

Lebensstandardsicherung in der bundesdeutschen Regelsicherung - Zur Frage eines angemessenen Rentenniveaus -

Uwe Fachinger

FNA-Jahrestagung 2011

„Dynamisierung von Alterseinkünften im Mehr-Säulen-System“

27. und 28 Januar 2011, Berlin

Inhalt

- Hintergrund
- Rentenniveau
- Angemessenheit
- Ausgewählte empirische Befunde
- Fazit

Hintergrund

- Ein generelles sozialpolitisches Ziel der bundesrepublikanischen Altersvorsorge - in ihrem Zusammenspiel aus staatlicher, betrieblicher und privater Systemen - war seit 1957 im Prinzip eine Lebensstandardsicherung
- Damit stand die Leistungsorientierung im Vordergrund
- Die Veränderung seit der Jahrtausendwende von einem leistungsorientierten hin zu einem beitragsorientierten Ansatz bezog sich sowohl auf die staatliche als auch auf die betriebliche Altersversorgung
- Private Systeme sind prinzipiell beitrags- bzw. einnahmenorientiert ausgestaltet
- Schlußfolgerung

Das Leistungsniveau der bundesrepublikanischen Altersvorsorge richtet sich nach den Beitragszahlungen bzw. Einnahmen der Sicherungssysteme

Das generelle sozialpolitische Ziel der Lebensstandardsicherung existiert zur Zeit nicht

Hintergrund

- Für die gesetzliche Rentenversicherung

Auch wenn die Festschreibung des Beitragssatzes eine Leistungsbezogenheit im Prinzip obsolet werden läßt, heißt es:

„... *Die notwendige Reform der Alterssicherung verfolgt das Ziel, die Rentenversicherung auch langfristig für die jüngere Generation bezahlbar zu erhalten und ihr im Alter einen angemessenen Lebensstandard zu sichern. ...*“

(Entwurf des Altersvermögensgesetzes, Bundestags-Drucksache 14/5068)

- Somit stellt sich nach wie vor die Frage nach der Angemessenheit der Leistungen aus der Regelsicherung

Status quo der Ermittlung der Leistungen

Niveau	Regelsicherungssystem					
	Berufsständische Versorgungswerke*	Alterssicherung der Landwirte**	Gesetzliche Rentenversicherung			Beamtenversorgung
			Allgemeine Rentenversicherung	Sondersysteme für Selbständige	Knappschaftliche Rentenversicherung	
Zugangsniveau	Keine einheitliche Formel Höhe wird maßgeblich von der Höhe der Beitragszahlung bestimmt	Rentenformel (§ 23 ALG) Steigerungszahl, Rentenartfaktor, allgemeiner Rentenwert	Rentenformel (§ 64 SGB VI): Persönliche Entgeltpunkte, Rentenartfaktor, aktueller Rentenwert			Ruhegehaltformel (§ 4 BeamtVG): ruhegehaltfähige Dienstbezüge und ruhegehaltfähige Dienstzeit max. 71,75 vH der ruhegehaltfähigen Dienstbezüge
Anpassung bzw. Fortschreibung des Niveaus / Verstetigung	Anpassung überwiegend abhängig von der finanziellen Leistungsfähigkeit	Anpassung gemäß Renten Anpassungsformel (§ 25 ALG)	Anpassung gemäß Renten Anpassungsformel (§§ 65, 68 SGB VI)			Anpassung orientiert sich an der Höhe der Anpassung der Bezüge der Aktiven (§ 70 BeamtVG)

* Teilweise auch für abhängig Beschäftigte in der jeweiligen Branche

** Einschließlich mithelfender Familienangehöriger; als Teilversorgung, ergänzt durch betriebliche Maßnahmen

Hintergrund

- Ziel der Lebensstandardsicherung in der bundesrepublikanischen Regelsicherung
 - Gesetzliche Rentenversicherung
Lohnersatzfunktion
 - Beamtenversorgung
Ruhegehalt – Bi-Funktionalität
 - Altershilfe der Landwirte
Teilversorgung
 - Berufsständische Versorgungssysteme

Rentenniveau

- Funktionen von Rentenniveaus
 - Rentenniveau als sozialpolitische Zielgröße
 - Rentenniveau als Meßinstrument (Indikator)
 - Charakterisierung der Leistungsfähigkeit eines Rentensystems
 - Vergleichsmaßstab
 - zwischen Systemen
 - im Zeitablauf

Rentenniveau

- Wenn man die Frage nach der Angemessenheit stellt, ist zu klären, auf welches Rentenniveau Bezug genommen wird
 - Mikroebene
individuelles Rentenniveau
 - Makroebene
gesamtgesellschaftliches Rentenniveau

Rentenniveau

- **Mikroebene**
 - Beim Übergang
 - Während der Bezugszeit
- **Makroebene: gesamtgesellschaftliche Sicht**
 - Beim Rentenzugang / Kohorten- bzw. Generationenperspektive
 - Für die Rentenempfänger insgesamt

