

Feld, Lars P. et al.

Article

Altersarmut statt Altersvorsorge: Was läuft falsch, und welche Reformen sind für ein zukunftsfähiges Rentensystem nötig?

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Feld, Lars P. et al. (2016) : Altersarmut statt Altersvorsorge: Was läuft falsch, und welche Reformen sind für ein zukunftsfähiges Rentensystem nötig?, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 69, Iss. 12, pp. 3-20

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/165775>

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.

Altersarmut statt Altersvorsorge: Was läuft falsch, und welche Reformen sind für ein zukunftsfähiges Rentensystem nötig?

Das Niveau der Rentenauszahlungen sinkt seit längerem kontinuierlich. Die betriebliche und die geförderte Privatvorsorge reichen nicht aus, um die Versorgungslücke zu füllen. Experten warnen vor einer zunehmenden Armutsgefährdung im Alter. Welche Reformen sind für ein zukunftsfähiges Rentensystem nötig?

Stabilisierende Reformen statt Lamento

Aufgewirbelt von einer ebenso alarmistischen wie sachlich falschen Studie des WDR (vgl. Börsch-Supan et al. 2016), die im Jahr 2029 jeden zweiten Neurentner als altersarm einordnete, sind das Thema Altersarmut und mit ihm die vergangenen Reformen der Alterssicherung im Frühjahr 2016 erneut in den Fokus von Politik und Öffentlichkeit gerückt. Vorschläge, wie diesem vermeintlichen Problem beizukommen sei, ließen nicht lange auf sich warten und reichten von der im Koalitionsvertrag bereits angelegten Einführung einer sogenannten solidarischen Lebensleistungsrente über die Abschaffung des Nachhaltigkeitsfaktors in der Rentenformel bis hin zur Ausweitung des Versicherungskreises der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) auf alle Selbständigen. Dabei ist allen diesen Vorschlägen gemein, dass sie letztlich darauf abzielen, die vergangenen Rentenreformen rückgängig zu machen oder zu unterlaufen. Dies erstaunt, denn diese Reformen hatten nennenswert dazu beigetragen, die finanzielle Stabilität der GRV zumindest bis zum Jahr 2029 zu sichern und die aus dem demographischen Wandel erwachsenden Lasten nicht einseitig einer Generation aufzubürden.

So werden sich die Jüngeren als Beitragszahler in den kommenden Jahren ohnehin bereits steigenden Beitragssätzen gegen-

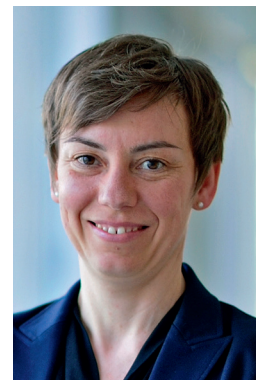
über sehen, wobei bis zum Jahr 2020 eine Obergrenze von 20% und bis zum Jahr 2030 von 22% gesetzlich festgelegt ist. Ebenso trägt die schrittweise Erhöhung des gesetzlichen Renteneintrittsalters auf 67 Jahre im Jahr 2029 zur finanziellen Stabilisierung der GRV bei. Über die mit der Einführung des Beitragsfaktors und der Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors umgesetzten Veränderungen der Rentenanpassungsformel übernehmen zudem die heutige sowie alle zukünftigen Rentnergenerationen einen Teil der demographischen Anpassungslast. Schließlich wird dadurch das Sicherungsniveau vor Steuern sukzessive abnehmen, wobei hier eine Untergrenze von 46% bis zum Jahr 2020 und eine von 43% bis zum Jahr 2030 gesetzlich festgelegt wurden.

Nicht zuletzt um diesen Rückgang des Sicherungsniveaus in der GRV zu kompensieren, wurde die Förderung der betrieblichen und privaten Altersvorsorge ausgebaut. Seit dem Jahr 2002 haben Arbeitnehmer einen Rechtsanspruch auf den Aufbau einer betrieblichen Altersvorsorge (bAV) über Entgeltumwandlung, die bis zu einer Obergrenze durch Steuer- und Sozialabgabenfreiheit gefördert wird. Darüber hinaus wurde die private Altersvorsorge durch die Einführung der staatlich geförderten Riester-Rente gestärkt. Damit setzt sich die Alterssicherung in Deutschland künftig aus drei Säulen, der GRV, der bAV und der privaten Vorsorge, zusammen. Gleichzeitig zielt dies darauf ab, das Alterssicherungssystem auf ein Mischsystem aus Umlage- und Kapitaldeckungsverfahren umzustellen. Dies soll darüber hinaus zu einer weiteren Entlastung der jüngeren Generationen in der GRV führen.

Insgesamt haben die Reformen in der GRV dazu beigetragen, die finanzielle Stabilität dieses Systems mit vergleichsweise moderaten Beitragssatzerhöhungen zumindest bis zum Jahr 2029 zu sichern



Lars P. Feld*



Anabell Kohlmeier**



Christoph M. Schmidt***

* Prof. Dr. Lars Feld ist Professor für Wirtschaftspolitik an der Universität Freiburg und Direktor des Walter-Eucken Instituts, Freiburg. Seit 2011 ist er Mitglied des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

** Dr. Anabell Kohlmeier ist Stellvertretende Generalsekretärin des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

*** Prof. Dr. Christoph M. Schmidt ist Präsident des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung, Essen, sowie Vorsitzender des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und Professor für Wirtschaftspolitik und angewandte Ökonometrie an der Ruhr-Universität Bochum.

(vgl. SVR 2014). Dies gilt allerdings nur dann, wenn sie Bestand haben und nicht unterlaufen werden. Doch das ist mit der Mütterrente und der Rente mit 63 Jahren für langjährig Versicherte im Jahr 2014 bereits geschehen. Die finanziellen Folgen für die GRV fallen nur deshalb bislang nicht so stark aus, weil die gute konjunkturelle Lage und die günstige Situation auf dem Arbeitsmarkt zu einer unerwartet positiven Entwicklung der Beitragseinnahmen geführt haben (vgl. SVR 2014; Kallweit und Kohlmeier 2014). Ebenso hat sich ein kurzes demographisches Zwischenhoch günstig auf die Ausgabenentwicklung ausgewirkt (vgl. SVR 2013).

Altersarmut ist glücklicherweise heute kein gesellschaftlich relevantes Problem. Seit dem Jahr 2003 hat sich die Anzahl der Empfänger der Grundsicherung im Alter zwar in etwa verdoppelt und lag im Jahr 2014 bei rund 515 000 Personen. Gleichwohl ist der Anteil der Empfänger von Grundsicherung im Alter an allen 65-Jährigen und Älteren mit 3,0% im Jahr 2014 gering. Dies gilt vor allem im Vergleich zu den unter 15-Jährigen: Von diesen bezogen im Jahr 2014 15,3% eine vergleichbare Sozialleistung.

In den kommenden Jahren ist allerdings mit einem weiteren Anstieg der Anzahl der Empfänger der Grundsicherung im Alter zu rechnen. Schließlich gab es in den vergangenen Dekaden Entwicklungen, die das Risiko haben ansteigen lassen, im Alter nur eine niedrige gesetzliche Rente zu erhalten (vgl. SVR 2011). Dazu zählt insbesondere die Verschlechterung der Situation auf dem Arbeitsmarkt bis zum Jahr 2005, die von einem Anstieg der (Langzeit-)Arbeitslosigkeit gekennzeichnet war und eine Veränderung der Erwerbstätigenstruktur zur Folge hatte. Hinzu kommen die Aufspreizung der Entlohnungsstruktur am unteren Ende (vgl. SVR 2012), aber auch die zur Sicherung der finanziellen Stabilität der GRV notwendigen Reformen.

Dabei ist allerdings zu bedenken, dass veränderte Rahmenbedingungen zu Verhaltensanpassungen führen. So ist die mit der Rente mit 67 Jahren intendierte Verlängerung der Lebensarbeitszeit mit zusätzlichen Entgeltpunkten verbunden, die sich rentensteigernd auswirken und damit die Absenkung des Sicherungsniveaus zumindest teilweise kompensieren können. Ebenso soll mit dem Ausbau der Förderung der betrieblichen und privaten Altersvorsorge der Aufbau einer weiteren Altersrente aus eigener Sparleistung der Versicherten erreicht werden. Diese würde – bei entsprechender Sparleistung – die durch die Reformen vergleichsweise niedrigere gesetzliche Rente ergänzen und damit das ansonsten tendenziell aus den Reformen resultierende höhere Altersarmutsrisiko wieder senken.

Damit offenbart sich ein weiterer entscheidender Aspekt in der Altersarmutsdebatte, der bisher zu wenig beachtet wurde: Keineswegs führt ein Rentenzahlbetrag aus der GRV, der heute unterhalb von etwa 760 Euro liegt, automatisch

zu einem Anspruch auf Grundsicherung im Alter zuzüglich Kosten für Wohnen und Unterkunft.¹ Zum einen sind weitere (Alters-)Einkommen und Vermögen des Versicherten zu berücksichtigen. Zum anderen spielt der Haushaltskontext eine entscheidende Rolle. So kann die familiäre Arbeitsteilung während der Erwerbsphase bei einem Paar dazu führen, dass sich das gemeinsame Alterseinkommen beispielsweise aus einer sehr niedrigen GRV-Rente mit einem Zahlbetrag von 300 Euro, einer sehr hohen GRV-Rente mit einem Zahlbetrag von 1 500 Euro und einer Rentenzahlung aus einer privaten Rentenversicherung von 500 Euro zusammensetzt. Insgesamt steht dem Paar damit ein gemeinsames Alterseinkommen von 2 300 Euro zur Verfügung, aus dem mitnichten ein Anspruch auf Grundsicherung im Alter – auch nicht für den Partner mit der niedrigen GRV-Rente – erwächst. Und das ist durchaus gewollt.

Somit müssen die Reformen in der GRV bei einer entsprechenden Verhaltensanpassung nicht zwingend zu einer deutlichen Verschlechterung der Alterseinkommen führen. Dennoch haben weitere Risikofaktoren zugenommen, so dass insgesamt also mit einem weiteren Anstieg der Empfängerzahlen der Grundsicherung im Alter zu rechnen ist. Für ein pessimistisches Szenario ohne Verhaltensanpassung und bei schlechter Arbeitsmarktintegration hat der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2012) einen Anstieg der Altersarmutsquote² auf 5,4% im Jahr 2029 ermittelt. Dies entspricht zwar im Vergleich zur Situation heute beinahe einer Verdoppelung, ist aber um den Faktor 10 niedriger als die in diesem Frühjahr in den Medien kursierende Altersarmutsquote von 50% und liegt immer noch deutlich unter dem Anteil der unter 15-Jährigen von 15,3%, die heute auf die entsprechende Sozialleistung angewiesen sind.

Es zeigt sich somit, dass es insbesondere die mangelhafte Integration in den Arbeitsmarkt ist, die das Altersarmutsrisiko treibt (vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi 2012). Folglich liegt hier der Schlüssel, um Altersarmut – präventiv, also vor Beginn des Renteneintritts – zu vermeiden. Für eine gute Arbeitsmarktintegration ist es erforderlich, bereits vor der Erwerbsphase anzusetzen. Schließlich eröffnen sich mit einer hohen schulischen und beruflichen Qualifikation die meisten Arbeitsmarktchancen, während das Arbeitslosigkeitsrisiko gleichzeitig am geringsten ist. Erforderlich ist also eine Bildungspolitik, die bei der vorschulischen Erziehung beginnt und bei einer Ausweitung der Weiterbildung endet (vgl. SVR 2009). Dies verbessert die Beschäftigungs-

¹ Dieser Betrag ergibt sich aus dem seit dem 1. Januar 2016 geltenden Regelsatz von 404 Euro für einen Alleinstehenden und den Kosten für Unterkunft und Heizung. Diese lagen im Jahr 2014 bei durchschnittlich 355 Euro. Bei Berücksichtigung der vom Rentner zu zahlenden Anteile zur GKV von 8,4% (hiervon entfallen 1,1 Prozentpunkte auf den durchschnittlichen Beitragssatz für den einkommensabhängigen Zuschlag) und zur SPV von 2,35% ergäbe sich eine Bruttorente von 842 Euro.

