



Die rot-grünen Rentenreformen: Altersarmut per Gesetz *

Christoph Butterwegge

Mit der zum Jahrtausendwechsel verwirklichten „Riester-Reform“ war ein doppelter Paradigmenwechsel in der Sozialpolitik verbunden: Zum einen stand nicht mehr das für den Wohlfahrtsstaat nach 1945 jahrzehntelang konstitutive Ziel der Lebensstandardsicherung, sondern die angeblich über die Leistungsfähigkeit des „Wirtschaftsstandortes“ und damit die Zukunft Deutschlands entscheidende Beitragssatzstabilität im Mittelpunkt der Alterssicherungspolitik. Für prekär Beschäftigte, Geringverdiener/innen, Langzeitarbeitslose bzw. Mehrfacharbeitslose und Arbeitnehmer/innen mit lückenhaftem Erwerbsverlauf, die sich keine private Altersvorsorge leisten (können), war mit dem bis zum Jahr 2030 sukzessive sinkenden Rentenniveau das Risiko der Armut im Ruhestand verbunden. Es wurde von den Betreibern und Befürwortern der Riester-Reform billigend in Kauf genommen, um mittels der wachsenden Angst eines Großteils der Bevölkerung davor Versicherungskonzernen, Großbanken und Fondsgesellschaften ein neues Geschäftsfeld zu erschließen, ihnen die Zahlung von mehr Provisionen an Vermittler zu ermöglichen und ihren Eigentümern höhere Profite zu verschaffen. „Mit einer Teilprivatisierung der gesetzlichen Rentenversicherung ließ sich das Marktpotenzial für Altersvorsorgeprodukte beträchtlich steigern.“¹ Zum anderen brach nach der Pflegeversicherung nun auch ein „klassischer“ Versicherungszweig mit dem Prinzip der paritätischen Finanzierung. Da sich die Arbeitgeber nicht an den Kosten der privaten Altersvorsorge beteiligen mussten, fungierte diese in Riesters Konzept keineswegs als Ergänzung der Gesetzlichen Rentenversicherung, vielmehr als teurer Ersatz für die kollektive, sozialpartnerschaftlich organisierte Alterssicherung, der drastische Leistungskürzungen einschließt.²

Versicherungskonzerne, Großbanken und Kapitalanlagegesellschaften machten sowohl durch Lobbyarbeit im politisch-administrativen Raum als auch durch professionelle Medienkampagnen einerseits Stimmung gegen das umlagefinanzierte Rentensystem und propagierten andererseits die kapitalfundierte Altersvorsorge als einzig mögliche Antwort auf die vermeintlich krisenhafte demografische

¹ Hans Günter Hockerts, Abschied von der dynamischen Rente. Über den Einzug der Demografie und der Finanzindustrie in die Politik der Alterssicherung, in: Ulrich Becker/Hans Günter Hockerts/Klaus Tenfelde (Hg.), Sozialstaat Deutschland. Geschichte und Gegenwart, Bonn 2010, S. 271

² Vgl. Johannes Steffen, Der Renten-Klau. Behauptungen und Tatsachen zur rot-grünen Rentenpolitik, Hamburg 2000, S. 95 f.

Entwicklung.³ Seitens der etablierten Politik scheute man selbst vor statistischen Taschenspielertricks nicht zurück, um das Rentenniveau möglichst von der Öffentlichkeit unbemerkt senken zu können. So fiel der private Vorsorgeanteil (ab 2008: 4 Prozent des *Bruttoeinkommens*) aus dem *Nettoeinkommen* heraus, zu dem die gesetzliche Rente in Beziehung gesetzt wird, wodurch deren Kürzung, die Andreas Bachmann mit 25 Prozent bis zum Jahr 2050 angibt, moderater erscheint: „Für eine Vielzahl von ArbeitnehmerInnen mit heute typischen unsteten Erwerbsbiografien ist eine Kappung der Sozialversicherungsrenten in dieser Größenordnung ein Einkommensabsturz ins Bodenlose, der bei den angespannten Privatbudgets auch nicht durch private Vorsorge kompensiert werden kann.“⁴ Trotz der gesetzlichen Niveausicherungsklausel, die eine Bundesregierung zum Eingreifen anhält, wenn ein Rentenniveau von 46 Prozent des entsprechenden Einkommens vor Steuern im Jahr 2020 bzw. von 43 Prozent im Jahr 2030 unterschritten wird, nähert sich die Standardrente dem Sozialhilfeniveau immer mehr an.

