterschiedlich und ungerecht verteilt. In der Tendenz lässt sich sagen: In Großbetrieben sind sie öfter anzutreffen als in kleineren und mittleren Betrieben, Frauen haben deutlich weniger Leistungen zu erwarten als Männer und in Ostdeutschland sind Betriebsrenten weitgehend unbekannt. Hinzu kommt eine eindeutige Verschiebung in der Finanzierung. Die klassische, arbeitgeberfinanzierte Betriebsrente hat erheblich an Bedeutung verloren. Wenn betriebliche Versorgungssysteme neu eröffnet werden, handelt es sich weitgehend um Systeme von Entgeltumwandlung, die durch die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer selbst finanziert werden.¹⁵

Daher muss die bAV deutlich gestärkt und ausgebaut werden. Dazu gehört, dass die Unternehmen zu einem obligatorischen Angebot verpflichtet werden, welches allen Beschäftigten auch die Möglichkeit eröffnet, Anwartschaften zu erwerben (»Arbeitgeber-Obligatorium«). Ein solches Obligatorium bietet zudem die Chance einer sozialstaatlichen Ausgestaltung der bAV mit einem Risikoausgleich in großen Kollektiven (kein Ausschluss individueller Risiken) und auch der Einführung von Unisex-Tarifen zur Gleichbehandlung von Frauen und Männern. Zudem muss eine ausreichende und verbindliche Beteiligung der Arbeitgeber an der Finanzierung der zweiten Säule sichergestellt werden. Perspektivisch sollten alle Arbeitgeber ihren Beschäftigten ein Betriebsrentensystem anbieten und sich zumindest mit 50% daran beteiligen.

Gerade die Erfahrungen der Finanzmarktkrise sprechen deutlich für eine grundlegende Skepsis gegenüber kapitalbasierten Systemen der Alterssicherung. Der Ausbau der bAV lässt sich daher nur rechtfertigen, wenn verbindliche Regelungen (z.B. Ausbau der Insolvenzversicherung über den Pensionsversicherungsverein, Vorschriften für Anlagepolitik usw.) getroffen werden, die die höchstmögliche Sicherheit der bAV-Vermögen gewährleisten und gleichzeitig in diesem Rahmen eine hohe Ergiebigkeit sicherstellen. Zudem müssen durch den Ausbau umfassender Mitbestimmungsrechte die Einflussmöglichkeiten der Interessenvertretung etwa bei der Höhe der Leistungen und der Wahl der Durchführungswege bzw. der Zusagearten gesichert werden.

Eine dergestalt weiterentwickelte sozialstaatliche bAV könnte zur Bewältigung der demografischen Herausforderungen in den Unternehmen beitragen, neue personalpolitische Impulse »in Zeiten knapper Fachkräfte« freisetzen und Impulse für die Wiederbelebung der betrieblichen Sozialpolitik

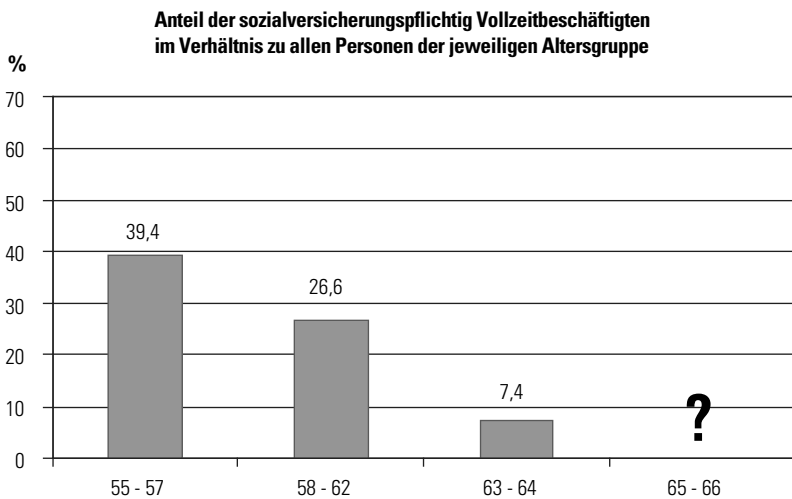
¹⁵ Zu Verbreitung und Entwicklungstendenzen der bAV vgl. Dittrich 2007 und zu weiterführenden konzeptionellen Überlegungen den Beitrag von Werner Lohre in diesem Band.

geben. Sie wäre damit gleichzeitig eine Alternative zur privaten Altersvorsorge, da sie durch bessere Regulierung, breite Risikostreuung und geringere Verwaltungskosten höhere Leistungen für die Betroffenen bringt und geringere Gefahren für die Kapitalmarktentwicklung beinhaltet.

