Entwicklung und Wirkungszusammenhänge der Rentenversicherung in Deutschland

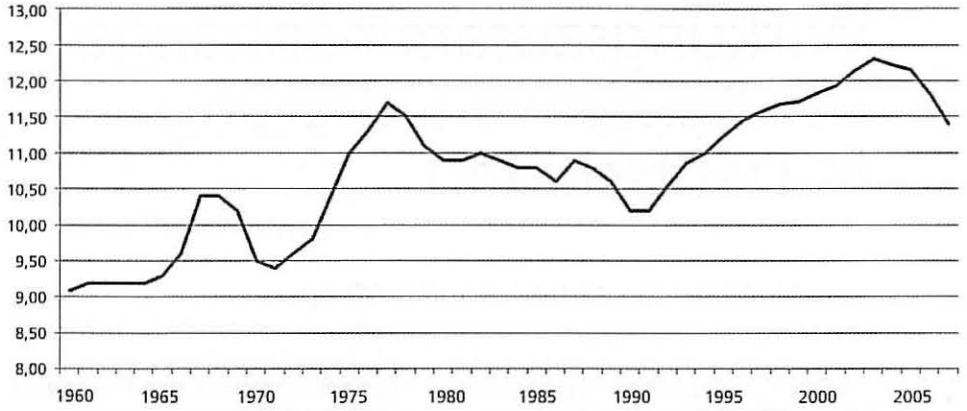
von *Matthias Keese* und *Annika Meng*

Matthias Keese und *Annika Meng* sind Wissenschaftliche Mitarbeiter am Lehrstuhl für Finanzwissenschaften an der Universität Duisburg-Essen. In ihrer Forschungsarbeit beschäftigen sie sich mit verschiedenen Aspekten des demografischen Wandels, etwa Sparverhalten, Pflege und Alterssicherung.

Die Alterssicherung stellt in vielen modernen Sozialstaaten nicht nur eine der traditionsreichsten und quantitativ wichtigsten Säulen der Sozialversicherung dar. Sie ist zugleich der sozialpolitische Bereich, der am stärksten durch den demografischen Wandel herausgefordert wird. Deutschland bildet dabei keine Ausnahme. Die Geschichte der deutschen Rentenversicherung beginnt im Jahr 1889. Das sogenannte Gesetz zur Invaliditäts- und Alterssicherung diente jedoch eher der finanziellen Absicherung im Invaliditätsfall als im Alter. Zudem sollte die aufstrebende Arbeiterbewegung geschwächt werden. Adressat war zunächst nur die gehobene Arbeiterschicht, die ab dem 16. Lebensjahr versicherungspflichtig wurde. Nach 30 Jahren Anwartschaftszeit und ab dem 70. Lebensjahr wurde ein Rentenanspruch erworben, was angesichts einer im Vergleich zu heute deutlich niedrigeren Lebenserwartung selten zutraf.

Grundsätzliche Idee einer solchen Versicherung ist die Absicherung gegen zwei Risiken: Erstens können Ältere nicht in gleichem Umfang wie Jüngere einer Erwerbstätigkeit nachgehen; diesen Einkommensverlust gilt es zu versichern. Zweitens deckt die Versicherung das Langlebigkeitsrisiko ab. Bereits von Beginn an wurden die Renten durch einen Staatszuschuss und eine paritätische Beitragsfinanzierung von Arbeitern und Arbeitgebern finanziert. Beide Merkmale haben sich im Grundsatz bis heute bewahrt. Im Jahr 1911 wurden auch Angestellte in die Rentenversicherung einbezogen. Gleichzeitig wurde die Altersgrenze auf 65 Jahre gesenkt und erstmals eine Witwenrente eingeführt,

Abb. 1: Sozialleistungsquote für Alters- und Hinterbliebenenrente



Eigene Darstellung nach Statistisches Taschenbuch 2010. Angaben in % des Bruttoinlandsprodukts. Bis 1990 früheres Bundesgebiet einschließlich Berlin (West).

die Arbeiterinnen allerdings nur erhielten, wenn sie selbst berufsunfähig waren.

