

# Rentenprobleme und Altersarmut

## Marktversagen als deren Ursache steigert die Dringlichkeit grundlegender Reformen

Ernst Niemeier



Foto von John Moeses Bauen auf Unsplash

*Die Reform der gesetzlichen Rentenversicherung ist zwar dringend, aber aus anderen Gründen als denen, die in der politischen Diskussion behandelt werden.*

Sie ist erstens dringend, weil die Riester-Reformen 2001/02 auf der interessengeleiteten Diagnose eines vermeintlich demografischen Problems beruhte, die von zahlreichen Ökonomen vertreten wird. Sie behauptete, dass die demografisch bedingten „Erhöhungen des Beitragssatzes nicht zu bewältigen“ seien<sup>[4]</sup>. Dabei wird die gleichzeitig stattfindende Produktivitätssteigerung mit der folgenden Steigerung des Realeinkommens allerdings ausgeblendet. Es wird vernachlässigt, dass die Realeinkommenssteigerung die Wirkung der demografisch bedingten Beitragssatzsteigerung überkompensiert. Bei Annahme eines jährlich nur um 1,4 Prozent steigenden Realeinkommens, das aus den Simulationen des Bochumer Ökonomen Martin Werding<sup>[2]</sup> abgeleitet wurde, steigt das Nettoeinkommen – ohne Berücksichtigung von Steuern und anderer Sozialabgaben – trotz steigender Beitragssätze um mehr als 111 Prozent<sup>[3]</sup>. Höhere Beiträge, die zudem auch einen eigentumsähnlichen Anspruch auf die eigene Rente bewirken, sind tragbar. Die sog. Riester-Reformen wurden

falsch begründet<sup>[4]</sup> und müssen zurückgenommen werden<sup>[5]</sup>.

Zweitens verstößt der sachwidrige Ziel-austausch, durch den die Funktionen des Lohnersatzes und der Lebensstandardsicherung durch die Sicherung des Beitragssatzes ersetzt werden, gegen Grundrechte und sozialstaatliche Verpflichtungen. Der Verzicht auf das grundrechtlich und sozialstaatlich notwendige Rentenziel bedeutet den Verlust sozialstaatlicher Orientierung und Verpflichtung. Im Ergebnis wird das Existenzminimum vielfach unterschritten und Altersarmut verursacht. In grundrechtlicher Terminologie wird die Würde des Menschen (Art. 1 Abs. 1 GG)<sup>[6]</sup>, das Recht auf Leben (Art. 2 Abs. 2 GG)<sup>[7]</sup> und die sozialstaatliche Verpflichtung (Art. 20 Abs. 1 GG) verletzt.

Drittens ist nicht *die* Reform zielführend und notwendig, die von der Regierung nach jahrelanger Kampagne gegen das Umlageverfahren<sup>[8]</sup> interessengeleitet als Aktienrente geplant wird. Sie wird

mit der gleichen falschen Problemursache der demografiebedingten Beitragsüberlastung begründet. Die geplante kurz- und mittelfristig anzusammelnde Aktienkapitalbasis reicht im Übrigen nicht aus, die Rente kurz- und mittelfristig auf ein auskömmliches Niveau anzuheben. Und es wird auch das Finanzmarktrisiko vernachlässigt, das mit steigender Rendite steigt<sup>[9]</sup>.

Eine grundlegende Reform der gesetzlichen Rente ist viertens deshalb dringend notwendig, weil gravierende systembedingte Ursachen für unzureichende Renten sowohl in der wissenschaftlichen Diskussion als auch in der politischen Praxis völlig vernachlässigt oder übersehen wurden. Denn verantwortlich für die bestehenden und sich noch verschärfenden Rentenprobleme sind zum einen politische Ursachen<sup>[10]</sup>. So wurde mit der Agenda-Politik Anfang der 2000er Jahre auf der Grundlage einer falschen Ursachendiagnose der bestehenden Arbeitslosigkeit ein großer Niedriglohnsektor geschaffen, dessen sich der Kanzler Schröder sogar rühmte<sup>[11]</sup>. Der amerikanische Wirtschaftsnobelpreisträger Robert Solow und weitere namhafte Ökonomen widersprachen der Ursachendiagnose zu Recht<sup>[12]</sup>. Mit den Niedriglöhnen wur-

9 Joseph Stiglitz: Die Roaring Nineties, Berlin 2004, S. 202.

10 Ernst Niemeier: Politische Ursachen für Rentenprobleme und Altersarmut, in: Wirtschaftsdienst, Heft 8 (2020), S. 597 ff.

