

Frau Gabriele Lösekrug-Möller
Herrn Karl Schiewerling
Geschäftsstelle beim Bundesministerium
für Arbeit und Soziales
Wilhelmstraße 49
10117 Berlin

Per Mail: kommission@verlaesslicher-generationenvertrag.de

GESCHÄFTSFÜHRUNG

Postfach 08 02 54
10002 Berlin

Telefon (030) 800 93 100
Telefax (030) 800 93 10 29

E-Mail info@abv.de

Internet www.abv.de

28. Juni 2018
18r10047

Ihr Schreiben vom 19. Juni 2018

Sehr geehrte Frau Lösekrug-Möller,
sehr geehrter Herr Schiewerling,

wir bedanken uns für Ihre Einladung zum Fachgespräch am 5. Juli 2018, für das die Unterzeichner ihre Teilnahme gerne zusagen, sowie die Gelegenheit zur Übermittlung unserer Positionen zur Weiterentwicklung des Deutschen Systems der Alterssicherung. Die konkreten Fragen, die Sie uns in Ihrem Einladungsschreiben stellen, beantworten wir gern wie folgt:

- **Was verstehen Sie unter Leistungsgerechtigkeit, Generationengerechtigkeit und Bedarfsgerechtigkeit eines Alterssicherungssystems sowie einem angemessenen Lebensstandard? Wie qualifizieren Sie diese Parameter?**

Als leistungsgerecht werden in der berufsständischen Versorgung Renten verstanden, deren Höhe in einem möglichst direkten Verhältnis zu den Vorleistungen steht, die der Rentner in seiner Erwerbsphase erbracht hat (Beitragsäquivalenz). Dies schließt weder eine Ergänzung dieser Äquivalenzbeziehung durch Solidarelemente aus, wie sie auch in den berufsständischen Versorgungseinrichtungen realisiert sind, noch stellt es in Abrede, dass es Lebensleistungen gibt, die in dieser Beziehung nicht abgebildet werden (z.B. Pflege- oder Familienarbeit). Vorleistungsabhängige Renten entsprechen also nicht einem weiter gefassten Konzept der „Rente als Lohn für Lebensleistung“, sondern sind Ausfluss des in der Deutschen

Sozialversicherungstradition und hier insbesondere in der Rentenversicherung prägenden Versicherungsprinzips. Nach dem Versicherungsprinzip müssen Vorleistungen zwingend in Form von Beitragszahlungen erbracht werden, um bei der Rentenbemessung Berücksichtigung zu finden. Dies hat zur Folge, dass insbesondere nicht entgeltliche Leistungen wie Pflege oder Kindererziehung eine wie auch immer ausgestaltete geldliche Quantifizierung erfahren müssen, damit sie sich rentenerhöhend auswirken. Die Beitragszahlung für originär nicht entgeltliche Leistungen muss dann eine Solidargemeinschaft oder die Allgemeinheit übernehmen, wie dies bei den Leistungen zu der Sozialen Sicherung der Pflegepersonen nach § 44 SGB XI aus Beitrags- oder der Anerkennung von Kindererziehungszeiten nach §§ 56 und 249, 249a SGB VI aus Steuermitteln erfolgt. Aus unserer Sicht ist eine solche Lösung unter Wahrung des Versicherungsprinzips einer Inkorporierung solcher Leistungen in den Leistungskatalog einer Sozialversicherung aus Gründen der Transparenz und Gerechtigkeit und damit der Akzeptanz des Alterssicherungssystems immer vorzuziehen. Dies bedeutet allerdings, dass die Leistungsausweitung der sogenannten „Mütterrente“ zwingend aus dem Bundeshaushalt zu finanzieren ist.

