

Schmähl, Winfried

Article — Published Version

Die wachsende Bedeutung der Dynamisierung von Alterseinkünften für die Lebenslage im Alter

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Schmähl, Winfried (2010) : Die wachsende Bedeutung der Dynamisierung von Alterseinkünften für die Lebenslage im Alter, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Springer, Heidelberg, Vol. 90, Iss. 4, pp. 248-254,
<https://doi.org/10.1007/s10273-010-1064-y>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/66389>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Winfried Schmähl

Die wachsende Bedeutung der Dynamisierung von Alterseinkünften für die Lebenslage im Alter

Die öffentliche Aufmerksamkeit konzentriert sich bislang auf die Höhe der Alterseinkünfte beim Rentenbeginn und darauf, wie die Rente finanziert werden soll. Die Politik hatte das Ziel angestrebt, dass Alterseinkünfte zunehmend aus mehreren Quellen fließen sollen, vor allem aus privater kapitalmarktabhängiger Vorsorge und aus betrieblichen Systemen. Die Frage nach der Entwicklung einzelner Einkunftsarten im Alter wurde demgegenüber zurückgestellt, obwohl sie angesichts der vermehrten privaten Altersvorsorge größere sozial- und verteilungspolitische Bedeutung erhält.

In der Alterssicherungspolitik ist das Leistungsniveau eine zentrale sozial- und verteilungspolitische Zieldimension – sei es im Hinblick auf ein System der Alterssicherung (wie die gesetzliche Rentenversicherung, GRV¹) oder hinsichtlich der Gesamtheit der Leistungen aus unterschiedlichen Alterssicherungssystemen:² Was kann jemand am Ende des Erwerbslebens an Einkünften im Alter erwarten? Dies wird zumeist auf eine als relevant erachtete Vergleichsgröße bezogen (z.B. das eigene letzte Einkommen oder ein Durchschnittseinkommen) und durch „Einkommensersatzraten“ ausgedrückt.³ Dies spielt in der jüngeren deutschen Diskussion insofern eine besondere Rolle, da es ein erklärtes politisches Ziel ist, die Struktur der Alterseinkünfte, die von unterschiedlichen Sicherungssystemen bereitgestellt werden, erheblich zu verändern und Renten der GRV durch andere Formen der Alterssicherung teilweise zu substituieren. So weist u.a. die Bundesregierung beispielsweise in ihrem Alterssicherungsbericht des Jahres 2008 darauf hin, unter welchen Bedingungen jemand in Zukunft durch (staatlich geförderte) private und/oder betriebliche Altersvorsorge die Reduktion des Leistungsniveaus in der GRV kompensieren kann, um künftig bei Rentenbeginn etwa das (Gesamt-)Absicherungsniveau zu erreichen. Dies ist heute allein bereits durch die GRV realisierbar,

doch in Zukunft wird es angesichts der insbesondere in den Jahren 2001 und 2004 getroffenen Strukturentscheidungen bei weitem nicht mehr erreicht.⁴

Solche Ersatzraten sagen aber nichts darüber aus, wie sich die Alterseinkünfte (sowohl in absoluter als auch in relativer Höhe) während der Bezugsdauer entwickeln. Immerhin betrug bereits die durchschnittliche Bezugsdauer von Versichertenrenten für Männer und Frauen in Ost und West 2008 in der GRV 18 Jahre, sie kann aber im Einzelfall weitaus länger sein. Die Dynamisierung von Alterseinkünften wurde in der Vergangenheit vor allem im Zusammenhang mit der GRV thematisiert. Doch dabei stand entweder der damit verbundene (steigende) Finanzbedarf in der Rentenversicherung im Zentrum oder die Entwicklung des auf Brutto- oder Netto-Durchschnittslöhne bezogenen normierten Eckrentenniveaus.⁵ Auch für die Beamtenversorgung oder die Leistungen betrieblicher Alterssicherungssysteme war das Thema relevant, es fand jedoch kaum breitere Aufmerksamkeit.

1 Wenn in diesem Beitrag von GRV gesprochen wird, so ist damit immer die sogenannte „allgemeine Rentenversicherung“ (also ohne die Knappschaftliche Rentenversicherung) gemeint.

2 Vgl. hierzu – mit vielen weiteren Literaturangaben – Uwe Fachinger, Winfried Schmähl, Rainer Unger: Zielvorstellungen in der Alterssicherung: Konkretisierung, Operationalisierung und Messung als Grundlagen für normative Aussagen, in: Deutsche Rentenversicherung, 2008, S. 180-214.

3 Zu empirischen Angaben für die gesetzliche Rentenversicherung bei unterschiedlichen Definitionen der Ersatzquote Uwe Fachinger, Harald Künemund: Die Auswirkungen alternativer Berechnungsmethoden auf die Höhe der Lohnersatzquote, in: Deutsche Rentenversicherung, 2009, S. 414-431.

4 Vgl. hierzu Bundesregierung: Ergänzender Bericht der Bundesregierung zum Rentenversicherungsbericht 2008 gemäß § 154 Abs. 2 SGB VI (Alterssicherungsbericht 2008), Teil E.

