

Kochskämper, Susanna; Pimpertz, Jochen

Research Report

Die gesetzliche Alterssicherung auf dem Prüfstand: Orientierungen für die aktuelle Reformdiskussion

IW-Analysen, No. 115

Provided in Cooperation with:

German Economic Institute (IW), Cologne

Suggested Citation: Kochskämper, Susanna; Pimpertz, Jochen (2017) : Die gesetzliche Alterssicherung auf dem Prüfstand: Orientierungen für die aktuelle Reformdiskussion, IW-Analysen, No. 115, ISBN 978-3-602-45596-6, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/157883>

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.

Forschungsberichte aus dem
Institut der deutschen Wirtschaft Köln



Susanna Kochskämper / Jochen Pimpertz

Die gesetzliche Alterssicherung auf dem Prüfstand

Orientierungen für die aktuelle Reformdiskussion

Susanna Kochskämper / Jochen Pimpertz

Die gesetzliche Alterssicherung auf dem Prüfstand

Orientierungen für die aktuelle Reformdiskussion

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek.

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie. Detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://www.dnb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-602-14978-0 (Druckausgabe)

ISBN 978-3-602-45596-6 (E-Book|PDF)

Herausgegeben vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Grafik: Dorothe Harren

© 2017 Institut der deutschen Wirtschaft Köln Medien GmbH

Postfach 10 18 63, 50458 Köln

Konrad-Adenauer-Ufer 21, 50668 Köln

Telefon: 0221 4981-452

Fax: 0221 4981-445

iwmedien@iwkoeln.de

www.iwmedien.de

Druck: Elanders GmbH, Waiblingen

Print  kompensiert
Id-Nr. 1762319
www.bvdm-online.de

Inhalt

1	Problemstellung	4
2	Alterssicherung vor demografischen Herausforderungen	5
2.1	Bevölkerungsalterung in Deutschland	5
2.2	Architektur der Altersvorsorge und Armutsprävention	9
3	Die Gesetzliche Rentenversicherung	14
3.1	Gestaltungsprinzipien der Gesetzlichen Rentenversicherung	14
3.2	Rentenpolitische Reaktionen auf die alternde Bevölkerung	23
3.3	Irrwege in der aktuellen Reformdebatte	34
4	Ergänzende Altersvorsorge	53
4.1	Verbreitung betrieblicher und privater Vorsorge	54
4.2	Problematische Förderung „richtigen“ Sparens	60
5	Leitlinien für den weiteren Reformkurs	64
	Literatur	67
	Kurzdarstellung / Abstract	73
	Die Autoren	74

1 Problemstellung

Mit den Rentenreformen Anfang des letzten Jahrzehnts hat der Gesetzgeber der absehbaren Bevölkerungsalterung Rechnung getragen und einen Paradigmenwechsel vollzogen – weg von der Vorstellung einer den Lebensstandard sichernden gesetzlichen Versorgung, hin zu einer Kombination von gesetzlicher Rente und ergänzender Privatvorsorge. Das schrittweise Absenken des gesetzlichen Versorgungsniveaus wurde notwendig, um den drohenden Anstieg des Beitragssatzes zur umlagefinanzierten Rentenversicherung zu begrenzen. Dabei musste der Gesetzgeber bereits zweimal nachsteuern, um seine selbstgesteckten Reformziele einhalten zu können. Zum einen wurde der Nachhaltigkeitsfaktor nachträglich in die Rentenanpassungsformel eingefügt, zum anderen wird die Regelaltersgrenze seit 2012 bis zum Jahr 2031 schrittweise von 65 Jahren auf 67 Jahre angehoben.

Obwohl sich an den demografischen Rahmenbedingungen und damit an der Begründung des eingeschlagenen Reformpfads nichts geändert hat, stehen erneut Forderungen nach einer grundlegenden Reform der Alterssicherung auf der politischen Agenda. Im Fokus derjenigen, die für eine Abkehr von dem gewählten Pfad votieren, stehen vor allem Zweifel an der Leistungsfähigkeit der Gesetzlichen Rentenversicherung. Die bevölkerungsweite Akzeptanz des Systems wird angesichts eines sinkenden Versorgungsniveaus infrage gestellt. Ein günstiges Arbeitsmarktumfeld und die daraus resultierende Entwicklung der Beitragseinnahmen scheint die Argumentation zugunsten eines Kurswechsels in der Rentenpolitik zu stützen. Aber auch im Lager derjenigen, die an dem bislang verfolgten Reformkurs festhalten wollen, keimen Zweifel, ob die betriebliche und private Altersvorsorge hinreichend Verbreitung finden, um drohende Einbußen bei der gesetzlichen Versorgung kompensieren zu können. Hinter beiden Argumentationslinien steht die Befürchtung einer künftig stark steigenden Armutsgefährdung im Alter.

Entsprechend breit fächern die im politischen Raum gehandelten Reformvorschläge auf. Sie reichen von der allgemeinen Anhebung des Sicherungsniveaus über partielle Eingriffe zugunsten vermeintlich unterprivilegierter Gruppen (solidarische Lebensleistungsrente) bis hin zum Umbau ergänzender betrieb-

licher oder privater Vorsorgesysteme. Damit in dieser Gemengelage einzelne Vorschläge eingeordnet und bewertet werden können, gilt es zunächst, eine Orientierung in dem komplexen Problemfeld zu geben. Aufbauend auf der demografischen Entwicklung wird dazu die Systematik der Altersvorsorge und Armutsprävention in Deutschland dargestellt (Kapitel 2). In Kapitel 3 und 4 werden anhand systemrelevanter Parameter mögliche Handlungsoptionen für einzelne Säulen der Altersvorsorge, insbesondere aber für die Gesetzliche Rentenversicherung identifiziert und aktuelle Vorschläge bewertet. Auf der Basis dieser Analyse können in Kapitel 5 Handlungsfelder benannt und Reformempfehlungen abgeleitet werden.

2 Alterssicherung vor demografischen Herausforderungen

Das Phänomen des demografischen Wandels scheint im öffentlichen Bewusstsein fest verankert. Dennoch wird in den Debatten kaum zwischen den unterschiedlichen Facetten der Bevölkerungsalterung differenziert, obwohl eine Unterscheidung gerade im Kontext der Alterssicherung relevant wird. Auch der Begriff der Alterssicherung wird uneinheitlich verwendet – einmal im Sinne von Altersvorsorge, also bezogen auf das Spar- und Vorsorgeverhalten in der Erwerbsphase, ein anderes Mal im Kontext der Armutsprävention, also im Sinne eines existenzsichernden Zieleinkommens. Auch hier gilt es, systematische Unterschiede zu beachten, um in der Reformdebatte geeignete Instrumente für spezifische Probleme identifizieren zu können.

2.1 Bevölkerungsalterung in Deutschland

Die deutsche Bevölkerung altert. Drei Trends sind dafür verantwortlich:

- Die durchschnittliche Lebenserwartung steigt seit Jahrzehnten.
- Die durchschnittliche Geburtenzahl ist zu niedrig, um – abgesehen von Zu- und Abwanderung – einen konstanten Bevölkerungsstand mit gleichbleibender Altersstruktur zu garantieren.

- Die geburtenstarken Jahrgänge erreichen ab dem kommenden Jahrzehnt nach und nach das Rentenalter. Das verursacht einen raschen Anstieg des Altenquotienten, das heißt des Verhältnisses der Personen im Ruhestandsalter zu den Personen im Erwerbsalter.

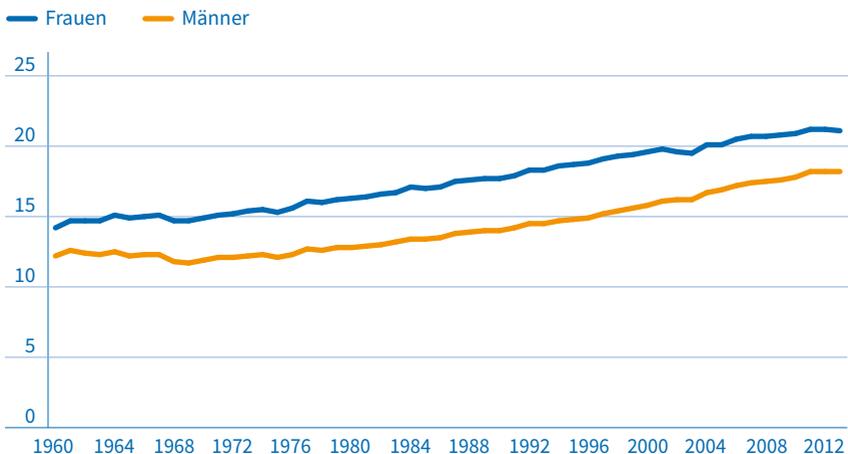
Die durchschnittliche Lebenserwartung hat sich in Deutschland in den letzten Jahrzehnten deutlich erhöht. Fortschritte und Verbesserungen in der medizinischen Versorgung, der Ernährung und im allgemeinen Lebensstandard haben dazu geführt, dass sowohl die Lebenserwartung bei Geburt als auch in höheren Lebensaltern immer weiter gestiegen ist (Abbildung 1). Lag die verbleibende Lebenserwartung eines 65-jährigen Mannes 1960 in Westdeutschland noch bei 12,2 Jahren, waren es 2013 in Deutschland 18,2 Jahre. 65-jährige Frauen lebten 1960 in den alten Bundesländern im Durchschnitt noch 14,2 Jahre, 2013 durften 65-jährige Frauen in Deutschland mit einer durchschnittlichen Lebensspanne von 21,1 Jahren rechnen.

Gleichzeitig liegt die Fertilitätsrate seit den 1970er Jahren unterhalb des Niveaus von 2,1 Kindern pro Frau. Dieses Niveau ist – von der Nettozuwanderung

Lebenserwartung mit 65 Jahren

Abbildung 1

Verbleibende Lebenserwartung eines oder einer 65-Jährigen im jeweiligen Jahr in Deutschland, in Jahren



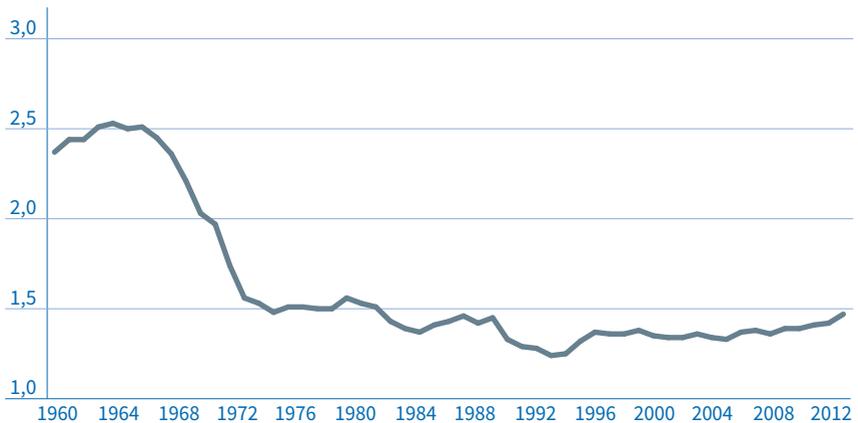
Daten: <http://link.iwkoeln.de/317925>

Quelle: OECD, 2016a

Entwicklung der Fertilitätsrate

Abbildung 2

Durchschnittliche Kinderzahl je Frau im Alter von 15 bis 49 Jahren in Deutschland



Daten: <http://link.iwkoeln.de/317926>

Quelle: OECD, 2016b



abgesehen – notwendig, um den Bevölkerungsstand konstant zu halten (Abbildung 2). Zwar ist die zusammengefasste Geburtenziffer, also die jährliche Zahl der Geburten von Frauen im Alter von 15 bis 49 Jahren, seit 2010 kontinuierlich angestiegen und lag 2014 höher als in den letzten drei vorangegangenen Jahrzehnten. Dennoch ist sie mit 1,475 Geburten nach wie vor zu gering, um die Bevölkerungsstruktur zu stabilisieren.

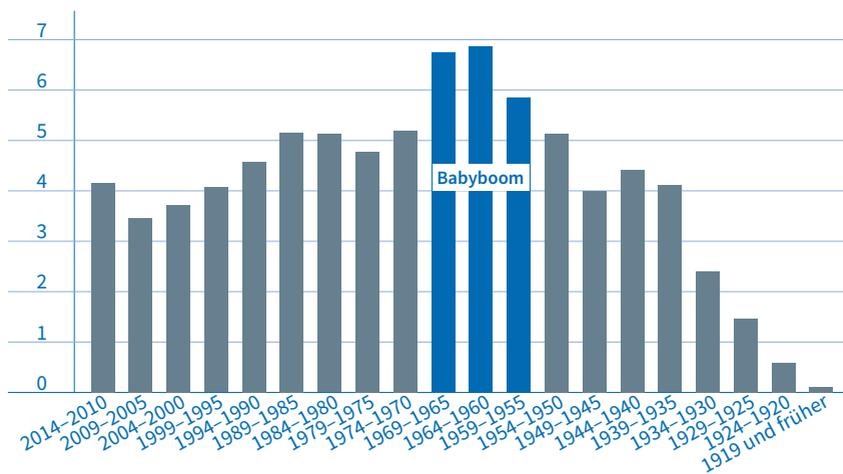
Schließlich beschleunigt die Alterung der geburtenstarken Jahrgänge den demografischen Wandel. Zwischen 1955 und 1969 erlebte Deutschland einen Babyboom, in den folgenden Jahren ging die Anzahl der Geburten jedoch drastisch zurück. Die Generation der sogenannten Babyboomer ist damit im Verhältnis zu den nachfolgenden Kohorten überproportional stark besetzt (Abbildung 3). Noch befinden sich diese geburtenstarken Jahrgänge im Erwerbsalter. Ab dem nächsten Jahrzehnt werden sie jedoch nach und nach in den Ruhestand wechseln.

Alle drei demografischen Trends bewirken eine Alterung der Bevölkerung, weil sich die Relation zwischen den Menschen im erwerbsfähigen Alter und denen im Rentenalter zulasten jüngerer Kohorten verschlechtert. Das Statistische

Alterskohorten nach Geburtsjahr

in Deutschland am 31.12.2014, in Millionen

Abbildung 3



Daten: <http://link.iwkoeln.de/317927>

Quelle: Statistisches Bundesamt, 2016

 Institut der deutschen
Wirtschaft Köln

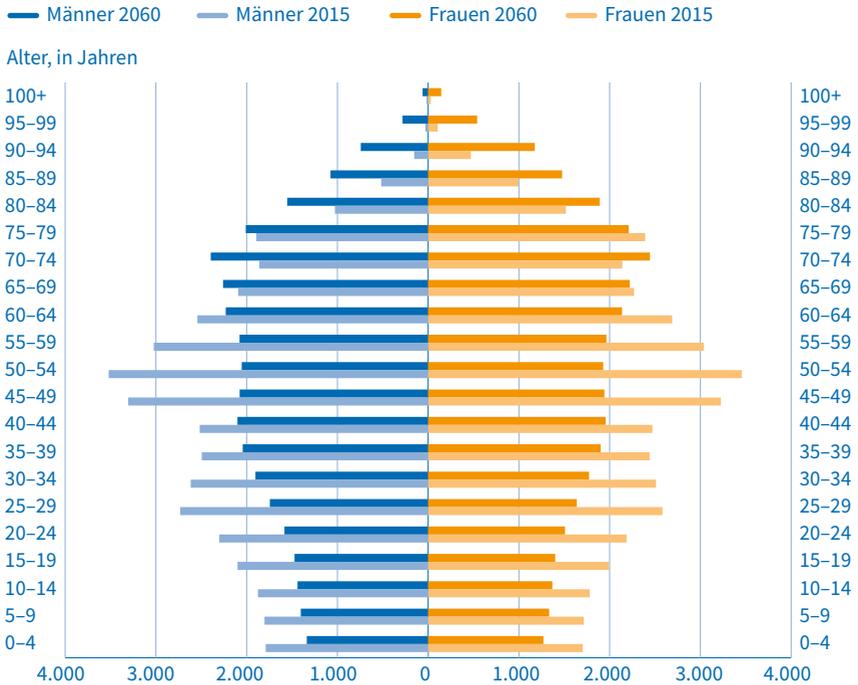
Bundesamt (2015) geht in der Variante 1 (Szenario „Kontinuität bei schwächerer Zuwanderung“) seiner 13. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung davon aus, dass die Zahl der zwischen 20- und 67-Jährigen von knapp 51 Millionen (2013) auf gut 36 Millionen (2060) sinkt, während gleichzeitig die Anzahl der 67-Jährigen und Älteren von gut 15 Millionen auf knapp 20,6 Millionen steigt (Abbildung 4). Auf Basis dieser Altersabgrenzung und den in dem Szenario getroffenen Annahmen zu Lebenserwartung, Geburtenrate und Migration würde sich der Altenquotient von 0,3 auf 0,57 nahezu verdoppeln.

Allerdings können die unterschiedlichen Szenarien der Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamts die Effekte der hohen Zuwanderungszahlen nach Deutschland aus den Jahren 2014 und 2015 nicht abbilden. Auf Basis einer stochastischen Bevölkerungsprognose lässt sich dagegen insbesondere der Einfluss einer singulären Zuwanderungswelle auf die Bevölkerungsentwicklung simulieren. Dabei zeigt sich, dass selbst die aktuelle Zuwanderung vergleichsweise junger Menschen die Alterung der deutschen Gesellschaft nicht aufhalten kann (Deschermeier, 2016, 35). Die geburtenstarken Jahrgänge werden demnach auch 2035 die am stärksten besetzte Alterskohor-

Alterspyramide 2015 und 2060

Abbildung 4

Kohorten in Deutschland, in 1.000



Variante 1 der 13. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung (Szenario „Kontinuität bei schwächerer Zuwanderung“).

Daten: <http://link.iwkoeln.de/317928>

Quelle: Statistisches Bundesamt, 2015



te der Gesamtbevölkerung bilden. Da die Streuung der Prognoseergebnisse mit einem längeren Prognosehorizont zunimmt, wird hier dennoch auf die traditionelle Bevölkerungsvorausberechnung verwiesen. Festzuhalten bleibt gleichwohl, dass selbst größere Zuwanderungsbewegungen die Auswirkungen der drei demografischen Trends nicht kompensieren können.

2.2 Architektur der Altersvorsorge und Armutsprävention

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage nach der Leistungsfähigkeit einzelner Elemente der Altersvorsorge, vor allem wenn sie im Umlageverfahren organisiert sind. In der öffentlichen Debatte geraten die verschiedenen Kon-

zepte und Begrifflichkeiten dabei oftmals durcheinander. Einmal wird von der Höhe des gesetzlichen Versorgungsniveaus, ein anderes Mal von der Verbreitung der betrieblichen Alters- oder der geförderten Privatvorsorge auf potenzielle Armutsgefährdungen geschlossen, ohne die definitorischen Abgrenzungen und sachlichen Zusammenhänge zwischen einzelnen Vorsorgebausteinen und dem Ziel der Armutsprävention zu beachten (Pimpertz, 2013).

Kategoriale Unterschiede

Dem Begriff der Armutsgefährdung liegt eine statistische Konvention zugrunde, nach der Personen mit einem Nettoäquivalenzeinkommen von weniger als 60 Prozent des Medians – das ist der mittlere Wert der Verteilung – als armutsgefährdet gelten (Bundesregierung, 2012, 328 ff.). Das Äquivalenzeinkommen berücksichtigt sämtliche im Haushalt anfallenden Einkommen und den Haushaltskontext. Die einzelnen Haushaltsmitglieder gehen mit unterschiedlichen Bedarfsgewichten in die Berechnung ein, weil das Messkonzept davon ausgeht, dass das gemeinsame Wirtschaften mehrerer Individuen in einem Haushalt vorteilhaft ist gegenüber der gleichen Personenzahl in Singlehaushalten (Pimpertz, 2013, 276 und die dort zitierte Literatur).

Diese Definition hat weitreichende Implikationen für die Diskussion. Denn sobald der Fokus auf einer singulären Einkommenskomponente liegt, zum Beispiel der gesetzlichen Rente, lassen sich Aussagen über das künftige Armutsgefährdungsrisiko nur unter sehr restriktiven Annahmen ableiten. Jede Variation der Verteilung weiterer Einkommenskomponenten, der Einkommensverteilung insgesamt sowie der Gewichtung unterschiedlicher Haushaltstypen kann sowohl die individuelle Wohlstandsposition in der Verteilung beeinflussen als auch das Medianeinkommen, das mittelbar die Armutsgefährdungsschwelle determiniert. Deshalb ist nicht nur ein Rückschluss von einer singulären Einkommensquelle auf drohende Armutsrisiken problematisch (Pimpertz, 2016a, 13 ff.), sondern – ob der mangelnden Kontrolle zahlreicher weiterer Einflüsse – auch eine Prognose künftiger Armutsgefährdungsquoten.

Entgegen dem vielfach provozierten Anschein ist Armutsgefährdung noch nicht gleichbedeutend mit Armut. Letztere wird in unterschiedlichen Abgrenzungen definiert. Folgt man dem einkommensbezogenen Ansatz zur Messung der Armutsgefährdung, dann gelten nach der in der Europäischen Union (EU)

üblichen Konvention jene Personen als einkommensarm, deren Nettoäquivalenzeinkommen weniger als 50 Prozent des Medians beträgt.

Während diese Definition der relativen Einkommensarmut an der Ressourcenverteilung ansetzt, stellt das Konzept der materiellen Deprivation stärker auf den Aspekt der Teilhabe ab. Hier wird direkt beobachtet, ob ein Individuum Güter und Dienstleistungen konsumiert, die als essenziell für einen Mindestlebensstandard erachtet werden. Nach EU-Konvention gilt in diesem Sinne als arm, wer nicht für die Ausgaben in mindestens drei von neun Kategorien selbstständig aufkommen kann. Dazu zählen zum Beispiel Miete, angemessene Beheizung der Wohnung, regelmäßig fleisch- oder eiweißhaltige Mahlzeiten oder ein Fernseher (Eurostat, 2016).

Die Grundsicherung in Deutschland hat Elemente von beiden Konzepten. Ihre Leistungen sollen einen existenzsichernden Bedarf garantieren. Das zugrunde liegende Konzept der Bedürftigkeit orientiert sich damit stärker an einer notwendigen Güterausstattung als an der Einkommensverteilung. Gleichwohl werden Geldleistungen gezahlt statt Sachtransfers gewährt. Der entscheidende Unterschied zur einkommensbasierten Armutsdefinition ist aber, dass im Rahmen der Bedürftigkeitsprüfung neben den Einkommens- auch die Vermögensverhältnisse des Haushalts berücksichtigt werden (Pimpertz, 2013, 275).

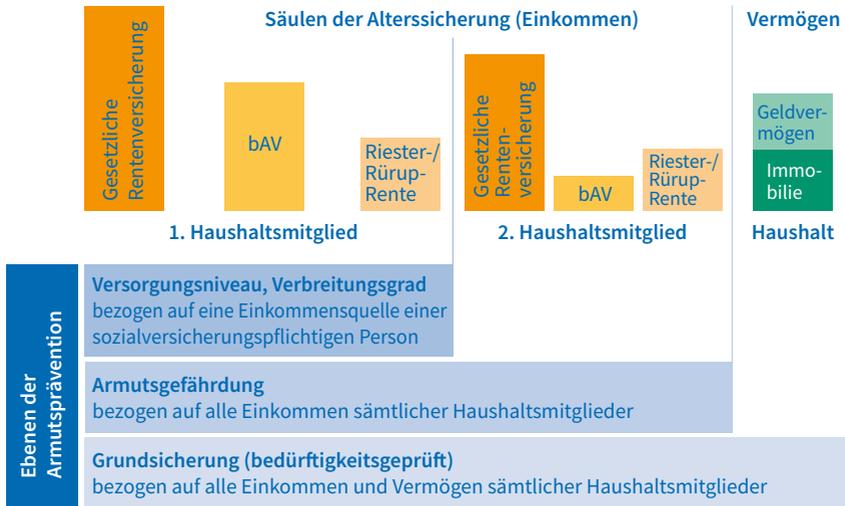
Systematik von Altersvorsorge und Grundsicherung

Wie relevant diese Unterscheidung ist, lässt sich beispielhaft veranschaulichen: In öffentlichen Debatten werden oftmals empirische Befunde zur Verbreitung und Höhe einzelner Vorsorgeformen zitiert, um auf Armutsrisiken hinzudeuten. Diese Untersuchungen beziehen sich aber auf die Grundgesamtheit der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, der armutsrelevante Haushaltskontext bleibt dagegen ausgeblendet. Deshalb ist eine Einordnung in das Bild der bevölkerungsumfassenden Einkommensverteilung problematisch, die auf Nettoäquivalenzeinkommen beruht und damit den Haushaltskontext berücksichtigt. Ebenfalls schwierig ist eine Beurteilung möglicher Armutsrisiken im Sinne der bedürftigkeitsgeprüften Grundsicherung.

