

Schriftliche Stellungnahme

Prof. Dr. Ingo Bode, Kassel

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 3. Mai 2021
um 13:30 Uhr zum

- a) Antrag der Abgeordneten Ulrike Schielke-Ziesing, Uwe Witt, Jürgen Pohl, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD
Ostdeutsche Arbeitnehmer würdigen – Fondslösung mit Einmalzahlungen - BT-Drucksache 19/14073
- b) Antrag der Abgeordneten Ulrike Schielke-Ziesing, René Springer, Uwe Witt, Martin Sichert und der Fraktion der AfD
Gesetzliche Rentenversicherung stabilisieren – Klarheit zu den nicht beitragsgedeckten Leistungen - BT-Drucksache 19/22928
- c) Antrag der Abgeordneten Ulrike Schielke-Ziesing, Jürgen Pohl, Jörg Schneider, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD
Eigenverantwortliche Altersvorsorge erleichtern – Selbstbestimmte freiwillige Zahlungen in die gesetzliche Rentenversicherung ermöglichen - BT-Drucksache 19/28463
- d) Antrag der Abgeordneten Matthias W. Birkwald, Katja Kipping, Susanne Ferschl, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Freiwillige Zusatzbeiträge in der gesetzlichen Rente ausbauen, anstatt die gescheiterte Riester-Rente weiter zu fördern - BT-Drucksache 19/27317
- e) Antrag der Abgeordneten Matthias Höhn, Matthias W. Birkwald, Dr. Gesine Löttsch, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
30 Jahre DDR-Rentenüberleitung – Ansprüche anerkennen - BT-Drucksache 19/28432
- f) Antrag der Abgeordneten Markus Kurth, Anja Hajduk, Beate Müller-Gemmeke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Gesetzliche Rentenversicherung stärken, verlässliche Altersversicherung für alle sicherstellen - BT-Drucksache 19/27213

siehe Anlage

Schriftliche Stellungnahme

Prof. Dr. Ingo Bode (Universität Kassel) vom 28.04.2021 bezüglich der Anträge verschiedener Bundestagsfraktionen zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 3. Mai 2021 um 13:30 Uhr, Bezugsgrundlage (in fett: kommentierte Anträge)

a) Antrag der Abgeordneten Ulrike Schielke-Ziesing, Uwe Witt, Jürgen Pohl, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD Ostdeutsche Arbeitnehmer würdigen – Fondslösung mit Einmalzahlungen - BT-Drucksache 19/14073

b) Antrag der Abgeordneten Ulrike Schielke-Ziesing, René Springer, Uwe Witt, Martin Sichert und der Fraktion der AfD Gesetzliche Rentenversicherung stabilisieren – Klarheit zu den nicht beitragsgedeckten Leistungen - BT-Drucksache 19/22928

c) Antrag der Abgeordneten Ulrike Schielke-Ziesing, Jürgen Pohl, Jörg Schneider, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD Eigenverantwortliche Altersvorsorge erleichtern – Selbstbestimmte freiwillige Zahlungen in die gesetzliche Rentenversicherung ermöglichen - BT-Drucksache 19/28463

d) Antrag der Abgeordneten Matthias W. Birkwald, Katja Kipping, Susanne Ferschl, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Freiwillige Zusatzbeiträge in der gesetzlichen Rente ausbauen, anstatt die gescheiterte Riester-Rente weiter zu fördern - BT-Drucksache 19/27317

e) Antrag der Abgeordneten Matthias Höhn, Matthias W. Birkwald, Dr. Gesine Löttsch, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. 30 Jahre DDR-Rentenüberleitung – Ansprüche anerkennen - BT-Drucksache 19/28432

f) Antrag der Abgeordneten Markus Kurth, Anja Hajduk, Beate Müller-Gemmeke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Gesetzliche Rentenversicherung stärken, verlässliche Altersversicherung für alle sicherstellen - BT-Drucksache 19/27213

1. Antrag der Fraktion der AfD: Gesetzliche Rentenversicherung stabilisieren – Klarheit zu den nicht beitragsgedeckten Leistungen - BT-Drucksache 19/22928

1.1. Inhalte des Antrags

Der Antrag fordert i.W. den expliziteren Ausweis (besonders neuer) nicht beitragsgedeckter Leistungen in Gesetzgebungsverfahren sowie durch die Träger der gesetzlichen Rentenversicherung in den Jahresrechnungen.