(4) Rente mit 67 und flexible Altersübergänge

Es wundert nicht, dass die Rente mit 67 immer wieder zu hitzigen öffentlichen Auseinandersetzungen führt: Bereits heute ist es für einen großen Teil der Beschäftigten unrealistisch, bis zum gesetzlichen Renteneintrittsalter zu arbeiten. So erwartet nach dem DGB-Index Gute Arbeit nur jeder zweite Beschäftigte, unter den derzeitigen Arbeitsbedingungen seine Tätigkeit bis zum Rentenalter ausüben zu können. Dass die Beschäftigten mit ihren negativen Erwartungen leider gar nicht so falsch liegen, zeigt auch ein Blick auf die Erwerbsquote älterer Arbeitnehmer (Abbildungen 3 und 4). Für diejenigen, die nicht bis zum Erreichen der Regelaltersgrenze erwerbstätig sein können, kommt es durch die Verschiebung der Altersgrenzen zu längeren Phasen der Erwerbslosigkeit und niedrigeren Rentenansprüchen. Die Rente mit 67 ist für sie nichts anderes als ein Rentenkürzungsprogramm.

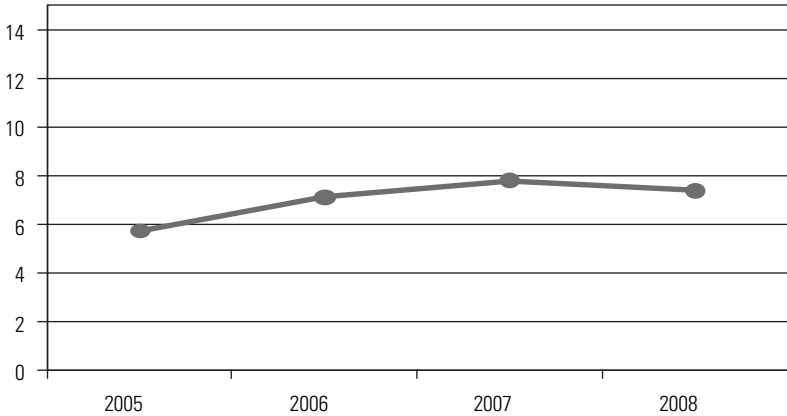
Abbildung 3: Der Anteil sozialversicherungspflichtiger Vollzeitbeschäftigter sinkt mit dem Lebensalter



Quelle: Antwort des BMAS auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE, BT-Drucksache 16/13512, Stand: 30.9.2008

Abbildung 4: Ältere sind noch seltener in sozialversicherungspflichtiger Vollzeit beschäftigt

Anteil der sozialversicherungspflichtig Vollzeitbeschäftigten 63- bis unter 65-Jährigen an allen 63- bis unter 65-Jährigen in %



Quelle: Antwort des BMAS auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE, BT-Drucksache 16/13512, Stichtag: 31. Dezember, 2008: 30. September)

Gleichzeitig werden diejenigen, die Arbeit haben und gesundheitlich dazu in der Lage sind, deutlich später aus dem Berufsleben ausscheiden. Damit verschlechtern sich auch die Chancen für Junge, in das Erwerbsleben einzusteigen. Die Rente mit 67 ist Ausdruck einer insgesamt verfehlten Rentenpolitik – und die Arbeitsmarktkrise führt die Erhöhung der Altersgrenzen gänzlich ad absurdum.

Statt die Altersgrenzen nach oben zu setzen und den flexiblen Übergang in die Rente zu erschweren, ist es erforderlich, mehr Möglichkeiten für einen sozial akzeptablen Ausstieg aus dem Erwerbsleben und für einen flexiblen Übergang in den Ruhestand zu eröffnen. Nötig ist ein Modell flexibler Altersübergänge, etwa durch stärkere Förderung der Altersteilzeit und einen eigenständigen Anspruch auf Teilrente mit besseren Zuverdienstmöglichkeiten. Unterschiedliche Wirklichkeiten in den Betrieben brauchen unterschiedliche Möglichkeiten im Rentenrecht.