Nach dem Ersten Weltkrieg wurden die Vermögensbestände der Rentenversicherung angesichts der hohen Nachkriegsinflation praktisch wertlos. Nach einer kurzen wirtschaftlichen Erholung wurden die Leistungen infolge der Weltwirtschaftskrise im Jahr 1929 im Vergleich zur Vorkriegszeit gekürzt. Die Antragsteller mussten höhere Anspruchsvoraussetzungen erfüllen und wurden einer Bedürftigkeitsprüfung unterzogen. Unter der Herrschaft der Nationalsozialisten in Deutschland dehnte sich der Kreis der Versicherten weiter aus, so dass auch Selbständige der Versicherungspflicht unterlagen. Die Versicherten mussten sich um die „Volksgemeinschaft" verdient gemacht haben und erhielten lediglich eine niedrige Fürsorgeleistung, falls die Unterstützung durch die eigene Familie nicht ausreichte. Im Gegensatz dazu bietet die heutige Rentenversicherung (wie schon in der Weimarer Republik) eine teilhabeäquivalente Leistung im Versicherungsfall, d.h. ein Versicherter, der relativ höhere Beiträge an die Versicherung entrichtet hat, erhält einen Anspruch auf eine relativ höhere monatliche Rente.

Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde die Rentenversicherung wieder in den Zustand der Weimarer Republik zurück versetzt. Zusätzlich wurden die Renten ab 1949 an die Lohn- und Preisentwicklung gekoppelt. 1950 wurde die paritätische Finanzierung wieder eingeführt. Der Kreis der Versicherten wurde sukzessive weiter ausgedehnt, etwa um Landwirte (1957) und Handwerker (1960). Die hohen Wachstumsraten im Zuge des deutschen Wirtschaftswunders gingen mit einem starken Anstieg der Nettoverdienste einher. Dies führte dazu, dass die Rentenansprüche allgemein stark anstiegen und die nun wieder teilhabeäquivalente Ausgestaltung des Versicherungssystems die Einkommenssicherung im Alter für weite Teile der Bevölkerung tatsächlich erfüllte.[1]

Prinzip des Umlagesystems

Im Jahr 1957 wurde das Umlagesystem vollständig eingeführt.[2] Dabei werden die Beitragszahlungen der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten nicht in einem Kapitalstock angelegt (wie im Kapitaldeckungsverfahren), sondern direkt an die aktuelle Rentnergeneration ausgezahlt. Damit kommt der intergenerationellen Umverteilung eine zentrale Rolle zu. Das wesentliche Merkmal des Umlagesystems ist, dass der Rentenanspruch der heute Beschäftigten durch die zukünftige Generation gedeckt werden muss. Diese Generation arbeitet heute noch nicht oder ist noch nicht einmal geboren. Dies stellt eine implizite Staatsschuld dar, bestehend aus einem zukünftigen Rentenanspruch. Durch die nun großzügigere Ausgestaltung des Systems erhielt die damalige Rentnergeneration ein Einführungsgeschenk in Form von Rentenzahlungen, für die sie selbst keine Beiträge im gleichen Umfang geleistet hatte.[3]

Grundsätzlich eignet sich ein Umlagesystem auch zum sozialen Ausgleich. Allerdings ist ein derartiges Prinzip der intragenerationellen Umverteilung in der deutschen Rentenversicherung nur schwach ausgeprägt. Zu den auffälligsten Ausnahmen gehören die Anrechnung von Erziehungs- und Hochschulausbildungszeiten oder die Übernahme von Rentenbeiträgen für Arbeitslose durch die Bundesagentur für Arbeit. Man kann diskutieren, ob solche Maßnahmen Versicherungscharakter haben oder ob sie nicht stattdessen versicherungsfremde Leistungen darstellen. Häufig wird der hohe Bundeszuschuss aus Steuermitteln (jährlich über 30% des Gesamtbudgets der Rentenversicherung[4]) mit der Existenz solcher Leistungen begründet.