Demgegenüber sind Generationengerechtigkeit und Bedarfsgerechtigkeit Begriffe, die sich deutlich schwerer fassen lassen. Dies beginnt schon bei dem Begriff „Generation“. Wie lassen sich Generationen im Zeitablauf sinnvoll voneinander abgrenzen, wie unterschiedliche historische, politische oder wirtschaftliche Rahmenbedingungen bewertend vergleichen? In der Alterssicherung wird unter „Generationengerechtigkeit“ gemeinhin verstanden, dass jede Generation durch Ansparvorgänge in Form von Konsumverzicht in der Erwerbsphase und intertemporale Umschichtung von Ressourcen die Mittel für die eigene Alterssicherung aufbringt, ohne – wie auch immer definierte – Folgegenerationen zu belasten. Ob dieser Grundsatz durch ein konkretes Alterssicherungssystem oder eine konkrete politische Maßnahme erfüllt oder verletzt wird, ist aufgrund der Unschärfe des Begriffs nicht immer sicher zu beurteilen. In der berufsständischen Versorgung wird die Generationengerechtigkeit sichergestellt, in dem die versicherungsmathematischen Grundlagen, die sogenannten berufsständischen Richttafeln, als Generationentafeln ausgestaltet sind, so dass jeder Jahrgang für seine gegenüber dem Vorgängerjahrgang gestiegene Lebenserwartung selbst vorsorgt.

Bedarfsgerechtigkeit ist ein Begriff, der in einem gewissen Grundkonflikt zur Leistungsgerechtigkeit steht. Denn der objektive oder subjektive „Bedarf“ im Alter kann den Gegenwert der eigenen Vorleistungen in Form der bestehenden Rentenanwartschaft übersteigen. Die Bedarfsdeckung kann dann nur durch Inanspruchnahme von Solidarmechanismen einer Versicherungsgemeinschaft oder der Gesellschaft sichergestellt werden. Welche Bedarfsbefriedigung im Einzelfall „gerecht“ ist, hängt neben dem subjektiven Vorsorgeverhalten auch von

objektiven Gegebenheiten wie etwa gesundheits- oder familienbedingten Einschränkungen der Vorsorgefähigkeit ab. Eine generalisierende Antwort, insbesondere eine bestimmte Quantifizierung, halten wir daher im Hinblick auf Konflikte mit anderen Gerechtigkeitsbegriffen für problematisch. Dies gilt insbesondere dann, wenn bestimmte Leistungsniveaus ohne Bedürftigkeitsprüfung festgelegt werden. Insbesondere Beitragszahler aus den unteren oder mittleren Gehaltssegmenten müssen sich dann fragen, wofür sie jahrelang Beiträge gezahlt haben.

Daher halten wir daher eine Trennung zwischen beitragsfinanzierten Systemen und einer steuerfinanzierten, bedürftigkeitsgeprüften Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung für sachlich wie auch unter Gerechtigkeitsgesichtspunkten für geboten. Wer eine vorleistungsunabhängige Solidarleistung in Anspruch nimmt, muss der Solidargemeinschaft seine Bedürftigkeit nachweisen. Dies ist der Unterschied zur Inanspruchnahme von Solidarleistungen der Sozialversicherung, auf die man nur Anspruch hat, wenn man zuvor zur Solidargemeinschaft beigetragen hat. Die Bedürftigkeitsprüfung ist insofern das subsidiäre Gegenstück zur Solidarität der Gesellschaft.

Welcher Lebensstandard als angemessen zu bezeichnen ist, bemisst sich in der beitragsfinanzierten Alterssicherung nach der eigenen Vorleistung. Darüberhinausgehende Definitionen von „Angemessenheit“ sind politische Entscheidungen, wobei die Frage der Finanzierungsverantwortung ebenfalls politisch zu beantworten ist.

- **Wie schätzen Sie die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für die zukünftige Alterssicherung ein?**

Die Alterssicherung in Deutschland finanziert sich aus drei Quellen: Beiträgen, Steuermitteln und Kapitalerträgen. Als Finanzierungsverfahren kommen das Umlageverfahren, dem grundsätzlich auch die Steuerfinanzierung zuzurechnen ist, und das Kapitaldeckungsverfahren zum Einsatz.

Die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für die zukünftige Alterssicherung betreffen also Faktoren, die die drei Finanzierungsquellen beeinflussen können. Dies ist in erster Linie die Wachstumsentwicklung der deutschen Wirtschaft. Sie bestimmt über die Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt und des Lohnniveaus sowie der Steuereinnahmen und des deutschen Kapitalmarktes. Da die deutsche Wirtschaft eng mit den Volkswirtschaften in der Europäischen Union sowie der Weltwirtschaft verflochten ist, die kapitalgedeckten Alterssicherungssysteme zudem auf den globalen Kapitalmärkten investieren, liegen auch außerhalb der deutschen

Wirtschaft Einflussgrößen, Chancen und Risiken, die die Finanzierung der Alterssicherung beeinflussen.

