

---

# Wohin soll es mit der gesetzlichen Rentenversicherung gehen? Eine Bürgerversicherung wäre armutsverhindernd und finanzierbar!

VOLKER MEINHARDT

---

Volker Meinhardt, selbstständiger Wissenschaftler und Politikberater, E-Mail: v.a.meinhardt@web.de

---

**Zusammenfassung:** Die Rentenreformen zu Beginn dieses Jahrhunderts hinterlassen zunehmend Spuren. Das Rentenniveau sinkt kräftig. Gegenüber 1989 ergibt sich bereits eine Senkung um knapp 14 Prozent. Vorgesehen sind weitere Absenkungen mit der Folge einer drohenden Altersarmut insbesondere für Geringverdiener. Vor diesem Hintergrund wird vorgeschlagen, das bisherige System der Alterssicherung in eine Bürgerversicherung, in der alle erwachsenen Bürger pflichtversichert sind, umzuwandeln. Eine solche Bürgerversicherung bietet die Chance, ohne dass der Beitragssatz erhöht werden muss, das Rentenniveau wieder zu erhöhen und damit eine drohende Altersarmut zu verhindern.

**Summary:** The pension reforms of the beginning of this century left their marks. The pension level has dropped sharply. Compared with 1989 results suggest a reduction of almost 14 percent nowadays. Further reductions are announced with the consequence of threatening old age poverty particularly for low wage earners. Against this background it is proposed to convert the existing pension system into a citizen's pension system in which all adults are compulsorily insured. Such citizens insurance provides the opportunity without increasing the contribution rate to raise the pension level again and thus to prevent a threatening old age poverty.

- JEL Classification: H55, H53
  - Keywords: Social security, statutory pension system, pay-as-you-go system, minimum pension
-

## I Einleitung

Eine international vergleichende Studie der OECD (2014: 147) zu den Renten in 34 Ländern weist aus, dass die Versorgung durch Altersrenten in Deutschland unterdurchschnittlich ist. Für Durchschnittsverdiener liegt die Quote der Brutto-Rentenbeträge zu dem Verdienst während der Erwerbszeit um über 12,4 Prozentpunkte unter dem Durchschnittswert für alle OECD-Länder (54,4 Prozent). Beim Vergleich dieser Quote für Geringverdiener liegt Deutschland an letzter Stelle. Dies sind die Folgen der Rentenreformen der letzten Jahre.

Nach einem Überblick über die Höhe der Alterssicherungseinkünfte in Deutschland werden in diesem Beitrag die wesentlichen Komponenten eines Modells einer universellen Alterssicherung für Deutschland sowie die sich daraus ergebenden finanziellen Auswirkungen auf der Leistungs- wie auch auf der Finanzierungsseite vorgestellt. Der Übergang zu solch einer Bürgerversicherung bietet die Chance, die sich abzeichnende Altersarmut zu vermeiden.

## 2 Einige Eckdaten über die Einkünfte aus der Alterssicherung

### 2.1 Leistungen aus der gesetzlichen Rentenversicherung dominieren Alterssicherungseinkünfte

Das deutsche Alterssicherungssystem umfasst Rentenleistungen aus der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV), aus der betrieblichen Altersversorgung, aus der Zusatzversorgung des öffentlichen Dienstes (VBL) aus der Beamtenversorgung, aus der Alterssicherung der Landwirte und aus berufsständischen Versorgungssystemen. Dominiert wird die Alterssicherung in Deutschland durch Renten aus der GRV. Allein 75 Prozent aller Bruttoleistungen der deutschen Alterssicherungssysteme (ohne die private Vorsorge) entfallen auf Leistungen aus der GRV (Deutscher Bundestag 2012: 12). 90 Prozent aller 65-Jährigen und Älteren beziehen eine eigene Rente aus der GRV (ebenda: 13). In den neuen Bundesländern liegt der Grad der Absicherung durch die GRV sogar bei nahezu 100 Prozent. Der Stellenwert der GRV wird auch dadurch deutlich, dass 68 Prozent der Rentnerinnen/Rentner, die zuletzt als abhängig Beschäftigte in Deutschland tätig waren, eine Rente der GRV als einzige Alterssicherungsleistung beziehen (ebenda 2012: 13).

Aus allen Alterssicherungssystemen erhalten Rentnerinnen/Rentner, die älter als 64 Jahre sind, im Jahr 2011 ein durchschnittliches Einkommen von 1252 Euro (Männer: 1579 Euro, Frauen 1006 Euro) (ebenda: Tabelle BC 37). Für Personen, die eine Rente der GRV beziehen und 65 Jahre oder älter sind, belief sich im Jahr 2011 der durchschnittliche Bruttobetrag ihrer Rente auf 890 Euro. Männer erhielten im Durchschnitt 1237 Euro, Frauen 618 Euro. Dabei sind die Renten aus der GRV für Männer in den alten und neuen Bundesländern etwa gleich hoch, während ostdeutsche Frauen im Durchschnitt 242 Euro höhere Renten aus der GRV beziehen als westdeutsche Frauen (ebenda: Tabelle BC 37).