Notwendig ist es weiterhin, den *Zugang* zur Erwerbsminderungsrente zu erleichtern. Dies kann geschehen, indem künftig die Beweislast für das Vorliegen einer vollständigen Erwerbsminderung umgekehrt wird. Nicht mehr die Betroffenen müssen darlegen, dass der konkrete Arbeitsmarkt ihnen wegen ihrer Erwerbsminderung keine Arbeitsplätze zur Verfügung stellt. Viel-

mehr müssen die Anspruchsvoraussetzungen für eine volle Erwerbsminderungsrente bereits dann gegeben sein, wenn die Arbeitsagenturen nicht in der Lage sind, Erwerbsgeminderten vollwertige Arbeitsplätze zur Verfügung zu stellen.¹⁶

(5) *»Sofortpaket Beschäftigungsbrücke«*

Neben dieser mittelfristigen Weichenstellung geht es um Maßnahmen, die schnell wirken. Auch die Rentenversicherung ist in ihrer Eigenschaft als Solidarsystem gefordert, einen Beitrag zur Überwindung der gegenwärtigen Wirtschaftskrise und zur Vermeidung einer drohenden beschäftigungspolitischen Katastrophe zu leisten. Denn: Alle Anzeichen deuten darauf hin, dass sich im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise die Beschäftigungssituation vor allem in den Betrieben des industriellen Kernsektors durch marktwirtschaftliche Anpassungsprozesse nicht entspannen wird.

Notwendig sind jetzt Maßnahmen, die den Beschäftigungsdruck in den Betrieben kanalisieren, den Ausstieg aus dem Erwerbsleben für rentennahe Jahrgänge erleichtern und den Jungen die Arbeitsplätze sichern. Das könnte für einen befristeten Zeitraum mit einem »Sofortpaket Beschäftigungsbrücke« erreicht werden, das neben der Aussetzung der Rente mit 67 älteren Arbeitnehmern nach 40 Versicherungsjahren ab dem 60. Lebensjahr einen abschlagsfreien Rentenzugang ermöglicht, die öffentliche Förderung der Altersteilzeit fortsetzt und die Bezugsdauer von Arbeitslosengeld I für Ältere auf bis zu 36 Monate verlängert.¹⁷

(6) *Intakter Arbeitsmarkt – Voraussetzung für eine intakte Alterssicherung*

Beschäftigungschancen und Einkommenshöhe haben entscheidenden Einfluss auf das Niveau der Alterssicherung. Aus Armuts-Biografien im Erwerbsleben werden auch in einem erneuerten, solidarischen Alterssicherungssystem keine Wohlstandsbiografien im Alter. Die im Erwerbsleben gerissenen Sicherungslücken wird man nicht ausschließlich mit rentenpolitischen Maßnahmen abdecken können, ohne das »Solidarsystem Rente« gänzlich zu überfordern. Und auch Gerechtigkeitsaspekte sprechen dafür, die Sicherung einer zuverlässigen und armutsvermeidenden Alterssicherung nicht nur dem Rentensystem zu überlassen. Denn nicht zuletzt sind es gerade die Niedriglohnpolitik der Arbeitgeber und der wachsende An-

¹⁶ Vgl. zur Debatte um eine Reform der Erwerbsminderungsrente Nürnberger 2009 und zur Debatte um flexible Altersübergänge den Beitrag von Hans Schaller in diesem Band sowie Ehlscheid 2008 und Urban 2007.

¹⁷ Vgl. IG Metall Vorstand (Hrsg.): Beschäftigungsbrücke www.igmetall.de

teil prekärer Beschäftigungsverhältnisse, die das Sicherungsniveau kommender Rentnergenerationen gefährden und die Risiko wachsender Altersarmut heraufbeschwören.

Notwendig ist daher, die Einkommen – nicht nur, aber gerade auch – im Niedriglohnbereich zu erhöhen, um eine auskömmliche Rente zu gewährleisten. Dazu gehört sicher eine gewerkschaftliche Tarifpolitik, die dafür sorgt, dass Arbeitsentgelte gezahlt werden, die die Beschäftigten stärker an der allgemeinen Wohlstandsentwicklung beteiligen. Aber vor allem unter den aktuellen Krisenbedingungen wird die längst überfällige verteilungspolitische Wende, die den seit Anfang der 1990er Jahre anhaltenden Sinkflug der Lohnquote abfangen und den Trend umkehren kann, nicht ohne flankierende arbeitsmarkt- und sozialpolitische Maßnahmen zu haben sein. Wichtig wäre die Entwicklung der Arbeitseinkommen durch die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns – quasi von unten her – zu stabilisieren. Zugleich muss die Arbeitsmarktpolitik wieder so ausgerichtet werden, dass sie vor Lohndumping schützt, anstatt es durch verschärfte Zumutbarkeitsregelungen, Leistungskürzungen und die Ausweitung der Leiharbeit zu fördern.

