
Kann die Riester-Rente die Absenkung des Rentenniveaus kompensieren?

TIM KÖHLER-RAMA

Tim Köhler-Rama, Forschungsnetzwerk Alterssicherung (FNA) der Deutschen Rentenversicherung Bund, E-Mail: Dr.Tim.Koehler-Rama@drv-bund.de

Zusammenfassung: Eine sozialpolitische Bewertung der Riester-Förderung ist auf der Grundlage der bislang verfügbaren Datenlage und Messkonzepte nicht möglich. Zum einen bedarf es einer transparenten und nach sozialen Kriterien differenzierten Darstellung der Leistungsrücknahmen in der gesetzlichen Rentenversicherung. Zum anderen muss die Frage beantwortet werden, ob das Ziel der Riester-Förderung erreicht wird, nämlich die reduzierten individuellen Ansprüche aus der ersten Säule mit neu erworbenen Ansprüchen aus der zweiten und dritten Säule zu kompensieren. Der Beitrag plädiert für Wirkungs- und Verteilungsanalysen von Rentenreformen, so wie sie für Arbeitsmarktreformen selbstverständlich existieren.

Summary: A socio-political evaluation of the Riester subsidy is not possible on the basis of the data and measures currently available. First, there needs to be a transparent report, based on socially criteria, about the declining standard pension level of the statutory pension insurance. Second is determining whether or not the Riester subsidy is successful, specifically do the occupational and personal savings really compensate for the decreased statual pensions? The article argues that we need an analysis of the outcome and distributional effects of pension reforms, similar to existing analyses on employment market reforms.

→ JEL Classification: H55

→ Keywords: Pension reform in Germany, Riester pension, Riester subsidy

Der Autor vertritt in dem Beitrag seine persönliche Meinung.

I Einleitung

Derzeit wird die Riester-Rente von vielen Seiten kritisiert: Sie trage nicht dazu bei, den Anstieg künftiger Altersarmut zu verhindern (Geyer 2011). Die Fördermittel seien ineffizient eingesetzt, weil durch die steuerliche Förderung kein zusätzliches Altersvorsorgespargen generiert werde, sondern vor allem Mitnahmeeffekte (Lamping/Tepe 2009). Und die Produkte seien zu teuer und intransparent, sodass sie für viele Menschen ein schlechtes Geschäft seien (Sternberger-Frey 2011: 81). So berechtigt die Kritikpunkte sind, an der eigentlichen Zielsetzung der Riester-Förderung gehen sie vorbei: die Kompensation der Leistungsrücknahmen in der ersten Säule. Welche Personengruppen sind besonders von der Absenkung des Rentenniveaus betroffen? Und in welchem Umfang gelingt es diesen, sich kompensatorisch privat gegen das Altersarmutsrisiko (und Invaliditätsrisiko!) zu versichern? Zur Beantwortung dieser Fragen fehlen nicht nur Daten, sondern auch Messkonzepte. Eine zielgerichtete Evaluierung der Riester-Förderung – so die zentrale These des vorliegenden Beitrags – setzt mehr Transparenz über die langfristigen Wirkungen der Rentenreformen der vergangenen zehn Jahre voraus.