So wird nicht selten mit der geringen Höhe gesetzlicher Renten argumentiert, um auf mögliche Quellen der Armutsgefährdung hinzuweisen. Tatsächlich lag

im Jahr 2015 der Rentenzahlbetrag bei 47 Prozent der Versichertenrenten unter 750 Euro pro Monat, unter Einbeziehung der Hinterbliebenenversorgung waren es 46 Prozent (Deutsche Rentenversicherung, 2015a, 38 f.). Rechnet man die Beiträge der Rentner zur Kranken- und Pflegeversicherung mit ein und vergleicht diesen Wert mit dem Grundsicherungsanspruch eines Singles (einschließlich Wohnkosten und pauschaler Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge der Grundsicherungsträger; Pimpertz, 2016b, 9), dann liegt fast die Hälfte der gesetzlichen Renten unter dieser Schwelle. Allerdings erhielten im Jahr 2014 nur 2,5 Prozent der Bezieher gesetzlicher Renten die steuerfinanzierte Grundsicherung im Alter (Deutsche Rentenversicherung, 2015b, 275). Dieser Wert liegt nicht nur deutlich unter dem Anteil der Empfänger von Grundsicherungsleistungen im erwerbsfähigen Alter von 8,2 Prozent im Jahr 2014, sondern auch unter dem Wert für die Gruppe im Alter von 65 und mehr Jahren, in der 3 Prozent Grundsicherung im Alter beansprucht haben (IW Köln, 2016, 91). Zwar weisen Untersuchungen darauf hin, dass nicht alle Rentnerhaushalte, denen Grundsicherungsleistungen zustünden, diese auch in Anspruch nehmen (Becker, 2007, 10 f.). Schätzungen von verdeckter Armut liegen bei einer Quote zwischen 50 und 100 Prozent (Becker, 2007, 8; Klocke, 2000, 320), das heißt, auf zwei Grundsicherungsempfänger kommen ein bis zwei weitere Berechtigte. Doch selbst wenn verdeckte Armut in dieser Höhe angenommen wird, läge der Anteil bedürftiger Rentner bei 5 Prozent.

Diese Diskrepanz zwischen geringen Rentenzahlbeträgen und Grundsicherungsempfängern lässt sich vor dem Hintergrund der Architektur der Alterssicherung in Deutschland plausibel erklären (Übersicht 1): In einem Haushalt können mehrere gesetzliche Renten zusammenkommen und durch Einkommen aus betrieblicher Vorsorge und/oder geförderter Privatvorsorge aufgestockt werden. Diese Einkommenskomponenten werden in dem Bild der drei Säulen der Alterssicherung erfasst. Mit einem Anteil von 64 Prozent am Bruttoeinkommensvolumen in der Bevölkerungsgruppe ab 65 Jahren kam der gesetzlichen Rente dabei im Jahr 2011 das größte Gewicht zu (Deutsche Rentenversicherung, 2015a, 70). Kennzeichnend für diese drei Säulen ist die Absicherung des Langlebkeitsrisikos, weil die monatlichen Renten unabhängig von der tatsächlichen Lebensspanne gezahlt werden. Ergänzt oder ersetzt werden diese in Einzelfällen durch private Rentenversicherungen, die dem gleichen Versicherungsmotiv dienen.



Gewichtung der drei Säulen der Alterssicherung und Vermögensbausteine beispielhaft;

bAV: betriebliche Altersvorsorge.

Quelle: Hüther/Pimpertz, 2016, 100

Darüber hinaus verfügen private Haushalte aber nicht selten über Vermögen, das neben dem Alterseinkommen zur Finanzierung des Lebensstandards eingesetzt werden kann (Niehues/Schröder, 2012, 101). Anders als bei der Versicherungslösung müssen die Eigner dabei den Zahlungsstrom durch Vermögensauflösung selbstständig planen. Eine Ausnahme bildet die selbstgenutzte Immobilie, weil sie einen impliziten Einkommensstrom in Höhe der eingesparten Kaltmiete generiert und deshalb ähnlich der gesetzlichen oder privaten Rentenversicherung der Absicherung des Langlebigerisikos dient.

Diese Elemente der Alterssicherung fußen bildlich gesprochen auf dem Fundament der Grundsicherung im Alter. Denn erst wenn sämtliche gesetzlichen, betrieblichen und privaten Renten aller Mitglieder des betrachteten Haushalts, etwaige Erwerbseinkommen sowie Vermögenstitel zusammen nicht ausreichen, einen existenzsichernden Unterhalt zu garantieren, tritt die steuerfinanzierte Grundsicherung im Alter auf den Plan. Sie bildet für alle Bürger das finale Sicherungsnetz, unabhängig von dem vorherigen Erwerbsstatus, der

Zugehörigkeit zu einem gesetzlichen oder alternativen Sicherungssystem oder etwaiger Vorleistungen wie einer ergänzenden Privatvorsorge (Hüther/Pimpertz, 2016, 101).

Erstes Zwischenergebnis

Die Bevölkerungsalterung stellt besondere Anforderungen an die Organisation der Alterssicherung. Um rentenpolitische Antworten auf die Bevölkerungsalterung geben zu können, sollte die Gesetzliche Rentenversicherung aber nicht mit Mindestsicherungszielen überfrachtet werden, die mit der bedürftigkeitsgeprüften Grundsicherung verfolgt werden. Denn ob Alterssicherung im Sinne von Armutsprävention gelingt, hängt von weiteren Einkommenskomponenten und der Vermögensausstattung im Haushaltskontext ab.

3 Die Gesetzliche Rentenversicherung

Welche Antworten unterschiedliche Reformvorschläge auf die demografischen Herausforderungen bieten, lässt sich nur vor dem Hintergrund zentraler Gestaltungsmerkmale der Gesetzlichen Rentenversicherung sinnvoll einordnen und diskutieren.

3.1 Gestaltungsprinzipien der Gesetzlichen Rentenversicherung

Versicherungspflicht und Finanzierung

Die Gesetzliche Rentenversicherung ist als Pflichtversicherung für Arbeitnehmer und Angestellte konzipiert sowie für bestimmte Gruppen von Selbstständigen wie beispielsweise Hebammen, Handwerker und Selbstständige mit nur einem Auftraggeber. Auch geringfügig Beschäftigte sind zunächst versicherungspflichtig, können sich jedoch von der Versicherungspflicht befreien lassen. Selbstständige und Freiberufler, die keiner Versicherungspflicht unterliegen, dürfen sich freiwillig in der Gesetzlichen Rentenversicherung versichern.

Ende 2013 waren rund 36,2 Millionen Personen aktiv versichert, zahlten also zum Erhebungstichtag Beiträge an die Gesetzliche Rentenversicherung oder bekamen Versicherungszeiten angerechnet. Denen standen rund 20 Millionen Rentner gegenüber. Darüber hinaus waren rund 16,8 Millionen Menschen passiv in der Gesetzlichen Rentenversicherung versichert (Deutsche Rentenversicherung, 2015b, 15). Zu dieser Gruppe zählen Personen, die in der Vergangenheit Ansprüche erworben, aber zum Stichtag 31. Dezember keinen Beitrag an die Versicherung abgeführt haben – zum Beispiel weil sie als Selbstständige nicht mehr in die Gesetzliche Rentenversicherung einzahlen, obwohl sie vormals einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nachgegangen sind und/oder freiwillig versichert waren.

Die erste Säule der Alterssicherung ist als Umlageverfahren konzipiert. Das heißt, die Einnahmen werden in derselben Periode verausgabt, in der sie eingenommen werden, um die Ansprüche der Rentner zu alimentieren. Finanziert wird die Gesetzliche Rentenversicherung zum einen aus Pflichtbeiträgen der Versicherten. Zum anderen zahlt der Staat Bundeszuschüsse aus allgemeinen Steuermitteln, von denen derzeit rund ein Siebtel als Beiträge für Kindererziehungszeiten verbucht wird. Insgesamt werden rund 30 Prozent der Rentenausgaben aus allgemeinen Steuermitteln finanziert (IW Köln, 2016, 85). Diese Zuschüsse werden mit der Übernahme sogenannter versicherungsfremder Leistungen begründet, die von der Gesellschaft und nicht allein von der Versichertengemeinschaft zu tragen sind.

Ob damit auch die in der Gesetzlichen Rentenversicherung gebildeten versicherungstypischen Anwartschaften zumindest teilweise über Steuermittel finanziert werden, hängt davon ab, ob die Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt das Ausgabenvolumen versicherungsfremder Leistungen übertreffen oder nicht. Empirische Befunde stützen sowohl die These einer Unter- als auch die einer Überdeckung. Dieses ambivalente Bild wird unter anderem dadurch verursacht, dass die Hinterbliebenenversorgung einmal als versicherungsfremde Fürsorge, ein anderes Mal als versicherungstypische Leistung interpretiert wird (vgl. dazu stellvertretend Raffelhüschen et al., 2011, 16 f.; SVR, 2005, 370 ff.).

Rentenberechnung und Teilhabeäquivalenz

Im Gegensatz zu den Alterssicherungssystemen anderer Staaten, die eine Mindestsicherung und das Versicherungsprinzip unter einem Dach verbinden und in denen deshalb nicht nur zwischen den Generationen, sondern auch nach Leistungsfähigkeit umverteilt wird (OECD, 2015, 46 ff.), verzichtet die Gesetzliche Rentenversicherung in Deutschland auf Elemente einer Mindestsicherung. Sie ist nämlich nicht als System der Altersarmutsprävention konstruiert. Vielmehr dient sie der Verstetigung des Einkommens in der Ruhestandsphase – unabhängig davon, ob das beitragspflichtige Erwerbseinkommen oder das daraus abgeleitete Alterseinkommen eine existenzsichernde Höhe erreichen. Armutsprävention im Sinne der Zusicherung eines existenzsichernden Einkommens findet stattdessen in der steuerfinanzierten und bedürftigkeitsgeprüften Grundsicherung statt, also im Rahmen des allgemeinen Steuer-Transfer-Systems. Die 2003 eingeführte „Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung“ (Sozialgesetzbuch – SGB XII, 4. Kapitel) steht allen Hilfebedürftigen im Rentenalter zu, während sich der Kreis der Anspruchsberechtigten in der Gesetzlichen Rentenversicherung nur auf ihre Mitglieder beschränkt. Rentenversicherung und Grundsicherung im Alter folgen grundlegend anderen Gestaltungsprinzipien (Übersicht 2).

Dabei hängt die Höhe der individuellen gesetzlichen Rente von mehreren Faktoren ab. Ausschlaggebend sind die relative Höhe des individuellen Arbeits Einkommens, das im Verlauf des gesamten Erwerbslebens erzielt wurde, und die Dauer der Beitragszahlung aus diesem Einkommen. Beides geht in die

Gesetzliche Rentenversicherung und Grundsicherung im Vergleich

Übersicht 2

	Gesetzliche Rentenversicherung	Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung
Ziel	Verstetigung des Einkommens	Armutsprävention
Grundprinzip	Teilhabeäquivalenz	Subsidiarität
Bedürftigkeitsprüfung	Nein	Ja
Anspruchsberechtigte	Mitglieder der Gesetzlichen Rentenversicherung	Dauerhaft erwerbsgeminderte Inländer
Leistungen	Rente abhängig von Erwerbseinkommen und Einzahlungsdauer	Pauschalbetrag unter Anrechnung von Einkommen und Vermögen
Finanzierung	Primär beitragsfinanziert	Steuerfinanziert

Eigene Darstellung

Die individuelle monatliche Rente wird anhand der Rentenformel berechnet:

Monatliche Bruttorente = Entgeltpunkte · Zugangsfaktor · aktueller Rentenwert · Rentenartfaktor

Entgeltpunkt

Für jedes Beitragsjahr erhält der Versicherte Entgeltpunkte. Die jeweilige Anzahl der Entgeltpunkte ergibt sich aus dem Verhältnis des individuellen Bruttoarbeitsentgelts zum allgemeinen Durchschnittsentgelt. Verdient ein Arbeitnehmer in einem Jahr durchschnittlich, erhält er einen Entgeltpunkt; liegt sein Verdienst beispielsweise nur halb so hoch, erhält er einen halben Entgeltpunkt.

Zugangsfaktor

Für den Rentenbezug bei Erreichen der Regelaltersgrenze beträgt der Zugangsfaktor 1,0. Er wird um 0,3 Prozent für jeden Monat vorzeitigen Rentenbezugs gemindert und er erhöht sich um 0,5 Prozent für jeden Monat verspäteten Rentenbezugs.

Aktueller Rentenwert

Der aktuelle Rentenwert wird jährlich zum 1. Juli anhand der Rentenanpassungsformel (vgl. Übersicht 4) angepasst und lag zum 1. Juli 2016 bei 30,45 Euro für West- und 28,66 Euro für Ostdeutschland.

Rentenartfaktor

Für Altersrenten beträgt der Rentenartfaktor 1,0; je nach Grad der Einschränkung kann er für Erwerbsminderungsrenten 1,0 oder 0,5 betragen. Im Rahmen der Hinterbliebenenversorgung beträgt der Faktor für die nach 2002 geschlossenen Ehen 0,55 („große Witwen-/Witwerrente“) sowie 0,2 für Vollwaisen- und 0,1 Halbwaisenrenten.

Quelle: Deutsche Rentenversicherung, 2016



Rentenformel ein, anhand derer die individuelle monatliche Rente ermittelt wird (Übersicht 3).

Zur Ermittlung der persönlichen Entgeltpunkte wird das individuelle Bruttoarbeitsentgelt in das Verhältnis zum durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelt gesetzt. Für die Rentenhöhe ist damit die Einkommensposition entscheidend, die der Versicherte über seine gesamte Erwerbsbiografie hinweg eingenommen hat – genauer: seine jeweilige Position in der jährlichen Verteilung der beitragspflichtigen Einkommen. Die geleisteten Einzahlungen während der Erwerbszeit determinieren aber keinen fixen Rentenbetrag, sondern bestimmen lediglich die Relation der individuellen Rente zu den Rentenauszahlungen der übrigen Versicherten. Ein Rentner soll die gleiche relative Einkommensposition bezogen auf alle Rentenbezieher einnehmen, die er als Arbeitnehmer bezogen auf alle Arbeitnehmer hatte. Dieses System wird als Teilhabäquivalenz bezeichnet.

Allerdings wird dieses Prinzip an einigen Stellen durchbrochen, da auch in bestimmten Fällen Anwartschaften erworben werden können, ohne dass eine

versicherungspflichtige Beschäftigung vorgelegen hat. Dazu gehören unter anderem Kindererziehungszeiten, Pflegezeiten oder Zeiten des Arbeitslosengeld-I-Bezugs, für die der Staat, die Pflegeversicherung sowie die Bundesagentur für Arbeit Beitragszahlungen übernehmen.

Die absolute Höhe der individuellen Rente hängt von der Höhe der Beitragseinnahmen zum Zeitpunkt des Rentenbezugs ab. Vereinfacht gesprochen werden die Einnahmen durch die Summe der Entgeltpunkte aller Rentner geteilt und entsprechend den Gewichten, die die persönlichen Punktesummen ausmachen, an die Rentner ausgezahlt. Über die Fortschreibung des aktuellen Rentenwerts wird die gesetzliche Rente zudem an die Entwicklung gesamtwirtschaftlicher Komponenten angepasst. So steigen die Renten mit der Entwicklung der durchschnittlichen Bruttolöhne und -gehälter, um sicherzustellen, dass sich die Einkommensposition der Rentenbezieher nicht im Verhältnis zu der Erwerbsbevölkerung verschlechtert. Gleichzeitig dämpfen der Riester- und der Nachhaltigkeitsfaktor die Rentenentwicklung, falls den Beitragszahlern höhere Beitragssätze zugemutet werden müssen – respektive ihnen zunehmend mehr Rentner gegenüberstehen (Übersicht 4). Umgesetzt wird diese Anpassung durch die jährliche Neuberechnung des aktuellen Rentenwerts über die Rentenanpassungsformel (§ 68 Abs. 5 SGB VI).

Bei der Rentenberechnung gilt darüber hinaus eine Schutzklausel, die vorsieht, dass die nominalen Renten von einer Periode zur nächsten nicht sinken dürfen. Hätte die Anwendung der Formel Rentenkürzungen zur Folge, werden diese ausgesetzt und über die Folgejahre verteilt nachgeholt. Rentenerhöhungen, die sich dann aufgrund der Formel ergeben würden, werden so lange um die Hälfte reduziert, bis der ursprüngliche formelgemäße Anpassungspfad wieder erreicht wird.

Rentenberechnung für West- und Ostdeutschland

Die Berechnung der Renten erfolgt allerdings nicht bundeseinheitlich. Direkt nach der Wiedervereinigung bestand das Problem, dass die Arbeitseinkommen in Ostdeutschland zu diesem Zeitpunkt um ein Vielfaches niedriger waren als in Westdeutschland. Bei einer Rentenberechnung auf der Basis eines bundesdurchschnittlichen Niveaus der Bruttolöhne und -gehälter wären die Renten in den neuen Bundesländern erheblich unter dem Westniveau geblieben. Den-

Die Rentenanpassungsformel

Übersicht 4

Der aktuelle Rentenwert wird nach § 68 Abs. 5 SGB VI jährlich nach folgender Anpassungsformel fortgeschrieben:

$$aRW_t = aRW_{t-1} \cdot \frac{BE_{t-1}}{BE_{t-2}} \cdot \frac{100 - 4 - RVB_{t-1}}{100 - 4 - RVB_{t-2}} \cdot \left[\left(1 - \frac{RQ_{t-1}}{RQ_{t-2}} \cdot \alpha \right) + 1 \right]$$

\uparrow \uparrow \uparrow
Brutto- Riester- Nachhaltig-
lohn- Faktor keits-
faktor faktor

aRW

Zu bestimmender aktueller Rentenwert ab dem 1. Juli des jeweiligen Jahres; aRW_{t-1} ist der bis dato gültige aktuelle Rentenwert.

Bruttolohnfaktor

Verhältnis der Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer im vergangenen Kalenderjahr zu denen des vorvergangenen Kalenderjahres.

Riester-Faktor

Altersvorsorgeanteil (derzeit unverändert 4 Prozent) und Beitragssatz in der allgemeinen Rentenversicherung im vergangenen Kalenderjahr ($t - 1$) im Verhältnis zum vorvergangenen Kalenderjahr ($t - 2$).

Nachhaltigkeitsfaktor

Verhältnis der Rentnerquotienten RQ (Relation von Rentenempfängern zu Beitragszahlern) des vergangenen ($t - 1$) und des vorvergangenen ($t - 2$) Kalenderjahres gewichtet mit dem Faktor α (gegenwärtig 0,25).

Eigene Darstellung



noch wollte man ein einheitliches Rentensystem installieren. Deshalb wurden Sonderregeln für die Berechnung der Rente für die ostdeutschen Bundesländer beschlossen, um eine zu starke Divergenz zwischen Ost und West zu vermeiden – in der Erwartung, dass mit einer zügigen Konvergenz der Entgeltniveaus die Sonderregeln für die Berechnung ostdeutscher Renten obsolet würden:

- Für die Berechnung der persönlichen Entgeltpunkte werden die Bruttolöhne und -gehälter der Arbeitnehmer in den ostdeutschen Bundesländern durch einen Umrechnungsfaktor höher gewichtet (SGB VI, Anlage 10). Dieser ergibt sich aus dem Verhältnis der für die Rentenberechnung ermittelten Durchschnittsverdienste aller Versicherten in den alten Ländern zu den Durchschnittsverdiensten in den neuen Ländern in einem Kalenderjahr.
- Darüber hinaus gelten für West- und Ostdeutschland unterschiedliche Beitragsbemessungsgrenzen – 2016 lagen sie bei einem monatlichen Bruttoentgelt von 6.200 Euro (West) und 5.400 Euro (Ost).

- Gleichzeitig wurde für die neuen Bundesländer ein niedrigerer Rentenwert ermittelt als für Westdeutschland. Erstmals wurde der aktuelle Rentenwert Ost im Jahr 1991 festgesetzt. Er wurde so gewählt, dass die monatliche Nettorente des Standardrentners in Ostdeutschland 70 Prozent des zu dieser Zeit geltenden durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelts der DDR entsprach (vgl. auch Steffen, 2013, 195 f.).

Seitdem erfolgt die Anpassung auf der Grundlage der für Ostdeutschland differenzierten Größen in der Rentenanpassungsformel (§ 255a SGB VI). Dabei gilt jedoch eine Schutzklausel, die sicherstellt, dass der aktuelle Rentenwert Ost mindestens so stark ansteigt wie der aktuelle Rentenwert West. Bei Einführung dieser Regelung ging man davon aus, dass sich das Lohnniveau im Osten sehr rasch an das des Westens anpassen würde und die Sonderregeln so automatisch auslaufen würden. Doch der Konvergenzprozess hat sich verlangsamt, sodass auch mehr als 25 Jahre nach der Wiedervereinigung die durchschnittlichen Bruttolöhne in Ostdeutschland unterhalb des westdeutschen Niveaus liegen und deshalb die Sonderregeln weiterhin zur Anwendung kommen.

Exkurs: Rentenversicherung als Drei-Generationen-Modell

Der Hinweis auf „beitragsbezogene“ Renten oder das zugrunde liegende „Äquivalenzprinzip“ führt häufig zu Missverständnissen, denn in der Gesetzlichen Rentenversicherung besteht kein Äquivalenzprinzip im versicherungsmathematischen Sinn. Die individuellen Beitragszahlungen werden weder in einem Kapitalstock angespart noch in einem virtuellen Beitragskonto abgebildet (wie zum Beispiel in Italien). Die Rentenansprüche entstehen nur mittelbar, denn aus der Logik der Teilhabeäquivalenz folgt, dass die absolute Höhe des Rentenanspruchs erst durch die Beitragszahlungen der folgenden Kohorten definiert wird.

Aufgrund dieses Zusammenhangs von Beitragszahlung und künftigem Rentenanspruch wird die Gesetzliche Rentenversicherung oftmals als Zwei-Generationen-Modell interpretiert. Tatsächlich kann eine nachhaltige Alterssicherung im Umlageverfahren aber nur als Drei-Generationen-Modell organisiert werden. Die Beziehungen zwischen den einzelnen Generationen lassen sich dabei wie folgt erklären (Eekhoff, 2008, 139 ff.):

Die Alterskohorten der Erwerbstätigen (Elterngeneration) finanzieren auf der einen Seite die Renten, die an die aktuellen Ruheständler (Großelterngeneration) ausgezahlt werden. Damit sie selbst aber im Alter über das Umlagesystem versorgt werden kann, muss die Elterngeneration auf der anderen Seite für Nachwuchs und dessen Erziehung sorgen. Jede Generation alimentiert also in einem nachhaltig funktionsfähigen Umlageverfahren während der Erwerbsphase zwei weitere Generationen. Sie trägt die Rentenlast der Elterngeneration und die Erziehungslast der eigenen Kindergeneration, die künftig an ihrer Stelle beide Aufgaben übernehmen soll. Die Versorgung der Ruheständler lässt sich dabei als Gegenleistung für die eigene Erziehung und Ausbildung interpretieren, während die Erziehung und Ausbildung der Kinder als Investition in die eigene Alterssicherung verstanden werden kann.