Die rot-grüne Rentenreform 2001 lief auf eine (Teil-)Privatisierung der Altersvorsorge hinaus und führte zu einer weiteren Entlastung der Arbeitgeber sowie zur Einschränkung der Leistungen für die Betroffenen. Rentner/innen und Schwerstbehinderte über 18 Jahren mit zu geringen Einkommen erhielten zwar einen Anspruch auf eine gegenüber dem Regelsatz der Sozialhilfe pauschal um 15 Prozent für einmalige Leistungen aufgestockte Sicherungsleistung, ohne dass ein Unterhaltsrückgriff auf Kinder und Eltern stattfand, sofern deren Jahreseinkommen 100.000 EUR nicht überstieg. Das die Riester-Reform flankierende *Gesetz über eine bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung* ersparte Antragsteller(inne)n aber weder eine diskriminierend wirkende Bedürftigkeitsprüfung, noch fiel die bürokratische Doppelzuständigkeit von Rentenversicherungsträger und Kommune weg. Zum 1. Januar 2005 wurde das Grundsicherungsrecht ins Sozialgesetzbuch (SGB) XII – Sozialhilfe überführt, was seine Ausgliederung aus der GRV noch deutlicher hervortreten ließ. Viel sinnvoller wäre eine Regelung *innerhalb* des lohn- und beitragsbezogenen Systems selbst gewesen.

Dass es zur Riester-Reform kam, hatte nicht nur – wie oft behauptet – systeminterne Gründe, eine Verstetigung der Altersvorsorge und eine Verringerung der damit verbundenen Risiken betreffend. Vielmehr sollten der Versicherungsbranche auch neue Gewinnmöglichkeiten erschlossen werden. Bei der Riester-Rente handelte es sich nicht zuletzt um eine öffentliche Anschubfinanzierung für die Börse und

³ Vgl. dazu: Diana Wehlau, *Lobbyismus und Rentenreform. Der Einfluss der Finanzdienstleistungsbranche auf die Teil-Privatisierung der Alterssicherung*, Wiesbaden 2009; Christian Christen, *Politische Ökonomie der Alterssicherung. Kritik der Reformdebatte um Generationengerechtigkeit, Demographie und kapitalgedeckte Finanzierung*, Marburg 2011

⁴ Andreas Bachmann, *Privatisierung der Sozialversicherung und aktivierender Staat. Von der Riester-Rente zur Dreiklassenmedizin*, in: *Widersprüche* 85 (2002), S. 91

eine direkte Förderung der Profite auf den Finanzmärkten tätiger Unternehmen und Organisationen.⁵ Es war auch kein Zufall, dass die Einführung der Riester-Rente auf dem Höhepunkt einer Hausse des Aktienmarktes, d.h. eines länger andauernden Börsenbooms erfolgte, der die Idee, das Umlageverfahren durch den Aufbau eines Kapitalstocks zu schwächen, der Öffentlichkeit plausibel und vielen GRV-Versicherten attraktiv erscheinen ließ.

Durch den 11. September 2001 und seine Folgen für die Aktienmärkte, noch mehr jedoch durch die Finanz-, Wirtschafts- und Währungskrise, deren Verwerfungen fast alle Länder der Welt erfassten, wandelten sich die Rahmenbedingungen für solche Reformen tiefgreifend: „Mit der Finanz- und Wirtschaftskrise ab 2007 hat sich die Situation von Grund auf verändert, die Mängel und endogenen Risiken der privaten, kapitalgedeckten Organisation und Finanzierung der Alterssicherung treten seither offen zutage und die jüngste Krise gibt daher Anlass, das Dogma der Überlegenheit der privaten, kapitalgedeckten Alterssicherung grundsätzlich zu hinterfragen.“⁶ Dies geschah in Deutschland, als die Riester-Rente ausgerechnet zu ihrem zehnjährigen Jubiläum wegen enttäuschender Renditen in Verruf geriet. Hatte sie bei der Einführung noch mediale Vorschusslorbeeren geerntet, ließen manche Wissenschaftler/innen und Journalisten jetzt kein gutes Haar an ihr, schütteten vielmehr Hohn und Spott über den „Riester-Produkten“ aus.⁷ Seither befindet sich das Kapitaldeckungsprinzip in einer Akzeptanz- bzw. Legitimationskrise, die alle weiteren Debatten über Reformen der Alterssicherung maßgeblich beeinflussen dürfte. Kapitalmarktrisiken überlagern und verstärken demografische Probleme, lösen oder lindern diese aber nicht. Ähnliches gilt auch für eine staatlich geförderte private Pflegezusatzversicherung (auch „Pflege-Bahr“ genannt), mit der die CDU/CSU/FDP-Regierung künftige Beitragssatzsteigerungen in der Sozialen Pflegeversicherung auffangen will.⁸ Wenn sich die Turbulenzen im Euro-Raum zuspitzen, könnte das Umlageverfahren der GRV einen weiteren Vorteil gegenüber der Kapitaldeckung offenbaren, ist diese doch im Unterschied dazu nicht inflationsgeschützt.