Zusätzlich zu den Leistungen der GRV können auch Renten aus einer betrieblichen Alterssicherung bezogen werden. Aber über eine entsprechende Absicherung in dieser Säule der Alterssicherung verfügen nur 28 Prozent der Rentnerinnen/Rentner, davon entfallen allein knapp 40 Prozent auf frühere Beschäftigte des öffentlichen Dienstes. Für diese besteht eine tariflich vereinbarte Pflichtversicherung in einer Zusatzversorgung des öffentlichen Dienstes. Nur 17 Prozent

der Rentnerinnen/Rentner, die während der Erwerbsphase nicht zum System des öffentlichen Dienstes gehörten, haben zusätzlich Anspruch auf eine betriebliche Rente. Der Durchschnittsbetrag einer betrieblichen Rente (ohne öffentlichen Dienst) beläuft sich auf 480 Euro je Beziehenden (Männer: 570 Euro, Frauen 204 Euro) (ebenda: Tabelle BC 37).

Der Stellenwert der Betriebsrenten im Spektrum der Alterssicherung hat sich in den letzten Jahrzehnten erhöht. Dies wird bei einem Vergleich der im Jahr 2011 an Rentnerinnen/Rentner *ausgezahlten Betriebsrenten* mit den bis 2011 *erworbenen Anwartschaften der Erwerbstätigen auf eine Betriebsrente* deutlich. Der Kreis der Personen, die bis 2011 Anwartschaften erworben hatten und damit später eine Betriebsrente erhalten kann, hat sich verdoppelt. Die Quote beträgt 56 Prozent der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (einschließlich der Zusatzversorgung für Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen im öffentlichen Dienst) (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2012: 28). Zu dieser Steigerung hat insbesondere die Ausweitung der betrieblichen Renten im Bereich der Privatwirtschaft beigetragen. Hier hat sich die Beteiligungsquote von 17 Prozent auf 47 Prozent erhöht (ebenda: 18).

Die Höhe des von allen Anspruchsberechtigten durchschnittlich erworbenen Betrages an Rentenanwartschaften aus einer betrieblichen Altersvorsorge (ohne öffentlichen Dienst) beläuft sich im Jahr 2011 für Männer auf 328 Euro und für Frauen auf 170 Euro. Die Höhe der Anwartschaften steht in engem Zusammenhang mit der Länge der Beschäftigungszeit und damit mit der Länge der Einzahlphase. Die Ansprüche wachsen also mit dem Alter. Für die älteste Kohorte – den 55- bis unter 65-Jährigen – wird für die berechtigten Männer eine Betriebsrente von durchschnittlich 524 Euro und für berechtigte Frauen eine von 228 Euro ausgewiesen (ebenda: 81).

Ein Großteil der zukünftigen Rentnerinnen/Rentner wird somit in höherem Maß als die gegenwärtigen Bezieherinnen/Bezieher von Renteneinkünften über zusätzliche Alterseinkünfte aus der betrieblichen Alterssicherung verfügen. Aber immer noch mehr als 40 Prozent der zukünftigen Rentnerinnen/Rentner werden nach dem gegenwärtigen Stand keine derartigen Alterseinkünfte erhalten und damit allein auf ihre Renten aus der GRV angewiesen sein.

## 2.2 Rentenniveau wird auch weiterhin sinken

Die Anpassung der Alterssicherung vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung stellt eine permanente Herausforderung für die Politik dar. Mit dem Rentenreformgesetz 1992 sollte der drohende Anstieg des Beitragssatzes begrenzt werden. Beschlossen wurden die Anhebung der Altersgrenzen bestimmter Beschäftigtengruppen und vor allem die Einführung versicherungsmathematischer Abschläge von 3,6 Prozent pro Jahr bei einem Rentenbezug vor der regulären Altersgrenze von 65 Jahren. Eine verschlechterte ökonomische Situation führte nach Wirksamwerden der Maßnahmen der Rentenreform 1992 zu erneuten Debatten über die langfristige Finanzierbarkeit der GRV. Die demografische Lage hatte sich gegenüber dem Beschlusszeitpunkt des Rentenreformgesetzes 1992 nicht verändert.

Mit den Rentenreformen von 2001 und 2004 (Kasten 1) wurde ein grundsätzlicher Wechsel im System der deutschen Rentenversicherung vollzogen. Von der Zielgröße eines bestimmten Rentenniveaus (*defined benefits*) wurde abgegangen und zu der Zielgröße eines normativ festgelegten Beitragssatzes (*defined contributions*) übergewechselt. Wesentliche Bestandteile der Reformen 2001 und 2004 sind Veränderungen der Rentenformel mit Einführung des Riester- und des Nachhaltigkeitsfaktors. Dies zielte auf die langfristige Finanzierungsfähigkeit der Rentenversi-

Kasten 1

### Grundlegende Gesetze der Rentenreformen 2001 und 2004

2001

- Gesetz zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines kapitalgedeckten Altersvorsorgevermögens (Altersvermögensgesetz - AVmG) (2001);
- Gesetz zur Ergänzung des Gesetzes zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines kapitalgedeckten Altersvorsorgevermögens (Altersvermögensergänzungsgesetz - AVmEG) (2001).