Hinter diesem Versicherungsmodell steht die Einsicht, dass ein kollektiver Generationenvertrag vorteilhaft ist gegenüber der Organisation der Altersvorsorge in einzelnen Familien. Durch die gemeinsame Absicherung gegen das Langlebigkeitsrisiko – die Rente wird unabhängig vom individuellen Alter lebenslang gezahlt – können sich Eltern so auch gegen das Risiko absichern, dass die eigenen Kinder nicht in der Lage sind, die Altersversorgung der Eltern zu übernehmen. Während Ereignisse wie ein Unfall, Krankheit oder Arbeitslosigkeit der Kinder die eigene Alterssicherung im Familienmodell unmittelbar bedrohen können, ist die eigene Rente durch das Poolen der Risiken im Drei-Generationen-Vertrag unabhängig von familiären Schicksalen gesichert.

Erst in dem Kontext von drei Generationen wird deutlich, warum die Gesetzliche Rentenversicherung keine ex ante fixierten Rentenansprüche garantieren kann. Denn wie hoch die künftigen Beitragszahlungen der Kindergeneration und damit die Einnahmen der Rentenversicherung sein werden, hängt von der wirtschaftlichen Situation der künftigen Erwerbspersonen ab und davon, welchen Anteil ihres Einkommens sie für die Versorgung der Rentnergeneration abzutreten bereit sind.

Berücksichtigung von Kindererziehung im Status quo

Folgt man der Logik des Drei-Generationen-Vertrags, dürften in einem umlagefinanzierten Rentensystem zunächst nur Familien mit Kindern Rentenansprüche erhalten (im Folgenden Kochskämper, 2016a, 289 ff.). Das ist keinesfalls

als eine Bestrafung von Kinderlosigkeit zu werten, sondern schlicht der Funktionsweise dieses Systems geschuldet. Deutlich wird dies in dem (unwahrscheinlichen) Extremfall, dass kein Mitglied der Erwerbstätigengeneration Kinder bekommt. Dann könnten im Umlagesystem künftig keine Renten alimentiert werden. Eine kinderlose Erwerbstätigengeneration müsste für diesen Fall anderweitig vorsorgen. Solange dieses Extrem jedoch nicht eintritt, gibt es noch eine weitere Option: Kinderlose können sich über Transfers an Familien indirekt an der Kindererziehung beteiligen und dadurch (teilweise) Ansprüche innerhalb des Umlageverfahrens begründen (zum Beispiel Werding, 2005, 299). Eltern werden dann während ihrer Erwerbsphase entlastet. Ihre Kinder hätten jedoch künftig nicht nur die Elterngeneration, sondern auch kinderlose Personen mitzuversorgen. Damit aus der Entlastung der Elterngeneration keine Überlastung der Kinder erwächst, müssen also auch die Eltern während der Erwerbsphase ergänzend vorsorgen.

Die Gesetzliche Rentenversicherung basiert auf diesem Grundgedanken, setzt ihn allerdings nicht systematisch um. Über das deutsche Steuersystem beteiligen sich zwar auch Kinderlose an der Kindererziehung. Hierunter fallen sowohl finanzielle Transfers wie beispielsweise das Elterngeld als auch umfangreiche Sachleistungen wie die unentgeltliche Schulbildung und subventionierte Kinderbetreuungsplätze. Kinderlose bilden im gesetzlichen Alterssicherungssystem auch Rentenansprüche auf der Grundlage ihrer Beitragszahlungen. Fraglich ist jedoch, inwieweit dies entsprechend den Ausführungen zum Drei-Generationen-Vertrag erfolgt.

- Einige Studien weisen darauf hin, dass diese Anwartschaften der Kinderlosen zu hoch bemessen sind. Demnach rechtfertigt ihre Beteiligung an den Kosten der Kindererziehung keine vollständige rentenrechtliche Gleichstellung mit den Eltern (Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen, 2001, 137 ff.; Werding, 2005, 300 f.; 2014).
- Auch bei der Berücksichtigung der Kindererziehungszeiten in der Rentenanswartschaft folgt die Gesetzliche Rentenversicherung nicht konsequent der Idee eines Drei-Generationen-Vertrags (Bünnagel et al., 2009, 10 ff.). Demnach müssten nämlich die Erziehungsleistungen für jedes Kind gleich gewichtet werden. Tatsächlich unterscheiden sich aber die Rentenansprüche,

die Eltern im gegenwärtigen System durch Kindererziehung erwerben können. Zum einen hängt die Bewertung von dem Geburtsdatum des Kindes ab, denn der Gesetzgeber wertet die Kindererziehung für bis 1991 geborene Kinder anders als für die ab 1992 und später Geborenen. Zum anderen berücksichtigen die erworbenen Entgeltpunkte auch die Art und den Umfang der Erwerbstätigkeit (Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen, 2006, 5). Durch die sogenannte additive Lösung erwirbt ein Elternteil zwar auch dann zusätzliche Rentenansprüche, wenn er während der Erziehungszeit einer beitragspflichtigen Beschäftigung nachgeht. Allerdings werden die aus der Erwerbstätigkeit und der Kindererziehung angerechneten Entgeltpunkte insgesamt nur bis zu dem Gegenwert eines beitragspflichtigen Erwerbseinkommens in Höhe der Beitragsbemessungsgrenze anerkannt. Erziehungsleistungen von Eltern werden somit im gegenwärtigen Rentenrecht unterschiedlich bewertet, obwohl alle Eltern denselben Beitrag zum Fortbestehen des Umlageverfahrens leisten (Henman/Voigtländer, 2003, 11).

- Ein weiterer Bruch mit der Idee des Drei-Generationen-Vertrags ergibt sich mit Blick auf die Finanzierung. Denn für die Anrechnung von Kindererziehungszeiten wurden 2014 fiktive Beiträge in Höhe von 11,9 Milliarden Euro aus dem allgemeinen Steueraufkommen an die Gesetzliche Rentenversicherung gezahlt, ohne dass diesem Betrag vergleichbare Ausgaben für erziehungsbedingte Rente gegenüberstünden (Deutsche Rentenversicherung, 2015b, 247 ff.). Damit werden die Kindererziehungsleistungen wie versicherungsfremde Leistungen behandelt und nicht, wie es notwendig wäre, wie eine systematisch notwendige Leistung zur Fortführung des Umlageverfahrens (Pimpertz, 2005, 33 f.).

3.2 Rentenpolitische Reaktionen auf die alternde Bevölkerung

Aufgrund des zugrunde liegenden Umlageverfahrens reagiert die Gesetzliche Rentenversicherung besonders sensibel auf Änderungen des generativen Verhaltens und/oder der Lebenserwartung:

- Liegt die Geburtenrate unterhalb des bestandserhaltenden Niveaus von 2,1 Kindern pro Frau, schrumpft – von Migration abgesehen – die künftige

Zahl der Erwerbspersonen und der Altenquotient verändert sich zulasten jüngerer Kohorten. Bei einer unveränderten Erwerbsbeteiligung und einem unveränderten beitragspflichtigen Entgelt je Versicherten droht die Summe der Beitragseinnahmen künftig mit der schrumpfenden Zahl an Personen im erwerbsfähigen Alter zu sinken.

- Steigt die Lebenserwartung, verlängert sich bei einem unveränderten Rentenzugangsalter die durchschnittliche Dauer des Rentenbezugs. Damit steigt auch die Zahl der zu alimentierenden Ansprüche, weil im Querschnitt der Bevölkerung die Renten zusätzlicher Alterskohorten finanziert werden müssen. So verschiebt auch eine längere Lebenserwartung bei gleichbleibendem Rentenalter das Größenverhältnis zwischen den Generationen und begründet unter ansonsten unveränderten Bedingungen zusätzliche Finanzierungserfordernisse.

Drei mögliche Stellschrauben – ein Beispiel

Unter diesen Bedingungen existieren grundsätzlich drei Stellschrauben, mit denen in einem umlagefinanzierten Rentensystem der notwendige Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben erreicht werden kann (Kochskämper/Pimpertz, 2015, 41 ff.).

- **Option 1 – Beitragssatzanstieg:** In einem System mit lohnproportionalen Beiträgen kann der Beitragssatz angehoben werden, sodass jeder Erwerbstätige einen höheren individuellen Beitrag leistet. Die Kosten der Bevölkerungsalterung werden auf diese Weise einseitig den Erwerbstätigen angelastet.
- **Option 2 – Rentenkürzung:** Alternativ können die zusätzlichen Finanzierungslasten des demografischen Wandels allein der Rentnergeneration aufgebürdet werden, indem das Versorgungsniveau gesenkt wird.
- **Option 3 – höhere Regelaltersgrenze:** Eine weitere Möglichkeit besteht darin, das Renteneintrittsalter so weit zu erhöhen, dass das Größenverhältnis von Beitragszahlerkohorten zu Rentnerkohorten konstant bleibt. Unter ansonsten unveränderten Bedingungen können dann Beitragssatz und Rentenniveau stabil bleiben.

Neben diesen drei theoretischen Alternativen ist auch eine Kombination der drei Optionen möglich, um die Folgen der Bevölkerungsalterung zwischen den Generationen aufzuteilen. Diese Politikoptionen lassen sich in einem Beispiel veranschaulichen (Tabelle 1). Analog zur Gesetzlichen Rentenversicherung wird dazu ein umlagefinanziertes Rentenversicherungssystem unterstellt. Die Erwerbsdauer beträgt in der Ausgangsperiode 45 Jahre, die Rentendauer 20 Jahre. Alle Generationen haben in der Ausgangsperiode jeweils zehn Mitglieder, sodass zunächst 200 Rentner 450 Beitragszahlern gegenüberstehen. Die Beitragszahler entrichten einen prozentualen Anteil ihres Entgelts an das Versicherungssystem. Vereinfachend wird angenommen, dass alle Erwerbstätigen das gleiche Durchschnittsentgelt von 36.000 Euro pro Jahr erhalten. Auch aufseiten der Rentner wird aus Vereinfachungsgründen eine Gleichverteilung der Zahlbeträge unterstellt.

Für die Ausgangsperiode wird angenommen, dass der Beitragssatz für die Rentenversicherung bei 18,7 Prozent liegt. Bei einem durchschnittlichen bei-

Stellschrauben im demografischen Wandel

Tabelle 1

Modellrechnungen

	Status quo	Demografischer Wandel	Beitragssatzanstieg	Renten-kürzung	Höhere Regelaltersgrenze
Rentner pro Kohorte	10				
Anzahl Rentnerkohorten ¹⁾	20	22	22	22	19
Durchschnittliche Rente pro Jahr	15.147 €		15.147 €	12.393 €	15.147 €
Rentenausgaben, in Millionen Euro	3,03	3,33	3,33	2,73	2,88
Erwerbstätige pro Kohorte	10	9	9	9	9
Anzahl Kohorten im Erwerbsalter ²⁾	45		45	45	48 ³⁾
Durchschnittliches beitragspflichtiges Entgelt pro Jahr	36.000 €				
Beitragssatz, in Prozent	18,7		22,9 ³⁾	18,7	18,7
Beitragseinnahmen, in Millionen Euro	3,03	2,73	3,33	2,73	2,88

Annahmen zum demografischen Wandel: zwei Jahre längere Lebenserwartung, sinkende Geburtenrate und daraus resultierend geringere Besetzung der Kohorten im erwerbsfähigen Alter.

1) Durchschnittliche Rentenbezugsdauer, in Jahren.

2) Durchschnittliche Dauer der Erwerbsphase, in Jahren.

3) Gerundetes Ergebnis.

Eigene Berechnungen

tragspflichtigen Entgelt von 36.000 Euro ergeben sich dann bei 450 Beitragszahlern jährliche Beitragseinnahmen von 3,03 Millionen Euro. Verteilt auf 200 Rentner beträgt die Bruttorente 15.147 Euro pro Jahr beziehungsweise monatlich 1.262,25 Euro.

In der Folgeperiode sei die Bevölkerung gealtert, weil die Menschen zwei Jahre länger lebten. Gleichzeitig sei die Geburtenrate der Erwerbstätigengeneration dauerhaft auf ein niedrigeres Niveau gesunken, mit der Folge, dass die Kohorten im erwerbsfähigen Alter bei unverändertem Rentenzugangsalter nur noch mit 9 Personen besetzt seien. Abstrahiert man von zeitlichen Übergängen, dann stünden in der Folgeperiode 405 Beitragszahler 220 Rentnern gegenüber. Von Produktivitätsfortschritten wird ebenfalls abgesehen, sodass das beitragspflichtige Erwerbseinkommen konstant bleibt. Bei unverändertem Beitragssatz und Rentenniveau entstünde durch den Wechsel von dem einen in das andere demografische Szenario ein Finanzierungsdefizit von 0,6 Millionen Euro.

Unter sonst gleichen Bedingungen lässt sich das drohende Defizit in drei Reformszenarien vermeiden:

- **Beitragssatzanstieg.** Die Rentenhöhe und das Rentenzugangsalter beziehungsweise die Lebensarbeitszeit bleiben konstant. Dann steigt die Rententlast unter den getroffenen Modellannahmen auf 3,33 Millionen Euro. Verteilt auf 405 Beitragszahler errechnet sich ein notwendiger Beitragssatz von 22,86 Prozent.
- **Renten Kürzung.** Der Beitragssatz und die Lebensarbeitszeit bleiben unverändert. Dann sinken die Beitragseinnahmen in diesem Beispiel auf 2,73 Millionen Euro. Verteilt auf 220 Rentner führt das zu einem Absinken der monatlichen Rente auf rund 1.033 Euro beziehungsweise 12.393 Euro pro Jahr.
- **Höhere Regelaltersgrenze.** Sollen hingegen Beitragssatz und durchschnittliche Rentenansprüche unverändert bleiben, muss die Regelaltersgrenze soweit angehoben werden, dass das ursprüngliche Verhältnis von Rentnern zu Beitragszahlern ($200/450 = 0,44$) bestehen bleibt (Übersicht 5). Dazu muss die Regelaltersgrenze bei einer über alle Kohorten gleichmäßig verteilten und unveränderten Erwerbsbeteiligung um rund drei auf rund 48 Jahre

Auf der Grundlage der aktuellen Bevölkerungsprognose des Statistischen Bundesamts (Statistisches Bundesamt, 2015) lässt sich errechnen, wie hoch das Renteneintrittsalter in Deutschland steigen müsste, sollten das Rentenniveau und der Beitragssatz unter ansonsten unveränderten Bedingungen in etwa stabil bleiben. Notwendige Bedingung dafür ist ein unverändertes Größenverhältnis zwischen den Kohorten im erwerbsfähigen Alter und den Rentnerkohorten.

Betrachtet wird hierzu das Verhältnis von potenziellen Rentnern – Personen im Alter der Regelaltersgrenze oder darüber – zu potenziellen Erwerbstätigen ab einem Alter von 20 Jahren. Den Daten der Variante 1 der 13. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung (Statistisches Bundesamt, 2015) nach lag dieser Quotient 2013 bei etwa 34 Prozent. Das heißt, knapp drei Personen im Erwerbsalter kommen auf einen potenziellen Rentner. Soll dieser Quotient in den nächsten Jahrzehnten höchstens um 1 Prozentpunkt überschritten werden, müsste die Regelaltersgrenze und damit das Renteneintrittsalter stark angehoben werden: Unterstellt man für 2013 eine Regelaltersgrenze von 65 Jahren, müsste der Renteneintritt 2030 bei 69 und 2035 bereits bei 71 Jahren liegen. Ab 2041 könnte es dann bei 73 Jahren konstant gehalten werden (Kochskämper, 2016b).

Diese modellhafte Rechnung abstrahiert zwar unter anderem von den Entwicklungen der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung und der sozialversicherungspflichtigen Entgelte. Sie macht aber im Umkehrschluss deutlich, dass bei der gegebenen demografischen Entwicklung wenig rentenpolitischer Handlungsspielraum herrscht. Denn wollte man den Anstieg der Regelaltersgrenze vermeiden, bedeutete das im Umkehrschluss, dass der Beitragssatz steigen und/oder das Rentenniveau über die bis 2030 gültigen Grenzen hinaus abgesenkt werden müssten.

Eigene Darstellung



angehoben werden, sodass sich die Rentenbezugsdauer von 22 auf 19 Jahre reduziert. Rechnerisch würde dann ein konstanter Beitragssatz ausreichen, um unverändert hohe Durchschnittsrenten zu alimentieren. Die demografisch bedingten Zusatzlasten werden dadurch sowohl auf die Rentner- als auch auf die Beitragszahlerkohorten verteilt, weil der kürzeren Rentenbezugsphase eine längere Erwerbsphase gegenübersteht.

Rentenreform als Reaktion auf die Bevölkerungsalterung

Mit den Reformen der Jahre 2001, 2004 und 2007 hat der Gesetzgeber eine Kombination der drei Politikoptionen im deutschen gesetzlichen Rentenversicherungssystem realisiert:

- Zunächst wurde im Jahr 2001 der Riester-Faktor (einschließlich Beitragssatzfaktor) in die Rentenanpassungsformel eingeführt: Grundsätzlich bemisst sich die jährliche Rentenanpassung zwar an der Entwicklung der Bruttolöhne, sie wird aber seitdem durch einen Anstieg des Beitragssatzes zur Rentenversicherung gebremst (respektive durch ein Absinken des Bei-

tragssatzes erhöht). Zusätzlich wird unterstellt, dass ein Vorsorgebeitrag von 4 Prozent in eine private Altersvorsorge geleistet wird. Dieser Vorsorgefaktor wirkt ebenfalls dämpfend auf die jährliche Anpassung.

- Mit der Rentenreform 2004 wurde der Nachhaltigkeitsfaktor in die Rentenanpassungsformel integriert. In der Berechnung der Rentenhöhe wird seit der Rentenanpassung zum 1. Juli 2005 die Veränderung des Verhältnisses zwischen Beitragszahlern und Rentnern mit einer Gewichtung von 0,25 berücksichtigt. Verändert sich der Quotient zulasten der aktiv Versicherten, führt dies zu einer Minderung der Rentenanpassung. Umgekehrt erhöht eine Entlastung der Beitragszahlerkohorten den Spielraum für die Rentenanpassung.
- Bereits vor 2001 wurde das Renteneintrittsalter für Frauen schrittweise auf das Niveau der Männer angehoben. Neben der Anpassung der formalen Regelaltersgrenze wurden in der Vergangenheit auch Maßnahmen zur Erhöhung des effektiven Rentenzugangsalters ergriffen, etwa mit der flächendeckenden Anwendung von Abschlägen bei vorzeitigem Renteneintritt seit der Jahrtausendwende. Mit dem Rentenversicherungs-Anpassungsgesetz von 2007 wurde schließlich festgelegt, die Regelaltersgrenze von 2012 bis 2029 schrittweise von 65 auf 67 Jahre anzuheben.

Bildlich gesprochen sollen die verschiedenen Faktoren der Rentenanpassungsformel die demografisch bedingten Zusatzlasten zwischen den Kohorten ausbalancieren. Steigen die Ausgaben der Gesetzlichen Rentenversicherung stärker als die Einnahmen, wird eine Anhebung des Beitragssatzes nötig, die aber in den Folgeperioden weitere Rentenerhöhungen bremst. Damit sinkt das Rentenniveau, sodass die wachsenden Rentnerkohorten mittelbar an der Finanzierung der von ihnen verursachten Zusatzlasten beteiligt werden. Steigt das effektive Renteneintrittsalter mit der Anhebung der Regelaltersgrenze, kann aber der unter ansonsten unveränderten Bedingungen bremsende Einfluss des Nachhaltigkeitsfaktors verringert werden. Das Rentenniveau sinkt also weniger stark, wenn aufgrund eines späteren Renteneintritts die Zahl der Erwerbstätigen weniger stark sinkt als ursprünglich erwartet.

Der Nachhaltigkeitsfaktor spiegelt allerdings nicht zwingend die demografische Veränderung wider, denn er bildet das zahlenmäßige Verhältnis zwischen

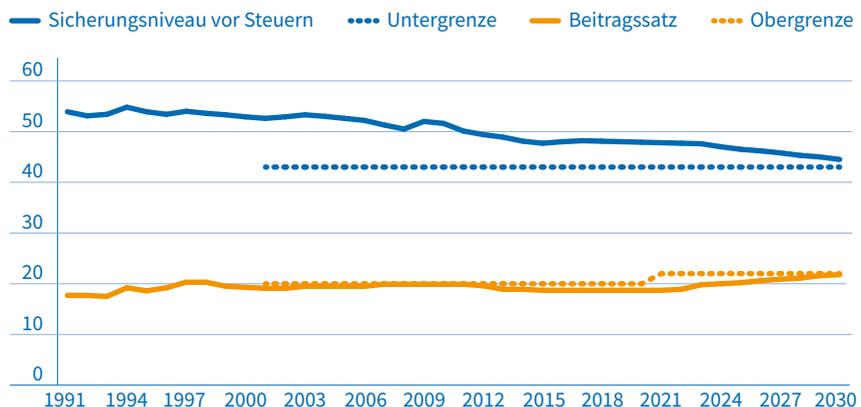
idealtypischen, das heißt auf Vollzeitäquivalente umgerechneten Beitragszahlern und Rentnern ab, und nicht etwa das Zahlenverhältnis der Kohorten. Steigt beispielsweise in einer Periode die Erwerbsbeteiligung der Kohorten im Erwerbsalter, nimmt der Nachhaltigkeitsfaktor einen geringeren Wert an. Dies erhöht den Anpassungsspielraum in der Periode, obwohl die Bevölkerung unverändert altert.

Gleichwohl lässt sich der erwünschte Effekt bereits für das vergangene Jahrzehnt anhand der Entwicklung des Sicherungsniveaus vor Steuern nachvollziehen (Deutsche Rentenversicherung, 2015b, 258). Dieser Trend wird sich weiter fortsetzen. So ging die Bundesregierung im November 2016 davon aus, dass das Sicherungsniveau von 47,7 Prozent (2015) weiter bis auf 44,5 Prozent (2030) sinken wird (BMAS, 2016a, 40). Damit liegt der Wert aber immer noch über dem gesetzlich definierten Mindestniveau von 43 Prozent. Im Gegenzug muss der Beitragssatz im Szenario einer mittleren Beschäftigungs- und Lohnentwicklung von aktuell 18,7 auf dann 21,8 Prozent steigen. Auch dieser Wert liegt noch unterhalb der bis zum Jahr 2030 festgelegten Obergrenze von 22 Prozent (Abbildung 5).

Rentenniveau und Beitragssatz

Abbildung 5

jeweils zum 1. Juli, in Prozent



Sicherungsniveau vor Steuern: gesetzliche Bruttorente nach Abzug der Sozialversicherungsbeiträge eines Rentners vor Steuern in Prozent des durchschnittlichen Verdiensts eines Arbeitnehmers nach Abzug der gesetzlichen Sozialversicherungsbeiträge vor Steuern, auf Basis des Rentenversicherungsberichts 2016.

Daten: <http://link.iwkoeln.de/317929>

Quellen: BMAS, 2016a, 38 f.; Deutsche Rentenversicherung, 2015b, 258 ff.