Nach dem Motto »Ein guter Lohn für eine gute Rente« ließen sich nicht nur die Versorgungsprobleme für viele Menschen im Alter reduzieren, sondern auch die materiellen Grundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung verbessern. Schließlich entscheidet die Lohnentwicklung aufgrund des Lohnbezugs der Beiträge nicht nur über die Ausgaben, sondern auch über die Einnahmen der Rentenkasse.¹⁸

6. Finanzierung und gerechte Lastenverteilung

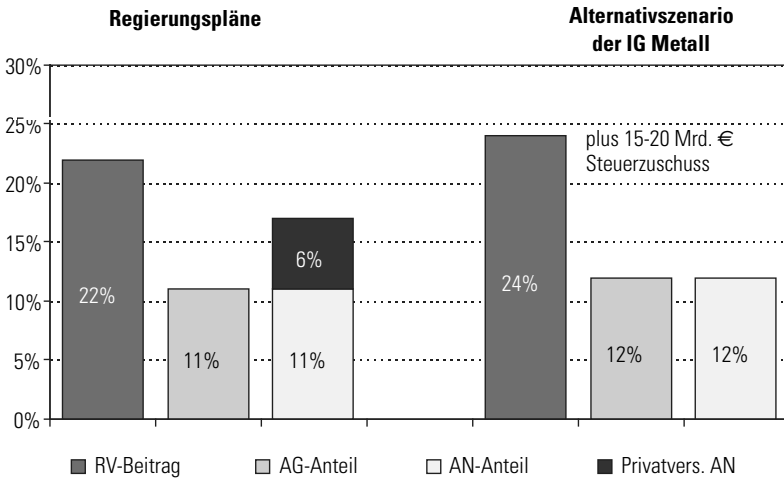
Reformvorschläge, die auf eine Weiterentwicklung sozialer Sicherungssysteme und einen Ausbau der Leistungen abzielen, müssen sich generell die Frage gefallen lassen, wie es um ihre Finanzierung bestellt ist. Das gilt auch für die gesetzliche Rentenversicherung: Welche Belastungen kommen auf die Bürgerinnen und Bürger zu und wie verteilen sich die Lasten zwischen den Generationen?¹⁹

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass durch den vorliegenden Vorschlag für einen neuen Generationenvertrag im Vergleich zum rentenrechtlichen Status quo die Versorgung der Rentnerinnen und Rentner verbessert

¹⁸ Vgl. den Beitrag von Thorsten Schulten in diesem Band.

¹⁹ Vgl. zur Finanzierung der Alterssicherung auch den Beitrag von Johannes Steffen in diesem Band.

Abbildung 5: Verteilung der Beitragslast in der gesetzlichen Rentenversicherung nach Regierungsplänen und IG Metall-Alternative



Quelle: IG Metall Vorstand, FB Sozialpolitik

wird, die Versicherten schrittweise entlastet werden und die *Arbeitgeber* wieder stärker in die Finanzierung der Alterssicherung einbezogen werden. Zudem wird die *öffentliche Hand* in höherem Maße zur Finanzierung von armutsvermeidenden Maßnahmen herangezogen.

Gerechter: Bei der Verteilung der Finanzierungslasten der Alterssicherung ergibt sich mit Blick auf das Jahr 2030 folgendes Bild: Die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer hätten beim IG Metall-Vorschlag einen Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung in Höhe von gut 12% zu tragen und wären ggf. bei der Aufbringung zusätzlicher Steuern sowie bei den Beiträgen zur bAV beteiligt. Insgesamt ist die Belastung jedoch deutlich geringer als im Regierungsmodell. Hier hätten die Beschäftigten 11% in die gesetzliche Rentenversicherung einzuzahlen und müssten etwa 6% für zusätzliche Vorsorge aufwenden. Die Arbeitgeber kämen mit einem Beitragssatz von 11% davon (Abbildung 5).

Ergiebiger: Das Gesamtversorgungsniveau läge im IG Metall-Modell deutlich höher, da das Niveau der ersten Säule angehoben und die betriebliche Altersversorgung dieses Leistungsniveau nochmals aufstocken würde. Zusätzlich enthält das Modell zahlreiche Leistungsverbesserungen, insbesondere, um Armut zu vermeiden.

