

Die Grundrente kommt. Viele haben sie kritisiert. Aber gegen politische Vorhaben mit Symbolcharakter lässt sich mit Argumenten ebenso wenig erfolgreich ankämpfen wie mit Lanzen gegen Windmühlen. Das ändert nichts daran, dass die Grundrente eher neue Probleme aufwerfen als alte lösen wird. Die grundsätzlichen Debatten werden wieder aufleben, wenn die Rentenkommission „Verlässlicher Generationenvertrag“ demnächst ihren Bericht vorlegt.

Nicht nur in Deutschland stehen die Rentenversicherungen vor gewaltigen Herausforderungen. Da ist zum einen die Alterung der Bevölkerung. Selbst unter Berücksichtigung der Migration führen längere Lebenserwartung und relativ niedrige Geburtenraten dazu, dass weniger Erwerbstätige mehr Rentner finanzieren müssen. Und da ist die Digitalisierung mit ihren Folgen für den Arbeitsmarkt. Sie wird die reguläre Arbeit nicht verdrängen, aber sie verändert die Formen der Erwerbstätigkeit. Mehr Menschen werden den Arbeitsplatz wechseln. Selbständige Erwerbstätigkeit wird zunehmen, oft verbunden mit wirtschaftlicher Abhängigkeit von einzelnen Auftraggebern. Viele Menschen werden, um ihren Lebensunterhalt zu sichern, mehrere Tätigkeiten ausüben.

An der Notwendigkeit einer Reform der Rentenversicherung bestehen also wenig Zweifel. Es wird auch kaum genügen, die um die Jahrtausendwende eingeführten Reformen nachzubessern. Nicht dass dazu kein Anlass bestünde: Viele Schritte wurden nur halbherzig gemacht, einige durch politisch opportune Manöver konterkariert, andere erwiesen sich als unwirksam. Aber um Nachbesserungen soll es hier nicht gehen. Der Kampf gegen Windmühlen mag vergeblich sein. Aber so wie Don Quichotte, der in der Nacherzählung durch Erich Kästner nach seiner Heimkehr „vernünftig“ geworden ist, kann man, Erfahrungen aus der Fremde aufnehmend und einen vergeblichen Anlauf nicht scheuend, am Traum festhalten, dass die Sozialpolitik jetzt Mut zu tiefgreifenden Reformen aufbringt. Will man nicht die Alterssicherung von der Erwerbstätigkeit abkoppeln (Stichwort: Bürgergeld), wogegen gute Gründe sprechen, auf die hier nicht eingegangen werden kann, dann sind vier Punkte entscheidend, um eine nachhaltig finanzierte und auf dem Boden von Freiheit und Gleichheit stehende Alterssicherung in Deutschland zu gewährleisten.

1. Beginnen wir mit der Sorge, ein ausreichendes Rentenniveau trotz der demographischen Veränderungen aufrechterhalten zu können. Die vor 20 Jahren beschlossenen Rentenreformen haben auf eine Teilprivatisierung mit steuerlicher Förderung als freiwillige zweite Sicherungsschicht (aus Betriebsrenten und Riester-Renten) gesetzt; zudem wird die demographische Entwicklung durch den Nachhaltigkeitsfaktor bei der Rentenanpassung berücksichtigt. Das führt zu einer Senkung des Sicherungsniveaus in der gesetzlichen Rentenversicherung.

Nun ist es ein Irrtum, eine prozentuale Absenkung des Niveaus mit sinkenden Renten gleichzusetzen. Auch in den kommenden Jahren werden die Zahlbeträge der Renten steigen. Ebenfalls missverständlich sind Behauptungen einer grassierenden Altersarmut. Einem Armutsrisiko ausgesetzt sind in Deutschland in erster Linie Alleinerziehende. Doch ist die Sorge um eine ausreichende Alterssicherung angesichts eines dünner gewordenen Sicherungspolsters und der absehbaren Entwicklungen verständlich. Das erklärt die Einführung von „Haltelinien“ für Rentenniveau und Beitragssätze durch die große Koalition.