Rentenniveau bei steigender Regelaltersgrenze

Im Fokus der aktuellen Debatte steht das regelgebundene Absinken des gesetzlichen Versorgungsniveaus vor allem deshalb, weil damit die Sorge um eine steigende Verbreitung von Armutsrisiken im Alter verknüpft wird. Unabhängig von dem grundlegenden Verweis auf die Architektur der Alterssicherung in Deutschland (vgl. Kapitel 2.2) bestehen methodische Einwände bezüglich der Aussagekraft des Rentenniveaus (vgl. dazu Pimpertz, 2016b, 10 f.). Denn das Sicherungsniveau vor Steuern – definiert als die Bruttorente nach Abzug der Rentneranteile am Beitrag zur Gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung in Prozent der durchschnittlichen Bruttogehälter vor Steuern (BMAS, 2016b) – wird für einen Standardrentner berechnet, der 45 Beitragsjahre mit jeweils durchschnittlichen Verdiensten aufweist. Diese erwerbsbiografischen Merkmale beruhen aber nicht auf empirischen Befunden, sondern auf einem Modellfall. Eine modellbasierte Berechnung zur Entwicklung des Versorgungsniveaus bietet also im besten Fall eine Heuristik, aber keinen empirisch abgesicherten Befund zur Veränderung realer Versorgungssituationen.

Mit der Rentenreform 2001 ist das auf der Basis des Standardrentnerfalls berechnete Sicherungsniveau vor Steuern aber zu einer politischen Steuerungsgröße geworden, weil der Gesetzgeber von der Vorstellung einer den Lebensstandard sichernden gesetzlichen Versorgung abgerückt ist und ein regelgebundenes Absinken des Rentenniveaus bis 2030 anstrebt. Damit verändert sich auch die Qualität der zugrunde liegenden Standardrentnerbiografie von einem Modellfall hin zu einer impliziten Norm. Fraglich ist dann aber, warum die Fiktion von 45 Beitragsjahren unverändert aufrechterhalten werden soll, wenn gleichzeitig mit der Anhebung der Regelaltersgrenze eine neue Norm definiert wird. Dieser Anpassung trägt die Berechnung des künftigen Sicherungsniveaus bislang jedenfalls nicht Rechnung.

Wie aber entwickelt sich das Sicherungsniveau vor Steuern, wenn die mit der Anhebung der Regelaltersgrenze verbundene Hoffnung auf eine längere Erwerbsphase im Standardrentenfall nachvollzogen wird? Auf der Basis der Annahmen, die die Bundesregierung in ihrer mittleren Variante des Rentenversicherungsberichts zugrunde gelegt hat, lässt sich das Sicherungsniveau vor Steuern für entsprechend längere Beitragszeiten überschlägig berechnen (Tabelle 2).

Sicherungsniveau vor Steuern

Tabelle 2

Modellrechnung für einen Standardrentner mit 45 respektive 47 Beitragsjahren

Jahr	Standardrentner			Mit verlängerter Erwerbsphase		
	Beitragsjahre	Euro pro Monat	Sicherungsniveau vor Steuern, in Prozent	Beitragsjahre	Euro pro Monat	Sicherungsniveau vor Steuern, in Prozent
2015	45	1.314	47,7	–	–	–
2020	45	1.509	47,9	45,8	1.536	48,8
2025	45	1.678	46,5	46,3	1.726	47,8
2030	45	1.844	44,5	47,0	1.926	46,5

Sicherungsniveau vor Steuern: gesetzliche Bruttorente nach Abzug der Sozialversicherungsbeiträge eines Rentners vor Steuern in Prozent des durchschnittlichen Verdiensts eines Arbeitnehmers nach Abzug der gesetzlichen Sozialversicherungsbeiträge vor Steuern, auf Basis des Rentenversicherungsberichts 2016; verlängerte Erwerbsphase: 45 Beitragsjahre zuzüglich Beitragszeiten jenseits der Altersgrenze von 65 Jahren entsprechend der gesetzlichen Anpassung der Regelaltersgrenze.

Quellen: BMAS, 2016a, 37 ff.; Pimpertz, 2016b, 10



Unter der vereinfachenden Annahme, dass sich eine längere Erwerbsphase nicht auf die systemrelevanten Parameter Lohnentwicklung und Beschäftigungsstand auswirken und folglich die unterstellte Fortschreibung des aktuellen Rentenwerts nicht tangiert wird, steigt das Sicherungsniveau vor Steuern bis zum Jahr 2020 bei einer um 0,8 Jahre längeren Beitragsphase um gut 1 Prozentpunkt gegenüber dem Ausgangswert. Zwar sinkt der Wert in den Folgejahren ähnlich wie im Ausgangsszenario, er liegt aber mit 46,5 Prozent im Jahr 2030 exakt 2 Prozentpunkte über dem ursprünglich anvisierten Wert. Andersherum gewendet können im Standardrentnerfall rund zwei Drittel der ursprünglich erwarteten Einbußen beim Versorgungsniveau über die beabsichtigte Verlängerung der Erwerbsphase wettgemacht werden (Pimpertz, 2016b, 11; zu ähnlichen Ergebnissen kommen Börsch-Supan et al., 2016, 40).

Diese Überlegung ist zwar holzschnittartig, da sie weder den Einfluss einer verlängerten Erwerbsphase auf den Nachhaltigkeitsfaktor noch die Auswirkungen auf den Beitragssatzfaktor berücksichtigt. Gleichwohl deutet die Berechnung auf das künftige Handlungsfeld hin. Denn auch in den Folgeperioden nach 2030 gilt es, einen Umgang mit den dann zusätzlich geltend gemachten Beitragszeiten zu finden. Hinter der Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre stand nämlich ursprünglich keinesfalls die Idee, trotz rechnerisch sinkendem Rentenniveau den Versicherten eine Chance auf eine höhere Rentenanwartschaft einzuräumen. Vielmehr wurde die Anhebung der Regelalters-

grenze notwendig, um die Obergrenze beim Beitragssatz und die Untergrenze beim Sicherungsniveau bis 2030 überhaupt halten zu können. Zugespitzt gilt also seit 2012 die Logik, dass die Versicherten länger arbeiten müssen, um bei gegebenem Beitragssatzanstieg ein niedrigeres Versorgungsniveau zu realisieren (Kochskämper/Pimpertz, 2015, 47). Diese doppelte Belastung aus niedrigerem Sicherungsniveau und verlängerter Beitragszeit wird aber erst transparent, wenn die Standardrentnerbiografie auch an die veränderte Norm der Regelaltersgrenze angepasst und entsprechend dem gesetzlichen Korridor entwickelt wird (vgl. auch Börsch-Supan et al., 2016, 38 f.).

Höhere Regelaltersgrenze – eine verkappte Rentenkürzung?

Entgegen vielfach geäußelter Kritik ist die Diskussion um eine weitere Erhöhung der Regelaltersgrenze keineswegs aus der Luft gegriffen (zum Beispiel Deutsche Bundesbank, 2016, 69 ff.; Plickert, 2016). Vielmehr wird diese Politikoption unumgänglich, wenn unter ansonsten unveränderten Bedingungen weder ein Absinken des Rentenniveaus noch ein Ansteigen des Beitragssatzes jenseits der bislang gültigen Unter- und Obergrenzen opportun erscheint (Kochskämper, 2016b). Dabei haben einige EU-Mitgliedsstaaten (unter anderem Dänemark, Finnland, Italien, Niederlande) bereits Regeln installiert, wonach eine höhere Lebenserwartung automatisch zu einer weiteren Anhebung der Regelaltersgrenze führt – auch über die in Deutschland angepeilte Grenze von 67 Jahren hinaus (Finnish Centre for Pensions, 2016).

Oftmals wird in der deutschen Öffentlichkeit dagegen argumentiert, eine Erhöhung der Regelaltersgrenze käme einer Rentenkürzung gleich. Personen, die nicht bis zur neuen Regelaltersgrenze arbeiten könnten, müssten nun Abschläge bei ihrer Rente in Kauf nehmen und wären dadurch schlechtergestellt. Die Argumentation setzt aber einen irreführenden Anker. Richtig ist zwar, dass Abschläge bei der Inanspruchnahme der Rente vor Erreichen der Regelaltersgrenze in Kauf genommen werden müssen. Wird also die Regelaltersgrenze beispielsweise von 65 auf 67 Jahre angehoben, müssen diejenigen, die weiterhin mit 65 Jahren ihre Rente erstmals beziehen möchten, künftig eine um Abschläge verminderte Rente akzeptieren. In dem System der Teilhabeäquivalenz besteht aber kein Rentenanspruch im Sinne eines fixen monetären Werts, sondern der Rentenzahlbetrag ändert sich unter anderem infolge demografischer Veränderungen. Verschiebt sich das Verhältnis zwischen Rentnern

und Beitragszahlern zuungunsten der Kohorten im Erwerbsalter, sorgt der Nachhaltigkeitsfaktor in der Rentenanpassungsformel dafür, dass der aktuelle Rentenwert weniger stark steigt als die durchschnittlichen Entgelte und deshalb das Rentenniveau sukzessive sinkt. Dem wirkt aber eine Anhebung der Regelaltersgrenze entgegen, sodass der beschriebene Bremseffekt schwächer ausfällt. So ist sogar möglich, dass Personen, die auch bei einer höheren Regelaltersgrenze mit 65 in den Ruhestand wechseln, trotz Abschlägen dieselbe nominale Rentenauszahlung erhalten wie in einer Welt ohne höhere Regelaltersgrenze (Babel/Bomsdorf, 2006).

Zweites Zwischenergebnis

Ziel der Gesetzlichen Rentenversicherung ist eine Verstetigung der (beitragspflichtigen) Einkommen im Alter. Auch wenn künftige Rentenanwartschaften beitragsbezogen ermittelt werden, bemisst sich die konkrete Höhe künftiger Rentenauszahlungen nach dem Beitragsaufkommen in späteren Perioden.

Steigt der Rentner-Beitragszahler-Quotient, stehen mit dem Beitragssatz, dem Versorgungsniveau und der Regelaltersgrenze drei Stellschrauben zur Verfügung, um finanzielle Schief lagen zu vermeiden. Eine Anhebung der Regelaltersgrenze hilft, den ursprünglichen Rentner-Beitragszahler-Quotienten zu stabilisieren und im Idealfall weitere Anpassungen von Beitragssatz und Versorgungsniveau zu vermeiden.

Mit den Rentenreformen der 2000er Jahre hat der Gesetzgeber eine Kombination aller drei Maßnahmen umgesetzt. Allerdings sind Beitragssatzobergrenzen und ein Mindestsicherungsniveau vor Steuern lediglich bis zum Jahr 2030 definiert. Der demografische Anpassungsdruck wird dagegen über dieses Datum hinaus anhalten.

Sollen künftige Beitragszahlerkohorten nicht mit noch höheren Beitragssätzen belastet werden, gleichzeitig aber das gesetzliche Versorgungsniveau nicht unter die bisher angepeilte Untergrenze sinken, bleibt eine weitere Anhebung der Regelaltersgrenze über 67 Jahre hinaus unvermeidlich. Dabei sollte die Standardrentnerbiografie die veränderte Regelaltersgrenze berücksichtigen, damit nicht über die angestrebte Verhaltensanpassung der Versicherten zusätzliche Finanzierungslasten auf künftige Beitragszahlerkohorten überwältigt werden.

3.3 Irrwege in der aktuellen Reformdebatte

Vor dem Hintergrund der bisherigen Ausführungen lassen sich die Reformvorschläge sowohl hinsichtlich ihrer Ziele und Begründungen als auch mit Blick auf ihre Auswirkungen auf das gesetzliche Sicherungssystem analysieren.

Lebensstandardsicherung bedeutet nicht Mindestsicherung

Einige Stimmen plädieren für eine Stabilisierung des gegenwärtigen Sicherungsniveaus in der Gesetzlichen Rentenversicherung (zum Beispiel FAZ, 2016; IG Metall, 2016) oder sogar für ein höheres Sicherungsniveau von mindestens 50 Prozent (zum Beispiel der Vorsitzende der Gewerkschaft ver.di, vgl. SZ, 2016). Begründet wird diese Abkehr vom bisherigen rentenpolitischen Kurs mit dem Ziel der Armutsprävention im Alter, meist sprachlich bebildert mit der Rückkehr zu einer den Lebensstandard sichernden gesetzlichen Versorgung.

Dieses Bild entpuppt sich allerdings als irreführend. Denn aufgrund der beitragsbezogenen Definition des Rentenanspruchs kann die Gesetzliche Rentenversicherung lediglich das beitragspflichtige Einkommen in der Ruhestandsphase verstetigen. Ob dieses Einkommen während der Erwerbsphase maßgeblich für den Lebensstandard oder gar hinreichend im Sinne einer Mindestsicherung gewesen ist, bleibt unbestimmt. Außerdem folgt aus dem Prinzip der Teilhabeäquivalenz, dass die absolute Höhe künftiger Renten erst durch die Beitragseinnahmen in der Zukunft determiniert wird. Beides hat zur Folge, dass der Begriff der Lebensstandardsicherung nicht im Sinne eines absoluten Werts oder einer Existenzsicherung interpretiert werden darf.

Umgekehrt sind Zweifel begründet, ob der Lebensstandard künftiger Rentner bedroht wird, wenn das Sicherungsniveau auf bis zu 43 Prozent sinkt. Da das gesetzliche Versorgungsniveau auf der Basis des Standardrentnerfalls mit 45 Beitragsjahren berechnet wird, kann das modellhaft errechnete Niveau Variationen im Verhalten der Versicherten nicht spiegeln. Das gilt insbesondere für den Einfluss einer im Vergleich zu älteren Kohorten verlängerten Erwerbsphase oder höheren Erwerbsbeteiligung, die unter unveränderten Regeln des Status quo zu einem höheren individuellen Rentenanspruch führen können.

Einige Indizien deuten tatsächlich auf eine schrittweise Verlängerung der Lebensarbeitszeit hin. So ist nicht nur das durchschnittliche Zugangsalter bei

Kennziffern zum Rentenzugang

Tabelle 3

Rentenzugang Männer und Frauen

	2000	2005	2010	2014
Durchschnittliches Rentenzugangsalter, in Jahren (Altersrenten ohne neue Mütterrenten)	62,3	63,2	63,5	64,1
Anteil der Personen im Zugangsalter von ... Jahren an allen Zugängen eines Berichtsjahres (Renten wegen Alters und Erwerbsminderung)				
65 und mehr	26,4	36,6	36,3	43,5
63 oder 64	9,8	14,4	15,3	31,2
61 oder 62	7,9	14,1	9,5	6,8
Durchschnittliche Versicherungsjahre der Altersrenten				
	33,7	32,3	35,4	37,4

Quelle: Deutsche Rentenversicherung, 2015b, 131 ff.



den Altersrenten seit 2000 von 62,3 auf über 64 Jahre gestiegen (Tabelle 3). Auch für einzelne Kohorten lässt sich der Trend zu einem späteren Renteneintritt nachvollziehen (Deutsche Rentenversicherung, 2015b, 142 ff.). Dieser Befund geht einher mit einem Anstieg der Versicherungsjahre, die bei den Altersrenten in die Berechnung einfließen. Nachdem der Wert von 2000 bis 2005 noch auf durchschnittlich 32,3 Jahre gesunken ist, kletterte die Anzahl der angerechneten Versicherungsjahre bis 2010 auf 35,4 Jahre und bis 2014 weiter auf 37,4 Jahre.

Ob damit auch die durchschnittliche Zahl der persönlichen Entgeltpunkte steigt, hängt allerdings von weiteren Faktoren wie der Entgelthöhe und dem Zeitpunkt des Rentenbezugs ab. Auf der einen Seite entwickelt sich der Anteil derjenigen Versicherten rückläufig, die vorzeitig in den Ruhestand wechseln und wegen der fälligen Abschläge deshalb einen Zugangsfaktor kleiner als 1,0 hinnehmen müssen. Auch der vorzeitige Rentenbezug erfolgt immer später (Deutsche Rentenversicherung, 2015b, 139; Pimpertz, 2016b, 11 ff.). Damit steigt die Wahrscheinlichkeit, dass die durchschnittliche Anzahl der persönlichen Entgeltpunkte und damit die tatsächliche Versorgung der künftigen Rentner im Vergleich ceteris paribus weniger stark sinken, als es das modellhaft berechnete Versorgungsniveau suggeriert.

Auf der anderen Seite hängt die Entwicklung des durchschnittlichen Rentenanspruchs auch davon ab, ob die Versicherten selbst bei längerer Lebensar-

beitszeit vermehrt in Voll- oder Teilzeit arbeiten und welche Verdienste sie dabei erzielen. Einfache empirische Daten geben allerdings kaum Aufschluss über die tatsächliche Entwicklung. So schwankt die Summe der durchschnittlichen Entgeltpunkte je Versichertenjahr bei den Altersrenten erratisch, allein in der vergangenen Dekade in einem relativ großen Intervall zwischen 0,813 im Jahr 2007 und 0,704 im Jahr 2013 (Deutsche Rentenversicherung, 2015b, 134). Gleichwohl begründen der kontinuierliche Aufbau sozialversicherungspflichtiger Voll- und Teilzeitbeschäftigung seit 2005 (Beznoska et al., 2016, 29) sowie die steigende Arbeitsmarktpartizipation der Frauen (IW Köln, 2016, 11) die Hoffnung, dass künftige Rentnerkohorten eine höhere Anzahl an Entgeltpunkten erwerben, als es die Mitglieder älterer Kohorten im gleichen Lebensalter in der Vergangenheit getan haben.

Ob daraus tatsächlich eine günstigere Entwicklung der effektiven Versorgung resultieren wird, als es das Absinken des modellhaft berechneten Rentenniveaus anzeigt, wird letztlich von der Bereitschaft künftiger Beitragszahler abhängen, die Rentenanwartschaften über einen entsprechend hohen Beitragssatz mittelbar zu alimentieren. Denn nur wenn mehr Beitragseinnahmen zu verteilen sind, kann zum Beispiel eine höhere durchschnittliche Anzahl an Entgeltpunkten bei Frauen zu einer besseren Versorgung führen, ohne dass die übrigen Rentenanwartschaften geringer bewertet werden müssen. Anders liegt der Fall, wenn die Beitragslast künftiger Generationen nicht steigen soll. Bei unverändertem Beitragsaufkommen können die zusätzlichen Anwartschaften nur auf Kosten der bis dato höheren übrigen Anwartschaften alimentiert werden. Es kommt also zu einer Umverteilung innerhalb der Gemeinschaft der gesetzlichen Rentner. Offen muss an dieser Stelle bleiben, ob eine derartige Umverteilung wirksam vor Armutsrisiken im Alter schützt.

Armutsrisiken auch bei höherem Versorgungsniveau

Aber nicht nur das Bild einer Lebensstandardsicherung bei höherem Versorgungsniveau trägt. Auch das Kernziel der Armutsprävention kann mit einer Anhebung des Sicherungsniveaus nicht treffsicher verfolgt werden. Denn die Armutsgefährdungsschwelle wird über das Nettoäquivalenzeinkommen definiert, in das weitere Einkommensquellen sowie Einkommen des Partners und der Haushaltskontext eingehen. Deshalb kann die gesetzliche Rente nur mittelbar vor Armutsrisiken schützen. Um einen belastbaren empirischen Zusam-

menhang zwischen dem Absinken des Sicherungsniveaus vor Steuern und einem Anstieg der Armutsgefährdung behaupten zu können, müssen auch die Veränderungen der Erwerbsbeteiligung, der beitragspflichtigen und der ergänzenden Einkommen, der Haushaltszusammensetzung sowie der Wechselwirkungen zwischen diesen Komponenten kontrolliert werden, die sich im Haushaltskontext ergeben können.

So bedeutet eine Anhebung des Rentenniveaus auf 50 Prozent gegenüber der derzeit gültigen Untergrenze von 43 Prozent eine Anhebung der individuellen Rentenansprüche um lediglich rund 16 Prozent. Damit würden alle Bruttorenten, die derzeit weniger als 86 Prozent der Armutsgefährdungsschwelle ausmachen, selbst bei einer entsprechenden Aufstockung des allgemeinen Rentenniveaus nicht den kritischen Wert übertreffen.

Umgekehrt drohen aber Mitnahmeeffekte. Zum einen profitieren alle Rentner von einer verbesserten Versorgung, die auch bei einem niedrigeren Sicherungsniveau mit ihrer gesetzlichen Rente über der Armutsgefährdungsschwelle liegen. Zum anderen werden auch die Ruheständler günstiger gestellt, deren eigene Rente zwar unterhalb der Armutsgefährdungsschwelle liegt, die aber aufgrund ergänzender Alterseinkommen oder mittelbar über die Einkommen ihres Partners vor Armutsrisiken geschützt sind. Nur in den Fällen, in denen ein höheres gesetzliches Versorgungsniveau dazu führt, dass das gesamte Haushaltseinkommen den kritischen Wert überschreitet, kann mit einer Umkehr des bisherigen rentenpolitischen Kurses tatsächlich auch Armutsprävention gelingen.

Angesichts dieser wenig treffsicheren Wirkung fallen die fiskalischen Kosten eines höheren Sicherungsniveaus vor Steuern umso mehr ins Gewicht. Bei einer fiktiven Anhebung des Versorgungsniveaus auf 50 Prozent würden im Jahr 2060 Mehrausgaben in Höhe von über 40 Milliarden Euro drohen (in heutigen Werten gerechnet). Der Beitragssatz müsste bis 2040 auf rund 26 Prozent steigen und bis zum Jahr 2060 weiter bis auf 27,5 Prozent (Börsch-Supan et al., 2016, 36). Insbesondere wenn die zusätzlichen Ausgaben über weiter steigende Beitragssätze finanziert werden, können – unveränderte Nettolohnansprüche vorausgesetzt – steigende Arbeitskosten zu Mengenanpassungen auf dem Arbeitsmarkt führen.

Vor dem Hintergrund der geringen Treffsicherheit, der Gefahr hoher Mitnahmeeffekte, der fiskalischen Zusatzlasten und der daraus resultierenden Arbeitsmarkteffekte erscheint weder eine Anhebung des gesetzlichen Rentenniveaus noch ein Einfrieren des aktuell erreichten Niveaus gerechtfertigt, um vor Armutsgefährdungsrisiken zu schützen. Allein verteilungspolitische Präferenzen vermögen eine Abkehr vom bisherigen rentenpolitischen Kurs zu begründen. Die „Gewinne“ der aktuellen Rentnerkohorten und die der rentennahen Jahrgänge im Erwerbsalter würden dabei aber auf Kosten nochmals höherer Belastungen für die jüngeren Kohorten durchgesetzt.

Lebensleistungsrente anfällig für Mitnahmeeffekte

Die Große Koalition hat für die Legislaturperiode 2013–2017 verabredet, eine solidarische Lebensleistungsrente einzuführen – ein Kunstbegriff, der die unterschiedlichen rentenpolitischen Vorstellungen einen soll, die im Bundestagswahlkampf 2013 von den Koalitionspartnern und unterschiedlichen Interessenvertretern diskutiert worden sind. Im Mittelpunkt des Konzepts steht eine steuerfinanzierte Aufwertung der Rentenanwartschaften von Geringverdienern und Personen mit Erwerbsunterbrechungen aufgrund von Arbeitslosigkeit, Erziehungs- und Pflegeleistungen bis auf ein Niveau, das knapp über dem Grundsicherungsanspruch eines Haushaltsvorstands (einschließlich Wohnkosten) liegt. Nur in den technischen Ausführungen unterscheidet sich das Konzept damit von früheren Konzepten wie der Rente nach Mindesteinkommen respektive der Rente nach Mindestentgeltpunkten. In allen Fällen sollen niedrige gesetzliche Anwartschaften höher bewertet werden, wenn bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind. In dem Beispiel der solidarischen Lebensleistungsrente soll Menschen, die ein Leben lang gearbeitet oder sich in familiären Aufgaben engagiert haben, explizit eine höhere Altersversorgung eingeräumt werden als Personen, die ohne den Nachweis entsprechender Anstrengungen auf die Grundsicherung angewiesen sind. Um diese Unterscheidung treffen zu können, muss die Aufwertung der Entgeltpunkte an Voraussetzungen geknüpft werden. Dazu zählt in erster Linie der Nachweis einer Mindestanzahl von Versicherungs- und Beitragsjahren (dies war auch bei der Rente nach Mindesteinkommen respektive Mindestentgeltpunkten der Fall). Je nach Modellvariante wird die Leistung darüber hinaus an den Nachweis einer ergänzenden geförderten Privatvorsorge geknüpft und gegebenenfalls unter den Vorbehalt einer Einkommensprüfung des Partners gestellt.

