

Pimpertz, Jochen

Working Paper

Gegen Alarmismus oder Bagatellisierung: Argumente zur Altersarmut, Zuschussrente und Nachhaltigkeitsrücklage

IW Policy Paper, No. 9/2012

Provided in Cooperation with:

German Economic Institute (IW), Cologne

Suggested Citation: Pimpertz, Jochen (2012) : Gegen Alarmismus oder Bagatellisierung: Argumente zur Altersarmut, Zuschussrente und Nachhaltigkeitsrücklage, IW Policy Paper, No. 9/2012, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/68623>

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.

Gegen Alarmismus oder Bagatellisierung – Argumente zur Altersarmut, Zuschussrente und Nachhaltigkeitsrücklage

Autor: Dr. Jochen Pimpertz
Telefon: 0221 4981-760
pimpertz@iwkoeln.de

Die öffentliche Diskussion zur Rentenpolitik wird im Jahr 2012 von den Schlagworten einer „drohenden Altersarmut“ und einer „Gerechtigkeitslücke“ geprägt. Nachdem die Bundesministerin für Arbeit und Soziales im vergangenen Herbst einen Rentendialog mit zahlreichen Interessenvertretern angestoßen hat, entzündet sich nun eine hitzige Debatte an ihrem Konzept, zukünftig den langjährig Beschäftigten mit geringen Verdiensten und niedrigen Rentenanwartschaften eine Zuschussrente oberhalb des Niveaus der Grundsicherung zu gewähren. Hinzu kommt, dass die Rücklagen in der Rentenversicherung über das gesetzlich erlaubte Höchstmaß hinaus angewachsen sind. Das weckt Begehrlichkeiten. Einige Diskutanten stellen die qua Gesetz fällige Beitragssatzsenkung zum Jahreswechsel in Frage und fordern stattdessen, in der Gesetzlichen Rentenversicherung zu einer den Lebensstandard sichernden Versorgung zurückzukehren. In dieser Gemengelage entzündet sich ein allgemeiner Alarmismus, in dem die Grenzen zwischen Fakten und Positionen zunehmend verschwimmen.

1 Altersarmut – aktuelle Befunde

Zunächst ist festzustellen, dass Altersarmut derzeit unterdurchschnittlich häufig auftritt. Dafür spricht, dass in der Gruppe der 65-Jährigen und Älteren lediglich 2,4 Prozent, aber in der Gruppe der Personen zwischen 15 und 64 Jahren (ohne Menschen mit Behinderung oder Erwerbsminderungsfälle) 9,1 Prozent Grundsicherungsleistungen beziehen (IW Köln, 2012, Tabelle 7.27). Allerdings wird die Aussagekraft dieser Quote mit Hinweis auf verschämte Altersarmut in Zweifel gezogen. Und tatsächlich weisen Ruheständler eine höhere Armutsgefährdung auf, wenn man auf die Methoden der Armutforschung zurückgreift. Unter Berücksichtigung des Haushaltskontextes gelten 11,6 Prozent der Personen im Alter zwischen 65 und 74 Jahren als relativ einkommensarm. Sie verfügen über weniger als 60 Prozent des mittleren bedarfsgewichteten Nettoeinkommens aller Personen. In der Gruppe der 75-Jährigen und Älteren sind es sogar 12,6 Prozent. Gleichwohl ist der Anteil vergleichsweise niedrig: In der gesamten Bevölkerung gelten 14,4 Prozent als relativ arm, in der Gruppe der 25- bis 34-Jährigen sogar 17,8 Prozent (Niehues/Schröder, 2012, 101).

Auch wenn damit der Eindruck relativiert wird, den der unterdurchschnittlich häufige Bezug von Grundsicherungsleistungen im Alter erweckt, wird die These, Altersarmut sei heute ein nachrangiges Problem, grundsätzlich bestätigt. Das Bild ist aber immer noch unvollständig, weil die Vermögen unbeachtet bleiben. Dabei sind die

Vermögensverhältnisse, die in der konventionellen Armutsforschung nicht beachtet, aber beim Bezug von Grundsicherungsleistungen geprüft werden, von zentraler Bedeutung für die Lebensstandardsicherung im Alter. Unterstellt man zum Beispiel, dass ein hinreichend hohes Vermögen vorliegt, sobald die Lücke zwischen Einkommen und Armutsgrenze für mindestens zehn Jahre geschlossen werden kann, dann lässt sich die Armutsquote der Ruheständler durch Vermögensverzehr um rund ein Viertel reduzieren (Niehues/Schröder, 2012, 99 ff.).