Anstelle der starren Altersgrenze von 65 wurden im Rentenreformgesetz von 1972 flexible Altersgrenzen eingeführt. Eine derartige Verringerung oder Flexibilisierung des Renteneintrittsalters ohne Abschläge führt (ebenso wie eine Ausdehnung des Versichertenkreises) stets zu einem Anstieg der impliziten Staatsverschuldung, da der Anspruchserweiterung keine Beiträge in der Vergangenheit gegenüber stehen, die heutigen Beitragszahler aber implizit dasselbe Anspruchsniveau in der Zukunft erwarten.[5]

Die Höhe der individuellen Rente berechnet sich aus dem individuell erzielten sowie dem durchschnittlichen jährlichen Erwerbseinkommen aller Versicherten. Daraus werden die individuellen Entgeltpunkte errechnet, die dann mit dem aktuellen Rentenwert multipliziert werden. Damit ist das Rentenniveau (Lohnersatzrate) nicht gesetzlich festgelegt.

Entgeltpunkte und Rentenwert

Das Rentensystem des Jahres 1972 war überaus großzügig ausgestaltet. So belief sich die Lohnersatzrate auf ungefähr 70% des Nettolohns eines versi-

cherungspflichtig Beschäftigten mit 45 Beitragsjahren (sogenannter Eckrentner). Ein vorzeitiger Renteneintritt nach 35 Jahren (Männer) bzw. 15 Jahren (Frauen) wurde nicht mit einer negativen Anpassung der Renten bestraft. Zudem war es sehr leicht, Berufsuntätigkeits- oder Erwerbsminderungsrente zu erhalten, die zur häufigsten Rentenzugangsform wurden. Auch der Übergang von Arbeitslosigkeit in Rente war stark vereinfacht. Zahlreiche ältere Arbeitnehmer gingen in den 1980er Jahren mit einer Kombination aus Abfindungen und Arbeitslosengeldansprüchen in den Ruhestand. Hinzu kam, dass immer mehr Versicherte von den Möglichkeiten der vorgezogenen Altersrente Gebrauch mach- ten. Die Sozialausgaben stiegen im Zuge dieser Entwicklungen stark an.[6]

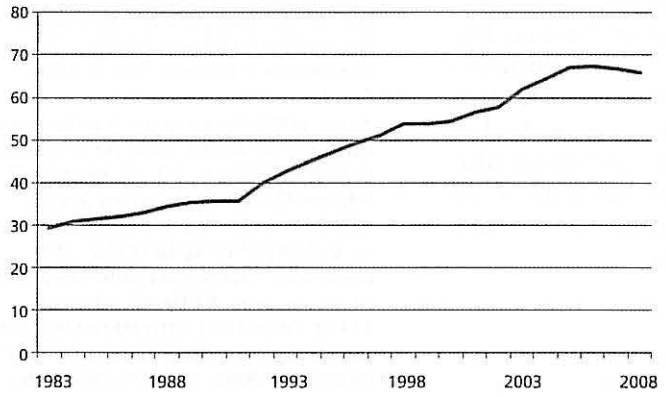
Seit 1976 traten verstärkt systemische Schwierigkeiten der Rentenversicherung zu Tage. Durch die Kopplung an die Bruttolohnentwicklung ist das Umlageverfahren abhängig von der Entwicklung des Arbeitsmarktes und durch den intergenerationellen Aspekt abhängig von der demographischen Entwicklung. Steigende Arbeitslosigkeit und ein steigender Rentnerquotient begannen die Finanzierung des intergenerationellen Umlagesystems zu gefährden. Allerdings beinhaltet auch das Kapitaldeckungsverfahren demographische und finanzielle Risiken.[7]