Rentenniveau auf Mikroebene

- Rentenniveau beim Übergang und während der Bezugszeit
 - Problem der Referenz
 - Beurteilung der Position, bezogen auf
 - Materielle Ressourcen
 - Ersatzeinkommen (Brutto- oder Nettogröße)
 - Verfügbares Einkommen
 - Ausgaben
 - Bedarf
 - Sozialer Status

Rentenniveau auf Mikroebene

- Rentenniveau während der Bezugszeit
- Dynamisierung
 - Kurzfristig
 - Änderungen im Preis- oder Lohnniveau von Relevanz
 - Ad hoc ergeben sich in der Regel keine Änderung der Bedarfe außer durch externe Ereignisse
 - Krankheit
 - Pflegebedürftigkeit
 - Tod der Lebenspartnerin bzw. des Lebenspartners
 - Langfristig
 - Änderung durch sukzessive Alterung
 - Körperliche Leistungsfähigkeit läßt nach
 - Geistige Leistungsfähigkeit läßt nach

Zur Angemessenheit

- Bestimmung der Angemessenheit ist grundsätzlich normativ, es sind Wertungen notwendig
- Es gibt prinzipiell drei Möglichkeiten
 - Das Niveau wird den Marktgegebenheiten überlassen
 - Explizite Vorgabe eines Wertes
 - Empirisch fundierte Entscheidung

Zur Angemessenheit

■ Marktgegebenheiten

implizite Wertung

■ Problem

Individuelle Entscheidungen

Langfristigkeit von über vierzig Jahren bis zur Inanspruchnahme sowie einer Bezugszeit von z. T. weit über zwanzig Jahren

- Gegebenenfalls Anpassung erforderlich bezüglich der Höhe und der Struktur auch während der Bezugszeit
- Anpassungen der Verträge sind mit Kosten verbunden, u. a.
 - Informationskosten
 - Kosten für die Leistungserbringung / Dienstleistung
- Korrektur der Entscheidung ist nur bedingt möglich

Zur Angemessenheit

- Marktgegebenheiten
 - „Angemessenheit“ hängt u. a. ab von
 - Individuellen Entscheidungen über Höhe und Struktur
 - Ökonomischer Erfolg oder Mißerfolg von Leistungsanbietern
 - Gesetzlichen Rahmenbedingungen – Anreizstrukturen

Zur Angemessenheit

- Explizite Entscheidung durch Vorgabe eines Wertes oder eines Korridors

Vorstellungen über ein angemessenes Rentenniveau

Quelle	Niveau	Zählergröße	Bezugsgröße
Regierung (BRD, 1956)	70 %	Rente nach 40 Jahren	Nettoarbeitsverdienst vergleichbarer Arbeitnehmer
Nationalrat (Österreich, 1955)	79,5 %	Rente nach 45 Jahren	--
Schreiber (BRD, 1955)	50 %	Rente nach 40 Jahren	letztbezogenes Brutto-Arbeitsentgelt
SPD (BRD, 1956)	75 %	Rente nach 40 Jahren	Nettoarbeitsverdienst vergleichbarer Arbeitnehmer
Regierung (BRD, 1957)	60 %	Rente nach 40 Jahren	Bruttoverdienst vergleichbarer Arbeitnehmer
Regierung (BRD, 1957)	69 % bis 72 %	Rente nach 40 Jahren	Nettoarbeitsverdienst vergleichbarer Arbeitnehmer
Beamtenversorgung (BRD, 2001)	71,75 % (min. 35 %)	Ruhegehalt (nach 40 Jahren)	Ruhegehaltsfähige Bezüge
Davis et al. (USA, 2010)	75 % bis 80 %	Annual Income	Pre-Retirement Salary
Dedring et al. (BRD, 2010)	56 %	Standardrente nach 45 Jahren	Durchschnittlicher Bruttolohn der Arbeitnehmer
Rentenreform 1992 (BRD, 1989)	Bruttorentenniveau 1989: 51 % Nach damaliger Berechnung Nettorentenniveau 70,7 % Nach heutiger Berechnung Nettorentenniveau vor Steuern 56,1 %	Standardrente nach 45 Jahren	Beitragspflichtiges Jahresentgelt der Statistik der Deutschen Rentenversicherung

Zur Angemessenheit

- Prinzipiell auf das individuelle Einkommen bezogen
 - Ausnahme USA: Haushaltseinkommen
- Vergleichbarkeit problematisch, da
 - Unterschiedliche Renten
 - Bruttogrößen
 - Nettogrößen
 - Unterschiedliche Bezugsgrößen
 - Individuelles Einkommen
 - Durchschnittswerte verschiedener Gruppen

Zur Angemessenheit

- Empirisch fundierte Entscheidung auf der Basis einer Status quo Analyse
 - Problem
 - Meßkonzept
 - Einnahmenseite / Materielle Ressourcen
 - Ausgabenseite / Bedarfe
 - Datenlage

Zum Meßkonzept – Materielle Ressourcen

- Weitverbreiteter Indikator: Einkommensersatzquote
- Einkommensersatzquoten werden stark von der gewählten Methodik und dem der Analyse zugrunde liegenden Zeitraum beeinflusst
 - die Verwendung des arithmetischen Mittels erweist sich bei kürzeren Betrachtungszeiträumen (weniger als fünf Jahre) als irreführend
 - neben einem zentralen Lagemaß sollte auch ein Streuungsmaß mit zur Beurteilung des Leistungsniveaus herangezogen werden
 - Eine reine Querschnittbetrachtung reicht nicht aus, um das Absicherungsniveau adäquat zu erfassen