5 Dabei wurde die Rente eines „Eckrentners“ auf das durchschnittliche Arbeitsentgelt aller Versicherten bezogen. Der Eckrente wurde in der Regel ein Versicherter jeweils mit Durchschnittsentgelt (was einen Entgeltpunkt auf dem Rentenkonto ergibt), und zwar während 45 Versicherungsjahren, zugrunde gelegt (was zu 45 Entgeltpunkten führt). Diese Annahme ist allerdings in höchstem Grade realitätsfern. Eine realistische Definition der Eckrente sollte von 45 Entgeltpunkten ausgehen, die jedoch bei ganz unterschiedlichen Entgeltverläufen im Versichertenleben erworben werden können. Zu methodischen und empirischen Fragen der Definition von Rentenniveaus siehe bereits ausführlich Winfried Schmähl: Das Rentenniveau in der Bundesrepublik, (Sozialpolitisches Entscheidungs- und Indikatorensystem für die Bundesrepublik Deutschland „SPES“ Bd. 7), Frankfurt a.M./New York 1975. Wichtige der seinerzeit getroffenen Aussagen sind auch heute – nach über 30 Jahren – keinesfalls überholt.

Prof. Dr. Winfried Schmähl war viele Jahre Vorsitzender des Sozialbeirates der Bundesregierung und bis Sommer 2007 Direktor der Wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung des Zentrums für Sozialpolitik an der Universität Bremen.

Verteilungspolitische Zielvorstellungen für die Zeit des Rentenbezugs

Ob und inwieweit Alterseinkünfte – speziell Renten – während der Rentenlaufzeit (bzw. der Nacherwerbsphase) dynamisiert werden sollen, hängt zunächst entscheidend davon ab, welche Zielsetzung die Politik für die Nacherwerbsphase verfolgt. Vereinfachend kann man hierbei zwei Arten von Zielen unterscheiden, die in unterschiedlichem Ausmaß realisiert werden können:

- Erhalt des Realwertes (der Kaufkraft) der Rente während des Rentenbezugs,
- Erhalt einer (in bestimmter Weise definierten) relativen (Nominal-)Einkommensposition in der Nacherwerbsphase.

Beides könnte im Sinne einer Einkommensverstetigungs-Zielsetzung verstanden werden, aber – je nach dem Ausgangsniveau bei Rentenbeginn – auch als Ausdruck der (weiteren) Vermeidung von Armut im Alter, sofern die Armutsgrenze selbst entweder im Sinne des Realwerterhalts oder einer auf eine Einkommensgröße bezogenen relativen Höhe verstanden wird. In beiden paradigmatischen Fällen von Zielsetzungen für die Alterssicherung kann die Zielerreichung nur dann beurteilt werden, wenn die Dynamisierung berücksichtigt wird.

Die Ausgestaltung der Dynamisierung kann – allerdings nur in obligatorischen Systemen – ein Instrument der interpersonellen Umverteilung sein, wenn die Alterseinkünfte in einer Periode mit – nach bestimmten Kriterien bemessenen – unterschiedlich hohen Sätzen angepasst werden. Auf diesen Aspekt wird nachfolgend nicht eingegangen, wohl aber darauf, dass die Frage nach der Dynamisierung auch von großer Bedeutung für das ist, was zu Rentenbeginn an Rente zu erwarten ist. Dies drückt sich in verschiedenen Komponenten der Rentenberechnungsformeln aus, und zwar

- wie Ansprüche während der Erwerbsphase ermittelt werden und
- wie die (erstmalige) Rentenberechnung erfolgt.

Die Dynamisierung von Altersrenten ist kein neues Thema

Eine Dynamisierung insbesondere von GRV-Renten wurde bereits in den zwanziger Jahren des vorigen Jahrhundert – angesichts des zu dieser Zeit dramatischen Kaufkraftverfalls kaum verwunderlich – und auch in der Zeit des Nationalsozialismus für die Gestaltung der Alterssicherung nach dem Kriege diskutiert, aber nicht realisiert.⁶ Im Zeitverlauf kam es nur zu diskretionären Rentenerhöhungen, auch noch nach dem Zweiten Weltkrieg, bis durch die große Rentenreform des Jahres 1957 eine tiefgreifende Zäsur in der Alterssicherungspolitik der Bundesrepublik erfolgte: Dynamische Elemente wurden sowohl bei der Erstberechnung der Rente als auch während der Rentenlaufzeit – im Sinne einer regelmäßigen Rentenanpassung während der Rentenbezugsdauer – eingeführt.⁷

In der DDR wurde der Gedanke der Dynamisierung zwar zeitweise diskutiert, nicht zuletzt auch angestoßen durch die Entwicklung in der Bundesrepublik. Allerdings war explizit von einer Dynamisierung der Rentenzahlungen in der DDR nicht die Rede. Da im sozialistischen Wirtschaftssystem Inflation ex definitione nicht zu erwarten sei und vielfach an die Stelle von Nominaleinkommenserhöhungen z.B. Realeinkommensverbesserungen durch Subventionen traten – die übrigens ein wichtiges sozialpolitisches Instrument in der DDR darstellten –, überrascht es nicht allzu sehr, dass der Gesichtspunkt der Dynamisierung kaum thematisiert wurde. Aber auch der beträchtliche Finanzbedarf dürfte eine wichtige Rolle gespielt haben. Der Grundgedanke einer dynamischen Rente wurde dann in der DDR auch

6 Siehe hierzu u.a. Lil-Christine Schlegel-Voß, Gerd Hardach: Die dynamische Rente. Ein Modell der Alterssicherung im historischen Wandel, in: Vierteljahresschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte, Bd. 90 (2003).