Dieser Befund kann weiter nach der Zugehörigkeit zu einer Erwerbsgruppe während des vorangegangenen Berufslebens aufgeschlüsselt werden, um die Situation der gesetzlich Versicherten genauer beurteilen zu können. Zudem wird ein strengeres Kriterium angelegt, wonach Vermögen nur dann Einkommensarmut zu kompensieren vermag, wenn die Armutslücke für die gesamte verbleibende Restlebensdauer (Lebenserwartung plus fünf Jahre abzüglich Lebensalter) geschlossen werden kann. Dann entspricht eine Quote der relativen Einkommensarmut von 10,5 Prozent in der Gruppe der ehemaligen Angestellten in einfacher und qualifizierter Tätigkeit (zum Beispiel Facharbeiter) in etwa dem Durchschnitt über alle Erwerbsgruppen. Die 65- bis 74-Jährigen dieser Gruppe verfügen aber im Mittel über rund 57.500 Euro pro Kopf, so dass mit Rückgriff auf dieses Vermögen die Armutsquote immerhin um ein Zehntel gesenkt werden kann. Bei ehemaligen Angestellten, die während der Erwerbsphase in Leitungsfunktionen tätig waren, ist die Armutsquote mit 2,1 Prozent ohnehin erwartungsgemäß niedrig, das mittlere Vermögen mit 79.500 Euro pro Kopf noch einmal höher. Aus der Gruppe der ehemaligen un- oder angelernten Arbeiter fallen dagegen 23 Prozent unter die Armutsgrenze. Immerhin gelingt es 13,4 Prozent (3,1 Prozentpunkte), die Armutslücke durch den Verzehr von eigenem Vermögen zu schließen (Niehues/Pimpertz, 2012, 14 ff.). Gleichwohl sind die Personen dieser Gruppe in deutlich größerem Ausmaß von Altersarmut bedroht als Ruheständler mit alternativen Erwerbsbiographien.

Vor dem Hintergrund dieser Ergebnisse bleibt festzuhalten, dass Altersarmut in Deutschland derzeit nicht ausgeschlossen ist, und somit weder als Einzelfall noch als gesellschaftliches Phänomen bagatellisiert werden sollte. Allerdings stellt Altersarmut ein weitaus weniger dringliches Problem dar als etwa die Armutsgefährdung von Alleinerziehenden oder Langzeitarbeitslosen (Pimpertz et. al., 2009, 87).

2 Ambivalente Indizien für zukünftig steigende Armutsrisiken

Was aber spricht für die Befürchtung, dass in Zukunft verstärkt Personen von Altersarmut bedroht sind? Eine Zunahme von Armutsrisiken im Alter kann – so eine erste Argumentation – aus den Rentenreformen des vergangenen Jahrzehnts resultieren. Danach soll das Bruttorentenniveau vor Steuern für den Rentenzugang schrittweise binnen drei Dekaden um etwa ein Sechstel bis zum Jahr 2030 sinken. Bei ansonsten unverändertem Vorsorgeverhalten droht eine entsprechende Versorgungslücke gegenüber dem Status quo ante. Allerdings hat der Gesetzgeber diesen Einschnitt unter anderem mit der Einführung einer geförderten Privatvorsorge flankiert (Riester-Zulage). Nach Berechnungen der Bundesregierung sollte es selbst Geringverdienern in der Zukunft möglich sein, das bisherige (Netto-) Versorgungsniveau zu halten, wenn sie diese Förderoption voll ausschöpfen und zudem den Gegenwert der steuerlichen Entlastungen, die aus dem Wechsel auf die nachgelagerte Besteuerung von Alterseinkünften resultieren, in zusätzliche Altersvorsorge investieren (Bundesregierung, 2008, 86 ff.).

