



Arbeitnehmerkammer  
Bremen

# KammerPosition

## Alterssicherung – Für eine starke gesetzliche Rente

1/2017

aktualisiert im April 2021

## Zusammenfassung:

Eine wirksame und verlässliche Lebensstandardsicherung und Armutsvermeidung im Alter und bei Erwerbsminderung kann für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Regel nicht durch Erwerbsarbeit, Ersparnisse oder private Versicherungen gewährleistet werden. Notwendig und historisch bewährt ist stattdessen eine starke öffentliche Absicherung durch ein soziales Sicherungssystem, das auch eine wirtschaftliche Abkopplung der Rentnerinnen und Rentner vom Rest der Bevölkerung zuverlässig verhindert. Obwohl die gesetzliche Rentenversicherung (GRV) in Deutschland jedenfalls für die Beschäftigten diesen Zweck erfüllte, hat sie gerade in den 2000er Jahren erhebliche Einschnitte erfahren. Seither wird die Notwendigkeit eines Rückbaus des umlagefinanzierten Systems postuliert, das angeblich wegen des demografischen Wandels nicht mehr länger tragfähig sei. Als – tatsächlich aber nur rudimentärer – Ersatz für die in der Sozialversicherung aufgerissenen Lücken soll freiwillige, aber staatlich geförderte private und betriebliche Altersvorsorge dienen. Allerdings ist das „Mehrsäulensystem“ einer umfassenden gesetzlichen Rentenversicherung in vielerlei Hinsicht unterlegen: Private und betriebliche Vorsorge weisen nach wie vor einen unzureichenden Deckungsgrad auf, bieten häufig nur geringe Leistungshöhen und sichern insbesondere Erwerbsminderung oft nicht hinreichend ab. Darüber hinaus sind ihre Verwaltungskosten erheblich höher als die der „schlanken“ GRV, die außerdem zum systematischen sozialen Ausgleich fähig ist. Verlierer der „neuen Alterssicherungs-politik“ sind damit nicht nur die heutigen Rentnerinnen und Rentner, sondern gerade auch die heutigen Beschäftigten, die für insgesamt deutlich höhere Beiträge an soziale und private Versicherungen zukünftig in Umfang und Höhe geringere Leistungen zu erwarten haben. Gewinner der faktischen Abkehr von der paritätischen Finanzierung einer starken Alterssicherung sind eben nicht die Jüngeren, sondern die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, die einen immer kleineren Anteil der Gesamtkosten tragen müssen.

Die Arbeitnehmerkammer Bremen setzt sich zur Korrektur dieser grundsätzlichen Fehlentwicklung für die Erneuerung eines gerecht finanzierten und leistungsfähigen Rentenversicherungssystems ein, das heute und in Zukunft höhere Renten zu geringeren Kosten gewährleistet.

### Unsere Forderungen im Überblick:

- ▶ Grundsätzliche Stärkung der GRV statt Ausweitung der Förderung alternativer Vorsorge auf Kosten der Sozialversicherung
- ▶ Anhebung des Sicherungsniveaus vor Steuern auf mindestens 50 Prozent, anschließend dauerhafte Stabilisierung durch Streichung einseitiger Dämpfungsfaktoren in der Anpassungsformel
- ▶ Verbesserungen bei Erwerbsminderungsrenten: Abschaffung von Abschlägen und Leistungsverbesserungen auch für den „Altbestand“

- ▶ Angemessenere Renten für Geringverdiener: „Grundrente“ ohne Einkommensanrechnung, besser noch Mindestbeiträge des Arbeitgebers bei niedrigem Lohn
- ▶ Bessere Rentenanwartschaften auch bei Arbeitslosigkeit
- ▶ Systematischer Anrechnungsfreibetrag in der Grundsicherung im Alter: Vorsorge auch bei der Armutsbekämpfung belohnen
- ▶ Erwerbstätigenversicherung: Gute Alterssicherung mit allen für alle
- ▶ Schaffung sozialer Altersübergänge, dabei wirksamer Berufsschutz
- ▶ Vollständige Abschaffung der „Zwangsverrentung“ bei ALG-II-Bezug
- ▶ Verlässliche Leistungen auch bei betrieblichen und privaten Renten

Der Lebensunterhalt kann von einer einzelnen Person in der Regel nicht dauerhaft durch eigene Arbeit bestritten werden, denn Alter oder sogar frühzeitige Invalidität stehen einer menschenwürdigen Erwerbstätigkeit bis zum Tode in fast allen Fällen entgegen. Weil auch eigene Ersparnisse keine echte Sicherheit bieten können, bedarf es einer Versicherung, die auf dem privaten Markt häufig aber nicht in wirksamer und finanzierbarer Form angeboten oder nachgefragt wird.

Erforderlich ist deshalb eine starke öffentliche, obligatorische und solidarische Absicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, die zuverlässigen Schutz für alle Erwerbspersonen bietet. Der Ruhestand als Phase des Nicht-mehr-arbeiten-Müssens und Erwerbsminderungsrenten für den Fall des vorzeitigen Nicht-mehr-arbeiten-Könnens sind in einem hochentwickelten Land wie Deutschland sozialpolitische Notwendigkeiten und schützenswerte Errungenschaften – schließlich hat gerade die dazu geschaffene gesetzliche Rentenversicherung (GRV) ihren Wert in den vergangenen Jahrzehnten immer wieder aufs Neue bewiesen.

Für die Arbeitnehmerkammer ergeben sich aus dieser grundsätzlichen Auffassung zentrale Anforderungen an die Risikoabsicherung, die durch sozialpolitische Maßnahmen sichergestellt werden müssen:

- ▶ Erstens gilt es, eine gerechte und stabile Finanzierung zu gewährleisten, die Alterssicherung zu einem Projekt der ganzen Gesellschaft macht und Solidarität stiftet. Dazu bedarf es einkommensbezogener, paritätisch von Erwerbstätigen und Unternehmen getragener und aus Steuergeldern ergänzter Beiträge, aus denen die laufenden Renten bestritten werden. Folge einer solchen Grundsatzentscheidung ist ein System, das nicht auf volatiler Kapitaldeckung, sondern auf zuverlässiger Umlagefinanzierung beruht.
- ▶ Zweitens ist das Sicherungssystem effizient zu gestalten und auch deshalb nicht über kostenträchtige Privatversicherungen mit hohen, häufig intransparenten Verwaltungskosten zu organisieren, sondern als sparsame Sozialversicherung.
- ▶ Drittens muss im Alter und bei Erwerbsminderung eine umfassende Absicherung der Höhe nach garantiert werden: Notwendig ist nicht etwa eine bloße Mindestsicherung, sondern ein auskömmliches Rentenniveau, das den erworbenen Lebensstandard weitgehend wahrt und auch Armut strukturell verhindert.
- ▶ Viertens ist eine umfassende Absicherung auch der Breite nach sicherzustellen, also ein möglichst lückenloser Versichertenkreis: Erwerbspersonen dürfen nicht schon deswegen „durch das Netz fallen“, weil sie überhaupt nicht vom Pflichtversicherungssystem erfasst sind.
- ▶ Fünftens muss das System seine Ziele Lebensstandardsicherung und Armutsvermeidung nicht nur zu einem bestimmten Zeitpunkt erreichen – also zum Beispiel beim Renteneintritt –, sondern während der gesamten, üblicherweise jahrzehnte-

langen Bezugszeit. Um eine allmähliche Abkopplung der Rentnerinnen und Rentner von der Lohn- und Preisentwicklung zu verhindern, bedarf es einer regelmäßigen Anpassung von Leistungen („Dynamisierung“). Nur so kann soziale Teilhabe nachhaltig gewährleistet werden.

- ▶ Sechstens dürfen angemessene Renten nicht durch hohe explizite oder implizite Zugangshürden faktisch unerreichbar gemacht werden. Notwendig sind soziale Altersübergänge und ein fairer Ausgleich bei unverschuldeter Invalidität, damit die Versicherten „im Fall des Falles“ tatsächlich Leistungen in Anspruch nehmen können.