1.2. Hintergrund

Aus meiner Perspektive und in sozialwissenschaftlicher Betrachtung ist die immer wieder vorgetragene Sichtweise, es handele sich bei der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) um ein System, in dem versicherungsrelevante von versicherungsfremden Leistungen abgegrenzt werden können und sollen, um eine fragwürdige Perspektive auf das System der Alterssicherung und seine möglichen

bzw. bisherigen Konstruktionsprinzipien. Der Bundeszuschuss zur Finanzierung u.a. diverser Anrechnungszeiten scheint diese Vorstellung zwar zu stützen. Bei Betrachtung zahlreicher in der westlichen Welt verbreiteten Versicherungsarrangements wird aber deutlich, dass innerhalb einer Risikogemeinschaft viele verschiedene Umstände abgedeckt werden können und es über Versicherungsformate (auch privatwirtschaftlicher Art) stets möglich und teils auch üblich ist, den Eintritt bestimmter *Lebensereignisse* abzusichern und nicht alleine sicherzustellen, dass Leistungen in einer Auszahlungsphase auf entsprechenden Beitragszahlungen vorher beruhen. Für die GRV bedeutet dies: Ausbildungs-, Familien- oder Pflegeauszeiten und Perioden mit niedrigen oder fehlenden Einkommen – sowie damit korrespondierende Beitragsausfälle – können, so dies gewollt ist, als von einer Versicherung abzudeckende Risiken definiert werden, wobei in einer *Sozialversicherung* die *Finanzierungsbasis* zur Abdeckung solcher Risiken anders als nur nach Maßgabe von Eintrittswahrscheinlichkeiten oder der Höhe geleisteter Zahlungen gestaltet werden kann. Menschen ohne Pflegelasten finanzieren dann das bei anderen mit Blick auf die Alterssicherung eingetretene Einkommensausfallrisiko z.B. der Beanspruchung durch temporäre Sorgearbeit mit, weil sie, so der Fall bei ihnen selbst eintritt, ähnliches erwarten können. *Sozialversicherungen* können ein solches Arrangement auch jenen zumuten, bei denen eine solche Beanspruchung unwahrscheinlich oder (irgendwann) ausgeschlossen ist. Die Abdeckung von Invaliditätsrisiken oder die Finanzierung von Rehabilitationsleistungen durch die GRV heute folgen einer solchen Logik.

Vorschläge zur Sonderbehandlung sog. versicherungsfremder Leistungen sind in der Vergangenheit v.a. mit zwei Intentionen erhoben worden

- entweder zur Mobilisierung zusätzlicher öffentlicher (sozialisierter; steuerbasierter) Ressourcen zur Entlastung bestehender Versichertengemeinschaften, also als pragmatische verteilungspolitische Strategie – auch weil der Rückgriff auf diese Ressourcen unter den heute bestehenden Rahmenbedingungen eine Inpflichtnahme durchschnittlich einkommensstärkerer Teile der Bevölkerung impliziert;

- oder zur symbolischen Vorbereitung von Maßnahmen, die darauf abstellen, den Grad der Risikoumverteilung innerhalb einer Versichertengemeinschaft und generell ungleichheitsmindernde Mechanismen breit angelegter Versicherungsarrangements zu begrenzen. Hier besteht mitunter die Hoffnung, durch die Markierung eines Umverteilungsmechanismus als quasi-altruistisches „Sonderopfer“ Steuer- oder Beitragszahlende gegen diesen Mechanismus zu mobilisieren.

Beide Intentionen sind taktischer Natur, aber die diskursive Konstruktion (der „Versicherungsfremdheit“) ist nicht gedeckt durch eine nüchterne Betrachtung der Realität und Potenzialität von Versicherungen, wenn es um Vorkehrungen gegen den Eintritt sozialer Risiken bzw. einkommensreduzierender Lebensereignisse geht. Eher birgt sie ein Entsolidarisierungspotenzial (siehe die Kommentare unten zum Antrag von BÜNDNIS90/die GRÜNEN, BT-Drucksache 19/27213). Für die „künstliche“ Unterscheidung der Leistungsarten gäbe es im Übrigen keinen Anlass mehr, wenn alle in die gleiche Kasse zahlen würden.

Einschätzung

Der demonstrative Ausweis sog. versicherungsfremder Leistungen in Bilanzen und öffentlichen Berichten trägt unter den heute bestehenden Bedingungen nur sehr begrenzt zur Aufklärung der Verteilungslogik von Sozialversicherungen bei der Alimentierung der Nacherwerbsphase bei. Die Unterscheidung ist sozial konstruiert, mit ihr werden in der Regel weitere, im hier kommentierten Antrag nicht ausgeführte Zwecke verfolgt. Der Antrag lässt zwar offen, *inwieweit* redistributive Leistungen mit Bezug auf die Alterssicherung von Personen mitfinanziert werden sollen, die aktuell nicht der großen Versichertengemeinschaft von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern innerhalb der GRV angehören. Durch die artifizielle Etikettierung spezieller Formen des Risikoausgleichs werden indes Teilgruppen der Bevölkerung symbolisch auseinanderdividiert, was Tendenzen sozialer Spaltung befördert.