Diese Annahmen erscheinen allerdings heroisch; zumindest lässt die Tatsache, dass bis 2010 nur etwa rund 40 Prozent der Anspruchsberechtigten eine Privatvorsorge mit „Riester“-Förderung abgeschlossen haben, bei manchem Kommentator Zweifel an der geförderten Privatvorsorge und damit indirekt auch an den Modellrechnungen der Bundesregierung aufkommen (Hagen/Kleinlein, 2011, 3 f.). Ob aber das Reformziel einer möglichst bevölkerungsumfassenden Privatvorsorge verfehlt wird, lässt sich anhand der Beteiligungsquote nicht beurteilen. Denn Armutsrisiken werden weder allein anhand der Höhe der gesetzlichen Rente noch an dem Vorhandensein oder Fehlen einer bestimmten, förderfähigen Form der Altersvorsorge festgemacht. Ob ergänzende Alterseinkommen oder Einkommen des unterhaltspflichtigen Partners vorliegen, alternative Vorsorgeformen zum Beispiel in der betrieblichen Altersversorgung gewählt werden oder Vermögen vorhanden ist, bleibt bei der Betrachtung singulärer Einkommenskomponenten außer Acht. Armutsrisiken können aber nur im gesamten Haushaltkontext identifiziert werden.

Daneben wird die Häufung gebrochener Erwerbsbiographien als Grund für drohende Altersarmut angeführt. Können kurzfristige Zeiten der Arbeitslosigkeit zumindest zu einem Teil kompensiert werden, weil die Bundesagentur für Arbeit bei Bezug von Arbeitslosengeld I Beiträge auf reduziertem Niveau an die Gesetzliche Rentenversicherung weiter zahlt, sind die Beitragszahlungen für Bezieher des

steuerfinanzierten Arbeitslosengeldes II zwischen 2005 und 2010 auf deutlich niedrigerem Niveau erfolgt, seit 2011 entfallen diese ganz. Langzeitarbeitslose erreichen entsprechend geringere Rentenanwartschaften, wenn sie nicht wieder in den Arbeitsmarkt integriert werden und dort über steigende Einkommen neue Anwartschaften bilden können. Allerdings entstehen Unterbrechungen nicht allein aufgrund von Arbeitslosigkeit, sondern auch durch Zeiten, die der Kindererziehung gewidmet werden. Für jedes ab 1992 geborene Kind rechnet die Rentenversicherung drei und für jedes vor 1992 geborene Kind ein Jahr Erziehungszeit an und unterstellt dabei einen durchschnittlichen Verdienst. Im Gegenzug fließen derzeit rund 11,5 Milliarden Euro aus Steuermitteln an die Rentenversicherung (IW, 2012, Tabelle 7.17). Somit dürfte in der Folge das Altersarmutsrisiko bei Frauen tendenziell sinken, weil sie gegenüber der früheren Regelung und bei unveränderter Erwerbsbeteiligung zusätzliche Anwartschaften in der Gesetzlichen Rentenversicherung bilden. Die tatsächliche Entwicklung hängt aber auch von der Veränderung der Frauenerwerbsquote ab. Folglich ist eine einfache Prognose von Altersarmut nur aufgrund gebrochener Erwerbsbiographien nicht möglich. Immerhin erscheint aber die Vermutung plausibel, dass sich Armutsrisiken im Alter zukünftig verstärkt auf langzeiterwerbslose Singles konzentrieren (Arentz/Roth, 2012, 156 ff.).

Ob die Armutsrisiken insgesamt zunehmen, muss wiederum vor dem Hintergrund der jüngsten Beschäftigungsentwicklung relativiert werden. Denn seit Mitte des letzten Jahrzehnts hat nicht nur die Anzahl der Erwerbstätigen mit mittlerweile annähernd 42 Millionen Menschen ein Rekordniveau erreicht (IW, 2012, Tabelle 1.8), sondern auch die Anzahl sozialversicherungspflichtig Beschäftigter hat seit 2005 um gut 2 Millionen zugelegt (IW, 2012, Tabelle 1.12) – darunter ein Großteil an Vollzeitbeschäftigung. Der Beitragsausfall durch Unterbrechungen in der Erwerbsbiographie kann also – abgesehen von Erwerbsminderungsfällen – zumindest teilweise kompensiert werden, falls zuvor Arbeitslose in den Arbeitsmarkt integriert werden. Dafür spricht zum Beispiel, dass insbesondere in der „problematischen“ Altersgruppe der 55- bis 64-Jährigen die Erwerbsquote im Verlaufe des letzten Jahrzehnts deutlich gestiegen ist (IW, 2012, Tabelle 1.9). Aber auch hier erlauben die Zahlen bislang nur den Hinweis auf gegenläufige Effekte, aber keinen abschließenden empirischen Befund.