Während sich das deutsche System der Alterssicherung in der nach der Rentenreform 1957 aufgebauten Form in diesen Punkten jahrzehntelang ganz überwiegend bewährt hatte, bewegt es sich seit einigen Jahren in die falsche Richtung und wird dabei nicht hinreichend an neue Herausforderungen angepasst. Im Folgenden schließen sich einer kritischen Auseinandersetzung mit diesen Defiziten und Fehlentwicklungen die konkreten Forderungen der Arbeitnehmerkammer an: Was ist zu tun, um gute Alterssicherung langfristig zu gewährleisten?

## **Rückblick: Woher kommen wir, wo stehen wir?**

### **Zuverlässiger Statuserhalt**

Die „große Rentenreform von 1957“ bewirkte einen grundsätzlichen Wandel des Alterssicherungssystems, das in der Nachkriegszeit mit verbreiteter Altersarmut und zunehmender Abkopplung der Rentner vom wachsenden gesellschaftlichen Wohlstand konfrontiert war. Um rasch ein angemessenes Leistungsniveau und ein kontinuierliches „Schritthalten“ der Renten mit den Löhnen zu gewährleisten, wagte man einen radikalen Bruch: Das bisherige, grundsätzlich kapitalgedeckte Rentensystem, das mit einem recht geringen Niveau und Sockelbeträgen auf einen bloßen Zuschuss zum Lebensunterhalt ausgerichtet war (aber häufig schon an der effektiven Armutsvermeidung scheiterte), wurde durch eine umlagefinanzierte Rentenversicherung mit regelmäßigen Anpassungen anhand der Lohnsteigerung ersetzt.<sup>1</sup> Tatsächlich ging Altersarmut in der Folge drastisch zurück, und gleichzeitig stieg das „Sicherungsniveau vor Steuern“ (SvS) nach heutiger Berechnungsweise auf deutlich über 50 Prozent, wo es sich bis zu den Einschnitten der letzten Jahre annähernd stabilisierte. Nach allgemeiner Auffassung konnte die gesetzliche Rentenversicherung damit nach jahrzehntelanger Beschäftigung tatsächlich den im Erwerbsleben erreichten Lebensstandard weitgehend sichern. Betriebliche und private Renten galten in diesem System gerade nicht als zwingend notwendiger Bestandteil der Alterssicherung und wurden eher zur Mitarbeiterbindung und -belohnung beziehungsweise zur freiwilligen

---

1. Für eine überblicksartige Darstellung der Rentenpolitik in den letzten Jahrzehnten siehe etwa Schmähl, Winfried (2012): Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft der Gesetzlichen Rentenversicherung: Verhinderung von Armut im Alter?, in: Butterwegge, Christoph/Bosbach, Gerd/Birkwald, Matthias G. (Hrsg.): Armut im Alter. Probleme und Perspektiven der sozialen Sicherung, Frankfurt a. M./New York, S. 42 - 64.

Aufstockung einer bereits auskömmlichen Rente genutzt. Sie fanden damit in Deutschland anders als in Ländern mit weniger leistungsfähigen öffentlichen Rentensystemen historisch nur lückenhafte Verbreitung. Diese Tendenz wird auch heute im scheinbaren „Mehrsäulenmodell“ der neuen Alterssicherungspolitik noch sehr deutlich.

Neben der Verdrängung von Zusatzvorsorge durch eine schon für sich leistungsstarke GRV wies das neue Modell auch am unteren Ende (allerdings nur vermeintliche) Lücken auf, denn anders als zuvor verzichtete man auf eine ausdrückliche Mindestsicherung durch Garantiebeträge – Renten wurden fortan vor allem anhand der verbeitragten Einkommen berechnet („Teilhabeäquivalenz“). Tatsächlich war dieses Prinzip der Rente als „Spiegel des Erwerbslebens“ jedoch in der Regel nicht nachteilig oder gar armutsauslösend, sondern im Gegenteil strukturell armutsvermeidend: Ein hohes Rentenniveau, verbreitet „gute“ Erwerbskarrieren (nämlich in Vollzeit mit bestenfalls vereinzelt kurzen Unterbrechungen und hohen, tarifvertraglich abgesicherten Löhnen) und die weitgehende Orientierung der Bevölkerung am vom Sozialversicherungs- und Steuersystem implizit vorgegebenen konservativen Modell des „männlichen Familienernährers“ sorgten in Verbindung mit einem angemessenen sozialen Ausgleich dafür, dass die früher verbreitete Altersarmut spätestens in den 1980er Jahren kaum noch Relevanz besaß.<sup>2</sup> Für die Fälle, die trotz des drastisch verbesserten Leistungsniveaus durch das Netz der primären Sicherungssysteme fielen, stand seitdem zur Armutsvermeidung allerdings nur noch die herkömmliche Sozialhilfe mit umfassendem Rückgriff auf Einkommen und Vermögen zur Verfügung. Aus Scham, Unwissenheit oder wegen eines vermuteten (tatsächlich aber mittlerweile in den meisten Fällen ausgeschlossenen) Rückgriffs des Grundsicherungsträgers auf nahe Angehörige nahmen und nehmen wiederum viele Betroffene die ihnen eigentlich zustehende Leistung nicht in Anspruch.

### **Auf dem Weg ins Nirgendwo**

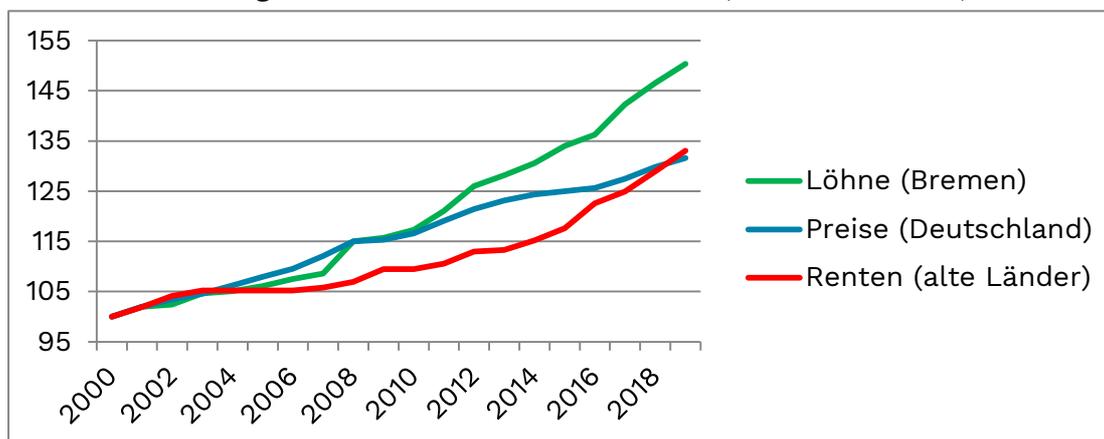
Trotz einzelner Defizite gelang es der „traditionellen“ umlagefinanzierten Rentenversicherung bis in die 1990er Jahre hinein, dem allergrößten Teil der Rentnerinnen und Rentner anhaltend lebensstandardsichernde Leistungen zu weithin akzeptierten Kosten bereitzustellen. Bestärkt von einem gerade auf internationaler Ebene prominenten Diskurs „pro Kapitaldeckung“ wurde die bewährte GRV in der Nachwendezeit allerdings zunehmend als Problem aufgefasst: Angesichts des demografischen Wandels sei sie angeblich nicht mehr nachhaltig finanzierbar und müsse in Richtung eines „Mehrsäulenmodells“ umgebaut werden, in dem eine nur noch basissichernde umlagefinanzierte GRV in erheblichem Maße durch kapitalgedeckte private und betriebliche Vorsorge ergänzt würde. Tatsächlich kam es zu weitreichenden Reformen, und Kern dieses Wandels von Renten- zu Alterssicherungspolitik war die Senkung des GRV-Leistungsniveaus, die über sogenannte Dämpfungsfaktoren automatisiert abläuft, durch Haltelinien bestenfalls befristet gebremst wird und langfristig weiter voranschreitet.

---

2. Siehe Gebhardt, Karen/Thiede, Reinhold (1997): Armut im Alter: Gestern, heute ... und morgen?, in: Die Angestelltenversicherung, Bd. 44, Nr. 11, S. 550 - 557.

