Florian Blank

ÖFFENTLICHE RENTENVERSICHERUNG UND KAPITALGEDECKTE VORSORGE

ZUM STAND DER DEUTSCHEN ALTERSSICHERUNG

Durch die Rentenreform von 2001 wurde das deutsche System der Alterssicherung umgebaut: Um das aufgrund politischer Entscheidungen sinkende Leistungsniveau der gesetzlichen Rentenversicherung auszugleichen, sollen BürgerInnen zusätzlich eigenverantwortlich für ihr Alter vorsorgen. Das Ziel der Lebensstandardsicherung im Alter soll nun durch das Zusammenspiel von gesetzlicher Rentenversicherung einerseits und öffentlich geförderter privater Vorsorge („Riester-Rente“) oder ebenfalls öffentlich geförderter betrieblicher Altersversorgung andererseits erreicht werden. Das Umlageverfahren wurde damit um kapitalgedeckte Elemente ergänzt. Die Nutzung der kapitalgedeckten „Säulen“ ist aber nicht verpflichtend. Es bleibt den BürgerInnen überlassen, ob sie sich absichern wollen und welchen Weg und welches Produkt sie dazu wählen. Mit diesem Kurswechsel in der Rentenpolitik wurde auch die Finanzierung der Alterssicherung neu geregelt. Während die gesetzliche Rentenversicherung paritätisch durch Beschäftigte und ArbeitgeberInnen finanziert wird, werden bei der privaten Vorsorge und bestimmten Formen der betrieblichen Altersversorgung die Beschäftigten belastet. Sie können aber öffentliche Förderung in Anspruch nehmen.

1. DAS „DREI-SÄULEN-MODELL“ STÖSST AN GRENZEN

Die Verbreitung dieses „Drei-Säulen-Modells“ stößt an Grenzen (zum Folgenden und zur aktuellen Debatte mit weiteren Literaturangaben vgl. Blank 2014). Nachdem über Jahre hinweg eine Zunahme der Verbreitung von privater und betrieblicher Vorsorge festzustellen war, muss derzeit eher von Stagnation gesprochen werden. Insgesamt wurden rund 16 Millionen „Riester“-Verträge, also geförderte private Vorsorgeverträge, abgeschlossen. Aus der Anzahl der Verträge lässt sich jedoch nicht direkt auf die Zahl der SparerInnen schließen, da eine Person mehr als einen Vertrag haben kann und Verträge auch ruhen können, also im Augenblick keine Einzahlungen stattfinden. Im Jahr 2010 gab es bei über 14 Millionen Verträgen 10,2–11,1 Millionen „Riester“-SparerInnen, wobei sich die Ungenauigkeit der letzten Angabe aus der Schwierigkeit der Zusammenführung verschiedener Datenquellen ergibt (vgl. Gerber 2014).

Durch die betriebliche Altersversorgung waren 2011 50 % der Beschäftigten in der Privatwirtschaft abgesichert (vgl. TNS Infratest 2012a). Diese Zahl erhöht sich, wenn der öffentliche Dienst berücksichtigt wird. Wird nur die neue, durch die Beschäftigten selbst (mit)finanzierte Form der betrieblichen Altersversorgung unter die Lupe genommen, zeigt sich, dass weniger als ein Viertel der Beschäftigten in der Privatwirtschaft diesen Vorsorgeweg nutzt. Der Umfang und die Bedingungen der Absicherung sind aber verschieden und unterscheiden sich mit

Sozialpolitik in Diskussion, Band 17/2015: Seiten 46–51

Blick auf Branche, Tarifvertrag und betriebliche Regelungen ebenso wie nach individuellen Eigenschaften der Beschäftigten, etwa dem Einkommen.

Es kann aber nicht davon ausgegangen werden, dass sich private Vorsorge und betriebliche Altersversorgung ergänzen und – wie vom Gesetzgeber erwartet – BürgerInnen die öffentliche Rentenversicherung mit einem der möglichen Vorsorgewege kombinieren. Die verfügbaren Daten zeigen, dass eine erhebliche Zahl von Personen keine zusätzliche Altersversorgung hat. Andere Personen sind dagegen durch private Vorsorge *und* betriebliche Altersversorgung abgesichert (vgl. TNS Infratest Sozialforschung 2012b). Die Realität des Drei-Säulen-Modells hängt damit von individuellen Vorsorgeentscheidungen und strukturellen Vorsorgemöglichkeiten ab. Viele Datenquellen legen nahe, dass der Umfang der Sicherung dem Einkommen folgt: Personen mit geringerem Einkommen nutzen die private Vorsorge und die betriebliche Altersversorgung seltener.