Eine letzte große Erweiterung des Versichertenkreises erfuhr die Rentenversicherung im Zuge der Wiedervereinigung. Die Renten in der DDR dienten nur zur Absicherung des Existenzminimums und hatten einen deutlichen Abstand zum Arbeitseinkommen. Zum Zeitpunkt der Wiedervereinigung erreichten die Renten im Durchschnitt 37% des Niveaus eines westdeutschen Eckrentners. Bis zum Jahr 2000 wurden die Leistungen entsprechend angepasst. Aufgrund der höheren Anzahl an Arbeitsjahren ist die durchschnittliche Rente eines ostdeutschen bis heute höher als die eines westdeutschen Rentners (vor allem bei Frauen).[8] Eine weitere folgenreiche Maßnahme nach der Wiedervereinigung war die großzügige Anwendung von Frühverrentungsmöglichkeiten. Damit entgingen zwar zahlreiche ältere Beschäftigte drohender Arbeitslosigkeit, wurden aber zu Leistungsempfängern der Rentenversicherung.[9]

Infolge der Rentenreformen 1992 und 1999 wurden die Leistungsvoraussetzungen erhöht. Eine frühere Inanspruchnahme von Altersrente führt seitdem zu deutlichen Abschlägen in der Rente. Gleichzeitig werden die flexiblen Altersgrenzen bis 2017 schrittweise angehoben.[10] Damit wird das System verstärkt an den Beitragseinnahmen und nicht hauptsächlich an den erworbenen impliziten Ansprüchen ausgerichtet. So wurden seit den 1990er Jahren Korrekturfaktoren eingeführt, die den steigenden Ansprüchen entgegenwirken.[11] Die Umstellung der Bruttolohnindexierung auf eine Ausrichtung an den Nettolöhnen korrigierte erstmals die dynamische Rentenentwicklung der Rentenformel von 1957. Dadurch erhöht sich die heutige Rente nicht mehr automatisch mit den Beitrags- und Steuererhöhungen.[12]

Einen deutlichen Einschnitt stellte zudem die Riester-Reform im Jahr 2001 dar. Erklärte Ziele der Reform waren die langfristige Stabilisierung der Beiträge und des Rentenniveaus sowie die Ausweitung privater Altersvorsorge. Eine wichtige Maßnahme stellte die Anpassung der Rentenformel dar. Erstens bezieht sie jetzt Veränderungen im Beitragssatz zur Rentenversicherung mit ein. Zweitens berücksichtigt sie, dass Arbeitnehmer verstärkt private Altersvorsorge aufbauen sollen (sogenannte Riester-Treppe).[13] Im Ergebnis schlagen sich steigende Belastungen für die Einzahler in einer geringeren Lohnersatzrate für die jetzigen Leistungsempfänger nieder.

Abb. 2: Entwicklung des Rentnerquotienten



Verhältnis von Rentnern und sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in %. Renten wegen Alters ohne Erwerbsminderungsrenten. Ohne Beschäftigte bzw. Entgelte für eine Berufsausbildung oder während Rentenbezug oder einer Beschäftigung mit Entgelt in der Gleitzone oder Altersteilzeitbeschäftigung sowie ohne geringfügige Beschäftigung. Eigene Darstellung nach Daten der Deutschen Rentenversicherung.