7 Siehe Hans Günter Hockerts: Sozialpolitische Entscheidungen im Nachkriegsdeutschland – Alliierte und deutsche Sozialversicherungspolitik 1945 bis 1957, Stuttgart 1980. Hans Günter Hockerts: Die Rentenreform 1957, in: Franz Ruland (Hrsg.): Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung, Neuwied, Frankfurt a.M. 1990, S. 93-104. Winfried Schmähl: Sicherung bei Alter, Invalidität und für Hinterbliebene, in: Bundesministerium für Arbeit und Soziales und Bundesarchiv (Hrsg.): Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945. Band 3: 1949-1957 Bundesrepublik Deutschland – Bewältigung der Kriegsfolgen, Rückkehr zur sozialpolitischen Normalität. Bandherausgeber Günther Schulz, Baden-Baden 2005, S. 357-437. Zu Vorläufern Winfried Schmähl: Dynamisierung der Renten in der Bundesrepublik: Vorschläge im Vorfeld der Rentenreform von 1957, in: Deutsche Rentenversicherung, 2007, S. 69-81.

nicht aus eigener Kraft umgesetzt, sondern erst im Zuge der deutschen Vereinigung, als ab dem 1. Juli 1990 zusammen mit der Einführung der D-Mark in der DDR wichtige Elemente der Grundstruktur des am 9. November 1989 im „Rentenreformgesetz 1992“ verankerten westdeutschen Rentenrechts Gesetzeskraft erlangten.

Das gegenwärtige deutsche Alterssicherungssystem

Wollte man sich einen Überblick darüber verschaffen, wo im deutschen Alterssicherungssystem die Dynamisierung eine Rolle spielt bzw. in welchem Ausmaß diese in der Vergangenheit zu konstatieren war, so sind folgende Einrichtungen bzw. Systeme zu berücksichtigen:

- die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung,
- die Gesetzliche Rentenversicherung,
- die Landwirtschaftliche Alterssicherung,
- die Beamtenversorgung,
- die Berufsständischen Versorgungswerke,
- die Zusatzversorgungseinrichtungen des öffentlichen und kirchlichen Dienstes,
- die Betriebliche Altersversorgung,
- die Entgeltumwandlung,
- die geförderte private Vorsorge,
- die weitere private Vorsorge, Lebensversicherung usw.

Eine der interessanten Frage ist, bei welchen Systemtypen die Dynamisierung für alle Rentenempfänger einheitlich ist (wie in der gesetzlichen Rentenversicherung) und wo nicht (wie bei der privaten Vorsorge), und in welchem Ausmaß die Sätze streuen. So kann sich im Bereich der betrieblichen Alterssicherung der Arbeitgeber (ausnahmsweise) für eine einprozentige jährliche Anpassung entscheiden statt der sonst alle drei Jahre erforderlichen – zum Teil komplizierten – Prüfung und Abwägung, ob und in welchem Ausmaß eine Anpassung an den Kaufkraftverlust zu erfolgen hat.⁸ Die Entschei-

dung über die Höhe der Anpassung hängt dabei auch von der Wirtschaftslage des Unternehmens ab.⁹

Eine systematische Übersicht allein schon über die Höhe und den Verlauf der Dynamisierung unterschiedlicher Leistungen für das Alter (und zwar zunächst nur für Leistungen aus den oben erwähnten Alterssicherungssystemen) liegt bislang nicht vor. Sie wäre nicht nur von historischem Interesse, sondern könnte unter Umständen auch Anhaltspunkte dafür liefern, was ein neues Mischungsverhältnis von Alterseinkünften für die Dynamisierung bedeuten könnte. Dabei ist allerdings zu beachten, welches für die Anpassung die jeweils maßgebenden Faktoren sind, also wie die Anpassung ausgestaltet ist.

Ausgestaltung von Dynamisierungsregelungen

Bei der Dynamisierung der Ansprüche bis zum Rentenbeginn stellen sich insbesondere folgende Fragen:

- Wie werden die Ansprüche in den einzelnen Perioden ermittelt – als absolute Größen (wie in der GRV vor 1957 und in der DDR) oder als relative Größe (wie die „Entgeltpunkte“ in der GRV)?
- Werden absolute Größen fortgeschrieben bzw. aufgewertet – und wie geschieht dies – (wenn z.B. die absolute Beitragshöhe die Grundlage für den Rentenanspruch bildet)?
- Gibt es Obergrenzen für die Höhe der Ansprüche (z.B. durch die Beitragsbemessungsgrenze¹⁰), wie werden diese ermittelt und wie gegebenenfalls im Zeitablauf verändert? Eine analoge Frage stellt sich im Hinblick auf Untergrenzen (Geringfügigkeitsgrenzen).¹¹
- Wenn Ansprüche als relative Größe ermittelt werden – wobei es unterschiedliche Formen der Errechnung gibt – so ist wichtig, wie diese bei Rentenbeginn z.B. mit einer Lohngröße multipliziert in einen absoluten Betrag umgewandelt werden.

9 Siehe für einen kurzen Überblick zur Anpassung laufender Leistungen (d.h. Anwartschaften müssen nicht angepasst werden), Wolfgang Förster, Stefan Recktenwald: Die betriebliche und private Altersvorsorge, in: Franz Ruland, Bert Rürup (Hrsg.): Alterssicherung und Besteuerung, Wiesbaden 2008, S. 136–172.