Reformbedarf und Reformen in der deutschen Rentenpolitik

Dass das „Drei-Säulen-Modell" nicht flächendeckend umgesetzt ist, ist nur ein Problem, das den Reformbedarf in der Rentenpolitik deutlich macht. Die gesetzliche Rentenversicherung, die der Hauptpfeiler des neuen Systems ist, wird in die Zange genommen. Auf ein sinkendes Rentenniveau – das ja durch die anderen beiden „Säulen" kompensiert werden soll – treffen immer geringere Ansprüche jüngerer Kohorten gegenüber der Rentenversicherung, etwa aufgrund von Zeiten von Arbeitslosigkeit. Im Bereich der privaten Vorsorge hat es in den vergangenen Jahren massive Kritik von Verbraucherschützern an den angebotenen Verträgen gegeben, etwa an intransparenten Kostenstrukturen von Versicherungsverträgen. Auch Produkte der betrieblichen Altersversorgung werden von Verbraucherschützern kritisiert.

Außerdem zeigt sich, dass die Kapitalmärkte derzeit nicht das liefern, was von ihnen erwartet wird. Das deutsche Alterssicherungssystem ist zwar nach Angaben der OECD vergleichsweise glimpflich durch die Krise gekommen, was die Verluste von Pensionsfonds und -kassen betrifft (vgl. OECD 2009). Die gegenwärtige Niedrigzinsphase wirft aber die Frage auf, ob die Annahmen, die dem aktuellen Sicherungssystem zugrunde liegen, realistisch sind. Aufgrund der sinkenden Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung, der Probleme bei der Verbreitung der anderen Vorsorgewege, aber auch aufgrund von Zweifeln an deren Leistungsfähigkeit hat es in den vergangenen Jahren in Deutschland eine andauernde Debatte über die Gefahr der Wiederkehr von Altersarmut gegeben.

Die jüngsten politischen Reformen – das sogenannte Rentenpaket ist im Juli 2014 in Kraft getreten – haben sich auf Änderungen in der gesetzlichen Rentenversicherung konzentriert, etwa die Ermöglichung eines früheren Rentenbezugs nach langjähriger Beitragszahlung oder die Aufwertung von Kindererziehungszeiten. Im Koalitionsvertrag der seit Ende 2013 regierenden Großen Koalition wird eine Stärkung der betrieblichen Altersversorgung gefordert. Gegenwärtig (Anfang 2015) wird über eine Reform des Betriebsrentenrechts diskutiert. Die private Vorsorge spielt eine untergeordnete Rolle und taucht im Koalitionsvertrag nur in einer Zwischenüberschrift auf. Allerdings sollen in diesem Bereich verbraucherpolitisch motivierte Anpassungen erfolgen. Insgesamt scheint derzeit in der Politik aber eine kohärente Zielvorstellung in der Alterssicherungspolitik zu fehlen, aus der sich die Arbeitsteilung der „Säulen" ableiten ließe und aus der sich auch ergeben könnte, welche Rolle die (geschwächte) gesetzliche Rentenversicherung spielen soll.

Sozialpolitik in Diskussion, Band 17/2015: Seiten 46–51

2. IST EINE BESSERE ALTERSSICHERUNGSPOLITIK MÖGLICH?

Eine Alternative zum aktuellen Sicherungssystem besteht in der Rückkehr zu einer öffentlichen, umlagefinanzierten Rentenversicherung, in der nicht nur das frühere Leistungsniveau wiederhergestellt wird, sondern auch die zunehmend fragmentierten Lebensläufe der Versicherten kompensiert werden können (etwa durch Gutschriften für Ausbildungszeiten, Familienzeiten, Phasen der Arbeitslosigkeit, wie teils auch gegenwärtig praktiziert). Für einen solchen Weg sprechen gute Gründe: die Vorteile des Umlageverfahrens ebenso wie die Möglichkeiten des sozialpolitischen Ausgleichs zwischen verschiedenen Lebensläufen innerhalb des Systems.