Ohne den Tatbestand der Altersarmut oder die Gefahr zunehmender Armutsrisiken im Alter insbesondere für die Problemgruppe der Langzeitarbeitslosen ignorieren zu wollen, ist eine eindeutige Einschätzung der zukünftigen Entwicklung von Altersarmut

kaum möglich. Dies gilt umso mehr, als Armut relativ definiert wird, das heißt in Relation zum mittleren Einkommen. Deshalb hängt eine Prognose nicht allein von Einschätzungen zur Einkommensentwicklung älterer Menschen ab, sondern auch von den Annahmen zu der Entwicklung der Einkommen in der Gesamtbevölkerung, deren Verteilung sowie der Veränderung der Haushaltszusammensetzung. Denn diese Parameter beeinflussen den Medianwert unmittelbar und damit mittelbar auch die Armutsgrenze.

3 Zuschussrente – eine Frage der Gerechtigkeit?

Im Lichte der bisherigen Erörterung sind auch die Berechnungen des BMAS zu beurteilen, nach denen ein Vollzeitbeschäftigter mit 2.500 Euro pro Monat nach 35 Versicherungsjahren ab 2030 nicht mehr als eine gesetzliche Bruttorente von 690 Euro pro Monat zu erreichen vermag und damit auf oder sogar unter dem heutigen Leistungsniveau der Grundsicherung liegen wird. Zunächst ist anzumerken, dass der durchschnittliche Verdienst eines abhängig Beschäftigten in Vollzeit aktuell bei rund 3.700 Euro pro Monat liegt (unterstellt sind 12 Monatsgehälter). Das prognostizierte gesetzliche Altersgeld dürfte also entsprechend deutlich über dem Niveau der Grundsicherungsleistungen liegen, solange Vollzeitbeschäftigung die Referenz auch für den Bezug einer Zuschussrente bilden soll. Des Weiteren ist in einer immer älter werdenden Gesellschaft kritisch zu hinterfragen, ob die Annahme von 35 Beitrags- beziehungsweise Versicherungsjahren das Bild einer typischen Erwerbsbiographie im Jahr 2030 trifft. Geht man von dem traditionellen Modell eines Haushalts aus, dessen Einkommen hauptsächlich durch den männlichen Vollzeitbeschäftigten gespeist wird, dann stehen zumindest aktuell in Westdeutschland durchschnittlich 40 Versicherungsjahre für Männer zu Buche (IW, 2012, Tabelle 7.16).

Unabhängig von der Kritik an den technischen Annahmen leidet das Konzept des BMAS an zwei grundlegenden Fehlern:

1) Die Berechnung des BMAS suggeriert einen Zusammenhang zwischen gesetzlicher Versorgung und Altersarmut, der aus methodischen Gründen so nicht behauptet werden kann. Noch einmal: Die Diagnose von Armut bezieht sowohl ergänzende eigene Einkommen als auch die Einkommen unterhaltspflichtiger Partner ein, setzt also eine Betrachtung des Haushaltskontextes voraus. Die Höhe der gesetzlichen Rente allein kann deshalb kein hinreichender Indikator für drohende

Altersarmut sein. Das gilt umso mehr, weil Vermögen unberücksichtigt bleibt, das bei Bezug von Grundsicherungsleistungen angerechnet wird.

2) Dem Konzept der Zuschussrente liegt des Weiteren die Vorstellung zugrunde, es sei gerecht, dass jemand mit einer lebenslangen Erwerbsbiographie im Alter ein höheres Versorgungsniveau erreichen müsse, als jemand, der nicht erwerbstätig war. Diese Gerechtigkeitsvorstellung trifft dem Grunde nach für die Gesetzliche Rentenversicherung zu, weil dort die Anwartschaft beitragsbezogen definiert wird. Dieselbe Vorstellung von Leistungsgerechtigkeit widerspricht aber bei Bedürftigkeit dem Gedanken einer Existenz sichernden Grundversorgung.