Erhöhungen des Rentenbeitragsatzes, eine (unterstellte) Ausweitung privater Vorsorge und insbesondere Verschlechterungen der Rentner-Beitragszahler-Relation drücken dabei auf die Rentenanpassungen. Renten steigen zwar weiterhin leicht an oder bleiben mindestens konstant – eine nominale Kürzung ist rechtlich ausgeschlossen –, bleiben durch die Faktoren in der Anpassungsformel aber in aller Regel hinter dem Lohnwachstum zurück. Alleine seit 2004 kam es so zu einem Rückgang des Rentenniveaus von 53 auf gegenwärtig nur noch rund 48 Prozent, und nach Modellrechnungen für die Rentenkommission „Verlässlicher Generationenvertrag“ ist ohne korrigierende Eingriffe des Gesetzgebers bis 2060 ein weiterer Rückgang auf etwa 42 Prozent zu erwarten. Eine schon heute kaum noch erreichbare Lebensstandardsicherung nur durch die GRV – 45 Beitragsjahre zum Durchschnittsverdienst von aktuell knapp 3.500 Euro pro Monat führen im ersten Halbjahr 2021 zu einer Bruttorente von nur 1.538,55 Euro – wäre damit endgültig ausgeschlossen. Problematisch ist die regelmäßige Dämpfung der Rentenanpassungen dabei nicht nur für die Höhe der erstmaligen Renten, sondern gerade auch für den langjährigen Bezug: Rentnerinnen und Rentner werden von der Wohlstandsentwicklung der Beschäftigten abgehängt. Darüber hinaus ist für Personen im Ruhestand sogar der Kaufkraftherhalt prekär, weil die Rentenanpassungen mitunter nicht einmal die Preissteigerung ausgleichen können. Das Ausmaß der politisch gewollten Abkopplung wird durch die folgende Grafik unmittelbar verdeutlicht:

**Abb. 1: Entwicklung von Löhnen, Preisen und Renten (Index 2000 = 100)**



Während die Löhne und Gehälter der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Bremen zwischen Jahrtausendwende und Corona-Krise durchschnittlich um die Hälfte zunahmen und damit den gleichzeitigen Preisanstieg um etwa 30 Prozent mehr als wettmachen konnten, lag die kumulierte Rentenanpassung seit dem Jahr 2000 bei nur etwa einem Drittel. Rentnerinnen und Rentner hatten damit zwischenzeitlich erheblich an Kaufkraft eingebüßt und konnten lediglich gegen Ende der 2010er-Jahre von angemessenen Erhöhungen profitieren. Insgesamt sind sie aber deutlich hinter die Beschäftigten zurückgefallen, und absehbar wird sich die Schere zwischen Löhnen und Renten noch weiter öffnen. Von einer nachhaltigen Sicherung des Lebensstandards durch die gesetzliche Rente kann also keine Rede mehr sein.

Um das mit dem Argument der mangelnden Finanzierbarkeit bewusst aufgerissene „Leistungsloch“ in der GRV zu stopfen, wurde und wird die Förderung freiwilliger privater und betrieblicher „Zusatzvorsorge“ (besser: Ausgleichsvorsorge) durch Zulagen, Steuerbegünstigungen und teilweise Sozialversicherungsfreiheit der Beiträge ausgebaut. Gleichwohl ist es bis heute nicht zu einem effektiven Ersatz für die erheblichen Lücken in der gesetzlichen Rentenversicherung gekommen, und dieser kann auch für die Zukunft kaum angenommen werden. So werden die explizit für den Lückenschluss konzipierten „Riester-Verträge“ nur von einer Minderheit der Berechtigten bespart – nicht einmal jeder dritte Beschäftigte „riestert“ tatsächlich – und dies häufig auch nicht in der maximal förderfähigen Höhe von vier Prozent des beitragspflichtigen Vorjahreseinkommens (höchstens 2.100 Euro pro Jahr). Selbst bei einer unrealistischen flächendeckenden Verbreitung der Riester-Vorsorge, die letztlich nur durch eine Vorsorgepflicht gewährleistet werden könnte, bliebe das Problem des geringen Leistungsniveaus, der mangelhaften Dynamisierung – sie ist nicht vorgeschrieben und unter den Vorsorgeverträgen tatsächlich kaum verbreitet – und eines klaren Fokus‘ auf Alterssicherung, durch den der Schutz bei Erwerbsminderung und für Hinterbliebene lückenhaft bleibt.<sup>3</sup> Insgesamt ist festzustellen: Statt ein hinreichendes Leistungsniveau effektiv zu gewährleisten, wie es mit der Pflichtversicherung im Umlageverfahren jahrzehntelang zuverlässig gelang, lässt die heutige Alterssicherungspolitik den Einzelnen mit der Absicherung weitgehend allein und geht dabei von unrealistischen Annahmen aus. Exemplarisch zeigt sich dies in der sogar im Sozialgesetzbuch festgeschriebenen Vermutung, die Versicherten wüssten insgesamt um die sich zunächst ergebende Ersparnis durch den schrittweisen Umstieg auf die nachgelagerte Rentenbesteuerung und nutzten diese für den Aufbau einer ergänzenden „Privat-Rente“, um ihr Gesamteinkommen im Alter zu steigern.

Wie die private Vorsorge ist auch die betriebliche Altersversorgung (bAV) keineswegs flächendeckend verbreitet: Ihre Abdeckung unter den Beschäftigten ist trotz der deutlichen Einschnitte in die GRV seit 2001 lediglich von knapp 50 auf zuletzt 54 Prozent gestiegen und dabei zwischenzeitlich sogar wieder zurückgegangen. Dabei hat sie ihre traditionelle Ungleichverteilung grundsätzlich beibehalten: Auch heute können Beschäftigte in Hochlohnbranchen erheblich häufiger Betriebsrenten erwarten (88 Prozent im Kredit- und Versicherungsgewerbe gegenüber 18 Prozent im Gastgewerbe), und es gibt weiterhin einen geradezu linearen Zusammenhang zwischen Betriebsgröße und bAV-Verbreitung: Während nur 29 Prozent der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Kleinunternehmen (unter zehn Beschäftigte) über einen solchen Anspruch verfügen, sind es in Betrieben mit mehr als 1.000 Beschäftigten fast 90 Prozent. Zum Problem der unzureichenden Verbreitung kommt hinzu, dass betriebliche Altersversorgung dann, wenn sie auch auf Kosten der Arbeitneh-

---

3. Zu den strukturellen Defiziten der Kapitaldeckung im Mehssäulenmodell – insbesondere mit Blick auf den Niveauerhalt im Bezug – siehe Schäfer, Ingo (2015): Die Illusion von der Lebensstandardsicherung. Eine Analyse der Leistungsfähigkeit des ‚Drei-Säulen-Modells‘, Schriftenreihe der Arbeitnehmerkammer Bremen, Nr. 1/2015, Bremen.

merinnen und Arbeitnehmer durchgeführt wird,<sup>4</sup> sogar unmittelbar die Lücken aufreißt, die sie zu schließen vorgibt: Betreiben Beschäftigte nämlich die sogenannte „Entgeltumwandlung“, so wird ein Teil ihres Bruttoeinkommens vom Arbeitgeber für den Aufbau einer kapitalgedeckten Betriebsrente verwendet. Somit entfallen im Regelfall anteilig Beiträge zur Sozialversicherung, was die verlässliche gesetzliche Rente für den Einzelnen und für alle weiter schmälert. Diese Form der „Vorsorge“ ist für Beschäftigte letztlich bestenfalls ein Nullsummenspiel, während die Arbeitgeber bisher nicht zur vollen Weitergabe ihrer eingesparten Beitragsanteile verpflichtet sind und insofern von der Umwandlung profitieren.