11 Gerhard Schröder: Rede vor dem World Economic Forum am 28. Januar 2005 in Davos, <http://bundesregierung.de/breg-de/service/bulletin/bulletin-2000-bis-2009/rede-von-bundeskanzler-gerhard-schroeder-792094> (29. Juli 2020)

12 Gustav A. Horn: Sparwut und Sozialabbau, München/Wien 2005, S. 102 ff.; Rudolf Hickel: Kassensturz, Reinbek 2006, S. 163 ff.; Robert M. Solow: Die Beschränktheit der makroökonomischen Diskussion überwinden, in: R. Schettkat/J. Langkau (Hg.): Aufschwung für Deutschland, Bonn 2007, S. 40 ff.; Ernst Niemeier: Hat der Arbeitsmarkt wirklich von

1 Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, 2020, S. 1.

2 Martin Werding: Demographischer Wandel, soziale Sicherung und öffentliche Finanzen, Langfristige Auswirkungen und aktuelle Herausforderungen, Expertise Bertelsmann Stiftung, S. 41.

3 Ernst Niemeier, Die beitragsfinanzierte Rente muss den Lebensunterhalt sichern, in: Wirtschaftsdienst, Heft 7 (2021), S. 568 ff., sowie ders., Beitragsfinanzierung im „demografiegestressten“ Rentensystem möglich, in: Wirtschaftsdienst, Heft 6 (2021), S. 454 ff.

4 Vgl. auch Gerhard Bäcker: Altersarmut und Reformvorschläge – Fallstricke einer einseitigen Debatte; und Ernst Kistler, Falko Trischler: Altersarmut und Methusalemeluge – Wie die Senkung des Rentenniveaus mit demografischen Mythen begründet wird; beides in: Christoph Butterwegge et al (Hg.): Armut im Alter, Frankfurt (Main) 2012, S. 65 ff. und S. 163 ff.

5 Winfried Schmähl: Höchste Zeit für einen Ausstieg aus dem Ausstieg, in: Wirtschaftsdienst, Heft 10 (2016), S. 716 ff.

6 Ingo von Münch (Hg.): Grundgesetz Kommentar, Band 1 Präambel bis Art. 20, Frankfurt (Main) 1974, Angelika Herdemerten: Art. 1, S. 47.

7 Ingo von Münch (Hg.): Grundgesetz Kommentar, a. a. O., Hildegard Niemöhlmann: Art. 2, S. 105.

8 Christoph Butterwegge: Die Entwicklung des Sozialstaates, Reformen der Alterssicherung und die (Re-) Seniorisierung der Armut, in: Christoph Butterwegge et al: Armut im Alter, a. a. O., S. 20.; Winfried Schmähl: Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft der Gesetzlichen Rentenversicherung, in: Christoph Butterwegge et al.: Armut im Alter, a. a. O., S. 50 f.

de aber nicht nur die erwerbsbedingte Existenzsicherung bedroht, sondern zwangsläufig ein unzureichendes Rentenniveau verursacht.

Während auf die politischen Ursachen der Rentenprobleme schon hingewiesen wurde, ohne dass allerdings politische Konsequenzen daraus gezogen wurden, ist ein weiteres wichtiges Ursachenfeld für unzureichende Renten, das dringend der Korrektur bedarf, bislang völlig übersehen worden. Es geht um die Auswirkungen von Mängeln des Wirtschaftssystems, d. h. um die Fälle des Marktversagens, die zu Renteneinbußen führen, die grundrechtswidrig der gesellschaftlichen Teilgruppe der Arbeitnehmer und Rentner angelastet werden. Das Marktversagen und seine willkürlichen Belastungen müssen deshalb ausführlicher behandelt werden.

### Marktversagen verursacht diskriminierende Rentenprobleme



Wenn das Marktsystem fehlerhaft arbeitet und die negativen Folgen davon ungleichmäßig auf die Bürger wirken oder sich gar nur auf Teile der Gesellschaft auswirken, muss der für das Marktsystem verantwortliche Staat eingreifen. Die ungerechtfertigte Zurechnung dieser negativen Einkommens- und Rentenwirkungen an die dafür nicht verantwortlichen Bürger ist nicht nur – wie auch im Fall politischer Fehler – illegitim, sie verstößt zusätzlich gegen die grundrechtlich geforderte Gleichbehandlung gemäß Art. 3 Absatz 1 GG. Denn unvermeidbare oder nicht vermiedene negative Nebenwirkungen des Marktsystems müssen allen Bürgern zugerechnet werden. Zwar ist es richtig, dass dieses Wirtschaftssystem, für das sich Deutschland entschieden hat, im Trend sehr erfolgreich ist. Der amerikanische Wirtschaftsnobelpreisträger Joseph Stiglitz beschreibt es mit den Worten: *„Die Marktwirtschaft ist eine unglaubliche Erfolgsgeschichte. Der Wohlstand, den sie hervorbrachte, übertraf die kühnsten Erwartungen. Marktwirtschaftliche Systeme sind außerordentlich leistungsfähig, aber sie haben Schwächen“*<sup>[13]</sup>. An anderer Stelle fährt er fort:

*„Die regelmäßig wiederkehrende Massenarbeitslosigkeit, die beweist, dass Märkte Ressourcen eben nicht optimal nutzen, markiert lediglich die Spitze des Eisbergs, wenn es um Marktversagen geht“*<sup>[14]</sup>. Zwei andere namhafte amerikanische Ökonomen beschreiben das Problem ähnlich: *„Ein marktwirtschaftliches System (ist) ein hochwirksamer Mechanismus zur geordneten Bereitstellung und Verteilung von Gütern innerhalb einer Gesellschaft“*<sup>[15]</sup>. Dann fügen sie aber hinzu: *„, dass der Marktmechanismus nicht immer zufriedenstellend funktioniert [...], dass der Wachstumsprozess einige schwerwiegende Defekte aufweist“*<sup>[16]</sup>. Diese Defekte müssen, wie schon gesagt, allen Bürgern angelastet werden, die von diesem Marktsystem profitieren. Sie dürfen nicht willkürlich den Bürgern aufgebürdet werden, die zufällig und schuldlos von den Auswirkungen des Marktversagens betroffen sind. Besonders schwerwiegend sind Defekte, die dazu führen, dass die der Existenz dienenden Einkommen betroffener Mitglieder der Gesellschaft unzureichend werden oder gar entfallen.

In der Folge kann auch eine auskömmliche Altersversorgung nicht erreicht werden. Das Ziel, die Bedürfnisse aller Bürger einer Gesellschaft zu befriedigen, mindestens ihre Existenz zu sichern, ist aber der Zweck eines Wirtschaftssystems. Mehrere Grundrechtsartikel fordern deshalb vom Staat, wie schon ausgeführt, über den Anspruch auf Gleichbehandlung hinaus die materielle und soziale Existenzmöglichkeit zu sichern<sup>[17]</sup>.

Die amerikanischen Ökonomen Heilbroner und Thurow sprechen die Instrumente an, die eingesetzt werden müssen, wenn *„eine Marktwirtschaft bestimmte Schwächen und Ineffizienzen aufweist, die auf ihren besonderen institutionellen Eigenschaften gründen. Die Lösung dieser Probleme beinhaltet staatliche Eingriffe in bestimmter Weise – durch Regulierung, Besteuerung oder die Vergabe von Subventionen –, denn ein Versagen des selbstregulie-*

14 Ebenda, S. 36.

15 Robert Heilbroner, Lester Thurow: *Wirtschaft*, Frankfurt/New York 2002, S. 35.

16 Ebenda, S. 40.

17 Vgl. auch Heinz Lampert, Albrecht Bossert: *Sozialstaat Deutschland*, a. a. O., S. 19.

*renden Marktmechanismus eröffnet keinen anderen Ausweg als politisches Handeln“*<sup>[18]</sup>.

Joseph Stiglitz bestätigt die Logik dieser Argumentation mit der Anfang der 2000er Jahre für Deutschland vorgebrachten Forderung, den Niedriglohneempfängern, die ein Beispiel für das skizzierte Marktversagen sind, *„Lohnzuschüsse von bis zu 40 Prozent des betrieblichen Lohnes zu gewähren“*<sup>[19]</sup>.



Eine solche notwendige künftige Einkommensaufstockung würde die Probleme zu geringer Renten und verbreiteter Altersarmut in der Zukunft entschärfen, denn die Erzielung eines auskömmlichen Einkommens ist die Grundvoraussetzung für den Erwerb einer existenzsichernden Rente. Diese Einkommensaufstockung hilft aber nicht den Rentenproblemen ab, die in den nächsten zehn und zwanzig Jahren auftreten werden, weil diese Renten durch die Niedriglöhne der Vergangenheit bestimmt wurden. Deshalb ist es notwendig, Reformen einzuleiten, die in diesen Fällen die Renten korrigieren. Die Renten müssen auch in den Fällen, in denen Marktversagen die Ursache für Einkommensausfälle war, aus dem Steueraufkommen auf ein Niveau angehoben werden, das zumindest eine menschenwürdige Existenz wirklich sichert. Sie müssen – wie bei Marktversagen politisch üblich<sup>[20]</sup> – sozialpolitisch angehoben werden.

