

Strategien gegen Altersarmut

von
Bert Rürup

Präsentation auf der Tagung
„Die Rente ist sicher – aber für wen?“
der Stiftung Marktwirtschaft

Berlin, 20. März 2013

"Arm", was etwas anderes ist als "armutsgefährdet", ist in meinem Verständnis eine Person, der es nicht möglich ist, aus eigener Kraft, das heißt ohne Hilfen des Staates oder karitativer Einrichtungen, das soziokulturelle Existenzminimum zu finanzieren, sprich die physischen Grundbedürfnisse und ein zumindest rudimentäres Maß an gesellschaftlicher Teilhabe.

"Altersarm" sind deshalb Personen oder Haushalte, die auf Unterstützung in Form staatlicher Transferleistungen, konkret die Grundsicherung im Alter angewiesen sind.

Ein untaugliches Maß für Altersarmut ist dagegen eine niedrige Rente. Denn niedrige Renten werden – wie Bieber und Klebula bereits 2005 gezeigt haben – sehr oft von Personen bezogen, die hohe andere Alterseinkommen beziehen und nur kurze Zeit in die gesetzliche Rentenversicherung eingezahlt haben. Zudem ist eine niedrige persönliche Rente – aufgrund anderer Quellen der Finanzierung des Lebensunterhalts – nicht selten das Ergebnis einer freiwilligen Teilzeitbeschäftigung und sagt daher nichts über die Einkommenssituation im Haushaltsverbund aus. Dies sind mit die Gründe dafür, dass die gesetzlichen Renten – nach Angaben der Deutschen Rentenversicherung – bei einem Zwei-Personen-Rentnerhaushalt in Westdeutschland nicht mehr als 53 Prozent des gesamten Bruttoeinkommens ausmachen, in den neuen Ländern allerdings 86 Prozent.

Derzeit beziehen knapp 440.000 Menschen oder 2,6 Prozent aller über 65-Jährigen Leistungen aus der Grundsicherung im Alter. Von den Beziehern einer gesetzlichen Rente sind es sogar nur 2,3 Prozent.

Sicher befindet sich jeder, der diese Fürsorgeleistung in Anspruch nehmen muss in einer schwierigen Situation, aber gemessen an den

aktuellen Prozentsätzen ist Altersarmut derzeit – noch – kein gesellschaftliches Problem in Deutschland.

Allerdings wird dieses Risiko mittelfristig zunehmen und zwar aus vier Gründen:

1. Die Zeiten der Langzeitarbeitslosigkeit – sprich des Bezugs von Arbeitslosengeld II – fräsen markante Lücken in die Rentenbiografien, nicht zuletzt bei vielen ostdeutschen Versicherten.
2. Die Zunahme unsteter Erwerbsbiografien, konkret das deutliche Anwachsen der Zahl schlecht verdienender Selbständiger, insbesondere in den Jahren 2004 bis 2008, die in keinem etablierten obligatorischen Alterssicherungssystem abgesichert sind und bei denen – wie der "Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung" in seinem Jahresgutachten 2011/12 vermutete – "die private Altersvorsorge unzureichend ist".
3. Die parallel mit dem Rentenniveau zurückgehenden Erwerbsminderungsrenten, bei denen – zumindest bislang – eine entsprechende Kompensation durch Leistungen aus Privatrenten oder der betrieblichen Altersversorgung kaum möglich ist.
4. Und – mutmaßlich in erster Linie – das Zusammenwirken des nicht erst im Jahre 2002 eingeleiteten Sinkens des Rentenniveaus mit der im Vergleich zu den 1980er und frühen 1990er Jahren am unteren Ende deutlich aufgespreizten Entlohnungsstruktur.

Exkurs: Im Vergleich zur Fortschreibung des rentenrechtlichen Status ex ante 2001 geht nach Angaben der Deutschen

Rentenversicherung Bund das Rentenniveau als Folge der Reformen von 2001 und 2004 (Riester-Treppe und Nachhaltigkeitsfaktor) um 16 Prozent zurück, wenn bis 2030 das Rentenniveau vor Steuern seinen Mindestwert von 43 Prozent erreicht. Dieses Mindestsicherungsniveau ist allerdings keine Zielgröße, sondern eine untere Schranke. Nach den aktuellen Berechnungen der Deutschen Rentenversicherung soll das Rentenniveau in 2030 bei 44,9 Prozent liegen und damit „nur“ um 12 ½ Prozent sinken.