2. Antrag der Bundestagsfraktion DIE LINKE: Freiwillige Zusatzbeiträge in der gesetzlichen Rente ausbauen, anstatt die gescheiterte Riester-Rente weiter zu fördern (BT-Drucksache 19/27317)

2.1. Inhalte des Antrags

Der Antrag sieht i.W. vor: eine auf Dauer gestellte „Rente nach Mindestentgeltpunkten“; eine Reform der sog. Grundrente; die (Wieder-)Anhebung des Rentenniveaus auf 53 Prozent; die Förderung freiwilliger Zusatzbeiträge in der GRV anstatt der Riester-Rente.

2.2. Hintergrund und Kommentare zu Teilaspekten

2.2.1. Ende der staatlichen Förderung der privaten Altersvorsorge

Die in der Bevölkerung kursierenden Wahrnehmungen und Einstellungen zu Modalitäten der Alterssicherung sind durchaus differenziert, lassen sich jedoch grob auf den Nenner bringen, dass es für alle einen Rentensockel und darüber hinaus eine Art „Lebenslohn“ geben soll. Soweit sich dies aus vorliegenden Befragungen und Untersuchungen schließen lässt, richten sich die Mehrheitserwartungen in der deutschen Bevölkerung auf eine *sichere* Altersversorgung ohne (alterssicherungssystembedingte) Risiken, in Form einer ungefähren *Lebensstandsicherung* beim Eintritt in den Ruhestand und mit einer sich relativ an vorher erreichten Einkommensverhältnissen orientierenden Rentenhöhe. Zugleich gilt Altersarmut – wie immer sie definiert ist – als verängstigendes Szenario, ihre zuverlässige Vermeidung durch soziale Sicherungssysteme bzw. eine *armutsfeste Absicherung* ohne Entwürdigung sind verbreitet erwünscht (auch jenseits eigener Betroffenheit).

Insofern die öffentliche Förderung der privaten Altersvorsorge empirisch gesehen nicht zur Erfüllung dieser Erwartungen beiträgt und generell kapitalgedeckte, an Finanzmarkt gehandelte Instrumente der Alterssicherung Sicherheitsmängel aufweisen (vorliegende Erkenntnisse legen diese Bewertung nahe, siehe die Kommentare unten zum Antrag von BÜNDNIS90/die GRÜNEN, BT-Drucksache 19/27213), gerät sie unter Legitimationszwang. Gleichzeitig wächst die Legitimität für eine alternative Verwendung von Fördermitteln und Sparbeiträgen, wobei die Organisation des Übergangs von Alterssicherungsarrangements von einer in eine andere Säule prozedural anspruchsvoll sein dürfte und wohl nur dann auf Akzeptanz stoßen würde, wenn keine gesonderten Kosten und technische Komplikationen anfallen. Betrachtet man die Herausforderung aus politisch-institutioneller Sicht, sind solche Pfadwechsel voraussetzungsvoll, aber nicht unmöglich.

Einschätzung

Aus meiner Sicht geht die Grundintention des Antrags in großen Teilen konform mit dem, was für den Erwartungshaushalt der Mehrheit der erwerbstätigen Bevölkerung aktuell grundlegend ist, nämlich der Erwartung von sozialer Sicherheit im Alter. Zur vorgeschlagenen Umstellung bräuchte es differenzierte und verlässliche Verfahrenswege, zu klären wäre zudem, was mit der staatlichen Förderung der betrieblich arrangierten Altersvorsorge geschehen soll, die z.T. ähnlichen Dynamiken unterliegt wie die dritte Säule (etwa was die Zuweisung und Dynamik von Ertragsrisiken sowie die ungleiche Abdeckung der Bevölkerung betrifft).

2.2.2. Freiwillige Zusatzbeiträge im gesetzlichen System

Bislang handelt es sich hier um eine „Minderheitenoption“, welche vermutlich für einen größeren Teil der Bevölkerung (ca. 40% haben kaum liquide Ersparnisse, andere brauchen sie für alternative Zwecke) keine Alternative zur Risikoabdeckung durch die „Standardversicherung“ darstellt. Sofern gesamtgesellschaftlich das Bestreben besteht, Verarmungs- oder Deprivationsrisiken im Alter zu be-

seitigen, wären Umverteilungsinstrumente *innerhalb* der Normalabsicherung (also die Berücksichtigung problematischer Lebensereignisse als „Paketlösung“ der Sozialversicherung, siehe Kommentar oben zum Antrag der AfD-Fraktion, BT-Drucksache 19/22928) besonders zielführend. Angesichts des Sicherheitsversprechens der gesetzlichen Rentenversicherung zum einen und der Unsicherheit individueller (Klein-)Investitionen in den Kapitalmarkt zum anderen wäre die Erweiterung von Nachzahlungsoptionen aber – u.a. in Reaktion auf Brüche in Lebensläufen oder wegen einer gewollten Umschichtung von Vorsorgeaktivitäten – anschlussfähig bei Teilen der Beitragszahler und Beitragszahlerinnen, zumal wenn Arbeitgeber sich daran beteiligen würden (was je nach Marktposition von abhängig Beschäftigten denkbar ist).