18 Robert Heilbroner, Lester Thurow: *Wirtschaft*, a. a. O., S. 212.

19 Joseph Stiglitz: *Die Roaring Nineties*, a. a. O., S. 323.

20 Jörg W. Althammer, Heinz Lampert: *Lehrbuch der Sozialpolitik*, 9. Auflage, Berlin/Heidelberg 2014, S. 140 ff.

Hartz IV profitiert? In: *WSI-Mitteilungen* 6 (2010), S. 321 f.

13 Joseph Stiglitz: *Die Roaring Nineties*, a. a. O., S. 313.



## Formen des Marktversagens

Marktversagen verursacht Rentenprobleme und Altersarmut. Es zeigt sich in periodisch auftretenden Wirtschaftsschwankungen und Wirtschaftskrisen, die Arbeitslosigkeit zur Folge haben; in Wettbewerbsverzerrungen und Machtungleichgewichten, die zu unverträglich niedrigen Löhnen führen; in bloß effizienzorientierten Produktionsverlagerungen und Strukturveränderungen, die Arbeitsplätze bedrohen und Lohnsenkungen bewirken; in Schocks, die das System durchschütteln; in Manien und Paniken sowie in irrationalem Überschwang oder Pessimismus, die sich nachteilig auf das Wirtschaftsgeschehen auswirken<sup>[21]</sup>.

Besonders schwerwiegende Formen des Marktversagens sind die schon genannten Wirtschaftskrisen und die Arbeitslosigkeit, die belegen, dass das Marktwirtschaftssystem trotz seiner Leistungsfähigkeit Mängel aufweist<sup>[22]</sup>. Denn auf vollkommenen Märkten würde Vollbeschäftigung herrschen. Auf dem neoklassisch vollkommenen Arbeitsmarkt könnte es nur zu kurzzeitigen Abweichungen vom Gleichgewicht kommen<sup>[23]</sup>. Die Schlussfolgerung mancher Ökonomen, dass es sich bei auftretender Arbeitslosigkeit um „freiwillige“, also nicht systembedingte Arbeitslosigkeit handle, verwechselt die Wirklichkeit mit dem neoklassischen Modell des vollkommenen Marktes<sup>[24]</sup>. Dass die empirisch beobachtbare Arbeitslosigkeit in der Regel auf einen Mangel an angebotenen Arbeits-

plätzen zurückzuführen ist und nicht freiwillige Arbeitslosigkeit darstellt, lässt sich beispielsweise an dem Verhältnis der angebotenen Arbeitsplätze zur Zahl der Arbeitslosen ablesen. Im Jahr der Verabschiedung des Hartz-IV-Gesetzes, dem u. a. die Diagnose der freiwilligen Arbeitslosigkeit zugrunde lag, war die Zahl der Arbeitslosen 21-fach höher als die Zahl angebotener offener Stellen<sup>[25]</sup>. Selbst, wenn alle angeblich arbeitsunwilligen Arbeitslosen einen Arbeitsplatz angenommen hätten, wäre die Massenarbeitslosigkeit nicht beendet worden. Joseph Stiglitz spricht die Dramatik der Arbeitslosigkeit richtig an, wenn er formuliert: „Arbeitslosigkeit – die Unfähigkeit des Marktes, Arbeitsplätze für alle Arbeit-suchenden bereitzustellen – ist das schlimmste Marktversagen, die größte Quelle von Ineffizienz und Hauptursache von Ungleichheit“<sup>[26]</sup>.

Eine schwerwiegende Auswirkung der Arbeitslosigkeit besteht darin, dass sie mit Einkommensverlusten verbunden ist, die sich auf die Höhe der Renten auswirken. Die Arbeitslosenversicherung, der grundsätzlich alle Erwerbstätigen unterliegen, gleicht nur – abhängig auch von zu erfüllenden Voraussetzungen – einen Teil des Einkommensverlustes und diesen auch nur befristet aus<sup>[27]</sup>. Nach der Ausschöpfung des Anspruchs auf Arbeitslosengeld I, der durch die Arbeitslosenversicherung gedeckt ist, erhalten die Arbeitslosen Arbeitslosengeld II oder neuerdings ein sog. Bürgergeld. Sie bieten zum einen eine bloße Grundsicherung an und werden zum anderen nur zeitlich bei der Rentenermittlung angerechnet, so dass die Rentenhö-