Neben grundlegenden Strukturveränderungen kam es in den vergangenen drei Jahrzehnten auch zu Veränderungen an wichtigen Stellschrauben innerhalb des Systems, die die sozialpolitische Problemlösung weiter erschweren. Zu ihnen zählen etwa Maßnahmen, um den als problematisch empfundenen – aber historisch keineswegs neuen – Anstieg des Rentneranteils zu begrenzen. Prominentestes Beispiel ist die Anhebung der Regelaltersgrenze von 65 auf 67 Jahre (schrittweise bis 2031), der aber eine Reihe spezifischer Reformen zur Abschaffung frühzeitiger Erwerbsausstiege durch alternative Rentenformen (etwa für Frauen und Arbeitslose) oder arbeitsmarktpolitische Maßnahmen vorangingen. Auch Maßnahmen des sozialpolitischen Ausgleichs, auf die man trotz der grundsätzlichen Umstellung auf strenge Beitrags-Leistungs-Äquivalenz nicht vollends verzichtete, erfuhren eine erhebliche Anpassung: Wurde zuvor eher ein Ausgleich für problematische Phasen gewährt (etwa durch die Aufwertung von Zeiten der Niedriglohnbeschäftigung und Arbeitslosigkeit), stand über viele Jahre die Belohnung erwünschter Tätigkeiten im Mittelpunkt von Reformpolitik und -diskussion. Beispiele dafür sind Gutschriften für Kindererziehungszeiten und privat erbrachte Pflegeleistungen. Erst mit der seit 2021 geltenden Grundrente wurden auch wieder Rentenzuschläge nach langjährigem Niedriglohnverdienst eingeführt, während ein angemessener Ausgleich für ALG-II-Bezug nach wie vor aussteht.

Angesichts der insgesamt inkonsequenten Reformpolitik der vergangenen Jahrzehnte befindet sich das deutsche Alterssicherungssystem hinsichtlich seiner Zielsetzung und Leistungsfähigkeit heute gewissermaßen im Nirgendwo: Einerseits kann es den Lebensstandard selbst unter Berücksichtigung der freiwilligen Ersatzvorsorge nicht mehr nachhaltig sichern, auch wenn Veröffentlichungen der Bundesregierung in überaus optimistischer Addition vermeintlich erreichbarer Leistungen aus der gesetzlichen Rente, der „Riester-Rente“ und der „Privat-Rente“ ein in den kommenden Jahren sogar leicht steigendes Gesamtversorgungsniveau unterstellen.<sup>5</sup> Andererseits wurde das System aber

---

4. Dies ist mittlerweile ganz überwiegend der Fall – nur noch in jedem vierten Betrieb mit bAV wird diese ausschließlich vom Arbeitgeber finanziert, in jedem fünften hingegen bereits vollständig von den Beschäftigten selbst.

5. Dass aber keinesfalls von einer umfassenden Riester-Vorsorge auszugehen ist und auch eine aus der wachsenden Steuerersparnis angesparte „Privat-Rente“ kaum als allgemein verbreiteter Bestandteil der Altersvorsorge betrachtet werden kann, wird sogar vom Sozialbeirat kritisch hervorgehoben; siehe Sozialbeirat (2020): Gutachten des Sozialbeirats zum Rentenversicherungsbericht 2020 und zum Alterssicherungsbericht 2020, Berlin, S. 27.

auch nicht – was zu begrüßen ist – auf das Ziel einer bloßen Armutsvermeidung ausgerichtet. Ein klares, mit effektiven Mechanismen unterlegtes Leistungsversprechen ist für seine Wirksamkeit und Akzeptanz allerdings unbedingt erforderlich. Die Arbeitnehmerkammer fordert deshalb eine grundsätzliche Abkehr von der bislang und auch absehbar erfolglosen Alterssicherungspolitik seit der Jahrtausendwende und die Rückkehr zu einer starken gesetzlichen Rentenversicherung. Zur Anpassung an aktuelle Herausforderungen in Arbeitswelt und Gesellschaft – zu nennen sind etwa der Bedeutungsgewinn atypischer Erwerbsverläufe und der wachsende Anteil Alleinstehender – muss diese dabei sinnvoll weiterentwickelt werden.

## **Alterssicherungspolitische Forderungen: Wohin soll es gehen?**

### **Starke GRV – das bessere Modell**

Bereits aus dem Ziel einer vorteilhaften Finanzierung und Organisation der Alterssicherung ergibt sich die Notwendigkeit eines effizienten umlagefinanzierten Systems. Gerade in den vergangenen Jahren haben sich die strukturellen Vorteile einer umlagefinanzierten Sozialversicherung gegenüber kapitalgedeckten Produkten des privaten Versicherungsmarktes sehr deutlich gezeigt: Die GRV erreicht dank schlanker Strukturen und fehlender Gewinnabsichten einen Verwaltungskostenanteil von nicht einmal 1,5 Prozent, während private Anbieter (etwa im Bereich der Riester-Vorsorge) häufig weit mehr als ein Zehntel der Beiträge für ihre internen Strukturen und Prozesse einbehalten. Noch wichtiger ist, dass die GRV gerade nicht für Schwankungen des Kapitalmarktes anfällig ist und ohne „Ansparerfordernis“ rasch auf neue soziale Herausforderungen reagieren kann. Sie kombiniert also auf äußerst vorteilhafte Weise Stabilität mit Flexibilität. Aufwendungen für eine kapitalgedeckte Vorsorge können nach unserer Auffassung für Beschäftigte nur dann akzeptabel sein, wenn sie der freiwilligen Absicherung über den bewährten lebensstandardsichernden Leistungskatalog der GRV hinaus dienen, also nicht bloß für eine Schließung aufgerissener Lücken erforderlich sind. In diesem Sinne sollte auch die staatliche Unterstützung der statussichernden Altersvorsorge in erster Linie an der gesetzlichen Rentenversicherung ansetzen. Aus Gründen des Vertrauensschutzes sind bestehende Förderansprüche in weiteren Sicherungssystemen selbstverständlich aufrechtzuerhalten – also beispielsweise Zulagen zu bereits abgeschlossenen Riester-Verträgen. Zusätzliche Zuwendungen für die Alterssicherung wären allerdings besser zur Erhöhung der Bundeszuschüsse zur GRV einzusetzen, um gesamtgesellschaftliche Aufgaben durch eine breite Lastenverteilung angemessen zu finanzieren. Darüber hinaus sollten Anreize drastisch reduziert werden, kapitalgedeckte Vorsorge auf unmittelbare Kosten der umlagefinanzierten Rentenversicherung zu betreiben, wie dies schon heute in nicht geringem Umfang durch die sozialabgabenfreie Entgeltumwandlung geschieht. Eine nochmalige Ausweitung dieses Instruments wäre jedenfalls der falsche Weg, würde er doch letztlich zu „Kannibalisierungseffekten“ führen.

### **Angemessene Renten gerecht finanzieren**

Zur Stärkung der Rolle der GRV ist das Rentenniveau wieder anzuheben und anschließend zu stabilisieren. Ein gesetzliches Sicherungsniveau vor Steuern von teils deutlich über 50 Prozent hat sich, wie oben gezeigt, zur Sicherung des Lebensstandards und – gewisser-

maßen nebenbei – zur weitgehenden Armutsvermeidung grundsätzlich bewährt. Notwendig ist darum zunächst die gezielte schrittweise Anhebung des aktuellen Rentenwerts zur erneuten Erreichung eines Mindestniveaus von 50 Prozent. Ergänzend sind die einseitigen Dämpfungsfaktoren in der Rentenanpassungsformel zu streichen, um mit einem fortan stabilen Niveau eine erneute Abkopplung der Rentner vom Lohnzuwachs zu verhindern. Dass unterschiedliche Rentenniveaus ganz erhebliche Auswirkungen auf konkrete Rentenhöhen und die Fähigkeit des Systems haben, auch bei lückenhaften Erwerbsverläufen noch auskömmliche Leistungen bereitzustellen, macht die folgende Übersicht unmittelbar deutlich:

**Tab. 1: Modellrenten nach Durchschnittsentgelt, Beitragsjahren und Rentenniveau (Bruttobeträge in Euro pro Monat, Stand Frühjahr 2021)**

Verdienst (2019)	Jahre	Sicherungsniveau vor Steuern			
		43%	<b>48,2%</b>	50%	53%
Durchschnittslohn: 3.462 Euro	45	1.372,57	<b>1.538,55</b>	1.596,01	1.691,77
	40	1.220,06	<b>1.367,60</b>	1.418,67	1.503,79
	35	1.067,55	<b>1.196,65</b>	1.241,34	1.315,82
Verarbeitendes Gewerbe, Vollzeit (Bremen): 5.426 Euro	45	2.151,28	<b>2.411,44</b>	2.501,49	2.651,58
	40	1.912,25	<b>2.143,50</b>	2.223,55	2.356,96
	35	1.673,22	<b>1.875,56</b>	1.945,60	2.062,34
Gastgewerbe, Vollzeit (Bremen): 2.339 Euro [Rente inklusive Grundrentenzuschlag]	45	1.043,97	<b>1.170,22</b>	1.213,92	1.286,76
	40	940,91	<b>1.054,69</b>	1.094,08	1.159,72
	35	837,84	<b>939,16</b>	974,23	1.032,69