Nötig ist ein Ausgleich im System

Bei der erwarteten Zunahme der Rentnerzahlen führen die Haltelinien zu einer Quadratur des Kreises, wenn nicht von außen mehr Geld zugeschossen wird. Die scheinbar einfachste Lösung besteht denn auch darin, die staatlichen Zuschüsse in die gesetzliche Rentenkasse zu erhöhen. Nun mag es ökonomisch gesehen egal sein, woher das nötige Geld für die Renten kommt. Denkt man aber in rechtlich zugeschriebenen Verantwortungen und bedenkt die unterschiedlichen Verteilungswirkungen der jeweiligen Finanzierungsarten, dann sind Beitrags- und Steuerfinanzierung auseinanderzuhalten. Ein Staatszuschuss zu einem beitragsfinanzierten Leistungssystem bedarf zumindest einer Rechtfertigung. Ohne das zu vertiefen: Es gibt eine systematisch überzeugendere und umfassendere Lösung, um auf absehbare Zeit die Finanzierung eines als ausreichend angesehenen Rentenniveaus zu sichern – nämlich einen finanziellen Ausgleich zwischen den Versicherten.

Dazu muss man die Bemessung der Entgeltpunkte, die für die Berechnung des persönlichen Rentenanspruchs ausschlaggebend sind, verändern. Derzeit richten sie sich nach dem Verhältnis des eigenen Entgelts (und der danach gezahlten Beiträge) zum Durchschnittsentgelt. Wer das Doppelte des Durchschnitts verdient, erhält das Doppelte an Entgeltpunkten eines Durchschnittsverdieners und damit (innerhalb der Beitragsbemessungsgrenzen) einen doppelt so hohen Rentenanspruch; wer die Hälfte verdient, erhält nur einen halben Entgeltpunkt. Dieses System könnte modifiziert werden, indem überdurchschnittlich verdienenden Versicherten relativ weniger Entgeltpunkte, schlecht verdienenden mehr zugemessen würden.

Anders als bei der Grundrente käme dieser Ausgleich allen Versicherten mit unterdurchschnittlichen Verdiensten zugute. Er könnte also auf fragwürdige Differenzierungen verzichten. Er würde nicht die An-

Rentenreform, radikal

Die Corona-Pandemie setzt neue Prioritäten. Die Stabilisierung des Rentensystems bleibt aber dringlich, denn die Demographie schafft Fakten. Wie könnte eine Reform aussehen, die den Steuerzahler schont?

Von Ulrich Becker



erkennung einer „Lebensleistung“ reklamieren und dann Versicherten bescheinigen, dass sie erst etwas geleistet haben, wenn sie 33 Jahre, nicht aber wenn sie „nur“ 32 Jahre Beiträge gezahlt haben. Vielleicht bleibt diese Regelung unbeantwortet, weil die Gerichte dazu neigen, Begrenzungen sozialpolitischer Begünstigungen zu akzeptieren und vergleichbare Grenzziehungen, insbesondere für privilegierte Rentenzugänge, schon existieren. Dass wegen der Begünstigung von Teilzeittätigkeiten durch die Grundrente verstärkt Frauen profitieren werden, ist hingegen auch gleichstellungspolitisch gesehen nur ein schwacher Trost. Eigentlich müsste es darum gehen, Ungleichheiten zu beseitigen, nicht zu kaschieren.

Der hier vorgeschlagene soziale Ausgleich – ohne stärkeren Rückgriff auf die Steuerzahler – wäre nicht willkürlich, sondern hätte einen klaren sachlichen Bezug. Er wäre auch verfassungsrechtlich unproblematisch. Das Recht auf Eigentum bliebe unberührt. Zwar begründen Beiträge in der Rentenversicherung eigentumsrechtlich geschützte Positionen. Aber das tun sie nur nach Maßgabe der gesetzlich geschaffenen Ansprüche. Es gäbe zwar eine stärkere formale Ungleichbehandlung der Versicherten. Diese ist aber ohnehin eine Eigenart je-

der Sozialversicherung und kann durch den Gesetzgeber ausgestellt werden. Dies hat das Bundesverfassungsgericht zum Risikostrukturausgleich in der gesetzlichen Krankenversicherung zutreffend betont.

Zudem müsste die formale durch eine materielle Betrachtung ergänzt werden, was allgemein stärker als bisher in der Sozialpolitik Beachtung verdient und die Perspektive ändert. Durch eine Umverteilung innerhalb der Rentenversicherung wird mehr materielle Gleichheit hergestellt. Das liegt an dem Zusammenhang zwischen niedrigen Entgelten und kürzeren Rentenbezugszeiten: Wer in vermögenden Haushalten lebt, lebt in der Regel länger. Woraus die Ungleichheiten im Gesundheitszustand resultieren, darüber wird gestritten. Aber auf die Gründe kommt es hier auch nicht an. Entscheidend ist, dass eine umgekehrt entgeltbezogene Differenzierung von Rentenanzwärtinnen soziale Ungleichheiten korrigiert, die im bestehenden System faktisch zu einer Umverteilung von unten nach oben führen.