he nicht wirksam beeinflusst wird. Diese Leistung ist zudem von einer Bedürftigkeitsprüfung abhängig, die dazu führen kann, dass nahe Angehörige zum Unterhalt verpflichtet werden. Ferner sind strenge Zumutbarkeitsanforderungen für die Annahme eines zu vermittelnden Arbeitsplatzes zu beachten, zu denen auch deutliche Einkommensabstriche zählen<sup>[28]</sup>. Die Rentenhöhe wird durch die Arbeitslosigkeit jedenfalls deutlich vermindert. Sofern die Arbeitslosigkeit systembedingt ist, darf daraus keine Rentenkürzung resultieren. Deshalb sind Ausgleichszahlungen erforderlich, die gemäß der gesamtgesellschaftlichen Verantwortung aus dem Steueraufkommen zu finanzieren sind. Ihre Mindesthöhe muss über dem Existenzminimum liegen und darf die Armutsgefährdungsschwelle nicht unterschreiten, die gemäß Statistischem Bundesamt im Jahre 2020 bei einem Jahresnettoeinkommen von 14.076 Euro für Alleinstehende, das sind 1.173 Euro im Monat, lag<sup>[29]</sup>. Der Ausgleichsanspruch sollte dem Einkommensausfall entsprechen, der durch das Marktversagen verursacht wurde.

Der Reformbedarf geht allerdings über den Ausgleich des systembedingten Einkommensausfalls hinaus. Denn es ist auch nicht vertretbar, dass die Erwerbstätigen systembedingte negative Einkommens- und Rentenwirkungen, die sie nicht zu verantworten haben, individuell durch eine von ihnen zu tragende Versicherung vermindern müssen. Die negativen Wirkungen der Fehlleistungen des Marktsystems sind, wie schon gesagt, von der Gesellschaft aus dem Steueraufkommen auszugleichen<sup>[30]</sup>. Eine Arbeitslosenversicherung für die ungleich wirkenden Fehlleistungen des Marktsystems ist systemwidrig und überflüssig.

Die finanzielle Ausgleichsverpflichtung für systembedingte negative Einkommens- und Rentenwirkungen gilt auch für andere Formen des Marktversagens. Dazu zählen die schon genannten Niedriglöhne. Sie können Folge des ebenfalls bereits angesprochenen Machtungleichgewichts zwischen Arbeitgebern und den unter Angebots-

21 Vgl. Joseph Stiglitz: Die Roaring Nineties, a. a. O., S. 325.

22 Vgl. hierzu und zum Folgenden Joseph Stiglitz: Im freien Fall, München 2010, S. 309 ff.

23 Ebenda, S. 309, 311.

24 Vgl. die ironische Auseinandersetzung mit dieser Einschätzung von Kurt W. Rothschild: Arbeitslose: Gibt's die? In: Kyklos Vol. 31, Februar 1978, Fasc. 1, S. 21 ff.

25 Ernst Niemeier: Hat der Arbeitsmarkt wirklich von Hartz IV profitiert? a. a. O., S. 321 f.

26 Joseph Stiglitz: Der Preis der Ungleichheit, München 2012, S. 12.

27 Jörg W. Althammer, Heinz Lampert, a. a. O., S. 306 ff.

28 Jörg W. Althammer, Heinz Lampert, a. a. O., S. 319 ff.

29 Statistisches Bundesamt: Armutsgefährdungsschwelle und Armutsgefährdung (monetäre Armut) in Deutschland 2020; siehe <https://hwlink.de/armut2020>

30 Eine Umverteilungspolitik hält auch Joseph Stiglitz für notwendig: Die Roaring Nineties, a. a. O., S. 313.

zwang stehenden Arbeitnehmern sein; sie können sich aus den internationalen konkurrenzbedingten Abwanderungen im Zuge der Globalisierung und aus technologischen Entwicklungen ergeben oder sie können Folgen der dynamischen Veränderungen sein<sup>[31]</sup>, die schon angesprochen worden sind.