Zum Meßkonzept – Materielle Situation

- Resümee

Eine Analyse, in der Einkommen bzw. Renten zu zwei Zeitpunkten miteinander in Beziehung gesetzt werden, kann nur sehr eingeschränkt zur Beurteilung des Leistungsniveaus von Alterssicherungssystemen im Hinblick auf ein angemessenes Rentenniveau dienen

Zum Meßkonzept - Bedarfentwicklung

- Eine Möglichkeit wäre die Orientierung am Bedarf, da die dem privaten Haushalt zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel zur Bedarfdeckung dienen sollen
- Bedarfe sind nicht konstant im Zeitablauf
 - Alter
 - Lebensphasen

Alter

- Der Begriff Alter hat viele Facetten
 - Kalendarisches Alter wird häufig als “objektives Meßkonzept” verwendet
 - Kalendarisches Alter als Spiegelbild astronomischer Konstellationen

Die Jahresbestimmung erfolgt über die Universal Time, die als Drehwinkel der Erde bezüglich der mittleren Sonne gemessen wird

Ein Kalenderjahr reflektiert somit eine Planetenkonstellation
 - der Prozeß des menschlichen Alterns muß nicht linear sein
 - Die drei zentralen Dimensionen
 - Biologisches Alter
 - Psychisches Alter
 - Soziales Alter

Alter

- Bei der Erklärung der Bedarfentwicklung müßten alle drei Dimensionen berücksichtigt werden
- In Statistiken nicht erhoben ...