2004

- Rentenversicherungs-Nachhaltigkeitsgesetz (RV-Nachhaltigkeitsgesetz);
- Alterseinkünftegesetz.

cherung. Mit beiden Faktoren wird somit die Anpassung der Renten an die Lohnentwicklung gebremst. Ziel ist es, dass der Beitragssatz nur bis maximal 22 Prozent, unabhängig vom demografisch bedingten Ausgabenbedarf, im Jahr 2030 steigt. Angesichts der absehbaren demografischen Entwicklung wird daher das Rentenniveau schrittweise sinken. Während für das Jahr 1989 noch ein Niveau der Bruttorenten von 51 Prozent ausgewiesen wurde, ist dieses im Jahr 2012 auf nur noch 45,5 Prozent gesunken und wird – bleibt es unverändert bei den gegenwärtigen Rahmenbedingungen – noch weiter fallen und sich im Jahr 2030 dann auf nur noch zirka 43 Prozent einpendeln (Deutsche Rentenversicherung Bund 2013: 260). Als letzte Etappe dieses neu konzipierten Rentenkonzepts wurde die schrittweise Anhebung der Regelaltersgrenze von 65 Jahren auf 67 Jahre ab dem Jahr 2012 beschlossen.

Als Kompensation für die sich aus der Absenkung des gesetzlichen Rentenniveaus ergebende Absicherungslücke wurde eine staatlich geförderte private freiwillige Altersvorsorge – die sogenannte Riester-Rente – eingeführt. Es ist aber mittlerweile fraglich, ob das mit der Einführung der Riester-Rente angestrebte Ziel der Kompensation der Rentenlücke, die durch die Absenkung des Rentenniveaus eintritt, erreicht werden kann. Bestandsaufnahmen der Rentenreformen (Schmähl 2012) und insbesondere der Riester-Rente zeigen, dass viele Versprechen bei Weitem nicht eingelöst werden (Hagen und Kleinlein 2011). Bleiben die Reformen unverändert in Kraft, dürften erhebliche Teile der Erwerbsbevölkerung in die Altersarmut gleiten (Simonson et al. 2012).

Geyer und Steiner (2010a, 2010b: 9) sprechen beispielsweise auf der Grundlage ihrer Mikrosimulationsstudie mit Blick auf die zu erwartenden Renten von einer dramatischen Entwicklung bei jüngeren ostdeutschen Männern. Aus dieser Gruppe wird der Studie zufolge knapp ein Drittel am Ende ihres Erwerbslebens mit ihrer Altersrente aus der GRV unterhalb der Bedarfsgrenzen für die Grundsicherung liegen. Und dies, obwohl doch Männer in der Regel über einen

kontinuierlicheren Erwerbsverlauf und damit über höhere Rentenanwartschaften verfügen als Frauen.

Ein gesetzliches Alterssicherungssystem sollte prinzipiell das Existenzminium für alle sichern. Wenn aber fraglich ist, ob das System dies noch gewährleisten kann, droht dem System ein Verlust an Vertrauen und Legitimität. Dies eröffnet Fragen an die Gestaltung unseres Systems der Alterssicherung. Mit einer Bürgerversicherung hingegen – wie sie nachstehend vorgestellt wird – wäre eine Absicherung des Existenzminiums gewährleistet.

### 2.3 Sicherung des Lebensstandards durch die gesetzliche Alterssicherung wird zunehmend aufgekündigt

Hauptziel eines gesetzlich regulierten Systems der Alterssicherung ist es, den Lebensunterhalt der Versicherten, die aus Alters- oder Invaliditätsgründen am Erwerb von Einkommen gehindert sind, mindestens so zu sichern, dass sie nicht eine Fürsorgeleistung in Anspruch nehmen müssen. Darüber hinaus können im Todesfall Hinterbliebene finanziell abgesichert werden.

In Deutschland sind in der GRV vor allem abhängig Beschäftigte pflichtversichert. Lange Zeit galt für die deutsche gesetzliche Rentenversicherung das Prinzip der Sicherung des Lebensstandards. Danach wird nach einer Beitragszahlung während des gesamten Arbeitslebens eine Altersrente gezahlt, die eine Lebensführung auf dem bis dahin erreichten Niveau annähernd ermöglichen sollte. Das noch im 1989 beschlossene – aber nicht wirksam gewordene – Rentenreformgesetz 1992 hatte explizit das Ziel einer Stabilisierung des Niveaus der Nettorenten und damit eine gleichgewichtige Entwicklung der verfügbaren Renten und der verfügbaren Arbeitsverdienste vorgesehen (Deutscher Bundestag 1989: 139). Dieses Verteilungsziel wurde mit den 2001 beschlossenen Rentenreformgesetzen jedoch aufgegeben. Neue Zielgröße wurde danach eine bestimmte Höhe des Beitragssatzes. Das zu erreichende Versorgungsniveau leitet sich nunmehr daraus ab. Die/der einzelne Beschäftigte hat somit keine Gewissheit mehr, mit welchem Versorgungsniveau aus der GRV sie/er bei Rentenbeginn und im Rentenverlauf rechnen kann.