In welchem Ausmaß als Folge dieser vier Faktoren mittel- und langfristig der Anteil der Älteren, die auf Fürsorgeleistungen angewiesen sein werden, steigen wird, weiß niemand – weder die Sozialverbände und Gewerkschaften, die eine rasante Zunahme erwarten noch der "Wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium", der in seinem jüngsten Gutachten vom 18.12.2012 dezidiert Entwarnung gab. Jürgen Faik und Tim Köhler-Rama liefern in ihren jüngst im "Wirtschaftsdienst" erschienenen "Anmerkungen" zu diesem Beiratsgutachten eine Reihe von Argumenten, dass die zukünftigen Risiken in dieser Analyse wohl eher unterzeichnet wurden.

Da – wie wir seit Heraklit wissen – der Streit der Vater allen Fortschritts ist und sich bei den Antworten auf die zuerst genannten drei Ursachen so etwas eine die Parteigrenzen übergreifende konsensuale Lösung abzeichnet und das mir zugewiesene Zeitbudget recht "überschaubar" ist, möchte ich mich hier und heute auf eine konzeptionelle Antwort auf die sich aus dem Zusammenspiel von Niveauabsenkung und Niedriglohnsektor ergebenden Armutsrisiken konzentrieren. Diese Antwort wird mutmaßlich nicht den Beifall der Veranstalter finden.

Die Bevölkerungsalterung – konkret die Verschiebung der generativen Besetzungszahlen zulasten der Jüngeren – endet nicht 2030, sondern wird sich auf jeden Fall noch bis 2050 beschleunigen, um sich in der Zeit danach – wenn die bis 1970 geborenen geburtenstarken Jahrgänge verstorben sind – merklich zu verlangsamen. Denn spätestens nach 2060 wird – blendet man die kaum valide zu prognostizierenden Auswirkungen der Zuwanderung aus – die Entwicklung des Altenquotienten nur noch von der Zunahme der Lebenserwartung getrieben. Der Altenquotient wird dann aber nicht sinken, sondern nur merklich langsamer ansteigen. Aus diesem Grund kommt Martin Werding in seiner im Auftrag der Bertelsmann–Stiftung erstellten, und Anfang diesen Monats vorgestellten Studie bei einer Fortschreibung des rentenrechtlichen Status quo zu einem Anstieg des Beitragssatzes auf über 27 Prozent bis zum Jahr 2060.

Vor diesem Hintergrund wäre es in meinen Augen ein Fehler, die nach Lage der Dinge – zunächst bis 2030 – durch die Reformen von 2001, 2004 und 2007 erreichte finanzwirtschaftliche Konsolidierung der gesetzlichen Rentenversicherung und damit die Entschärfung des in der Bevölkerungsalterung angelegten intergenerativen Verteilungsproblems zulasten der Jüngeren durch eine Rücknahme oder ein Aussetzen der letzten Reformen zur Disposition zu stellen. Denn damit würde letztlich nur ein drohendes interpersonelles Verteilungsproblem um den Preis eines wieder größer werdenden intergenerativen Problems entschärft.

Zudem würde ein – wie von Teilen der SPD und dem DGB gefordertes – Einfrieren des Rentenniveaus auf dem derzeitigen Niveau denen, die lange Zeit im Niedriglohnsektor gearbeitet haben, wenig helfen: Der Niedriglohnsektor wird durch Stundenlöhne definiert, die unter zwei

Drittel des Medianbruttolohns liegen. Dies sind derzeit knapp 10 Euro in Westdeutschland und etwa 7 Euro in den neuen Ländern.

Wer – was freilich nicht sonderlich realistisch ist – 40 Jahre vollzeitig zu diesen am oberen Rand des Niedriglohnbereichs liegenden Löhnen gearbeitet hätte, bekäme keine Rente, die eine Inanspruchnahme der Grundsicherung überflüssig machte.