² Die Altersarmutsquote gibt den Anteil der Empfänger der Grundsicherung im Alter bezogen auf alle 65-Jährigen und Älteren an.

chancen gerade bildungsferner und damit eher von Arbeitslosigkeit bedrohter Personen. Zudem kann eine die Beschäftigung fördernde Arbeitsmarktpolitik zur Reduktion des Altersarmutsrisikos beitragen. Da eine Erwerbsminderung aufgrund des daraus resultierenden begrenzten Potenzials, Einkommen zu erzielen, die individuellen Möglichkeiten stark einschränkt, Rentenanwartschaften in der GRV zu erwerben und private Altersvorsorge zu betreiben, sollte das Risiko einer Erwerbsminderung reduziert werden. Dazu können ein Ausbau der betrieblichen Gesundheitspolitik sowie individuelle Präventionsanstrengungen beitragen.

Maßnahmen, wie beispielsweise die solidarische Lebensleistungsrente, die kurativ, also zum Zeitpunkt des Rentenbeginns, den Bezug der Grundsicherung im Alter verhindern, sind hingegen abzulehnen. Schließlich bekämpfen sie Altersarmut nicht wirklich, sie überdecken sie nur. Außerdem haben sie in der Regel Nebenwirkungen (vgl. Feld, Kallweit und Kohlmeier 2013): Bei einer sogar nur teilweisen Beitragsfinanzierung kommt es wieder zu einer Belastung der Beitragszahler, womit die Reformanstrengungen der letzten Jahre verwässert werden. Darüber hinaus ist eine Beitragsfinanzierung nicht sachgerecht. Die Armutsbekämpfung stellt eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe dar und ist somit aus Steuermitteln zu finanzieren. Des Weiteren ist abzusehen, dass die heutige Einführung einer Leistung wie die der solidarischen Lebensleistungsrente eine Rentnergeneration begünstigt, der es wohl so gut geht wie keiner vor ihr, während sie gleichzeitig die heutigen Beitragszahler zusätzlich belastet. Außerdem gibt es mit der Grundsicherung im Alter ein System, das existenzielle Armut im Alter korrigiert und sachgerecht aus Steuermitteln finanziert wird.

Für die Sicherung der finanziellen Stabilität der GRV ist es notwendig, die bisherigen Reformen wirken zu lassen und nicht mit diskretionären Politikmaßnahmen und immer neuen Leistungen wie der Mütterrente, der Rente mit 63 Jahren (für langjährig Versicherte) oder der geplanten solidarischen Lebensleistungsrente den Ausgabendruck zu erhöhen. Ohnehin bedarf es weiterer Reformanstrengungen, die die finanzielle Stabilität der GRV über das Jahr 2029 hinaus sichern. Hier bietet sich eine weitere Erhöhung des gesetzlichen Renteneintrittsalters an. Wie Berechnungen zur Tragfähigkeit zeigen, gingen von dieser Maßnahme vergleichsweise positive Effekte aus (vgl. SVR 2014). Da von einem weiteren Anstieg der (ferneren) Lebenserwartung ausgegangen werden kann, die mit einer Zunahme der bei guter Gesundheit verbrachten Jahre verbunden sein wird, wäre eine solche Anpassung angemessen.

Es ist vorteilhaft, den weiteren Anstieg des Renteneintrittsalters an die Entwicklung der (ferneren) Lebenserwartung zu koppeln. Damit wäre sichergestellt, dass die Anpassung des Renteneintrittsalters wirklich nur bei einem Anstieg der Le-

benserwartung umgesetzt wird. Gleichzeitig würde auf diese Weise ein sich selbst stabilisierendes Rentensystem geschaffen – jedenfalls dann, wenn diskretionäre Eingriffe von Seiten des Gesetzgebers unterbleiben. Zudem sollte bei einer weiteren Erhöhung des Renteneintrittsalters über flexiblere Renteneintrittsmöglichkeiten und mögliche weitere Verbesserungen bei der Erwerbsminderungsrente nachgedacht werden.

Ebenso gibt es weiteren Handlungsbedarf im Bereich der zweiten und dritten Säule. Verfehlt wäre es jedoch, die Riester-Rente als komplett »gescheitert« zu bezeichnen. Dem wohl größten Mangel der Riester-Rente – ihrer Intransparenz, die den Wettbewerb zwischen den Anbietern einschränkt – kann abgeholfen werden. Einen Beitrag dazu werden die ab dem 1. Januar 2017 von den Anbietern zertifizierter Altersvorsorgeprodukte vorzuhaltenden Produktinformationsblätter leisten.

Mit etwa 40% aller Haushalte und immerhin gut einem Viertel der Haushalte im untersten Einkommensfünftel ist der Abdeckungsgrad der Riester-Rente weit höher, als bei einem als gescheitert bezeichneten Projekt zu erwarten wäre (vgl. Coppola und Gasche 2011). Dennoch besteht Handlungsbedarf. Dabei ist allerdings zu bedenken, dass es verschiedene Formen der privaten Altersvorsorge gibt (z.B. bAV, Lebensversicherungen, Immobilien) und nicht zwingend jeder Haushalt jedes Produkt haben muss. Soll der Abdeckungsgrad der Riester-Rente – insbesondere bei Niedrigeinkommensbeziehern – erhöht werden und soll es bei der bisherigen Ausgestaltung für den Abschluss eines zertifizierten Altersvorsorgevertrags und der damit verbundenen Eigeninitiative bleiben, bleibt nur die Möglichkeit, intensiver über die Notwendigkeit einer zusätzlichen Altersvorsorge und über die damit verbundene staatliche Förderung zu informieren.

Im Bereich der betrieblichen Altersvorsorge gilt im Grunde dasselbe. Der Abdeckungsgrad liegt bei weitem nicht bei 100%, sondern bei etwa 50% (vgl. BMAS 2012). Dies ist wie beschrieben auch nicht zwingend notwendig. Insbesondere Beschäftigte in Unternehmen mit bis zu zehn Mitarbeitern haben aber besonders selten die Möglichkeit, betrieblich für das Alter vorzusorgen. Es gibt also Verbesserungsbedarf. Hier ließe sich eine bessere staatliche Riester-Förderung in der bAV vorstellen. Möglich wäre zudem eine Zuschusspflicht des Arbeitgebers bei der Entgeltumwandlung, die in Verbindung mit einem bAV-Abzugsbetrag für kleine Unternehmen erträglich ausgestaltet werden könnte (vgl. Kiesewetter et al. 2016).

Mit Blick auf die Notwendigkeit der privaten zusätzlichen Altersvorsorge, insbesondere um Altersarmut zu vermeiden, ist ein Überdenken der Anrechnungsregelungen beim Bezug der Grundsicherung im Alter erforderlich. Aktuell wird das

gesamte Einkommen aus einer privaten zusätzlichen Altersvorsorge auf die Grundsicherungsleistung angerechnet. Das hat zur Folge, dass Personen, die im Rentenalter einen Anspruch auf die Grundsicherung erwarten, während der Erwerbsphase erst gar nicht privat vorsorgen. Diesem sogenannten Trittbrettfahrerverhalten kann entgegen gewirkt werden, indem diese Renteneinkommen (zumindest teilweise) nicht auf die Grundsicherungsleistung angerechnet werden.

Eine Ausweitung des Versichertenkreises der GRV auf alle Selbständigen ist hingegen nicht sinnvoll. Dies dürfte eher zu einer Belastung für die GRV führen, in berufsständischen Systemen versicherte Selbständige könnten jedenfalls nicht miteinbezogen werden. Um das Trittbrettfahrerverhalten von (Solo-)Selbständigen zu vermeiden, sollte vielmehr eine Versicherungspflicht für Selbständige erwogen werden. Diese müssten dann lediglich ihre Altersvorsorge nachweisen, um von der Pflichtversicherung in der GRV befreit zu werden, so wie es derzeit schon von Ärzten oder Anwälten verlangt wird.

Literatur

Börsch-Supan, A., T. Bucher-Koenen und J. Rausch (2016), »Altersarmut – Denkfehler, WDR Berechnungen der zukünftigen Altersarmut inkorrekt«, verfügbar unter: [http://www.mea.mpisoc.mpg.de/index.php?id=216&no_cache=1&tx_ttnews\[tt_news\]=334&cHash=920a5368a36345000f25fbbede0adbc4](http://www.mea.mpisoc.mpg.de/index.php?id=216&no_cache=1&tx_ttnews[tt_news]=334&cHash=920a5368a36345000f25fbbede0adbc4), aufgerufen am 9. Juni 2016.

BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.) (2012), *Situation und Entwicklung der betrieblichen Altersversorgung in Privatwirtschaft und öffentlichem Dienst (BAV 2011) Endbericht*, Berlin.

Coppola, M. und M. Gasche (2011), »Die Riester-Förderung – Mangelnde Information als Verbreitungshemmnis«, *Wirtschaftsdienst* 91(11), 792–799.

Feld, L.P., M. Kallweit und A. Kohlmeier (2013), »Maßnahmen zur Vermeidung von Altersarmut: Makroökonomische Folgen und Verteilungseffekte«, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 14(3-4), 279–304.

Kallweit, M. und A. Kohlmeier (2014), »Das Rentenpaket der Bundesregierung – Politökonomisch geschickt – ökonomisch falsch«, Arbeitspapier 02/2014, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden, verfügbar unter: http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/download/publikationen/arbeitspapier_02_2014.pdf, erscheint in: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*.

Kiesewetter, D., M. Grom, M. Menzel und D. Tschinkl (2016), *Optimierungsmöglichkeiten bei den Förderregelungen der betrieblichen Altersvorsorge*, Gutachten im Auftrag des BMF, Würzburg University Press, Würzburg.

SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2009), *Die Zukunft nicht aufs Spiel setzen*, Jahresgutachten 2009/10, Wiesbaden.

SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2011), *Verantwortung für Europa wahrnehmen*, Jahresgutachten 2011/12, Wiesbaden.

SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2012), *Stabile Architektur für Europa – Handlungsbedarf im Inland*, Jahresgutachten 2012/13, Wiesbaden.

SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2013), *Gegen eine rückwärtsgewandte Wirtschaftspolitik*, Jahresgutachten 2013/14, Wiesbaden.

SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2014), *Mehr Vertrauen in Marktprozesse*, Jahresgutachten 2014/15, Wiesbaden.

Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi (2012), *Altersarmut*, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Berlin.



Peter Hanau*

Herausforderungen und Aussichten der betrieblichen Altersversorgung

Herausforderungen

Die betriebliche Altersversorgung steht vor zwei großen Herausforderungen. Seit 2001 soll sie im Verein mit privater Vorsorge den wegen des demographischen Schwundes eingeleiteten Rückbau der gesetzlichen Altersrente ausgleichen. Über dies muss sie jetzt mit der Verminderung oder dem Wegfall von Zinsen für die Kapitaldeckung von Versorgungszusagen fertig werden.

Ungenügende Rechtsgrundlagen

Zur Bewältigung dieser Herausforderungen reichen die hinter der internationalen Entwicklung zurückgebliebenen Rechtsgrundlagen nicht aus. Der Übergang von einer die gesetzliche Altersrente nur ergänzenden zu einer sie partiell ersetzenden Rolle der betrieblichen Altersversorgung ist nicht gelungen. Nach Zahlen des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) liegt der Anteil der Beschäftigten mit einer betrieblichen Altersversorgung schätzungsweise bei rund 60%. Von den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Alter von 25 bis unter 65 haben mehr als 70% entweder eine betriebliche Altersversorgung, eine Riester-Rente oder beides. Rund 42% der Geringverdiener, das sind knapp 1,8 Mio. der gut 4,2 Mio. sozialversicherungspflichtig Beschäftigten mit einem Bruttolohn von weniger als 1 500,00 Euro pro Monat, haben weder eine betriebliche Altersversorgung noch einen Riester-Vertrag.

Die negative Zinsentwicklung ist nicht nur ein weiteres Hindernis für Neuzugänge, sondern lässt auch bereits bestehende Verpflichtungen drückender und Abbaumöglichkeiten attraktiver erscheinen. Nach einer Daumenregel des Gesamtverbandes der Versicherungswirtschaft hat das Sinken des Zinses um einen Prozentpunkt für die gesam-

* Prof. Dr. Dres. h.c. Peter Hanau ist Emeritus am Institut für Deutsches und Europäisches Arbeits- und Sozialrecht der Universität zu Köln.

te Sparphase von 30 Jahren zur Folge, dass das Vorsorgevermögen um rund 15% sinkt, der erforderliche Vorsorgebetrag um fast 20% steigt und die Pensionsrückstellungen der Unternehmen um 15 bis 20% erhöht werden müssen.