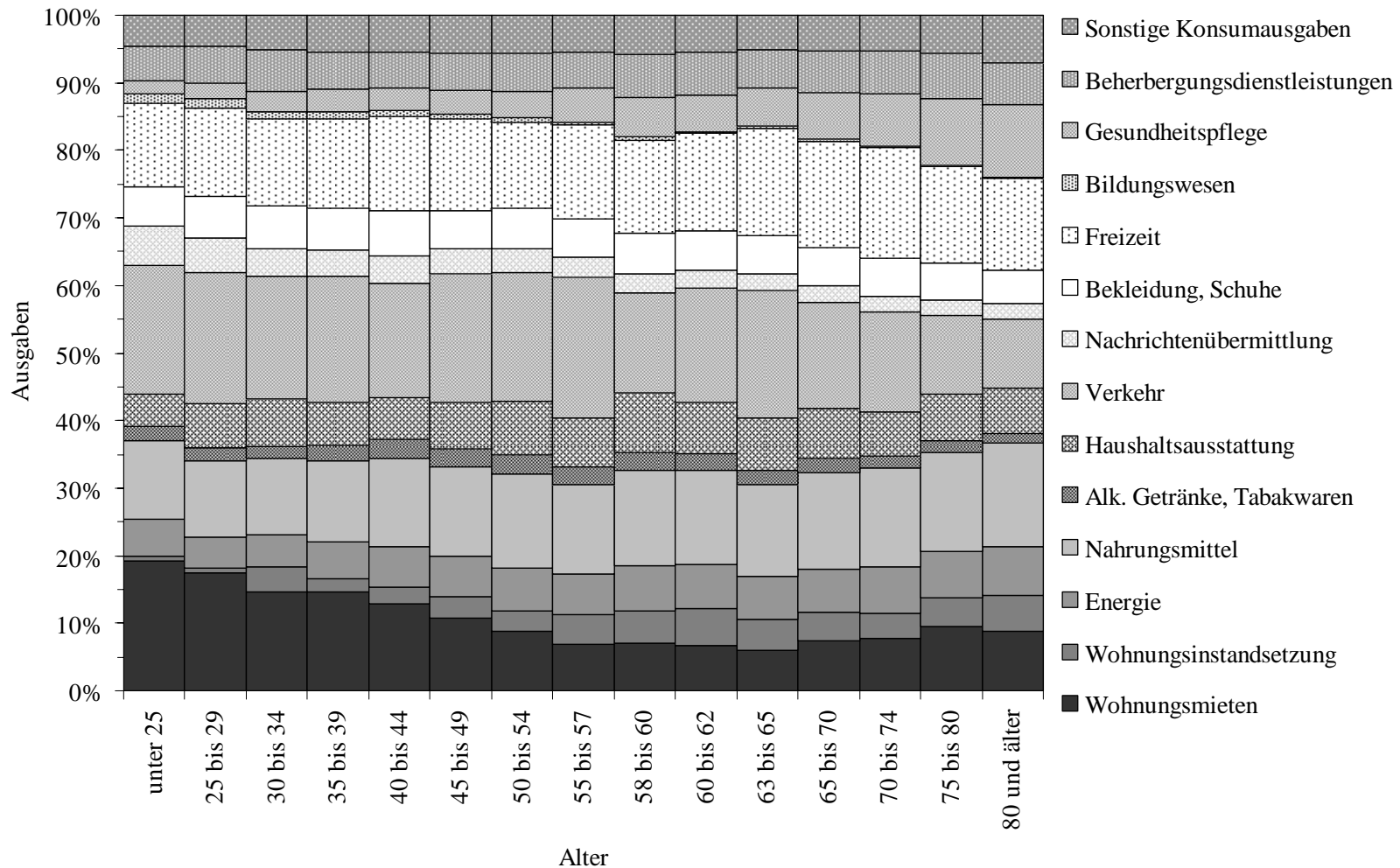
Lebensphasen

- Aus gerontologischer Sicht sind die folgenden Lebensphasen innerhalb der Altersphase für die Bedarfentwicklung relevant
 - Auszug der Kinder bzw. „empty nest“
 - Ausscheiden aus dem Erwerbsleben
 - Beginn der „späten Freiheit“ –
 - Beginn des so genannten „jungen (aktiven) Alters“
 - „intergenerationell sorgendes, verantwortlich handelndes Alter“
 - Großelternschaft –
 - „vorpflegebedürftiges Alter“
 - Beginnende funktionale Einschränkungen –
 - „hilfebedürftiges (vulnerables) Alter“
 - Ernsthafte gesundheitliche Einschränkungen / Pflegebedürftigkeit –
 - „singularisiertes Alter“
 - Tod des/r Partners/in, Überlebendenhaushalt –
