

Magnus Brosig

PROBLEM ALTERSARMUT?

Reformperspektiven der Alterssicherung

Schriften des Zentrums
für Sozialpolitik

campus

Problem Altersarmut?

Schriften des Zentrums für Sozialpolitik
Band 26

Herausgegeben von Gerd Glaeske, Karin Gottschall, Stephan Leibfried, Philip Manow, Frank Nullmeier, Herbert Obinger, Heinz Rothgang und Stefan Traub

Zentrum für Sozialpolitik, Universität Bremen

Magnus Brosig, Dr. rer. pol., ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Zentrum für Sozialpolitik der Universität Bremen.

Magnus Brosig

Problem Altersarmut?

Reformperspektiven der Alterssicherung

Campus Verlag
Frankfurt/New York

Zugleich zur Veröffentlichung überarbeitete Dissertation Dr. rer. pol., Universität Bremen, 2013.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek:

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie. Detaillierte bibliografische Daten sind im Internet unter <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.
ISBN 978-3-593-50199-4

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Copyright © 2014 Campus Verlag GmbH, Frankfurt am Main
Umschlaggestaltung: Campus Verlag GmbH, Frankfurt am Main
Druck und Bindung: Beltz Bad Langensalza
Printed in Germany

Dieses Buch ist auch als E-Book erschienen.
www.campus.de

Inhalt

1.	Einleitung.....	7
1.1	Problemaufriss	8
1.2	Forschungsstand und eigener Ansatz.....	11
1.3	Aufbau.....	14
2.	Altersarmut in Deutschland?.....	19
2.1	Alterssicherung in Deutschland	21
2.1.1	Grundstruktur, normative Erwartungen und Veränderungen.....	22
2.1.2	Institutionelle Ausgestaltung und Folgen der Normabweichung.....	38
2.2	Empirie.....	59
2.2.1	Leistungsniveau der gesetzlichen Rentenversicherung	59
2.2.2	Arbeitsmarkt und Erwerbsverläufe	62
2.2.3	Rentenanwartschaften und Alterseinkommen	67
2.2.4	Problemlagen und Herausforderungen.....	74
3.	Reformoptionen	78
3.1	Reformfähigkeit	78
3.2	Systematisierung.....	86
3.3	Ansätze.....	94
3.3.1	Beschreibung.....	98
3.3.2	Bewertung.....	110
4.	Theoretischer Ansatz	126
4.1	Ideen und Reformkorridore.....	126
4.2	Akteure	145
4.2.1	Akteursset in der Alterssicherungspolitik.....	146
4.2.2	Interessen.....	155

5.	Wissensbestände und Reformkorridore	165
5.1	Parteien.....	170
5.1.1	Union.....	171
5.1.2	SPD.....	190
5.1.3	FDP.....	210
5.1.4	Bündnis 90/Die Grünen.....	230
5.1.5	Die Linke	251
5.2	Arbeitgeber	272
5.3	Gewerkschaften	285
5.4	Rentenversicherungsträger.....	300
5.5	Versicherungswirtschaft	311
5.6	Sozialverbände	320
5.7	Reformkorridore.....	350
5.8	Kompatibilität der Reformoptionen	362
6.	Fazit	366
	Quellen.....	380
	Literatur.....	381
	Dank	409

1. Einleitung

In den vergangenen Jahren haben die möglichen Folgen zurückliegender Rentenreformen und vermehrt atypischer Beschäftigung zu einem deutlichen Wiedererwachen der wissenschaftlichen und politischen Diskussion über Altersarmut und über Leistungsniveau und Legitimität des deutschen Alterssicherungssystems geführt (Brettschneider 2012: 149f.). Doch während die Zahl entsprechender Problemdiagnosen und Politikvorschläge kontinuierlich steigt, fehlt bislang eine gründliche vergleichende Auseinandersetzung mit den spezifischen Ansichten der politisch relevanten Akteure, denen eine debattenkonforme Problemwahrnehmung und Handlungsbereitschaft eben nicht ohne Weiteres unterstellt werden darf. Ausgehend von der Erarbeitung eines allgemeinen Modells zur Erfassung ideeller ›Reformkorridore‹ soll die vorliegende Studie diese Forschungslücke schließen, etwaige, als wirkmächtige Differenz von Modell und Vorstellung verstandene Veränderungspotenziale eruieren und hinsichtlich ihrer mutmaßlichen Konsequenzen diskutieren.