2 Der Erfolg der Riester-Förderung muss sich an der Zielsetzung der Reform messen lassen

Die offizielle Berichterstattung der Bundesregierung enthält keine Analysen der langfristigen Reformwirkungen. Es fehlen beispielsweise gänzlich Zahlen zu den Wirkungen der Reform der Erwerbsminderungsrenten im Jahr 2001, obwohl es zunehmend empirische Hinweise gibt auf ein stark angestiegenes Armutsrisiko von erwerbsgeminderten Personen (Hauser 2012). Im Hinblick auf die Alterssicherung weist die Bundesregierung zwar alljährlich im Rahmen ihres Rentenversicherungsberichtes für einen Zeitraum von 15 Jahren ein „Gesamtversorgungsniveau vor Steuern“ aus. Damit ist der Rentenanspruch für einen Versicherten gemeint, der 45 Jahre lang durchgehend beschäftigt war und durchschnittlich verdient hat, inklusive die nach dem Altersvermögensgesetz geförderte kapitalgedeckte Zusatzrente (mit vier Prozent pro Jahr verzinst). Für die Rentenzugänge bis 2025 weist der letzte Rentenversicherungsbericht für dieses „Gesamtversorgungsniveau“ einen Wert in Höhe von 51 Prozent aus (BMAS 2011: 38). Es ist evident, dass diese Zahl nicht ausreicht, um die Folgen der Riester-Reform bewerten zu können. Das „Gesamtversorgungsniveau“ enthält keine Annahmen über Lebensläufe und Haushaltskontexte. Aussagen über sich verändernde Alterseinkommensquellen – und infolgedessen ansteigender Altersarmutsrisiken besonders vulnerabler Gruppen wie Arbeitslose, Geringverdiener, Solo-Selbständige, Geschiedene und andere – sind auf dieser Grundlage nicht möglich. Das Problem dieses unzureichenden Messkonzeptes „Gesamtversorgungsniveau“ besteht daher nicht in den mehr oder weniger realistischen Annahmen über die künftige ökonomische Entwicklung. Das Problem besteht vielmehr darin, dass ihm ein Lebenslaufmuster zugrunde gelegt wird, das nicht den tatsächlichen Lebensrealitäten vieler Menschen entspricht. Eine Evaluierung der Riester-Förderung, die sich an der eigentlichen Zielstellung der Förderung orientiert, ist auf dieser Grundlage nicht möglich.

3 **Das „Gesamtversorgungsniveau“ als Indikator muss weiterentwickelt werden**

Die Frage, ob die Riester-Rente die mit ihr verbundenen Ziele erreicht hat, impliziert vor allem die Frage, ob es gelungen ist, die sukzessive Absenkung des Rentenniveaus auszugleichen. Dabei stellt sich insbesondere die Frage, ob die Förderung dazu beigetragen hat, diejenigen Personen zu einer zusätzlichen Altersvorsorge zu bewegen, die in besonders hohem Maße von der Rentenniveauabsenkung in der Gesetzlichen Rentenversicherung betroffen sind. Hierzu sagt das erwähnte „Gesamtversorgungsniveau“ der Bundesregierung nichts aus, sodass es als Maß für die Leistungsfähigkeit staatlicher Alterssicherungspolitik nicht ausreicht. Bislang fehlt in der Berichterstattung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) sowohl die transparente Darstellung der Leistungsrücknahmen in der Gesetzlichen Rentenversicherung infolge der Anpassungsdämpfungen als auch eine nachvollziehbare Beschreibung der *tatsächlichen* Kompensationswirkungen infolge der kapitalgedeckten Vorsorge – differenziert nach Geschlecht, Einkommen und Haushaltskontext. Sozialpolitische Schlussfolgerungen sind auf dieser Basis nicht möglich.

Der Forschungsbedarf zu den Wirkungen der Riester-Rentenreform ist hoch, zumal bei den älteren Kohorten die Quellen der Alterseinkommen vielfältig und komplex verteilt sind und die Absenkung des Rentenniveaus sich demgemäß langfristig je nach Biografie und sozialer Lage unterschiedlich auswirkt. Sehr viele Seniorinnen und Senioren leben im Alter nicht alleine, sondern in Paarhaushalten und verfügen – nicht zuletzt infolge der steigenden Erwerbsbeteiligung der Frauen – über gemeinsame Einkommensquellen (BMFSFJ 2012: 114). Hinzu kommt, dass von den 20,5 Millionen Rentnerinnen und Rentnern in der Gesetzlichen Rentenversicherung immerhin vier Millionen (überwiegend Frauen) mehr als eine Rente beziehen (BMAS 2011: 18). Rund jeder zweite Rentnerhaushalt bezieht Einkommen aus anderen Versorgungssystemen. Immerhin ein Drittel der Männer (und etwa 12 Prozent der Frauen) beziehen Leistungen aus der betrieblichen Altersversorgung (Deutsche Rentenversicherung 2011: 71). Laut Alterssicherungsbericht 2008 der Bundesregierung verfügen 35 Prozent der 65-Jährigen und Älteren zusätzlich zu ihrer gesetzlichen Alters- oder Hinterbliebenenrente über Zinseinkünfte, 15 Prozent über Einkommen aus Vermietung und 13 Prozent über Erwerbseinkommen (BMAS 2008: 94ff). In welchem Maße sich die verschiedenen Einkommensquellen der Älteren entwickeln und wie sie sich auf die Bevölkerung beziehungsweise die Rentnerhaushalte verteilen werden, ist eine Frage, die sich nur schwer prognostizieren lässt (Bönke et al. 2012). Das im Zuge der Rentenreform 2001 postulierte „Gesamtversorgungsniveau“ ist jedenfalls ein Indikator, der diese Komplexität überhaupt nicht erfasst und deshalb weiterentwickelt werden muss, damit belastbare und sozialpolitisch sinnvolle Aussagen zu den Reformwirkungen und den Einkommensverhältnissen der Älteren getroffen werden können.