Zukünftige Rentenanwartschaften werden durch zwei Faktoren bestimmt, durch die Anzahl der Entgeltpunkte und ihre Bewertung mit einem Euro-Betrag. Im Ursprung wurde in der Rentenformel eine enge Beziehung hergestellt zwischen der Häufigkeit der Beitragszahlung – wobei die Höhe des Beitrags die Stellung im Gehaltsgefüge widerspiegeln sollte – und der Höhe der gesetzlichen Rente. Die relative Position, die während der Erwerbstätigkeit erreicht wurde, sollte auch in der Rentenphase, gewichtet mit der Dauer der Erwerbstätigkeit, erhalten bleiben. Eine 40-jährige Erwerbstätigkeit und damit Beitragszahlung an die GRV sollte eine Lebensführung in Höhe von 70 Prozent der Lebensführung in der Phase der Erwerbsarbeit ermöglichen. Der frühere Lebensstandard sollte durch die Zahlung einer Rente der GRV weiterhin gehalten werden können.

Soweit heute überhaupt noch in der politischen Diskussion von dem Ziel einer Sicherung des Lebensstandards gesprochen wird, bezieht sich dies auf die drei Schichten der Alterssicherung: Das Erreichen der Sicherung des Lebensstandards soll durch die Renten der gesetzlichen Rentenversicherung, durch eine betriebliche Alterssicherung und durch eine private (geförderte) Altersvorsorge sichergestellt werden. Dabei bleibt allerdings weitgehend unberücksichtigt, dass diskontinuierliche Erwerbsverläufe und eine gedämpfte Lohnentwicklung für viele Arbeitnehmerinnen/Arbeitnehmer dazu führen, dass sie sich eine über die gesetzliche Alterssicherung hinausgehende Absicherung nicht oder nicht ohne Weiteres leisten können. So hat auch in gut

zehn Jahren staatlich geförderter privater Altersvorsorge diese bei einem geschätzten Potential zwischen 37 und 42 Millionen Personen (Fasshauer und Toutaoui 2009) nur eine Verbreitungsquote zwischen 35 und 40 Prozent erreicht (Geyer 2011: 11). Und bei der betrieblichen Altersvorsorge sieht es auch nicht viel besser aus: Wie oben schon dargelegt, haben gegenwärtig nur 47 Prozent der Beschäftigten in der Privatwirtschaft eine Anwartschaft auf eine betriebliche Rente aufgebaut. Die stärker werdende Entgeltspreizung führt hier auch dazu, dass die Bewertung in Entgeltpunkten für unterdurchschnittliche Löhne geringer ausfällt.

Hinzu kommt, dass sich im Zuge der jüngsten Finanzmarktkrise gezeigt hat, dass sich die erwartete höhere Stabilität kapitalgedeckter Finanzierungsformen gegenüber einer alleinigen Umlagefinanzierung nicht bestätigt hat. Im Gegenteil: Das Umlageverfahren hat die Finanzkrise deutlich besser überstanden als die kapitalgedeckten Lebensversicherungen (Lenze 2011). So ist die Rendite einer umlagebasierten Alterssicherung nicht geringer als die eines kapitalgedeckten Systems (Joebges et al. 2012: 7).

### 3 **Eckpunkte eines universellen Systems der Alterssicherung für Deutschland<sup>1</sup>**

Die gegenwärtige und zukünftige Entwicklung der Rentenhöhen lassen Zweifel aufkommen, ob das gegenwärtige Drei-Säulen-System der Alterssicherung eine Anpassung an die veränderten demografischen und sozialen Rahmenbedingungen leisten kann. Um für die/den einzelne/n Bürgerin/Bürger bei den gegenwärtigen und zukünftig zu erwartenden Veränderungen eine Absicherung gegen den Ausfall des Einkommens im Alter oder wegen einer Erwerbsminderung zu erreichen, wird daher in diesem Beitrag die Einführung einer umfassenden – einer universellen – Bürgerversicherung vorgeschlagen. In verschiedenen Ländern gibt es bereits Bürgerversicherungen, die unterschiedlich ausgestaltet sind, etwa in Dänemark, in den Niederlanden und in der Schweiz. Auch für andere Bereiche der sozialen Absicherung (Pflege, Krankenversicherung) wird eine Bürgerversicherung diskutiert (beispielsweise Strengmann-Kuhn 2005).