Einschätzung

Ungeachtet der noch genauer zu ermittelnden Folgen erweiterter Nachzahlungsoptionen auf das Verhältnis von Einnahmen und Ausgaben der GRV einerseits und auf Verteilungseffekte durch „adverse Selektion“ andererseits steht mit diesen Optionen ein relativ flexibles Gestaltungsinstrument zur Vorsorge gegen stärkere relative Einkommensverluste im Alter zur Verfügung. Angesichts von weniger gradlinigen Lebensläufen unter heute gegebenen Arbeitsmarktbedingungen bzw. Flexibilitätspräferenzen wenigstens in Teilen der Mittelschicht könnte die Erweiterung bestehender Optionen innerhalb der Rentenversicherung die Zustimmung zur Pflichtabsicherung innerhalb der GRV auch dort untermauern, wo sie zwischenzeitlich wegen tatsächlicher und vermeintlicher Starrheiten brüchig geworden war. Bezogen auf die politische Umsetzbarkeit sind die Modalitäten entsprechender Arrangements wesentlich und hier die Frage, inwieweit ausgelöste Umverteilungseffekte mit der oben umrissenen Erwartungsstruktur (Sockel, Lebenslohn, Abbildung erreichter Lebensstandards im Renteneinkommen) kompatibel sind.

3. Antrag der Bundestagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Gesetzliche Rentenversicherung stärken, verlässliche Alterssicherung für alle sicherstellen (BT-Drucksache 19/27213)

3.1. Inhalte des Antrags

Der Antrag schlägt diverse Maßnahmen zur Konsolidierung und Vertiefung der gesetzlichen Rentenversicherung vor: deren sukzessive Entwicklung zur „Bürgerversicherung“; die Stabilisierung des Einkommensersatzniveaus „auf heutigem Stand“; einen Maßnahmenmix zur Verbesserung von Arbeits- und Erwerbsfähigkeiten bei verschiedenen (oft benachteiligten) Gruppen; die Erhöhung der Lohnbasis von Beiträgen zur Rentenversicherung (Mindestlohn; Mindestbeitragsbemessungsgrundlage; Flexibilitätszuschläge auf prekäre Arbeitsverträge etc.); den Ausbau der Grundrente (hin zu einer „Garantierrente“; Zuschläge für Bezieher/innen von Erwerbsminderungsrenten.

Motiviert sind diese Vorschläge – ähnlich wie beim oben diskutierten Antrag der LINKEN (BT-Drucksache 19/27317) – durch Hinweise auf die bislang erkennbaren und auch in Zukunft absehbaren Defizite der privaten Altersvorsorge, wie sie in den Rentenreformen der 2000er Jahren als teilweises Substitut für die Absicherung durch die GRV eingeführt wurde und seitdem steuerlich sowie indirekt aus Mitteln der Sozialversicherung gefördert wird.

3.2. Hintergrund der Vorschläge

Wie mittlerweile breit diskutiert und dokumentiert, scheint private Altersvorsorge bislang und auf absehbare Zeit nicht die in den 2000er Jahren vollzogene Absenkung des Rentenniveaus im gesetzlichen System kompensieren zu können. Gleichzeitig bleiben die Erwartungen an Lebensstandardsicherung in der Bevölkerung hoch, während die Perspektive von Altersarmut angesichts schon jetzt

wachsender Betroffenheit für Unruhe sorgt (s.u.). Die Funktionsprobleme der dritten Säule, die teilweise auch den Bereich der betrieblichen Vorsorge betreffen, werden aktuell v.a. in der Diskussion über den Verwaltungskostenanteil von Sparverträgen sowie die nominale Realverzinsung bzw. die Renditeflaute am Markt für risikoarme Anlagen thematisiert. Aus Sicht der meisten BeobachterInnen spricht derzeit alles dafür, dass mit der Teilprivatisierung (samt „Marktförderung“) verbundene Versprechen, wonach auskömmliche Alterssicherung (nur) so für alle billiger zu haben sei und Einkommensverlustsrisiken im Alter vermeidbar würden, nicht zu halten ist. Zuletzt diene vielfach nurmehr der Familienzuschlag als Grund, ein ansonsten als „Minusgeschäft“ erscheinendes Vorsorge-Arrangement auf dem Finanzmarkt einzugehen. Ein großer Teil der Riester-Verträge sind ruhend gestellt, die Einzahlungen bleiben oft niedrig, die Verbreitung der Verträge weist gerade im Hinblick auf die Höhe des Engagements einen starken sozialen Gradienten auf.