10 Für die Ermittlung der Entgeltpunkte in der GRV ist die Obergrenze der in einem Jahr erreichbaren Entgeltpunkte die Relation zwischen Beitragsbemessungsgrenze und durchschnittlichem Bruttoentgelt. Diese Relation blieb im Zeitablauf aber nicht konstant.

11 Dieser Grenzwert ist nicht „dynamisiert“, im Unterschied z.B. zur Beitragsbemessungsgrenze, die in der GRV in West- und Ostdeutschland zwar der Entwicklung der Brutto Lohn- und -gehaltssumme je durchschnittlich beschäftigten Arbeitnehmer folgt, aber für die beiden Teilgebiete separat ermittelt wird.

8 Diese Prüfpflicht entfällt bei Zusagen durch Direktversicherungen oder Pensionskassen, wenn seit Rentenbeginn alle Überschussanteile zur Erhöhung der laufenden Leistungen herangezogen werden.

Hinsichtlich der Ausgestaltung der Anpassung von laufenden Leistungen – insbesondere von gesetzlichen Systemen – spielen vor allem folgende Elemente eine Rolle:¹²

- Die *Basisgröße* der Anpassung, mit der die jeweilige Zielrichtung angestrebt wird. Insbesondere sind dies Löhne (oder eine andere Einkommensgröße) und Preise. Werden z.B. nominale Löhne als relevant angesehen, so spiegeln sich darin gegebenenfalls Produktivitäts- und Preis(niveau)veränderungen wie auch eine Umverteilungskomponente wider. Damit ist aber z.B. nicht gesagt, dass sich Preisniveauänderungen in voller Höhe in den Löhnen niederschlagen. Gleiches gilt für Produktivitätsveränderungen. Werden diese (zum Teil) durch Arbeitszeitverkürzungen an die Beschäftigten weitergegeben, so werden sie folglich für die Anpassung (und die Rentner) nicht wirksam.
- Die konkrete Ausgestaltung der Basisgröße bei der Anpassung im Sinne einer *Bezugsgröße*, die für die Anpassung entscheidend ist (früher z.B. die allgemeine Bemessungsgrundlage in der GRV, jetzt der „aktuelle Rentenwert“). Interessant ist dann jeweils, was auf die anpassungsrelevante Größe einwirkt, von welchen „Faktoren“ diese abhängt. Die derzeit in der GRV geltende Anpassungsformel zeigt den Erfahrungsreichtum des Gesetzgebers bzw. der Ministerialbürokratie oder von Beratern.
- Eine *zeitliche Verzögerung zwischen der Bezugs- und der Basisgröße* (schon frühzeitig in Deutschland in der Rentenformel als „time-lag“ bezeichnet). Diese kann selbst dann, wenn die Variablen der Basis- und Bezugsgröße identisch definiert sind, aus statistischen Gründen bedingt sein – dem Zeitpunkt der Verfügbarkeit der Daten, wenn man geschätzte Werte und gegebenenfalls deren Korrektur vermeiden will. Vom „time-lag“ können gezielt (man denke an die 1957 eingeführte Anpassungsformel¹³) oder unbeabsichtigt beträchtliche konjunkturell relevante Wirkungen ausgehen.
- Die *Periodizität der Anpassung*, sei sie unregelmäßig oder regelmäßig (wobei die jährliche Anpassung nur ein Beispiel ist). Je stärker sich die Basisgröße im Zeitablauf verändert, um so kürzer müssen (sollten) die Zeitabstände zwischen den Anpassungsterminen

sein, um ein als zu stark angesehenes Zurückbleiben der Rente hinter der für relevant erachteten Basisgröße (und dem damit verfolgten Ziel) zu vermeiden (man denke an den Prozess der Wiedervereinigung mit zunächst alle sechs Monate erfolgenden Rentenanpassungen in Ostdeutschland im Vergleich zu jährlichen Anpassungen in Westdeutschland).

- Die Anpassung kann in unterschiedlicher Weise *ausgelöst* werden, diskretionär (z.B. durch Gesetz) oder automatisch, indem eine Grundentscheidung festlegt, wann die Rente bei einer bestimmten Veränderung der Bezugsgröße angepasst werden soll. Die Anpassung kann dann z.B. auf dem Verordnungsweg ohne gesetzgeberischen Akt festgelegt werden, wenn die statistischen Daten vorliegen.

Verteilungspolitische Zielvorstellungen und die Ausgestaltung der Dynamisierung – das Beispiel GRV

Welches ist der geeignete Indikator, um Alterseinkünfte zu dynamisieren? Die Antwort hängt entscheidend von der Zielvorstellung ab. Ein Beispiel: Als 1989 im Rentenreformgesetz 1992 (RRG 1992) die „Nettoanpassung“ beschlossen wurde – also die Dynamisierung nach Maßgabe der Entwicklung des durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelts¹⁴ – war die Zielvorstellung klar: Renten sollten nicht nur bei Rentenbeginn, sondern auch während der Rentenbezugszeit einen bestimmten Prozentsatz des durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelts erreichen. Dies war realisierbar, indem die Renten mit der Änderungsrate des durchschnittlichen Nettoentgelts angepasst wurden (sieht man von einer kleinen zeitlichen Verzögerung ab).