Nachfolgend werden in Anlehnung an Meinhardt und Grabka (2009) die Grundstrukturen und finanziellen Konsequenzen eines universellen Systems der Alterssicherung mit Mindestrente zur Reduktion des Problems von Altersarmut vorgestellt, dass sich in verschiedenen Komponenten an dem Schweizer Modell orientiert.

#### *Versicherungspflicht nicht nur für abhängig Beschäftigte*

Mit der Bürgerversicherung wird eine individuelle Versicherungspflicht angestrebt, die sich auf die gesamte Wohnbevölkerung vom vollendeten 18. Lebensjahr bis zum Rentenbeginn erstreckt. Beamte, politische Mandatsträger, alle Selbstständigen und Nichterwerbstätige wären dabei ebenfalls versicherungspflichtig. Für jede Person der beschriebenen Altersgruppe soll ein individueller Beitrag entrichtet werden. Vorgesehen ist ein Mindesteigenbeitrag, der bezogen auf das Jahr 2008, etwa 150 Euro pro Monat beträgt. Dies entspricht der Hälfte des Beitrages, mit dem nach

1 Im Folgenden wird von Bürgerversicherung und nicht von Versicherung für Bürgerinnen und Bürger gesprochen, da es sich bei dem Begriff Bürgerversicherung um einen in der Fachdiskussion verwendeten Terminus handelt.

den gegenwärtigen Regelungen eine Mindestrente von 800 Euro pro Monat (50 Jahre Beitragszeiten) erzielt werden kann. Die andere Hälfte des Beitrags wird durch die/den Arbeitgeberin/-geber gezahlt. Wenn die/der einzelne Versicherte auf der Basis ihrer/seiner Erwerbseinkünfte nicht in der Lage ist, diesen Mindestbeitrag zu leisten, dann wird der Eigenbeitrag aufgestockt. Diese Zahlung erfolgt im Nachhinein und nur dann, wenn sich bei Rentenbeginn aus der Berücksichtigung aller Zeiten der/des Antragstellerin/-stellers ein Rentenbetrag von weniger als 800 Euro pro Monat ergibt (Bezug das Jahr 2008). Diese Aufstockung kann entweder aus Steuer- oder aus Beitragsmitteln geleistet werden. In der Grundversion der folgenden Berechnungen wird von einer Steuerfinanzierung ausgegangen. Damit wird der Annahme Rechnung getragen, dass Armutsbekämpfung in erster Linie eine allgemeine gesellschaftliche Aufgabe ist.

#### *Aufhebung der Beitragsbemessungsgrenze*

Die derzeit geltende Beitragsbemessungsgrenze wird aufgehoben. Für die Berechnung der Höhe der Rente gilt weiterhin eine Äquivalenz von Beitrag und Rente. Allerdings nur bis zu einer Rentenhöhe, die dem 1,5-fachen der Durchschnittsrente entspricht. Für Beiträge, die zu einer höheren Rente führen, gilt eine stark regressive Berechnung. Aus verfassungsrechtlichen Gründen wird auf eine vollständige Kappung der Rentenansprüche wie in der Schweiz (Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft 2013) jedoch verzichtet.

Da der Aufbau einer eigenständigen und ausreichenden Anwartschaft für alle Mitglieder der Gesellschaft angestrebt wird, entfällt die Notwendigkeit einer abgeleiteten Versorgung von Hinterbliebenen. Es müsste aber während einer Übergangsphase ein Vertrauenschutz gelten.

#### *Finanzielle gesamtgesellschaftliche Konsequenzen*

Die finanziellen Konsequenzen eines solchen Modells wurden auf der Grundlage der Daten des Sozio-ökonomischen Panel (SOEP) ermittelt. Das SOEP ist eine repräsentative Wiederholungsbefragung der Personen in privaten Haushalten, die seit 1984 jährlich bundesweit durchgeführt wird. Im Erhebungsjahr 2007 stehen für mehr als 21 000 erwachsene Befragungspersonen (ab 17 Jahren) Informationen zur Verfügung (weitere Informationen über das SOEP in Wagner et al. 2008). Das SOEP enthält Daten über Art und Höhe der individuellen Einkünfte (eigene und abgeleitete Leistungen der Alterssicherung, staatliche oder private Transfers, Erwerbseinkommen und Kapitaleinkommen). Basis für die hier besprochenen Simulationsrechnungen ist die Bevölkerungsstruktur der Personen in Privathaushalten in Deutschland des Jahres 2007, mit Informationen zu deren Einkommen aus dem Vorjahr (2006).

Die Einbeziehung aller Bürgerinnen/Bürger in die Beitragspflicht erhöht die Einnahmen der Rentenversicherung um gut 105 Milliarden Euro pro Jahr. Diesen Mehreinnahmen stehen allerdings auch Mehrausgaben gegenüber. Fast 26 Milliarden Euro sind notwendig, um die angestrebte Mindestsicherung zu finanzieren. Die Ausweitung des Personenkreises und die Aufhebung der Beitragsbemessungsgrenze auf der Einnahmeseite haben auch Konsequenzen für die Ausgabenseite. Für Personen, die ein Erwerbseinkommen erzielen, das oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze für das Jahr 2006 liegen, ergibt sich – da angedacht war, bei Aufhebung der Beitragsbemessungsgrenze die Äquivalenz von Leistung und Rentenanspruch für diesen Personenkreis aufzulösen – pauschal eine Erhöhung der bisherigen Maximalrente um 50 Prozent. Dies verursacht Kosten in Höhe von gut 22 Milliarden Euro pro Jahr.