Ungenügend sind sowohl die arbeitsrechtliche Ausgestaltung als auch die öffentlich-rechtliche, insbesondere sozial- und förderungsrechtliche, Begleitung der betrieblichen Altersversorgung. Darüber besteht in Politik und Rechtswissenschaft weitgehende Einigkeit. Hemmend für ihren Ausbau ist auch ein verbreitetes Informationsdefizit, doch kann eine Verbesserung insoweit wenig bewirken, solange der Gegenstand der Information unbefriedigend bleibt.¹

Fehlende Anerkennung reiner Beitragszusagen

Bekanntlich ist die internationale Entwicklung der betrieblichen Altersversorgung gekennzeichnet durch den zunehmenden Übergang von Leistungs- (defined benefit) zu Beitragszusagen (defined contribution). Dies befreit nicht nur von Haftungsrisiken, sondern auch von vielen Begrenzungen der Kapitalanlage und finanziellen Verpflichtungen, die zu Absicherung von Leistungszusagen erforderlich sind. Unserem Betriebsrentengesetz ist das nicht entgangen, doch hat es nur halbherzig reagiert, da es auch bei Beitragszusagen eine Mindestleistungsgarantie der Arbeitgeber in Höhe der eingezahlten Beiträge verlangt, sogar bei der Entgeltumwandlung, subsidiär auch bei der Einschaltung externer Versorgungsträger. Diese Zusagen sind deshalb als Gazelle mit Klumpfuß bezeichnet worden. Reine Beitragszusagen ohne Mindestgarantie sind zwar zulässig, gelten aber nicht als betriebliche Altersversorgung und sind deshalb unattraktiv.

Beitragsverlust bei der Entgeltumwandlung in betriebliche Altersversorgung

Die Entgeltumwandlung gem. § 1a Betriebsrentengesetz wird in der Praxis nur als Bruttoumwandlung vorgenommen, sodass der Arbeitgeber seine durch die Umwandlung ersparten Beiträge zur Sozialversicherung nicht in die betriebliche Altersversorgung einbringen muss. Freilich sehen zahlreiche Tarifverträge eine solche Einbringung vor, meist aber

¹ Ausführliche Unterrichtung über die Hemmnisse für eine weitere Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung findet sich in einer dem BMAS erstatteten Machbarkeitsstudie für eine empirische Analyse von Hemmnissen für die Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung in KMU, 2014, und einem dem Bundesfinanzministerium von Prof. Dr. Kiesewetter und anderen erstatteten Gutachten über die Optimierungsmöglichkeiten bei den bestehenden steuer- und sozialversicherungsrechtlichen Förderungsregelungen der betrieblichen Altersversorgung. Beides ist auf den Internetseiten der jeweiligen Ministerien zugänglich. Dazu Prof. Kiesewetter auch in diesem Heft.

nicht in voller Höhe und teilweise wohl auch für Konzessionen der anderen Tarifparteien.

Keine klare Rechtsgrundlage für ein Optionssystem zur Entgeltumwandlung

Im Ausland vordringend sind sog. Opt-out- oder Auto-Enrolment-Systeme, die unter bestimmten Voraussetzungen zu einer Umwandlung von Arbeitsentgelt in Leistungen für die betriebliche Altersversorgung führen, wenn der Arbeitnehmer nicht widerspricht. Sie sind in Deutschland nicht verboten, aber ohne klare Rechtsgrundlage, so dass sie selten praktiziert werden und nicht einmal eine deutsche Bezeichnung haben; naheliegend ist ein Optionssystem. So bleibt die Entgeltumwandlung bei uns hinter ihren nach ausländischen Erfahrungen beträchtlichen Möglichkeiten zurück.

Praktisch keine Riester-Förderung für die betriebliche Altersversorgung

Soweit ein Arbeitnehmer einen Anspruch auf Entgeltumwandlung für betriebliche Altersversorgung hat, kann er nach § 1a Abs. 3 BetriebsrentenG verlangen, dass die Voraussetzungen für eine Förderung nach §§ 10a, 82 Abs. 2 EStG (sog. Riester-Förderung) erfüllt werden, wenn die betriebliche Altersversorgung durch einen Pensionsfonds, eine Pensionskasse oder eine Direktversicherung durchgeführt wird. Dies setzt eine Nettoumwandlung voraus, so dass die Sozialversicherungsbeiträge nicht entfallen. Trotzdem sind für die Versorgungsbezüge nach § 250 SGB V von dem Arbeitnehmer allein die vollen Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung zu entrichten. Dies hat die Riester-Förderung in die individuelle Privatversorgung abgedrängt, deren vielfach beklagte Kosten in der betrieblichen Altersversorgung geringer wären.

Die Belastung von Versorgungsbezügen mit dem vollen Beitragssatz zur Kranken- und Pflegeversicherung gilt ganz allgemein als wichtiges Hemmnis für die betriebliche Altersversorgung. Bei der Riester-Förderung in der betrieblichen Altersversorgung fällt sie besonders ins Gewicht.

Anrechnung der Versorgungsbezüge auf die Grundsicherung

Nach §§ 41 Abs. 1, 82 SGB XII sind Versorgungsbezüge wie alle anderen Einnahmen auf die Grundsicherung im Alter anzurechnen. Es ist naheliegend und vielfach bestätigt, dass die betriebliche Altersversorgung dadurch für Geringverdiener unattraktiv wird.

Damit dürften die wichtigsten Hemmungen der betrieblichen Altersversorgung aufgezählt sein. Weitere Einzelheiten können den in Fußnote 1 nachgewiesenen Gutachten entnommen werden.

Verbesserungsmöglichkeiten

Nach alledem liegen die Verbesserungsmöglichkeiten, die Wege zu einer Entthemmung der betrieblichen Altersversorgung, auf der Hand: Die hemmenden Regelungen sind zu beseitigen. Das erfordert freilich eine Abwägung mit den Interessen, die zu diesen Regelungen geführt haben. Der Stand dieses Abwägungsprozesses ergibt sich aus Folgendem.

Sozialpartnermodell für die reine Beitragszusage

Das Konzept einer reinen Beitragszusage ist 2014 vom BMAS aufgegriffen und in ein »Sozialpartnermodell« der betrieblichen Altersversorgung eingefügt worden. Zur näheren Ausgestaltung und weiteren Entwicklung sind Rechtsanwalt Dr. Arteaga und der Verfasser vom Ministerium mit einem Rechtsgutachten beauftragt worden, dem alle Einzelheiten zu entnehmen sind.² Zurzeit wird im Ministerium ein Referentenentwurf vorbereitet.

Das Konzept des Ministeriums enthält zwei einschränkende Voraussetzungen der reinen Beitragszusage: zulässig nur aufgrund eines Tarifvertrages, der auch eine Mitsteuerung durch die Tarifparteien vorzusehen hat, und nur bei einer Mindestgarantie des Versorgungsträgers (Pensionskasse, Pensionsfonds, Direktversicherung) in Höhe der gezahlten Beiträge. Der Klumpfuß soll also nicht verschwinden, sondern von den Arbeitgebern auf die Versorgungsträger verlagert werden. Auch die subsidiäre Einstandspflicht des Pensionssicherungsvereins (PSV) soll bleiben, allerdings nicht mehr ausgelöst durch Insolvenz des Arbeitgebers, sondern durch Minderleistung des Versorgungsträgers. Dafür dürfte ein gesonderter Abrechnungsverband im Rahmen des PSV erforderlich sein. An die Stelle des PSV könnte bei Lebensversicherungen die Sicherungseinrichtung Protektor treten. Dieses Modell soll nicht in bestehende Versorgungszusagen eingreifen, sondern nur einen zusätzlichen Versorgungsweg eröffnen. Allerdings stellt sich die Frage, ob bestehende Zusagen in das neue Modell überführt werden können, insbesondere mit zukünftiger Wirkung. In unserem dem BMAS erstatteten Gutachten wird auch dies erörtert.

Vorteile tariflicher Regelungen

Für die Beschränkung der reinen Beitragszusage auf tarifvertragliche Regelungen gibt es gute Gründe. Besser als

² Zugänglich auf der Internetseite des BMAS.

Betriebsvereinbarungen und Arbeitsverträge sind Tarifverträge zu überbetrieblichen, sogar branchenweiten und viele Arbeitnehmer erfassenden Regelungen in der Lage. Nicht organisierte Arbeitgeber und Arbeitnehmer können durch freiwilligen Beitritt, im Einvernehmen mit den Tarifparteien und dem Tarifausschuss nach § 5 TVG auch durch Allgemeinverbindlicherklärung erfasst werden. Andererseits können Tarifverträge so flexibel sein, dass sie die Besonderheiten einzelner Unternehmen, Betriebe und Arbeitnehmergruppen berücksichtigen, insbesondere durch Einschaltung der Betriebsparteien. Mit den Tarifparteien erhalten die Versorgungsträger kompetente und gleichgewichtige Vertragspartner. Kollektivierung und Standardisierung der betrieblichen Altersversorgung erleichtern nicht nur die Einbeziehung bisher ausgeschlossener Arbeitnehmer, sondern dienen auch zur Verminderung von Abschluss- und Verwaltungskosten.

Das zweite Element des Sozialpartnermodells des BMAS, die Beibehaltung einer Mindestleistungsgarantie in Höhe der eingezahlten Beiträge, ist durch den Verfall des Zinsniveaus problematisch geworden, ebenso wie die traditionellen Garantien der Lebensversicherer. Die Verlagerung der Garantie von den Arbeitgebern auf die von ihnen zu finanzierenden Versorgungsträger ändert daran nichts Entscheidendes. Der Verfall der Zinsen ist aber auch eine Chance für die betriebliche Altersversorgung, da er die Mängel der hergebrachten Garantien von Versorgungsleistungen aufdeckt. Freilich ist ein völliger Verzicht auf Sicherheit den Arbeitnehmern nicht zumutbar. Für die betriebliche Altersversorgung wird deshalb wie generell für die Lebensversicherung an Konzepten einer Risikoteilung nach englischem und niederländischem Vorbild gearbeitet.³ Im Rahmen eines auf Tarifverträge gestützten Versorgungskonzepts kann man es diesen überlassen, die vorgesehenen Zusagen im Einzelnen auszugestalten; allerdings dürfte sich die Ausarbeitung von Mustern empfehlen.

Obligatorische Arbeitgeberbeiträge

Der Beitragsverlust bei der Bruttoentgeltumwandlung ist nur gerechtfertigt, soweit er die mit der Umwandlung verbundenen Kosten der Arbeitgeber deckt. Das Fußnote 1 nachgewiesene Optimierungsgutachten schlägt deshalb vor, die Arbeitgeber bei Neuzusagen der Entgeltumwandlung zu einem pauschalierten Zuschuss von 18% zu verpflichten. Eine in dem Fußnote 2 nachgewiesenen Gutachten entwickelte Alternative liegt darin, die Tarifparteien zur Regelung des Arbeitgeberzuschusses zu verpflichten. Die Abgrenzung der Neuzusagen kann allerdings problematisch werden, wenn bestehende Entgeltumwandlungen beendet werden, um bei Neuabschluss zuschussfähig zu werden.

³ Einzelheiten bei Goecke/John, CDC-Pläne und Auto Enrolment als Chance zur Überwindung der Stagnation der betrieblichen Altersversorgung?; Betriebliche Altersversorgung 2015, 640, und in dem Fn. 2 nachgewiesenen Rechtsgutachten.

Gesetzliche und tarifvertragliche Rechtsgrundlage für ein Optionssystem zur Entgeltumwandlung

Eine klare Rechtsgrundlage für ein Optionssystem zur Entgeltumwandlung setzt eine gesetzliche Rahmenregelung voraus, die vor allem die erforderliche Information der Arbeitnehmer festlegen muss. Ergänzend empfiehlt es sich nicht nur bei der reinen Beitragszusage, eine tarifvertragliche Rechtsgrundlage zu verlangen, da das Optionssystem zwar nicht gegen, aber ohne den Willen der Arbeitnehmer in ihre Entgeltansprüche eingreift. Dies erfordert einen besonderen Schutz, wie er durch Tarifverträge gewährleistet werden kann.