Ebenfalls wäre es ein Irrweg, in einem darüber liegenden Mindestlohn ein Patentrezept zu sehen. Es gibt gute Gründe, das Arbeitslosengeld II, das als Kombilohn-Modell anzusehen ist, – wie z. B. auch von der OECD empfohlen – mit einem moderaten Mindestlohn zu unterlegen. Allerdings müsste dieser Mindestlohn so bemessen sein, dass damit zumindest keine relevanten negativen Beschäftigungseffekte verbunden wären. In den alten Bundesländern läge dieser beschäftigungsneutrale Mindestlohn nach Angaben des "Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung" bei 7,50 Euro die Stunde und in Ostdeutschland bei 6,50 Euro. Solch eine untere Lohnschranke, die nicht mit einem relevanten Beschäftigungsabbau verbunden wäre, würde zwar 1,5 Millionen Menschen helfen, sie würde aber insbesondere für diejenigen keine Abschirmung gegen das Risiko der Altersarmut sein, die auf Dauer im Niedriglohnbereich verbleiben. Denn bei einem Mindestlohn von 7,50 Euro die Stunde hätte ein westdeutscher Vollzeitbeschäftigter – bei einer 40 Stunden-Woche – erst nach über 50 Beitragsjahren einen Rentenanspruch in Höhe des monetären Äquivalents der Grundsicherung.

Erst ein Mindestlohn von etwa 10,50 Euro würde für einen langjährig vollzeitig Beschäftigten eine knapp über dem Niveau der Grundsicherung liegende Rente gewährleisten und darüber hinaus die Lohnspreizung

deutlich begrenzen. Da aber durch eine gesetzliche Lohnuntergrenze die ökonomische Logik, dass jeder Arbeitsplatz in der Privatwirtschaft aus der Sicht des Arbeitgebers eine Investition darstellt, die sich rechnen, sprich zumindest mittelfristig das Unternehmensergebnis verbessern soll, darf es als sicher gelten, dass als Folge der mit einem solchen Mindestlohn verbundenen Entlassungen sich sowohl die Spreizung der Einkommensverteilung vergrößern und das Risiko von Altersarmut erhöhen würde.

Wenn aber ein Mindestlohn, der rechnerisch eine Rente knapp über dem Fürsorgeniveau gewährleisten könnte, selbst zu einem Beschäftigungsrisiko und damit Altersarmutsrisiko wird, wird man nicht umhin kommen, das für unsere gesetzliche Rentenversicherung konstitutive Prinzip der Beitrags- bzw. Teilhabeäquivalenz – für einen Teil der langjährigen Geringverdiener – einer kritischen Diskussion zu unterziehen – und zwar hinsichtlich der Anreizwirkungen vor dem Hintergrund eines jedenfalls im Vergleich zu den Zeiten vor 1995 großen Niedriglohnsektors.

Das Prinzip der Teilhabeäquivalenz, auf dem unsere Rentenversicherung basiert, ist ohne Zweifel ein wichtiges ordnungspolitisches Prinzip. Ordnungspolitische Prinzipien sind aber nicht Selbstzweck, sondern sollen helfen, effiziente Lösungen zu realisieren, und sie sind immer wieder auf den Prüfstand zu stellen und gegebenenfalls anzupassen, wenn die Prinzipien zu ineffizienten Ergebnissen führen (können).

Eine Steuer ist eine Zwangsabgabe ohne Anspruch auf Gegenleistung. Steuern führen deshalb (von Kopfsteuern abgesehen) zu den bekannten Ausweichreaktionen und Verzerrungen. In einem auf dem Prinzip der

Teilhabeäquivalenz basierenden Rentensystem wird unterstellt, dass die Zwangsbeiträge zu diesem System keinen Steuercharakter haben, sondern eher den eines Preises, weil diese Beiträge mit klar definierten Ansprüchen auf eine Gegenleistung verbunden sind. Von solchen Beiträgen werden – mit guten Gründen – geringere Verzerrungen und Ausweichreaktionen erwartet.

Gibt es aber eine Mindesteinkommensgarantie im Falle der Bedürftigkeit, bei uns die Grundsicherung im Alter, dann spricht einiges dafür, dass auch solche Beiträge zu steuerähnlichen Verzerrungen, Ausweichreaktionen und Fehlanreizen führen können. Der Umstand, dass man nach Maßgabe der heute geltenden Rechengrößen der gesetzlichen Rentenversicherung (in den alten Bundesländern) 25 Jahre ein Einkommen in Höhe des beitragspflichtigen Durchschnittsentgelts von derzeit knapp 32.500 Euro pro Jahr verbeitragen muss, um einen Rentenanspruch in Höhe des monetären Äquivalents der Grundsicherung zu erhalten, bringt es mit sich, dass für eine größere Zahl von Beziehern niedriger Arbeitseinkommen, Teilzeitbeschäftigten oder Personen mit unterbrochenen Erwerbsbiografien – wenn sie ohne nennenswerten Vermögensbesitz und ohne familiäre Absicherung sind – der Rentenbeitrag seinen „Preischarakter“ verliert und in der Wahrnehmung dieser Versicherten zu einer Steuer, eben einer Zwangsabgabe ohne Anspruch auf Gegenleistung, mutiert.