Nachhaltiger: Um dieses Leistungsniveau zu realisieren, bedürfte es eines zusätzlichen jährlichen Finanzvolumens, das im Jahr 2030 ca. 5 bis 6 Beitragssatzpunkten entspricht. Die Beitragserhöhung fällt letztlich aber geringer aus, da neue und nachhaltigere Wege der Finanzierung beschritten werden: Durch die Erwerbstätigenversicherung wird die Einnahmebasis verbreitert und stabilisiert, und es entstehen über Jahrzehnte Entlastungen (Windhövel u.a. 2008). Weitere Entlastungen des Beitragssatzes ergeben sich durch die Verwendung zusätzlicher Steuermittel im Umfang von 15-20 Mrd. Euro jährlich, z.B. wegen erhöhter Abführungen von Rentenversicherungsbeiträgen für Arbeitslosengeld II-Bezieher. Bilanziert man die be- und entlastenden Wirkungen der Reformvorschläge, wäre im Jahr 2030 ein Gesamtbeitragssatz von gut 24% hinreichend.

7. Ausblick

Mit den Vorschlägen für einen Neuen Generationenvertrag hat die IG Metall Kernelemente eines Reformprojekts beschrieben, durch das die Alterssicherung in Deutschland auf eine stabilere und gerechtere Grundlage gestellt werden kann. Damit ist die gesellschaftliche und politische Debatte um die Fortentwicklung und Erneuerung des Alterssicherungssystems nicht abgeschlossen, sondern sie wird vielmehr erst eröffnet. So wird es nötig sein, im Dialog mit den DGB-Mitgliedsgewerkschaften, Sozialverbänden, zivilgesellschaftlichen Organisationen, sozial engagierten Bürgerinnen und Bürgern und Parteien die Lösungsvorschläge zu diskutieren. Der Verlauf der bisherigen Debatte zeigt, dass die Überlegungen der IG Metall nicht nur in der innergewerkschaftlichen Debatte auf eine hohe Akzeptanz stoßen und auf eine breite Unterstützung hoffen können. Gleichwohl besteht bei Teilaspekten weiterer Konkretisierungsbedarf. So muss mit Blick auf die betriebliche Altersversorgung geklärt werden, wie dieses System ausgestaltet sein muss, ohne dass es zu den für kapitalgedeckte Systeme typischen Schäden für die Allgemeinheit und Risiken für die Versicherten kommt. Auch müssen die sachlich nicht zu rechtfertigenden Ungleichbehandlungen zwischen West- und Ostdeutschland perspektivisch abgebaut und gleichzeitig die Ziele der Lebensstandardsicherung und Armutsvermeidung realisiert werden.

Wie die Auseinandersetzung um die Zukunft der Alterssicherung weiter geht, wird nicht nur, ja nicht einmal in erster Linie, über rentenpolitische Fachdebatten entschieden. Der weitere Krisenverlauf, der Umgang der Bundesregierung mit den krisenbedingten Lasten bei Fiskus und Sozialkassen und die gesellschaftlichen Debatten um Wert und Kosten des Sozialstaats

werden die Chancen für eine solidarische Krisenbewältigung und die Erneuerung sozialstaatlicher Strukturen ebenso bestimmen wie Mobilisierungsbereitschaft und -fähigkeit von Gewerkschaften, Sozialverbänden und zivilgesellschaftlichen Organisationen. Nach Anlässen, das Thema Alterssicherung auf die politische Agenda zu setzen, wird man nicht lange suchen müssen. So steht im Jahr 2010 die rentenrechtliche Überprüfung der Anhebung der Regelaltersgrenze auf der Tagesordnung. Dabei ist die Bundesregierung verpflichtet, über die Entwicklung der Beschäftigung älterer Arbeitnehmer zu berichten und eine Einschätzung darüber abzugeben, ob die Anhebung der Regelaltersgrenze unter Berücksichtigung der Entwicklung der Arbeitsmarktlage sowie der wirtschaftlichen und sozialen Situation älterer Arbeitnehmer vertretbar erscheint und die getroffenen gesetzlichen Regelungen bestehen bleiben können (Bestandsprüfungsklausel §154 Abs. 4 SGB VI). Dass gerade unter der heutigen wirtschaftlichen Situation und den Bedingungen am Arbeitsmarkt die Voraussetzungen nicht vorliegen können, bedarf an dieser Stelle keiner gesonderten Erwähnung. Es ist Aufgabe auch der Gewerkschaften, das Nein zur Rente mit 67 deutlich vernehmbar werden zu lassen, die eigenen Alternativen für eine solidarische Reform der Alterssicherung zur Debatte zu stellen und den Widerstand zu organisieren.