Allerdings stimmen politische Überlegungen skeptisch: Zwar ist rechnerisch eine linke parlamentarische Mehrheit vorhanden, mit der eventuell eine Milderung der Politik der Jahre 2001 und folgende machbar wäre (obwohl die Forderungen der drei linken Parteien nach wie vor auseinanderliegen). Diese Politikoption jenseits der CDU/CSU scheint aber derzeit nicht realistisch. Ebenso wichtig wie die Frage nach den Mehrheitsverhältnissen ist, dass die Reformen neue Fakten geschaffen haben: Auch wenn das Drei-Säulen-Modell nicht flächendeckend angenommen wird, hat umgekehrt ein erheblicher Teil der BürgerInnen die seither an sie herangetragene Aufforderung, selbst vorzusorgen, ernst genommen. Jenseits aller Kritik an und Ernüchterung bezüglich der privaten Vorsorge stellt sich die Frage, inwieweit eine Abkehr vom eingeschlagenen Pfad nicht als (erneuter) Vertrauensbruch erlebt werden würde und ob das 2001 eingeführte System überhaupt abgewickelt werden könnte.

Eine Möglichkeit der Weiterentwicklung des aktuellen Systems, die mit dem 2001 eingeschlagenen Weg vereinbar ist, wird im gegenwärtigen politischen Diskurs angedeutet: ein Ausbau der betrieblichen Altersversorgung bei Vernachlässigung der geförderten privaten Vorsorge, also der Übergang in ein „Zwei-Säulen-Modell“. Ein solches Sicherungssystem wäre weiterhin ein Mischsystem aus umlagefinanzierter öffentlicher Rentenversicherung und kapitalgedeckter Vorsorge. Die der kapitalgedeckten Altersversorgung eigenen Probleme wären damit nicht aus der Welt geschafft, aber es könnte eventuell einen Fortschritt gegenüber dem jetzigen System darstellen, in dem die kapitalgedeckte Zusatzvorsorge letztlich individualisiert ist und über Vorsorgemärkte abgewickelt wird.

Eine Reform der betrieblichen Altersversorgung, insbesondere um eine – annähernde – Gleichbehandlung der Beschäftigten zu erzielen, ist auch dann sinnvoll, wenn die Stärkung des öffentlichen Rentensystems angestrebt wird. Sobald aber die betriebliche Altersversorgung (wieder) Gegenstand politischer Bemühungen wird, stellt sich vermehrt die Frage nach Kriterien, um zwischen guten und weniger guten kapitalgedeckten Wegen der Alterssicherung zu unterscheiden. Ich möchte im Folgenden eine sicher noch weiter zu ergänzende Liste von zehn Punkten nennen, die meines Erachtens zu diskutieren wären, wenn aus politischen Gründen über die Weiterentwicklung von kapitalgedeckten Elementen im deutschen Alterssicherungssystem und insbesondere über die betriebliche Altersversorgung nachgedacht wird (oder, aus Sicht der BefürworterInnen einer umlagefinanzierten öffentlichen Alterssicherung, nachgedacht werden muss).

Sozialpolitik in Diskussion, Band 17/2015: Seiten 46–51

3. ZUR WEITERENTWICKLUNG DER KAPITALDECKUNG

Eine *erste* Konsequenz aus den Erfahrungen der vergangenen Jahre ist, kapitalgedeckte Sicherungssysteme kollektiv zu organisieren und damit einer umfassenden öffentlichen Sicherung zumindest anzunähern. Mit der privaten Vorsorge und bestimmten Neuregelungen in der betrieblichen Altersversorgung war eine Individualisierung der Alterssicherung verbunden. Unter dem Stichwort „kollektive Regelungen" wäre zu diskutieren, inwiefern Wahlmöglichkeiten eingeschränkt und verpflichtende Elemente ausgebaut werden. Das bedeutet auch, eine Beschränkung der Wahlmöglichkeiten für ArbeitgeberInnen unter den Wegen und Produkten der betrieblichen Altersversorgung zur Debatte zu stellen. Von einer stärkeren kollektiven Regelung sind drei Vorteile zu erhoffen: Aus Sicht der NutzerInnen (und in der betrieblichen Altersversorgung möglicherweise auch aus Sicht der ArbeitgeberInnen) besteht ein Vorteil in der Erleichterung von Entscheidungen. Wenn denn überhaupt Wahlmöglichkeiten bestehen bleiben sollen, könnte an die Stelle der Wahl aus einer unüberschaubaren Zahl von konkurrierenden Produkten und Vorsorgewegen die Entscheidung zwischen wenigen Alternativen treten – etwa ein nur in Grenzen gestaltbares betriebliches Angebot. Außerdem wäre im Zusammenhang mit kollektiven Regelungen die Möglichkeit einer verpflichtenden Vorsorge zu berücksichtigen und die so zu erreichende bessere Verbreitung als Vorteil zu nennen – wenn die kapitalgedeckte Alterssicherung denn rentabel und sicher ist (bzw. sein kann) und sich eine Verpflichtung rechtfertigen lässt. Damit verbunden sind als dritter Vorteil die Bündelung von Nachfrage gegenüber kommerziellen Anbietern von Rentenprodukten und die Verhandlung von Gruppentarifen.