4 **Für eine Evaluation der Riester-Förderung fehlen bislang noch die Daten**

Als ein weiteres Problem kommt hinzu, dass die Auszahlungen aus Riester-Vorsorgeverträgen bislang noch sehr gering sind. Welche künftigen Auszahlungen anfallen, darüber lassen sich zum jetzigen Zeitpunkt und auf der Grundlage der vorhandenen Daten noch keine sicheren Aussagen machen. In der Zukunft werden umfangreiche Erhebungen notwendig sein, um ein

realistisches Bild von der Entwicklung der individuell angesparten Altersvorsorgevermögen zu erhalten. Erforderlich hierfür wäre ein Datensatz, der die sozialversicherungspflichtigen Einkommen während der Aktivphase der Versicherten und ihre daraus erwarteten Rentenansprüche mit den zu erwartenden Ansprüchen aus eventuell vorhandenen Riester-Verträgen verbindet (Corneo und Schröder 2012). Grundlage hierfür müssen die Kontendaten der Versicherer in Kombination mit ihren kalkulierten künftigen Anwartschaften sein. Denn nur die Versicherer kennen die individuellen Merkmale jedes einzelnen Versicherten (Höhe der monatlichen Einzahlungen, Zulagen, Anzahl der Kinder, Vertragskündigungen oder Unterbrechungen), die Art des abgeschlossenen Vertrags (Rentenversicherung, Banksparplan, Fondssparplan), die Höhe der Verwaltungskosten, die kalkulierten Lebenserwartungen sowie die Dynamisierungsvorschriften – soweit vorhanden – in der Auszahlungsphase. Aufgrund der bislang noch mangelhaften Datenlage in Deutschland zu privaten Vorsorgetätigkeiten hat die Deutsche Bundesbank inzwischen mit dem Aufbau eines neuen, relativ umfangreichen Panels (4 000 Haushalte) zur Finanzlage der Haushalte begonnen. Diese Befragung soll voraussichtlich jedes zweite Jahr wiederholt werden und fügt sich ein in eine gemeinsame Initiative der Zentralbanken des Euroraums zur Einrichtung einer harmonisierten Dateninfrastruktur. Diese wird vom Euro Area Household Finance and Consumption Network verwaltet. Diese Initiative ist sehr zu begrüßen, und sie könnte eine wertvolle Grundlage für eine künftige Evaluierung der Riester-Förderung sein.

5 Die Vermeidung von Altersarmut war und ist kein Ziel der Riester-Rente

Der privaten Altersvorsorge kommt in Deutschland seit dem „Altersvermögensgesetz“ eine *ersetzende* Funktion zu, das heißt, die Riester-Rente soll die Absenkung des Rentenniveaus kompensieren – und zwar unabhängig von der individuellen Rentenhöhe. Eine grundlegende Überlegung der Reform bestand darin, dass die vorgesehene Rentenniveaubsenkung durch eine freiwillige eigenfinanzierte Zusatzversorgung sogar überkompensiert werden könne, weil diese Form der Eigenvorsorge wegen der Verzinsung des angesammelten Kapitals höhere Renditechancen erwarten lasse. Auf diese Weise ließe sich – so die Überlegung – trotz Beitragssatzsenkung langfristig ein höheres Gesamtversorgungsniveau in der Alterssicherung erzielen. Jüngere Kohorten würden dadurch im Ergebnis bessergestellt, was die Gerechtigkeit zwischen den Generationen in einer alternden Gesellschaft verbessere. Zugleich wurde mit der Stabilisierung des Beitragssatzes zur Gesetzlichen Rentenversicherung auf maximal 20 Prozent bis 2020 beziehungsweise 22 Prozent bis zum Jahre 2030 das Ziel verfolgt, eine wichtige Voraussetzung für mehr Wachstum und Beschäftigung und damit für die Sicherung des Wirtschaftsstandortes Deutschland zu schaffen (Bundesregierung 2000).