### Marktversagen auch für Einkommens- und Vermögensungleichheit verantwortlich

Verantwortlich sind die in der Marktwirtschaft negativ wirkenden Faktoren auch für die steigende Ungleichheit der Einkommens- und Vermögensverteilung, die in den letzten Jahrzehnten ganz besonders ausgeprägt in den USA, aber auch in Deutschland zugenommen hat. Im Jahre 2016 erzielte das reichste Zehntel der deutschen Bevölkerung einen Anteil von 23,3 Prozent am Gesamteinkommen, während die unteren vierzig Prozent nur 21,7 Prozent des Gesamteinkommens erhielten<sup>[32]</sup>. Für das Jahr 2013 ermittelte Charlotte Bartels vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), dass die schlechter verdienende Hälfte der Bevölkerung 17 Prozent des Volkseinkommens und die obere Hälfte 83 Prozent bekam<sup>[33]</sup>. Eine wichtige Ursache für diese Entwicklung waren in Deutschland die Hartz-IV-Reformen, die es ermöglichten, „dass Menschen, die längere Zeit ohne Arbeit waren, sich im Hinblick auf ihr Einkommen deutlich vom Rest der Bevölkerung nach unten entfernten. Das gilt zum einen direkt für die Hartz-IV-Bezieher (korrekt ALG-II-Bezieher), und es gilt indirekt für alle, die infolge des dadurch ausgelösten Lohndrucks gleichfalls in ihrer Einkommensentwicklung zurückfallen“<sup>[34]</sup>. Das ehemalige Sachverständigenratsmitglied Peter Bofinger beschrieb diese Entwicklung mit den Worten: „An die Stelle des ‚Wohlstands für alle‘ ist in diesem Jahrzehnt der ‚Luxus für wenige‘ getreten. Denn während den einfachen Arbeitnehmern und auch den kleinen

Angestellten für weniger Geld immer mehr Leistung abverlangt wurde, stiegen die Einkommen der Spitzenmanager ins nahezu Unermessliche. Im Jahre 1987 verdiente ein Vorstandsmitglied im Durchschnitt das 23-fache eines Arbeitnehmers, im Jahre 2007 war es das 109-fache“<sup>[35]</sup>.

In den USA war diese Entwicklung noch viel dramatischer. Joseph Stiglitz stellte unter Hinweis auf diese Entwicklung in Frage, ob die verbreitete Behauptung neoklassischer Ökonomen, die Einkommen ergäben sich aus der jeweiligen Grenzproduktivität und spiegeln deshalb eine Marktgerechtigkeit wider, berechtigt sei: „In den letzten 25 Jahren wuchsen die Zweifel daran, ob diese Theorie in der Lage ist, den sprunghaften Anstieg der Managervergütung zu erklären; die Gesamtbezüge leitender Angestellter erhöhten sich vom etwa Vierzigfachen des durchschnittlichen Arbeitnehmerlohns vor dreißig Jahren auf das Hundert- oder gar Tausendfache dieses Betrags. Spitzenkräfte waren nicht etwa plötzlich produktiver geworden, noch waren sie knapper geworden. [...] Die neoklassische Theorie konnte auch nicht erklären, wieso in einer globalisierten Welt, in der in verschiedenen Ländern ähnliche Technologien verfügbar sind, diese Vergütungsunterschiede in den Vereinigten Staaten um so Vieles größer ausfallen als in anderen Ländern. Die Zweifel an dieser Theorie verstärkten sich, als die Bonuszahlungen der Manager in der Finanzindustrie unverändert hoch blieben, obgleich vieles darauf hindeutete, dass ihre Beiträge zur Wertschöpfung ihrer Firmen wie auch zur Gesellschaft (in der Finanzkrise 2007/08, E. N.) insgesamt stark negativ waren“<sup>[36]</sup>. Stiglitz sieht die behaupteten Bestimmungsfaktoren von Einkommen und Ungleichheit – die Grenzproduktivität bzw. den gesellschaftlichen Leistungsbeitrag –, die die neoklassische Theorie postuliert, durch die Entwicklung in der Finanzkrise als widerlegt an<sup>[37]</sup>. Und er folgert daraus, dass dies „weitreichende Folgen für politische Maßnahmen (habe), die eine bessere Einkommensverteilung

anstreben“<sup>[38]</sup>. Das heißt, dass diese macht-, nicht leistungsbedingte Einkommensaneignung eine umverteilende steuerliche Belastung rechtfertigt. Hinzuzufügen ist noch, dass ein strenger Zusammenhang zwischen Grenzproduktivität und Einkommen auch von vielen anderen Ökonomen nicht gesehen wird, und zwar schon deshalb nicht, weil der Leistungserfolg in der Regel individuell nicht zugerechnet werden könne<sup>[39]</sup>. Dass für die gestiegene Ungleichheit allerdings nicht nur die Marktkräfte verantwortlich sind, sondern dass auch die Politik eine Rolle spielt, ist an den unterschiedlichen Entwicklungen in unterschiedlichen Ländern zu erkennen. Beispielsweise gibt es diese Ungleichentwicklung in den USA stärker als in Deutschland und in Frankreich in wesentlich geringerem Maße<sup>[40]</sup> als in Deutschland.