Im Augenblick sind Risikofaktoren nicht zu übersehen. Die Umlagefinanzierung wird durch den sich verschlechternden Altersaufbau der deutschen Bevölkerung erschwert. Zuwanderung kann hier helfen, die gegenwärtige gute Einnahmelage der deutschen Sozialversicherung hängt unmittelbar auch mit Zuwanderung zusammen, jedoch vornehmlich aus dem EU-Ausland. Dies bedeutet, dass die deutsche Wirtschaft als Hochlohnland qualifizierte Arbeitskräfte aus den Arbeitsmärkten von demografisch ähnlich strukturierten EU-Partnerländern abzieht, was deren Wirtschaftswachstum und damit Absatzchancen der deutschen Wirtschaft beeinträchtigen könnte. Inwieweit außereuropäische Zuwanderung zu einem Entlastungsfaktor werden kann, lässt sich im Augenblick nicht abschätzen, sie in die Finanzierungsgleichung einzusetzen, wäre daher hochspekulativ. Eine weitere Möglichkeit ist eine verstärkte Erwerbsbeteiligung von Frauen. Auch diese stößt jedoch an Grenzen. Selbst wenn es gelingt, die Aufgaben der Erwerbsbeteiligung und der Familienarbeit zwischen den Geschlechtern partnerschaftlicher zu organisieren, bedeutet dies nicht zwingend eine substantielle Erhöhung der Erwerbsbeteiligung, da der dann stärker mit Familienarbeit belastete Partner sein bisher ungeschmäleres Arbeitsangebot reduzieren dürfte.

Die gegenwärtige Niedrigzinsphase als Folge der Finanz- und Staatsschuldenkrise belastet die kapitalgedeckten Alterssicherungssysteme. Angesichts weiterhin ungelöster Strukturprobleme in überschuldeten Ländern der Eurozone rechnen wir nicht mittelfristig mit einem Ansteigen des Zinsniveaus. Auch wenn die Europäische Zentralbank aus ihrer Niedrigzinspolitik aussteigen wird, bedeutet dies nicht automatisch eine Rückkehr zu Zinsniveaus, wie wir sie in den 80er und 90er Jahren des 20. Jahrhunderts gesehen haben. Allerdings können kapitalgedeckte Systeme von höheren Zinsniveaus in anderen Weltregionen, höheren Kapitalerträgen in anderen Volkswirtschaften somit von alternativen Anlagemöglichkeiten profitieren.

Eine Chance könnte jedoch in der Digitalisierung und Automatisierung liegen. Sie kann die Produktivität erhöhen und somit auch bei schrumpfendem Arbeitsangebot eine Finanzierungsbasis für die umlagefinanzierte Alterssicherung bereitstellen. Zugleich bedeuten Digitalisierung und Automatisierung, dass die Kapitalbasis der Wirtschaft erhöht werden muss durch Investitionen etwa in Robotik und entsprechende Dateninfrastrukturen, so dass sich lukrative Anlagemöglichkeiten für kapitalgedeckte Systeme ergeben.

- **Welche Gewichtung sollen in Ihren Augen die einzelnen Säulen im System der Alterssicherung haben?**

Die Bedeutung der ersten Säule der Alterssicherung in Deutschland sollte weiterhin gewährleistet sein. Die berufsständische Versorgung ist ein „kapitalbildendes“, kein kapitalgedecktes Alterssicherungssystem in der ersten Säule. Dies deshalb, weil die meisten Versorgungswerke im sogenannten offenen Deckungsplanverfahren finanziert werden, das Kapitaldeckung mit Umlageelementen verbindet.

Diese Form der hybriden Finanzierung betrachten wir im Hinblick auf Sicherheit, Flexibilität sowie hinsichtlich der Ertragschancen als besonders effektiv. Sicher ist sie, weil vermieden wird, „alle Eier in einem Korb“ zu tragen. Flexibel ist sie, da in begrenztem Umfang Gewichte zwischen den Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital verschoben werden können. Ertragschancen sichert sie, weil sowohl die Beitragsproduktivität als auch die der Kapitalmärkte genutzt werden können.