 - „betreutes und beschütztes Alter“
 - Einzug in eine besondere Wohnform –

Empirie

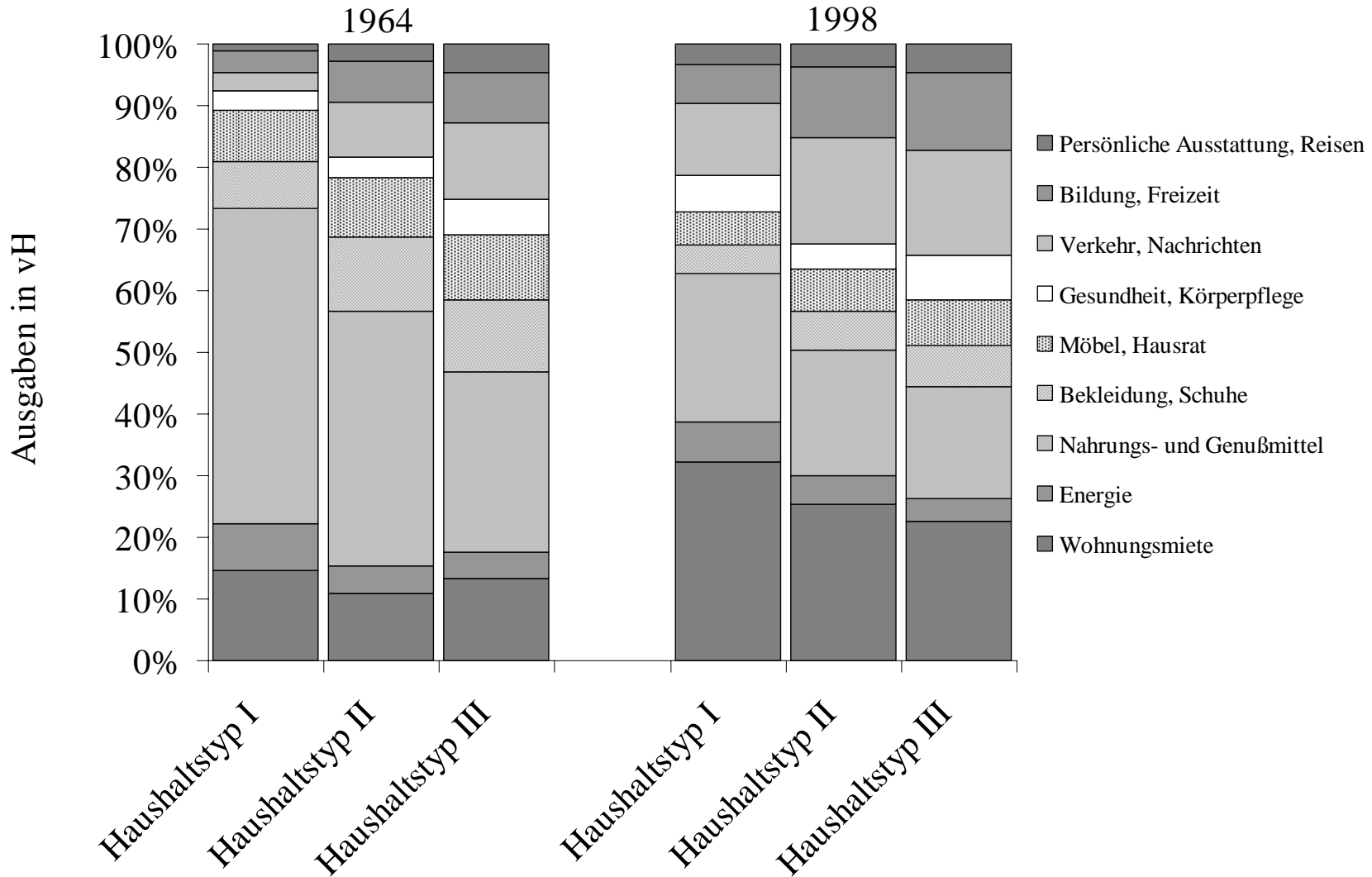
- Es gibt keine Informationen über die Bedarfentwicklung für identische Einheiten im Zeitablauf
 - Kurzfristige Änderungen der Bedarfstruktur eher unplausibel
Gewohnheitsverhalten, Routine, ...
 - Aber es liegen Indizien für Änderungen über einen größeren Zeitraum vor
 - Kohortenanalysen zeigen strukturelle Änderungen der Ausgaben im Zeitablauf
 - Ausgabenstruktur bei Zeitverlaufsanalysen über große Zeiträume unterschiedlich
- Verschiedene Auswertungen von unterschiedlichen Datensätzen zur Entwicklung der Nachfrage

Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2003, Zweipersonenhaushalt



- Haushalte älterer Menschen weisen eine andere Ausgabenstruktur auf
 - Ausgaben für Gesundheitspflege sind im Durchschnitt höher
 - Ausgaben für Verkehr sind im Durchschnitt geringer

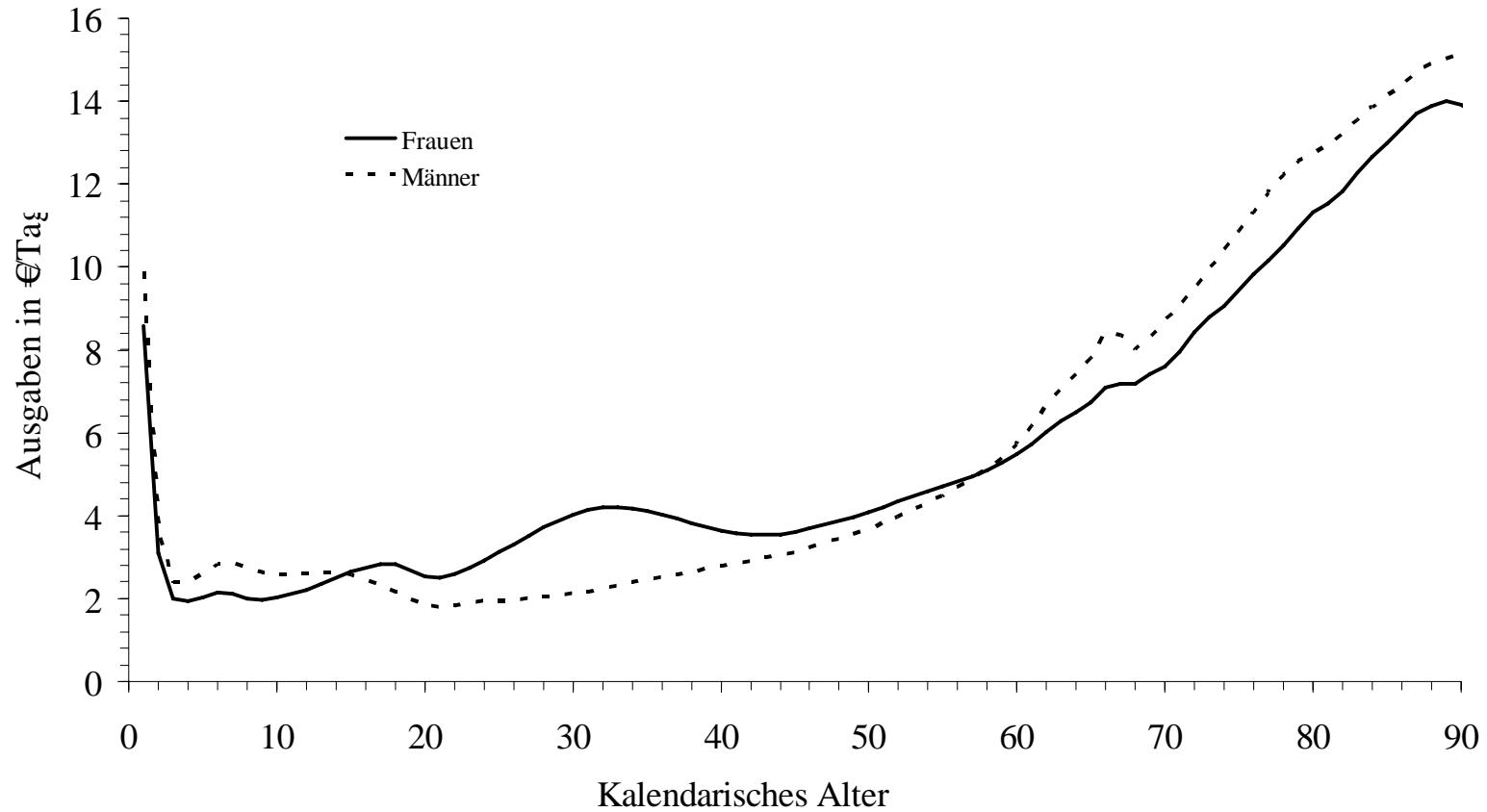
Die laufenden Wirtschaftsrechnungen



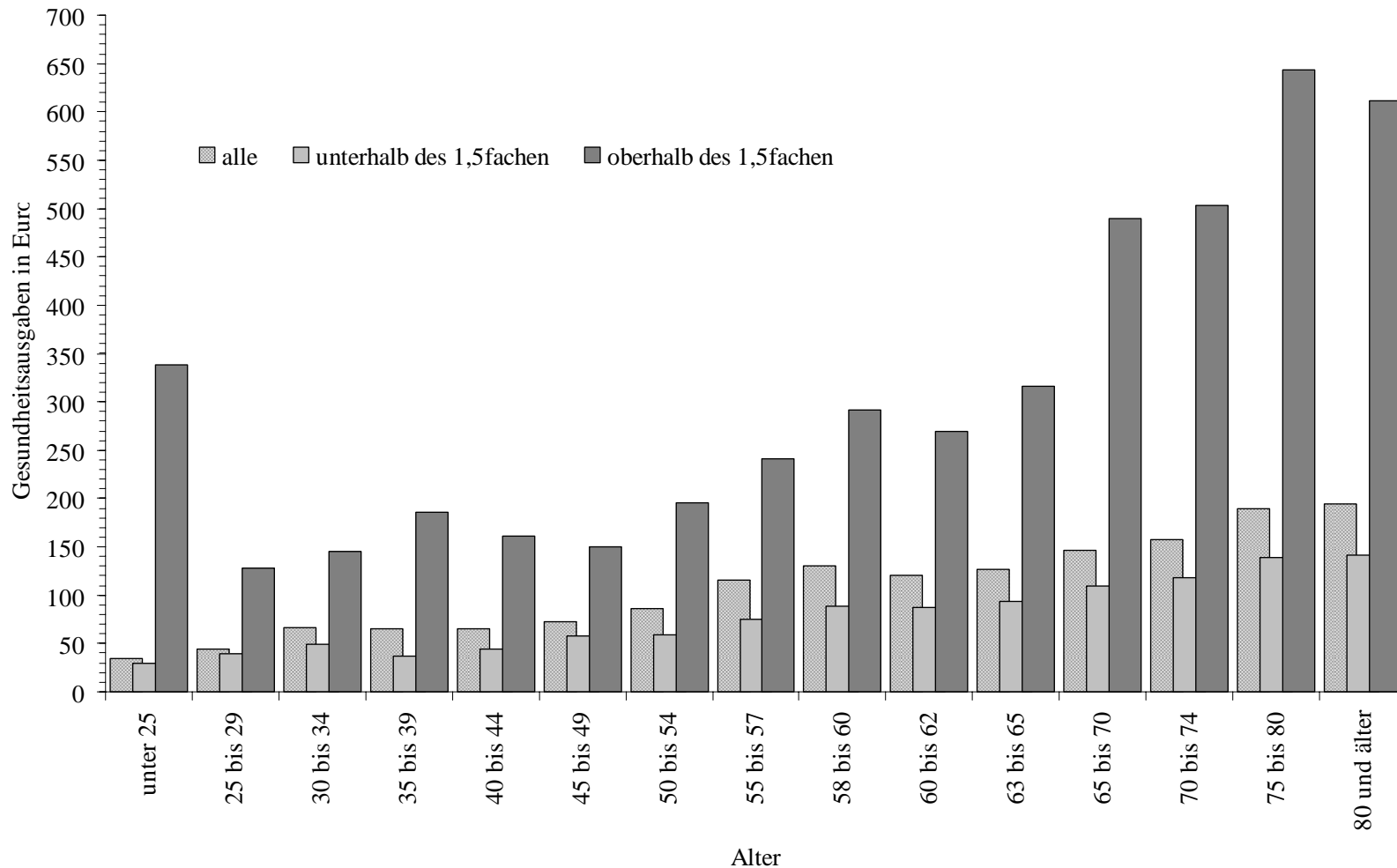
Die laufenden Wirtschaftsrechnungen

- Strukturelle Änderungen der Ausgaben im Verlauf von 35 Jahren:
Es kam zu einem
 - Bedeutungsverlust bei Nahrungs- und Genussmittel, Bekleidung und Schuhe sowie Möbel und Hausrat
 - Bedeutungszunahme bei Wohnungsmiete, Gesundheit und Körperpflege, Verkehr und Nachrichten sowie Bildung und Freizeit
- Veränderung der Anteilswerte für die Gütergruppe Gesundheit, Körperpflege
Bei dieser Ausgabenkategorie ist allerdings zu beachten, dass sie sehr stark von der Ausgestaltung des sozialen Sicherungssystems geprägt ist

Risikostrukturausgleich, standardisierte Leistungsausgaben (sLA)