Die Einbeziehung aller Personen in den Versichertenkreis hat zur Konsequenz, dass auch Beamtinnen/Beamten und alle Selbständigen einen Beitrag zahlen müssen und einen Rentenanspruch erwerben. Für die Bewertung des möglichen Rentenanspruchs der Beamtinnen/Beamten wurden die Pensionszahlungen in einen „Rentenanspruch“ analog zu den allgemeinen Arbeitnehmerinnen/Arbeitnehmern und in einen „Betriebsrentenanspruch“ im Verhältnis 60 : 40 aufgeteilt. Die entsprechenden „Betriebsrentenansprüche“ in Anlehnung an die VBL bei Angestelltinnen/Angestellten des öffentlichen Dienstes werden weiterhin aus dem laufenden Staatshaushalt geleistet.

Die Neukonstruktion der Rentenansprüche hat auch Einsparungen zur Folge. Neben den Ausgaben für die Grundsicherung für Ältere und Erwerbsgeminderte, die eingespart werden können, da die Mindestrente die Absicherungsfunktion übernimmt, ist vor allem an den Ausgabenblock für die Hinterbliebenen zu denken. Im Jahr 2006 wurden zirka 35 Milliarden Euro Renten für Hinterbliebene ausgezahlt, vor allem für Witwen. Mit der Zuerkennung einer eigenen Mindestrente wird sich die Höhe der auszuzahlenden Rente an Witwen und Witwer wegen der Anrechnung weiterer Einkommen erheblich reduzieren. Solche Einsparungen können aber erst verzögert wirken, da den Witwen und Witwern ein Vertrauensschutz während der Übergangszeit zu zubilligen ist. Eine relativ kurzzeitige Einsparung in Höhe von 15 bis 20 Milliarden Euro dürfte eine realistische Schätzung sein

Durch die Pflichtmitgliedschaft in der GRV erwirbt die gesamte erwachsene Bevölkerung auch einen Anspruch auf eine Erwerbsunfähigkeitsrente. Insbesondere Selbständige aber auch bislang nicht versicherte erwerbslose Verheiratete würden hiermit einen versicherungsrechtlichen Schutz erlangen. Insgesamt ergibt sich durch die Umstellung auf ein universelles System der Alterssicherung eine erhebliche Umstrukturierung auf der Finanzierungsseite. Nach Gegenrechnung der zusätzlichen Ausgaben und der sich ergebenden Einsparungen entstehen mittelfristig – je nach dem Einsparpotential bei der Hinterbliebenenrente – Mehreinnahmen zwischen 20 bis 50 Milliarden Euro.

Diese Einsparungen könnten für eine Senkung des Beitragssatzes genutzt werden. Als Spielraum steht eine Senkung des Beitragssatzes um zwei bis fünf Prozentpunkte zur Verfügung. Wie hoch der finanzielle Spielraum sein würde, hängt davon ab, ob die Leistungen der Mindestsicherung durch die Beiträge der Versicherten innerhalb des Systems der GRV oder über das Steuersystem finanziert werden. Da durch die neu zu gestaltende GRV die gesamte erwachsene Wohnbevölkerung versichert wäre, würde gegenüber dem Status quo auch eine systeminterne Umverteilung, das heißt eine Finanzierung durch Beiträge, eine höhere Verteilungsgerechtigkeit erreicht werden.

Neben einer gesamtwirtschaftlich vorteilhaften Wirkung eines abgesenkten Beitragssatzes in einem universellen System der Alterssicherung würden im Hinblick auf die Arbeitsmarktwirkungen aber auch Übergangsprobleme entstehen. Dies betrifft zum einen die immer wieder angeführten verfassungsrechtlichen Bedenken einer Einbeziehung von Beamtinnen/Beamten in eine universelle Alterssicherung und zum andern die von Selbständigen und Freiberuflerinnen/Freiberuflern in eine GRV. Dies könnte zu einer faktischen Auflösung bisheriger Sondersysteme der berufsständischen Versorgungswerke führen.