Wir halten es daher für ideal, wenn ein Alterssicherungssystem als Ganzes Hybridcharakter aufweist. In Deutschland überwiegt traditionell die gesetzliche Rentenversicherung, die seit 1957 im Umlageverfahren finanziert wird. Angesichts der absehbaren Finanzierungsprobleme, die aus dem sich veränderten demografischen Aufbau der Bevölkerung resultieren, halten wir dabei eine moderate Gewichtsverschiebung zu mehr kapitalgedeckter Vorsorge für sinnvoll. Der Zeitpunkt hierfür ist in einer Niedrigzinsphase sicher nicht der günstigste. Die Einführung der geforderten privaten Vorsorge (Riesterrente) sowie die Einführung von rentenniveausenkenden Faktoren in die Rentenformel der gesetzlichen Rentenversicherung stellten einen Versuch dar, diesen Weg zu beschreiten. Aufgrund verschiedener Faktoren wie der Anforderung einer renditefressenden Kapitalgarantie, bürokratischer Hürden, mangelnder Markttransparenz sowie schließlich der Finanz- und Staatsschuldenkrise mit der Niedrigzinsphase im Gefolge hat die Reform bisher nicht den gewünschten Erfolg gehabt. Für wenig überzeugend halten wir das Gegenargument, das die Riesterrente für Geringverdiener unerschwinglich sei. Zwar ist richtig, dass die Beiträge zusätzlich zu denen der Rentenversicherung zu leisten und vom Arbeitnehmer allein zu tragen sind. Die Kritik verkennt jedoch, dass der Beitragssatz der Rentenversicherung ohne die Reform von 2001 heute deutlich höher wäre und dass der fehlende Arbeitgeberanteil an den Beiträgen zur Riesterrente durch eine gerade für Geringverdiener, insbesondere solche mit Kindern, durch eine großzügige staatliche Förderung mehr als ausgeglichen wird.

Eine relativ einfache Möglichkeit, den Grad der Kapitaldeckung im System der Alterssicherung zu erhöhen, ohne die quantitative Bedeutung der Rentenversicherung im Gesamtsystem zu schmälern, wäre daher die Ausweitung des förderfähigen Personenkreises. Die Beschränkung auf Rentenversicherte und ihre Angehörigen wurde begründet damit, dass nur diese von den niveausenkenden Faktoren in der Rentenformel betroffen seien. Diese sollten jedoch nur die langfristige Finanzierung der Rentenversicherung sicherstellen vor dem Hintergrund, dass insbesondere die steigende Lebenserwartung zum Treibsatz der Rentenausgaben geworden wäre. Die steigende Lebenserwartung betrifft jedoch auch andere Alterssicherungssysteme. In der berufsständischen Versorgung haben wir mit der Einführung der Rente mit 67 und einer Erhöhung der Deckungsstöcke nach Einführung der berufsständischen Richttafeln Rechnung getragen. Letzteres hat das Dynamisierungspotential der Versorgungswerke in den vergangenen zwanzig Jahren bis hin zu Nullrunden reduziert.

- **Welche Personengruppen sollen besonders betrachtet werden und warum?**

Wenn Personengruppen gesondert betrachtet werden, muss es sich notwendigerweise um solche handeln, denen eine Unterversorgung im Alter droht, da ansonsten kein Handlungsbedarf besteht. Wir sind jedoch nicht überzeugt, dass in dieser Hinsicht der „Personengruppen-Ansatz“ zielführend ist. Dies aus zwei Gründen: zum einen ist jede in der Diskussion um drohende Altersarmut genannte Gruppe – (Solo) Selbständige, Frauen, prekär Beschäftigte, Niedriglohnbezieher – in sich heterogen. So bedeuten etwa geringe Rentenanwartschaften, wie sie diese Gruppen häufig aufweisen, nicht notwendigerweise Gefahr von Altersarmut, da auch weitere Einkommensquellen im Alter sowie der Haushaltskontext zu berücksichtigen sind. Bei einschlägigen Untersuchungen handelt es sich meist um Querschnittsbetrachtungen, die Einkommensveränderungen im Zeitablauf nicht berücksichtigen. Zweitens geschieht Altersvorsorge durch die intertemporale Umschichtung von Ressourcen, also Konsumverzicht in der Erwerbsphase und Rücklagenbildung für das Alter. Dieser Vorsorgevorgang kann behindert werden oder scheitern einmal durch fehlende Bereitschaft/fehlendes Problembewusstsein für die Vorsorge oder durch mangelnde Vorsorgefähigkeit in wirtschaftlicher Hinsicht.