All dies deutet auf Konstruktionsfehler bei der Vorstellung, private Vorsorge könne ein Äquivalent zur gesetzlichen werden, also die bei einer großen Mehrheit der Bevölkerung vorhandenen Erwartung erfüllen, den Lebensabend armutsfest zu machen und im Ruhestand einen bis dahin gewohnten Lebensstandard *grob* – abgesehen von kalkulierbaren und auf Grund sonstiger Veränderungen im Alter hinnehmbaren graduellen Einbußen – garantiert zu bekommen (jedenfalls bei einem im Zuge von Produktivitätszuwachsen nicht wesentlich veränderten oder gar steigenden Volkswohlstand *pro Kopf der Bevölkerung*).

Eine Gesamtschau wissenschaftlicher Studien zu Entwicklungen im Bereich privater Vorsorge liefert zahlreiche Indizien für Funktionsprobleme, die schon zum Zeitpunkt der Reformen in den 2000er Jahren wenigstens teilweise erkennbar waren (v.a. mit Blick auf das angelsächsische Ausland). Wesentlich ist hier nicht zuletzt die *Akteurs-Architektur* der privaten Altersvorsorge, durchaus unabhängig von globalen Renditedynamiken. Auf Finanzmärkten befördert diese z.B. systematisch Anreize zur Manipulation von Wirtschaftstransaktionen unter Bedingungen starker Informationssymmetrien (z.B. bei der Kalkulationsbasis von Sterbetafeln; beim Vertrieb von Finanzprodukten; bei der Darstellung und Kontrolle von Risiken), welche von eigendynamischen Anbieterzielen (Provisionen, Kundenbindungsstrategien, Spekulationsprojekte) angetrieben werden und beträchtliche Transaktionskosten sowie im Endergebnis (zusätzliche) soziale Ungleichheit erzeugen.

Eher wenig beachtet, aber von fundamentaler Bedeutung ist dabei die *soziale* Organisation der privaten Vorsorge, konkret: der vertrackte Zugang zu passenden Sparprodukten sowie der Umstand, dass selbst Menschen mit gehobener Bildung und basaler „financial literacy“ vielfach orientierungslos bleiben im Hinblick auf die Sinnhaftigkeit, die Höhe, den Ort und die Perspektiven von Vorsorgearrangements. Das ist auch dann gegeben, wenn sie sich zu betrieblichen oder von nationalen Fonds organisierte Anlagestrategien und ihrer Umgestaltung im Zeitverlauf verhalten müssen (inklusive von *opt-out*-Lösungen).

Vom mir und Dr. Felix Wilke durchgeführte Untersuchungen auf Basis von qualitativen Interviews sowie Sekundärauswertungen quantitativer Daten konnten zeigen, wie sehr beratergetriebene sowie vom sozialen Umfeld quasi zufällig motivierte Anlageentscheidungen das private Vorsorgeverhalten prägen. Planung ist kaum möglich – nicht zuletzt, weil Lebensläufe vielfach als mittelfristig unplanbar erfahren bzw. empfunden werden (nicht zuletzt, was den Bedarf an kurzfristig verfügbarem Sparkapital betrifft). Das Gros der Bevölkerung verhält sich nicht als rationales Marktsubjekt, ganz unabhängig von den o.g. Informationsasymmetrien. Irrationales Anlegerverhalten findet sich im Übrigen, wie Studien zeigen, auch bei einer großen Zahl von Personen, die sich dauerhaft auf Aktienmärkten bewegen. Gerade wo rein individuelle Marktentscheidungen die Grundlage für private Vorsorge bilden (was in neueren Konzepten zur Organisation kapitalgedeckter Alterssicherung nur mehr eingeschränkt der Fall ist), drohen stets Verwerfungen durch Übervorteilung bzw. Täuschung von Anlegern – wobei medienträchtige Skandalfälle *allgemein* für Unsicherheit sorgen. Auch mit Aktienanlagen sind nennenswerte Erträge (bislang) nur mit Risiko- und folglich Verlustbereitschaft zu haben, die selbst bei Menschen mit leicht überdurchschnittlichen Einkommen mit dem Interesse an *sicherer* Altersvorsorge kollidiert. Empfohlene Risikostreuungen und permanente Umschichtungen sind komplex, werden von „Maklerinteressen“ mitgesteuert und sind durch Kleinanleger in der Fläche kaum beherrsch- bzw. kontrollierbar. Zudem erzeugen sie massive Verwaltungskosten und schlichtweg Zeitaufwand, den sich viele Bürger und Bürgerinnen nicht leisten wollen oder können.