Zu welchen Verwerfungen ein derartiges Gerechtigkeitsverständnis führen kann, verdeutlichen bereits wenige Beispiele: Während ein ehemals abhängig beschäftigter Geringverdiener, der nach 35 Jahren Vollzeiterwerbstätigkeit eine gesetzliche Rente unterhalb des Grundsicherungsniveaus erreicht, ein um 160 Euro pro Monat höheres Altersgeld erhalten soll, bekommt unter ansonsten gleichen Voraussetzungen ein Selbständiger bei Bedürftigkeit lediglich Leistungen auf dem Niveau der allgemeinen Grundsicherung. Gleiches gilt für einen ehemaligen Vollzeitmitarbeiter, der bei geringem Rentenanspruch statt 35 Beitragsjahre nur wenige Monate weniger nachweisen kann (Arentz/Roth, 2012, 163). Obwohl zum Zeitpunkt der Verrentung bei allen Personen gleichermaßen Bedürftigkeit festgestellt wird, erhält nur ein Teil die höhere Versorgung. Diese Art von Ungleichbehandlung tritt selbstverständlich auch dann auf, wenn die Zugangsvoraussetzungen modifiziert werden, wie etwa bei dem Konzept einer „Solidarrente“ der SPD.

Die vermeintlich leistungsgerechte Zuschussrente führt also zu einer ungleichen respektive ungerechten Behandlung in der Mindestsicherung. Umgekehrt entstehen bei der Grundsicherung im Bedürftigkeitsfall Irritationen, weil in dem einen Fall eine eigene Rente auf den Leistungsanspruch angerechnet wird, in dem anderen Fall die gleich hohe Mindestsicherung selbst bei fehlendem Rentenanspruch gewährt wird. Das mag zwar im Rückblick auf die Erwerbsbiographie ungerecht erscheinen. Doch das ist der Preis dafür, dass sich eine Gesellschaft dafür entscheidet, jedem Bürger nach Prüfung der Einkommens- und Vermögensverhältnisse auch ohne Ansehen der bisherigen Lebensleistung eine menschenwürdige Existenz zu sichern (siehe auch Arentz/Roth, 2012, 163). Die Menschenwürde lässt sich nun mal nicht nach der Erwerbsbiographie differenzieren.

4 Kurs halten, Beitragssatz senken

Die kritische Auseinandersetzung mit den Vorschlägen zur Vermeidung von Altersarmut erfolgt vor dem Hintergrund einer günstigen Finanzlage. Während die Schwankungsreserve der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) bis Mitte des letzten Jahrzehnts noch soweit abgeschmolzen war, dass unterjährige Hilfen aus dem Staatshaushalt in Erwägung gezogen werden mussten, haben sich die Vorzeichen zehn Jahre später ins Gegenteil verkehrt. Die Nachhaltigkeitsrücklage, wie sie seit 2004 heißt, hat die kritische Mindesthöhe nicht nur weit übertroffen. In diesem Jahr wird sie auch über ihre gesetzlich definierte Höchstgrenze hinaus anschwellen und nach Berechnungen der Bundesregierung selbst bei deutlich reduziertem Beitragssatz bis weit in die zweite Hälfte des Jahrzehnts auf dem Niveau der Obergrenze liegen (Bundesregierung, 2011, Übersicht B 14).

4.1 Rückkehr zum Status quo ante ist keine Lösung

Diese Situation weckt Begehrlichkeiten. So werden Versorgungslücken angemahnt, die sich aus den Rentenreformen des vergangenen Jahrzehnts ergeben, und die sich angesichts einer vermeintlich zu geringen Beteiligungsquote bei der geförderten Privatvorsorge angeblich auch zukünftig nicht schließen lassen (Joebkes et al., 2012). Die daraus zu ziehenden Konsequenzen lauten demnach stark vereinfacht (DGB, 2012):

- Rückkehr zu der Lebensstandardsicherung im Alter
- Höhere Rentenansprüche für Geringverdiener und Erwerbsminderungsfälle
- Abkehr von der „Rente mit 67“

Die Finanzierung erfolgt grundsätzlich aus Beitragsmitteln. Dazu soll der Beitragssatz kurzfristig eingefroren werden und langfristig einem höheren Anpassungspfad folgen, um so Reserven in Höhe von über 5,5 Monatsausgaben unter dem Dach der Gesetzlichen Rentenversicherung bilden zu können, aus denen die zusätzlichen Leistungen ab 2030 zu finanzieren sind. Darüber hinaus sollen Steuermittel eingesetzt werden, die durch den Ausstieg aus der „Riester-Förderung“ frei werden.