Zuvor galt nach der Rentenreform von 1957 im Prinzip für längere Zeit eine an der durchschnittlichen Brutto-lohntwicklung orientierte Anpassungsformel. Bezugsgröße war hier die sogenannte „allgemeine Bemessungsgrundlage“, ein gleitender Dreijahresdurchschnitt der durchschnittlichen Bruttoentgelte. Diese brutto-lohnbezogene Anpassung wurde für längere Zeit trotz steigender direkter Abgaben der Arbeitnehmer beibehalten, um das Rentenniveau steigen zu lassen. Dann erfolgten diskretionäre Eingriffe in die Anpassung, um

¹² Dies folgt der Darstellung in Winfried Schmähl: Soziale Sicherung im Alter, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft (HdWW), Stuttgart u.a.O. 1981.

¹³ Näheres dazu in Winfried Schmähl: Sicherung bei Alter, Invalidität und für Hinterbliebene, a.a.O.

¹⁴ Allerdings waren Korrekturen erforderlich, weil Rentner selbst einen Krankenversicherungsbeitrag leisteten. Zudem ergaben sich verteilungspolitisch nicht unproblematische Folgen durch die Berücksichtigung der Besteuerungskomponente, wie sie sich in den durchschnittlichen Nettoentgelten niederschlug. Siehe hierzu Winfried Schmähl: Die Nettoanpassung der Renten „auf dem Prüfstand“: Für eine Modifizierung der Nettoanpassung und für einen Übergang zu einer „lohn- und beitragsbezogenen“ Anpassungsformel – Gründe und Wirkungen, in: Deutsche Rentenversicherung, 1999, S. 494-507.

den steigenden Abgaben der Beschäftigten Rechnung zu tragen.

Was wir inzwischen in der GRV als Anpassungsformel haben, also was auf die Änderung des jeweiligen „aktuellen Rentenwerts“ einwirkt, ist an Intransparenz kaum noch zu überbieten:¹⁵ Neben der Änderung der durchschnittlichen (nun wieder) Bruttoentgelte und des Beitragssatzes zur gesetzlichen Rentenversicherung (die ich beide seit langem als hinreichend zur Bestimmung des Anpassungssatzes halte¹⁶) gibt es

- einen willkürlich definierten und steigenden „Altersvorsorgeanteil“ (vulgo: Riester-Faktor),
- einen in spezifischer Weise definierten Rentnerquotienten (das zahlenmäßige Verhältnis von „Äquivalenzrentnern“ zu „Äquivalenzbeitragszahlern“), der sogenannte „Nachhaltigkeitsfaktor“, der allerdings mit einem Gewichtungselement versehen ist, durch das man den Ausgaben- und damit Beitragsanstieg steuern kann,
- diverse „Nachholfaktoren“ wegen gesetzlich beschlossener Nebenbedingungen für die Anpassung, nämlich zunächst, dass die beiden oben genannten Faktoren (also der sogenannte Riester- und der Nachhaltigkeitsfaktor) nicht zu einem absoluten Sinken des Rentenzahlungsbetrags führen sollen (dies wurde nun auch für den Fall negativer Änderungsraten des durchschnittlichen Bruttolohns beschlossen, wobei nur dies als „Rentengarantie“ bezeichnet und vehement kritisiert wird),
- Besonderheiten bei der Ermittlung der Anpassungssätze zwischen Ost- und Westdeutschland wie auch bei der konkreten Ermittlung von Bruttoentgelten.

Die Zielsetzung dieser Anpassungsformel ist nun nicht mehr – wie im Rentenreformgesetz 1992 – ein bestimmtes Rentenniveau, das erhalten bleiben soll, sondern hier geht es primär um die Beeinflussung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung, wobei nur als Nebenbedingung die Einhaltung einer Untergrenze eines vertei-

lungspolitisch kaum aussagefähigen – von den Rentenversicherungsträgern vorgeschlagenen – „Netto-Rentenniveaus vor Steuer“ noch eine Rolle spielt.

Am Beispiel der GRV wird u.a. exemplarisch deutlich, dass allein schon die Definition des für relevant erachteten Lohnes wichtig ist: Brutto- oder Nettoentgelt welcher Grundgesamtheit (alle unselbständig Beschäftigten, nur die in der Sozialversicherung Pflichtversicherten¹⁷, alle Entgelte oder mit Unter- und Obergrenzen?) wird zugrunde gelegt?¹⁸ Hinzu tritt die Entscheidung, ob und wenn ja, welche anderen Elemente einbezogen werden sollen.

Realwerterhalt

In den bisherigen Überlegungen stand vor allem die Lohnindexierung im Vordergrund. Im Folgenden wird auf das Ziel des Realwerterhalts und damit der Preisindexierung eingegangen. Wenn beispielsweise private oder betriebliche Leistungen der Alterssicherung nicht dynamisiert sind, sinkt im Zeitablauf die Kaufkraft dieser Renten immer mehr, z.B. im Verlauf von 15 Jahren bei einer Inflationsrate von 2% pro Jahr bereits um ein Viertel. Preisniveauänderungen gehen in aller Regel mit Änderungen der Preisstruktur einher. Wenn ein Erhalt des Realwertes erreicht werden soll, so stellt sich die Frage nach dem geeigneten Preisindex. Ist die Anwendung des allgemeinen Verbraucherpreisindex für alle Haushalte zur Realisierung dieses Zieles, den Realwert von Alterseinkünften in der Nacherwerbsphase zu erhalten, geeignet? Dies führt u.a. zur Frage, ob sich die Ausgabenstruktur im Alter von der „durchschnittlichen“ Ausgabenstruktur aller Haushalte (vor allem auch der in der Erwerbsphase) signifikant unterscheidet und im Zusammenspiel mit der entsprechenden Preisstruktur eine vom Durchschnitt abweichende Entwicklung des Preisniveaus für Ältere eintritt. Diese Frage scheint bislang weitgehend unbeantwortet zu sein bzw. sie wurde als eher irrelevant erachtet. Dem Aspekt der altersspezifischen Ausgaben- und Preisstrukturen sollte aber verstärkt Aufmerksamkeit gewidmet werden, u.a. an-