Betrachtet man stärker öffentlich kontrollierte Formen der Kapitalanlage für die Altersvorsorge (also z.B. Fondslösungen unter staatlicher Regie), erscheinen v.a. makroökonomische Betrachtungen kritisch. Wirkungen einer expansiven Kapitaldeckung sind bezogen auf die Zukunft sicher vielschichtig; ihre Abschätzung bedarf luzider volkswirtschaftlicher (und nicht alleine sozialwissenschaftlicher) Expertise, wobei langfristige Prognose allerdings häufig irren.

Eine Zusammenschau der internationalen Literatur weckt Zweifel am Narrativ einer effektiveren (*in toto* einträglicheren) Altersvorsorge jenseits des Umlageverfahrens, und zwar ganz *unabhängig* von der Ertragsschwäche risikoärmerer Anlagen seit der letzten Finanzkrise. Vielmehr birgt Kapitaldeckung Sicherheitsrisiken: Gerade für den Fall einer weiteren Umlenkung von Finanzierungsströmen in kapitalgedeckte Systeme wäre zu klären, wie sie sich dies zum weltweit für Verwerfungen sorgenden Überangebot an Finanzkapital im Vergleich zu bestehenden realwirtschaftlichen Anlagemöglichkeiten verhält und ob Ertragschancen aus der Vergangenheit einfach extrapoliert werden können – angesichts von stets möglichen nationalen „Finanz-Crashes“ sowie dem demografisch und politisch bedingt zukünftig wohl stark steigenden Bedarf an Alterssicherung in anderen Teilen der Welt (z.B. im Fernen Osten), der zur Abschöpfung von im Ausland erzielten Renditen führen könnte. Zu beachten sind auch die – im Hinblick auf Sozial- und Umweltverträglichkeit – oft desaströsen Effekte aggressiver Finanzinvestitions- bzw. Anlagepolitiken z.B. von international agierenden Pensionsfonds (nur wenige bemühen sich tatsächlich um Nachhaltigkeitsziele).

Die Eigendynamiken einer stärker dem Kapitalmarkt übertragenen Alterssicherung sind jedenfalls aktuell gut erkennbar, wenn es um die Regulierung privater Vorsorge geht: Es soll weniger Garantien geben und stärkeren Druck in Richtung mehr Risikobereitschaft, was sich auch an einigen aktuellen Reformvorschlägen wirtschaftsnaher Experten sowie Geschäftsmodellen der Finanzwelt ablesen lässt. Diese würde übrigens rein staatlichen Fondslösungen massiven Widerstand entgegensetzen. Die aktuelle Gemengelage provoziert eine Verschärfung von Unsicherheit, zumindest aber von Unsicherheitsgefühlen in weiten Teilen der Bevölkerung. Wie sich empirisch zeigen lässt, haben solche Gefühle mitunter auch Folgen für den sozialen Zusammenhalt und das Vertrauen in Institutionen des Gemeinwesens (Politik; Einrichtungen des Wohlfahrtsstaats). Untersuchungen (des Sachverständigen zusammen mit Dr. Wilke bzw. Dipl.-Soz. Ralf Lüth) führen vor Augen, dass die Furcht vor Altersarmut oder sozialem Abstieg im Ruhestand, die sich nicht nur in unteren Einkommensgruppen besteht, dieses Vertrauen angreift und – was typisch ist für solche Prozesse – soziale Spannungen auf Nebenschauplätzen schafft bzw. anfeuert.

Gerade wenn man die „Sicherheitskultur“ in der deutschen Bevölkerung sowie die im Gemeinwesen verankerten Vorstellungen zu Grundlagen des sozialen Zusammenhalts in Beziehung setzt zu erkennbaren Begleiterscheinungen einer in relevanten Teilen auf private Vorsorge beruhenden Absicherung des Ruhestands, spricht vieles für die im Antrag vertretende These einer institutionellen Überlegenheit der gesetzlichen Rentenversicherung.

3.3. Anmerkungen zu den Reformvorschlägen

Aus sozialwissenschaftlicher Sicht sind viele der vorgeschlagenen Maßnahmen kompatibel mit dem, was in nennenswerten Teilen der Bevölkerung von der Rentenpolitik schon länger erwartet wird. Sie setzen allerdings teilweise weitreichende Umstellungen bei der Regulierung des Arbeitsmarkts und bei der Sekundärverteilung des Volkswohlstands voraus. Erwartbare Widerstände gegen die vorgeschlagenen Maßnahmen dürften begründet werden mit der (angeblich) volkswirtschaftlich schädlichen Wirkung höherer Steuern bzw. Sozialabgaben, wobei deren Anhebung international mittlerweile als weniger problematisch eingeschätzt werden als im Kontext der Rentenreformen der 2000er Jahre.