Die Vermeidung von Altersarmut war nie eine Zielsetzung, die mit der Riester-Rente verbunden wurde. Wäre dies der Fall gewesen, hätte man konsequenterweise eine obligatorische zusätzliche Altersvorsorge einführen müssen und keine Anrechnung der Riester-Rente auf die Grundsicherung vornehmen dürfen. Die Vermeidung von Altersarmut gehörte demgemäß nicht zu den erklärten prioritären Zielsetzungen der Rentenreform 2001. Indem man im Sozialhilferecht für 65-jährige und ältere Menschen sowie für aus medizinischen Gründen dauerhaft Vollerwerbsgeminderte den Unterhaltsrückgriff gegenüber Kindern und Eltern entfallen ließ, wurde lediglich das Ziel verfolgt, bereits vorhandene, verschämte Altersarmut zu beseitigen. Insofern liefert das Argument, dass vor allem Personen mit geringem Einkommen, niedriger Bildung und mit Mi-

grationshintergrund zu selten die Riester-Förderung in Anspruch nehmen (Geyer 2011), zwar einen wichtigen Hinweis auf künftig besonders altersarmutsgefährdete Personengruppen, im Hinblick auf die Effizienz und Effektivität der Riester-Förderung geht das Argument aber im Grunde ins Leere. Zumindest dann, wenn diese Personengruppen im Haushaltskontext nicht das Grundsicherungsniveau überschreiten. Insbesondere für Geringverdiener kann der Nichtabschluss einer zusätzlichen Vorsorge daher wegen der Anrechnung der Rentenleistungen auf die Grundsicherung im Alter durchaus rational sein. Allerdings gilt für die Erwerbstätigen dasselbe wie für die Rentenbezieher: Aussagen zur Armutsgefährdung sind nur im Haushaltskontext möglich. Von einem individuellen geringen Verdienst unmittelbar auf Bedürftigkeit im Haushalt zu schließen, ist verkürzt. Allenfalls bei den etwa 1,4 Millionen erwerbstätigen Arbeitslosengeld-II-Beziehern („Aufstocker“) lässt sich ein solcher unmittelbarer Zusammenhang herstellen.

Es stimmt zwar: Wenn ein großer Teil der Versicherten nur eine Rente erhält, die unterhalb der Grundsicherungsschwelle liegt, dann wird sukzessive die Legitimationsbasis eines Pflichtversicherungssystems ausgehöhlt. Die Folge wäre ein auf Armutsvermeidung ausgerichtetes Mindestsicherungssystem, das folgerichtig letztlich durch Steuern zu finanzieren wäre (Nullmeier 2012: 126). Diese Gefahr lässt sich aber nicht mithilfe einer Förderung der privaten Altersvorsorge lösen. Denn diese hat – in Deutschland – lediglich ersetzenden Charakter. Sie dient der Sicherung des Lebensstandards oberhalb der Armutsgrenze während der Ruhestandsphase nur dann, wenn diese einer durchgängigen Erwerbsbiografie mit einem zumindest annähernd durchschnittlichen Einkommensniveau folgt. Vielleicht haben angekündigte Quoten der Inanspruchnahme in Höhe von 80 Prozent bis 90 Prozent der Förderberechtigten, wie sie beispielsweise in der Bundestagsdebatte zur Einführung der Riester-Rente explizit genannt wurden (Deutscher Bundestag 2001: 14437), zu hohe Erwartungen geweckt. Quoten in dieser Größenordnung sind – jedenfalls auf freiwilliger Basis – realistisch nicht zu erreichen.