Wenn die Renten gerade auch von langjährig vollzeitig Beschäftigten erwartbar unter dem Grundsicherungsanspruch liegen und erwartet werden kann, dass sie im Alter auf die Grundsicherung angewiesen sein werden, erwachsen daraus sowohl Anreize, sich einerseits diesem System (Soloselbständigkeit, Minijob, Schwarzarbeit) zu entziehen und andererseits auch Fehlanreize hinsichtlich einer freiwilligen privaten

Vorsorge. Denn im Rahmen der Prüfung und Festsetzung des Grundversicherungsanspruchs eines Haushalts werden alle Einkommen berücksichtigt werden.

Und genau diese Fehlanreize sind mit ein Grund, warum 27 von 34 OECD-Ländern die Renten von Geringverdienern anders festsetzen, sprich ihnen eine höhere Ersatzrate zuzubilligen als die von Durchschnittsverdienern. Geringverdiener, die langjährig Pflichtbeiträge gezahlt haben sollen einen Rentenanspruch zumindest in Höhe der Sozialhilfe (für einen Alleinstehenden) haben.

Bei der Zuschussrente, Lebensleistungsrente, Sockelrente, Garantierente, Solidarrente oder was auch immer der Name sei, geht es im Prinzip genau darum, langjährig versicherten Geringverdienern einen Rentenanspruch über der Höhe der Grundsicherung zuzubilligen. Sie sollen damit besser gestellt werden als jemand, der sich nicht aktiv bemüht hat, nicht auf die staatliche Fürsorge angewiesen zu sein.

Vertreter der Deutschen Rentenversicherung oder Arbeitgeber argumentieren, dass das "Aufstocken" niedriger Renten von langjährig Beschäftigten auf z.B. 8,50 Euro im Monat eine Fürsorgeleistung und damit eine "versicherungsfremde Leistung" sei, die ordnungspolitisch korrekt aus Steuermitteln finanziert werden müsse, aber keinesfalls aus Beitragsmitteln, und zudem würden dabei Fürsorge- und Versicherungsleistungen vermischt.

Zutreffend ist, dass die in diesen Konzepten geplante Rentenaufstockung den Charakter einer Fürsorgeleistung hat. Die Folgerung aber, dass im Falle einer Einführung solcher Rentenzuschüsse zwingend die steuerliche Ko-Finanzierung der Rentenversicherung, die Bundeszuschüsse, ausgeweitet werden

müsste, kann allerdings nicht überzeugen. Der Begriff "versicherungsfremde Leistungen" ist – mit Ausnahme der Begründung des Zuschusses in Höhe des Aufkommens aus einem Mehrwertsteuerpunkt (Blüm–Zuschuss) – dem SGB VI fremd, und es gibt keinerlei Zweckbindung der diversen Bundeszuschüsse zur Finanzierung an irgendwelche „versicherungsfremden Leistungen“. Die Höhe der drei Bundeszuschüsse – die aus Steuermitteln finanzierten Beiträge für Kindererziehung zählen nicht dazu – folgen unterschiedlichen aber festen – gleichwohl gelegentlich diskretionär durchbrochenen – Regeln, die keinen Bezug zum Volumen der letztlich aber nie ohne Willkür zu bestimmten versicherungsfremden Leistungen stehen, die nicht durch Beitragszahlungen erworben wurden. Selbst der Deutschen Rentenversicherung Bund ist im Übrigen nicht möglich exakt zu benennen, welche Ausgaben dazu zu zählen sind.

Hinzu kommt, dass eine Reihe "unstrittiger" versicherungsfremder Leistungen – wie z. B. für Kriegsopferversorgung, Ausbildungszeiten, Renten nach Mindesteinkommen oder Fremdrenten – aus demografischen Gründen sukzessive entfallen und es daher, da der Steueranteil nach geltendem Recht aber auch in der langen Frist konstant 30 Prozent der Einnahmen der Rentenversicherung betragen wird, eher zu einer steuerlichen Subventionierung der aus Beiträgen erworbenen Rentenansprüchen kommen wird. Das nach Berechnungen der Rentenversicherung Bund trotz Bevölkerungsalterung langfristig recht hohe konstante Niveau der Beitragsrendite ist zumindest ein Indiz dafür.