Auf den ersten Blick ähnelt die Idee einer Rentenaufstockung dem zuvor diskutierten Fall einer allgemeinen Anhebung des Sicherungsniveaus, lediglich beschränkt auf eine spezielle Personengruppe. Nicht zuletzt deshalb wird dem Modell in der öffentlichen Debatte entgegengehalten, es durchbreche mit dieser selektiven Begünstigung das allgemeine Prinzip der Teilhabeäquivalenz. Dieser Einwand verfängt aber nicht, ist doch der Bruch mit dem Äquivalenzprinzip beabsichtigt. Tatsächlich handelt es sich um eine steuerfinanzierte Transferleistung, die – wenn sie denn erfolgreich umgesetzt wird – für bestimmte Gruppen eine Inanspruchnahme der bedürftigkeitsgeprüften Grundsicherung ersetzt (vgl. zum Folgenden Arentz/Roth, 2012, 160 ff.).

Damit stellt sich zunächst die Frage nach der Treffsicherheit. Alle Modellvarianten sehen eine Vervielfachung der persönlichen Entgeltpunkte vor. Die Identifikation der Geringverdiener erfolgt dabei über die Summe der Entgeltpunkte bei einer gegebenen Mindestanzahl von Beitragsjahren. Über die Aufwertung der Entgeltpunkte kann aber keineswegs sichergestellt werden, dass alle Beziehher niedriger Renten auch das anvisierte Mindestversorgungsniveau erreichen. Wenn zum Beispiel eine Verdoppelung der Entgeltpunkte vorgesehen wird, der individuelle Rentenanspruch aber niedriger ausfällt als die Hälfte der Armutsgefährdungs- oder Grundsicherungsschwelle, verfehlt das Instrument sein vorgebliches Ziel.

Grundlegender gilt aber auch hier der Einwand, dass die Höhe der gesetzlichen Rente nur mittelbar das Armutsgefährdungsrisiko beeinflusst, da ergänzende Einkommen im Haushaltskontext systematisch zu berücksichtigen sind. Deshalb drohen umgekehrt unerwünschte Mitnahmeeffekte (Boll/Lagemann, 2016, 15 ff.). Vor allem bleibt ungeklärt, welche Entscheidungen oder Faktoren zu einem geringen gesetzlichen Rentenanspruch führen. Zwar kann eine niedrige Rente aus unfreiwilliger Arbeitslosigkeit resultieren beziehungsweise durch niedrige Vollzeitverdienste verursacht werden. Eine geringe Summe persönlicher Entgeltpunkte kann aber auch aus freiwilliger Teilzeitbeschäftigung resultieren oder aus dem Wechsel zwischen unterschiedlichen Erwerbsformen. Sie kann auch auf freiwilligen Erwerbspausen beruhen, für die sich die Betroffenen bewusst entscheiden, zum Beispiel weil sie im Rahmen ihrer innerfamiliären Arbeitsteilung auch die Altersvorsorge arbeitsteilig organisieren (Beznoska/Pimpertz, 2016, 8).

Um eine Inanspruchnahme durch nicht gefährdete Personen zu verhindern, wird deshalb unter anderem gefordert, die Leistung an eine Prüfung der Einkommensverhältnisse im Haushaltskontext zu knüpfen. Damit nähert sich das Konzept dem bestehenden Transfersystem, denn sowohl beim Wohngeld als auch bei den Leistungen der Grundsicherung wird das gesamte Haushaltseinkommen betrachtet. Im Gegensatz zur Grundsicherung verzichtet das Modell allerdings auf eine Prüfung der Vermögensverhältnisse. Es bleibt damit gegenüber jenen Haushaltskonstellationen missbrauchs anfällig, die zwar über geringe Einkommen verfügen, aber ob ihrer Vermögensausstattung nicht bedürftig sind. Deshalb kann das Modell der Lebensleistungsrente auch als Versuch interpretiert werden, das Kriterium der Bedürftigkeitsprüfung für bestimmte Gruppen aufzuweichen. Diese selektive Privilegierung im Transferbezug wirft eine Reihe weiterer Fragen auf:

- Zunächst leuchtet nicht ein, warum ein abhängig Beschäftigter, der zum Beispiel mit 40 Beitragsjahren die Zugangsvoraussetzung erfüllt, im Transferrecht anders behandelt werden soll als ein vergleichbarer Beschäftigter mit lediglich 39 Beitragsjahren. Dieser Vergleich offenbart die Willkür, die hinter der Definition der Zugangskriterien liegt.
- Daneben werden die Personen je nach Erwerbsform unterschiedlich behandelt. Ein Selbstständiger, der ebenfalls 40 Jahre in Vollzeit erwerbstätig war und trotz nachweislicher Anstrengungen keine Alterssicherung oberhalb der Grundsicherungsschwelle realisiert, würde nach wie vor auf die bedürftigkeitsgeprüfte Leistung verwiesen. Sämtliche Einkommen und Vermögensmittel werden bei ihm auf die Leistung der Grundsicherung angerechnet. Bei dem gleichermaßen Bedürftigen, der zuvor abhängig beschäftigt war, bleibt aber das Vermögen bei Gewährung einer Lebensleistungsrente unberücksichtigt.
- Diese Form der Ungleichbehandlung verschärft sich in jenen Modellvarianten, die ergänzende Alterseinkommen zumindest partiell bei der Anrechnung der Haushaltseinkommen verschonen wollen. Ziel dieser Verschonungsregel ist es, Anreize zur Altersvorsorge bei Geringverdienern zu stärken (vgl. eine kritische Auseinandersetzung mit diesem Argument bei Arentz/Roth, 2012, 161 f.). Denn während abhängig Beschäftigte damit eine Chance auf

eine höhere Alterssicherung erhalten, haben selbstständig Erwerbstätige zu bestimmten Formen der geförderten Privatvorsorge keinen Zugang. In der Folge werden sie nicht nur bei der Vermögensprüfung, sondern auch im Rahmen der Einkommensanrechnung schlechtergestellt. Diese Ungleichbehandlung läuft dem Grundgedanken der Existenzsicherung zuwider, die allein aufgrund von Bedürftigkeit und unabhängig von Vorleistungen greifen soll.

Angesichts dieser Einwände sind nicht nur Modellvarianten einer Lebensleistungsrente ungeeignet, zuverlässig vor Armut oder Armutsgefährdungsrisiken zu schützen. Denn auch alternative Modelle wie die Rente nach Mindesteinkommen erweisen sich als gleichermaßen wenig treffsicher. Umso gravierender wiegt auch in diesem Fall der Hinweis auf die Kosten durch nicht intendierte Mitnahmeeffekte, die den Spielraum für eine treffsichere Hilfe zugunsten Bedürftiger ohne Not einschränken.

Versicherungspflicht für Selbstständige entlastet die Falschen

Eine weitere Forderung zielt auf die Ausweitung der Versicherungspflicht in der Gesetzlichen Rentenversicherung auf die bislang nicht versicherten Selbstständigen. Dass der Gesetzgeber Ausnahmen von der obligatorischen Mitgliedschaft in dem gesetzlichen System zulässt und für unterschiedliche Erwerbsformen eigene Versorgungssysteme etabliert, ist aus ökonomischer Sicht nicht zu begründen und nur vor dem Hintergrund historisch gewachsener Pfadabhängigkeiten zu erklären. Denn eine gesetzliche Versicherungspflicht wird üblicherweise mit dem Schutzbedürfnis der Steuerzahler begründet, denen ohne ein solches Obligatorium die Ausbeutung durch Freifahrerverhalten droht, also dem Unterlassen von Altersvorsorge durch Leistungsfähige im Vertrauen auf die steuerfinanzierte Grundsicherung im Alter (vgl. grundlegend dazu Buchanan, 1984, 23 ff.). Diese Begründung gilt aber ohne Ausnahme für alle Erwerbstätigen und deshalb auch für bislang nicht versicherte Selbstständige.

Darüber hinaus wird argumentiert, dass der Staat eine Fürsorgepflicht habe, weil Menschen künftige Bedürfnisse unterschätzen können (ursprünglich Head, 1966). Deshalb sei es gerechtfertigt, die Bürger qua Versicherungspflicht zur Altersvorsorge zu zwingen. Dieses Argument wird in der finanzwissenschaftlichen Literatur unter dem Begriff der meritorischen Güter diskutiert. Einmal

abgesehen von den kritischen Einwänden zur Meritorik (vgl. dazu Tietzel/Müller, 1998; Schnellenbach, 2012) folgt aus diesem Begründungszusammenhang, dass eine Pflicht zur Altersvorsorge für alle Bürger gleichermaßen gelten muss. Denn ex ante gibt es keinen Hinweis darauf, dass nur Personen in bestimmten Erwerbsformen künftige Bedürfnisse systematisch unterschätzen. Insbesondere lässt sich nicht begründen, warum die Erwerbstätigen diesem Schutzbedürfnis in unterschiedlichen Versorgungssystemen nachkommen sollen – abhängig Beschäftigte in der Gesetzlichen Rentenversicherung, die in Kammern organisierten Mitglieder freier Berufe über deren berufsständische Versorgungswerke und Beamte im Rahmen der staatlichen Fürsorgepflicht.

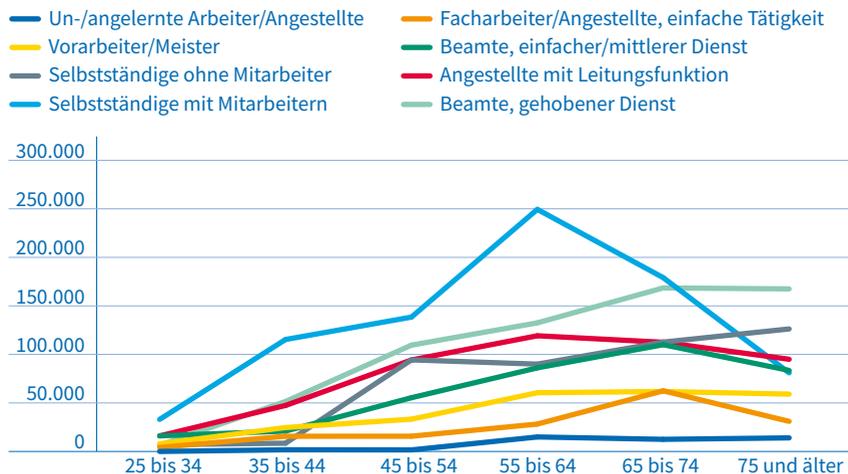
Unabhängig von der normativ-ökonomischen Perspektive, die nahelegt, bislang nicht versicherte Selbstständige in die Gesetzliche Rentenversicherung einzubeziehen, stellt sich die Frage nach der empirischen Evidenz, ob denn bei den betreffenden Personen unbefriedigte Schutzbedürfnisse vorliegen (vgl. auch SVR, 2001, 160). Der empirische Nachweis eines unzureichenden Vorsorgeverhaltens in Haushalten mit mindestens einem nicht versicherungspflichtigen Erwerbstätigen gestaltet sich jedoch nicht zuletzt ob der Architektur der Alterssicherung in Deutschland als komplexes Unterfangen. Zumindest deuten Befunde zum Sparverhalten auf Basis des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) darauf hin, dass Haushalte mit selbstständig erwerbstätigen Haupt- und/oder Zweiteinkommensbezieherern keine systematisch niedrigeren Sparquoten aufweisen als Haushalte mit anderen Erwerbsformen (Beznoska/Pimpertz, 2016, 15). Vielmehr legen die Befunde zur Vermögensverteilung nach Altersgruppen und Erwerbsstatus nahe, dass Selbstständige im Durchschnitt mehr Vermögen bilden als zum Beispiel abhängig Beschäftigte und sie dieses Vermögen gezielt für die Alterssicherung einsetzen (Niehues/Pimpertz, 2012, 28; aktualisiert auf der Basis von SOEP, 2013a; Abbildung 6).

Damit bleibt schließlich die Frage nach den Effekten, die eine Integration nicht versicherter Selbstständiger in die Gesetzliche Rentenversicherung nach sich zieht. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) hat im Jahr 2001 mögliche Beitragssatzeffekte modellhaft berechnet, die sich bei einer Integration von sämtlichen Selbstständigen im Alter von 64 Jahren oder jünger ergäben. Demnach hätte der Beitragssatz im ersten Jahr nach Einführung der erweiterten Versicherungspflicht aufgrund

Vermögensentwicklung im Lebenszyklus

Abbildung 6

Median des Haushaltsnettovermögens je Erwachsenen im Jahr 2012 nach Altersgruppe und Erwerbsstatus des Haushaltsvorstands, in Euro



Ruheständler: Zuordnung nach dem häufigsten oder letzten Erwerbsstatus des Haupteinkommensbezieher vor Eintritt in den Ruhestand;

Haushaltsnettovermögen: Immobilien- und Sparvermögen einschließlich Versicherungen, Bausparguthaben und Betriebsvermögen, nach Abzug von Hypotheken und Konsumentenkrediten.

Daten: <http://link.iwkoeln.de/317930>

Quellen: Niehues/Pimpertz, 2012, 29; SOEP, 2013a



der zusätzlichen Beitragseinnahmen um 1,4 Punkte gesenkt werden können. Bereits im nächsten Jahr wäre jedoch über den Beitragssatzfaktor eine Korrektur um 0,3 Punkte erfolgt. Da in den weiteren Jahren nach und nach auch selbstständig erwerbstätige Versicherte in den Ruhestand wechseln, würde der Entlastungseffekt (nach der Modellrechnung des Sachverständigenrats) bis zum Jahr 2032 vollständig abschmelzen. Danach würde der Beitragssatz bis zum Jahr 2050 sogar um bis zu 0,7 Prozentpunkte über das Niveau steigen, das für ein Szenario ohne erweiterte Versicherungspflicht unterstellt wurde (SVR, 2001, 160 f.).

Ein anderes Bild zeichnen dagegen Simulationen jüngerer Datums. Demnach führt die Einbeziehung von sämtlichen bislang nicht versicherten Selbstständigen zu einer Beitragssatzentlastung um etwa 1 Prozentpunkt um das Jahr 2020. Dieser Effekt schwächt sich ab dem Jahr 2029 leicht ab. In den Jahren 2037 bis 2040 bleibt aber immer noch eine Entlastung gegenüber dem Refe-

renzszenario von 0,7 Prozentpunkten bei einem gleichzeitig um mindestens 1 Prozentpunkt erhöhten Sicherungsniveau vor Steuern (Buslei et al., 2016, 665). Würde die erweiterte Versicherungspflicht dagegen nur für neue Selbstständige gelten, baut sich der Entlastungseffekt erst sukzessive bis auf 0,6 Prozentpunkte im Jahr 2040 auf, wobei das Sicherungsniveau marginal steigt (Buslei et al., 2016, 666).

Allerdings lassen sich diese Ergebnisse kaum mit der Aussage des SVR vergleichen. Denn während dessen Modellrechnung einen Zeitraum von 50 Jahren umfasst und damit die aufwachsenden Versorgungsansprüche von sämtlichen Selbstständigen berücksichtigt, ist der Betrachtungszeitraum der aktuellen Simulationsrechnung mit 25 Jahren deutlich kürzer. Folglich können in der erwähnten Studie auch nur die Versorgungsansprüche jener Selbstständigen abgebildet werden, die innerhalb des Betrachtungszeitraums in den Ruhestand wechseln. Wie der Effekt ausfällt, wenn schließlich auch die Kohorten der heute jungen Selbstständigen Versorgungsansprüche geltend machen, bleibt offen.

Deutlich wird in beiden Berechnungen, dass nach einer längeren Phase der Entlastung infolge der zusätzlichen Beitragseinnahmen dieser Effekt abschmilzt. Ob eine dauerhafte Entlastung der Beitragszahler möglich wird, hängt davon ab, ob und in welcher Weise sich die Selbstständigen in den Merkmalen Alter, Einkommen und Rentenanwartschaften von der Gruppe der bisher Versicherten unterscheiden. Damit stellt sich die Frage nach der Bewertung intergenerativer Wirkungen:

Von der Integration bislang nicht versicherter Selbstständiger würden zunächst alle Beitragszahler profitieren. Aber spätestens, wenn sich dieser Entlastungseffekt abschwächt oder gar ins Gegenteil verkehrt, bleiben jene Versichertenkohorten von steigenden Beitragssätzen verschont, die bis dahin in den Ruhestand gewechselt sind. Weil der Entlastungseffekt in den ersten 15 Jahren am höchsten ist, profitieren ausgerechnet die Mitglieder der geburtenstarken Jahrgänge besonders stark, die ab dem nächsten Jahrzehnt nach und nach in den Ruhestand wechseln. Steht aber eine intergenerativ neutrale Verteilung der Lasten im Mittelpunkt des Interesses, müssten eher die Beitragszahler jüngerer Kohorten entlastet werden als die der rentennahen Kohorten (Pimpertz, 2016c).

In beiden Modellrechnungen bleiben dynamische Effekte unbeachtet. Insbesondere bei Selbstständigen mit geringem Einkommen kann nicht ausgeschlossen werden, dass mit einsetzender Beitragspflicht ein Rückzug aus der Erwerbstätigkeit in Erwägung gezogen wird, weil die drohenden Nettoeinkommenseinbußen nicht über höhere Marktpreise (teil-)kompensiert werden können. In diesem Fall würde das ursprüngliche Schutzmotiv konterkariert (Niehues/Pimpertz, 2012, 31). Aber selbst dann, wenn Selbstständige ihre Erwerbstätigkeit auch bei einer Pflichtversicherung im gesetzlichen System aufrechterhalten, können Ineffizienzen auftreten, weil die Betroffenen zur Revision ihrer bisherigen Vorsorgeentscheidungen gezwungen werden. So berechtigt also die Forderung nach einer Ausweitung der Versicherungspflicht aus ordnungsökonomischer Sicht erscheint, sie sollte weder im Kontext der Armutsprävention abhängig Beschäftigter noch in der Hoffnung auf eine nachhaltige Entlastung der Beitragszahler diskutiert werden.

Frühverrentungsanreize bei Teilrentenbezug vermeiden

Während die Vorschläge zur Anhebung des Sicherungsniveaus vor Steuern respektive zur Aufwertung der Rentenansprüche bestimmter Personengruppen eher kurativen Charakter haben, also erst nach Beendigung der Erwerbsphase greifen, verfolgt die Reform der Hinzuverdienstgrenzen bei Teilrentenbezug einen präventiven Ansatz. Ziel ist es, die Anreize für einen gleitenden Übergang in den Ruhestand zu verbessern. Dadurch sollen Fachkräfte in Teilzeitbeschäftigung gehalten werden, die ansonsten vorzeitig aus dem Arbeitsleben scheiden würden, oder animiert werden, über die Regelaltersgrenze hinaus zu arbeiten – beides in der Hoffnung, dass dadurch Versorgungslücken, die bei einem vorzeitigen Vollrentenbezug drohen, aus eigener Kraft geschlossen werden.

Bislang kann eine gesetzliche Rente nicht nur in vollem Umfang, sondern auch anteilig zu einem Drittel, zur Hälfte oder zu zwei Dritteln der bis dato erreichten Rentenanswartschaft vor Erreichen der Regelaltersgrenze bezogen werden (§ 42 SGB VI). Die Teilrente wird um die Abschläge bei vorzeitigem Rentenbezug reduziert. Anders als bei der vorgezogenen Vollrente, bei der die Hinzuverdienstmöglichkeit bis zum Erreichen der Regelaltersgrenze auf die Mini-job-Grenze beschränkt ist, erhöhen sich die Hinzuverdienstgrenzen bei Teilrentenbezug in Abhängigkeit vom Umfang der Inanspruchnahme. Jenseits der Regelaltersgrenze bestehen keine Restriktionen für den Hinzuverdienst.

Beiträge an die Gesetzliche Rentenversicherung, die auf der Basis des Hinzuverdiensts gezahlt werden, begründen bis zum Erreichen der Regelaltersgrenze zusätzliche Rentenanwartschaften. Diese erhöhen den bislang nicht in Anspruch genommenen Rentenanteil, der mit Erreichen der Regelaltersgrenze abschlagfrei (oder zu einem späteren Zeitpunkt um die entsprechenden Zuschläge erhöht) in Anspruch genommen werden kann. Nach Erreichen der Regelaltersgrenze zahlen Versicherte keinen Arbeitnehmerbeitrag und können damit ihre Rentenanwartschaft auch nicht weiter erhöhen, obwohl der Arbeitgeber bislang unverändert seinen Beitragsanteil abführen muss.

Die Berechnung der Hinzuverdienstgrenzen ist bislang kompliziert und für Laien kaum nachvollziehbar, berücksichtigt diese doch die persönlichen Entgeltpunkte der vergangenen drei Jahre, die jährlich aktualisierte Bezugsgröße im Sozialversicherungsrecht und die im Gesetz definierten Multiplikatoren für die verschiedenen Teilrentenstufen (§ 34 SGB VI). Überschreitet der Hinzuverdienst die jeweilige Grenze, wird die Teilrente auf die nächstniedrigere Stufe reduziert.

In dieser komplizierten Berechnung der Hinzuverdienstgrenzen, dem abrupten Abstufen der Teilrente bei Überschreiten eben dieser Grenzen sowie der fehlenden Möglichkeit, über die Regelaltersgrenze hinaus Rentenanwartschaften zu bilden, werden die wichtigsten Hemmnisse für die Inanspruchnahme der Teilrente vermutet. Deshalb baut die Bundesregierung mit der Flexi-Rente vermeintliche Hemmnisse für die Inanspruchnahme ab (Bundesregierung, 2016a). Demnach wird seit 2017 bei vorzeitigem Teilrentenbezug eine Freigrenze von 6.300 Euro pro Jahr für den Hinzuverdienst gelten – das entspricht der im Status quo gültigen Hinzuverdienstgrenze bei vorzeitigem vollem Rentenbezug in Höhe eines Minijobs mit bis zu zwei Sonderzahlungen pro Jahr. Reichen die Teilzeitentgelte über die Grenze von 6.300 Euro hinaus, wird die Teilrente stufenlos um 40 Prozent gekürzt. Darüber hinaus soll den Teilrentnern die Option eingeräumt werden, zusätzliche Rentenanwartschaften zu bilden, wenn sie über die Regelaltersgrenze hinaus in Teilzeit beschäftigt bleiben wollen. Dazu wird ihnen die Möglichkeit eingeräumt, einen regulären Arbeitnehmerbeitrag zur Rentenversicherung zu zahlen, der gemeinsam mit dem Arbeitgeberbeitrag zusätzliche Rentenanwartschaften generiert. Ob damit der Teilrentenbezug stärker in Anspruch genommen wird, bleibt offen. Bislang ist

Voll- und Teilrentenbezug

Tabelle 4

Rentenzugang im Jahr 2014

	Rente wegen Alters	
	Vollrenten	Teilrenten
Anzahl	812.455	2.176
Im Alter von ... Jahren		
60	17.436	84
61	8.991	89
62	41.915	169
63	214.605	1.107
64	70.102	500
65	391.577	226
66 und mehr	76.829	1
Durchschnittlicher monatlicher Rentenzahlbetrag, in Euro		
Männer		
1/3	–	346
1/2	–	506
2/3	–	752
Insgesamt	976	544
Frauen		
1/3	–	257
1/2	–	375
2/3	–	504
Insgesamt	533	363

Renten wegen Alters: einschließlich Renten für langjährig und besonders langjährig Versicherte, wegen Arbeitslosigkeit, nach Altersteilzeit, für Frauen und für langjährig unter Tage Beschäftigte; Rentenzahlbetrag: gerundet, nach Abzug des Rentneranteils an den Kranken- und Pflegepflichtversicherungsbeiträgen, vor Steuern.