Während der erste Grund alle gesetzlichen Gruppen gleichermaßen betrifft, ist bei dem zweiten zu differenzieren. Während Beschäftigte durch die Rentenversicherungspflicht zwangsweise vorsorgen, besteht bei Selbständigen grundsätzlich die Gefahr, dass auch mögliche Vorsorge unterbleibt (Gegenwartspräferenz). Wie das DIW jedoch nachweisen konnte (Wochenbericht Nr. 45/2016), verfügt die deutliche Mehrheit der Selbständigen über Altersvermögen (43% haben gesetzliche Anwartschaften, von den restlichen 57% zwei Drittel Vermögen von mindestens 100.000 Euro, 40% von mehr als 250.000 Euro). Zwar ist die Streuung der

Einkommenshöhe bei Selbständigen größer als bei Beschäftigten, die Vorsorgefähigkeit ist jedoch nicht geringer (Wochenbericht 7/2015). Zudem gelingt es Selbständigen häufig, im Laufe der Zeit ihre Einkommenssituation zu verbessern (Wochenbericht Nr. 4/2012), was bedeutet, dass Statistiken, die insbesondere Solo-Selbständige im prekären Einkommensbereich bzw. ohne ausreichende Altersvorsorge ausweisen, solange wenig aussagekräftig sind, wie es sich nicht um Längsschnittstudien handelt. Die Armutsgefährdungsquote von Selbständigen liegt sowohl gemessen am Bundes- wie am Landesmedian nur unwesentlich über dem der Beschäftigten der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. (Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Bundesdrucksache 19/2211, Tabellen 2 und 3).

Dafür gibt es eine Parallele zwischen Beschäftigten und Selbständigen. Niedrige Einkommen und mangelnde Vorsorgefähigkeit hängen in der Regel mit fehlenden oder niedrigeren Bildungs- und Berufsabschlüssen zusammen. Wer dann Schwierigkeiten hat, aus diesen Gründen auf dem Arbeitsmarkt unterzukommen, und deshalb in die Selbständigkeit ausweicht, wird auch dort im unteren Bereich der Einkommensscala und Vorsorgefähigkeit bleiben.

Probleme mit der Alterssicherung von Frauen entstehen vornehmlich durch Einkommensunterschiede aufgrund unterschiedlicher Bezahlung bzw. Erwerbs- und Karriereunterbrechungen durch Kindererziehung, Familienarbeit oder Pflege. Hier bahnen sich Veränderungen an: die Erwerbsbeteiligung von Frauen steigt, sie durchlaufen das Bildungssystem häufig erfolgreicher als Männer und in den Familienstrukturen bilden sich zunehmend partnerschaftliche Modelle heraus. Diese Prozesse mögen noch (zu) langsam vonstattengehen, sie sind jedoch gleichwohl zu berücksichtigen.

Experten wie auch die gesetzliche Rentenversicherung betonen immer wieder zu Recht, dass ein Alterssicherungssystem nicht alle die Defizite reparieren kann, die zuvor im Ausbildungssystem, auf dem Arbeitsmarkt, im Tarifbereich oder in den Familienstrukturen sich ergeben haben. Ein gruppenbezogener Ansatz bei der Reform der Alterssicherung greift unseres Erachtens daher zu kurz.