Der *zweite* Punkt schließt an den letztgenannten Aspekt an: Es muss geprüft werden, ob aus Kostengründen kapitalgedeckte Alterssicherung verstärkt durch öffentliche oder gemeinnützige Versorgungssysteme angeboten werden kann. Kommerzielle Anbieter von Rentenversicherungen stehen vor der Aufgabe, mit ihren Produkten auch Gewinne zu erwirtschaften. Diese Gewinne stehen selbstverständlich nicht für Rentenleistungen zur Verfügung. Je nach Ausgestaltung eines öffentlichen kapitalgedeckten Systems reduziert sich auch der Aufwand für Werbung und Vertrieb – etwa wenn es einen einzigen öffentlichen Fonds gibt (mit dem natürlich wiederum politische Risiken verbunden sind).

Der *dritte* Punkt bezieht sich ebenfalls auf die Frage nach der Trägerschaft, aber vor einem anderen Hintergrund: der Frage nämlich, wer eigentlich wessen Kapital verwaltet und wie mit Fragen ökonomischer Macht umgegangen werden soll. In anderen Ländern gibt es bereits eine Debatte über die ökonomische Bedeutung und Verantwortung von Rentenfonds. Es ist zu prüfen, welche Trägerkonstruktion am ehesten die ökonomische Macht, die mit großen Geldansammlungen verbunden ist, mit demokratischer Kontrolle im Sinne der SparerInnen – also häufig der Beschäftigten – verbinden kann.

Viertens ist die Notwendigkeit zu nennen, über Investitionsstrategien und den Stellenwert sozialer, ökologischer und ethischer Ziele zu diskutieren. Kapitalgedeckte Rentensysteme sind also nicht nur dahin gehend zu prüfen, wer über die Kapitalanlage entscheidet, sondern auch welche Kriterien für diese Entscheidungen herangezogen werden.

Zu diskutieren ist – *fünftens* – auch, wer die Risiken eines kapitalgedeckten Systems schultern soll und wie geeignete Sicherungsmechanismen aussehen müssen. Sind Verluste auf Kapitalmärkten oder geringe Renditen in erster Linie Risiken der SparerInnen oder der Anbieter von Rentenprodukten? In welchem Umfang sind in der betrieblichen Altersversorgung die ArbeitgeberInnen an diesen Risiken zu beteiligen?

Sozialpolitik in Diskussion, Band 17/2015: Seiten 46–51

Aus sozialpolitischer Sicht ist – *sechstens* – zu fordern, dass die abgesicherten sozialen Risiken in den kapitalgedeckten Sicherungssystemen der Absicherung in der öffentlichen umlagefinanzierten Rentenversicherung entsprechen. Das bedeutet insbesondere, dass auch das Risiko der Erwerbsminderung abgesichert sein muss.

Der *siebte* Punkt betrifft die Regulierung des Systems: Welche Regeln müssen den Anbietern kapitalgedeckter Rentenprodukte auferlegt werden? Reichen die bestehenden Regeln aus? Und wie und durch wen wird ein gutes Produkt definiert?