15 Zur Kritik hieran – an diesem „rententechnischen Monster“ – siehe u.a. Winfried Schmähl: Die Gefahr steigender Altersarmut in Deutschland – Gründe und Vorschläge zur Armutsvermeidung, in: Antje Richter, Iris Bunzendahl, Thomas Altgeld (Hrsg.): Dünne Rente – Dicke Probleme. Alter, Armut und Gesundheit – Neue Herausforderungen für Armutsprävention und Gesundheitsförderung, Frankfurt a.M. 2008, S. 37-58.

16 Eine hierauf basierende Anpassungsformel griff im Jahre 2000 auch der seinerzeitige Sozialbeirat auf und brachte sie in die Diskussion. Siehe auch Winfried Schmähl: Plädoyer für eine einheitliche und verständliche Rentenformel, in: Sozialer Fortschritt, 50. Jg., 2001, S. 1-5.

17 Siehe hierzu auch Winfried Schmähl: Lohn- und beschäftigungsstatistische Grundlagen der adäquaten Ermittlung des durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelts in der Rentenversicherung, in: Deutsche Rentenversicherung, 1984, S. 187-201, wiederabgedruckt in Winfried Schmähl: Beiträge zur Reform der Rentenversicherung, Tübingen 1988.

18 Wenn es zu einem erweiterten Personenkreis mit zunehmend auch pflichtversicherten Selbständigen käme, stellt sich die Frage nach dem hier geeigneten „Entgelt“ (Erwerbseinkommen?). Es gab auch Überlegungen, die Lohnersatzleistungen (insbesondere von Arbeitslosen) einzubeziehen.

gesichts der Ausgabenentwicklung im Zusammenhang mit Krankheit, Hilfs- und Pflegebedürftigkeit.¹⁹

Zur künftigen Dynamisierung von GRV-Renten

Welche Bezugsgröße z.B. für die Anpassung der Renten in der GRV maßgebend sein sollte, wird je nach den Zielsetzungen der jeweiligen Akteure unterschiedlich beantwortet. Diejenigen, die eine stärkere Privatisierung der Alterssicherung anstreben, halten Anpassungssätze (deutlich) unterhalb der Lohnzuwachsrate für erforderlich, um die Notwendigkeit einer privaten kapitalmarktabhängigen Alterssicherung augenfällig zu machen. Dies ist in den letzten Jahren überaus deutlich geworden und hat die politischen Entscheidungen geprägt – wobei es prominente Beispiele dafür gibt, dass die Verfechter einer solchen Strategie inzwischen offenkundig im Dienste derjenigen agieren, die von dieser Entwicklung profitieren.

Versucht man die Perspektive der Beschäftigten und späteren Rentner sowie der jetzigen Rentner einzunehmen, dann spricht vieles dafür, eine Verstetigung der Einkommensentwicklung und einen Erhalt der relativen Einkommensposition anzustreben. Neuere Belege für diese Aussage lassen sich aus Ergebnissen der zur Zeit prosperierenden Zufriedenheitsforschung ableiten, dass es hierfür „weniger auf die absoluten Einkommen als auf die relativen Einkommenspositionen innerhalb der Bevölkerung ankommt“.²⁰

Je geringer nun die Anpassungen in dem bislang quantitativ immer noch für die Mehrzahl der Versicherten größten Bereich der Alterssicherung – der GRV – ausfallen, um so höher müssten dann die Anpassungen für die anderen Alterseinkunftsarten sein (unterstellt, bei Rentenbeginn wären die Einkünfte aus allen Alterssicherungssystemen eines Haushalts so hoch, dass zu diesem Zeitpunkt das Ziel der Einkommensverstetigung realisiert wird). Es spricht allerdings kaum etwas dafür, dass dies in der Realität der Fall ist oder in nächster Zeit sein wird, obgleich in ökonomischen Modellanalysen immer wieder die höhere Rendite kapitalmarktabhängi-

ger Formen der Altersvorsorge im Vergleich zur Umlagefinanzierung hervorgehoben bzw. unterstellt wurde.²¹