## Gerechtigkeitsprobleme

Im Rahmen des hier vorgeschlagenen Modells einer universellen Rentenversicherung mit Mindestsicherung ist auch die Beitragsbelastung verheirateter und unverheirateter Personen zu klären. Durch die Individualisierung der Beitragszahlung können bei bestimmten Haushaltskonstellationen auf den ersten Blick gesamtgesellschaftlich „unfaire“ Beitragslasten entstehen. Bei einem Ehepaar, bei dem eine Person dauerhaft keiner Erwerbstätigkeit nachgeht, würde die Mindestsicherung dem Modell zufolge vollständig vom Staat oder der Versichertengemeinschaft getragen werden. Solange der andere Ehepartner nur über ein geringes oder durchschnittliches Einkommen verfügt, würde damit dem Kernziel des Modells – Altersarmut zu verhindern – entsprochen werden. Verfügt der andere Ehepartner aber über ein weit überdurchschnittliches Einkommen, so ist der gesamte Haushalt nicht notwendigerweise im Alter von Armut betroffen – ein sozialer Ausgleich durch die Mindestsicherung daher nicht notwendig. Dem steht aber der überproportionale Finanzierungsbeitrag des Ehepartners mit dem überdurchschnittlichen Einkommen gegenüber, das heißt, die/der erwerbstätige Ehepartnerin/Ehepartner ist für die GRV eine/ein Nettozahlerin/Nettozahler und leistet damit implizit einen Beitrag auch für ihren/ seinen nichterwerbstätigen Ehepartner. Das Problem der unterschiedlichen Beitragsbelastung von ledigen und verheirateten Personen könnte zum Beispiel durch ein Splitting des gemeinsamen Einkommens eines Ehepaars gelöst werden. Die Höhe des Beitrags zur GRV würde sich dementsprechend an dem gesplitteten Einkommen orientieren.

Ein Gerechtigkeitsproblem besteht aber auch auf der Ausgabenseite. Mit einer hier unterstellten Mindestrente von 800 Euro pro Monat kann Altersarmut bei einem Einpersonenhaushalt vermieden werden. Leben zwei ältere Menschen mit Anspruch auf eine Mindestrente zusammen, so beliefe sich deren Haushaltseinkommen entsprechend auf 1 600 Euro (zweimal 800 Euro). Es bestehen aber durch das Zusammenleben von Personen in einem Haushalt Einsparungen. Diese Skaleneffekte werden zum Beispiel bei der Bedarfsmessung bei der Grundsicherung im Alter berücksichtigt, daher sinkt die Grundsicherungsleistung pro Kopf mit zunehmender Haushaltsgröße. Zu klären wäre bei einer Bürgerversicherung also auch, ob auch zusammenlebenden älteren Menschen die volle Mindestrente in Höhe von 800 Euro pro Person gewährt werden soll, oder ob bestehende Skaleneffekte berücksichtigt werden sollten, die zu einer reduzierten Mindestrente führen würden.

#### **4 Fazit: Mit einer Bürgerversicherung gegen Altersarmut**

Es gibt eine Reihe empirischer Belege dafür, dass die Absenkung des Rentenniveaus in Folge der Festlegung der Beitragssätze für große Teile der Beschäftigten zu unzureichenden Alterseinkommen führen wird. Schätzungen der Deutschen Rentenversicherung weisen für den Juli 2014 ein Rentenniveau von 44,2 Prozent aus, dies bedeutet eine Senkung um zirka 14 Prozent gegenüber 1989. Eine weitere Absenkung ist vorgesehen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass mit dem Indikator „Rentenniveau“ die Versorgungssituation „geschönt“ dargestellt wird. Denn wird statt des dauerhaften Bezuges eines Erwerbseinkommens in Höhe des Durchschnitts ein realitätsnaher Einkommensverlauf unterstellt und die Höhe der Rente der/des Standardrentnerin/-renters auf das letzte Erwerbseinkommen bezogen, dann liegt die Versorgung zwölf Prozentpunkte unter dem offiziellen Rentenniveau. Die/der Standardrentnerin/-renter bezieht damit eine Rente in Höhe von circa einem Drittel ihres/seines letzten Einkommens (Meinhardt 2014: 10). Wenn

aber trotz jahrelanger Zahlung von Beiträgen zu einer Rentenversicherung eine Absicherung vor einer Armut im Alter nicht gewährleistet ist, dann stellt sich die Frage nach der Legitimität eines solchen Pflichtversicherungssystems. Das Verweisen auf sonstige freiwillige Möglichkeiten der Alterssicherung vermindert nicht diesen Legitimitätsdruck.

Vor dem Hintergrund der drohenden Unsicherheit unserer Sicherung des Lebensstandards im Alter durch die GRV sollte es beim Nachdenken und der Diskussion über Strategien zur Sicherung des Lebensstandards durch die gesetzliche Alterssicherung keine Schranken geben. Aus rentenpolitischer Sicht wurde in diesem Beitrag vorgetragen, dass viel für eine Bürgerversicherung spricht. Nicht das Umlageverfahren ist das Problem unserer Alterssicherung, ganz im Gegenteil, gerade in den Jahren der Finanzkrise hat sich der stabilisierende Effekt des Umlage- systems gezeigt. Dagegen bietet die Einführung einer umfassenden Bürgerversicherung, die alle erwachsenen Bürgerinnen/Bürger erfasst, die Chance, alle im Alter ausreichend abzusichern. Die Einführung einer Mindestrente, die Aufhebung der Beitragsbemessungsgrenze und die eingeschränkte Aufhebung der Äquivalenz zwischen Einkommen und Rente bieten die Chance einer umfassenden und ausreichenden Alterssicherheit, gerade auch für Bezieherinnen/Bezieher von Niedrigeinkommen. Es sollte nicht vergessen werden: Der OECD zufolge liegt Deutschland mit seinem derzeitigen System der Alterssicherung beim Vergleich der Bruttoersatzquoten für Geringverdienerinnen/-verdiener an letzter und beim Vergleich der Nettoersatzquoten für Geringverdienerinnen/-verdiener an vorletzter Stelle aller OECD-Länder.