Staatliche Förderung der betrieblichen Altersversorgung

Weitgehende Einigkeit besteht darüber, dass zur Förderung der betrieblichen Altersversorgung, insbesondere im Bereich der Geringverdiener, eine staatliche Förderung erforderlich ist. Im Einzelnen sind hier viele Varianten denkbar, von der Riester-Förderung bei Bruttoentgeltumwandlung bis zu Steuervorteilen für die Arbeitgeber.⁴ Schwierigkeiten bereitet auch hier die Frage der Neuzusagen. Wird die Förderung auf sie begrenzt, werden das diejenigen Arbeitnehmer und Arbeitgeber als ungerecht empfinden, die auch ohne diese Förderung dem staatlichen Aufruf zur betrieblichen Altersversorgung gefolgt sind. Zudem würde es dann auch in diesem Zusammenhang eine Flucht aus Alt- in Neuzusagen geben. Die Einbeziehung von Altzusagen wäre freilich teuer und würde möglicherweise einen geringeren Anreiz für Neuzusagen geben.

Keine Anrechnung der Versorgungsbezüge auf die Grundsicherung?

Da die nach allgemeinen Grundsätzen gebotene Anrechnung der Versorgungsbezüge auf die Grundsicherung für die betriebliche Altersversorgung von Geringverdienern ein Nullsummenspiel ist, liegt es nahe, eine Ausnahme zu fordern. Dies wirft aber die Frage auf, ob dann nicht auch andere Einkommensarten ausgenommen werden müssten. Deshalb kann die Frage der Anrechnung nur in einem größeren Zusammenhang beantwortet werden. Für die Nichtanrechnung spricht immerhin, dass sie für den Sozialfiskus nicht belastend ist, soweit Geringverdiener erfahrungsgemäß bei Anrechnung auf die betriebliche Altersversorgung verzichten, sei es durch Verzicht auf eine Entgeltumwandlung oder die Bitte an den Arbeitgeber, statt Versorgungs- Entgeltzusagen zu erteilen.

⁴ Einzelheiten in dem in Fn. 1 nachgewiesenen Optimierungsgutachten.

Aussichten

Nach Zahlen des BMAS sind die aktiven Anwartschaften auf eine betriebliche Altersversorgung seit den Reformen im Jahr 2001 von 14,6 auf 20,1 Mio. bis Ende 2013 gestiegen. Diese Zunahme ist allerdings weitgehend bis 2005 erfolgt und hat in den letzten Jahren deutlich an Dynamik verloren. Seit 2005 ging der Anstieg in etwa mit der wachsenden Zahl sozialversicherungspflichtig Beschäftigter einher. Die Frage ist deshalb, ob es durch die vorstehenden diskutierten Verbesserungen zu neuer Dynamik der betrieblichen Altersversorgung kommen kann, wie sie zum Ausgleich des absinkenden Niveaus der gesetzlichen Rente erforderlich ist. Die Hauptverantwortung liegt bei dem Gesetzgeber. Aber auch die Tarifparteien können eine wichtige Rolle spielen, insbesondere wenn sie sich für das ihnen zugeordnete Sozialpartnermodell erwärmen. Den Arbeitgebern dürfte die in diesem Modell vorgesehene besondere Rolle des Tarifvertrages, insbesondere die Allgemeinverbindlicherklärung, nicht attraktiv erscheinen, während eine reine Beitragszusage, insbesondere eine Möglichkeit, von bisherigen Leistungszusagen unter bestimmten Bedingungen zu ihr überzugehen, attraktiv sein könnte. Bei den Gewerkschaften dürfte es umgekehrt liegen. Der Tarifvertrag ist ihr ureigenes Gestaltungsmittel, doch könnte seine Nutzung zur Einschränkung formaler Garantien für sie abschreckend sein, selbst wenn die Aussicht besteht, dass der Verzicht auf Garantien für die Arbeitnehmer am Ende wegen verbesserter Möglichkeit zur Kapitalanlage und geringerer Abschreckung der Arbeitgeber am Ende für die Arbeitnehmer günstiger sein könnte. Jedenfalls wird der Gesetzgeber vorangehen müssen.

Obligatorium?

Auf die Meinungen und Wünsche von Tarifparteien, Arbeitgebern und Arbeitnehmern käme es nicht an, wenn ein gesetzliches Obligatorium betrieblicher Altersversorgung eingeführt würde. Das würde freilich deren Charakter grundsätzlich verändern, da ein gesetzliches Obligatorium die Höhe von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträgen generell festlegen müsste.

Die betriebliche Altersversorgung am Scheidewege

Nach alledem ist klar, dass die betriebliche Altersversorgung an einem Scheideweg steht. Kommt es zu einer wirksamen Enthemmung, kann sie zu einer tragenden Säule der Alterssicherung werden. Kommt es nicht dazu, wird sie in ihrer traditionellen Rolle einer bloßen Zulage zur gesetzlichen Rente bleiben, deren Absenkung dann rückgängig gemacht werden müsste. Würden für die Renaissance der gesetzlichen Alterssicherung zunehmend Steuermittel verwandt,

auch um nicht nur die Jungen an der Finanzierung der Renten zu beteiligen, würde sich das der Grundkonzeption Bismarcks annähern, die ja eine Finanzierung der Sozialversicherung aus Steuermitteln vorsah. Vorwärts zu einer umfassend reformierten betrieblichen Altersversorgung oder zurück zu Bismarck ist die Alternative.

Ein gesetzliches Obligatorium würde dagegen die betriebliche Altersversorgung in ihrer jetzigen Gestalt beseitigen und zu einer kapitalgedeckten Sozialversicherung in privatrechtlicher Form führen. Der aus der hessischen Landesregierung vorgelegte Plan einer sog. Deutschlandrente zielt in diese Richtung, obwohl er sich einstweilen mit dem schwächeren Antrieb eines Optionssystems begnügt.

Die Auswahl des Weges liegt in der Hand des Gesetzgebers und der Tarifparteien.



Dirk Kieseewetter*

Überbetriebliche Altersvorsorge als letzte Chance für eine marktwirtschaftliche Lösung

Die Rentenreform 2001 ...

Mit der Rentenreform des Jahres 2001 wurden die Weichen für eine Neuverteilung der Leistungen und Lasten aus der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) zugunsten der jüngeren Generation neu gestellt. Dies geschah möglicherweise zum letztmöglichen Zeitpunkt, wie die in diesem Jahr erfolgte teilweise Rücknahme dieser Reform mit der Mütterrente und der Altersrente für langjährig Versicherte durch die aktuelle große Koalition zeigt. Im Ergebnis wird ein Absinken des Versorgungsniveaus aus der GRV auf durchschnittlich 40% des Nettoarbeitslohns erwartet. Den Ausgleich für wegfallende Ansprüche sollten die Bürger nach den Vorstellungen der Politik eigenverantwortlich durch kapitalgedeckte Vorsorge schaffen. Hierzu wurden im Jahr 2001 neue institutionelle und finanzielle Anreize geschaffen. Für individuelle Vorsorge von Arbeitnehmern wurde die sogenannte Riester-Förderung eingeführt, die Geringverdiener und Kinderreiche gezielt mit Zulagen fördert. Für alle anderen Arbeitnehmer und für Selbständige ermöglicht die nachgelagerte Besteuerung zumindest einen steuerfreien Aufbau von Vorsorgevermögen. Richtigerweise wurde beides an die Bedingung rentenförmiger Auszahlungen geknüpft.

... und ihre Folgen

Was wissen wir über den Erfolg dieses Maßnahmenpakets? Die Zahl der abgeschlossenen Riester- und Rürup-Verträge ist beachtlich, das darin kumulierte Vermögen weniger. Es steht zu befürchten, dass insbesondere Personen mit überdurchschnittlichem Einkommen die Möglichkeit zum steuerfreien Vermögensaufbau nutzen, dass aber gerade von Altersarmut Bedrohte nicht oder nur unzureichend vorsorgen.

* Prof. Dr. Dirk Kieseewetter ist Inhaber des Lehrstuhls für BWL und Betriebswirtschaftliche Steuerlehre an der Universität Würzburg.

Im Bereich der betrieblichen Altersversorgung (bAV) sieht es kaum besser aus. Die Angestellten des öffentlichen Dienstes sind flächendeckend abgesichert. In der Privatwirtschaft verfügen aber vor allem Arbeitnehmer großer und mittelgroßer Unternehmen über Anwartschaften auf Betriebsrenten, die entweder vom Arbeitgeber finanziert sind oder aufgrund tarifvertraglicher Regelungen aufgebaut werden. Darüber hinaus können die Arbeitnehmer regelmäßig zusätzlich durch sog. Entgeltumwandlung Ansprüche erwerben. Die unternehmensinternen Systeme sind häufig renditestark, da sie effizient verwaltet werden und keine Vertriebsprovisionen anfallen. Die Ansprüche der Arbeitnehmer sind außerdem über den Pensionssicherungsverein gegen Ausfall abgesichert, wenn das Trägerunternehmen in Schieflage gerät.

Weniger gut ist es um die kleinen und kleineren mittleren Unternehmen und deren Beschäftigte bestellt. Wenn überhaupt, wird hier bAV nur in Form versicherungsförmiger Lösungen praktiziert, als sog. Direktversicherungen oder über von Versicherungsunternehmen verwaltete Versorgungswerke. Dies impliziert in der Regel höhere Kosten, insbesondere deshalb weil die Beratung der Arbeitnehmer über Versicherungsvertriebe organisiert wird. Bei Reduktion der Arbeitszeit, bei längerer Beitragsfreistellung bedingt durch Arbeitslosigkeit, Krankheit oder Kindererziehungszeiten drohen Vermögensschäden für den Arbeitnehmer. Vorab entrichtete Vertriebsprovisionen werden nicht zurück erstattet, wenn die Prämien nicht im vereinbarten Umfang bezahlt werden. Lediglich für den Fall des Wechsels des Arbeitgebers regelt ein Abkommen, das die meisten Versicherungsunternehmen unterschrieben haben, dass bereits aufgebaute Ansprüche aus einer Direktversicherung provisionsfrei auf einen neuen Anbieter übertragen werden können. Allerdings gilt dies nur dann, wenn der Vertrag binnen Jahresfrist reaktiviert wird.

In Summe verfügen ca. 50% der privatwirtschaftlich Beschäftigten über eine irgendwie geartete Anwartschaft auf eine Leistung der bAV. Ob diese Anwartschaften in allen Fällen, v.a. bei Geringverdienern ausreichen, um die Versorgungslücke zu schließen, darf allerdings bezweifelt werden.

Überbetriebliche Altersvorsorge als weitere Form der bAV

Vor diesem Hintergrund beabsichtigt die Regierungskoalition, die bAV im Bereich der KMU sowie der Geringverdiener zu stärken. Momentan scheint es denkbar, dass ein Reformpaket verabschiedet wird, das ein neuartiges Vehikel für »überbetriebliche Altersvorsorge« sowie finanzielle Anreize für den Einstieg in die bAV für Geringverdiener umfasst. Zur Entwicklung von Reformoptionen wurden vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales und vom Bun-

des Finanzministeriums jeweils Gutachten in Auftrag gegeben, die zwischenzeitlich der Öffentlichkeit vorliegen (vgl. Kiesewetter et al. 2016; Hanau und Arteaga 2016). Noch gibt es keine schriftlichen Eckpunkte, die erkennen lassen, wie genau ein Gesetzentwurf aussehen könnte. Klar ist aber, dass die politische Diskussion entlang dieser Gutachten erfolgt und dass der Gesetzgeber wie bisher v.a. auf Anreize setzt und darauf, dass diese von Arbeitgebern und Arbeitnehmern zum Anlass genommen werden, mehr Mittel in eine kapitalgedeckte, kollektive Zusatzversorgung zu lenken.

Insbesondere hofft man darauf, dass die Sozialpartner, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände das Angebot ergreifen und künftig überbetriebliche Einrichtungen gemeinsam verantworten. Diese Einrichtungen müssten, um die Vorteile kollektiver Vorsorgesysteme entfalten zu können und um ohne teuren Versicherungsvertrieb auszukommen, standardisierte Vorsorgeformen anbieten, die ohne erhöhten Beratungsbedarf verständlich und attraktiv erscheinen. Für einen hohen Verbreitungsgrad wäre es weiterhin förderlich, wenn für den Arbeitgeber die gesetzliche Möglichkeit bestünde, alle Arbeitnehmer zu berücksichtigen, die nicht innerhalb vorgegebener Fristen widersprechen. Derartige Opting-Out-Modelle existieren beispielsweise in Großbritannien und Italien und führen regelmäßig zu höheren Partizipationsraten unter den Beschäftigten.