2. Es gibt gute Gründe, die Quasi-Äquivalenz zwischen Beiträgen und Leistungen auch in einem zweiten Punkt zu lockern und die schon bestehenden Ausgleichsmechanismen in der gesetzlichen Rentenversicherung noch auszubauen. Er-

forderlich sind auf längere Sicht bessere rentenrechtliche Bewertungen von Zeiten vorübergehender Arbeitslosigkeit und von verschiedenen Unterbrechungen der Erwerbstätigkeit, insbesondere zugunsten der Pflege von Angehörigen, aber auch zur Ermöglichung beruflicher Bildung, die bis heute noch eine eher untergeordnete Rolle spielt. Denn Rentenkonten speichern individuelle Erwerbsverläufe und bilden diese mit allen Beitragszeiten ab, aber eben auch mit allen Lücken.

Die Lücken dürften zunehmen. Zum einen, weil neue Erwerbsformen zu kürzeren, oft nebeneinander ausgeübten Arbeitsverhältnissen und mehr Unterbrechungen im Arbeitsleben führen. Zum anderen, weil ein längeres Leben auch längere Arbeiten erfordert. Das wiederum erhöht die Notwendigkeit, aus verschiedenen Gründen zu pausieren. Eine weitere Anhebung des Renteneintrittsalters bleibt daher sinnvoll, bei allen Widerständen. Sie muss aber, wie solche Reformen in anderen europäischen Ländern zeigen, flankiert werden durch Rücksichtnahme auf besonders belastende Tätigkeiten und eine größere Flexibilisierung des Zugangsalters.

3. Nun gibt es einen Einwand gegen neue Umverteilungen innerhalb der ge-

setzlichen Rentenversicherung, der ernst zu nehmen ist: Diese Versicherung ist nicht universell. Die deutsche Alterssicherung ist auf verschiedene, organisatorisch getrennte Systeme verteilt. Neben der gesetzlichen Rentenversicherung gibt es die Versorgungswerke für Angehörige freier Berufe und die staatliche Versorgung der Beamten, Richter und Soldaten; zudem können Selbständige, soweit sie nicht ausnahmsweise sozialversicherungspflichtig sind, frei über ihre Alterssicherung entscheiden. Deshalb wird argumentiert, es sei mit allgemeinen Gerechtigkeitsüberlegungen nicht vereinbar, einen besonderen sozialen Ausgleich zwischen den Versicherten nur auf den Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung zu begrenzen. An dieser Behauptung scheitern immer wieder tiefer gehende Reformvorschläge.

Dem Argument kann man auf zwei Wegen begegnen: erstens durch eine Universalisierung der gesetzlichen Rentenversicherung. Sie ist im Koalitionsvertrag zumindest für Selbständige zu Recht vorgesehen. Sie ließe sich aber auch für Beamte verwirklichen. Das Grundgesetz verpflichtet allerdings den Staat, die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu berücksichtigen. Dazu gehören amtsangemessene Besoldung wie Versorgung, die der Dienstherr zu leisten hat. Das Bundesverfassungsgericht hat die Bedeutung dieser Grundsätze erst kürzlich im Zusammenhang mit dem Streikverbot für Beamte betont. Denn Beamtenverhältnisse bestehen aus einem Bündel besonderer Rechte und Pflichten, deren Gleichgewicht zu wahren ist.

Beamte in die Rentenversicherung

Aber: Gerade wenn man Beamtentum für eine erhaltenswerte Errungenschaft und das Alimentationsprinzip für eine ihrer tragenden Säulen hält, ist es nicht erforderlich, in der Beamtenversorgung alles beim Alten zu lassen. Man kann sie, analog zur Unterscheidung von Regelsicherung in der Rentenversicherung und ergänzender beruflicher Vorsorge bei Arbeitnehmern, aufspalten. Dann wäre eine Einbeziehung der Beamten in die gesetzliche Rentenversicherung möglich, solange der Staat die besonderen, verfassungsrechtlich garantierten Versorgungsziele durch eine ergänzende Absicherung bewahrt.