Private Altersvorsorge

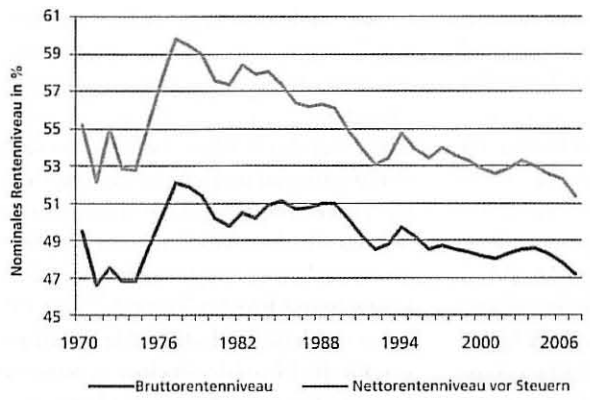
Die private Altersvorsorge wird durch Zulagen und Steuervergünstigungen gefördert (sogenannte Riester-Förderung). Förderberechtigt sind dabei u.a. Arbeitnehmer, Beamte, Arbeitslose sowie die Ehepartner von Riester-Sparern. Um die volle Riester-Förderung zu erhalten, muss ein gesetzlich festgelegter Anteil vom Einkommen im Riester-Vertrag gespart werden. Im Ergebnis soll die Alterssicherung von einer Säule (umlagefinanzierte Rentenversicherung) auf drei Säulen (zusätzlich die betriebliche und die private Altersvorsorge im Kapitaldeckungsverfahren) ausgedehnt werden.

Im Jahr 2004 wurde mit dem Nachhaltigkeitsfaktor, der das Verhältnis zwischen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und Rentnern berücksichtigt, erneut die Rentenformel modifiziert. Auch diese Maßnahme dämpft den Anstieg des Rentenniveaus.

Ein letzter wichtiger Baustein der Rentenpolitik des vergangenen Jahrzehnts ist die Einführung der Rente mit 67. Ab 2012 wird das Eintrittsalter für die abschlagsfreie Altersrente schrittweise erhöht und liegt ab dem Jahr 2029 bei 67 Jahren. Ein weiterer Korrekturfaktor in der Rentenformel sorgt dafür, dass der Beitragssatz bis 2030 nicht über 22% des sozialversicherungspflichtigen Bruttoeinkommens ansteigt.[14] Diese Faktoren führen, dem Gedanken des Umlagesystems folgend, auch für zukünftige Generationen zu Senkungen der Lohnersatzrate.

Das deutsche Rentensystem war in den letzten Jahrzehnten deutlichen Än-

Abb. 3: Entwicklung des nominalen Rentenniveaus



Eigene Darstellung. Quelle: Statistisches Bundesamt, BMAS, Deutsche Rentenversicherung Bund.

derungen unterworfen, wobei die Reformdynamik in den letzten Jahren zugenommen hat. Dabei dient jede neue Reform auch der Evaluation voraus gegangener Veränderungen. Aber inwieweit wurden die erhofften Ziele erreicht? Welche Entwicklungen erfordern weitere Anpassungen?

Was die Reformschritte des vergangenen Jahrzehnts angeht, kann man einerseits durchaus von Erfolgen sprechen. Dies gilt beispielsweise für die Beitragsstabilisierung oder den Anstieg des Rentenzugangsalters.[15] Andererseits bleiben aber zahlreiche offene Fragen. Erstens sagt die Zahl der abgeschlossenen Riester-Verträge (13,8 Millionen Verträge[16]) nichts über den Erfolg der Förderung privater Altersvorsorge aus. Interessant ist viel eher, ob die Steuermittel für Zulagen und Sonderausgaben- abzug überhaupt effektiv eingesetzt werden und tatsächlich zu einer erhöhten Ersparnis geführt haben. Empirische Untersuchungen nähren deutliche Zweifel daran.[17]

Zweitens ist das Vertrauen in die private Altersvorsorge keinesfalls ungetrübt. So wurden bereits bis Ende 2007 knapp eine Million Riester-Rentenversicherungsverträge wieder gekündigt.[18] Zudem sehen sich die Anbieter der Kritik intransparenter Vertragskonditionen und hoher Kosten ausgesetzt.[19]