Bereits die Vorstellung einer Lebensstandardsicherung allein durch die Gesetzliche Rentenversicherung entpuppt sich als Illusion. Der Lebensstandard wird genauso wie der Tatbestand der Armut oder Bedürftigkeit im Haushaltskontext bestimmt und lässt sich nicht isoliert anhand einer Einkommenskomponente oder Vorsorgeform festmachen. Selbst wenn es Hinweise auf eine Armutsgefährdung etwa bei Geringverdienern gibt, wäre die Gesetzliche Rentenversicherung der falsche Ort für Grundsicherung oder gar Armutsprävention. Dies gilt umso mehr, als die Träger

bislang nicht unterscheiden können, ob eine Rentenanwartschaft aus niedrigen Vollzeitverdiensten oder aus Teilzeitbeschäftigung resultiert. Bei einer pauschalen Begünstigung geringer Rentenanwartschaften drohen deshalb Mitnahmeeffekte, sobald eine Lebensstandardsicherung etwa über eine Aufwertung von Beitragszeiten mit formal niedrigen Verdiensten angestrebt wird.

Im Übrigen wird das Absinken des Versorgungsniveaus meist überzeichnet. Aufgrund zahlreicher Ausnahmen von der planmäßigen Rentenanpassung während des vergangenen Jahrzehnts liegt das für 2019 prognostizierte Versorgungsniveau vor Steuern aktuell mit 48,7 Prozent um 2,4 Punkte über den ursprünglich anvisierten 46,3 Prozent (Thelen, 2012). Sollte ursprünglich eine Anpassung von zunächst 51 bis auf 43 Prozent im Jahr 2030 erfolgen, so reduzieren allein die bisherigen Ausnahmen die zu erwartende Kürzung um rund ein Drittel.

Grundsätzlich suggeriert der Vorschlag, es gäbe einen einfachen Ausweg aus der demographischen Falle. Die Alterung der Bevölkerung führt aber unweigerlich dazu, dass die heute Erwerbstätigen in der umlagefinanzierten Rentenversicherung eine steigende Anzahl an Ansprüchen bedienen müssen, um dann selber im Alter mit den eigenen Versorgungserwartungen auf immer schwächer besetzte, nachfolgende Kohorten zu treffen. Eine Rückkehr zur Lebensstandardsicherung ist also nicht ohne eine entsprechende Verschiebung der Zahllasten auf nachfolgende Generationen zu erreichen. Der Erfolg der bisherigen Reformbemühungen besteht aber gerade darin, die zunehmende intergenerative Lastverschiebung in der umlagefinanzierten Alterssicherung einzudämmen und die Anpassungslasten gleichermaßen auf Ruheständler wie junge Beitragszahler zu verteilen. So muten die bisherigen Reformen nicht etwa nur den Rentnern Einbußen zu. Im Gegenzug müssen auch die nachfolgenden Kohorten mit einer steigenden Regelaltersgrenze, einer langfristig steigenden Beitragsbelastung und im Rentenalter mit einem geringeren gesetzlichen Versorgungsniveau rechnen.

4.2 Höhere Renten bei niedrigerem Beitragssatz und stabilen Reserven

Damit stellt sich die Frage, was tun? Könnte nicht eine höhere Rücklage in der Gesetzlichen Rentenversicherung helfen, sich für zukünftige Herausforderungen zu wappnen, insbesondere wenn keine zusätzlichen Leistungen versprochen werden?

Zunächst ist auf die aktuelle Rechtslage hinzuweisen: Die Bundesregierung plant, den Beitragssatz zur Gesetzlichen Rentenversicherung zum Jahresbeginn 2013 von

derzeit 19,6 auf 19,0 Prozent zu senken. Die Regierung folgt damit den bestehenden gesetzlichen Vorgaben, denn §158 SGB VI schreibt vor, dass der Beitragssatz gesenkt werden muss, wenn die Nachhaltigkeitsrücklage der Gesetzlichen Rentenversicherung 1,5 Monatsausgaben überschreitet. Diese Rücklage übertrifft im Laufe dieses Jahres die gesetzlich vorgesehene Höchstgrenze und erreicht diese voraussichtlich auch 2013 und darüber hinaus selbst bei deutlich reduziertem Beitragssatz.

Am Rande: Für diesen Fall hat der Gesetzgeber den Verordnungsweg vorgesehen, der aber unter dem Vorbehalt der Zustimmung des Bundesrats steht. Die Regelung ist vor dem Hintergrund der ehemals in Landesversicherungsanstalten gegliederten Rentenversicherung zu interpretieren, nicht aber als Aufforderung zu einer grundlegenden reformpolitischen Auseinandersetzung im Bundesrat zu verstehen. Für den Fall, dass einer Beitragssatzanpassung eine grundlegende rentenpolitische Debatte hätte vorangestellt werden sollen, hätte der Gesetzgeber von vornherein die Gesetzesform vorschreiben müssen, um diesen Auftrag an den Deutschen Bundestag zu adressieren. Er hat dies aber mit Bedacht unterlassen.