Das allerdings ist kein Sparmodell: Denn die Besoldung müsste erhöht werden, um die Belastung durch Rentenversicherungsbeiträge auszugleichen. Insofern wäre der zweite Weg überlegenswert: offensiv klarzustellen, dass eine organisatorisch gegliederte Alterssicherung gerechtfertigt ist, wenn sie Besonderheiten der jeweils erfassten Berufsgruppen zum Ausdruck bringt, und den sozialen Ausgleich in der gesetzlichen Rentenversicherung, die immerhin den weitaus größten Teil der in Deutschland lebenden Bevölkerung erfasst, nicht auszusetzen, aber durch anteilige Steuermittel zu ergänzen.

4. Die hier vorgeschlagenen Reformen änderten nichts daran, die Armutsvermeidung weiterhin primär einem steuerfinanzierten, bedürftigkeitsabhängigen Sicherungsnetz in der Form der Sozialhilfe zu überlassen. Bleiben wir bei der in Deutschland vorgesehenen Anlage der Alterssicherung – die auch mit den vorgeschlagenen Modifizierungen auf mehrere Sicherungsschichten verteilt bliebe und bei der eine beitragsfinanzierte und erwerbsbezogene Rentenversicherung eine breite Grundlage darstellen sollte –, ist es nicht sinnvoll, die Nichteinhaltung von Standardlebensläufen zu einem eigenen sozialen Risiko zu erklären. Sozialsysteme sollen nicht „Lebensleistungen“ prämiieren, sondern Bedarfe decken. Sie sollen in einer freiheitlich verfassten Gesellschaft nicht vorschreiben, wie Leben richtig zu führen sind. Ihre nüchterne Funktionalität ist freitheitlich.

Deshalb spielt es in der Sozialhilfe keine Rolle, warum Bedürftigkeit entsteht. Möglich und erforderlich ist nur, diese Bedürftigkeit nicht zu eng zu fassen und durch Freigrenzen bei der Anrechnung von Einkommen und Vermögen Besitzstände, die über die Jahre angesammelt wurden, angemessen zu verschonen. Das spielt vor allem dann eine Rolle, wenn der Aufbau zusätzlicher Alterssicherung gefördert wird. Allerdings müssen die Freigrenzen weitgehend verhaltensneutral bleiben; es sollte also nicht nach Einkommensquellen differenziert werden. Einfacher und überzeugender wäre es, auf das Alter abzustellen, indem die Freigrenzen etwa mit dem Alter steigen. In diesem Sinne Rücksicht auf das im Leben Erworbene zu nehmen hieße gerade nicht, bestimmte Lebensführungen zu privilegieren, sondern das anzuerkennen, was jeder Mensch wie auch immer bisher geleistet hat.

Es wäre im Übrigen angeraten, Sozialhilfe nicht mehr als „Fürsorge“ in das stigmatisierende Zwielicht des Unerwünschten zu stellen, sondern zu betonen, dass auf sie ein gutes Recht besteht – und sie entsprechend auszugestalten. Hier eröffnet sich ein Feld weiterer Reformnotwendigkeiten: eine bessere Abstimmung zwischen den vielfältigen Versicherungs-, Förderungs- und Hilfeleistungen. Auch das könnte dazu beitragen, die Inanspruchnahme der Sozialhilfe (oder der Grundsicherung im Alter) stärker zur Normalität werden lassen.

Die letzten Überlegungen weisen über die Alterssicherung hinaus. Ein umfassenderer Blick ist in der Sozialpolitik nötig: für die Altersrenten schon deshalb, weil diese die Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik spiegeln. Die Förderung von Bildung ist eine der besten Möglichkeiten der Altersvorsorge. Aber es geht auch um einen Perspektivwechsel. Ein zukunftsgerichteter Sozialstaat muss sich stärker als bisher um die Entwicklungschancen der in schwierigen Wohn- und Einkommensverhältnissen lebenden Menschen kümmern. Das wäre der nächste Traum: von einer nicht nur mutigen und gestaltungs-willigen, sondern auch neue Schwerpunkte setzenden Sozialpolitik.

Der Autor



Ulrich Becker ist Direktor am Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik in München und Honorarprofessor an der Juristischen Fakultät der dortigen Ludwig-Maximilians-

Universität. Bis 2002 hatte Becker den Lehrstuhl für Öffentliches Recht, deutsches und europäisches Sozialrecht an der Universität Regensburg inne. Becker wurde 1960 in Sande geboren, studiert hat er in Würzburg und am Europäischen Hochschulinstitut in Florenz. Er forscht über die Modernisierung und Europäisierung von Sozialsystemen.