Anknüpfend an Forschungs- und Debattenbeiträge zu neuer Altersarmut, zu einschlägigen Reformmodellen und zum abstrakten Problem der Reformfähigkeit ist das politikfeldspezifische Erkenntnisinteresse somit ein dreifaches: Was denken erstens wichtige Akteure mit Blick auf Alterssicherungspolitik in Deutschland, welche allgemeinen Möglichkeiten für Reformen ergeben sich zweitens aus ihren Ansichten, und wie verhalten sich drittens etwaige Korridore zu (vorab betrachteten) Reformmaßnahmen – welchen praktischen Wert haben sie also? Können unter jenen solche, die mutmaßlich der effektiven und effizienten Problembearbeitung dienen würden, jedenfalls abstrakt auf tatsächliche Umsetzung ›hoffen‹? Oder steht die Akteurs- und Ideenkonfiguration der wirksamen Begegnung von Sicherungsdefiziten im Gegenteil sogar deutlich entgegen und kann damit die bisherige altersarmutpolitische Zurückhaltung plausibel machen, die angesichts des vermeintlichen Problemdrucks zunächst erstaunen muss?

1.1 Problemaufriss

Öffentliche Alterssicherungssysteme werden häufig grundsätzlich danach unterschieden, ob sie strukturell auf das Ziel der Armutsvermeidung oder auf das Ziel der Lebensstandardsicherung ausgerichtet sind (OECD 2009: 55). Während die meisten entwickelten Industriestaaten ihre Systeme im Zeitverlauf ergänzt haben – in »Beveridge«-Ländern wurden die diesem Typus¹ zugrundeliegenden Grundsicherungsmechanismen üblicherweise mit einer lebensstandardsichernden Schicht aufgestockt (Hinrichs 2001: 81), in den auf Sozialversicherungen bauenden »Bismarck«-Ländern fand diese Schicht ihre Ergänzung umgekehrt in einer Einführung von Mindestsicherungsmaßnahmen (Bonoli/Shinkawa 2005: 5) – ist Deutschland als Vertreter der zweiten Länderkategorie heute ein Ausnahmefall: Die »Grundsicherung im Alter« stellt sich nur nominell als eigenständige Mindestsicherung für Senioren dar, tatsächlich ist sie strukturell an die Institution der Sozialhilfe angelehnt (Riedmüller/Willert 2007: 141f.; Schludi 2005: 35; Strengmann-Kuhn 2004: 109) und erreicht dabei nicht das Sicherungsniveau der spezialisierten Leistungen in den meisten anderen OECD-Staaten (OECD 2011: 109).

Trotz dieses vergleichsweise rudimentären Sicherungsnetzes wurde Altersarmut in Deutschland jedenfalls in den vergangenen Jahrzehnten nicht (mehr) als »Kern der Armutsproblematik« (Gebhardt/Thiede 1997: 552) beziehungsweise »großes Problem« (Hinrichs 2008: 31) aufgefasst. Tatsächlich ging etwa die Sozialhilfebezugsquote älterer Menschen seit den 1960er Jahren zurück und lag schließlich deutlich unter dem Wert für die Gesamtbevölkerung (Schmähl 2006: 397; Gebhardt/Thiede 1997: 551). Ähnliche Ergebnisse zeigen Untersuchungen, die Armut vom Unterschreiten relativer Einkommensschwelen abhängig machen – hier liegen die Werte für ältere Personen ebenfalls unter dem Durchschnittswert (OECD 2011: 149; Leiber 2009: 4). Die auch im internationalen Vergleich niedrige Altersarmutsrate (OECD 2011: 149) und Inanspruchnahme der Grundsicherungsleistung (OECD 2011: 109) deutet insgesamt darauf hin, dass das Rentensystem in Deutschland bisher zwar keine formale, aber doch eine effektive »strukturelle« (Dedring u. a. 2010: 8) Armutsfestigkeit besitzt, Altersarmut also wegen weitverbreiteter Erfüllung der normativen Erwartungen »ein

¹ Zur grundsätzlichen Unterscheidung zwischen »Bismarck«- und »Beveridge«-Modellen sowie den dabei auftretenden (historischen) Unschärfen siehe Bonoli 2000: 10ff. und Hegelich 2006: 59f.

Ausnahmefall bleibt« (ebd.: 9). In dem äquivalenzorientierten, an die Lebensarbeitsleistung anknüpfenden deutschen Rentenversicherungsmodell (siehe dazu Kapitel 2.1.1) ist dies aus abstrakter Sicht dann der Fall, wenn annähernd vollständige Versicherungsbiografien vorgewiesen werden können, Niedriglöhne qualitativ und quantitativ wenig ausgeprägt sind und das allgemeine Rentenniveau hinreichend hoch ist (Dedring u. a. 2010: 17). Als »Bruchstelle der Inklusion« (Frommert/Loose 2009: 201) in effektiven sozialen Schutz ist auf einer übergeordneten Ebene noch der eigentliche Erwerbsstatus zu berücksichtigen, werden doch viele Selbständige überhaupt nicht von einem obligatorischen Alterssicherungssystem erfasst. In all diesen Dimensionen sind indes Veränderungen erkennbar, die – zumal in ihrem Zusammenwirken (Schulze Buschoff 2011: 14; Bogedan/Rasner 2008: 133; Schludi 2005: 36) – ein deutliches Potenzial zur Schwächung des strukturellen Armutsschutzes besitzen.

