

Altersvorsorge und Demographie – Herausforderungen und Regelungsbedarf

Die Menschen in der Bundesrepublik Deutschland leben statistisch immer länger. In den 1960er Jahren hatten gesetzliche Renten eine durchschnittliche Laufzeit von 9,9 Jahren, heute sind es 19,9 Jahre. Wer in einem Sparstrumpf zurücklegen wollte, hätte bei gleicher Summe im Monat nur die Hälfte zur Verfügung. In den Altersvorsorgesystemen liegt es nicht anders, unabhängig davon, ob sie umlagefinanziert oder kapitaldeckt sind oder auf einer Mischung von beidem beruhen. Die statistisch hohe Lebenserwartung genießt auch die Generation der „Baby-Boomer“, die von jetzt an mit ihrer großen Zahl aus dem Erwerbsleben ausscheidet und viele Jahre lang Leistungen beziehen wird, während eine zahlenmäßig kleinere Generation (mit allerdings höherer Erwerbsbeteiligung) die Wirtschaftsleistung erarbeitet. Die damit verbundene Herausforderung haben sich die Altersvorsorgesysteme nicht ausgesucht, sie muss jedoch von ihnen gemeistert werden. Das ist nicht trivial.



Das Herausforderungen und Regelungsbedarfen der Altersvorsorge gewidmete Thema der Abteilung Arbeits- und Sozialrecht des 2020 aufgrund der Corona-Pandemie abgesagten 73. Deutschen Juristentags ist Gegenstand der Abhandlungen in diesem Heft. Die Verhandlungen werden 2022 in Bonn anstelle des 74. DJT vom 21. bis zum 23. September 2022 nachgeholt. Bis dahin bleibt die Altersvorsorge in der Diskussion.

Die Aufsätze des Gutachters *Heinz-Dietrich Steinmeyer* und der Referentinnen *Katharina von Koppensfels-Spies* und *Gundula Roßbach* befassen sich mit grundsätzlichen Fragen der Architektur der in Deutschland auf drei Säulen aufgebauten Altersvorsorge, mit Möglichkeiten der Fortentwicklung *en detail* sowie mit Korrekturbedarf. Benannt werden auch Versäumnisse und Inkonsistenz.

Ein hervorzuhebendes Versäumnis der Politik, das thematisch in allen Beiträgen ausführlicher angesprochen ist, liegt darin, dass der Gesetzgeber in der endenden Legislaturperiode erneut die lückenlose Pflichtversicherung der Selbständigkeit nicht auf die Beine gestellt hat. In der Sache entspricht es allgemeiner Überzeugung, dass die Verpflichtung aller Selbständigen zur Altersvorsorge überfällig ist. Dies zu verwirklichen ist in der Vergangenheit nicht gelungen, und die Verwirklichung war (erneut) im Koalitionsvertrag der noch amtierenden Bundesregierung vorgesehen. Dahinter steht nicht nur das Anliegen, bisher nicht versicherte Selbständige zu deren Schutz abzusichern. Unbestritten ist heute, dass die Versicherungspflicht zugleich dem Schutz der Allgemeinheit dient, konkret der Leistungsfähigkeit der steuerfinanzierten Grundsicherung vor mangelnder Risikoversorge Einzelner. Jeder weiß, dass aus dem Personenkreis der Kleinen Selbständigen mangels ausreichender Vorsorge in Zukunft eine erhebliche Zahl von Personen im Alter hilfebedürftig sein und Ansprüche auf die aus dem Steueraufkommen der Jungen aufzubringende Mindestsicherung haben wird. Das Problem müsste im Interesse der Gesellschaft schon lange gelöst sein, und durch die Digitalisierung wird die Lösung nochmals dringlicher. Die Digitalisierung ermöglicht aber auch, die Beiträge Selbständiger an der Quelle abzuschöpfen, wodurch auch Marktverzerrung zu Lasten des Arbeitsverhältnisses verringert würde. Die nicht zu überwindende Schwierigkeit liegt und lag schon in der Vergangenheit darin, dass man, statt zur Verwirklichung des Vorhabens alle Selbständigen in die gesetzliche Rentenversicherung einzubeziehen, aus interessenpolitischen Gründen ausgerechnet denjenigen auch Wege der Vorsorge bei privaten Versicherern eröffnen möchte, die signifikant geringe Erträge erwirtschaften und deren labile wirtschaftliche Situation die Corona-Pandemie ver-

tieft hat. Die angesteuerte Zweigleisigkeit macht die Sache kompliziert und die Verwirklichung würde die ohnehin zersplitterte Landschaft der deutschen sozialen Vorsorge weiter vereinzeln. In den meisten (und in fast allen europäischen) Ländern sind die Selbständigen in das System der allgemeinen Altersvorsorge einbezogen. In Deutschland sollte es nicht anders sein.