Es wäre politisch unklug, bestehende Formen der bAV im Zuge einer solchen Reform rechtlich zu benachteiligen und damit zu beschädigen. Man darf deshalb annehmen, dass bestehende betriebsinternen Systeme hierdurch nicht ausgehöhlt werden, sofern sie tatsächlich flexibler und renditestärker und damit auch für das Trägerunternehmen attraktiver sind als die neuen Einrichtungen. Unvermeidlich und ökonomisch sinnvoll ist aber, dass zugleich eine Reihe von Stakeholdern verlieren würde, die von der Kleinteiligkeit der bAV in ihrer heutigen Form profitieren.

Jede Lösung, die auf freiwillige Eigenvorsorge der Bürger setzt, muss zugleich sicherstellen, dass die gesetzten Anreize ihre Wirkung auch entfalten können. Derzeit ist es für Personen, die damit rechnen im Alter in die Grundsicherung zu fallen, nicht rational freiwillig vorzusorgen, da Ansprüche aus individuell oder betrieblich aufgebauten Rentenleistungen auf die Grundsicherung angerechnet werden. Hier wäre ein Freibetrag oder eine nur quotale Anrechnung erforderlich, um den Negativanreiz zu beseitigen. Außerdem sollten die Selbständigen in dieser Diskussion nicht vergessen werden. Das Problem der Altersarmut stellt sich hier in verschärfter Form, da Selbständige nur durch Eigeninitiative Altersvorsorge betreiben. Deshalb sollte dieser Personenkreis von neu entstehenden Angeboten nicht ausgeschlossen und hier ggf. sogar über Pflichtbeiträge nachgedacht werden.

Die Alternativen

Um zu klären, ob diese Überlegungen in die richtige Richtung weisen, ist es hilfreich, sich klarzumachen, welche anderen Politikoptionen bestehen.

Ein denkbare Szenario besteht darin, dass die Politik den Weg des geringsten Widerstandes wählt, auf systemändernde Reformen verzichtet und es bei Einführung eines finanziellen Anreizes für mehr bAV belässt. Dies dürfte vorhersehbar ein Strohfeuer vergleichbar dem bei Einführung der Riester-Förderung auslösen. Vermutlich würden eine Vielzahl neuer Direktversicherungen abgeschlossen, eventuell auch Zusagen in anderen Durchführungswegen begründet oder aufgestockt. Hiervon würde ein Großteil dann aufgrund der hier diskutierten Probleme nicht wie geplant bedient. Die bAV wäre in ihrem Ruf schwer geschädigt, und die Versicherungswirtschaft stünde ein weiteres Mal am Pranger, so wie derzeit mit der in vielen Augen gescheiterten individuellen Riester-Vorsorge.

Das derzeit diskutierte Modell könnte auch daran scheitern, dass die Sozialpartner die Verantwortung scheuen, die die Verwaltung oder zumindest Beaufsichtigung überbetrieblicher Einrichtungen der bAV mit sich bringt. Bei Gewerkschaften genauso wie bei Arbeitgeberverbänden könnten die Vertreter großer Unternehmen bremsend wirken, da für sie nichts zu gewinnen ist. Damit würde aber eine Chance vertan, sich in einem Bereich zu engagieren, den man zum originären Aufgabenbereich der Sozialpartner zählen kann, wenn man die bAV zur Lohnpolitik in einem weiten Sinne rechnet.

So bliebe letztlich nur noch eine staatlich organisierte Lösung, etwa in Form eines Staatsfonds, wie er derzeit unter dem Begriff »Deutschlandrente« propagiert wird. Man braucht großes Vertrauen in die langfristige Prinzipientreue und Standfestigkeit der Politik, um glauben zu können, dass diese Lösung effizienter ist als der Wettbewerb einer begrenzten Zahl überbetrieblicher Einrichtungen unter der Aufsicht verschiedener Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände. Zweifelt man an der Fähigkeit der Politik, ein kapitalgedecktes Vorsorgesystem langfristig aufzubauen und zu erhalten, so bleiben letzten Endes nur umlagefinanzierte Politikinstrumente übrig. Ein solches existiert bereits in Form der Grundsicherung. Fraglich ist nur, ob das damit verbundene Menschenbild mit der sozialen Marktwirtschaft vereinbar ist. Statt einen Rahmen zu schaffen, in dem mündige Bürger eigenverantwortlich Altersvorsorge betreiben können, wird der Durchschnittsverdiener zum potenziellen Empfänger staatlicher Almosen.

Fazit

Die nächsten Monate werden zeigen, ob die angesprochenen Gruppeninteressen den Vorstoß der Regierungskoalition

on scheitern lassen oder ob es vor dem Eintritt in den Bundestagswahlkampf gelingt, die Weichen in der Rentenpolitik noch einmal neu zu stellen. Aus meiner Sicht könnte ein neuer, sechster Durchführungsweg der bAV in Form überbetrieblicher, vertriebskostenfreier Einrichtungen einen wichtigen Beitrag zum Aufbau kapitalgedeckter Zusatzversorgung für alle darstellen.

Literatur

Hanau, P. und M. Arteaga (2016), *Rechtsgutachten zu dem »Sozialpartnermodell Betriebsrente« des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales*, verfügbar unter: http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Pressemitteilungen/2016/rechtsgutachten-sozialpartnermodell-betriebsrente.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

Kiesewetter, D., M. Grom, M. Menzel und D. Tschinkl (2016), *Optimierungsmöglichkeiten bei den bestehenden steuer- und sozialversicherungsrechtlichen Förderregelungen der betrieblichen Altersversorgung*, Würzburg University Press, Würzburg.



Jochen Pimpertz*

Offene Fragen statt kurzfristigen Handlungsbedarfs

Mit den Reformen Anfang des vergangenen Jahrzehnts hat der Gesetzgeber auf die demographischen Herausforderungen reagiert, die in den nächsten Jahrzehnten auf die umlagefinanzierte Rentenversicherung zukommen. Ohne Gegensteuerung drohten zusätzliche Finanzierungserfordernisse, die aus der Alterung der geburtenstarken Jahrgänge sowie der steigenden Lebenserwartung resultieren, allein den jüngeren Beitragszahlern aufgebürdet zu werden. Mit der Deckelung der Beitragssatzentwicklung bis zum Jahr 2030, dem gleichzeitigen Absenken des gesetzlichen Versorgungsniveaus sowie dem Anheben der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre werden die Lasten auf Rentner und Beitragszahler verteilt.

Nach gut einem Jahrzehnt auf diesem rentenpolitischen Reformkurs wächst aktuell die Sorge, dass sich die Bürger nicht in ausreichendem Maß in der betrieblichen und der geförderten Privatvorsorge engagieren, um den Rückgang des gesetzlichen Sicherungsniveaus zu kompensieren. Deshalb, so die Befürchtung, seien künftige Rentner vermehrt von Altersarmut bedroht. Diskutiert werden deshalb Ansätze zur Förderung der zusätzlichen Altersvorsorge sowie eine Rückkehr zu einer den Lebensstandard sichernden gesetzlichen Rente. Die These einer zunehmenden Armutsgefährdung im Alter wird dagegen kaum in Frage gestellt, obwohl systematische Überlegungen und empirische Indizien eher auf weiterführenden Forschungsbedarf hindeuten als auf kurzfristigen politischen Handlungsbedarf.

Systematische Missverständnisse

Bereits der Versuch, von der Entwicklung des gesetzlichen Sicherungsniveaus (oder der Verbreitung einzelner privater Vorsorgeformen) auf die künftige Armutsgefährdung zu

* Dr. Jochen Pimpertz ist Leiter des Kompetenzfelds Öffentliche Finanzen, Soziale Sicherung, Verteilung im Institut der deutschen Wirtschaft Köln.

schließen, führt in die Irre. Zwar lässt sich argumentieren, dass das statistisch gemessene Armutsgefährdungsrisiko steigt, wenn alle anderen Einflussfaktoren unverändert bleiben. Der empirische Nachweis dieser Hypothese ist aber kaum möglich. Denn die Ceteris-paribus-Bedingung impliziert, dass die Individuen auf die veränderten Rahmenbedingungen weder im Rahmen ihrer Erwerbs- noch im Rahmen ihrer intertemporalen Konsumentscheidungen reagieren. Indizien wie die steigende Verbreitung betrieblicher Altersvorsorge im Verlauf des vergangenen Jahrzehnts (vgl. BMAS 2015, S. 10), die wachsende Zahl an Riester-Verträgen (vgl. BMAS 2016) sowie die seit 2005 steigende Erwerbsbeteiligung sprechen gegen die modellhafte Argumentation.

Darüber hinaus erfordert eine Aussage über (künftige) Armutsgefährdungen die Einbeziehung des Haushaltskontextes. Denn das Risiko wird statistisch als Anteil der Personen gemessen, deren Nettoäquivalenzeinkommen unter 60% des Median liegen. Das Messkonzept berücksichtigt folglich alle Einkommensquellen sämtlicher im Haushalt lebender Personen und zudem die unterschiedlichen Bedarfsgewichte der einzelnen Haushaltsmitglieder. Damit haben auch Änderungen der Verteilung von Haushaltskonstellationen und Einkommenskomponenten in den Haushalten Einfluss auf die prognostizierte Entwicklung der Armutsgefährdung. Umso weniger plausibel erscheint es, allein aus dem Absinken des gesetzlichen Sicherungsniveaus auf ein höheres Armutsgefährdungsrisiko zu schließen.

Wie bedeutsam die theoretischen Einwände sind, lässt sich bereits anhand einfacher empirischer Indizien ermessen – insbesondere dann, wenn man dem Konzept der relativen Einkommensarmut die Inanspruchnahme von bedürftigkeitsgeprüften Grundsicherungsleistungen gegenüberstellt. Im Jahr 2014 lagen 48% der Zahlbeträge aller Versichertenrenten unter der Grenze von 750 Euro pro Monat (vgl. Deutsche Rentenversicherung 2015a, S. 38 f.). Rechnet man die Rentnerbeiträge zur gesetzlichen Sozialversicherung hinzu, dann entspricht dieser Zahlbetrag einer monatlichen Bruttorente von rund 835 Euro. Der Wert liegt in etwa auf dem Grundsicherungsniveau (einschließlich der Kosten für Wohnen) für den Haupteinkommensbezieher eines Haushalts (vgl. Pimpertz 2016, S. 9). Tatsächlich bezogen aber nur 2,5% der gesetzlichen Rentner Grundsicherung im Alter (vgl. Deutsche Rentenversicherung 2015b, S. 275).

Welche Umstände diesen Befund hauptsächlich zu erklären vermögen, liegt auf der Hand: Im Haushalt können mehrere gesetzliche, aber auch ergänzende betriebliche und private Alterseinkünfte zusammenkommen. Die Vermögensverteilung ist ein weiterer Grund, warum ein niedriger Rentenanspruch nicht gleichzusetzen ist mit Bedürftigkeit im Alter (vgl. Demary und Pimpertz 2016, S. 2).

Kritische und begünstigende Entwicklungen

Keineswegs soll mit dieser Argumentation Altersarmut bagatellisiert werden. Im Gegenteil gibt es gute Argumente, die auf eine steigende Armutsgefährdung für bestimmte Personengruppen deuten. Meist wird auf die wachsende Zahl von Menschen mit gebrochenen Erwerbsbiographien hingewiesen. Insbesondere wenn die Anschlussfähigkeit an den regulären Arbeitsmarkt dauerhaft verloren geht, führt die fehlende Beitragszahlung bei Arbeitslosengeld-II-Beziehern zu entsprechenden Lücken im gesetzlichen System. Allerdings sind im Gegenzug seit 2005 rund 5,5 Millionen sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse zusätzlich entstanden, über die Teil- und Vollzeitbeschäftigte Anwartschaften in der Gesetzlichen Rentenversicherung bilden. Da diese Ansprüche armutspräventiv wirken, setzt eine Prognose der Armutsgefährdung im Alter Kenntnisse sowohl über die Verteilung neuer Anwartschaften als auch über die Verteilung von Erwerbslücken im Haushaltskontext voraus. Auch wenn es plausible Gründe für die Vermutung gibt, dass die Problemgruppen bislang nur zu Teilen von dem Beschäftigungsaufbau seit 2005 profitiert haben, so bedarf es doch einer tiefergehenden Forschung, um empirische Gewissheit über den spezifischen Handlungsbedarf zu erlangen.