- **Welche Lösungsansätze schlagen Sie vor, um das Alterssicherungssystem langfristig generationengerecht auszugestalten?**

Wenn man unter Generationengerechtigkeit versteht, dass jede Generation die Mittel für die eigene Alterssicherung selbst aufbringt, ergibt sich im Hinblick auf das Umlageverfahren ein Problem: das Umlageverfahren beruht darauf, dass jede Generation die vorausgehende(n) versorgt, um von den nachfolgende(n) ihrerseits versorgt zu werden. Dies bedeutet jedoch

nicht, dass der genannte Begriff von Generationengerechtigkeit auf das Umlageverfahren nicht anwendbar wäre. Zwar werden keine finanziellen Reserven aufgebaut, die nachher verbraucht werden können. Vielmehr werden, im Zuge der Beitragszahlung, mit denen die Renten der vorherigen Generationen finanziert werden, Anwartschaften aufgebaut, die Ansprüche an zukünftige Arbeitnehmergenerationen begründen. Dieses „Anwartschaftsvermögen“ ist, soll Generationengerechtigkeit hergestellt werden, dem von jeder Generation zu bedienenden Anwartschaftsvermögen der Vorgängergeneration gegenüberzustellen. Zwar mögen im Zeitablauf sich Beitragssätze und Rentenbezugszeiten sowie Rentenhöhen ändern, was einen Vergleich erschwert. Es gibt jedoch einen Vergleichsmaßstab: die Beitragsrendite. Wer ein Alterssicherungssystem langfristig generationengerecht aufstellen will, sollte also dafür sorgen, dass die Projektionen der Beitragsrenditen nach dem Kenntnisstand des Beurteilungszeitpunktes nicht von den Beitragsrenditen der Vergangenheit wesentlich abweichen.

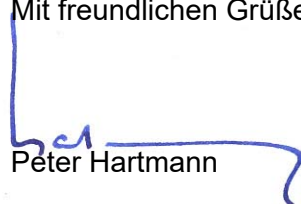
Das heißt zum Beispiel, dass eine Rentenniveaustabilisierung oder -festschreibung die Beitragsrendite nicht verbessern kann, wenn sie mit steigendem Beitragssätzen erkaufte wird. Insofern steigende Beitragssätze die Wirtschaftsentwicklung beeinträchtigen können, kann es dann sogar zu einer Verschlechterung der Beitragsrendite kommen, wenn weniger Erwerbsfähige Beschäftigung finden und die Beitragslast von weniger Personen geschultert werden muss.

Andererseits trägt auch eine Begrenzung des Beitragssatzes nicht zu einer Verbesserung der Beitragsrendite bei, wenn hierdurch nur ein niedrigeres Rentenniveau finanziert werden kann. Beitragssatz- oder Rentenniveaufestschreibungen sind also für eine an der Beitragsrendite orientierten Generationengerechtigkeit unerheblich.

Positiv auf die Beitragsrendite kann es sich dagegen auswirken, wenn die Beschäftigungsfähigkeit durch Reformen im Bildungssystem oder auf dem Arbeitsmarkt erhöht werden kann. Zwar bedeuten mehr Beitragszahler in der Gegenwart immer auch mehr Rentenausgaben in der Zukunft, da auf Grund des demografischen Wandels aber das Arbeitsangebot sinken dürfte, kann eine verbesserte Beschäftigungsfähigkeit hier gegensteuern. Anders verhält es sich mit der Einbeziehung neuer Personengruppen in die Rentenversicherung. Mit ihnen wird das gesamtwirtschaftliche Arbeitsangebot nicht erhöht, Mehrausgaben folgen jedoch zeitlich verzögert. Diese Verzögerung hat zur Folge, dass über eine Reihe von Jahren der Beitragssatz niedriger ausfällt als ohne Erweiterung des versicherten Personenkreises, damit höhere Rentenanpassungen sich ergeben und mittel- bis langfristig der Beitragssatz über das Referenzszenario ohne eine Erweiterung hinaus steigt (Windhövel, Kerstin / Funke, Claudia / Möller, Jan-Christian, Fortentwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung zu einer

Erwerbstätigenversicherung. Reihe: edition der Hans-Böckler-Stiftung, Arbeit und Soziales, Bd. 250. Düsseldorf: 2011). Im Ergebnis erhalten somit die Beitragszahlergenerationen der Einführungsphase ein Geschenk in Form einer besseren Beitragsrendite, während die nachfolgenden Generationen die Lasten zu schultern haben und eine schlechtere Rendite erwarten müssen. Dies ist das Gegenteil von Generationengerechtigkeit.

Mit freundlichen Grüßen



Peter Hartmann



Stefan Strunk