

Das Ende der Illusionen

Arbeitnehmer müssen selbst Vorsorgen und brauchen dafür klare Signale:
Zur Krise und Reform der Rentenversicherung in Deutschland

Von Axel Börsch-Supan

Der Reformprozeß der Rentenversicherung Deutschland hat 2001 mit der Riester-Reform eine neue Qualität erhalten, weil die kapitalgedeckte Eigenvorsorge zum ersten Mal konstitutiv für die Alterssicherung wurde. Die Riester-Reform reichte jedoch nicht aus, um den demographischen Wandel aufzufangen. Der zweite Reformschritt im Mai dieses Jahres mit der Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors war daher überfällig. Ein dritter Schritt muß nun die bessere Ausgestaltung der kapitalgedeckten Eigenvorsorge sein, also der betrieblichen und individuellen Altersvorsorge, da es mit deren Akzeptanz noch sehr hapert.

Warum müssen wir reformieren? Die Demographie ist die derzeit meistbeschwerene Belastung der Rentenversicherung. Allerdings sind es zwei unterschiedliche demographische Probleme, die wir angehen müssen. Weil seit dem Pillenknick nur ungefähr halb so viele Kinder geboren wurden wie in den Babyboomjahren, wird es in den Jahren 2020 und folgende viele Rentner geben, aber wenige Beitragszahler. Dieses Problem läßt sich nur dadurch lösen, daß die Babyboomgeneration ihre Rente teilweise vorher über eine individuelle oder betriebliche Altersvorsorge ansparen muß. Die Motivation hat also wenig zu tun mit Renditen im Umlage- oder im Kapitaldeckungsverfahren, sondern damit, daß eine Generation, die so zahlreich vertreten ist wie die Babyboomgeneration, nicht die gesamte Rentenlast auf ihre Kindergeneration überwälzen kann, weil es nur halb so viele Personen sind. Die zweite Komponente des demographischen Wandels ist die zunehmende Lebenserwartung. Sie ist natürlich kein „Problem“, sondern die Erfüllung eines langgehegten Menschheitstraums. Sie ist aber teuer für die Rentenversicherungen, weil die zusätzlichen Lebensjahre finanziert werden müssen.

Der andere Grund für eine Rentenreform, der oft unterschlagen wird, ist der Zusammenhang mit Deutschlands Wachstumsschwäche. Diese beruht auch auf den sozialen Sicherungssystemen, denn ein wichtiger Grund für das mangelnde Wachstum ist das Arbeitsvolumen, das wir in den letz-

ten 20 Jahren verloren haben. Die Arbeitsbeteiligung in Deutschland ist besonders stark nach der Rentenreform 1972 abgesunken. Viele der heutigen Reformen sind Lehren aus den Fehlern, die wir 1972 begangen haben.

Rentenalter erhöhen

Eine rationale Reformstrategie beruht auf vier Punkten. Erstens ist eine weitere Erhöhung der Beiträge zur Finanzierung der zukünftigen Lasten ausgeschlossen, weil wir ohnehin so hohe Arbeitskosten haben, daß unsere Arbeit im internationalen Wettbewerb verdrängt wird. Zweitens: Wenn wir die Beiträge aus Gründen der internationalen Wettbewerbsfähigkeit aber nicht erhöhen können, kann das Budget der Rentenversicherung nicht weiter anstei-

„Viele der heutigen Reformen sind Lehren aus den Fehlern, die wir 1972 begangen haben.“

gen. Das bedeutet im Klartext, angesichts der Tatsache, daß wir in Zukunft weniger Erwerbstätige haben werden als heute, daß das Leistungsvolumen der gesetzlichen Rentenversicherung sinken muß. (...) Die Rürup-Kommission hat dafür plädiert, eine möglichst klare und rationale Vorgehensweise zu wählen, die sich im sogenannten Nachhaltigkeitsfaktor realisiert. Der dritte Punkt einer nachhaltigen Reformstrategie ist eine Erhöhung des Renteneintrittsalters. (...) Viertens brauchen wir eine Alternative, wenn wir die gesetzliche Rente herunterfahren. Sie besteht in der individuellen und der betrieblichen Eigenvorsorge. Punkt 1 und 2 sind in den Reformen 2001 und 2004 abgearbeitet worden. Punkt 3 wurde auf 2008 verschoben, und Punkt 4 ist, wie wir derzeit sehen, ein langwieriger Prozeß. Wie sollten nun die beiden noch ausstehenden Reformpunkte angegangen werden?