Quellen: Deutsche Rentenversicherung, 2015c; eigene Berechnungen



das Modell nahezu bedeutungslos. Im Jahr 2014 nahmen kaum 0,3 Prozent der Neurentner diese Rentenart in Anspruch (Tabelle 4). Gut die Hälfte der Teilrenten wird im Alter von 63 Jahren erstmals beantragt, ein weiteres Viertel im Alter von 64 Jahren. Rechnet man die durchschnittlichen Rentenzahlbeträge für die drei Stufen des Teilrentenbezugs auf einen Vollrentenanspruch um, dann liegen diese Werte trotz Abschlägen über dem Durchschnittswert der Vollrenten. Allerdings verbietet sich angesichts der geringen Fallzahl von weniger als 2.200 eine Verallgemeinerung der empirischen Befunde.

Vielmehr stellt sich die Frage nach den Ursachen für die offensichtlich geringe Attraktivität dieses Instruments. Denn die Möglichkeit zum Teilrentenbezug in

Kombination mit einer Teilzeitbeschäftigung besteht bereits seit 1992. Möglicherweise liegt die geringe Nachfrage nicht in bürokratischen Hemmnissen, sondern darin begründet, dass das Modell in den vergangenen Dekaden unter anderem mit dem staatlich subventionierten Altersteilzeitmodell konkurriert hat. Das wurde allerdings in fast neun von zehn Fällen als Blockzeitmodell nachgefragt und damit faktisch zu einem vorzeitigen Ausscheiden aus dem Erwerbsleben genutzt statt für einen gleitenden Übergang in den Ruhestand (Pimpertz/Schäfer, 2009, 20 f.).

Möglicherweise ist die geringe Nachfrage aber auch damit zu erklären, dass die Arbeitnehmer Einbußen bei ihrer Rentenanswartschaft scheuen, die aus den verringerten Beitragszahlungen bis zum Erreichen der Regelaltersgrenze und den Abschlägen zulasten der vorzeitig bezogenen Teilrente resultieren. Dann stellt sich aber grundsätzlich die Frage nach dem Sinn einer Reform des Teilrentenbezugs, weil die Versicherten ohnehin Vollzeitbeschäftigung präferieren und eine Armutsprävention über dieses Instrument kaum sinnvoll gelingen kann. Nicht zuletzt deshalb sollte das Teilrentenmodell so gesteuert werden, dass daraus in keinem Fall Frühverrentungsanreize für jene Beschäftigten entstehen, die ohne zusätzliche Anreize bereit und in der Lage sind, in Vollzeit bis zum Erreichen der Regelaltersgrenze zu arbeiten und eigenverantwortlich für das Alter vorzusorgen.

Auch deshalb wird argumentiert, dass der Hinzuverdienst gänzlich freigestellt werden kann, wenn Abschläge bei vorzeitigem Rentenbezug versicherungsmathematisch fair kalkuliert werden. Denn solange die Versicherten die Kosten ihres vorzeitigen Rentenbezugs selbst tragen, kann ihnen die Wahl des Rentenzugangsalters im Rahmen der bestehenden Grenzen freigestellt bleiben. Allerdings führt dieses Argument zu einem weiteren Problem, das in der Wechselwirkung von Regelaltersgrenze und versicherungsmathematisch fairen Abschlägen begründet ist (vgl. dazu Kroker/Pimpertz, 2003).

In der Regel werden die Abschläge kalkuliert, indem die zu erwartenden Kosten eines vorgezogenen Rentenbezugs über die zu erwartende Rentenbezugszeit verteilt werden. Am Ende der Rentenbezugszeit ist die Gemeinschaft der Beitragszahler im Idealfall neutral gestellt. Was bedeutet aber neutral? In einer unkonventionellen Variante kann man die Vorgabe einer Regelaltersgrenze

nicht nur als implizite Norm verstehen, sondern das vorzeitige (Teil-)Ausscheiden aus dem Erwerbsleben als deviantes Verhalten. Nach diesem Verständnis würde die Versichertengemeinschaft zum einen durch das geringere Anspruchsniveau aufgrund der fehlenden Beitragszeiten begünstigt, zum anderen aber aufgrund der fehlenden, ursprünglich erwarteten Beitragszahlungen benachteiligt. Folglich müsste auch der fiktive Beitragsausfall in der Kalkulation berücksichtigt werden, damit ein Beitragssatz, der ohne vorgezogenen Rentenbezug kalkuliert wurde, stabilisiert werden kann. Dies hätte zur Folge, dass die Abschläge höher ausfielen (Kroker/Pimpertz, 2003, 31; Vossler/Wolfgramm, 2008).

Dieses Vorgehen wird aber in der wissenschaftlichen Literatur überwiegend abgelehnt. Alternativ kann nämlich argumentiert werden, dass die Arbeitsangebotsentscheidung den Individuen in einer liberalen Gesellschaftsordnung freigestellt ist. Folglich sind mögliche Beitragsausfälle bei der Berechnung von Abschlägen zu ignorieren, weil a priori nicht von einer Beitragszahlung bis zum Erreichen der Regelaltersgrenze ausgegangen werden kann. Demnach müsste die Kalkulation der Abschläge auf die Verteilung der vorgezogenen (und um die fehlenden Beitragszeiten reduzierten) Rente auf die verbleibende Lebenserwartung beschränkt bleiben.

Allerdings kann die Arbeitsangebotsentscheidung durch die Option auf einen vorgezogenen Rentenbezug verzerrt werden. Das wird deutlich, wenn man die Entscheidung in unterschiedlichen Lebensaltern vergleicht: Während das freiwillige Ausscheiden aus dem Erwerbsleben in einem jüngeren Alter als 63 Jahren zur Konsequenz hat, dass der Lebensunterhalt aus alternativen Quellen finanziert werden muss, wird diese Konsequenz im rentennahen Alter durch die Aussicht auf einen möglichen Teilrentenbezug gemildert. Dies dürfte vor allem in jenen Haushaltskonstellationen eine Rolle spielen, in denen die Freizeitpräferenz steigt, zum Beispiel weil der Ehepartner bereits in den Ruhestand gewechselt ist, der Wunsch nach mehr gemeinsamer Freizeit deshalb dringender wird und das gemeinsame Alterseinkommen bereits ein hinreichendes Niveau erreicht hat. Wollte man diesen Einfluss eliminieren, müsste – um in der liberalen Argumentation konsistent zu bleiben – gänzlich auf die Option eines Teilrentenbezugs verzichtet und der Einkommensverlust eigenverantwortlich finanziert werden.

Diese gedankliche Übung mag artifiziell anmuten, zumal das Teilrentenmodell bislang kaum nachgefragt wird. Sie macht aber deutlich, dass mit der Flexi-Rente eine Güterabwägung verbunden ist. Denn während mit einer steigenden Regelaltersgrenze implizit die Erwartung einhergeht, dass die Versicherten länger arbeiten und Beiträge entrichten, kann die Option auf einen Teilrentenbezug je nach Ausgestaltung auch das Gegenteil bewirken, nämlich einen vorzeitigen Teilrückzug aus dem Erwerbsleben. Sind höhere Abschläge nicht gewünscht, ist zumindest eine Begrenzung des Hinzuverdiensts, wie ihn die Bundesregierung mit dem Modell einer Flexi-Rente vorsieht, sinnvoll. Unter der Prämisse, dass eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit unabdingbar ist, um die Gesetzliche Rentenversicherung nachhaltig finanzieren zu können, markiert die Regelaltersgrenze gleichzeitig den Übergang vom Arbeitsleben in den Transferbezug. Deshalb sollte von der Möglichkeit, weitere Rentenanwartschaften nach Erreichen dieser Grenze zu generieren, abgesehen werden – unbenommen der Möglichkeit, die Vollrente erst später und um entsprechende Zuschläge aufgewertet in Anspruch zu nehmen.

Exkurs: Aufwandsneutrale Rentenrechtsangleichung

Im Kontext der aktuellen Reformdiskussion wird auch die Angleichung des Rentenrechts zwischen Ost- und Westdeutschland thematisiert. Nach dem jüngsten Referentenentwurf zu einem „Rentenüberleitungs-Abschlussgesetz“ soll die Lücke zwischen den aktuellen Rentenwerten für Ost- und Westdeutschland zunächst im Jahr 2018 halbiert und dann im Jahr 2020 vollständig geschlossen werden (Bundesregierung, 2016b). Parallel dazu wird die bisherige Hochwertung der ostdeutschen Arbeitsentgelte zunächst angepasst, sie entfällt ab 2020 gänzlich. Die stufenweise Anhebung des aktuellen Ost-Rentenwerts auf das Westniveau führt allerdings laut Referentenentwurf zu dauerhaften Mehrbelastungen von zunächst 1,8 Milliarden Euro im Jahr 2018 (und 2019) sowie von knapp 3,9 Milliarden Euro ab dem Jahr 2020.

Obwohl zwischen der Angleichung der Rentenberechnung und dem Ziel der Armutsprävention sachlich kein direkter Zusammenhang besteht, werden beide Ziele in der medialen Berichterstattung oftmals miteinander vermengt. Dies resultiert auch aus einem verkürzten und damit irreführenden Vergleich, der lediglich auf die aktuellen Rentenwerte für Ost- und Westdeutschland fokussiert, aber die Hochwertung ostdeutscher Arbeitsentgelte ausblendet. Da-

durch kann der Eindruck entstehen, dass Rentner in den neuen Bundesländern systematisch benachteiligt und deshalb eher armutsgefährdet seien. Tatsächlich kann aber auch der entgegengesetzte Fall eintreten, denn im Zusammenspiel von unterschiedlichen Bemessungsgrenzen und der Hochwertung ostdeutscher Verdienste erzielt ein Arbeitnehmer in den neuen Bundesländern bei gleichem Arbeitsentgelt eine höhere Rentenanwartschaft als ein westdeutscher Vergleichsfall (Kochskämper, 2016c, 1).

Dieses Missverständnis wird durch den aktuellen Gesetzesentwurf noch unterstützt. Denn die berechneten Mehrausgaben resultieren im Wesentlichen aus einer Begünstigung ostdeutscher Rentner. Dies erweckt den Eindruck, dass mit der Beseitigung der Ungleichbehandlung auch ein Gerechtigkeitsdefizit geheilt werde und durch die Rentenaufwertung mittelbar auch Armutsprävention betrieben werden könne. Technisch resultiert die Begünstigung ostdeutscher Rentner aus der Tatsache, dass weder die geplante Halbierung des Abstands zwischen den aktuellen Rentenwerten im Jahr 2018 noch die vollständige Angleichung in einem zweiten Schritt der tatsächlichen Entwicklung der Arbeitsentgelte folgen.

Ökonomisch wie sozialpolitisch ist eine Aufwertung der ostdeutschen Anwartschaften problematisch, da diese Zusatzlasten dauerhaft von den Beitragszahlern zu schultern sind, die ohnehin durch die Folgen des demografischen Wandels besonders belastet werden. Dabei muss die grundsätzliche Frage gestellt werden, warum Lohnunterschiede lediglich zwischen den alten und neuen Bundesländern betrachtet werden sollen. Denn auch in Westdeutschland treten signifikante Unterschiede zwischen den Regionen zutage (Kochskämper, 2016c). Welche regionalen Abgrenzungen sollen dann aber für ein solidarisches Sicherungssystem gelten? Kommt man zu dem Schluss, dass das Solidarprinzip einheitlich für das gesamte Bundesgebiet umgesetzt werden soll, spricht die bisherige rentenrechtliche Gleichbehandlung von westdeutschen Regionen mit unterschiedlichen Entgelt-niveaus dagegen, nun ostdeutsche Versicherte im Rahmen des Überleitungsprozesses selektiv zu begünstigen.

Dabei existiert mit dem Stichtagsmodell des SVR, das eine Umbasierung rentenrechtlich relevanter Größen auf bundesweite Durchschnittswerte beinhaltet, eine aufwands- und zum Stichtag verteilungsneutrale Variante für die

Angleichung der Rentenberechnung (SVR, 2008, 376 f.; einen Überblick über weitere Vorschläge bietet Geyer, 2016). Die Ausführungen der Sachverständigen offenbaren allerdings, dass die Rechtsangleichung mit verteilungspolitischen Unwägbarkeiten verbunden bleibt, weil die Frage der Besser- oder Schlechterstellung auf Dauer davon abhängen wird, ob und wie sich die Lohndynamik in Ost- und Westdeutschland künftig unterscheidet (SVR, 2008, 378).

Deutlich wird, dass die Frage der Rentenüberleitung losgelöst von der Frage nach der Armutsprävention zu diskutieren ist. Führt die Angleichung der Rentenberechnung in Ost- und Westdeutschland zu einer systematischen Begünstigung ostdeutscher Rentner, kommt dies ökonomisch einer selektiven Erhöhung des Rentenniveaus gleich. Dem können aber alle Argumente entgegengehalten werden, die bereits im Kontext einer allgemeinen Erhöhung des Sicherungsniveaus diskutiert worden sind.

Drittes Zwischenergebnis

Ob eine allgemeine Anhebung des Sicherungsniveaus vor Steuern oder eine selektive Begünstigung von niedrigen Rentenanwartschaften – die Diskussion hat deutlich machen können, dass mit beiden Vorschlägen keine treffsichere Armutsprävention gelingen kann und mit erheblichen Streuverlusten zu rechnen ist. Bereits diese mangelnde Treffsicherheit schränkt ohne Not die Möglichkeiten einer gezielten Hilfe zugunsten Bedürftiger ein. Außerdem führen die daraus resultierenden Finanzierungserfordernisse zu weiter steigenden Beitragssätzen und belasten damit die jüngeren Kohorten über die ohnehin erwartete Entwicklung hinaus. Drohende Anpassungsreaktionen auf dem Arbeitsmarkt können die Beschäftigungs- und Einkommenschancen künftiger Beitragszahlerkohorten nachhaltig beeinträchtigen. Damit wird aber deutlich, dass die Akzeptanz der Gesetzlichen Rentenversicherung nicht allein von der Entwicklung des Versorgungsniveaus abhängt, sondern auch von der Entwicklung der Beitragssätzen. Denn eine umlagefinanzierte Alterssicherung kann ihre Funktion nur dann dauerhaft erfüllen, wenn auch die Beitragszahler in der Zukunft bereit sein werden, die Finanzierungslasten einer solidarischen Versicherung zu tragen.

Deshalb sollte auch eine Ausweitung der Pflichtversicherung auf (Solo-)Selbstständige (und Beamte) nicht mit der Hoffnung verknüpft werden, die

demografisch bedingten Probleme in der umlagefinanzierten Rentenversicherung zu lösen, selbst wenn eine Integration bislang nicht versicherter Gruppen aus ordnungsökonomischer Perspektive wohl begründet ist. Denn auch diese Gruppen unterliegen den gleichen demografischen Trends. Zwar mag der Beitragssatz vorübergehend reduziert werden können. Davon profitieren aber vor allem die Mitglieder der geburtenstarken Jahrgänge. Sobald mit ihnen auch die neu hinzugekommenen Beitragszahler in den Ruhestand wechseln, müssen deren Ansprüche aber im gesetzlichen System zusätzlich alimentiert werden. Deshalb sollten mit Blick auf die jüngeren Kohorten Maßnahmen erwogen und ergriffen werden, die angesichts der ohnehin steigenden Belastungen für eine dauerhafte Begrenzung der Finanzierungserfordernisse sorgen können.

Unter der Prämisse, dass eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit notwendig ist, um die Gesetzliche Rentenversicherung nachhaltig finanzieren zu können, sind weitere Reformansätze wie die Flexi-Rente streng daraufhin zu überprüfen, keine neuen Frühverrentungsanreize zu begründen.

4 Ergänzende Altersvorsorge

Die gesetzliche Rente der Arbeitnehmer soll durch die beiden Säulen der betrieblichen Altersvorsorge und der geförderten Privatvorsorge ergänzt werden. Beide Elemente sind – abgesehen von der obligatorischen Vorsorge im öffentlichen Dienst und von tarifvertraglich geregelten Verpflichtungen – grundsätzlich freiwillig. Vor dem Hintergrund eines sinkenden gesetzlichen Sicherungsniveaus kommt der ergänzenden Vorsorge eine wachsende Bedeutung für die Alterssicherung zu. Um die abhängig Beschäftigten verstärkt zur ergänzenden Vorsorge anzuleiten, wurden mit der Reform des gesetzlichen Systems Anfang des letzten Jahrzehnts zeitgleich die sogenannte Riester-Rente – ein Konzept aus steuerlicher Förderung, Subventionierung und Anlageregulierung privaten Vorsorgesparens – sowie ein Anspruch auf Entgeltumwandlung und mit dem Pensionsfonds ein weiterer Durchführungsweg für die betriebliche Altersvorsorge eingeführt. Mit dem aus verfassungsrechtlichen Gründen initiierten

Übergang zu einer nachgelagerten Besteuerung gesetzlicher Renten wurde schließlich eine weitere Kategorie förderfähiger Altersvorsorgeprodukte kreiert, die Rürup- oder Basis-Rente. Diese wird über die erweiterte Anrechenbarkeit von Vorsorgeaufwendungen im Rahmen der Einkommensbesteuerung gefördert. Hier gelten ähnliche Verwendungsaufgaben wie für die Riester-Rente, sie ist aber einem erweiterten Personenkreis zugänglich.

Nach gut einem Jahrzehnt auf diesem rentenpolitischen Kurs wächst in der Öffentlichkeit die Sorge, dass sich die Bürger nicht in ausreichendem Maß in der betrieblichen Alters- und geförderten Privatvorsorge engagieren und deshalb gesetzliche Rentner künftig vermehrt von Altersarmut bedroht sein werden. Neben der Diskussion um die Reform der gesetzlichen Versorgung werden deshalb auch Ansätze zur Weiterentwicklung der ergänzenden Vorsorge diskutiert.

4.1 Verbreitung betrieblicher und privater Altersvorsorge

Bevor Handlungsoptionen identifiziert und diskutiert werden können, gilt es zunächst, empirische Befunde zur Verbreitung der verschiedenen Vorsorgeformen einzuordnen. Denn für unterschiedliche Vorsorgeformen werden die Daten meist auf Personenebene erhoben oder als Einzelverträge gezählt. Das erschwert eine Interpretation, sobald Armutsprävention im Fokus steht. Denn zum einen werden Armutsrisiken im Haushaltskontext beurteilt. Dabei ist zu vermuten, dass Paarhaushalte nicht nur die innerfamiliäre Arbeitsteilung gemeinsam planen, sondern auch die Altersvorsorge. Deshalb können Befunde, die die Verbreitung einzelner Vorsorgeformen auf der Personenebene messen, zu systematischen Fehlinterpretationen führen. Zum anderen wirkt die Vermögensbildung auch jenseits der zweiten und dritten Säule armutspräventiv, weshalb eine Konzentration auf die geförderten Vorsorgeformen in die Irre führen kann (vgl. Übersicht 1, Kapitel 2.2).

Eingeschränkte Aussagekraft personenbezogener Befunde

Nach Angaben des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) lag der Bestand an Verträgen, die über die Riester-Zulage beziehungsweise über die steuerliche Berücksichtigung der Prämien gefördert werden, nach dem ersten Halbjahr 2016 bei knapp 16,5 Millionen. Während die Zahl seit der Einführung

im Jahr 2001 zunächst rasant bis auf 15,4 Millionen Verträge im Jahr 2011 angestiegen ist, blieb der Bestand seit dem Jahr 2014 nahezu unverändert. Gleichzeitig schätzt das BMAS (2016c) den Anteil der Verträge, für die im jeweiligen Berichtszeitraum kein Beitrag gespart wurde, auf rund ein Fünftel. Demnach würden aktuell rund 13,2 Millionen Verträge aktiv angespart. Bei den geschätzt 3,3 Millionen übrigen Verträgen bleibt offen, aus welchen Motiven die Versicherten ihre Beitragszahlung temporär oder dauerhaft ausgesetzt haben. Ebenso bleibt im Dunkeln, in welchem Umfang die Versicherten in dieser Anlageform sparen oder bislang gespart haben. Ist das Glas also halb voll oder halb leer? Eine weiterführende Interpretation ist ohne Einbeziehung des Haushaltskontexts nicht möglich; Aussagen über die Rolle der geförderten Privatvorsorge beschränken sich deshalb meist auf Modellrechnungen (zum Beispiel BMAS, 2012, 174 ff.).

Mit Blick auf die Verbreitung der betrieblichen Altersvorsorge erlauben insbesondere amtliche Quellen keinen Rückschluss darauf, ob das Engagement der Arbeitnehmer ausreicht, um Armutsrisiken im Alter zu minimieren (einen Überblick liefern Beznoska/Pimpertz, 2016, 4 ff.). Auch die im Auftrag des BMAS durchgeführte Trägerbefragung vermag zentrale Fragen nicht zu beantworten. Zwar werden alle Zusagen und Einzelverträge erfasst, die in den fünf Durchführungswegen getroffen und abgeschlossen wurden (BMAS, 2015). Weil aber einzelne Personen mehrere Versicherungsverträge abschließen können, muss der Verbreitungsgrad geschätzt werden. Möglicherweise weist die Trägerbefragung deshalb mit fast 60 Prozent den im Vergleich zu anderen Quellen höchsten Verbreitungsgrad unter den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten auf (vgl. Beznoska/Pimpertz, 2016, 5 und die dort zitierten Quellen).

Vorsorgeverhalten im Haushaltskontext

Ungeklärt bleibt, ob und wie verschiedene Vorsorgealternativen miteinander kombiniert werden. Einblicke in das Sparverhalten der Haushalte lassen sich erst gewinnen, wenn die Vorsorgeentscheidungen direkt beobachtet werden. Dies ermöglicht eine Auswertung von Haushaltsdaten, wie sie etwa im Rahmen des SOEP erhoben werden. Allerdings ist der Ansatz bislang kaum etabliert, nicht zuletzt, weil erst mit der Version 30 (Einkommensdaten aus dem Jahr 2013) Personen systematisch zur betrieblichen Vorsorge und geförderten Privatvorsorge befragt wurden. Andere Datenquellen wie die SAVE-Studie (Sparen

und Altersvorsorge in Deutschland) erfragen das Vorsorgeverhalten zwar bereits seit über einem Jahrzehnt. Allerdings ist die Zahl der befragten Haushalte deutlich geringer und eine Einordnung in das soziodemografische Umfeld im Vergleich zum SOEP aufgrund einer geringeren Anzahl an Merkmalen sowie Beobachtungen nur mit Einschränkungen möglich.

Erste Befunde zur Verbreitung ergänzender Vorsorge im Haushaltskontext, die sich aus der Auswertung von SOEP-Daten ergeben, werden im Folgenden re-feriert (Beznoska/Pimpertz, 2016, 7 ff.). Einschränkend ist darauf hinzuweisen, dass absolute Werte nur unter Vorbehalt interpretiert werden können. Denn es lässt sich nicht kontrollieren, ob die Haushalte ihr Vorsorgeverhalten angesichts der komplexen Materie immer sachlich korrekt darlegen (Coppola/Lam-lla, 2013, 112), vor allem wenn sie dazu erstmalig befragt wurden.