Nach dem Riester-Modell gar nicht gefördert werden jene, die einer zusätzlichen Altersvorsorge am meisten bedürften: Sozialhilfebezieher/innen. Leer gehen auch Erwerbslose und Arbeitnehmer/innen aus,

⁵ Vgl. Christian Christen/Tobias Michel/Werner Rätz, Sozialstaat. Wie die Sicherungssysteme funktionieren und wer von den „Reformen“ profitiert, Hamburg 2003, S. 63

⁶ Christian Christen, Politische Ökonomie der Alterssicherung, a.a.O., S. 18

⁷ Vgl. z.B. Kornelia Hagen/Axel Kleinlein, Zehn Jahre Riester-Rente: Kein Grund zum Feiern, in: DIW-Wochenbericht 47/2011, S. 3 ff.; Anne Seith, Altersvorsorge: Tolles Ergebnis. Die Riester-Rente nutzt vor allem der Versicherungsbranche – für die Versicherten rechnet sie sich oft nicht: Die Renditen vieler Produkte sind eher dürftig, in: Der Spiegel v. 21.11.2011, S. 93

⁸ Vgl. Heike Joeßges u.a., Kapitaldeckung in der Krise. Die Risiken privater Renten- und Pflegeversicherungen, Expertise im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, Juli 2012, S. 4 und 22 f.

die zu geringe Entgeltersatzleistungen bekommen bzw. nicht genug verdienen, um die von den großen Banken, Versicherungen und Fondsgesellschaften mit erheblichem Werbeaufwand angepriesenen Produkte bezahlen zu können. Hingegen profitieren Besserverdienende davon, dass sie solche Aufwendungen für ihre Altersvorsorge bei der Einkommensteuer absetzen können. „Der steuerliche Sonderausgabenabzug begünstigt vor allem hohe Einkommensgruppen, da mit zunehmendem Einkommen auch der staatliche Förderanteil steigt (bis zu den gesetzlich festgelegten höchsten Beträgen).“⁹

Christian Christen, Tobias Michel und Werner Rätz sehen in der Abkehr vom Umlageverfahren, wie sie die Riester'sche Rentenreform darstellt, nur Nachteile: „Kapitalgedeckte Systeme sind teurer, verteilungspolitisch ungerechter und funktionieren für die Masse der Bevölkerung nicht wie versprochen.“¹⁰ Eine private Altersvorsorge ist keineswegs „demografieresistent“, sondern unterliegt ähnlichen Risiken wie ein Umlagesystem, ist jedoch zusätzlich den Turbulenzen der Kapitalmärkte ausgesetzt. Dasselbe gilt für Betriebsrenten, deren Höhe enormen Schwankungen unterliegt. Selbst wenn das hieraus erwachsende Sicherheitsrisiko erkannt und in den Medien davor gewarnt wird, dominieren Illusionen, die „Rentenlücke“ durch Maßnahmen der betrieblichen Altersvorsorge schließen zu können.¹¹ Diese benachteiligt zudem in kleinen und mittleren Unternehmen tätige Arbeitnehmer/innen – ein weiteres Argument für die Konzentration der finanziellen Ressourcen auf die GRV!

**) Es handelt sich dabei um einen Auszug (Kapitel 2.1) aus dem Beitrag von Christoph Butterwegge in dem gerade (8.11.2012) erschienenen Buch „Armut im Alter. Probleme und Perspektiven sozialer Sicherung“. Das Buch wurde herausgegeben von Christoph Butterwegge, Gerd Bosbach und Matthias Birkwald und ist erschienen im Campus Verlag (ca. 380 Seiten, EAN 9783593397528, 19,80 Euro). Siehe dazu Inhaltsverzeichnis und Inhaltsverzeichnis als Leseprobe sowie Bestellmöglichkeit beim Verlag <http://www.campus.de/wissenschaft/politikwissenschaft/Sozialpolitik.40412.html/Armut+im+Alter.100355.html>*

⁹ Frank Pilz, Der Sozialstaat. Ausbau – Kontroversen – Umbau, Bonn 2004 (Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Bd. 452), S. 171

¹⁰ Christian Christen/Tobias Michel/Werner Rätz, Sozialstaat, a.a.O., S. 45

¹¹ Vgl. z.B. Dennis Kremer, Betriebsrente in Gefahr. Die Altersvorsorge von 17 Millionen Deutschen ist bedroht: Niedrige Zinsen lassen die Rente schrumpfen, in: FAS v. 22.7.2012; Grit Beecken, Steuerfreies Sparen. Eine Direktversicherung der betrieblichen Altersvorsorge kann die Rentenlücke schließen, in: Berliner Zeitung v. 23.7.2012