Zunächst zu Punkt 3, dem Renteneintrittsalter. 1970 hatten wir eine Rentenbezugszeit von ungefähr 15 Jahren, 2004 sind durch die höhere Lebenserwartung vier Jahre hinzugekommen, bis zum Jahr 2030 werden es weitere 3 Jahre mehr sein. Die durchschnittliche Rentenbezugszeit ist dann von 15 Jahren auf 22 Jahre angestiegen. Das

Leistungsvolumen der gesetzlichen Rentenversicherung hat sich also innerhalb von nur 60 Jahren um 50 Prozent ausgeweitet. Diese Leistungsausweitung ist bei einer schrumpfenden Zahl von Beitragszahlern nicht finanzierbar. Insofern führt kein Weg daran vorbei, das Renteneintrittsalter zu erhöhen.

Man braucht dazu mehrere Instrumente, da man die verschiedenen Zugangswege einzeln verändern muß. Die Anhebung des normalen Rentenalters auf 67 Jahre bedeutet nicht etwa, daß alle Arbeitnehmer mit 67 in Rente gehen müssen. Wichtig ist vielmehr, daß das Schlüsselalter, nach dem die Renten berechnet werden, von 65 auf 67 Jahre verschoben wird. Die Erhöhung des normalen Rentenalters verteuert also die Frührenten, und darin liegt der Haupteffekt. Das effektive Rentenalter liegt im Augenblick ungefähr bei 62 Jahren. Eine Verschiebung des Regelrentenalters um zwei Jahre wird uns daher ein effektives Rentenalter von etwa 64 Jahren beschaffen. Das ist nicht unmenschlich. Es wäre völlig vergleichbar mit dem, was wir vor 1970 bereits hatten. (...)

Das oft gehörte Gegenargument, daß die älteren Arbeitnehmer den jüngeren die Arbeitsplätze wegnehmen, ist falsch. Es ist genau umgekehrt. In den Ländern, in denen die Anzahl der Frührentner hoch ist, ist auch die Arbeitslosenquote hoch. Der Grund: Diejenigen, die früh in Rente gehen, müssen von den jüngeren Arbeitnehmern finanziert werden. Dies erhöht deren Arbeitskosten. Weil Frühverrentung die Arbeit teuer macht, schafft sie also Arbeitslosigkeit, und dies zeigt sich im internationalen Vergleich.

Mit dem vierten und letzten Punkt der Reformagenda, der Stärkung der Eigenvorsorge, hapert es. Larmoyanz wegen des langsam absinkenden Niveaus der gesetzlichen Rentenversicherung ist unangebracht, denn in einem Mehssäulensystem kommt es auf das Gesamtniveau aller Säulen an - und nicht allein auf das Niveau der gesetzlichen Rentenversicherung. Die Kombination aus Riester-Reform und Nachhaltigkeitsfaktor senkt das Rentenniveau in der gesetzlichen Rentenversicherung in den nächsten 40 Jahren um ungefähr 15 Prozent. Dieser Rückgang läßt sich dadurch auffan-

gen, daß 4 Prozent des Bruttoeinkommens über ein ganzes Erwerbsleben angespart und mit mindestens 2,5 Prozent real verzinst werden. Gesetzliche Rente und Angespertes ergeben in 40 Jahren ein Bruttoversorgungsniveau von 48 Prozent, also exakt so hoch wie heute. (...).

Wichtig ist jedoch die flächendeckende Verbreitung und konsequente Durchführung der Eigenvorsorge. Unsere deutsche Erfahrung ist mittelpflichtig. Die Riester-Rente hat nicht eingeschlagen, und die Verbreitung der Betriebsrente stagniert. Nach wie vor besteht in Deutschland die Illusion, daß die kapitalgedeckte Eigenvorsorge das ergänzende „Sahnehäubchen auf dem Kuchen“ ist. Wegen der Reduzierung des Niveaus der gesetzlichen Rente ist die kapitalgedeckte Eigenvorsorge jedoch zum konstitutiven Teil der deutschen Altersvorsorge geworden - sie ersetzt einen Teil des Kuchens selbst.