Als *achter* Punkt muss die sozialpolitische Rahmung eines kapitalgedeckten Sicherungssystems diskutiert werden – ebenso wie in einem umlagefinanzierten System muss entschieden werden, wer zu welchen Bedingungen abgesichert werden soll. Wenn etwa Betriebsrenten gestärkt werden sollen, stellt sich die Frage nach der Absicherung von Nichterwerbstätigen erst recht. Ebenso ist eine Lösung für zunehmend fragmentierte Erwerbsverläufe zu finden, die mit unterschiedlichen Möglichkeiten und Bedingungen der Absicherung verbunden sind: Ab wann ist die Mitnahme von Betriebsrentenansprüchen beim Wechsel der Arbeitgeberin/des Arbeitgebers möglich, ab wann sind also Ansprüche unverfallbar? Kann bei einer neuen Arbeitgeberin/einem neuen Arbeitgeber weiter das alte Rentenprodukt genutzt werden? Mit Blick auf die sozialpolitische Rahmung darf auch die Frage nach finanziellen Wechselwirkungen zwischen verschiedenen Sicherungssystemen nicht vernachlässigt werden, wenn etwa – wie in Deutschland – Beiträge zur arbeitnehmerInnenfinanzierten betrieblichen Altersversorgung durch Sozialabgabenfreiheit gefördert werden.

Die Finanzierung des Systems ist als *neunter* Punkt zu nennen, mithin die zumindest auf kurze Sicht relevante Frage, ob ArbeitgeberInnen an der Finanzierung der Alterssicherung direkt beteiligt sind und Verantwortung übernehmen oder ob kapitalgedeckte Systeme letztlich Systeme der Eigenvorsorge der Beschäftigten sind.

Schließlich ist auch vor dem Hintergrund der bisher genannten Aspekte zu prüfen, was – *zehntens* – der geeignete Ort und der Rahmen der Umsetzung von kapitalgedeckter Alterssicherung sind, wo etwa die Tarifparteien gestaltend eingreifen können und wo ein stärkeres Engagement des Staates notwendig ist.

4. ABSCHLIESSENDE BEMERKUNGEN

Wenn eine Rückkehr zum umlagefinanzierten Rentensystem aus politischen Gründen nicht umgesetzt wird, könnten die genannten Punkte dazu dienen, die Diskussion über eine „gute“ kapitalgedeckte Zusatzsicherung zu strukturieren. Dabei stellt sich auch immer die Frage nach der Rolle des Staates in der Alterssicherung. Auch wenn die betriebliche Altersversorgung künftig eine wichtigere Rolle spielen soll, wird die öffentliche Politik diese Möglichkeit der Alterssicherung durch gesetzliche Rahmung, finanzielle Förderung oder sogar durch Organisationshilfe für die Tarifparteien zur Verbreitung von tariflichen Vereinbarungen begleiten (müssen).

Eine Entscheidung für mehr Kapitaldeckung schafft neue Fragen – etwa die nach Anlagemöglichkeiten und Sicherheit der Anlagen –, sie bringt zudem klassische sozialpolitische Probleme wie das des Einbezugs von bestimmten Personengruppen in soziale Sicherungssys-

teme oder der Suche nach den angemessenen Institutionen wieder auf die Tagesordnung – Fragen, denen sich Politik und Tarifparteien stellen müssen. Damit erscheint im Spiegel der Probleme der Umsetzung der Kapitaldeckung als ein bisher kaum diskutierter Vorteil einer öffentlichen umlagefinanzierten Rentenversicherung ihr vergleichsweise anspruchsloser Mechanismus.

BIBLIOGRAFIE

Blank, Florian (2014), Eine, zwei oder drei Säulen? Zur (Weiter-)Entwicklung des deutschen Alterssicherungsmodells, in: Sozialismus 4/2014, 44–48;
Download: http://www.sozialismus.de/detail/artikel/eine-zwei-oder-drei-saeulen/.

Gerber, Ulrike (2014), Staatliche Förderung der Riesterrente 2010, Wiesbaden.

OECD (2009), Pensions at a Glance 2009. Retirement-Income Systems in OECD Countries, Paris.

TNS Infratest Sozialforschung (2012a), Situation und Entwicklung der betrieblichen Altersversorgung in Privatwirtschaft und öffentlichem Dienst (BAV 2011), Endbericht (= BMAS Forschungsbericht 429), München.

TNS Infratest Sozialforschung (2012b), Verbreitung der Altersvorsorge 2011, Endbericht (= BMAS Forschungsbericht 430), München.