Es ist unklar, *wie weitgehend* einkommensstarke soziale Milieus bereit sein werden, durch strukturelle Faktoren (v.a. am Arbeitsmarkt) benachteiligte Gruppen auch auf der Ebene der Primärverteilung besser zu stellen. Wenn hier keine wesentlichen Änderungen eintreten, könnte die Orientierung der vorgeschlagenen Maßnahmen auf das *derzeit bestehende* Rentenniveau (welches ja schon merklich unter dem der Vergangenheit liegt) nicht ausreichen, um tatsächliche oder für die Zukunft erwar-

tete soziale Deprivationsprozesse hinlänglich abzubremsen. Sollen klassische Vorstellungen von sozialem Ausgleich und einem Lebensabend in Würde bedient werden, scheint allerdings (gerade *ceteris paribus*) die Einbeziehung von Kleinselbstständigen und bislang nicht versicherungspflichtigen Teilzeitbeschäftigten in die Rentenversicherung unumgänglich. Ohne eine solche „Inklusionsagenda“ wird die GRV auf Dauer unterhöhlt. Ähnliches gilt für die Weiterentwicklung der Grundrente und Verbesserungen für Erwerbsminderungsrentnerinnen und -rentner im Rentenbestand.

Inwieweit der Weg dazu zwingend über einen „steuerfinanzierten Stabilisierungsbeitrag“ und die Überwindung von „Fehlfinanzierungen“ etwa des frühen Renteneintritts von Personen mit langen Berufsbiografien und (empirisch betrachtet) überdurchschnittlichen Arbeitsbelastungen (Rente mit 63) führen muss und sollte, wäre im Hinblick auf die oben zum Punkt versicherungsfremde Leistungen vorgetragenen Irrtümer bei der Charakterisierung solcher Maßnahmen zu hinterfragen. Wie oben bereits angedeutet, kann vor dem Hintergrund von Untersuchungen zum Wertehaushalt kontinentaleuropäischer Wohlfahrtsstaaten nicht ausgeschlossen werden, dass die institutionalisierte Herausstellung von „Sonderopfern“ für benachteiligte Teilgruppen sowie die Betonung der engen Verbindung von Einzahlungen und Auszahlungen im Versicherungssystem Solidaritätsbereitschaften jenseits des Äquivalenzprinzips untergräbt. Diese Solidaritätsbereitschaften sind die eigentliche Voraussetzung der meisten im Antrag geforderten Maßnahmen des sozialen Ausgleichs. Jedenfalls macht eine so organisierte Transferlogik (anders als Besitzstände im beitragsfinanzierten System) diese Maßnahmen im Bundeshaushalt zur allzeit disponiblen Planungsgröße.

Einschätzung

Für die weitergehende Perspektive einer Bürger- bzw. Erwerbstätigenversicherung sowie ihrer Finanzierung auch durch Beiträge auf alle Einkommensarten dürfte es *im Prinzip* viel Unterstützung in der deutschen Gesellschaft geben. Übergangsprobleme können allerdings beträchtlich sein; hierzu braucht es einen transparenten und behutsam umgesetzten Masterplans. Eine wesentliche Stellgröße bei der solidarischen Konsolidierung des deutschen Alterssicherungssystems wird das durch die Sozialversicherung garantierte Rentenniveau sein, dessen zukünftige Finanzierung wohl zur „Gretchenfrage“ wird. Die Beibehaltung des aktuell erreichten Niveaus wäre ein starkes Signal angesichts der Rentenpolitik in den letzten Legislaturperioden. Wie erwähnt, lassen sich dadurch indes Prozesse sozialer Deprivation beim Übergang in den Ruhestand womöglich nicht so bremsen, dass die oben erwähnte massive Verunsicherung in Teilen der Bevölkerung und die damit verbundene Entfremdung von etablierten Institutionen des Gemeinwesens aufgehalten wird. Weil von der dritten Säule derzeit kaum mehr etwas erwartet wird und es auch Hinweise auf ein zukünftiges Schwächeln betrieblicher Vorsorgearrangements gibt, wird eine Trendwende wohl nur erreichbar sein, wenn erstens (in welcher Form auch immer) gesamtgesellschaftlich die Bereitschaft zu höheren kollektiven (finanziellen) Anstrengungen zur Vorbereitung des Ruhestands wächst, zweitens die Sicherheitsansprüche der Bevölkerung bis weit hinein in mittlere soziale Lagen institutionell befriedigt werden (was durch private Vorsorge kaum möglich erscheint) und drittens Kapitaleinkommen (weil sie schneller wachsen als Arbeitseinkommen) relativ stärker an der Finanzierung des Alters beteiligt werden. Eine Möglichkeit unter vielen wäre die im Antrag vorgeschlagene arbeitgeberfinanzierte Mindestbeitragsbemessungsgrundlage für Beitragszahlungen. Dem Versuch, die zumindest periodisch dynamischen Kapital- und Aktienmärkte zur Gewährleistung der in der Mehrheitsbevölkerung verankerten Erwartung von Versorgungssicherheit im Alter anzuzapfen, war weltweit in den letzten Jahren eher wenig Erfolg beschieden. Immer wieder neue bzw. erweiterte Gehversuche in diese Richtung scheinen mit wachsenden Risiken verbunden und könnten zur Verschärfung bereits bestehender Verwerfungen führen. Zu klären wäre, inwieweit das dem Antrag zugrunde liegende Rentenkonzept solche Gehversuche ausschließt.