Ökonomisch hat die Nachhaltigkeitsreserve zunächst die Aufgabe, unterjährige saisonale Einnahmeschwankungen in der Gesetzlichen Rentenversicherung auszugleichen. Ziel ist eine in überschaubaren Zeiträumen verstetigte und damit berechenbare Beitragsberechnung. Darüber hinaus geht es um den Ausgleich von Schwankungen der Beitragseinnahmen im Konjunkturzyklus. Da insbesondere im Abschwung Beitragssatzerhöhungen infolge eines Beschäftigungsrückgangs prozyklisch wirken, also tendenziell beschäftigungshemmend, macht es Sinn, konjunkturell bedingte Veränderungen abzufedern. Damit stellt sich die Frage, inwieweit die Obergrenze von bis zu 1,5 Monatsausgaben ausreichend hoch bemessen ist, um diese Aufgabe zu erfüllen. Die dazu bislang vorliegenden Studien zur Bemessung der Rücklage bestätigen den Gesetzgeber. Die stabile Verfassung des Arbeitsmarkts während des letzten Abschwungs legt sogar die Vermutung nahe, dass die bisherige Obergrenze eher großzügig bemessen ist, weil im Gegensatz zu früheren Konjunkturzyklen die Beschäftigung und damit auch die Beitragseinnahmen im letzten Abschwung nicht eingebrochen sind (Fichte, 2012, 337 ff.).

Darüber hinaus könnte aber ein höherer Beitragssatz zur Aufstockung der Rücklagen in der Gesetzlichen Rentenversicherung geboten sein, um Vorsorge für die langfristig

absehbaren Lasten infolge des demographischen Wandels zu treffen. Davon ist aber strikt abzuraten:

- Zunächst besteht die Gefahr, dass hohe Rücklagen von der Politik früher oder später zu Ausgabensteigerungen genutzt werden und damit der Beitragssatz auf einem höheren Niveau zementiert wird. Diese Befürchtung scheint nicht unbegründet, vergewagt man sich die aktuellen Gegenvorschläge etwa aus des DGB.
- Des Weiteren werden einzelne Kohorten besonders belastet. Jenen Beschäftigten, die Anfang des letzten Jahrzehnts den Anstieg des Beitragssatzes schultern mussten, weil immer mehr Rentner mit unverändert hohen Ansprüchen zu versorgen waren, würden nun mögliche Entlastungen verwehrt bleiben, die aus der wieder leicht entspannten Beitragszahler-Rentner-Relation resultieren.
- Außerdem sei darauf verwiesen, dass das vorgebliche Ziel der Vermeidung von Altersarmut nicht im Widerspruch zu einer Beitragssatzsenkung steht, sondern umgekehrt ein niedrigerer Beitragssatz im Folgejahr 2014 eine regelgebunden um 0,8 Prozentpunkte höhere Rentenanpassung nach sich zieht – der direkte Weg zur Stützung des gesetzlichen Versorgungsniveaus.
- Darüber hinaus ist die Ansammlung eines Kapitalstocks innerhalb eines Umlagesystems systemfremd. Die kapitalgedeckte Säule wird mit umfangreicher staatlicher Unterstützung privat aufgebaut, zum Beispiel über Riester-Verträge. Eine weitere Kapitaldeckung innerhalb der Gesetzlichen Rentenversicherung ist deshalb weder nötig noch sinnvoll.
- Im Gegenteil: Weil der Beitragssatz nach derzeitigen Vorausberechnungen bis zum Ende des Jahrzehnts auf niedrigem Niveau gehalten werden kann, entstehen Spielräume für die privaten Haushalte, drohende Lücken in der Altersversorgung durch zusätzliche Privatvorsorge zu schließen.
- Außerdem müssten analog zu privaten Akteuren auf den Finanzmärkten auch für die Gesetzliche Rentenversicherung aufsichtsrechtliche Vorkehrungen getroffen werden, um die Anlage des Kapitalstocks über längere Zeit abzusichern.