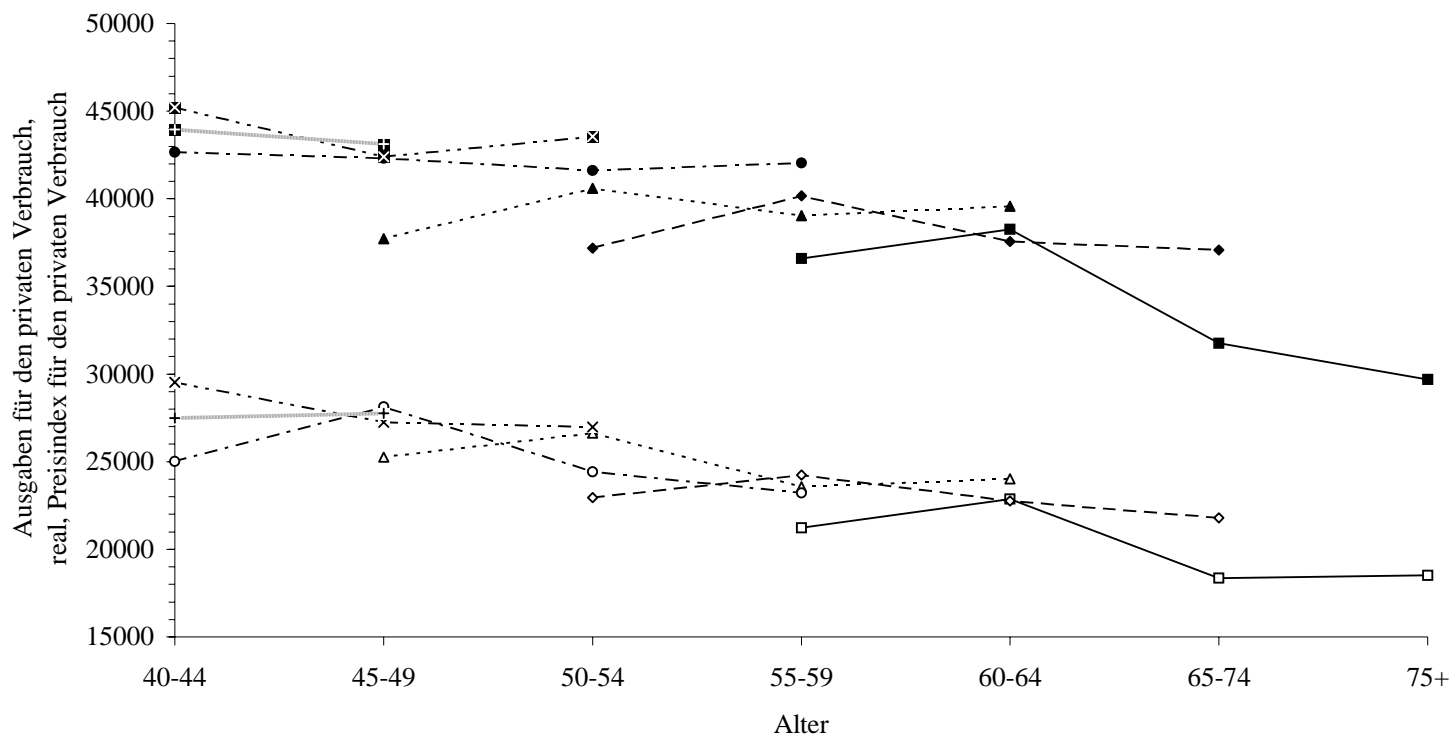
Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2003, Zweipersonenhaushalt



Querschnitt versus Längsschnitt

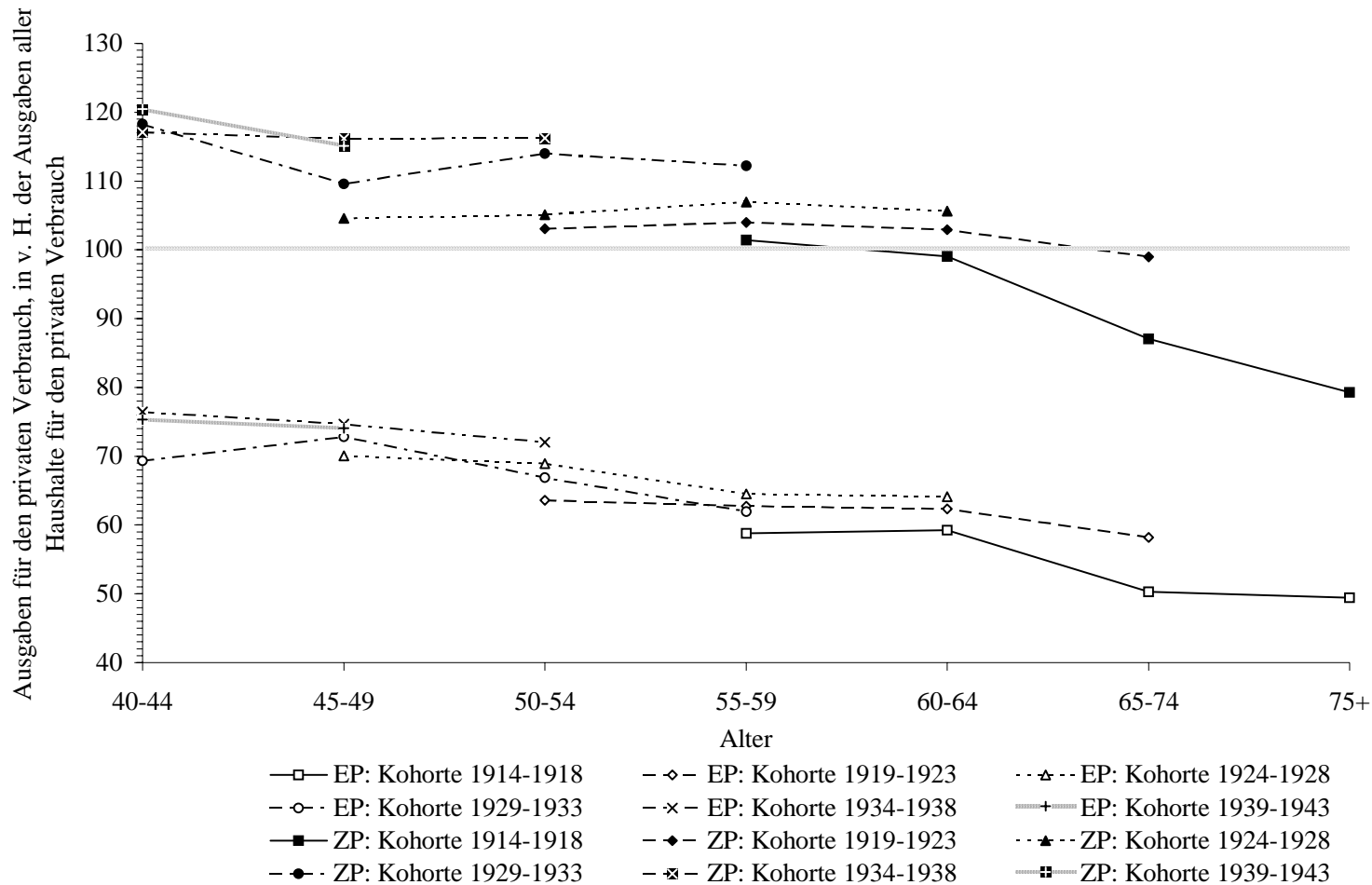
- Problem
Identifikation von Alters-, Perioden- und Kohorteneffekten
- Notwendigkeit von Längsschnittanalysen