6 Fazit

Die Riester-Fördermittel belaufen sich seit 2001 bis dato auf insgesamt zehn Milliarden Euro. Nach dem Willen des Gesetzgebers sollte sich die Förderung auf Pflichtversicherte mit niedrigen und mittleren Einkommen konzentrieren, damit ihnen ermöglicht wird, eine zusätzliche private Altersvorsorge aufzubauen. Das Ziel, Pflichtversicherten mit niedrigen und mittleren Einkommen die Aufbringung der Mittel zu ermöglichen, soll durch die Zulage – nicht mithilfe des Sonderausgabenabzugs – erreicht werden. Letzterer ist im Regelfall für höhere und höchste Einkommen aufgrund der Steuerprogression vorteilhafter als die Zulage. Bislang wurden für den Sonderausgabenabzug Fördermittel in Höhe von 500 Millionen Euro aufgewendet. Eine Evaluation der Riester-Förderung muss daher auch die einfache Frage beantworten, wer in welchem Umgang von diesen Fördermitteln profitiert und wer sie in welchem Umfang finanziert. Letztlich lässt sich der Erfolg der Riester-Förderung nicht an der Rentabilität der einzelnen Riester-Produkte messen und auch nicht daran, wie stark Familien mit Kindern die Förderung in Anspruch nehmen, sondern nur daran, ob es gelingt, die reduzierten individuellen Ansprüche aus der ersten Säule mit neu erworbenen Ansprüchen aus der zweiten und dritten Säule zu kompensieren. Hierzu bedarf es – wie zuvor erwähnt – neuer Messkonzepte und Datenerhebungen. Es ist erstaunlich, dass für die Wirkungs- und Verteilungsanalysen von Rentenreformen – anders als für Arbeitsmarktreformen – in Deutschland bislang kein gesetzlicher Auftrag existiert.

Literaturverzeichnis

- Bönke, Tim, Jürgen Faik und Markus Grabka (2012): Tragen ältere Menschen ein erhöhtes Armutsrisiko? Eine Dekompositions- und Mobilitätsanalyse relativer Einkommensarmut für das wiedervereinigte Deutschland. *ZSR*, 58 (2), 175–208.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (2008): Ergänzender Bericht der Bundesregierung zum Rentenversicherungsbericht 2008 gemäß § 154 Abs. 2 SGB VI (Alterssicherungsbericht 2008). Deutscher Bundestag, Bundestagsdrucksache 16/11061, Berlin.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (2011): Bericht der Bundesregierung über die gesetzliche Rentenversicherung (Rentenversicherungsbericht 2011). Berlin.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (2012): Achter Familienbericht Zeit für Familie – Familienzeitpolitik als Chance einer nachhaltigen Familienpolitik. Deutscher Bundestag, Bundestagsdrucksache 17/9000 vom 15.03.2012. Berlin.
- Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (2003): Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme – Bericht der Rürup-Kommission. Berlin.
- Bundesregierung (2000): Altersvermögensgesetz vom 14.11.2000. Deutscher Bundestag, Bundestagsdrucksache 14/4595.
- Corneo, Giacomo und Carsten Schröder (2012): Bewertung der Riester-Rente: Volkswirtschaftliche Kriterien und Anforderungen an die Daten. *Zeitschrift für Sozialreform*, 58 (2), 235–257.
- Deutsche Rentenversicherung (2010): Rentenbestand am 31.12.2010, Statistik der Deutschen Rentenversicherung. Bd. 182.
- Deutsche Rentenversicherung (2011): Rentenversicherung in Zahlen. Berlin.
- Deutscher Bundestag (2001): Stenographischer Bericht der 147. Sitzung des Deutschen Bundestags vom Freitag, 26. Januar 2001. Plenarprotokoll 14/147.
- Geyer, Johannes (2011): Riester-Rente: Rezept gegen Altersarmut? DIW Wochenbericht Nr. 47, 16–21.
- Hauser, Richard (2012): Invalidität und Armut. *DRV*, 1, 17–30.
- Lamping, Wolfram und Markus Tepe (2009): Vom Können und Wollen der privaten Altersvorsorge. Eine empirische Analyse zur Inanspruchnahme der Riester-Rente auf Basis des Sozio-oekonomischen Panels. *Zeitschrift für Sozialreform*, 55 (4), 409–430.
- Nullmeier, Frank (2012): Politische Rahmenbedingungen der Rentenpolitik. In: Eberhard Eichenhofer, Herbert Rische und Winfried Schmähl (Hrsg.): *Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung*. SGB VI, 2. Aufl., Köln, 109–129.
- Sternberger-Frey, Barbara (2011): Der Test und die Folgen. *Öko-Test*, Heft 6.