Für die USA stellt Joseph Stiglitz noch fest, dass „wir ein politisches System (haben), das den Menschen an der Spitze der Einkommenspyramide übermäßig viel Macht einräumt, und diese haben ihre Macht dazu genutzt, nicht nur die Umverteilung einzuschränken, sondern auch die Spielregeln zu ihren Gunsten zu beeinflussen“<sup>[41]</sup>. Die Marktkräfte sind es jedoch nicht allein, die die Ungleichverteilung und ihre Steigerung bewirken. Wie es schon angeklungen ist, ist die ungleiche Machtverteilung und damit die Ungleichheit der Einkommensverteilung auch politisch bewirkt. Joseph Stiglitz drückt das mit den Worten aus: „Obwohl der Grad der Ungleichheit maßgeblich auf die Marktkräfte zurückgeht, ist es die Politik, die diese Marktkräfte gestaltet. Ein Großteil der heute bestehenden Ungleichheit ist das Ergebnis staatlicher Politik: dessen, was die Regierung tut, sowie dessen, was sie unterlässt“<sup>[42]</sup>. Beides – die „reinen“ Marktkräfte und die politische Beeinflussung – hat eine Einkommensverteilung zur Folge, die zu Lasten der weniger Mächtigen geht und die zugleich nicht leistungsgerecht ist.

31 Ebenda

32 Bundeszentrale für politische Bildung, Einkommensverteilung 14. 10. 2020, nach Berechnungen des DIW Berlin auf der Grundlage von SOEP v34, siehe <https://hwlink.de/EKV2020>

33 ZEIT 18. 1. 2018, Ungleich, S. 23.

34 Gustav A. Horn: Des Reichtums fette Beute, Frankfurt (Main)/New York 2011, S. 51.

35 Peter Bofinger: Ist der Markt noch zu retten?, Berlin 2009, S. 87 f.

36 Joseph Stiglitz: Im freien Fall, a. a. O., S. 313.

37 Ebenda, S. 312.

38 Ebenda, S. 313.

39 Gustav A. Horn: Des Reichtums fette Beute, a. a. O., S. 46.

40 Ebenda, S. 60.

41 Joseph Stiglitz: Der Preis der Ungleichheit, a. a. O., S. 65.

42 Ebenda, S. 61.

Die aus den beschriebenen Entwicklungen resultierende Minderung der Einkommen der unteren Hälfte der Einkommensbezieher und in der Folge ihrer Renten stellt eine systembedingte Fehlentwicklung dar, für die die Betroffenen nicht verantwortlich sind. Sie verstößt gegen eine leistungsgerechte und faire Einkommensverteilung. Deshalb muss diese Fehlentwicklung ebenfalls korrigiert werden. Wünschenswert ist eine differenzierte Lösung, eine Lösung, die nicht nur die niedrigsten Renten betrifft. Denn auch die Minderung einer schon auskömmlichen Rente durch systembedingtes Marktversagen oder durch politische Ursachen, für die die Rentner nicht verantwortlich sind, verstößt gegen die Leistungsorientierung des Äquivalenzprinzips, das den Renten zugrunde liegt, und damit gegen die grundgesetzliche Gleichbehandlungsforderung gemäß Art. 3 Absatz 1 GG. Denn die negativen Systemwirkungen vermindern schuldlos die Höhe der Beitragsleistungen, die die Rentenhöhe bewirken. Die notwendige Mindesthöhe des Ausgleichs in der Größenordnung der Armutgefährdungsschwelle ist oben schon angesprochen worden.

## Fazit



Die „Riester-Reformen“ und weitere geplante Rentenreformen beruhen auf der unzutreffenden Diagnose, dass die demografische Entwicklung zu nicht tragbaren und nicht finanzierbaren Problemen führe. Wenn auch die langfristig steigenden Realeinkommen berücksichtigt werden, die in den obigen Reformkonzepten vernachlässigt wurden und deren Steigerung die Wirkung der Beitragssatzsteigerung überkompensiert, sind Tragbarkeit und Finanzierbarkeit kein Problem. Schon die falsche Begründung dieser Rentenreformen bedeutet, dass sie zurückgenommen werden müssen und künftige Reformen mit dieser Begründung gar nicht realisiert werden dürfen.

Zusätzlich schafften die „Riester-Reformen“ mit dem von ihnen realisierten Paradigmenwechsel, dem Austausch des Rentensystemziels, ein verfassungsrechtliches Problem. Die Ziele des Lohnersatzes und der Lebensstandardsicherung wurden durch das Ziel der Stabilisierung des Beitragssatzes zugunsten der Unter-

nehmen ersetzt. Der Verzicht auf das Rentenziel bedeutet, dass die grundrechtlich geforderte und sozialstaatlich zu betreibende menschenwürdige Existenzsicherung nicht mehr angestrebt wird und nicht mehr gesichert ist. Die dadurch verletzte Grundrechte auf die unantastbare Würde des Menschen und auf das Recht auf Leben sind für die wirtschaftlichen Lebensbedingungen aber relevant und fordern den Sozialstaat zu sichernden Maßnahmen auf. Der Verzicht auf das originäre Rentenziel bedeutet die Aufgabe der sozialstaatlichen Verpflichtung, die gegen das Grundgesetz verstößt. Der Verstoß ist auch deshalb fragwürdig, weil der Verzicht falsch begründet wurde. Eine grundlegende Korrektur ist notwendig.