Relevante Quellen

- Bode, I. und R. Lüth (2021). Disorientation in a Capricious Welfare Market. The Case of the German Pension System, in: Ledoux, C., K. Shire, und F. van Hooren (Hg.), *The Dynamics of Welfare Markets. Private Pensions and Domestic/Care Services in Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Bode, I. und R. Lüth (2018). Der unruhige Blick nach vorn: Zukunftsangst und Institutionenskepsis im Spiegel empirischer Daten, in: Betzelt, S. und I. Bode (Hg.), *Angst im neuen Wohlfahrtsstaat. Kritische Blicke auf ein diffuses Phänomen*. Baden-Baden: Nomos.
- Bode, I. (2015). Alterssicherung und Erwerbsminderung aus sozialwissenschaftlicher Sicht: Formen, Gründe und Folgen der Entkollektivierung, in: Masuch, P., W. Spellbrink, U. Becker und S. Leibfried (Hg.), *Grundlagen und Herausforderungen des Sozialstaats. BSG-Entscheidungsfindung und die Sozialstaatsforschung*. Band 2. Berlin: Erich Schmidt Verlag.
- Bode, I. und F. Wilke (2014). *Private Vorsorge als Illusion. Rationalitätsprobleme des neuen deutschen Rentenmodells*. Frankfurt/New York: Campus.
- Christen, T. (2013). *Politische Ökonomie der Alterssicherung. Kritik der Reformdebatte um Generationengerechtigkeit, Demographie und kapitalgedeckte Finanzierung*. Marburg: Metropolis.
- Clark, G. L. (2003). *European Pensions and Global Finance*. Oxford: Oxford University Press.
- Ebbinghaus, B. (2015). The Privatization and Marketization of Pensions in Europe: A Double Transformation Facing the Crisis. *European Policy Analysis* 1, no. 1: 56-73.
- Fachinger, U. (2019). "Alterssicherung und Armut." In: Hank, K., F. Schulz-Nieswandt, M. Wagner und S. Zank (Hg.), *Altersforschung. Handbuch für Wissenschaft und Praxis*. Baden-Baden: Nomos.
- Fornero, E. und C. Wilke (2020). *Pension Policy in Europe and the United States. Towards a New Public-Private Pension Mix*. Cerp Working Paper 199/20. Turino: Center for the Research on Pensions and Welfare Policies.
- Francke, J. und J. Simonson (2018). "Social Justice Beliefs Regarding Old-Age Provisions in Germany: A Latent Profile Analysis." *Social Justice Research* 31, no. 2: 182-205.
- Heinrich, R., S. Jochem, und N. A. Siegel (2016). "Die Zukunft des Wohlfahrtsstaates. Einstellungen zur Reformpolitik in Deutschland." Bonn: Friedrich Ebert Stiftung.
- Naczyk, M. und A. Hassel. "Insuring Individuals ... and Politicians: Financial Services Providers, Stock Market Risk and the Politics of Private Pension Guarantees in Germany." *Journal of European Public Policy* 26, no. 4: 579-598.
- Skerrett, K., J. Weststar, S. Archer, und C. Robers, Hg. (2017). *The Contradictions of Pension Fund Capitalism*. Champaign: Labor and employment relations association.
- Tiefensee, A. (2020). "Altersarmut - (K)Ein Problem? Aktuelle und zukünftige Entwicklungen in Deutschland", in: Blank, F., M. Hofmann und A. Bunttenbach (Hg.), *Neustart in der Rentenpolitik. Analysen und Perspektiven*. Baden-Baden: Nomos.
- Wiß, T. (2019). Reinforcement of Pension Financialisation as a Response to Financial Crises in Germany, the Netherlands and the United Kingdom. *European Journal of Public Policy* 26, no. 4: 501-520.