Doch nicht nur aufgrund der hohen Erwerbsbeteiligung muss der Eindruck einer massenhaften Verbreitung von Altersarmut in der Zukunft relativiert werden. Denn auch eine steigende individuelle Lebensarbeitszeit stabilisiert das zu erwartende Versorgungsniveau. So basiert die Berechnung des Sicherungsniveaus vor Steuern nicht auf empirischen Erkenntnissen, sondern auf der modellhaften Biografie eines Standardrentners mit 45 Beitragsjahren und jeweils durchschnittlichen Verdiensten. Dieser Modellfall gewinnt jedoch normative Kraft, sobald das Sicherungsniveau Gegenstand politischer Steuerung wird. Dann muss aber hinterfragt werden, ob die dem Standardrentner innewohnende implizite Norm von 45 Beitragsjahren unverändert beibehalten werden kann, wenn der Gesetzgeber die Regelaltersgrenze gleichzeitig um zwei auf 67 Jahre erhöht – in der Erwartung, dass sich die durchschnittliche Beitragszeit um die gleiche Spanne verlängert. Modelliert man deshalb für das Jahr 2029 einen Standardrentner mit 47 statt 45 Beitragsjahren, kann für diesen Fall der im aktuellen Rentenversicherungsbericht bis zum Jahr 2029 prognostizierte Rückgang des Sicherungsniveaus bereits zu zwei Dritteln innerhalb des gesetzlichen Systems kompensiert werden (vgl. Pimpertz 2016, S. 10 f.).

Tatsächlich zeigen die Daten der Deutschen Rentenversicherung, dass der Anteil der vorzeitig in den Ruhestand wechselnden Personen über die vergangene Dekade gesunken ist, dass das durchschnittliche ebenso wie das für die Kohorten spezifische Rentenzugangsalter in den ver-

gangenen Jahren gestiegen ist und dass die Anzahl der Versicherungsjahre beim Rentenzugang heute rund 10% über dem Niveau des Jahres 2000 liegt (vgl. Deutsche Rentenversicherung 2015b, S. 131 ff., S. 137 ff., S. 142 ff.). Aber auch für diesen relativierenden Einwand gilt, dass eine Aussage zur künftigen Entwicklung von Armutsgefährdung Kenntnisse über die Verteilung eben dieser zusätzlichen Beitragsjahre erfordert. Zu befürchten ist wiederum, dass verlängerte Erwerbsbiographien vor allem bei Arbeitnehmern zu Buche schlagen, die ohnehin hohe Beschäftigungschancen aufweisen und deshalb kaum von Altersarmut bedroht sein werden. Dennoch besteht auch zu dieser Frage mehr Forschungsbedarf als empirisch gesicherte Erkenntnis.

Ergänzende Vorsorge besser als ihr Ruf

Mit Blick auf die Verbreitung der betrieblichen und privaten Altersvorsorge ist der empirische Befund ebenfalls weit weniger alarmierend, als vielfach unterstellt. Diese Einschätzung gilt insbesondere dann, wenn man sich von der Frage nach der Verbreitung einer einzelnen Vorsorgeform löst und die Perspektive um mögliche Anlagealternativen erweitert sowie den Haushaltskontext mit in den Blick nimmt (vgl. Beznoska und Pimpertz 2016). So sorgen 70% der Single- und Alleinerziehenden sowie 86% der Paarhaushalte (jeweils mit mindestens einem sozialversicherungspflichtig Beschäftigten) betrieblich und/oder privat vor. Die Haushalte geben an, dass sie im Durchschnitt rund 10% ihres verfügbaren Einkommens für Vorsorgezwecke sparen – den Erwerb einer selbstgenutzten Immobilie nicht eingerechnet. Dabei zeigt sich neben dem mit höherem Einkommen steigenden Engagement in der betrieblichen Vorsorge, dass die Haushalte mit fortschreitendem Lebensalter vermehrt vorsorgen. Arbeitslosigkeit scheint jedoch das zentrale Hemmnis für die Altersvorsorge zu sein, denn der Verbreitungsgrad der betrieblichen Vorsorge fällt bereits dann signifikant zurück, wenn lediglich der Zweitverdiener im Haushalt arbeitslos ist. Die normative Frage nach dem optimalen Verbreitungsgrad privater Vorsorge und dem optimalen Vorsorgeumfang können die Befunde jedoch nicht klären. Immerhin legen die Ergebnisse nahe, dass die Haushalte mehrheitlich durchaus risikobewusst vorsorgen.

Wenig hilfreiche Reformansätze

Die Diskussion um die Reformbedürftigkeit der Alterssicherung konzentriert sich damit zunehmend auf die Frage, ob die bislang in der Öffentlichkeit verhandelten Reformansätze denn wenigstens geeignet sind, jenen Personen zu helfen, die eine dauerhaft unterbrochene Erwerbsbiographie aufweisen.

Das Anheben des Sicherungsniveaus vor Steuern dient jedoch vor allem den Interessen der aktuellen Rentner und der Beitragszahler im rentennahen Alter. Personen mit unterbrochenen Erwerbsbiographien und niedrigen Anwartschaften würden dagegen weniger stark profitieren oder selbst bei einem höheren Rentenniveau nicht zwingend über die Armutsgefährdungsschwelle kommen. Gegen diese wenig treffsichere Maßnahme spricht zudem, dass die Finanzierungslasten vor allem die jüngeren Beitragszahler-Kohorten dauerhaft belasten, während ausgerechnet die geburtenstarken Jahrgänge begünstigt werden (vgl. Pimpertz 2016, S. 14 ff.). Letztere profitieren aber ohnehin davon, dass die aktuelle Finanzierungslast auf viele Beitragszahler verteilt werden kann.

Ähnlich lautet der Einwand gegen die Aufwertung niedriger Rentenanwartschaften (Rente nach Mindesteinkommen oder solidarische Lebensleistungsrente). Da die Gesetzliche Rentenversicherung nicht zu differenzieren vermag, ob eine niedrige Rente aus einer (freiwillig) unterbrochenen Erwerbsbiographie, einer (freiwilligen) Teilzeitbeschäftigung oder einer gering entlohnten Vollzeitbeschäftigung resultiert, drohen auch hier kostenintensive Mitnahmeeffekte und die Verschiebung von Finanzierungslasten auf nachfolgende Generationen. Will man unerwünschte Mitnahmeeffekte vermeiden, gelingt dies nur über Zugangskriterien, die neben der eigenen Erwerbsbiografie auch das Haushaltseinkommen einbeziehen. Je restriktiver diese Bedingungen formuliert werden, desto stärker nähert sich das Konzept aber dem Status quo an.

Schließlich hilft ein sechster Durchführungsweg der betrieblichen Altersvorsorge wenig, selbst wenn dieser im Rahmen eines tarifvertraglichen Obligatoriums verankert würde. Denn Personen, die den Anschluss an den Arbeitsmarkt dauerhaft verloren haben, mangelt es schlicht an der arbeitsvertraglichen Grundlage für eine betriebliche Vorsorge. Auch eine verpflichtende Privatvorsorge kann das Problem mangelnden Einkommens nicht lösen (vgl. Demary und Pimpertz 2016).

Was läuft also schief? Die aktuelle Debatte scheint am Kern vorbei zu zielen. Das Problem der Armutsgefährdung im Alter lässt sich ursächlich nur auf dem Arbeitsmarkt lösen und nicht im System der Alterssicherung. Gleichwohl besteht Nachsteuerungsbedarf in der Gesetzlichen Rentenversicherung – dort aber für die Zeit nach 2030 und im Sinne einer Fortführung des eingeschlagenen Reformpfads. Denn die Folgen des demographischen Wandels werden auch in zwei Jahrzehnten noch deutlich spürbar sein, zumal eine längere Lebensarbeitszeit bis dato zusätzliche Anwartschaften begründet, die künftig neben den Lasten der Bevölkerungsalterung zu schultern sind. Auch wenn es wenig populär klingt, für die Gesetzliche Rentenversicherung gilt die einfache Gleichung, dass die jüngeren Versicherten für

einen gleichwertigen Rentenanspruch länger arbeiten müssen als die vorausgegangenen Kohorten.

Literatur

Beznoska, M. und J. Pimpertz (2016), »Neue Empirie zur betrieblichen Altersvorsorge – Verbreitung besser als ihr Ruf«, *IW-Trends – Vierteljahresschrift zur empirischen Sozialforschung* 43(2), 2, 3–19.

BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2015), *Forschungsbericht 449/1, Trägerbefragung zur betrieblichen Altersversorgung (BAV 2013)*, verfügbar unter: http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/forschungsbericht-f449-1.pdf;jsessionid=8B3A7C3CD-073D4002A58C8832DE916FE?__blob=publicationFile&v=2, aufgerufen am 25. Februar 2016.

BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2016), »Statistik zur privaten Altersvorsorge. Entwicklung der privaten Altersvorsorge (Stand: 31. Mai 2016)«, verfügbar unter: <http://www.bmas.de/DE/Themen/Rente/Zusaetzliche-Altersvorsorge/statistik-zusaetzliche-altersvorsorge.html>, aufgerufen am: 8. Juni 2016.

Demary, M. und J. Pimpertz (2016), *Deutschlandrente – Hilfreich oder problematisch?*, IW-Kurzbericht Nr. 5, 3. Februar, Köln.

Deutsche Rentenversicherung (2015a), *Rentenversicherung in Zahlen 2015*, verfügbar unter: 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, aufgerufen am 5. August 2015.

Deutsche Rentenversicherung (2015b), *Rentenversicherung in Zeitreihen*, Oktober 2015, DRV-Schriften Band 22, Berlin.

Kochskämper, S. (2016), *Wie lange arbeiten für ein stabiles Rentenniveau?*, IW-Kurzbericht Nr. 27, 27. Mai.

Pimpertz, J. (2016), *Reform der Alterssicherung. Populäre Thesen, empirische Befunde und normative Ableitungen*, Gutachten für die Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, 17. Mai, verfügbar unter: <http://www.iwkoeln.de/studien/gutachten/beitrag/jochen-pimpertz-reform-der-alterssicherung-populaere-thesen-empirische-befunde-und-normative-ableitungen-283445>, aufgerufen am 8. Juni 2016.



Martin Werding*

Altersarmut ab 2030: Womit wir rechnen müssen und womit nicht

Das Ärgerliche an alarmierenden Meldungen zu sensiblen Themen ist dies: Sie sind nicht mehr aus der Welt zu schaffen, selbst wenn sie sich als ziemlich irreführend erweisen. Anfang April schreckte der WDR die Öffentlichkeit mit einer von Journalisten des eigenen Hauses erstellten Abschätzung auf, der zufolge nach 2030 fast 50% der heute Erwerbstätigen eine gesetzliche Rente beziehen werden, die maximal das Grundsicherungsniveau erreicht, so dass sie dem Risiko der Altersarmut unterliegen. Gelesen und weiterverbreitet werden solche Nachrichten – wie Journalisten wissen sollten – vielfach als Voraussage, dass 2030 die Hälfte aller Rentner tatsächlich arm sein wird. Sowohl die ursprüngliche Meldung als auch ihr verzerrtes und verstärktes Echo liegen aber weitab von dem, was aus heutiger Sicht als realistisch erscheint.

Seriöse Vorausschätzung zur Altersarmut

Die seriöseste Vorausschätzung zur zukünftigen Entwicklung von Altersarmut, die derzeit vorliegt, wurde Ende 2012 vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2012) vorgelegt. Altersarmut wird dort gemessen am Anteil der Bevölkerung im Alter ab 65 Jahren, der Leistungen der Grundsicherung im Alter bezieht.¹ Seinerzeit (2011) belief sich dieser Anteil auf 2,6%, mittlerweile (2014) ist er auf 3,0% gestiegen. Berechnungen des Beirats zur möglichen zukünftigen Entwicklung basieren v.a. auf Mikrodaten aus Versichertenkonten der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) für Angehörige der Jahrgänge

* Prof. Dr. Martin Werding ist Professor für Sozialpolitik und öffentliche Finanzen an der Ruhr-Universität Bochum, Fellow des CESifo Research Network und ifo-Forschungsprofessor.

¹ Dass diese Definition zu einer Unterschätzung führen kann, wenn Ansprüche auf solche Leistungen nicht geltend gemacht werden («verschämte Armut»), wird im Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats (2012, S. 7) angesprochen. Auch ansonsten ist der Text darauf angelegt, für die Zukunft absehbare Probleme mit der gebotenen Vorsicht einzugrenzen und einzuordnen, aber nicht klein zu reden.

1965 bis 1979. Es geht somit um Renteneintritte im Zeitraum von etwa 2030 bis 2045 und damit um Renten, die vielfach bis weit in die 2060er Jahre laufen.