- Im Durchschnitt verfügen 47,5 Prozent aller Haushalte mit sozialversiche-rungspflichtigem Haupteinkommensbezieher über mindestens eine Form der betrieblichen Altersvorsorge. Bezieht man die gleiche Verteilung auf Einzelpersonen, ergibt sich ein um 10 Punkte niedrigerer Wert.
- Bis zu der Altersklasse der 35- bis 44-Jährigen steigt die Verbreitung der betrieblichen Altersvorsorge steiler an als in den folgenden Lebensphasen. Die Verbreitung ist am höchsten in dem Jahrzehnt vor dem Erreichen der Regelaltersgrenze, wobei dieses Ergebnis durch Kohorteneffekte beeinflusst sein kann. Eine mögliche Erklärung: In jungen Lebensjahren stehen Motive wie die Finanzierung einer Ausbildung, die Gründung eines eigenen Haus-stands oder einer Familie im Vordergrund, ehe mit fortschreitender Etab-lierung des privaten und beruflichen Umfelds der Altersvorsorge eine grö-ßere Bedeutung beigemessen wird.
- Ebenfalls steigt die Verbreitung der betrieblichen Altersvorsorge mit stei-gendem Einkommen, wobei auch hier auf Haushaltsebene höhere Werte festzustellen sind als auf der Ebene der Einzelpersonen.
- Rund 54 Prozent der Paarhaushalte mit einem sozialversicherungspflichti-gen Haupteinkommensbezieher sorgen betrieblich vor. Die Quote steigt auf über 60 Prozent, wenn auch die zweite Person sozialversicherungspflichtig

arbeitet. Bei den Single- und Alleinerziehendenhaushalten liegt der Wert mit rund 49 Prozent niedriger.

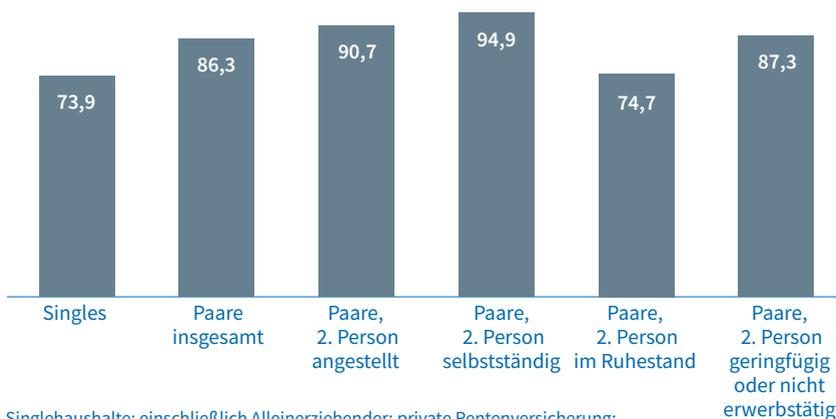
- Arbeitslosigkeit scheint ein zentrales Hemmnis für die Verbreitung der betrieblichen Vorsorge zu sein. Das ist im Fall eines Single- oder Alleinerziehendenhaushalts trivial, weil in Ermangelung einer arbeitsvertraglichen Grundlage keine Beiträge zur betrieblichen Vorsorge gezahlt werden können. Aber auch in Paarhaushalten mit sozialversicherungspflichtigem Haupteinkommensbezieher sinkt die Teilhabe signifikant, sobald die zweite Person arbeitslos ist. Dagegen weicht der Verbreitungsgrad kaum von dem eines Doppelverdienerhaushalts ab, solange die zweite Person freiwillig erwerbslos oder nur geringfügig erwerbstätig ist.
- Drei von zehn Paarhaushalten mit sozialversicherungspflichtigem Haupteinkommensbezieher sorgen weder betrieblich vor noch verfügen sie über einen Riester-Rentenvertrag. In sieben von zehn Fällen liegt dagegen mindestens eine der beiden Anlageformen vor, bei 37 Prozent der Paarhaushalte sind es sogar mindestens zwei Vorsorgeverträge. Dabei werden sowohl Riester-Verträge und Basisrenten-Verträge mit betrieblichen Vorsorgeformen kombiniert als auch zwei Verträge einer Anlagealternative abgeschlossen, und zwar auf beide Partner verteilt oder auch in einer Person vereint.

Die Befunde werfen weiterführende Forschungsfragen auf, zum Beispiel auf welche Ursachen eine fehlende betriebliche Vorsorge zurückzuführen ist (zum Beispiel fehlendes Einkommen oder Lebensphaseneffekte). Aber bereits diese ersten Ergebnisse deuten auf ein diversifiziertes Vorsorgeverhalten hin. Deshalb ist es sinnvoll, weitere Alternativen wie private Renten- oder Lebensversicherungsverträge mit in den Blick zu nehmen. Dazu bedarf es aber einer anderen Datenquelle, die alternative Optionen der Vermögensbildung ausweist. Auf der Basis der SAVE-Studie, die zwar eine deutlich kleinere Anzahl von Haushalten befragt, dafür aber sehr viel tiefer deren Anlageverhalten analysiert, ergibt sich folgendes Bild (Abbildung 7): Fast 74 Prozent der Single- und Alleinerziehendenhaushalte und rund 86 Prozent der Paarhaushalte sorgen mit einem Vertrag oder in Kombination mehrerer Verträge betrieblich vor, in Form einer geförderten Privatvorsorge (Riester-Rente) und/oder in Form einer privaten Renten- beziehungsweise kapitalbildenden Lebensversicherung. Sind

Verbreitung des Vorsorgesparens

Abbildung 7

Haushalte im Jahr 2013 mit mindestens einem Vertrag zur betrieblichen Altersvorsorge, geförderten privaten oder privaten Rentenversicherung, in Prozent



Singlehaushalte: einschließlich Alleinerziehender; private Rentenversicherung: einschließlich kapitalbildender Lebensversicherung mit Verrentungsoption.

Daten: <http://link.iwkoeln.de/317931>

Quellen: SAVE X, 2013; Beznoska/Pimpertz, 2016, 14

 Institut der deutschen
Wirtschaft Köln

beide Partner abhängig beschäftigt, steigt die Teilhabe sogar auf über 90 Prozent. Lediglich wenn ein Haushaltsmitglied bereits im Ruhestand ist, sinkt der Verbreitungsgrad des Vorsorgesparens, er bleibt aber immer noch knapp über dem Niveau der Singlehaushalte.

Ob die gesetzlich Versicherten damit aber hinreichend vorsorgen, lässt sich nicht allein aus dem Verbreitungsgrad schließen. Dazu bedarf es weiterer Angaben zum Umfang der Vorsorgeanstrengungen. Das SOEP befragt die Haushalte zum Umfang ihrer Ersparnis, wobei explizit auf Vorsorgemotive Bezug genommen wird. Die Antworten der Haushalte beziehen dabei alle Anlageformen ein, also auch solche, die nicht staatlich gefördert werden. Die Tilgung von Hypotheken wird allerdings nicht betrachtet, obwohl auch der Immobilienerwerb im Sinne einer langfristigen Vorsorge interpretiert werden kann. Denn das mietfreie Wohnen in einer schuldenfreien Immobilie erzeugt im Alter einen impliziten Einkommensstrom in Höhe des ersparten Mietzinses.

Demnach sparen Haushalte mit einem sozialversicherungspflichtig beschäftigten Erwachsenen im Durchschnitt gut 10 Prozent ihres verfügbaren Haus-

Sparquoten nach Haushaltskontext

Tabelle 5

Ersparnis im Jahr 2013, in Prozent des verfügbaren Haushaltsnettoeinkommens

		Status des Haupteinkommensbeziehers			
		Sozialversicherungs-pflichtig	Selbstständig	Verbeamtet	Insgesamt
Haushalte mit einem Erwachsenen		10,4	12,4	15,2	11,2
Haushalte mit zwei Erwachsenen, nach dem Status des zweiten	Selbstständig	7,0	10,6	6,5	8,3
	Verbeamtet	29,7	13,7	14,0	21,4
	Angestellt	9,8	10,7	12,5	10,1
	Arbeitslos	3,4			4,5
	Ruhestand	7,4	5,7	5,9	6,7
	Geringfügig oder nicht erwerbstätig	9,4	13,8	10,9	10,2
	Paarhaushalte insgesamt	9,7	10,8	11,4	10,1

Haushalte wurden explizit nach Ersparnissen und Vermögensbildung befragt, ohne Tilgung von Immobilienkrediten, Vermögensauflösungen oder kreditfinanzierten Konsum;

Leerfelder: geringe Fallzahl.

Quellen: SOEP, 2013b; Beznoska/Pimpertz, 2016, 15



haltsnettoeinkommens, Haushalte mit zwei Erwachsenen nur etwas weniger (Tabelle 5). Die Ergebnisse variieren mit dem Erwerbsstatus, wobei auch hier der vorherige Befund bestätigt wird, dass unfreiwillige Arbeitslosigkeit der zweiten Person nachteilig auf das Vorsorgeverhalten wirkt.

Sparquoten der Haushalte nach Betriebsgröße

Tabelle 6

Anzahl der Haushalte mit sozialversicherungspflichtig beschäftigtem Haupteinkommensbezieher, in 1.000 (jeweils erste Zeile); Ersparnis im Jahr 2013, in Prozent des verfügbaren Haushaltsnettoeinkommens (jeweils zweite Zeile)

	Betriebsgröße nach Mitarbeiterzahl							Insgesamt
	< 5	5-9	10-19	20-99	100-199	200-1.999	> 2.000	
Singles/ Alleinerziehende	249,4	432,3	563,1	1.105,4	455,1	1.420,0	1.461,5	5.686,8
	7,8	6,9	11,6	9,3	10,5	10,3	11,7	10,4
Paare	252,4	447,1	564,7	1.388,2	807,3	2.012,1	2.503,3	7.975,2
	5,2	6,3	7,1	8,5	8,7	9,6	12,2	9,9
Insgesamt	501,8	879,4	1.127,8	2.493,6	1.262,4	3.432,1	3.964,8	13.662,0
	6,1	6,5	8,5	8,7	9,1	9,8	12,1	10,0

Haushalte wurden explizit nach Ersparnissen und Vermögensbildung befragt, ohne Tilgung von Immobilienkrediten, Vermögensauflösungen oder kreditfinanzierten Konsum.

Quellen: SOEP, 2013b; Beznoska/Pimpertz, 2016 (zusätzliches Material)



Schließlich deuten weitere Befunde darauf hin, dass nicht nur die Teilhabe an der betrieblichen Altersvorsorge (BMAS, 2012, 139), sondern auch das Vorsorgeverhalten allgemein von der Betriebsgröße abhängt (Tabelle 6). Allerdings sollte ein möglicher Zusammenhang zunächst als Arbeitshypothese formuliert und eingehender untersucht werden. Bei diesen ersten Befunden wurden nämlich weder die Alters- noch die Qualifikations- und Einkommensstruktur der Versicherten kontrolliert. Weitere Faktoren können also neben der Betriebsgröße Einfluss auf das individuelle Vorsorgeverhalten haben.

Viertes Zwischenergebnis

Das Gros der Haushalte engagiert sich mindestens in einer Vorsorgeform, die Sparquoten scheinen nach einer ersten Einschätzung eher unauffällig zu sein. Auf einen weiterführenden Diskussionsbedarf deuten allerdings die Befunde bezüglich der Arbeitslosigkeit der zweiten Person und einem möglichen Einfluss der Betriebsgröße hin. Beide Indizien lassen sich jedoch nicht als Korrelation oder Kausalbeziehung im statistischen Sinne interpretieren; hierzu besteht Forschungsbedarf. Deshalb eignen sich die bisherigen empirischen Befunde insbesondere nicht, um allgemeingültige Handlungsempfehlungen zu begründen, wie zum Beispiel Forderungen nach einer obligatorischen Privat- oder einer verpflichtenden betrieblichen Vorsorge (zur „Deutschland-Rente“ vgl. Demary/Pimpertz, 2016).

4.2 Problematische Förderung „richtigen“ Sparens

Die Frage, warum manche weniger oder gar nicht betrieblich oder privat vorsorgen, führt über die empirische Evidenz hinaus zu anreiztheoretischen Überlegungen. Denn die Haushalte müssen sich in einem Dickicht aus verschiedenen Vorsorgeoptionen orientieren, die sich nicht nur hinsichtlich der Kapitalanlage- und Verwendungsmöglichkeiten unterscheiden, sondern auch hinsichtlich ihrer direkten und indirekten Förderung im Rahmen der abgabenrechtlichen Behandlung. Über diese Dimensionen ergibt sich eine hochkomplexe Anlageentscheidung (vgl. im Folgenden Kochskämper, 2016d).

Vielfalt betrieblicher und privater Vorsorgealternativen

In der zweiten Säule der Alterssicherung gibt es insgesamt fünf verschiedene Durchführungswege, die durch den Arbeitgeber, durch den Arbeitnehmer oder

von beiden finanziert werden können. Seit 2001 existiert ein Rechtsanspruch auf Entgeltumwandlung, das heißt, Beschäftigte können eine (arbeitnehmerfinanzierte) Form der betrieblichen Altersvorsorge einfordern, während die arbeitgeberfinanzierte Zusage freiwillig bleibt. Je nach Durchführungsweg gibt es verschiedene Konstrukte aus direkten Haftungsregeln und Anlagevorschriften, je nachdem, ob es sich um eine unmittelbare Versorgungszusage durch den Arbeitgeber handelt oder um eine mittelbare, die über eine eigenständige Einrichtung organisiert wird. Darüber hinaus können Beitragszusagen erfolgen – dabei haftet der Arbeitgeber im Umfang des Nominalwerts der gezahlten Beiträge, das Zinsrisiko trägt der begünstigte Arbeitnehmer – oder als Versorgungszusage, bei der der Arbeitgeber sowohl das Haftungs- als auch das Zinsrisiko übernimmt (zu den bilanziellen und steuerlichen Konsequenzen für Direktzusagen vgl. Hentze, 2016). Anwartschaften, die im Rahmen der betrieblichen Vorsorge entstehen, sind grundsätzlich unverfallbar, auch wenn der Arbeitnehmer vor Erreichen des Rentenalters den Arbeitgeber wechselt. Eine Übertragbarkeit erreichter Ansprüche auf das neue Arbeitsverhältnis ist aber nur für die Direktversicherung, den Pensionsfonds und die Pensionskasse vorgesehen, wobei Arbeitnehmer keinen Anspruch auf die Fortführung des alten Vertrags durch den neuen Arbeitgeber haben. Sie müssen gegebenenfalls die bestehende Anwartschaft bis zum Erreichen der Altersgrenze ruhen lassen und dann selbstständig die Auszahlung beantragen.

In der dritten Säule gibt es zertifizierte Anlageprodukte (Riester-Rente und Rürup-Rente), die im Gegensatz zu einer nicht zweckgebundenen Kapitalbildung in der Leistungsphase auf eine Leibrente festgelegt sind. Abgesehen von der Vereinbarung einer Hinterbliebenenversorgung ist aber eine vorzeitige Auflösung oder Übertragung des Kapitals ausgeschlossen. Während die Beiträge zur Basisrente während der Ansparphase im Rahmen des Sonderausgabenabzugs anrechenbar sind, wird die Riester-Rente grundsätzlich über staatliche Zulagen gefördert. Im Rahmen einer Günstigerprüfung wird ermittelt, ob ein Sonderausgabenabzug gegenüber der staatlichen Zulagengewährung vorteilhaft ist (§ 10 und §§ 82 ff. Einkommensteuergesetz – EStG). Darüber hinaus bieten auch alternative Formen der Vermögensbildung eine Leibrente (zum Beispiel durch Umwandlung einer kapitalbildenden Lebensversicherung) oder eine implizite Rentenzahlung (schuldenfreie eigengenutzte Immobilie), ohne dass diese als Altersvorsorgeprodukt zertifiziert und gefördert werden.

Aufgrund der unterschiedlichen steuerlichen Behandlung und Sozialabgabepflicht während der Anspar- und Auszahlungsphase ergeben sich kaum nachvollziehbare Effekte, die es ex ante bei der Anlageentscheidung zu berücksichtigen gilt (Kochskämper, 2016d, 10 ff.). Je nach Lebenssituation können sich unterschiedliche Alternativen als effizient erweisen – abhängig von der Entwicklung des Familienstatus, der Frage der innerfamiliären Arbeitsteilung und damit zusammenhängend der erwarteten Einkommensentwicklung oder der Erwartung möglicher Arbeitgeberwechsel im weiteren Verlauf des Berufslebens (Kochskämper, 2016d, 12 ff.).

Wider eine selektive Förderung von Anlageformen

Angesichts dieser Komplexität setzt der Staat dennoch eindeutige Signale, welche Formen der Vorsorge er für sinnvoll erachtet. Mehr noch erweckt die aktuelle Reformdebatte den Eindruck, dass eine vermeintlich unzureichende Verbreitung einzelner Vorsorgeformen durch eine intensivere Förderung geheilt werden könne. Dabei gerät völlig aus dem Blick, dass die individuelle Entscheidung gegen eine geförderte Variante der Vorsorge Ausdruck einer rationalen Wahl zugunsten einer effizienteren und präferenzgerechten Alternative sein kann. Deshalb beschwört eine intensivere Förderung bislang nicht gewählter Produkte die Gefahr von Fehlallokationen herauf:

- So verfügen staatliche Akteure nicht über exklusives Wissen bezüglich der Effizienz oder Sicherheit einzelner Vorsorgealternativen. Im Gegenteil, erst in dem Zusammenspiel der Finanzmarktakteure werden Informationen entdeckt und können Anlagealternativen neu bewertet werden (so argumentieren zum Beispiel Demary/Pimpertz, 2016). So führt zum Beispiel die aktuelle Niedrigzinsphase zu einer teilweisen Entwertung von Anlageentscheidungen, die in der Vergangenheit unter einer vermeintlich sicheren Renditeerwartung getroffen wurden. In diesem Fall kann sich eine selektive staatliche Förderung auf längere Sicht als ineffizient erweisen, weil sie auf lediglich temporär gültigen Erwartungen beruht (Münstermann, 2013, 10).
- Je enger die Auswahl direkt oder indirekt geförderter Anlageformen, desto größer ist die Gefahr, dass Kapital in Produkte fließt, die sich als wenig effizient erweisen. Denn solange die Förderung einer Anlageform den Renditenachteil gegenüber ungeforderten Alternativen kompensiert, drohen ef-

fizientere Anlageformen vom Markt verdrängt zu werden (zur Kritik an der Riester-Rente vgl. Hagen/Kleinlein, 2011).

- Darüber hinaus kann eine selektive Förderung dazu führen, dass Haushalte Produkte vermeiden, die eigentlich ihren individuellen Bedürfnissen entsprechen. Dieser Einwand gilt besonders für Formen der betrieblichen Altersvorsorge, die bei einem Arbeitgeberwechsel nicht fortgeführt werden können. Arbeitnehmer, die aufgrund ihrer Präferenz oder ihres beruflichen Anforderungsprofils mit einem häufigeren Arbeitgeberwechsel rechnen, können aufgrund der eingeschränkten Übertragbarkeit betrieblicher Vorsorgeverträge von der Wahl mancher Anlageformen abgehalten werden, obwohl diese unter anderen Voraussetzungen vorteilhaft erscheinen.
- Dabei ist bislang empirisch nicht einmal eindeutig belegt, ob die selektive steuerliche Förderung bestimmter Anlageformen zu einer nachhaltigen Erhöhung privater Ersparnis geführt hat (Börsch-Supan/Lührmann, 2000, 38 ff.). Denn neben einem Substitutionseffekt zwischen heutigem und künftigem Konsum löst die staatliche Förderung auch einen Einkommenseffekt aus, weil bei einem fixen Vermögensziel weniger gespart werden muss. Empirisch ist nicht nachgewiesen, welcher Effekt überwiegt.
- Eine spezielle Betrachtung erfordert die Frage, ob Geringverdiener – unabhängig von der Auswahl bestimmter Anlageformen – selektiv gefördert werden sollten. Dem steht zunächst der Einwand entgegen, dass die Bedürftigkeitsvermutung nur im Haushaltskontext und unter Prüfung aller Einkommensquellen bestätigt werden kann. Dieser Einwand ließe sich aber zum Beispiel durch eine Rückerstattungspflicht der Zulage heilen, sollte sich ex post keine Bedürftigkeit ergeben. Allerdings ist auch dabei nicht sichergestellt, ob die Zulage zusätzliche Sparanstrengungen auslöst oder lediglich zu einer Reduktion ohnehin geplanter Sparraten führt. Deswegen scheidet auch eine selektive Erhöhung der Zulagenförderung zugunsten von Geringverdienern aufgrund der drohenden Mitnahmeeffekte aus.

Fünftes Zwischenergebnis

Angesichts der Vielfalt möglicher Anlagealternativen, der daraus resultierenden Effizienzbewertungen und der grundlegenden Notwendigkeit, einmal getroffene Vorsorgeentscheidungen je nach Entwicklung der individuellen Lebensumstände zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen, provoziert der Staat mit seiner selektiven Förderung einzelner Anlageformen ineffiziente Anlageentscheidungen. Dieses Problem lässt sich nur durch den Übergang zu einer anlageformneutralen Förderung lösen, für die eine nachgelagerte Besteuerung mit einem hinreichend hoch bemessenen Rahmen für die Anrechenbarkeit von Vorsorgeaufwendungen den geeigneten Rahmen bietet. Insbesondere sollte der Gesetzgeber von einer engen Definition und Positivauswahl von Vorsorgeprodukten auf eine Negativauswahl wechseln, um so den Haushalten ein möglichst großes Spektrum für die Vorsorge zu eröffnen, das diese auch bei wechselnden Lebensumständen nutzen können (Kochskämper, 2016d, 20).

5 Leitlinien für den weiteren Reformkurs

Die Analyse verdeutlicht, dass die aktuelle Debatte um die Reform der Alterssicherung in die Irre führt. Denn das vorgebliche Ziel der Armutsprävention können die aktuell diskutierten Maßnahmen nicht treffsicher erreichen. Gleichzeitig provozieren sie Mitnahmeeffekte, sodass ohne Not Ressourcen für eine gezielte Hilfe zugunsten Bedürftiger verknappt werden. Angesichts der demografischen Herausforderungen, die ab dem nächsten Jahrzehnt in der umlagefinanzierten Rentenversicherung zu meistern sind, drohen mit einer falschen Reformpolitik zusätzliche Lasten für die jungen und künftigen Beitragszahler, die ohnehin in besonderem Maße gefordert sein werden. Eine solche Politik wäre auch aus politikökonomischen Erwägungen wenig zielführend – selbst wenn mancher Akteur mit Blick auf die anstehenden Wahlentscheidungen versucht sein mag, die rentennahen Jahrgänge und aktuelle Rentner zu begünstigen. Denn die Akzeptanz der gesetzlichen Rentenversicherung hängt nicht nur von der Höhe der Leistungsversprechen ab, sondern auch von der

Höhe der Finanzierungslasten, die damit einhergehen. Im Interesse einer nachhaltigen Sicherung gesetzlicher Renten sind politische Entscheidungsträger also gut beraten, die vor über einem Jahrzehnt austarierte Lastverteilung zwischen Alt und Jung nicht kurzfristigen Kalkülen zu opfern.

Haltelinie halten, Regelaltersgrenze anpassen

In der Gesetzlichen Rentenversicherung sollte deshalb der einmal eingeschlagene Kurs beibehalten werden. Mit der bestehenden Haltelinie für das gesetzliche Mindestsicherungsniveau von 43 Prozent und der Obergrenze für den Beitragssatzanstieg von 22 Prozent sind zwei zentrale Stellschrauben bereits seit über einem Jahrzehnt definiert. Die Regelaltersgrenze steigt bis zum Ende des nächsten Jahrzehnts auf 67 Jahre – kurzfristiger Handlungsbedarf besteht also nicht, zumal aus dem Absinken des gesetzlichen Sicherungsniveaus nicht zwingend ein erhöhtes Armutsrisiko im Alter resultiert. Vielmehr sollte eine weitere Anhebung der Regelaltersgrenze über das Jahr 2030 hinaus ins Auge gefasst werden. Damit kann das zahlenmäßige Verhältnis von Rentnern zu Beitragszahlern bei gegebenem Sicherungs- und Beitragssatzniveau stabilisiert werden.