Literatur

- Bäcker, Gerhard u.a. (2008): Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland, Bd. 2. Wiesbaden.
- Beck, Kurt u.a. (2006): Impulspapier »Neue Werte schaffen« zur Vorbereitung der Konferenz »Perspektiven sozialdemokratischer Wirtschaftspolitik« (November).
- Bosbach, Gerd/Bingler, Klaus (2008): Demografische Modellrechnungen. Fakten und Interpretationsspielräume, in: Popp, Reinhold/Schüll, Erwin: Zukunftsforschung und Zukunftsgestaltung, Beiträge aus Wissenschaft und Praxis, H. 12, S. 523ff.
- Breuer, Rolf-E. (2000): Die fünfte Gewalt, in: Die Zeit v. 27.4., S. 21.
- Corneo, Giacomo u.a. (2009): The Riester Scheme and Private Savings. An Empirical Analysis based on the German SOEP, in: Schmollers Jahrbuch 129, S. 321ff.
- Deml, Jörg u.a. (2008): Solidarität leben statt Altersarmut!; hrsg. v. der Volkssolidarität. Hamburg.
- Deutsche Rentenversicherung Bund (Hrsg.) (2008): Rentenversicherungsbericht in Zahlen. Berlin.
- Dittrich, Sven (2007): Metall- und Elektroindustrie – Zustand und Entwick-

- lung der betrieblichen Altersvorsorgung. Abschlussbericht Hans Böckler Stiftung. Frankfurt a.M.
- Ehlscheid, Christoph (2008): Flexibler Altersübergang statt starrer Altersgrenzen, in: Soziale Sicherheit, H. 5, S. 165ff.
- Ehlscheid, Christoph (2009): Vereinheitlichung des Rentenrechts kaum ohne Verlierer möglich, in: Soziale Sicherheit, H. 1, S. 53ff.
- Faik, Jürgen/Köhler-Rama, Tim (2009): Konjunktur und gesetzliche Rentenversicherung, in: Sozialer Fortschritt, H. 6, S. 129ff.
- Geyer, Johannes/Steiner, Viktor (2009): Zahl der Riester-Renten steigt sprunghaft – Geringverdiener halten sich noch zurück, in: DIW Wochenbericht 32, S. 534ff.
- Hauser, Richard (2009): Das 30-30-Modell zur Bekämpfung gegenwärtiger und zukünftiger Altersarmut, in: Soziale Sicherheit, H. 7-8.
- Heigl, Andreas (2001): Age Wave. Zur Demographieanfälligkeit von Aktienmärkten, in: Policy Brief (HypoVereinsbank), H. 4.
- IG Metall Vorstand (Hrsg.) (2009): Für einen neuen Generationenvertrag – Memorandum der IG Metall für eine solidarische Alterssicherung. Frankfurt/Main.
- Nürnberger, Ingo (2009): Notwendige Reformen der Erwerbsminderungsrenten: Erwerbsminderung besser absichern!, in: Soziale Sicherheit, H. 3, S. 85ff.
- OECD (2009): Pensions at a Glance: Retirement-Income Systems in OECD Countries (www.oecd.org).
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007): Das Erreichte nicht verspielen. Gutachten 2007/2008 (o.O.)
- Spange, Morton (2004): Automatic Stabilizers in an Economy with Multiple Shocks, Diskussions Paper, Department of Economics, University of Aarhus. Aarhus.
- Steffen, Johannes (2008): Angleichung der Ost-Renten, Arbeitnehmerkammer Bremen. Bremen.
- Thiede, Reinhold (2009): Mindestsicherungselemente in der gesetzlichen Rentenversicherung, in: WSI-Mitteilungen, H. 7, S. 355ff.
- Urban, Hans-Jürgen (2007): Auftauchen aus der Flut, in: der Freitag v. 9.2.
- Urban, Hans-Jürgen u.a. (2008): Für einen neuen Generationenvertrag, in: Soziale Sicherheit, H. 10, S. 347ff.
- Wehlau, Diana (2009): Lobbyismus und Rentenreform. Wiesbaden.
- Windhövel, Kerstin u.a. (2008): Fortentwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung zu einer Erwerbstätigenversicherung. Konsequenzen bei Einkommensverteilung, Beitragssatz und Gesamtwirtschaft, Gutachten für die Hans-Böckler-Stiftung. Basel.