Ausgaben der Einpersonen- [EP] und Zweipersonenhaushalte [ZP] für den privaten Verbrauch deflationiert mit dem Preisindex für die Lebenshaltung aller privaten Haushalte, 1991 = 100



- EP: Kohorte 1914-1918 -◇- EP: Kohorte 1919-1923 -△- EP: Kohorte 1924-1928
- EP: Kohorte 1929-1933 -×- EP: Kohorte 1934-1938 -+ EP: Kohorte 1939-1943
- ZP: Kohorte 1914-1918 -◆- ZP: Kohorte 1919-1923 -▲- ZP: Kohorte 1924-1928
- ZP: Kohorte 1929-1933 -⊠- ZP: Kohorte 1934-1938 -⊞- ZP: Kohorte 1939-1943

Ausgaben der Einpersonen- [EP] und Zweipersonenhaushalte [ZP] für den privaten Verbrauch in v. H. der Ausgaben aller privaten Haushalte für den privaten Verbrauch



Resümee

- Es stellt sich die Frage, wie die sich ändernden Bedarfe zur Beurteilung der Angemessenheit des Rentenniveaus adäquat berücksichtigt werden können
- Als Referenz ist ein spezifisches Güterbündel, daß zu einem bestimmten Zeitpunkt erworben wurde - z. B. beim Übergang in den Ruhestand -, nicht geeignet. Hierdurch würde eine Ausgabenstruktur festgeschrieben - diese verändert sich aber im Zeitablauf
- Bedarfe sind nur stark eingeschränkt „objektiv“ beobachtbar bzw. meßbar
- Eine Möglichkeit wäre, die Bedarfe unter Rückgriff auf die geäußerten Präferenzen in der letzten Phase der Erwerbstätigkeit zu ermitteln und die explizit mit der Erwerbstätigkeit einhergehenden Bedarfe zu isolieren
- Bei gegebenem Einkommen erfolgt eine Anpassung an die veränderten Bedarfe durch strukturelle Änderungen in der Güternachfrage

Resümee

- Im Zeitablauf ist eine Anpassung der materiellen Ressourcen allein aufgrund der dem wirtschaftlichen Prozeß inhärenten Dynamik erforderlich
- Dualismus von sich ändernden materiellen Ressourcen und sich ändernden Bedarfen
- Regelungen oder Effekte, die das Niveau der materiellen Absicherung in der Nacherwerbsphase verändern, können von den Rentenempfängerinnen und –empfängern nur stark eingeschränkt kompensiert werden und bedeuten prinzipiell eine Veränderung des Lebenshaltungsniveaus, der Lebensqualität bzw. des materiellen Wohlstandes
- Wollte man den Weg der empirisch fundierten Entscheidung gehen, besteht ein erheblicher Bedarf an adäquaten Informationen
 - Daten
 - Methoden / Indikatoren
 - Konkretisierung von Zielen

- Zur Frage eines angemessenen Rentenniveaus

Eine Grundvoraussetzung für die Angemessenheit ist m. E.:

Die materiellen Ressourcen sollten hoch genug sein, um eine Anpassung der Ausgabenstruktur an die sich ändernden Bedarfe zu ermöglichen