Was die gesetzliche Rente betrifft, ist nicht neu, dass die Politik in der alternden Gesellschaft mit dem Blick auf Wahlen lieber die Älteren in ihren Schutz nimmt als die Jüngeren, von denen jedoch die Zukunft abhängt und die ihre geringere Zahl nur durch hohe Erwerbsbeteiligung und durch die Eröffnung von Wegen einer (auch von den Älteren) akzeptierten Zuwanderung wettmachen können. *Steinmeyer* fragt, ob, erst recht vor dem Hintergrund der Corona-Pandemie, die bei der Anpassung von Rentenleistungen soeben eingezogene Haltelinie der Generationengerechtigkeit entspricht oder nicht vielmehr ein Gleichlauf von Erwerbseinkünften und Renten geboten ist. Wie alle Fachleute sehen *Steinmeyer* und *Roßbach* die Notwendigkeit, die Altersgrenzen zum Ruhestand aus Sachgründen an der Lebenserwartung auszurichten, damit die Belastung der Wirtschaftsleistung der Jungen nicht proportional weiter steigt; die Politik möchte dem vorerst ausweichen, die weitere Anhebung der Altersgrenze zum Ruhestand ist jedoch unausweichlich. In diesem Zusammenhang verdeutlicht *Roßbach*, wie wenig Praxisbedeutung die komplizierten Wege für flexible Übergänge in den Ruhestand, zuletzt die „Flexi-Rente“, und die Neuerungen durch das Betriebsrentenstärkungsgesetz von 2018 erlangt haben. Nur transparente Wege werden von den Menschen eingeschlagen, es darf also nicht zu kompliziert sein. Das lässt sich nur erreichen, wenn Gesetzgebung Linien folgt und nicht Interessenausgleich in komplexer Detaillierung endet. Aspekte der Systemgerechtigkeit erörtert *von Koppenfels-Spies*. Wenn länger gearbeitet werden soll, besteht neben dem Sozialrecht auch im Arbeitsrecht Anpassungsbedarf, auch im Hinblick auf die Weiterbeschäftigung nach dem Erreichen des Rentenalters.

Nicht nur, aber auch Komplexität bedingt die weiterhin geringe bzw. zurückgehende Akzeptanz der zweiten und dritten Säule der Altersvorsorge (Betriebliche Altersversorgung und „Riester-Rente“). Beide Säulen gehören seit 2001 zur Architektur der Altersvorsorge in Deutschland, erfüllen die gestellten Anforderungen jedoch nicht. Es fehlen Akzeptanz und Verlässlichkeit in Bezug auf die zu erwartenden Leistungen, beides notwendige Voraussetzungen, wenn man auf Optionen statt auf verpflichtende Absicherung setzen möchte. Die Zinssituation verschärft die Probleme. Ob man mit Zusatzversorgung die demographischen Herausforderungen bewältigen könnte und wie das strukturiert sein könnte, ist in dem Aufsatz von *Steinmeyer* vor dem Hintergrund seines Gutachtens angesprochen.

Angesprochen ist in den Beiträgen von *Roßbach* und von *von Koppenfels-Spies* schließlich die konzeptionelle Anbindung der Rentenversicherung an das Äquivalenzprinzip als Leitprinzip für ein am Gedanken der Gerechtigkeit orientiertes Verhältnis von Beiträgen und Leistungen, im Sozialrecht flankiert durch Elemente des sozialen Ausgleichs. Die in der jetzt endenden Legislaturperiode unter der systematisch nicht zutreffenden Bezeichnung „Grundrente“ geschaffene versorgungsstaatliche Aufstockung niedriger Renten muss sowohl konzeptionell als auch im Detail kritisch bewertet werden.

Professor Dr. Raimund Waltermann, Bonn