Dabei ist dem Missverständnis vorzubeugen, dass mit einer längeren Lebensarbeitszeit ein sinkendes Versorgungsniveau kompensiert werden soll. Vielmehr müssen die Versicherten künftig länger arbeiten, um eine gesetzliche Versorgung auf reduziertem Sicherungsniveau zu realisieren. Dazu gilt es, den Modellfall des Standardrentners, der der Berechnung des Sicherungsniveaus zugrunde liegt, an die normativen Vorgaben der Regelaltersgrenze anzupassen – also die Zahl der unterstellten Beitragsjahre bis 2030 auf 47 zu erhöhen und danach weiter entsprechend den dann geltenden Vorgaben. Gleichzeitig ist die Rentenanpassungsformel neu zu justieren, damit auch bei einer längeren Erwerbsbiografie das angepeilte Sicherungsniveau vor Steuern von 43 Prozent erreicht wird. Praktisch ließe sich das zum Beispiel über eine höhere Gewichtung des Nachhaltigkeitsfaktors bewerkstelligen.

Anlageformneutrale Förderkulisse

Daneben muss die Förderkulisse für die ergänzende betriebliche und private Altersvorsorge entschlackt und vereinheitlicht werden, um die Gefahr von Fehlallokationen zu minimieren. Zudem wird damit den privaten Haushalten

nicht nur langfristige Planungssicherheit gegeben, sondern auch ein Höchstmaß an Flexibilität eingeräumt, damit sie auch unter veränderten Lebensumständen effizient und präferenzgerecht für das Alter vorsorgen können. Dazu sollte der Staat die Auswahl förderfähiger Alternativen nicht über eine Positivliste unnötig einschränken. Die nachgelagerte Besteuerung bietet den geeigneten Förderrahmen; eine Beschränkung auf Leibrentenpläne und Produkte mit Verrentungsoption erscheint sinnvoll, wobei auch die Einbeziehung des Immobilienerwerbs in Erwägung zu ziehen ist.

Literatur

- Arentz, Oliver / Roth, Steffen J., 2012, Altersarmut mit Augenmaß statt politischem Aktionismus vermeiden, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 61. Jg., Nr. 2, S. 153–166
- Babel, Bernhard / Bomsdorf, Eckart, 2006, Ist die Erhöhung des gesetzlichen Rentenzugangsalters nur eine Rentenkürzung?, in: Wirtschaftsdienst, 86. Jg., Nr. 7, S. 479–484
- Becker, Irene, 2007, Verdeckte Armut in Deutschland. Ausmaß und Ursachen, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), Fachforum Analysen & Kommentare, Nr. 2/2007, <http://library.fes.de/pdf-files/do/04656.pdf> [28.9.2016]
- Beznoska, Martin et al., 2016, Faktencheck Gerechtigkeit und Verteilung – eine empirische Überprüfung wichtiger Stereotype, IW-Report, Nr. 29/2016, <http://www.iwkoeln.de/studien/iw-reports/beitrag/faktencheck-gerechtigkeit-und-verteilung-300672> [22.9.2016]
- Beznoska, Martin / Pimpertz, Jochen, 2016, Neue Empirie zur betrieblichen Altersvorsorge. Verbreitung besser als ihr Ruf, in: IW-Trends, 43. Jg., Nr. 2, S. 3–19
- BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2012, Alterssicherungsbericht 2012, http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Gesetze/alterssicherungsbericht-2012.pdf;jsessionid=911BAFC76FCC9A4B0A4AC88872BDF313?__blob=publicationFile&v=2 [14.10.2016]
- BMAS, 2015, Forschungsbericht 449/1, Trägerbefragung zur betrieblichen Altersversorgung (BAV 2013), http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/forschungsbericht-f449-1.pdf;jsessionid=8B3A7C3CD073D4002A58C-8832DE916FE?__blob=publicationFile&v=2 [25.2.2016]
- BMAS, 2016a, Rentenversicherungsbericht 2016, http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Pressemitteilungen/2016/rentenversicherungsbericht-2016.pdf;jsessionid=4EA7EDFBEE9D70844F38F51C2B8E9223?__blob=publicationFile&v=1 [2.12.2016]
- BMAS, 2016b, Rentenlexikon: Rentenniveau (Sicherungsniveau vor Steuern), http://www.bmas.de/DE/Themen/Rente/Rentenlexikon/Functions/glossar.html;jsessionid=3787546A1AEC16725639BE3C7C04BF58?cms_lv2=75306&cms_lv3=86064#glossar86064 [9.5.2016]
- BMAS, 2016c, Statistik zur privaten Altersvorsorge, Entwicklung der privaten Altersvorsorge (Stand: 14.9.2016), <http://www.bmas.de/DE/Themen/Rente/Zusaetzliche-Altersvorsorge/statistik-zusaetzliche-altersvorsorge.html> [12.10.2016]
- Boll, Christina / Lagemann, Andreas, 2016, Die Lebensleistungsrente – das falsche Instrument für ein richtiges Ziel, Studie im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, <http://www.insm.de/insm/Presse/Pressemeldungen/Pressemeldung-Studie-Lebensleistungsrente.html> [6.10.2016]
- Börsch-Supan, Axel / Bucher-Koenen, Tabea / Rausch, Johannes, 2016, Szenarien für eine nachhaltige Finanzierung der Gesetzlichen Rentenversicherung, in: ifo Schnelldienst, 69. Jg., Nr. 18, S. 31–40

- Börsch-Supan, Axel / Lührmann, Melanie, 2000, Prinzipien der Renten- und Pensionsbesteuerung, Frankfurter Institut, Stiftung Marktwirtschaft und Politik (Hrsg.), Kleine Handbibliothek, Band 30, http://www.stiftung-marktwirtschaft.de/uploads/tx_ttproducts/datasheet/khb30.pdf [4.7.2016]
- Buchanan, James, 1984, Die Grenzen der Freiheit. Zwischen Leviathan und Anarchie, Tübingen
- Bundesregierung, 2012, Lebenslagen in Deutschland. Der vierte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen-DinA4/a334-4-armuts-reichtumsbericht-2013.pdf?__blob=publicationFile [22.3.2013]
- Bundesregierung, 2016a, Entwurf eines Gesetzes zur Flexibilisierung des Übergangs vom Erwerbsleben in den Ruhestand und zur Stärkung von Prävention und Rehabilitation im Erwerbsleben, Formulierungshilfe, Bearbeitungsstand: 18.7.2016, http://www.sozialpolitik-portal.de/uploads/sopo/pdf/2016/2016-07-18_Entwurf_Flexirentengesetz.pdf [5.10.2016]
- Bundesregierung, 2016b, Entwurf eines Gesetzes über den Abschluss der Rentenüberleitung (Rentenüberleitungs-Abschlussgesetz), Referentenentwurf, Bearbeitungsstand: 19.7.2016, http://www.sozialpolitik-aktuell.de/tl_files/sozialpolitik-aktuell/_Politikfelder/Alter-Rente/Dokumente/2016_07_19_Referentenentwurf_Renteneberleitungs_Abschlussgesetz.pdf [30.9.2016]
- Bünnagel, Vera / Eekhoff, Johann / Henman, Barbara / Roth, Steffen J., 2009, Möglichkeiten und Grenzen einer Bündelung familienpolitischer Leistungen. Welche Instrumente sind zur Überführung in eine Familienkasse geeignet?, Otto-Wolff-Institut DiskussionPapers/OWIWO-Disc%203-2009.pdf [26.10.2016]
- Buslei, Hermann / Geyer, Johannes / Haan, Peter / Peters, Michael, 2016, Ausweitung der gesetzlichen Rentenversicherung auf Selbständige: merkliche Effekte auch in der mittleren Frist, in: DIW-Wochenbericht, Nr. 30/2016, S. 659–667, http://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.540250.de/16-30-1.pdf [26.9.2016]
- Coppola, Michela / Lamla, Bettina, 2013, Savings and Old Age Provision in Germany (SAVE). Design and Enhancement, in: Schmollers Jahrbuch, 133. Jg., S. 109–117
- Demary, Markus / Pimpertz, Jochen, 2016, Deutschlandrente. Hilfreich oder problematisch?, IW-Kurzbericht, Nr. 5/2016, <http://www.iwkoeln.de/studien/iw-kurzberichte/beitrag/deutschlandrente-hilfreich-oder-problematisch-263577> [14.10.2016]
- Deschermeier, Philipp, 2016, Einfluss der Zuwanderung auf die demografische Entwicklung in Deutschland, in: IW-Trends, 43. Jg., Nr. 2, S. 21–37
- Deutsche Bundesbank, 2016, Monatsbericht August 2016, 68. Jg., Nr. 8, Frankfurt am Main
- Deutsche Rentenversicherung, 2015a, Rentenversicherung in Zahlen 2015, http://www.deutsche-rentenversicherung.de/Allgemein/de/Inhalt/6_Wir_ueber_uns/03_fakten_und_zahlen/03_statistiken/02_statistikpublikationen/02_rv_in_zahlen.pdf?__blob=publicationFile&v=21 [5.8.2015]

- Deutsche Rentenversicherung, 2015b, Rentenversicherung in Zeitreihen, Oktober 2015, DRV-Schriften, Band 22, Berlin
- Deutsche Rentenversicherung, 2015c, Rentenzugang 2014, Statistik der Deutschen Rentenversicherung, Band 203, http://www.deutsche-rentenversicherung.de/Allgemein/de/Inhalt/6_Wir_ueber_uns/03_fakten_und_zahlen/03_statistiken/02_statistikpublikationen/27_statistikband_rentenzugang.pdf?__blob=publicationFile&v=13 [15.8.2016]
- Deutsche Rentenversicherung, 2016, Rente: So wird sie berechnet – alte Bundesländer, 20. Auflage (7/2016), Nr. 204, Berlin
- Eekhoff, Johann, 2008, Beschäftigung und soziale Sicherung, Tübingen
- Eurostat, 2016, Glossar: Materielle Deprivation, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Material_deprivation/de [14.7.2016]
- FAZ – Frankfurter Allgemeine Zeitung, 2016, Dann wird die Bundestagswahl zum Votum über die Rente, <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/sigmar-gabriel-will-absenkung-des-retenniveaus-stoppen-14174184.html> [12.4.2016]
- Finnish Centre for Pensions, 2016, Retirement Ages in Member States, <http://www.etk.fi/en/the-pension-system-2/the-pension-system/international-comparison/retirement-ages/> [31.9.2016]
- Geyer, Johannes, 2016, Zur Debatte um die Angleichung des Rentenrechts in Ost und West, DIW Roundup 101 vom 9. August 2016, https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.540822.de/diw_roundup_101_de.pdf [30.9.2016]
- Hagen, Kornelia / Kleinlein, Axel, 2011, Zehn Jahre Riester-Rente: Kein Grund zum Feiern, DIW-Wochenbericht, Nr. 47/2011, https://www.diw.de/sixcms/detail.php?id=diw_01.c.456061.de [6.7.2016]
- Head, John G., 1966, On Merit Goods, in: Finanzarchiv, Bd. 25, S. 1–29
- Henman, Barbara / Voigtländer, Michael, 2003, Unzureichende Berücksichtigung der Kindererziehung als Ursache der Rentenkrise, Otto-Wolff-Institut Discussion Paper, Nr. 4/2003, http://iwp.uni-koeln.de/fileadmin/contents/dateiliste_iwp-website/publikationen/DP/owiwo/OWIWO_DP_04_2003.pdf [26.10.2016]
- Hentze, Tobias, 2016, Effekte der Niedrigzinsen auf die betrieblichen Pensionsrückstellungen in Deutschland, in: IW-Trends, 43. Jg., Nr. 3, S. 3–19
- Hüther, Michael / Pimpertz, Jochen, 2016, Fundament stärken. Statik stabilisieren. Reformen fokussieren, in: Köster, Thomas (Hrsg.) Zukunftsfeste Rente. Neue Impulse für die Alterssicherung, Freiburg, S. 98–105
- IG Metall, 2016, Alterssicherung: Das fordert die IG Metall, Stand: 21.3.2016, <https://www.igmetall.de/gesetzliche-rente-staerken-21259.html> [6.5.2016]
- IW Köln – Institut der deutschen Wirtschaft Köln, 2016, Deutschland in Zahlen 2016, Köln
- Klocke, Andreas, 2000, Methoden der Armutsmessung. Einkommens-, Unterversorgungs-, Deprivations- und Sozialhilfekonzent im Vergleich, in: Zeitschrift für Soziologie, 29. Jg., Nr. 4, S. 313–329

- Kochskämper, Susanna, 2016a, Die Berücksichtigung von Kindern in den Sozialversicherungen. Reformvorschläge auf dem Prüfstand, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 64. Jg., Nr. 3, S. 287–304
- Kochskämper, Susanna, 2016b, Wie lange arbeiten für ein stabiles Rentenniveau?, IW-Kurzbericht, Nr. 27/2016, <http://www.iwkoeln.de/studien/iw-kurzberichte/beitrag/gesetzliche-rentenversicherung-wie-lange-arbeiten-fuer-ein-stabiles-rentenniveau-285314> [12.9.2016]
- Kochskämper, Susanna, 2016c, Ein einheitliches Rentenrecht für Ost und West, IW-Kurzbericht, Nr. 52/2016, <http://www.iwkoeln.de/studien/iw-kurzberichte/beitrag/susanna-kochskaemper-ein-einheitliches-rentenrecht-fuer-ost-und-west-298182> [30.9.2016]
- Kochskämper, Susanna, 2016d, Die Förderkulisse der privaten Altersvorsorge, IW-Report, Nr. 23/2016, <http://www.iwkoeln.de/studien/iw-reports/beitrag/susanna-kochskaemper-die-foerderkulisse-der-privaten-altersvorsorge-292268> [4.10.2016]
- Kochskämper, Susanna / Pimpertz, Jochen, 2015, Live long and prosper? Demographic Change and the Implications of Europe's Pensions Crisis, Wilfried Martens Centre for European Studies (Hrsg.), Brüssel
- Kroker, Rolf / Pimpertz, Jochen, 2003, Belastungsneutrale Abschlüsse bei Frühverrentung, in: IW-Trends, 30. Jg., Nr. 4, S. 26–36
- Münstermann, Leonard, 2013, Zur Kritik an der Riester-Rente, Otto-Wolff-Institut Discussion Paper, Nr. 4/2013, http://www.otto-wolff-institut.de/Publikationen/DiskussionPapers/OWIWO_DP_04_2013.pdf [4.7.2016]
- Niehues, Judith / Pimpertz, Jochen, 2012, Alterssicherung der Selbstständigen in Deutschland, in: IW-Trends, 39. Jg., Nr. 3, S. 17–33
- Niehues, Judith / Schröder, Christoph, 2012, Integrierte Einkommens- und Vermögensbetrachtung, in: IW-Trends, 39. Jg., Nr. 1, S. 89–104
- OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development, 2015, Pensions at a Glance 2015. OECD and G20 Indicators, http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2015-en [20.8.2016]
- OECD, 2016a, Life expectancy at 65, OECD Data, <https://data.oecd.org/healthstat/life-expectancy-at-65.htm> [12.9.2016]
- OECD, 2016b, Fertility rates, OECD Data, <https://data.oecd.org/pop/fertility-rates.htm> [12.9.2016]
- Pimpertz, Jochen, 2005, Alterssicherung im Drei-Generationenvertrag. Zur Berücksichtigung der Kindererziehung in der umlagefinanzierten Sozialversicherung, IW-Positionen, Nr. 14, Köln
- Pimpertz, Jochen, 2013, Gegen Alarmismus und Bagatellisierung – empirische Befunde zur Altersarmut und wirtschaftspolitische Empfehlungen, in: Sozialer Fortschritt, 62. Jg., Nr. 10/11, S. 274–282
- Pimpertz, Jochen, 2016a, Altersvorsorge – mehr Forschungs- als Handlungsbedarf, in: ifo Schnelldienst, 69. Jg., Nr. 12, S. 13–16

- Pimpertz, Jochen, 2016b, Reform der Alterssicherung. Populäre Thesen, empirische Befunde und normative Ableitungen, Gutachten im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, <http://www.iwkoeln.de/studien/gutachten/beitrag/jochen-pimpertz-reform-der-alterssicherung-populaere-thesen-empirische-befunde-und-normative-ableitungen-283445> [14.7.2016]
- Pimpertz, Jochen, 2016c, Warum Selbstständige nicht (zwingend) in die gesetzliche Rente gehören, <http://www.insm-oekonomenblog.de/14471-warum-selbststaendige-nicht-zwingend-in-die-gesetzliche-rente-gehoeeren> [27.9.2016]
- Pimpertz, Jochen / Schäfer, Holger, 2009, Kosten der Frühverrentung in Deutschland, in: IW-Trends, 36. Jg., Nr. 1, S. 19–35
- Plickert, Philipp, 2016, Viele Ökonomen für Rente mit 70, 28. Juni 2016, <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/was-wird-aus-der-rente/f-a-z-exklusiv-viele-oekonomen-fuer-rente-mit-70-14311754.html> [29.6.2016]
- Raffelhüschen, Bernd / Moog, Stefan / Vatter, Johannes, 2011, Fehlfinanzierung in der deutschen Sozialversicherung, Studie des Forschungszentrums Generationenverträge im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, <http://www.fwiwi.uni-freiburg.de/publikationen/280.pdf> [31.8.2016]
- SAVE X – Sparen und Altersvorsorge in Deutschland, 2013, Welle X, München
- Schnellenbach, Jan, 2012, Weicher Paternalismus? Normative Implikationen beschränkter individueller Rationalität, in: WiSt – Wirtschaftswissenschaftliches Studium, 41. Jg., Nr. 11, S. 595–600
- SOEP – Sozio-oekonomisches Panel, 2013a, Daten der Jahre 1984–2012, Version 29, Berlin
- SOEP, 2013b, Daten der Jahre 1984–2013, Version 30, Berlin
- Statistisches Bundesamt, 2015, Bevölkerung Deutschlands bis 2060. Ergebnisse der 13. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt, 2016, Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Vorläufige Ergebnisse der Bevölkerungsfortschreibung auf Grundlage des Zensus 2011, Wiesbaden
- Steffen, Johannes, 2013, Angleichung der Ostrenten. Modelle für eine Vereinheitlichung des Rentenrechts in Deutschland, in: Sozialer Fortschritt, 62. Jg., Nr. 7, S. 195–203
- SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 2001, Für Stetigkeit – gegen Aktionismus, Jahresgutachten 2001/2002, http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/download/gutachten/01_ges.pdf [26.9.2016]
- SVR, 2005, Die Chance nutzen – Reformen mutig voranbringen, Jahresgutachten 2005/2006, Wiesbaden
- SVR, 2008, Die Finanzkrise meistern – Wachstumskräfte stärken, Jahresgutachten 2008/2009, Wiesbaden
- SZ – Süddeutsche Zeitung, 2016, Bsirske fordert Rentenniveau von mindestens 50 Prozent, <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/verdi-bsirske-fordert-anhebung-des-rentenniveaus-auf-mindestens-prozent-1.2975429> [2.5.2016]

- Tietzel, Manfred / Müller, Christian, 1998, Noch mehr zur Meritorik, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 118. Jg., S. 87–127
- Vossler, Christian / Wolfram, Christine, 2008, Flexibilisierung des Renteneintritts, Otto-Wolff-Institut Discussion Paper, Nr. 4/2008, http://iwp.uni-koeln.de/fileadmin/contents/dateiliste_iwp-website/publikationen/DP/owiwo/OWIWO_DP_04_2008.pdf [26.10.2016]
- Werding, Martin, 2005, Kinderbezogene Rentenansprüche. Differenzierung nach Kinderzahl oder nach Humankapitalinvestitionen?, in: Althammer, Jörg (Hrsg.), Familienpolitik und soziale Sicherung. Festschrift für Heinz Lampert, Berlin, S. 285–309
- Werding, Martin, 2014, Familien in der gesetzlichen Rentenversicherung. Das Umlageverfahren auf dem Prüfstand, Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), http://www.rente-sicherer-kann.org/fileadmin/user_upload/PDF-Dokumente/Dokumente_zum_Thema/Bertelsmann_Werding_Familiengerechtigkeitkl.pdf [26.10.2016]
- Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen, 2001, Gerechtigkeit für Familien. Zur Begründung und Weiterentwicklung des Familienlasten- und Familienleistungsausgleichs, Schriftenreihe des BMFSFJ, Band 202, <https://www.bmfsfj.de/blob/94678/0b-3974570b6a41360b867140bdc19ba6/prm-22510-sr-band-202-data.pdf> [26.10.2016]
- Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen, 2006, Mehr Transparenz im monetären Familienleistungsausgleich. Familienfreundliche Reform der sozialen Sicherungssysteme, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.), <https://www.bmfsfj.de/blob/76436/8af5598e39ea255e38095406552301fa/stellungnahme-reform-soziale-sicherungssysteme-data.pdf> [26.10.2016]

Kurzdarstellung

Mit dem planmäßigen Absinken des gesetzlichen Rentenniveaus wächst die Sorge vor einer Verbreitung von Altersarmut. Doch weder die Entwicklung der gesetzlichen Renten noch eine isolierte Betrachtung der betrieblichen oder privaten Altersvorsorge erlauben Rückschlüsse auf drohende Armutsrisiken im Alter. Dazu müssten alle Einkommensquellen im Haushalt betrachtet werden. Eine treffsichere Armutsprävention kann deshalb auch nicht über ein höheres gesetzliches Sicherungsniveau oder eine Aufwertung niedriger Anwartschaften gelingen; vielmehr drohen teure Mitnahmeeffekte. Stattdessen sollte der Gesetzgeber über das Jahr 2030 hinaus an den bestehenden Halte­linien für die Entwicklung des Beitragssatzes und des Sicherungsniveaus festhalten. Dazu muss die Regelaltersgrenze weiter angehoben werden. Bei der Berechnung des Versorgungsniveaus sollte bereits heute die Anhebung der Altersgrenze auf 67 Jahre nachvollzogen werden. Die Förderkulisse für die betriebliche und private Vorsorge sollte zudem vereinheitlicht und der Kriterienkatalog für förderfähige Produkte entschlackt werden.

Abstract

There is increasing concern that the scheduled reduction in the level of state pensions will lead to more poverty among the elderly. However, neither the future development of state pensions nor an isolated view of company or private pensions justifies the conclusion that poverty looms in old age. For a true perspective, all a household's sources of income need to be examined. Reliable poverty prevention can therefore be achieved neither by a higher level of statutory social security nor by a revaluation of low prospective benefits. The consequences of such policies would be unnecessarily expensive as benefits were exploited by freeloaders. Instead, legislators should continue to adhere beyond 2030 to the existing brakes on both a decline in pension benefits and a rise in contribution rates. This will require further rises in the pensionable age. The calculation of pension levels should include an immediate raising of the pensionable age to 67. Additionally, instruments for promoting company and private pensions should be standardized and the list of criteria rendering pension schemes eligible for favourable treatment rationalised.

Die Autoren

Dr. rer. pol. **Susanna Kochskämper**, geboren 1979 in Köln; Studium der Volkswirtschaftslehre und Politikwissenschaft in Köln und Aberystwyth (Wales), Promotion in Volkswirtschaftslehre; seit 2014 im Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Economist im Arbeitsbereich „Sozialpolitik“; seit 2015 Lehrauftrag für „Volkswirtschaftliche Grundlagen der Gesundheitsökonomie“ an der Universität zu Köln.

Dr. rer. pol. **Jochen Pimpertz**, geboren 1965 in Krefeld; Studium der Betriebswirtschaftslehre sowie der Wirtschafts- und Sozialpädagogik und Promotion in Volkswirtschaftslehre in Köln; seit 2001 im Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Senior Economist im Arbeitsbereich „Sozialpolitik“, seit 2011 Leiter des Kompetenzfelds „Öffentliche Finanzen, Soziale Sicherung, Verteilung“; seit 2015 Lehrauftrag für „Volkswirtschaftliche Grundlagen der Gesundheitsökonomie“ an der Universität zu Köln.