

Reform der Alterssicherung: Langfristig denken und handeln – berechenbar bleiben – zielgenau fördern

Während die Rentenreformen unter Rot-Grün (2002) und der folgenden Großen Koalition (2007) die Zukunftsfähigkeit der Gesetzlichen Rente gestärkt haben, hat die amtierende Große Koalition die aktuell positive Lage am Arbeitsmarkt genutzt, um sich mit „Mütterrente“ und „Rente mit 63“ sozialpolitisch zu profilieren. Die geplante solidarische Lebensleistungsrente wird angesichts der Diskussion über eine drohende Zunahme der Altersarmut weiter forciert. Dabei wird jedoch verkannt, dass die aktuell positive Lage des Arbeitsmarktes und der Rentenversicherung nicht dauerhaft garantiert sind. Vielmehr wird der von der demografischen Entwicklung ausgehende Druck auf die Sozialsysteme spätestens ab 2030 deutlich zunehmen. Sozialpolitisch motivierte Leistungsausweitungen werden den künftig bestehenden Konsolidierungsbedarf weiter vergrößern. Es bedarf einer vorausschauenden Politik, die das Rentensystem dauerhaft stabilisiert. Deshalb sind sowohl die umlagefinanzierte als auch die ergänzende kapitalgedeckte Altersvorsorge konsequent weiterzuentwickeln.

Volker Halsch

Ansatzpunkte für die künftige Weiterentwicklung des Rentensystems

- Koppelung des gesetzlichen Renteneintrittsalters an die Lebenserwartung bei den nach 1970 Geborenen (Indexierung) unter Beibehaltung des bisherigen Eintrittsalters ohne Abschläge bei rein gesundheitlich bedingten Verrentungen;
- Flexibilisierung des Renteneintritts mit versicherungsmathematisch fairen Zu- und Abschlägen;
- Zielgenaue Vermeidung von Altersarmut trotz langjähriger Erwerbstätigkeit durch reduzierte Anrechnung von Alterseinkünften (aus der gesetzlichen oder privaten Rentenversicherung) auf die Grundsicherung;
- Zielgenaue Stärkung der privaten oder betrieblichen Altersvorsorge durch Festzuschüsse, um insbesondere Geringverdienende beim Aufbau einer Altersvorsorge zu unterstützen; jedoch kein weiterer Ausbau der steuerlichen Förderung, um Mitnahmeeffekte zu vermeiden;
- Schaffung eines rechtlichen Rahmens für Opt-out bei der betrieblichen Altersvorsorge;
- Stärkung der finanziellen Bildung (Finanzkompetenz) im Schulunterricht, um die Jugendlichen auf künftige Anlageentscheidung bei der Altersvorsorge vorzubereiten;
- Ausdehnung des Berichtszeitraums des Rentenversicherungsberichtes von 15 Jahren auf 30 Jahre, um Politik und Öffentlichkeit über langfristige Entwicklungen zu informieren.

► Kein Spielraum für kurzfristig motivierte Leistungsausweitungen

So erfreulich der seit dem Jahr 2013 unterhalb von 19 Prozent liegende Rentenbeitragssatz und die gute Lage des Arbeitsmarktes auch sind, sollten diese positiven Entwicklungen nicht als Spielräume interpretiert und als Rechtfertigung für weitere langfristige „Verbesserungen“ im Bereich der Alterssicherung herangezogen werden.¹ Die sich bereits heute abzeichnende demografische Entwicklung wird die Sozialversicherungssysteme und die öffentlichen Haushalte vor gewaltige Herausforderungen stellen, wenn der Anteil von Personen über 65 Jahren an der Gesamtbevölkerung von derzeit 21 Prozent bis zum Jahr 2060 auf 35 Prozent ansteigen wird (siehe Abbildung 1). Sollten der Politik bis dahin keine Reformen gelingen, wird dies zu einem Anstieg der Ausgaben für die Gesetzliche Rentenversicherung von 9,3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts im Jahr 2015 auf bis zu 12,8 Prozent im Jahr 2060 führen.²