Eine in den letzten Jahren und insbesondere seit 2009 diskutierte Frage ist, ob ein absolutes Sinken des Rentenzahlungsbetrags, also ein negativer Anpassungssatz, zugelassen werden soll. Würde man sich auf eine einfache, allein Brutto Lohnentwicklung und Beitragssatz zur GRV berücksichtigende Anpassungsformel verständigen können, so wäre selbst im Fall negativer Lohnänderungsraten – zumal diese im Zweifel selten sind – der Bevölkerung durchaus vermittelbar, dass dann die Renten (unterstellt der Beitragssatz bleibt konstant) auch entsprechend sinken, denn bei dieser Formel würde für Rentner und Beitragszahler deutlich, dass sie gewissermaßen beide in einem Boot sitzen, da bei der Rentenformel nur die Faktoren eine Rolle spielen, die auch für die Beitragsabführung relevant sind: Brutto Lohn und Beitragssatz. Wenn der Beitragssatz steigt, so reduziert dies den Anpassungssatz, und wenn die durchschnittlichen Bruttolöhne sinken, so sinken ceteris paribus auch die individuellen (Brutto-)Renten entsprechend.²² Dies wäre eine transparente Anpassungsformel. Und Transparenz ist im Interesse von Verständlichkeit und Vermittelbarkeit wichtig. Sie könnte auch eine vertrauensbildende Maßnahme sein, um positiv auf das arg in Mitleidenschaft gezogene Sicherheitsgefühl der Menschen zu wirken. Allerdings gehört dazu auch ein ausreichend hohes Rentenniveau, denn die Anpassung kann sich auf unterschiedlich hohe Rentenniveaus beziehen.²³ Die Neuformulierung der Renten Anpassungsformel in der GRV gehört dringend auf die politische Tagesordnung.

19 Ob der z.B. kürzlich publizierte Befund, dass die Preisniveaumentwicklung im Zeitraum von 2006 bis Mitte 2009 zwischen Privathaushalten mit unterschiedlichem Einkommen (wenngleich sich unterscheiden der Ausgabenstruktur) kaum vom Durchschnitt für alle Haushalte abwich, auch auf die hier relevante Abgrenzung nach Lebensalter (z.B. des Haushaltsvorstandes) übertragen werden kann, wäre zunächst empirisch zu prüfen und sollte nicht vorschnell bejaht werden. Vgl. hierzu Claus Christian Breuer, Jens Mehrhoff: Einkommensgruppenspezifische Teuerungsraten – Wie repräsentativ ist ein aggregiertes Preismaß?, in: Wirtschaftsdienst, 89. Jg. (2009), H. 11, S. 755-762.

20 Gert Wagner: Zufriedenheitsindikatoren – Keine einfachen Zielwerte für die Politik, in: Wirtschaftsdienst, 89. Jg. (2009), H. 12, S. 796-800.

21 Wie bereits erwähnt, werden diese die gesetzliche Rente kompensierenden Alterseinkünfte in vorliegenden Modellberechnungen nur auf den Rentenbeginn bezogen, wobei zumeist Bedingungen formuliert werden, unter denen zum Zeitpunkt des Rentenbeginns die Kompensation verringerter GRV-Renten erreicht werden könnte. Ob dies auch tatsächlich realisiert wird oder überhaupt realisiert werden kann, ist eine andere Frage. Deren Beantwortung hängt u.a. von Erwerbs- und Versichertenbiographien ab, davon, in welche Vorsorgesysteme die betroffene Person einbezogen wurde, von Erwerbsunterbrechungen, dem Einkommensverlauf vor und nach Unterbrechungen, der Höhe von Beitragszahlungen z.B. durch die Bundesanstalt für Arbeit während der Arbeitslosigkeit, der Beitragszahlung durch andere Institutionen bei bestimmten Phasen der Nichterwerbstätigkeit, der Vorsorgefähigkeit wie auch der Vorsorgebereitschaft. All das ist im Zeitablauf vielfältigen Veränderungen unterworfen und spielt für die Höhe der zum Rentenbeginn akkumulierten Ansprüche eine wichtige Rolle. Vgl. hierzu auch Winfried Schmähl: Soziale Sicherung im Lebenslauf – Finanzielle Aspekte in längerfristiger Perspektive am Beispiel der Alterssicherung in Deutschland, in: Gerhard Naeyege (Hrsg.): Soziale Lebenslaufpolitik, Wiesbaden 2010, S. 550-582.

22 Zu beachten sind auch die Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung.

23 Auf diese Thematik wurde an anderen Stellen eingegangen, siehe u.a. Holger Viebrock, Ralf K. Himmelreicher, Winfried Schmähl: Private Vorsorge statt gesetzlicher Rente: Wer gewinnt, wer verliert?, Münster u.a.O. 2004; sowie Winfried Schmähl: Die Gefahr steigender Altersarmut in Deutschland, a.a.O.

Dynamisierung als Element einer umfassend verstandenen Alterssicherungspolitik

Eine umfassend verstandene Alterssicherungspolitik sollte allerdings nicht allein auf die privaten, betrieblichen und staatlichen Alterssicherungssysteme und deren Leistungen beschränkt sein, sondern weitere Elemente berücksichtigen, die für die Lage im Alter wichtig sind, im Prozess des Älterwerdens sogar immer wichtiger werden. Dazu gehören beispielsweise auch Regelungen zur (Einkommens-) Besteuerung. Der durch das Alterseinkünftegesetz 2005 erfolgte Übergang zu einer „nachgelagerten Besteuerung“ und der beschlossene Umstieg vom relativen Freibetrag für Renten aus der GRV („Ertragsanteil“) zu einem absoluten Freibetrag, der während der Rentenlaufzeit konstant bleibt, – anders noch in der Lebens-Rentenversicherung – führt tendenziell dazu, dass Alterseinkommen mit steigendem Lebensalter eher in die Besteuerung hineinwachsen.²⁴ Diese Veränderung wurde übrigens in der Öffentlichkeit kaum wahrgenommen.