Quellen: Statistisches Landesamt Bremen; eigene Berechnungen

Sie zeigt für durchschnittlich Rentenversicherte in Westdeutschland sowie für Vollzeitbeschäftigte im verarbeitenden und im Gastgewerbe in Bremen, welche Bruttorenten ihnen nach 35, 40 oder 45 Beitragsjahren bei verschiedenen Rentenniveaus nach heutigen Werten zustünden (davon sind noch Sozialversicherungsbeiträge und gegebenenfalls Steuern abzuziehen). Dabei lag das Niveau im Jahr 2020 bei 48,2 und vor der Jahrtausendwende bei über 53 Prozent. Nach den Vorgaben des Sozialgesetzbuchs soll der Wert bis 2025 nicht unter 48, bis 2030 nicht unter 43 Prozent sinken. Die Arbeitnehmerkammer fordert hingegen die Rückkehr zu einem Rentenniveau von dauerhaft mindestens 50 Prozent. Offensichtlich würde ein solches Leistungsniveau insbesondere im Vergleich zum ansonsten drohenden Rückgang eine erhebliche Verbesserung für die Versicherten darstellen. Es könnte dabei mit vergleichsweise moderaten Beitragssatzsteigerungen erreicht werden: Schon bei einer ansonsten strukturkonservativen Reform – nämlich der bloßen Anhebung des GRV-Niveaus – wäre es nach Berechnungen des BMAS<sup>6</sup> auch im Jahr 2045 noch möglich, mit einem geschätzten Beitragssatz von 27,9 Prozent ein SvS von 50 Prozent zu gewährleisten; alternativ würde ein Beitrag von 23,6 Prozent nur noch ein SvS von 41,7 Prozent sicherstellen.

6. Siehe Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (2016): Das Gesamtkonzept zur Alterssicherung. Das Konzept im Detail, Berlin, S. 54ff.

Weitere Simulationsstudien machen deutlich, dass die Zusatzkosten aufgrund des weiter steigenden Rentneranteils durch eine (ohnehin überfällige) Weiterentwicklung der GRV in erheblichem Maße begrenzt werden können. So kamen etwa Ehrentraut und Moog zu dem Schluss, dass Aufbau und Nutzung einer zeitweiligen „Demografiereserve“, eine „Umkehrung“ der sogenannten „Riester-Treppe“ (also faktisch der befristete Einbau eines zusätzlichen Rentenerhöhungsfaktors in die Anpassungsformel), die Aufhebung des Nachhaltigkeitsfaktors, die Abschaffung der Rentenabschläge bei Erwerbsminderung und die Integration neuer Beamter und Selbstständiger in die GRV das Nettorentenniveau langfristig bei etwa 48 Prozent stabilisieren würden; der dafür notwendige Beitragssatz läge trotz teilweiser Leistungsausweitung im Jahr 2050 bei lediglich 26 Prozent.<sup>7</sup> Werding zeigte in einer ähnlichen Rechnung, dass bei einer bloßen Ausweitung des Versichertenkreises auf neue Beamte und Selbstständige das SvS rasch wieder erhöht und bis 2060 bei rund 50 Prozent stabilisiert werden könnte, während der Beitragssatz auch in jenem Jahr auf höchstens 25 Prozent (also jeweils nur 12,5 Prozent für Beschäftigte und Arbeitgeber) gestiegen sein würde.<sup>8</sup>

Insgesamt zeigt sich: Zwar würde der Beitragssatz zu einer wieder umfassend absichernden gesetzlichen Rentenversicherung auch wegen des demografischen Wandels gegenüber dem heutigen Wert von 18,6 Prozent erkennbar steigen, bliebe aber – bei einem wohlgerneht erheblich besseren und vor allem auch während des Bezugs stabilen Leistungsniveau – klar unter den Gesamtkosten, die den Beschäftigten bei einer gleichwertigen Absicherung im Mehrsäulensystem entstehen würden. Bereits heute werden ihnen für ein erheblich leistungsschwächeres „Gesamtpaket“ Aufwendungen für die gesetzliche und die Riester-Rente in Höhe von 13,3 Prozent ihres Bruttoeinkommens vorgegeben oder doch zumindest unterstellt, hinzu kommen Ausgaben für eine „Privat-Rente“ aus vorläufigen Ersparnissen wegen nachgelagerter Besteuerung. Aktuell wäre also sogar ein nur vermeintlich untragbarer GRV-Beitragssatz von 26 Prozent für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer schon bei der Beitragszahlung vorteilhaft, da ihr hälftiger Anteil auf 13 Prozent beschränkt wäre und die implizite Pflicht zur Zusatzvorsorge entfiel. Selbst der vom BMAS errechnete Beitragssatz von 27,9 Prozent für ein SvS von 50 Prozent im Jahr 2045 (der zumal bei einer überfälligen Ausweitung des Versichertenkreises erheblich niedriger läge) wäre mit einem Arbeitnehmeranteil von 13,95 Prozent nur unwesentlich „teurer“ als der Status quo mit einem viel geringeren Leistungsumfang. Dass die den Beschäftigten entstehenden Kosten im Mehrsäulenmodell voraussichtlich weiter drastisch steigen werden (und dabei deutlich über das Alternativkonzept „starke GRV“ hinaus), zeigen auch Beispielrechnungen der Arbeitnehmerkammer:<sup>9</sup> Bei ausschließlich arbeitnehmerfinanzierten Ergänzungen zur Aufrechterhaltung einer „Komplettabsicherung“ fielen bereits im Jahr 2030 Gesamtkosten für GRV-

---

7. Siehe Ehrentraut, Oliver / Moog, Stefan (2017): Zukunft der gesetzlichen Rentenversicherung. Möglichkeiten und Grenzen ausgewählter Reformvorschläge, Study Nr. 345 der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf, S. 63ff.

8. Siehe Werding, Martin (2013): Alterssicherung, Arbeitsmarktdynamik und neue Reformen: Wie das Rentensystem stabilisiert werden kann, Gütersloh, S. 47.

9. Siehe Schäfer (2015) (a.a.O.), S. 28.

Beiträge und Versicherungsprämien in Höhe von rund 20 Prozent des Bruttogehalts an, während die Arbeitgeber nur den geringfügig von 9,3 auf etwa 11 Prozent gestiegenen anteiligen GRV-Beitrag übernehmen müssten.

Angesichts der gerade in den kommenden Jahren erheblichen demografischen Verschiebungen mit einem weiter wachsenden Anteil von Rentnerinnen und Rentnern wird der Erhalt beziehungsweise die Wiederherstellung eines angemessenen Leistungskatalogs zwangsläufig mit zusätzlichen Kosten einhergehen. Diese lassen sich eben nicht einfach „wegreformieren“, sondern müssen in einem effizienten System gerecht zwischen Beschäftigten, Rentenbeziehern und Unternehmen verteilt werden. Allerdings leistet das überbeuerte Mehrsäulenmodell dies gerade nicht – vielmehr gilt in ihm grundsätzlich: Die Arbeitgeber (aufgrund weitgehend gedeckelter Beiträge) und Anbieter privater Vorsorge (durch die massive Ausweitung ihres Betätigungsfeldes) genießen im Vergleich zum traditionellen Ansatz finanzielle Vorteile, während nicht nur Personen im Rentenbezug, sondern auch die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer verlieren – sie müssen schlechtere Leistungen „freiwillig“ zu deutlich höheren Kosten finanzieren. Mit einer Stärkung der paritätisch umlagefinanzierten und mit adäquaten Bundeszuschüssen auszustattenden GRV, die schon in den vergangenen Jahrzehnten erhebliche Veränderungen der Bevölkerungsstruktur erfolgreich bewältigen konnte, wird hingegen auch in Zukunft ein angemessenes Rentenniveau zu vertretbaren Gesamtkosten erreichbar sein. Dies gilt insbesondere dann, wenn es gelingt, die Erwerbsbeteiligung gerade von Frauen weiter deutlich zu steigern und die Beschäftigungsqualität insgesamt zu verbessern – denn auf gute Löhne folgen gute Renten für alle und den Einzelnen. Wirklich entscheidend für die Finanzierbarkeit der Sozialversicherungen ist schließlich nicht der bloße Altersaufbau der Bevölkerung, sondern das tatsächliche Verhältnis von Beitragszahlern und -aufkommen zu Leistungsempfängern.<sup>10</sup>