## Literaturverzeichnis

- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2012): Forschungsbericht, Sozialforschung, 430, Verbreitung der Altersvorsorge 2011, Endbericht, München.
- Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (2013): Bundesgesetz über die Alters- und Hinterbliebenenversicherung, in der Fassung vom 1.1.2013, Art. 34.
- Deutsche Rentenversicherung Bund (2013): DRV Schriften. Bd. 22. Rentenversicherung in Zeitreihen 2013. Berlin.
- Deutscher Bundestag (1989): Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP Entwurf eines Gesetzes zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung (Rentenreformgesetz 1992 — RRG 1992). Bundestags-Drucksache 11/4124.
- Deutscher Bundestag (2012): Unterrichtung durch die Bundesregierung. Ergänzender Bericht der Bundesregierung zum Rentenversicherungsbericht 2012 (Alterssicherungsbericht 2012) und Gutachten des Sozialbeirats zum Rentenversicherungsbericht 2012 und zum Alterssicherungsbericht 2012. Bundestags-Drucksache 17/11741, Berlin.
- Fasshauer, Stephan und Nora Toutaoui (2009): Die Anzahl des förderberechtigten Personenkreises der Riester-Rente – eine Annäherung. Deutsche Rentenversicherung, 64 (6), 478–486.
- Geyer, Johannes (2011): Riester-Rente: Rezept gegen Altersarmut? DIW Wochenbericht Nr. 47/2011, 16 – 21.
- Geyer, Johannes und Viktor Steiner (2010a): Erwerbsbiographien und Alterseinkommen im demografischen Wandel – eine Mikrosimulationsstudie für Deutschland. DIW Berlin: Politikberatung kompakt 55.
- Geyer, Johannes und Viktor Steiner (2010b): Künftige Altersrenten in Deutschland: Relative Stabilität im Westen, starker Rückgang im Osten. Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 11/2010, 2–12.

- Hagen, Kornelia und Axel Kleinlein (2011): Zehn Jahre Riester-Rente: Kein Grund zum Feiern. DIW Wochenbericht Nr. 47/2011, 3–14.
- Joebges, Heike, Volker Meinhardt, Katja Rietzler und Rudolf Zwiener (2012): Auf dem Weg in die Altersarmut – Bilanz der Einführung der kapitalgedeckten Riester-Rente. IMK Report, Nr. 73.
- Lenze, Anne (2011): Kapitalgedeckte Zusatzversicherungen für die soziale Absicherung im Lichte der Verfassung. Soziale Sicherheit 12.
- Meinhardt, Volker (2014): Modellrechnungen zur Bestimmung der Alterseinkünfte auf der Basis von Erwerbsverläufen. IMK Study 36. [www.boeckler.de/pdf/p\\_imk\\_study\\_36\\_2014](http://www.boeckler.de/pdf/p_imk_study_36_2014)
- Meinhardt, Volker und Markus Grabka (2009): Grundstruktur eines universellen Alterssicherungssystems mit Mindestsicherung. WISO Diskurs, Juli. Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- OECD (2014): Renten auf einen Blick 2013: OECD- und G20-Länder – Indikatoren OECD Publishing. [http://dx.doi.org/10.1787/pension\\_glance-2013-de](http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2013-de)
- Schmähl, Winfried (2012). Von der Rente als Zuschuss zum Lebensunterhalt zur „Zuschussrente“. Wirtschaftsdienst, Heft 5.
- Simonson, Julia, Nadiya Kelle, Laura Romeu Gordo, Markus M. Grabka, Anika Rasner und Christian Westermeier (2012): Ostdeutsche Männer um 50 müssen mit geringeren Renten rechnen. DIW Wochenbericht Nr. 23/2012, 3–13.
- Strengmann-Kuhn, Wolfgang (Hrsg.) (2005): Das Prinzip Bürgerversicherung. Wiesbaden.
- Wagner, Gert G., Jan Göbel, Peter Krause, Rainer Pischner und Ingo Sieber (2008): Das Sozio-ökonomische Panel (SOEP): Multidisziplinäres Haushaltspanel und Kohortenstudie für Deutschland – Eine Einführung (für neue Datennutzer) mit einem Ausblick (für erfahrene Anwender). AStA Wirtschafts- und Sozialstatistisches Archiv, 2 (4), 301–328.