Dem jüngsten Rentenversicherungsbericht der Bundesregierung zufolge kann das angestrebte Mindestsicherungs-niveau von 43 Prozent im Jahr 2030 eingehalten werden, ohne dass der Beitragssatz dafür auf über 22 Prozent erhöht werden muss.³ Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie weist jedoch darauf hin, dass das Rentensystem gerade nach dem Jahr 2030 vor gravierenden Finanzierungsschwierigkeiten stehen würde. Demnach sei bereits ab dem Jahr 2031 mit Beitragssätzen von über 22 Prozent zu rechnen. Das Mindestsicherungs-niveau von 43 Prozent wäre ab dem Jahr 2036 nicht mehr zu halten.⁴ Vor diesem Hintergrund sind derzeit keine Spielräume für weitere Leistungsausweitungen erkennbar, solange an den politischen Zielen von stabilen Beitragssätzen unter 22 Prozent und einem Sicherungs-niveau von mindestens 43 Prozent im Jahr 2030 festgehalten werden soll. Jedes zusätzliche Leistungsversprechen würde den Druck auf die Gesetzliche Rentenversicherung in der Zukunft erhöhen und in spätestens 15 Jahren deutlich spürbare Einschnitte erzwingen, um das System wieder zu stabilisieren.

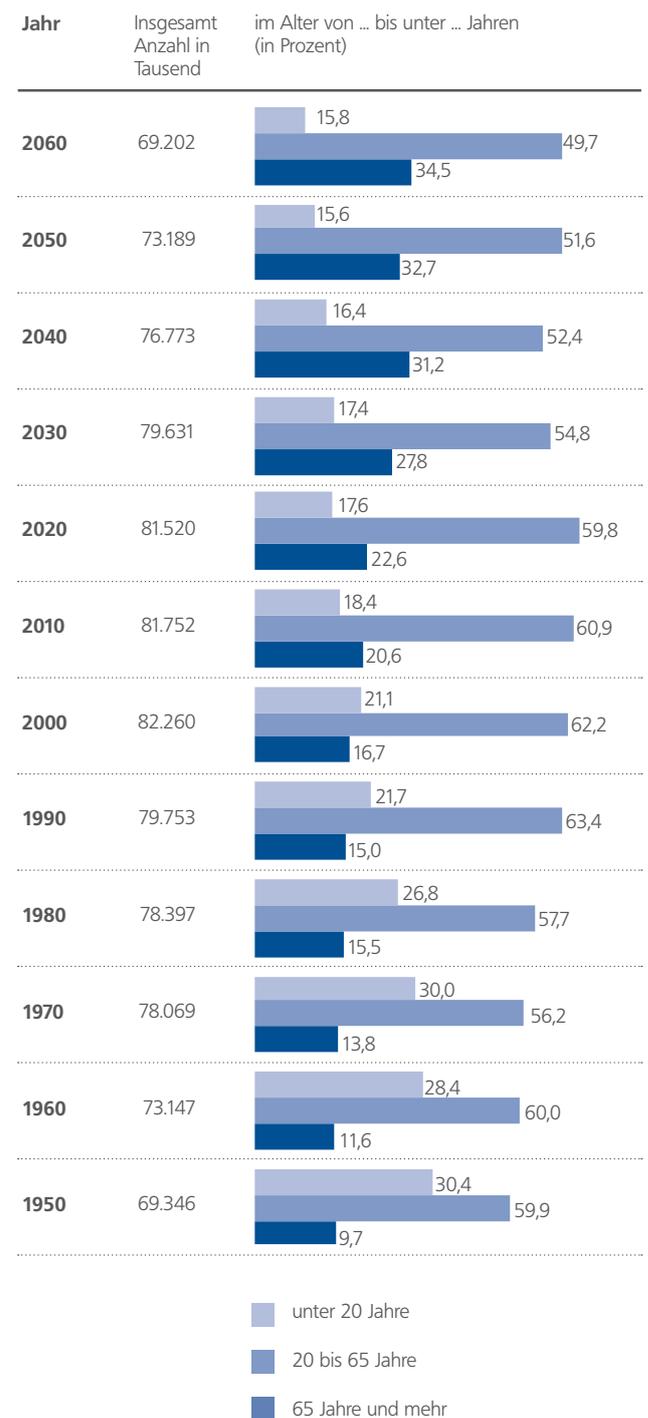
1 Gleiches gilt für den Bundeshaushalt: Ein in einem Jahr ausgeglichener Haushalt bedeutet nicht, dass der Haushalt auch langfristig tragfähig ist und bereits alle Hausaufgaben gemacht wären, vgl. Volker Halsch, „Intelligent investieren! Anmerkungen zur langfristigen Tragfähigkeit des Bundeshaushaltes“, Managerkreis – Impulse, Juni 2015.