Eine vorleistungsunabhängige aber bedürftigkeitsgeprüfte Fürsorgeleistung wie die Grundsicherung im Alter führt unvermeidlich zu Konflikten mit sämtlichen versicherungsmäßig organisierten

Vorsorgesystemen – für die gesetzliche Rentenversicherung, die berufsständischen Versorgungssysteme wie für private oder betriebliche Vorsorgesysteme. Will man die zu vermutenden negativen Anreize für die Altersvorsorgesysteme, namentlich für die Gesetzliche Rentenversicherung, und die staatlich geförderten kapitalgedeckten Zusatzsysteme einzuzahlen durch Rentenaufstockungen vermeiden, sind damit neue Konflikte vorprogrammiert. Einerseits wird man im Interesse der Zielgenauigkeit der Aufstockbeträge – ähnlich wie bei der Hinterbliebenenrente – an einer Überprüfung der Anspruchsberechtigung nicht umhin kommen. Andererseits ergeben sich ökonomische Konflikte aus jeder Art Steuerfinanzierung dieser Aufstockungsbeträge. Diese „Steuern“ können implizit in den zur Einkommensumverteilung verwendeten Anteilen der Beiträgen zur gesetzlichen Rentenversicherung oder über höhere Bundeszuschüsse und damit explizit über „normale“ Steuern aufgebracht werden. In beiden Fällen sind – je nach konkreter Inzidenz der unterstellten Art der Finanzierung – beide Fälle mit effizienzmindernden Verzerrungen verbunden. Man bewegt sich also – wie immer in der praktischen Politik – in Second-best-Welten, in der sich allein mit ökonomischen Kriterien keine eindeutige Reihenfolge der Optionen finden lässt, da es hier um verteilungspolitische Entscheidungen geht. Die strikte Ablehnung jedweder Rentenaufstockung, die dem Prinzip der Teilhabeäquivalenz zuwider läuft, ist ökonomisch viel weniger eindeutig als viele es suggerieren wollen, und sie ist definitiv kein Totschlagargument gegen eine rentenversicherungsinterne Lösung.

Mein Vorschlag wäre es, die Aufstockbeiträge an Kriterien zu binden, die ein ausreichendes Maß an Zielgenauigkeit gewährleisten (und Teilzeitarbeit nur begrenzt berücksichtigen), diese Rentenzuschüsse aus Beitragsmitteln der Rentenversicherung zu finanzieren und sich

gleichzeitig sich von der Philosophie der versicherungsfremden Leistungen zu lösen und die derzeitigen Bundeszuschüsse in einen „Bundesbeitrag“ umzuwandeln. Im Zuge dieser Operation wäre die Höhe dieses Bundesbeitrags fest mit dem Aufkommen zu verkoppeln, das aus den von den Arbeitnehmern und Arbeitgebern gezahlten lohnabhängigen Beitragsanteilen resultiert.

In Ermangelung objektiver Kriterien für eine „ordnungspolitisch korrekte“ Bemessung der steuerlichen Ko-Finanzierung erscheint ein Bundesbeitrag zwar keine sichere aber im Vergleich zum Status quo überlegene Lösung, nicht zuletzt um zu verhindern, dass – vor dem Hintergrund der demnächst scharf gestellten Schuldenbremse – die Ko-Finanzierung des Bundes nach Kassenlage erfolgt und relevante Teile der Einnahmeseite der Rentenversicherung zur konsolidierungspolitischen Manövriermasse werden.

Auf jeden Fall ist einem Bundesbeitrag, sprich einer festen Relation zwischen der Höhe Steuermittel und dem Aufkommen aus den lohnbezogenen Beiträgen der Vorzug zu geben im Vergleich zum – letztlich zum Scheitern verurteilten Versuch einer Spezifikation und quantitativen Bestimmung der „versicherungsfremden Leistungen“, um sich so gegen etwaige Kürzungen der Steuerzuschüsse mit dem Argument wehren zu können, dass dann gesamtgesellschaftliche Aufgaben aus lohnabhängigen Beiträgen finanziert würden, die nur bis zur Beitragsbemessungsgrenze erhoben werden.