Zum zweiten verführt die Zahlillusion zu Fehlhandlungen. Damit ist die Illusion gemeint, daß der Arbeitgeber die Betriebsrente für den Arbeitnehmer zahlt. Mittelfristig werden die Kosten jedoch vollständig auf die Arbeitnehmer übergewälzt.

Deswegen müssen die Besteuerungsgrundsätze gleich sein, ansonsten gibt es Verschiebepflichten zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern, die ineffizient sind. Dies ist auch mit dem Alterseinkünftegesetz nicht wirklich gelungen, hier muß nachgebessert werden.

Noch immer Illusionen

Drittens herrscht eine ausgeprägte Förderillusion vor. Die empirische Evidenz zeigt deutlich, daß die steuerliche Förderung vielfach nur ein Verschiebepflicht von einer Form der privaten Vorsorge zur anderen ist, die das Volumen der privaten Altersvorsorge insgesamt wenig erhöht. Der wichtigste Anreiz, das Sparvolumen zu erhöhen, ist vielmehr eine klare Information darüber, wie hoch (beziehungsweise niedrig) die Ansprüche aus der gesetzlichen Rentenversicherung sind, das heißt, wie groß die Lücke ist, die durch Eigenvorsorge aufgefüllt werden muß.

Ist die betriebliche oder die individuelle Altersvorsorge das bessere Instrument zur flächendeckenden Eigenvorsorge? Zum einen sind die großen Kostenvorteile bei der betrieblichen Altersvorsorge bekannt. Sie ist deutlich billiger und damit oft effizienter als die private Altersvorsorge, weil man bündeln und nach Risikogruppen strukturieren kann. Auf der anderen

Seite steht die Vertragsfreiheit der individuellen Vorsorge. Hier soll nicht philosophisch liberalen Grundsätzen das Wort gesprochen, sondern die Nebenwirkungen der Vertragsfreiheit auf die Corporate Governance betont werden. Hohe Renditen, die wichtig sind für eine private Altersvorsorge, erreicht man nur durch entsprechenden Marktdruck. Und für diesen braucht man Vertrags- und Wahlfreiheit. Die Abwägung zwischen Kostenvorteilen und Wettbewerbsvorteilen ist fundamental für die Frage, welche Altersvorsorge optimal ist. Daher gibt es viele Mischmodelle, die die Vor- und Nachteile beider Modelle miteinander kombinieren. 401 (k) ist das Schlagwort in den Vereinigten Staaten (siehe Seite 2). (...)

Ein zweiter wichtiger Aspekt einer flächendeckenden nichtstaatlichen Altersvorsorge betrifft die Unsicherheit im Umgang mit komplexen Finanzprodukten. Ein übergreifendes Angebot (eine „Standardrente“) würde die Entscheidung der Arbeitnehmer deutlich erleichtern. Die Schweden haben ein hervorragendes Beispiel hierfür geliefert. Ein dritter und letzter Aspekt ist die

„Ein effektives Rentenalter von 64 Jahren ist nicht unmenschlich. Denn Frühverrentung macht die Arbeit teuer und schafft Arbeitslosigkeit.“

Entgeltumwandlung und ein möglichst klarer Automatismus, der Arbeitnehmer in eine betriebliche Rente „einschleust“. Ein Obligatorium ist falsch, weil dies zu einer neuen Steuer wird. Aber „Opt-out“-Regelungen, in die man zunächst per Betriebseintritt automatisch einbezogen wird, haben gemäß den Erfahrungen in Großbritannien und den Vereinigten Staaten eine Beteiligung von etwa 85 Prozent, selbst wenn es den Arbeitnehmern jederzeit freisteht, auszusteigen.

Noch befinden wir uns, was die individuelle und die betriebliche Altersvorsorge angeht, in einem Lernprozeß. Andere Staaten sind uns ein wenig voraus. Wir können aus deren Fehlern (etwa den Marketingexzessen in Großbritannien) und Ideen (etwa der Standardrente in Schweden) lernen. Wichtig sind klare Signale an die Arbeitnehmer. Denn viele von ihnen haben nur noch wenig Zeit, um sich ausreichend - also die Einschnitte der Rentenreformen 2001 und 2004 ausgleichend - abzusichern.

Den vollständigen Artikel finden Sie in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 26.10.2004.