2 Bundesministerium der Finanzen, Vierter Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, Februar 2016.

3 Die Werte beziehen sich auf das Netto Rentenniveau vor Steuern, d.h. das Verhältnis von Standardrente zu Durchschnittsverdienst, wobei nur die jeweils darauf entfallenden Sozialabgaben, nicht aber die jeweils zu zahlenden Steuern abgezogen wurden. Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Rentenversicherungsbericht 2015, November 2015.

4 Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Schreiben an den Bundesminister zur Gesetzlichen Rentenversicherung, 16. Juni 2016.

Abbildung 1: Entwicklung der Altersstruktur der Bevölkerung in Deutschland



Quelle: Statistisches Bundesamt (Zensus und 13. Bevölkerungsvorausberechnung, Variante 3)

Die Versuchung, kurzfristig einzelne Zielgruppen besser zu stellen, ist aktuell erkennbar weiterhin groß, der Anreiz zu Reformen zur langfristigen Stabilisierung des Rentensystems eher gering. Die heutigen und künftigen Herausforderungen der Gesetzlichen Rentenversicherung sind jedoch weder gänzlich neu, noch bedarf es radikaler, bisher nicht dagewesener Schritte, um die-

Rückblick auf die Rentenreformen der vergangenen 25 Jahre⁵

Das heutige System der Gesetzlichen Rentenversicherung mit Abschlägen bei Rentenbeginn vor Erreichen der Regelaltersgrenze geht auf die Rentenreform von 1992 zurück. Durch die zeitlich verzögerte und graduelle Einführung der damals umstrittenen Abschläge konnte der flexible Rentenbeginn auf eine nachhaltige Basis gestellt werden.

Die zunächst erfolgte Abschaffung des demografischen Faktors korrigierte die rot-grüne Bundesregierung, indem sie das Rentenniveau über den Nachhaltigkeitsfaktor an die Entwicklung von Demografie und Arbeitsmarkt koppelte und die Folgen des demografischen Wandels gleich auf die jüngere und die ältere Generation verteilte.

Unter Walter Riester wurden die ergänzenden Säulen der betrieblichen und der privaten Altersvorsorge gestärkt und fiskalisch gefördert. Zudem wurde die Grundsicherung im Alter eingeführt, um Altersarmut zu verhindern. Unter Franz Müntefering wurde die Regelaltersgrenze schrittweise und zeitlich gestreckt bis zum Jahr 2029 von 65 auf 67 Jahre erhöht.

Weitere Reformen zur langfristigen Stabilisierung des Rentensystems sind danach unterblieben. Stattdessen hat die Bundesregierung im Jahr 2014 Verbesserungen für die ältere Generation auf Kosten der jüngeren Generation beschlossen. Die „Mütterrente“ und die „Rente mit 63“ als zentrale Reformelemente begünstigen nur bestimmte Jahrgänge, werden aber die künftigen Beitragszahlende mit rd. 6 Mrd. Euro pro Jahr bzw. 3 Mrd. Euro pro Jahr belasten.

se zu lösen.⁶ Vielmehr kann ein Blick auf die teilweise durchaus erfolgreichen Reformen der letzten 25 Jahre dabei helfen, die anstehenden Herausforderungen anzugehen und die Gesetzliche Rentenversicherung kontinuierlich weiterzuentwickeln: Die Erfahrungen der vergangenen 25 Jahre zeigen, dass Maßnahmen wie die Einführung von Abschlägen im Jahr 1992 und die Anhebung der Regelaltersgrenze im Jahr 2007 politisch leichter umgesetzt werden können, wenn sie graduell und zeitlich verzögert eingeführt werden (siehe Kasten oben).

► Rentenpolitisches Dreieck: Rentenniveau, Beitragssatzhöhe und Renteneintrittsalter

Innerhalb der umlagefinanzierten Rentenversicherung stehen mit dem Rentenniveau, der Beitragssatzhöhe und dem Renteneintrittsalter – bei gegebener Entwicklung von Fertilität und