Die Ergebnisse besagen, dass die Altersarmutsquote dieser Personen unter sehr günstigen Annahmen annähernd konstant bleiben könnte.² Unter nicht sonderlich optimistischen, aber plausiblen Annahmen kann sie auf 3 bis 4% steigen – nämlich wenn die intendierte Verlängerung der Lebensarbeitszeit durch die »Rente mit 67« schwach ausfällt und wenn Minijobs oder Langzeitarbeitslosigkeit sich weiter ausbreiten. Nur unter sehr pessimistischen Annahmen ergibt sich ein Anstieg auf 5,4%, d.h. eine annähernde Verdoppelung der aktuellen Werte. Dies könnte geschehen, wenn die »Rente mit 67« keinerlei Verhaltenseffekte hat, wenn alle Angehörigen dieser Jahrgänge zehn Jahre ihres Erwerbslebens arbeitslos sind und wenn die Erwerbs- und Einkommenssituation Versicherter in den neuen Bundesländern dauerhaft der der heute 30- bis 34-Jährigen entspricht (vgl. Wissenschaftlicher Beirat 2012, S. 9–11; vgl. auch Börsch-Supan *et al.* 2016).

Vorausberechnungen dieser Art sind naturgemäß mit Unsicherheiten behaftet, die umso größer werden, je weiter sie in die Zukunft reichen. Dass aus einer Armutsquote von über 5%, die sich unter sehr ungünstigen Annahmen in rund 30 Jahren ergeben könnte, jedoch ohne Weiteres bereits in 15 Jahren eine Quote von fast 50% wird, wie vom WDR suggeriert, kann aus heutiger Sicht so gut wie ausgeschlossen werden.³

Bei alledem ist auch zu beachten, dass andere Altersgruppen heute und wohl auch in Zukunft weit stärker von Armut betroffen sind als Personen im Rentenalter. So liegt der Anteil der Bezieher von Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende, der Grundsicherung bei Erwerbsminderung oder der Hilfe zum Lebensunterhalt an der Bevölkerung im Alter unter 65 Jahren derzeit (2014) bei 10,9%. Von Kindern und Jugendlichen im Alter bis 18 Jahre leben sogar 14,7% in Haushalten, die Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende beziehen.

Warum Altersarmut in Zukunft zunehmen kann

Trotzdem gebührt dem Risiko steigender Altersarmut aus sozial- und finanzpolitischer Sicht Aufmerksamkeit. Um den

Herausforderungen für die zukünftige Rentenfinanzierung zu begegnen, die aus einer ausgeprägten demographischen Alterung resultieren, sind im Rentenrecht in den letzten 15 Jahren mehrere grundlegende Reformen ergriffen worden. Durch den »Nachhaltigkeitsfaktor« in der Formel für die jährlichen Rentenanpassungen wird das Niveau gesetzlicher Renten mit der Zeit gezielt herabgeschleust, damit die Beitragssätze für aktive Versicherte nicht zu stark steigen müssen. Gleichzeitig soll die »Rente mit 67« die Lebensarbeitszeit verlängern, um die absehbare Anspannung der Rentenfinanzen zu dämpfen.

Die Effekte dieser Reformen für zukünftige Verläufe von Rentenbeitragssatz und Rentenniveau⁴ und damit den aktuellen Stand der rentenrechtlichen Reaktionen auf die demographische Alterung zeigt Abbildung 1. Beitragssatz und Niveau der Leistungen sind zwei zentrale Kennziffern dafür, welche Belastungen das Rentensystem einerseits den aktiven Versicherten auferlegt und welche Leistungen es andererseits den Rentnern gewährt. Durch die Umlagefinanzierung der GRV hängen beide Größen eng zusammen: Ein höheres Rentenniveau erfordert höhere Beitragssätze, während niedrigere Beitragssätze ein niedrigeres Rentenniveau erzwingen – oder es müssten jeweils alternative Finanzierungsquellen gefunden werden.

Simulationen dieser Art dürfen nie als Prognosen oder gar als Punktschätzungen missverstanden werden. Sie beruhen auf einer Reihe von Annahmen und auf Modellierungen, die einige bekannte Zusammenhänge gestützt auf empirische Daten aus der Vergangenheit abbilden und für die Zukunft fortschreiben.⁵ Sie illustrieren grundlegende Tendenzen – hier v.a. die Effekte demographischer Verschiebungen für die Rentenfinanzen –, die in den Daten und im jeweiligen Rechtsstand angelegt sind, und können eine Vorstellung von der Größenordnung und von der Stabilität solcher Effekte geben.⁶

Die Abbildung zeigt somit v.a., wie mit dem Zielkonflikt zwischen einem möglichst hohen Rentenniveau und möglichst niedrigen Beitragssätzen im Zeitraum bis 2060 grundsätzlich umgegangen wird. Das geltende Rentenrecht ist darauf angelegt, die Finanzen der GRV bis etwa 2030 zu stabilisieren. Bis dahin sinkt das Rentenniveau nach den hier vorgestellten Simulationen von derzeit (2014) 48,2% sukzessive auf

² In den alten Bundesländern könnte sich bei sehr starken Verhaltenseffekten der »Rente mit 67« sogar ein leichter Rückgang ergeben. In den neuen Bundesländern, wo die Quote aktuell unter 2% liegt, ist dagegen mit einem Anstieg zu rechnen, sobald Versicherte dort nicht mehr der großzügigen Anrechnung von Beschäftigungsjahren aus DDR-Zeiten unterliegen, sondern ihre Erwerbsphase v.a. in der Nach-Wendezeit durchlaufen haben.

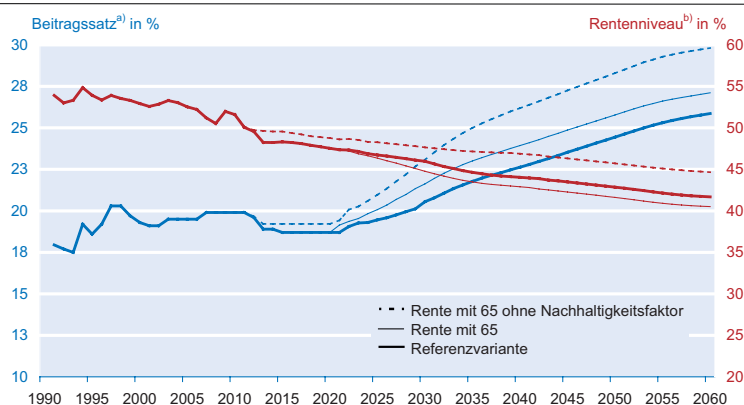
³ Größter Fehler der Abschätzung des WDR ist, dass von Querschnittsdaten zu Erwerbsbeteiligung und Löhnen in einem Jahr auf Längsschnittresultate geschlossen wird, die sich über die gesamte individuelle Erwerbsphase entfalten. Würde man Berechnungen gleicher Art mit Daten von 2001 anstellen und dabei auch die seither vorgenommene Rentenniveausenkung berücksichtigen, ergäben sich für die Altersarmut ab 2016 sicher ähnlich dramatische Schätzwerte.

⁴ Unter »Rentenniveau« wird hier durchgängig das sogenannte »Netto-Standardrentenniveau vor Steuern« verstanden (entsprechend der gesetzlichen Definition in § 154 Abs. 3 SGB VI).

⁵ Vgl. Werding (2013a) für eine Dokumentation von Annahmen, Datengrundlagen und Methodik des zugrunde liegenden Modells (*Social Insurance Model*, SIM). Für die hier verwendete Modellversion (mit Ist-Datenstand von 2014, »SIM.14«) wurden v.a. Daten aktualisiert sowie die Modellierung des (»endogenen«) Zusammenhangs zwischen Sozialbeitragssätzen oder Steuern einerseits und Beschäftigungsentwicklung und gesamtwirtschaftlichem Wachstum andererseits verändert (vgl. dazu Werding 2016, Anhang 8.2).

⁶ Aus Platzgründen wird hier darauf verzichtet, ergänzende Sensitivitätsanalysen vorzustellen. Für umfangreiche Alternativrechnungen aller Art – auf dem damaligen Stand von Daten und Modellierung – vgl. Werding (2013b).

Abb. 1
Beitragssatz und Rentenniveau der GRV (1991–2060):
Effekte der Rentenreformen von 2004 und 2007



^{a)} % der beitragspflichtigen Bruttoentgelte.

^{b)} Nettostandardrentenniveau vor Steuern.

Quelle: Ist-Daten: Deutsche Rentenversicherung; Projektionen: SIM.14 (vgl. Werdning 2013a).

46% – aber noch lange nicht auf die für diesen Zeitraum geltende, gesetzliche Untergrenze bei 43%. Diese wird erst um 2050 erreicht und dann langsam immer weiter unterschritten. Auch der Beitragssatz bleibt bis 2030 voraussichtlich unter der gesetzlichen Obergrenze bei 22%, überschreitet diese danach aber binnen weniger Jahre. Bis 2050 erreicht er rund 25% und steigt danach noch weiter an.

Ein im Zeitablauf sinkendes, allgemeines Rentenniveau bedeutet – bei allen Fortschritten für die Finanzierbarkeit der GRV –, dass sich die gesamte Verteilung hoher, mittlerer und niedriger gesetzlicher Renten im Vergleich zu den laufenden Einkommen der sonstigen Bevölkerung nach unten schiebt. Renten, die schon aus heutiger Sicht eher niedrig sind, fallen dabei mit wachsender Wahrscheinlichkeit unter eine Armutsgrenze, die sich an der Entwicklung der Einkommen Jüngerer orientiert. Wie stark dieser Effekt im Zeitablauf wird, hängt davon ab, wie schnell und wie stark das Rentenniveau in Zukunft wirklich sinkt (und wie die Dichte der Verteilung niedriger Renten aussieht). Ob der Effekt problematisch wird, hängt auch noch davon ab, ob die Bezieher niedriger gesetzlicher Renten in einem Haushalt mit ausreichendem Einkommen leben oder ob sie selbst über weitere Arten von Alterseinkünften verfügen.

Trends und Gegentrends

Sehr niedrige gesetzliche Renten sind bisher v.a. das Resultat stark fragmentierter Rentenbiographien, die auf verschiedenen Wegen zustande kommen. So gibt es Personen, die nur kurz oder phasenweise sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren und ihre Altersversorgung überwiegend als Beamte erworben oder als Selbständige aufgebaut haben. Sofern die private Absicherung Selbständiger nicht unzureichend ist oder bei der Beamtenversorgung, v.a. auf Länderebene, aus finanzpolitischen Gründen keine

dramatischen Einschnitte vorgenommen werden müssen, trägt diese Gruppe kein Armutsrisiko, das weiter wachsen könnte.

Eine andere Gruppe Betroffener sind Personen, v.a. Frauen, die nach ihrem Einstieg ins Erwerbsleben längere Zeiten der Kinderbetreuung und Haushaltsarbeit zurückgelegt haben und erst deutlich später oder nie wieder in eine Vollzeitbeschäftigung zurückgekehrt sind, die ihrer ursprünglichen Qualifikation entsprach. In der Erwerbsphase und auch im Alter leben solche »Zusatzverdiener« überwiegend vom Einkommen ihres Partners, zumeist des Ehemannes. Ein Armutsrisiko entsteht für sie aber bei einer Trennung oder Scheidung, d.h. wenn die jahrelange Arbeitsteilung im Haushalt zerbricht.⁷ Für die Zukunft gilt: Die Scheidungsziffer mag weiter steigen, aber

Biographien dieser Art, die im heutigen Rentenbestand noch verbreitet sind, treten immer weiter zurück. Der Typ der »Nur-Hausfrau« ist bei den Frauen unter 50 Jahren weitestgehend verschwunden, und die Frauenerwerbsbeteiligung hat sich in den letzten 30 Jahren enorm erhöht, auch wenn Phasen der Teilzeitbeschäftigung dabei immer noch eine große Rolle spielen. Angesichts der Zahl und Lebenserwartung von Frauen setzt allein schon diese Entwicklung einen starken Trend gegen eine weitere Ausbreitung von Altersarmut.