So hat etwa das »Normalarbeitsverhältnis« als Leitbild des Sozialversicherungsstaates (Hinrichs 1996: 102) gegenüber atypischer Beschäftigung an relativer Bedeutung verloren, was sich sehr deutlich in den Erwerbsbiografien der Versicherten niederschlägt (Bogedan/Rasner 2008: 135). Auch die Verbreitung selbständiger Erwerbstätigkeit nimmt zu – wobei diese Entwicklung praktisch ausschließlich auf einen Anstieg der im hier relevanten Kontext besonders problematischen Soloselbständigkeit zurückzuführen ist (Hinrichs 2008: 26; Fachinger 2007: 532f.) – und außerdem tritt Beschäftigung zu Niedriglöhnen heute häufiger auf (Bosch/Kalina/Weinkopf 2008; Steffen 2008a: 3). Hinzu kommt schließlich ein Wandel der Familienstrukturen, der tendenziell zu einer höheren Zahl alleinstehender Menschen führt (Strengmann-Kuhn 2008: 126). Ihnen ist der Weg zur indirekten Absicherung über Familienmitglieder häufig verschlossen, und gleichzeitig erfordert die monetäre Armutsvermeidung wegen der gegenüber einem Paarhaushalt nachteiligen Skaleneffekte einen höheren finanziellen Aufwand.

Neben diesen »externen« Faktoren sind auch versicherungsinterne Armutsrisikoquellen zu benennen (Bäcker 2008: 364f.). So lassen die Rentenreformen der jüngeren Vergangenheit mit dem Paradigmenwechsel hin zu einem Mehrsäulensystem und einer einnahmenorientierten Ausgabenpolitik das gesetzliche Sicherungsniveau deutlich sinken (Dedring u. a. 2010: 15; Hauser 2009: 254), vergrößern mit der schrittweisen Anhebung des Renteneintrittsalters die Gefahr von ohnehin schon weitverbreiteten (Goebel/Grabka 2011: 3) Abschlägen und wirken mit der nachgelagerten Be-

steuerung zusätzlich dämpfend auf das Nettorentenniveau ein (Meinhardt 2011: 5). Prinzipiell könnte das somit erhöhte Armutsrisiko durch eine stärkere »Progressivität« (OECD 2011: 136) – also eine geringere Koppelung von Renten- an vorherige Beitragsleistungen zugunsten niedriger Einkommen – ausgeglichen werden. Tatsächlich führten die Reformen aber dem internationalen Trend folgend (Immergut/Anderson 2006: 20; Hinrichs 2001a: 85) zu einer noch stärkeren Betonung (Leschke 2009: 384; Hinrichs 2008: 27f.; Pfarr 2000: 282) des im Vergleich der entwickelten Industriestaaten ohnehin schon stark ausgeprägten (OECD 2011: 137) Äquivalenzprinzips.

Dieser Tendenz zur »Individualisierung« (Arza 2008: 109, 121) der Alterssicherung entsprechen nicht nur Maßnahmen zur Reduzierung der interpersonellen Umverteilung innerhalb der Rentenversicherung (man denke etwa an die Aussetzung der »Rente nach Mindesteinkommen/Mindestentgeltpunkten«, die Anwartschaften aus jahrzehntelanger Beschäftigung mit Niedrigeinkommen aufwertet), sondern eben auch deren Rückbau zugunsten der Systeme privater Vorsorge. Sie sind – lässt man die staatliche Förderung außer Acht – grundsätzlich nicht mit den sozialpolitischen Zielsetzungen Armutsvermeidung und Umverteilung kompatibel (Bäcker 2002: 289), wirken insofern stratifizierend und können wegen unterschiedlicher faktischer Zugangsmöglichkeiten (Hinrichs 2008: 30; Röger 2006: 228f.) bestehende Ungleichheiten sogar noch verstärken (Riedmüller/Willert 2008: 28).

Insgesamt gilt also: Während es der Bevölkerung – mit der steigenden Frauenerwerbstätigkeit als der einzigen erkennbar gegenläufigen Tendenz (Strengmann-Kuhn 2008: 126; siehe auch Bäcker/Schmitz 2012a: 130f.) – immer schwerer fallen dürfte, die normativen Erwartungen des Alterssicherungssystems zu erfüllen, werden diese tendenziell noch verschärft und Abweichungen außerdem stärker »sanktioniert«. Theoretisch ist angesichts einer solchen Divergenz von sozialer Problemlage und sozialpolitischer »Antwort« ein deutlicher Anstieg der Altersarmut gerade in Deutschland (Hinrichs 2012: 31) zu erwarten. Dies wirft die Frage auf, ob und in welcher Form heute und in näherer Zukunft nicht nur Probleme und sinnvolle Handlungsoptionen, sondern auch Reformpotenziale bestehen, die politische Akteure nutzen können, um absehbaren Herausforderungen rechtzeitig (Rürup 2012: 171) zu begegnen.