### **Statuserhalt auch bei Erwerbsminderung**

Die von der GRV zu erreichende Sicherung des Lebensstandards darf sich nicht auf die Zeit nach der Regelaltersgrenze beschränken, sondern ist auch bei Erwerbsminderung oder völliger Erwerbsunfähigkeit zu gewährleisten. Es war deshalb richtig, die Zurechnungszeiten bis zur Regelaltersgrenze auszuweiten. Damit werden Erwerbsminderungsrentnerinnen und -rentner nun durch die solidarische Versicherung richtigerweise so gestellt, als hätten sie bis zur allgemeinen Altersgrenze weitergearbeitet – schließlich ist die Invalidität kein selbstgewählter Zustand, sondern ein abzusichernder Schadensfall. Von den schrittweise eingeführten Verbesserungen profitierten aber stets nur Neurentner – angemessene Rentenzuschläge auch für den jeweiligen Bestand stehen nach wie vor aus und sollten zeitnah nachgeholt werden.

---

10. Siehe dazu auch Zwiener, Rudolf / Blank, Florian / Logeay, Camille / Türk, Erik / Wöss, Josef (2020): Demografischer Wandel und Renten: Beschäftigungspotenziale erfolgreich nutzen, Wirtschaftsdienst, Bd. 100, Nr. 1, S. 35 - 41.

**Wirksame Armutsvermeidung – aber nicht anstelle der Lebensstandardsicherung**

Ergänzend zur Lebensstandardsicherung im Alter und bei Invalidität bedarf es tatsächlich wirksamer Auffangmechanismen, ohne dass Instrumente zur Armutsvermeidung im Mittelpunkt stehen und die GRV als beitragsbezogenes System konterkarieren. Vielmehr sollte insgesamt gelten: Vorsorge muss sich immer lohnen und zu auskömmlichen Leistungen – insbesondere zu gesetzlichen Renten – führen. In diesem Sinne war die (Wieder-)Einführung nun als „Grundrente“ bezeichneter Rentenzuschläge nach langjährig geringem Lohn ein wichtiger erster Schritt. Bei ihrer Berechnung sollte allerdings die unsystematische Einkommensprüfung gestrichen und die Zahl zuschlagsfähiger Monate nicht gedeckelt werden. Längerfristig wäre auch zur Vermeidung gleichstellungspolitischer Fehlanreize zu erwägen, nur noch Zeiten aufzuwerten, in denen mindestens „lange Teilzeit“ gearbeitet wurde. Um einen nachträglichen Korrekturbedarf jedenfalls für zukünftige Arbeitszeiten zu verhindern, könnte für diese außerdem ein Mindestbeitrag zur Rentenversicherung vorgeschrieben werden, wobei der Arbeitgeber für die Differenz zum Normalbeitrag aufkommen müsste.

Neben der Hochwertung geringer Einkünfte sind Verbesserungen für Zeiten der Arbeitslosigkeit notwendig, von denen aktuell nur noch jene mit ALG-Bezug – diese Versicherungsleistung erhält gerade im Land Bremen nur noch eine klare Minderheit der arbeitslos Gemeldeten – unmittelbar rentenerhöhend wirken. Werden keine entsprechenden Beiträge gezahlt, sollten nun etwa durch Arbeitslosigkeit mit „Hartz-IV-Bezug“ auftretende Lücken jedenfalls für langjährig Beschäftigte nachträglich anhand der im Arbeitsleben durchschnittlich erreichten Leistung ausgeglichen werden, wofür die Bundesmittel zur Rentenversicherung entsprechend zu erhöhen wären. Der Ausgleich wäre damit angemessen finanziert und könnte einen substanziellen Beitrag zur Lebensstandardsicherung trotz zeitweiliger Arbeitslosigkeit leisten.<sup>11</sup>

Häufig wird gefordert, zur Verbesserung der durchschnittlich sehr niedrigen Renten von Frauen spezifische Aufwertungsmechanismen zu schaffen. Tatsächlich gibt es mit den unter dem Schlagwort „Mütterrente“ mehrfach ausgeweiteten Kindererziehungszeiten (dabei werden für jedes Kind zweieinhalb beziehungsweise drei Entgeltpunkte gutgeschrieben, die die Bruttorente derzeit um rund 85 Euro beziehungsweise 100 Euro anheben) und Kinderberücksichtigungszeiten (unter bestimmten Voraussetzungen Aufwertung niedriger Anwartschaften in den ersten 10 Lebensjahren eines Kindes) jedenfalls für Mütter bereits entsprechende Instrumente, die Rentenansprüche teils merklich erhöhen können. Ähnliches gilt für überwiegend von Frauen geleistete unentgeltliche Angehörigenpflege, die unter bestimmten Voraussetzungen durch Beiträge der Pflegeversicherung zu höheren Anwartschaften führt. Eine darüber hinausgehende spezielle Aufwertung der Rentenansprüche von Frauen wäre nach Auffassung der Arbeitnehmerkammer nicht zielführend: Sie würde als bloßes Kompensationsinstrument nichts an der grundlegenden Problematik zu niedriger eigener Einkom-

---

11. Siehe Brosig, Magnus (2021): Ausgleich von Zeiten der Arbeitslosigkeit in der gesetzlichen Rente, Bremen.

men ändern (oder sie möglicherweise sogar bekräftigten), die grundsätzlich durch gute Arbeitsmarkt- und Familienpolitik angegangen werden muss.

Mit Blick auf mögliche Ansätze zur Bekämpfung beziehungsweise Vermeidung von Altersarmut ist stets zu bedenken, welche Wirkung diese auf die hinreichende Absicherung aller Rentnerinnen und Rentner entfalten würden. So sehr Altersarmut in absehbarer Zukunft zu einem erheblichen Problem werden wird – bereits heute empfangen etwa sieben Prozent aller Senioren im Land Bremen Leistungen der Grundsicherung, gut doppelt so viel wie im Bundesdurchschnitt – so bleibt die Problematik doch einer anderen nachgeordnet: Eine (wenn auch erheblich wachsende) Minderheit wird in den kommenden Jahrzehnten von Altersarmut betroffen sein, aber viel mehr Menschen werden im unvollendeten Mehssäulensystem daran scheitern, ihren zuvor erworbenen Lebensstandard auch im Alter aufrechtzuerhalten. Nimmt man nun zur Verhinderung von Altersarmut eine erhebliche Aufwertung geringer Rentenansprüche vor, ohne auch das allgemeine Rentenniveau deutlich zu erhöhen, so würde dies in letzter Konsequenz eine Nivellierung der Renten bis in die breite Mittelschicht hinein bewirken. Eine (zumal geringe) „Einheitsrente durch die Hintertür“ für die meisten Beschäftigten ist wegen der Vernachlässigung des Ziels Lebensstandardsicherung und des absehbaren weiteren Akzeptanzverlustes der diesbezüglich ohnehin geschwächten GRV unbedingt abzulehnen. Im Mittelpunkt sollte nicht eine bloße und letztlich kontraproduktive Entschädigung für das sinkende Rentenniveau stehen, sondern die Behebung dieses fundamentalen Problems selbst.