Als problematisch erscheint v.a. eine dritte Gruppe, deren Erwerbsbiographien lange Phasen der Arbeitslosigkeit oder mit niedrig entlohnter Arbeit (im Extremfall: reinen Minijobs) aufweist.⁸ Die allgemeine Rentenniveausenkung setzt diese Gruppe einem zunehmenden Armutsrisiko im Alter aus. Dabei muss ihre Zahl, bezogen auf rein demographische Trends, aber nicht überproportional zunehmen. Die Arbeitsmarktlage in Deutschland war schon in der Vergangenheit – seit der Verfestigung der Massenarbeitslosigkeit in den alten Bundesländern ab 1980 und der Transformationskrise in den neuen Bundesländern ab 1990 – anhaltend ungünstig. Die Scarring-Effekte für die Erwerbsbiographien Betroffener sind daher schon heute im Rentenbestand angekommen. Außerdem hat sich 2005/06 am Arbeitsmarkt eine markante Trendwende ergeben. Seither ist deutlich mehr Beschäftigung entstanden, darunter nicht überwiegend nur »prekäre« Jobs, sondern auch eine große Zahl sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse. Zentral für die zukünftige Entwicklung von Altersarmut ist dennoch, wie sich die Größe dieser Problemgruppe bei sinkendem Rentenniveau entwickeln wird.

⁷ Der Versorgungsausgleich sorgt zwar dafür, dass Rentenansprüche (und andere Alterseinkommen), die die Partner während der Ehe erworben haben, gleichmäßig geteilt werden. Längerfristige Karriere- und Lohnnachteile, die für den weniger stark ins Erwerbsleben integrierten Partner resultieren, wirken sich aber einseitig zu Lasten dieser Gruppe aus.

⁸ Hinzuzufügen sind hier auch noch v.a. »Solo-Selbständige«, die im Hinblick auf ihr Alter oft nicht ausreichend abgesichert sind.

Kann man das Rentenniveau wieder erhöhen? Jein!

Abbildung 1 zeigt an, dass das deutsche Rentensystem für die weitere Entfaltung der demographischen Alterung nach 2030 noch nicht wirklich gerüstet ist. Deutlich wird in der Abbildung jedoch auch, in welchem Maße die letzten größeren Reformen die Finanzierbarkeit des Systems verbessert haben. Zudem halten die Effekte beider Reformen wichtige Lehren für die zukünftige Rentenpolitik – u.a. zur Vermeidung von Altersarmut – bereit.

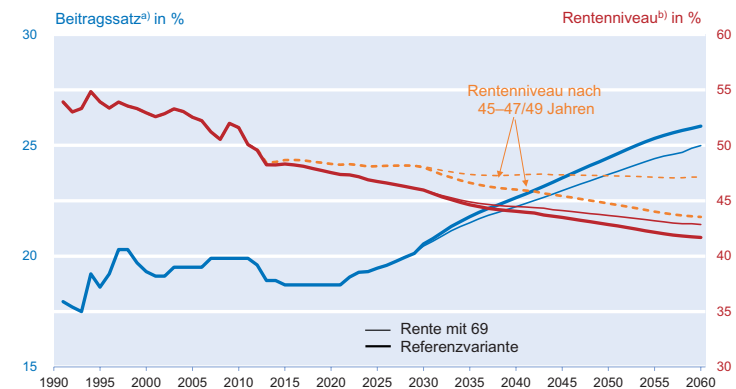
Die Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors hat den absehbaren Anstieg des Beitragssatzes stark gedämpft, indem auch das Rentenniveau deutlich verringert wurde. Aktuelle Forderungen nach einer direkten Stabilisierung des Rentenniveaus, etwa bei 45%, würden im Umkehrschluss wieder einen verschärften Anstieg der Beitragssätze erzwingen (bis 2060: um ca. 3 Prozentpunkte, oder die Nutzung anderer Finanzierungsinstrumente mit vergleichbarem Aufkommen). Dies hätte Rückwirkungen auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit von in Deutschland produzierten Gütern, zumal andere entwickelte Volkswirtschaften von der demographischen Alterung weit weniger betroffen sind. Wenn hingegen Bruttolöhne und Lohnkosten entsprechend langsamer steigen, verringern sich die Nettolöhne. Am Ende werden u.U. also die ohnedies höheren Armutsrisiken für jüngere Personen verschärft, egal ob sie erwerbstätig sind oder arbeitslos werden.

Die laufende Erhöhung der Regelaltersgrenze der GRV auf 67 Jahre schlägt der starren Logik eines Umlagesystems dagegen ein Schnippchen: Wenn es gelingt, die durchschnittliche Lebensarbeitszeit bis 2030 tatsächlich um ein oder sogar zwei Jahre zu verlängern, werden die Beitragszahler entlastet und die Leistungen der GRV fallen für die verbleibende Rentenphase höher aus – wobei sich die durchschnittliche Dauer dieser Phase bei anhaltender Steigerung der Lebenserwartung voraussichtlich weiter erhöht.⁹ Diese Strategie ließe sich nach 2030 konsequent weiter verfolgen. Angesichts der erwarteten weiteren Zunahme der Lebenserwartung und der Anspannung der Rentenfinanzen wäre dies sogar mehr als naheliegend.¹⁰

⁹ Nach der aktuellen Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes (2015) wird sich die Lebenserwartung bis 2030 – abhängig von den dafür gebildeten Szenarien und vom Geschlecht (bei Männern im Zuge eines Aufholprozesses etwas stärker als bei Frauen) – im Mittel um rund drei Jahre erhöhen. Davon werden im geltenden Recht bis zu zwei Jahre einer verlängerten Erwerbsphase, ein Jahr einer verlängerten Rentenphase zugeschlagen. Die Relation der Länge beider Phasen – aktuell grob 40 zu 20 Jahre – bleibt dabei konstant.

¹⁰ Von 2030 bis 2060 rechnet das Statistische Bundesamt (2015) mit einem weiteren Anstieg der Lebenserwartung von im Mittel rund 4½ Jahren. Der bisherigen Logik folgend müsste die Regelaltersgrenze um weitere drei Jahre erhöht werden, um Erwerbs- und Rentenphase gleichmäßig zu

Abb. 2
Beitragssatz und Rentenniveau der GRV (1991–2060):
Effekte der Regelaltersgrenze und der Lebensarbeitszeit



a) % der beitragspflichtigen Bruttoentgelte.
b) Nettostandardrentenniveau vor Steuern.

Quelle: Ist-Daten: Deutsche Rentenversicherung; Projektionen: SIM.14 (vgl. Werding 2013a).

Die Effekte einer solchen Politik für Beitragssatz und Rentenniveau zeigt Abbildung 2. Der Anstieg des Beitragssatzes wird weiter gedämpft, das Rentenniveau in seiner gängigen Definition nochmals erhöht. Diese Definition – basierend auf einer Rentenbiographie mit 45 Beitragsjahren – zeigt dabei allerdings nur Effekte einer Verlängerung der Lebensarbeitszeit, die die Wirkung des Nachhaltigkeitsfaktors abmildern. Zugleich verändert sich aber auch die Norm für die erwartete Dauer einer lebenslangen Erwerbsbeteiligung. Um die vollen Auswirkungen der betrachteten Rechtsänderungen für das Rentenniveau angemessen abzubilden, könnte man daher auch die Definition des Rentenniveaus anpassen und die unterstellte Zahl der Beitragsjahre parallel zur Heraufsetzung der Regelaltersgrenze erhöhen – von 45 auf 47 Jahre nach geltendem Recht, ab 2030 weiter auf über 49 Jahre bei einer neuerlichen Reform.

Durch konsequente Anpassung der Regelaltersgrenze an die Lebenserwartung kann das effektive Rentenniveau automatisch bis 2060 und darüber hinaus bei über 45% stabilisiert werden, wenn sich die Lebensarbeitszeit wirklich wie vorgezeichnet verlängert. Damit ist das Problem steigender Beitragssätze noch nicht aus der Welt. Das Risiko sich ausbreitender Altersarmut lässt sich auf diesem Wege aber wirksam zurückdrängen – letztlich, indem die demographische Alterung mit einer Neudefinition dessen beantwortet wird, wer alt ist.

Fazit

Alterssicherung und speziell die GRV stehen in Deutschland vor einer schwierigen Phase, die zu schmerzhaften Anpassungen zwingt, von denen ein Teil bereits erfolgt ist. Wach-

verlängern. Unterstellt man konkret, dass das Rentenalter ab 2030 jedes Jahr um einen Monat heraufgesetzt wird – wie derzeit im Zeitraum von 2012 bis 2023 –, erreicht sie im Jahr 2060 knapp 69½ Jahre. Dies (→Rente mit 69+) wird im Folgenden vorausgesetzt.

sende Altersarmut stellt in diesem Kontext ein Risiko dar, das aber nicht dramatisiert werden sollte. Als wirksame und dauerhaft finanzierbare Ansätze zur Vermeidung dieses Risikos ergeben sich aus den hier angestellten Überlegungen v.a. zwei Maßnahmen.

Innerhalb des Rentensystems stellt die laufende Heraufsetzung der Regelaltersgrenze ein geeignetes Mittel dar, das auch jenseits des Zeithorizonts der bisherigen Reformen weiter genutzt werden kann. Erforderlich sind dafür allerdings Verhaltensänderungen bei Arbeitnehmern und auch bei Arbeitgebern – bei Entscheidungen zum Renteneintritt, Personalplanung, Weiterbildung, Arbeitsorganisation und -gestaltung etc. –, die die Politik aufmerksam verfolgen und nötigenfalls beeinflussen kann.

Neben Ansprüchen auf gesetzliche Renten ist außerdem in wachsendem Maße ergänzende Altersvorsorge in der betrieblichen oder privaten Säule erforderlich. Die Politik hat dies zwar nicht verbindlich vorgeschrieben, aber die Rahmenbedingungen für ergänzende Vorsorge verbessert und frühzeitig begonnen, bestimmte Formen direkt zu fördern. Die neuen Regelungen haben bisher jedoch weder den nötigen Verbreitungsgrad erreicht noch reichen ihre Effekte aus, die entstehenden »Rentenlücken« zu schließen. Die Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise – nämlich ein Vertrauensverlust in Finanzmärkte und deren Akteure und eine anhaltende Niedrigzinsphase – machen Diskussionen dieses Themas aktuell schwierig. Trotzdem ist ein neuer Aufschlag wünschenswert, der die Verbindlichkeit ergänzender Vorsorge erhöht und auf breiter Basis Zugang zu zweckgemäßen und kostengünstigen Produkten eröffnet.

Wenn mit diesen beiden Maßnahmen der allgemeinen Senkung des Rentenniveaus erfolgreich entgegengewirkt wird, geht es bei der Bekämpfung von Altersarmut v.a. noch darum, Härtefälle zu mildern, die die aktuelle Reformstrategie mit sich bringt: Die Verlängerung der Lebensarbeitszeit erhöht fast zwangsläufig die Wahrscheinlichkeit vorzeitiger Erwerbsminderungen, die innerhalb der GRV angemessen abgesichert werden müssen. Personen mit stark fragmentierten Rentenbiographien, v.a. nach langer Arbeitslosigkeit oder Scheidung, sind mit Mitteln des herkömmlichen Rentenrechts dagegen kaum zu erreichen.¹¹ Für sie braucht es eine bedürftigkeitsgeprüfte Grundsicherung im Alter. Deren Regeln kann man gegenüber dem geltenden Recht verbessern, v.a. indem vorhandene Vorsorge auf die Leistungen nur teilweise angerechnet wird, wie bei vorhandenen Erwerbseinkommen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Deswegen muss sie aber nicht in die GRV verlegt werden. Dazu weicht sie sowohl von deren Prinzipien als auch von deren administrativen Möglichkeiten zu stark ab.

Literatur

Börsch-Supan, A., T. Bucher-Koenen und J. Rausch (2016), »Altersarmut – Denkfehler: WDR-Berechnung der zukünftigen Altersarmut inkorrekt«, Pressemitteilung des Munich Center for the Economics of Aging (MEA) des Max-Planck-Instituts für Sozialrecht und Sozialpolitik, München, 13. April.

Statistisches Bundesamt (2015), *Bevölkerung Deutschlands bis 2060: 13. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung*, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.

Werding, M. (2013a), *Modell für flexible Simulationen zu den Effekten des demographischen Wandels für die öffentlichen Finanzen in Deutschland bis 2060: Daten, Annahmen und Methoden*, Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh.

Werding, M. (2013b), *Alterssicherung, Arbeitsmarktdynamik und neue Reformen: Wie das Rentensystem stabilisiert werden kann*, Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh.

Werding, Martin (2016), *Modellrechnungen für den vierten Tragfähigkeitsbericht des BMF*, FiFo-Bericht Nr. 20, Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut (FiFo) an der Universität zu Köln, Köln.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2012), *Altersarmut*, BMWi, Berlin.

¹¹ Sie würden auch von praktisch allen existierenden Vorschlägen für eine »Lebensleistungs-«, »Solidar-« oder »Garantierende« nicht wirksam erfasst.