Die Planung der Aktienrente beruhte sowohl auf der falschen Diagnose einer untragbaren demografischen Entwicklung als auch auf der ebenfalls falschen, offenbar interessengeleiteten Diffamierung des Umlageverfahrens. Ihre Einführung ist deshalb nicht wirklich notwendig. Sie kann aber auch wegen des beitragsbezogenen langsamen Wachstums der Aktienbasis, die entsprechend geringe Erträge erbringt, kurz- und mittelfristig das Rentenniveau nicht ausreichend anheben. Aus den Simulationen der Bochumer Ökonomen ergibt sich ferner, dass selbst langfristig eine nur unzureichende Anhebung des Rentenniveaus auf ca. 48 Prozent erreicht wird. Die Aktienrente ist deshalb als teilweiser Ersatz für die gesetzliche Rente nicht geeignet. Darüber hinaus bedeutet das Finanzmarktrisiko, dass die Basisabsicherung für das Alter besser durch das Umlageverfahren zu erreichen ist. Die Aktienrente ist stattdessen als zusätzliche Alterssicherung geeignet.

Völlig vernachlässigt wird bislang in allen Reformdiskussionen, dass große Teile der rentenmindernden Wirkungen Folge eines Marktversagens oder Folge politischer Fehler sind. Für beides sind die Betroffenen nicht verantwortlich. Es ist illegitim, ihnen diese systembedingten oder politisch verursachten negativen Rentenwirkungen anzulasten. Für diese negativen Wirkungen des Markt- und Politiksystems muss die gesamte Gesellschaft haften, die sich für dieses Marktsystem entschieden hat und die von seinen wohlfahrts-

steigernden Wirkungen profitiert. Der Ausgleich für die rentenmindernden Wirkungen muss von der gesamten Gesellschaft aus dem Steueraufkommen getragen werden. Der dringend notwendige Ausgleich dieser negativen Rentenwirkungen ist auch aus verfassungsrechtlichen Gründen notwendig. Denn die willkürliche – weil von den Betroffenen nicht zu verantwortende – Belastung mit den allgemeinen systembedingten Nachteilen der Marktwirtschaft oder mit den Folgen politischer Fehler diskriminiert diese Bürger gegenüber allen nicht belasteten Bürgern. Eine solche Zurechnung verstößt nicht nur gegen die Grundrechte gemäß Art. 1 Abs. 1 GG und Art. 2 Abs. 2 GG, sondern auch gegen die Gleichbehandlungsforderung gemäß Art. 3 Abs. 1 GG. Ganz wichtig ist noch, dass ein Ausgleich für diese fehlerhaften Systemwirkungen individuell erfolgen muss. Denn diese Korrektur verändert die Voraussetzungen, die in die Rentenrechnung und in die Ermittlung der Rentenhöhe eingehen.

Schließlich stellt auch die ungleiche Einkommensverteilung eine systembedingte Fehlentwicklung dar, die einerseits zu besonders niedrigen Einkommen und damit zu niedrigen Renten führt, für die es einen Ausgleich geben muss. Andererseits bewirkt das Marktversagen eine leistungsmäßig nicht berechnete Begünstigung der hohen Einkommensempfänger, die deren Einkommenskorrektur über das Steuersystem rechtfertigt. Diese Korrektur kann dem Ausgleich der systembedingten negativen Einkommens- und Rentenwirkungen dienen.



### Zum Autor Dr. Ernst Niemeier



Jg. 1937, studierte Volkswirtschaftslehre und Soziologie in Tübingen und Hamburg. Bis 1967 war er an einem wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitut tätig und hat dort in der Redaktion einer wirtschaftspolitischen Zeitschrift gearbeitet. Von 1969 bis 2000 war er im Finanz-, Personal-, Marketingbereich der IBM Deutschland GmbH beschäftigt und fungierte dort auch als Betriebsrat. In den Jahren 2005 bis 2009 war er Lehrbeauftragter für Makroökonomie und Wirtschaftspolitik an der Hochschule Bremen. Heute lebt er als freier Publizist in der Nähe von Hamburg.