Neben passgenauen Ansätzen innerhalb der Rentenversicherung ist auch eine präzise Abstimmung mit der Fürsorgeleistung Grundsicherung im Alter notwendig, um die zweifellos notwendige Armutsbekämpfung nicht vollends gegen die GRV-Pflichtversicherung auszuspielen. Zwar wird die durch das abnehmende Rentenniveau steigende Wahrscheinlichkeit, sogar nach jahrzehntelanger Beitragszahlung im Alter auf diese Form der Sozialhilfe angewiesen zu sein, mit der 2021 eingeführten Grundrente merklich reduziert. Tritt aber trotz langjähriger Vorsorge Bedürftigkeit ein, so muss erstere sich über den bloßen Mindestbedarf hinaus bemerkbar machen: Wer mit größerer Vorleistung in die Bedarfsprüfung hineingeht, sollte auch mit einem höheren Gesamteinkommen herausgehen. Es war insofern grundsätzlich richtig, außerdem Freibeträge in der Grundsicherung zu schaffen und „echte“ Alterseinkommen nicht mehr vollständig anzurechnen. Das sehr komplizierte Modell, das freiwillige und verpflichtende Vorsorge unterschiedlich behandelt und häufig doch wieder zu einheitlich hohen Einkommen trotz unterschiedlicher Vorleistung führt, sollte allerdings vereinfacht werden: Sinnvoller wäre ein einheitlicher, prozentual bemessener und überschaubarer Freibetrag für alle Alterseinkommen,<sup>12</sup> sodass Vorsorge immer honoriert, die auf echte Alterssicherung bauende breite Arbeitnehmerschaft aber nicht von einer ausgreifenden Grundsicherung erfasst wird.

---

12. Siehe Brosig, Magnus (2017): Mindestsicherung im Alter: Gute Absicht, böse Folgen, Bremen.

### Für eine moderne Erwerbstätigenversicherung

Neben dem Leistungskatalog des öffentlichen Alterssicherungssystems bedarf auch sein Wirkungskreis der grundsätzlichen Reform. Noch immer ist die Sozialversicherungspflicht weitestgehend auf abhängig Beschäftigte beschränkt – nur wenige Selbstständige sind in der GRV pflichtversichert, und dies teils auch nur befristet. In Zeiten sich weiter ausdifferenzierender Beschäftigungsformen und Erwerbsverläufe ist dies ein gefährlicher Anachronismus für individuelle Absicherung und kollektive Finanzierung. Beispielsweise ist die Zahl der „Solo-Selbstständigen“ ohne eigene Beschäftigte und überwiegend auch ohne obligatorische Absicherung in der Rentenversicherung oder berufsständischen Versorgungswerken in den vergangenen Jahrzehnten auf über zwei Millionen gestiegen; dabei sorgt ein zunehmender Anteil nicht systematisch für das Alter vor.<sup>13</sup> Auch für das Feld der digitalen Dienstleistungen, die von Hybridformen zwischen klassischem Arbeitsverhältnis und Selbstständigkeit geprägt sind, müssen sozialpolitische Antworten gefunden werden, um auch zukünftig eine angemessene Alterssicherung nicht schon am Anwartschaftserwerb scheitern zu lassen.

Grundsätzlich sollten Erwerbstätige, die bisher nicht von primären Sicherungssystemen erfasst sind, zeitnah dazu verpflichtet werden, wie in vergleichbaren Ländern in der GRV vorzusorgen. Dabei kann aus Vertrauensschutzgründen für ältere Selbstständige mit bereits nennenswerter Altersvorsorge auf eine Pflichtversicherung in der GRV verzichtet werden, wenn sie die begonnene Vorsorge anhaltend und umfassend fortführen. Bisher eigenständige Versorgungssysteme für Beamte, Richter, Soldaten, Abgeordnete, Freiberufler und Landwirte sollten unter Wahrung und angemessener Finanzierung erworbener Ansprüche langfristig in die allgemeine Rentenversicherung integriert werden. Neue Anwartschaften würden fortan nur noch dort durch Beitragszahlungen erworben, und zur Aufrechterhaltung besonderer Versorgungsniveaus könnten spezifische Systeme nach dem Vorbild der früheren Gesamtversorgung im öffentlichen Dienst geschaffen oder bestehende entsprechend angepasst werden. Insgesamt können durch die Ausweitung des Versichertenkreises in Richtung einer Erwerbstätigenversicherung Sicherungslücken für den Einzelnen vermieden und die Basis der GRV gestärkt werden, die durch strukturellen Wandel auf dem Arbeitsmarkt sonst gegebenenfalls weiter unter Druck geriete.

### Teilhabe am Wohlstandsgewinn sichern

Die bisherige Betrachtung hat deutlich auf hinreichende Leistungen zu einem bestimmten Zeitpunkt – häufig ist dies der Renteneintritt – abgestellt. Gerade angesichts steigender Bezugszeiten<sup>14</sup> ist die Stabilität der Renten im Vergleich zu Löhnen und Preisen aber ebenso von hoher Bedeutung: Eine ursprünglich auskömmliche Rente besitzt langfristig nur geringen Wert, wenn sie aufgrund ausbleibender oder geringer Anpassungen nicht einmal

---

13. Siehe Brenke, Karl / Beznoska, Martin (2016): Solo-Selbständige in Deutschland – Strukturen und Erwerbsverläufe, Berlin, S. 18, 54.

14. Die durchschnittliche Bezugsdauer von Versichertenrenten in der GRV hat sich seit 1960 von 10 auf 20 Jahre verdoppelt.

die Kaufkraft erhalten kann. Wie gezeigt wurde, kommt es im derzeitigen System gedämpfter Rentenanpassungen im Laufe der Jahre zu einer erheblichen Abkopplung mindestens von den Löhnen, unter Umständen sogar von den Preisen. In den weiteren „Säulen“ des Gesamtsystems stellt sich die Lage noch problematischer dar: Betriebsrenten werden regelmäßig nur unzureichend angepasst (eine gesetzliche Auffangklausel schreibt lediglich eine jährliche Anpassung um ein Prozent vor), und private Renten erfahren wegen einer deutlichen Fokussierung auf die zum Rentenbeginn verfügbaren Erträge nur sehr vereinzelt systematische Anpassungen.<sup>15</sup> Eine wieder stärkere Rolle der GRV und eine Streichung einseitiger Dämpfungsfaktoren (dadurch würde grundsätzlich wieder gelten: „Die Renten folgen den Löhnen“) würde diese in der Debatte häufig ignorierte Problematik erheblich abschwächen.

### Soziale Rentenübergänge gestalten

Renten bei Alter und Erwerbsminderung müssen nicht nur eine hinreichende Höhe besitzen und systematisch an die Lohnentwicklung gekoppelt werden, sondern für den Großteil der Erwerbsbevölkerung auch tatsächlich erreichbar sein. Ein Leistungsversprechen darf eben nicht nur abstrakt formuliert werden, sondern muss sich auch regelmäßig im konkreten Einzelfall verwirklichen können. So mag die bis 2031 schrittweise eingeführte Altersrente ab 67 Jahren durchaus für viele Beschäftigte unproblematisch zu erreichen sein und ihre monatliche Rente über zusätzliche Anwartschaften merklich erhöhen. Für die Mehrzahl der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer dürfte die Anhebung der Regelaltersgrenze aber zu faktischen Rentenkürzungen führen, weil sie diese aus gesundheitlichen oder Arbeitsmarktgründen voraussichtlich gerade nicht mehr erreichen und in der Folge nicht nur keine weiteren Ansprüche erwerben können, sondern sogar Abschläge für einen vorzeitigen Rentenbezug in Kauf nehmen müssen. Sollte die „Rente mit 67“ beibehalten werden, ist es daher umso notwendiger, soziale und dabei zielgenaue Altersübergänge für Betroffene zu schaffen. Die mit dem „Flexirentengesetz“ 2016 reformierte Teilrente kann diesem Zweck jedenfalls nicht angemessen dienen, da sie von ihren Nutzern über dauerhafte Rentenabschläge selbst zu finanzieren ist. Für Problemgruppen des Arbeitsmarktes ist sie deswegen keine realistische Option, zumal die soziale Absicherung in der Übergangsphase zwischen Erwerbstätigkeit und Ruhestand strukturell prekär ist – das deutsche Sozialsystem geht bislang faktisch von klar getrennten Lebensphasen aus und ist an vielen Stellen nicht auf gleitende Übergänge eingestellt.<sup>16</sup>

Verbesserungen sind insbesondere auch für Erwerbsgeminderte notwendig, die den frühzeitigen Rentenbezug nicht zu verantworten haben und heute durchschnittlich Renten weit unter dem Grundsicherungsniveau erhalten. Tatsächlich beziehen heute etwa 15 Prozent

---

15. Siehe dazu auch Fachinger, Uwe / Künemund, Harald / Unger, Katharina / Koch, Hellen / Schmähl, Winfried / Laguna, Elma (2014): Die Dynamisierung von Alterseinkommen – Chancen und Risiken eines neuen Mischungsverhältnisses staatlicher, betrieblicher und privater Alterssicherung, DRV-Schriften, Bd. 104, Berlin, S. 68ff.