Drittens stellt sich die kritische Frage nach der konsequenten Umsetzung der beschlossenen Reformschritte. Zwar können verschiedene Faktoren in der Rentenformel zu Leistungskürzungen führen. Jedoch wurden diese dämpfenden Faktoren mehrfach aufgeschoben. In den Jahren 2005 und 2006 verhinderte eine Schutzklausel eine Rentenkürzung. In den Jahren 2008 und 2009 wurden durch Aussetzen der Riester-Treppe außerplanmäßige Rentenerhöhungen durchgesetzt (Stichwort Rentengarantie). Eine Nachholung der dämpfenden Faktoren steht nach wie vor aus.[20] Auch die Diskussion über die Aufweichung oder gar Aussetzung der bereits beschlossenen Rente mit 67 weist in diese Richtung. Vor dem Hintergrund einer alternden Wählerschaft ist zweifelhaft, ob die ausgesetzten Reformschritte überhaupt nachgeholt werden.

Sicher ist, dass die umlagefinanzierte Rentenversicherung auch zukünftig eine zentrale Rolle für die Alterssicherung in Deutschland spielen wird. Ihre Funktionsfähigkeit zu bewahren, bedeutet aber, sie zum einen an den Herausforderungen des demografischen Wandels auszurichten und die erforderlichen Anpassungen zum anderen von einer langfristigen Perspektive aus konsequent umzusetzen.

◆

Anmerkungen

1 Lampert, H. und Althammer, J., 2004. Lehrbuch der Sozialpolitik. Heidelberg: Springer.
2 Börsch-Supan, A. und Wilke, C., 2003. The German Public Pension System: How it Was, How it Will Be. MEA Discussion Paper #34.
3 Blankart, C., 2008. Öffentliche Finanzen in der Demokratie. München: Vahlen.
4 Institut der deutschen Wirtschaft (Hrsg.), 2010. Deutschland in Zahlen 2010. Köln: Institut der deutschen Wirtschaft Köln.
5 Vgl. Anm. 3.
6 Arnds, P. und Bonin, H., 2003. Frühverrentung in Deutschland: Ökonomische Anreize und institutionelle Strukturen, in M. Herfurth, M. Kohli und K. F. Zimmermann, (Hrsg.), Arbeit in einer alternden Gesellschaft, Leske + Budrich, Leverkusen, 65-91.
7 Vgl. Anm. 3.
8 Vgl. Anm. 1.
9 Vgl. Anm. 6.
10 Vgl. Anm. 2.
11 Der aktuelle Rentenwert wird heute mittels der Rentenformel im § 68 SGB VI (5) berechnet.
12 Vgl. Anm. 3.
13 Vgl. Anm. 2.
14 Vgl. Anm. 3.
15 Schnabel, R., 2008. Agenda 2010 und Rentenpolitik – Große Erfolge und drohende politische Risiken. Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 77 (2008), 1, 98-107.
16 Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.), 2010. Riester-Rente krisenfest: 222.000 neue Verträge im zweiten Quartal 2010. Download: http://www.bmas.de/portal/47356/2010__08__11__riester.html.
17 Corneo, G., Keese, M. und Schröder, C., 2009. The Riester Scheme and Private Savings: An Empirical Analysis Based on the German SOEP. Journal of Applied Social Science Studies (Schmollers Jahrbuch) 129(2), 321-332.
18 Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2008. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Christine Scheel, Irmingard Schewe-Gerigk, Dr. Gerhard Schick, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Verbraucherschutz bei der geförderten Altersvorsorge. BT-Drucksache 16/11194. Download: http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/16/111/1611194.pdf.
19 Oehler, A., 2009. Alles „Riester"? Die Umsetzung der Förderidee in der Praxis; Gutachten im Auftrag des Verbraucherzentrale Bundesverbandes. Download unter http://www.vzbv.de/mediapics/altersvorsorge_gutachen_oehler_12_2009.pdf.
20 Schnabel, R.. Rentengarantie – Verrat an den Arbeitnehmern. FOCUS-Money Online vom 17. Mai 2009. Download: http://www.focus.de/finanzen/altersvorsorge/tid-14232/rentengarantie-verrat-an-denarbeitnehmern_aid_398284.html.