Für die gesetzlich gebotene Beitragssenkung und damit gegen das Horten zusätzlicher Rücklagen spricht außerdem, dass mit einer Beitragssatzsenkung um 0,6 Prozentpunkte auch die Beitragszahler um insgesamt 5,4 Milliarden Euro entlastet werden. Die Kaufkraft der Arbeitnehmer wird gestärkt und die Arbeitskosten

für Unternehmen können sinken, was mit positiven Arbeitsmarktimpulsen verbunden sein wird. Beide Effekte zusammen geben wünschenswerte konjunkturstimulierende Impulse. Außerdem sinkt der Bundeszuschuss aufgrund des niedrigeren Beitragssatzes um 1,1 Milliarden Euro, die Zuweisungen für Kindererziehungszeiten fallen um weitere 0,4 Milliarden Euro geringer aus – ein zusätzlicher Beitrag zur Haushaltskonsolidierung in 2013.

Fazit: „Kurshalten“ dient der Armutsprävention eher als ein Aktionismus, der den nachfolgenden Generationen neue Lasten aufbürdet. Damit soll das Phänomen Altersarmut keineswegs bagatellisiert werden. Eine Problemlösung ist aber weniger an die Rentenpolitik zu adressieren als vielmehr an die Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik. Denn abseits aller methodischen Probleme der Armutsmessung besteht die effektivste Politik zur Armutsprävention in der Integration der Menschen in den Arbeitsmarkt, um sie zu befähigen, eigenständig für das Alter vorzusorgen.

* * *

Literatur

- Arentz**, Oliver / **Roth**, Steffen, 2012, Altersarmut mit Augenmaß statt politischem Aktionismus vermeiden, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Jg. 61 (2012), Heft 2, S. 153-166
- Bundesregierung**, 2008, Ergänzender Bericht der Bundesregierung zum Rentenversicherungsbericht 2012 (Alterssicherungsbericht 2008), URL: http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/rentenversicherungsbericht-2008-ergaenzender-bericht.pdf?__blob=publicationFile [Stand: 2012-09-13]
- Bundesregierung**, 2011, Rentenversicherungsbericht 2011, URL: http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/rentenversicherungsbericht-2011.pdf?__blob=publicationFile [Stand: 2012-09-17]
- DGB** – Deutscher Gewerkschaftsbund, 2012, Schwerpunkt Alterssicherung – Heute die Rente von Morgen sichern, URL: http://www.ichwillrente.net/uploads/media/DGB_Rentenkonzept_2012_Folien_aktualisiert_29-08-12.pdf [Stand: 2012-09-17]

- Fichte**, Damian, 2012, Regelgebundene Verwendung der Sozialversicherungsrücklagen, in: Wirtschaftsdienst, 92. Jg., Heft 5, Mai 2012, S. 332-339
- Hagen**, Kornelia / **Kleinlein**, Axel, 2011, Zehn Jahre Riester-Rente: Kein Grund zum Feiern, in: DIW-Wochenbericht, 78. Jg., Nr. 47/2011, S. 3-14
- Jobekes**, Heike / **Meinhardt**, Volker / **Rietzler**, Katja / **Zwiener**, Rudolf, 2012, Auf dem Weg in die Altersarmut – Bilanz der Einführung der kapitalgedeckten Riester-Rente, IMK Report 73, September 2012, URL: http://www.boeckler.de/pdf/p_imk_report_73_2012.pdf [Stand: 2012-09-17]
- IW** – Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.), 2012, Deutschland in Zahlen, Köln
- Niehues**, Judith / **Pimpertz**, Jochen, 2012, Alterssicherung der Selbständigen in Deutschland, in: IW-Trends – Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung, 39. Jg., Heft 3/2012, URL: <http://www.iwkoeln.de/de/studien/iw-trends/beitrag/91223> [Stand: 2012-09-19]
- Niehues**, Judith / **Schröder**, Christoph, 2012, Integrierte Einkommens- und Vermögensbetrachtung, in: IW-Trends – Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung, 39. Jg., Heft 1/2012, S. 89-104
- Pimpertz**, Jochen / **Horschel**, Nicole / **Schröder**, Christoph, 2009, Soziale Umverteilung in Deutschland, IW-Analysen Nr. 49, Köln
- Thelen**, Peter, 2012, Das Rentenniveau ist tatsächlich höher als oftmals behauptet, in: Handelsblatt Nr. 180 vom 17.09.2012, S. 14-15