16. Siehe Schäfer, Ingo (2016): Ein sozialpolitisches Vabanquespiel? Stellungnahme zur Kombi-Rente, Bremen.

aller voll Erwerbsgeminderten ergänzende Leistungen der Grundsicherung, womit sich ihr Anteil seit dem Jahr 2003 fast vervierfacht hat. Notwendig ist darum nicht nur eine rasche Ausweitung der Zurechnungszeiten hin zur jeweils gültigen Regelaltersgrenze auch für Bestandsrentner, sondern auch die – ebenfalls für den Bestand durchzuführende – Streichung der in diesen Fällen ungerechtfertigten Abschläge bei vorzeitigem Bezug. Eine Erwerbsminderungsrente wird nicht freiwillig gewählt, weshalb ein Ausgleich für den vorzeitigen Bezug fehlt. Eine stabile Antragsablehnungsquote von etwa 40 Prozent spricht jedenfalls gegen die verbreitete Annahme, einem Missbrauch der Erwerbsminderungsrente als abschlagsfreie Altersrente müsse durch restriktive Abschlagsregelungen ein Riegel vorgeschoben werden.

Neben der generellen Erwerbsminderung sollte die GRV auch wieder und zumindest für rentennahe Personen das Risiko absichern, die langjährig erworbenen und genutzten Qualifikationen aus gesundheitlichen Gründen nicht mehr umfassend einsetzen zu können. Gerade im Kontext steigender Altersgrenzen müssen Wege gefunden werden, bei entsprechenden Einschränkungen den Arbeitsumfang im angestammten Beruf auf ein erträgliches Maß zu reduzieren und die Erwerbstätigkeit dann eben nicht vorzeitig beenden zu müssen. Ein „Berufsminderungsgeld“, das dadurch wegfallenden Lohn teilweise ausgleicht und Teilzeitarbeit so für viele überhaupt erst zu einer realistischen Option macht, könnte ein passendes Instrument dafür sein.<sup>17</sup> Es sollte durch zusätzliche Präventions- und Rehabilitationsangebote und besondere Möglichkeiten für Betroffene, ihre Arbeitszeiten gezielt anzupassen, ergänzt werden.

Schließlich bedarf es mit Blick auf den Altersübergang einer vollständigen Abschaffung der „Zwangsverrentung“ aus dem ALG-II-Bezug, wonach entsprechende Fürsorgebezieher ab dem 63. Lebensjahr zum vorzeitigen – und damit dauerhaft mit Abschlägen behafteten – Altersrentenbezug verpflichtet werden können. Die zum Jahresbeginn 2017 vorgenommene Beschränkung dergestalt, dass Fälle mit absehbarem Grundsicherungsbezug („Zwangsverrentung in die Altersarmut“) von dieser Praxis ausgenommen werden, war ein erster Schritt in die richtige Richtung, aber nicht ausreichend. Dass der unfreiwillige vorzeitige Bezug einer Altersrente ohnehin nur jene betreffen kann, die mit einer Wartezeit von 35 Jahren Anspruch auf eine „Altersrente für langjährig Versicherte“ haben, sodass die Maßnahme paradoxerweise als Strafe für umfassende Versicherung wirkt, unterstreicht den Reformbedarf noch.

#### **Kapitalgedeckte Altersvorsorge: Nur ergänzend und verlässlich**

Betrieblicher und privater Vorsorge darf in einem wieder gestärkten Sozialversicherungssystem eben nicht mehr die derzeitige – und offensichtlich nicht hinreichend ausgefüllte – Rolle eines Lückenbüßers für die strukturell überlegene GRV zukommen. Vielmehr sollte sie mittelfristig wieder „lediglich“ die Funktion haben, eine bereits auskömmliche Rente je nach persönlichem Vorsorgewunsch noch über die weitgehende Lebensstandardsicherung hinaus zu ergänzen. Dabei müssen die komplizierten, häufig sehr ineffizienten und nur

---

17. Siehe Brosig, Magnus (2020): KammerPosition Altersübergang: Für gute Wege in die Rente, Bremen.

lückenhaft verbreiteten kapitalgedeckten Produkte deutlich transparenter, kostengünstiger und zugänglicher ausgestaltet werden. Der gegenwärtige Mehssäulenansatz, die Verbreitung der privaten und betrieblichen Vorsorge bei Beibehaltung eines niedrigen gesetzlichen Rentenniveaus zu befördern, ist grundlegend falsch – insbesondere, wenn es dabei zu einem weiteren Abbau bewährter Sicherheiten kommt. Alle Elemente der Alterssicherung müssen, da der Einzelne im fortgeschrittenen Alter kaum noch auf nachteilige Entwicklungen reagieren kann, verlässlich sein. Dies gilt insbesondere dann, wenn sie zumindest vorübergehend an die Stelle einer bedauerlicherweise eingeschränkten GRV treten müssen, um ein hinreichendes Gesamtsicherungsniveau zu erreichen.

### Fazit

Eine mit ihrem Katalog und Niveau leistungsstarke gesetzliche Rentenversicherung hat sich historisch bewährt und ist – das zeigen Erfahrungen und Modellrechnungen für die kommenden Jahrzehnte – auch in Zeiten eines keinesfalls neuen demografischen „Umbruchs“ nachhaltig finanzierbar. Dies gilt erst recht, wenn eine überfällige Reform der GRV hin zur Erwerbstätigenversicherung vorgenommen wird. Notwendig ist nun eine nur vermeintlich paradoxe Ausrichtung der Reformpolitik – nämlich eine „zukunftsorientierte Rolle rückwärts“: Einerseits gilt es, zurückzukehren zu einer umlagefinanzierten gesetzlichen Rentenversicherung mit hohem Niveau, breitem Risikoschutz und verlässlichen Anpassungen, sodass Rentenbezieher nicht vom Rest der Gesellschaft abgekoppelt werden. Andererseits bedarf es einer umfassenden Reaktion auf strukturelle Veränderungen des Arbeitsmarktes: Erforderlich sind eine Ausweitung des Versichertenkreises und solidarische Ausgleichsmechanismen, ohne dass diese das Äquivalenzprinzip und damit den Stuserhalt gefährden. Als Beispiel für eine solcherart progressive Reformorientierung in einem „althergebrachten“, aber nur vermeintlich „überholten“ Sozialversicherungssystem kann Österreich dienen, wo eine zur Erwerbstätigenversicherung erweiterte allgemeine Rentenversicherung (dort: Pensionsversicherung) zu einem etwas höheren Beitragssatz und trotz einer vergleichbaren demografischen Entwicklung anhaltend erheblich höhere, tatsächlich noch lebensstandardsichernde Leistungen erbringen kann.<sup>18</sup> Die Entscheidung für ein solches, im Vergleich zum Mehssäulenmodell gerechteres, leistungsfähigeres, günstigeres und flexibleres Gesamtsystem kann selbstverständlich politisch getroffen werden und verbietet sich eben nicht aufgrund vermeintlicher finanzieller Hindernisse, die letztlich nur als Vorwand für einen Systemumbau zulasten der Arbeitnehmer herangezogen werden.

---

**Dr. Magnus Brosig**

Referent für Sozialversicherungs- und Steuerpolitik

---

**Impressum: KammerPosition Nr. 1/2017, aktualisierte Auflage, April 2021 / Herausgeberin: Arbeitnehmerkammer Bremen, Bürgerstraße 1, 28195 Bremen / Redaktion: Elke Heyduck, Nathalie Sander / Eigendruck. Die KammerPosition finden Sie auch als Download auf der Website [www.arbeitnehmerkammer.de](http://www.arbeitnehmerkammer.de)**

---

18. Siehe Blank, Florian / Logeay, Camille / Türk, Erik / Wöss, Josef / Zwiener, Rudolf (2016): Alterssicherung in Deutschland und Österreich: Vom Nachbarn lernen?, WSI-Report Nr. 27, Düsseldorf.