Vor allem sind die Entwicklungen in der Kranken- und der Pflegeversicherung zu berücksichtigen. Hier spielt die „Dynamik“ der Sozialabgaben eine wichtige Rolle, da Beitragssätze in der Kranken- und Pflegeversicherung, die direkt von den Älteren zu finanzieren sind, das verfügbare Einkommen mindern. Dabei kommt in der Krankenversicherung zum halben paritätisch zu finanzierenden Beitragssatz von derzeit 14,9% noch generell ein Zusatzbeitrag von 0,9% hinzu, gegebenenfalls ergänzt durch kassenindividuelle Zusatzbeiträge als Folge der Regelungen im Zusammenhang mit der Einführung des Gesundheitsfonds. In der sozialen Pflegeversicherung haben die Rentner den vollen Beitrag selbst zu tragen. Dieser wird – auch durch die angekündigte Entscheidung zur Einführung einer obligatorischen „kapitalgedeckten“ Pflegeversicherung – steigen. Je mehr also in der Kranken- und Pflegeversicherung die Beitragssätze erhöht werden, das Leistungsniveau begrenzt wird, Zusatzbeiträge, Zuzahlungen und Praxisgebühren erforderlich werden, umso höher ist der Einkommensbedarf im Alter. Und je älter jemand ist, umso weniger bestehen im Falle real oder relativ immer weiter zurückbleibender Renten Möglichkeiten zur Kompensation durch zusätzliches Einkommen.

Für die Pflegeversicherung sind zwar Leistungsanhebungen, finanziert durch einen um 0,25 Prozentpunkte höheren Beitragssatz, beschlossen worden, doch kann damit der in der Pflegeversicherung bislang schon eingetretene Realwertverlust der Pflegeleistungen nicht kompensiert

werden. Es bleibt also auch in Zukunft bei einer realen Leistungsminderung, selbst bei einer Dynamisierung der Leistungen, die ab 2014 in dreijährigem Abstand geprüft werden soll. Es besteht somit die Gefahr, dass im Zeitablauf die Sozialhilfeabhängigkeit gerade auch bei pflegebedürftigen Menschen wieder steigt. Nehmen wir das sinkende Leistungsniveau in der GRV hinzu, so wird die Entwicklung umso deutlicher.

Der Einkommensbedarf dürfte gerade im höheren Alter nicht ab-, sondern eher zunehmen.²⁵ Vermehrt sind persönliche Hilfeleistungen zu finanzieren wie auch Ausgaben bei gesundheitlichen Beeinträchtigungen, zumal dann, wenn das Leistungsniveau der gesetzlichen Systeme angesichts einer Deckelung des Beitragssatzes sinkt. Als Beispiele für negativ auch auf die Zufriedenheit mit den Lebensumständen wirkende Faktoren wird in einer auf großstädtische Bedingungen bezogenen Umfrage „die Erreichbarkeit von Einkaufsstätten sowie der zeitliche und kräftemäßige Aufwand, der beim Einkaufen entsteht...“ genannt, und zwar in umso höherem Maße, je älter die Befragten sind.²⁶ Für Personen mit nachlassender Gesundheit und zunehmend schrumpfenden sozialen Unterstützungs-Netzwerken erlangt dies verstärkt Bedeutung. In dünn besiedelten Regionen mit schlecht erreichbaren Einkaufsmöglichkeiten, Ärzten und Krankenhäusern wird dies allein schon für den Einkommensbedarf (für Taxifahrten, Einkaufsservice etc.) zusätzlich deutlich.

Es besteht somit die Gefahr, dass trotz steigenden Einkommensbedarfs insbesondere im höheren Lebensalter die verfügbaren Einkommen der Älteren immer weiter hinter Preissteigerungen oder der allgemeinen Einkommensentwicklung zurückbleiben. Die unzureichende Dynamisierung von Alterseinkünften und anderen Sozialleistungen sind dafür ein wichtiger Grund.

Doch nicht allein die materiellen Ressourcen sind wichtig für Lebensbedingungen, Lebensqualität und Lebenszufriedenheit im Alter, sondern z.B. auch die Stetigkeit und Verlässlichkeit der weiteren Einkommensentwicklung – folglich auch eine hinreichende Dynamisierung. Sie spielen für das Gefühl von Sicherheit eine große Rolle, ist doch die (erhoffte) Kontinuität der Lebensführung eine der wichtigen Voraussetzungen für die Lebensqualität im Alter. In der sozial- und verteilungspolitischen Diskussion der kommenden Jahre sollte dem mehr als bislang Beachtung geschenkt werden.

24 Vgl. hierzu auch Winfried Schmähl: Steuerliche Behandlung von Altersvorsorge und Alterseinkünften, in: Wirtschaftsdienst 83. Jg. (2003), H. 1, S. 22-29.

25 Verwiesen sei an dieser Stelle auch auf die oben aufgeworfene Frage nach der Angemessenheit des Verbraucherpreisindex für alle Haushalte bei einer Beurteilung der Realeinkommensentwicklung von Haushalten Älterer.

26 Manuela Weidekamp-Maicher: Materielles Wohlbefinden im späten Erwachsenenalter und Alter, Berlin 2008, S. 459, auch S. 489.