5 Vgl. Axel Börsch-Supan, Lehren aus den Rentenreformen seit 1972, Wirtschaftsdienst, 2015, Heft 13, S. 16-21.

6 Eine in Fachkreisen vereinzelt diskutierte Umstellung auf eine komplette Steuerfinanzierung würde auf eine „Alimentierung“ der älteren Bevölkerungsschichten hinauslaufen und erscheint nicht sinnvoll. Zum einen würde damit der langfristig orientierte und beitragsbasierte Generationenvertrag aufgegeben. Die Alterssicherung würde der oft kurzfristig orientierten Haushaltspolitik überlassen oder zum Spielball der verteilungspolitischen Diskussion werden. Zum anderen würde der nicht-investive Anteil der öffentlichen Ausgaben deutlich ansteigen. Dies würde sich negativ auf die Qualität der öffentlichen Finanzen auswirken. Zudem würde auch die von Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern getragene Selbstverwaltung der Sozialversicherung geschwächt oder gar abgeschafft und eine Gefährdung der etablierten Konsenskultur riskiert werden, vgl. Gert G. Wagner, Handlungsoptionen für die Rentenpolitik – Wie kann Alterssicherung nachhaltig(er) werden?, Wirtschaftsdienst, 2015, Heft 13, S. 34-40.

Lebenserwartung – insgesamt drei Parameter zur Stabilisierung des Systems zur Verfügung. Aufgrund der direkten und indirekten Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und die Einkommensverteilung sollten diese Stellhebel nur mit Bedacht genutzt werden. Eine Ausdehnung des Systems auf bisher nicht erfasste Bevölkerungsteile würde nur eine kurz- bis mittelfristige Entlastung bewirken, kann die grundsätzlichen Probleme langfristig aber nicht lösen, weil neue Ansprüche entstehen.

▷ Rentenniveau entscheidend für Stabilität des Rentensystems

Die im Jahr 2004 beschlossene Absenkung des Mindestsicherungsniveaus auf 43 Prozent im Jahr 2030 zielt auf eine ausgewogene Lastenverteilung zwischen den Generationen. Unter Verweis auf drohende Altersarmut wird nun eine „Stabilisierung des Rentenniveaus“ bei 47,5 Prozent oder gar 50 Prozent und damit eine Abkehr von dem Anpassungspfad für das Sicherungsniveau ins Spiel gebracht. Berechnungen des IW Köln zufolge wäre ein Sicherungsniveau vor Steuern von dauerhaft 47,5 Prozent mit jährlichen Mehrausgaben von 28 Milliarden Euro im Jahr 2029 verbunden. Bei einem höheren Sicherungsniveau von 50 Prozent wären es sogar 52 Milliarden Euro. Die gesetzliche Obergrenze für den Beitragssatz von 22 Prozent würde in diesem Szenario voraussichtlich ab dem Jahr 2024 überschritten werden. Im Jahr 2029 müsste der Beitragssatz sogar bei 25 Prozent liegen.⁷ Da Altersarmut vorrangig auf zu geringe Erwerbs-

7 Jochen Pimpertz, Reform der Alterssicherung: Populäre Thesen, empirische Befunde und normative Ableitungen, Gutachten des IW Köln für die INSM, Mai 2016.

zeiten zurückgehen dürfte, erscheint eine allgemeine Erhöhung des Rentenniveaus als nicht geeignet, Altersarmut zu verhindern. Es wäre eine teure Maßnahme mit negativen Auswirkungen auf die Beitragssätze und mit enormen Streuverlusten.

▷ **Tatsächliche Wirkung von Beitragssatzerhöhungen beachten**

Das politische Ziel der Beitragssatzstabilität ist unterschiedlich motiviert. Einige befürchten, dass zu hohe Beitragssätze die Generation der aktuellen Beitragszahlende übermäßig belasten und deren Arbeitsanreize schwächen. Andere warnen davor, den Faktor Arbeit für die Arbeitgeber weiter zu verteuern und so die Nachfrage nach Arbeitskräften zu verringern. Ob eine oder beide Sichtweisen zutreffen, hängt davon ab, wie sich die ökonomische Last der Sozialversicherungsbeiträge auf Arbeitgeber und Arbeitnehmer_innen aufteilt und ob deren Arbeitsnachfrage bzw. -angebot tatsächlich darauf reagieren.⁸ Beide Fragen lassen sich jedoch nicht pauschal beantworten: Mögliche Auswirkungen einer Beitragssatzänderung hängen wesentlich vom Einzelfall ab, d.h. von der Branche, von der Tätigkeit, aber auch dem Geschlecht und dem Einkommen bzw. Bildungsstand des Arbeitnehmers oder der Arbeitnehmerin. Empirisch lässt sich beobachten, dass die Reaktionen des Arbeitsangebots insgesamt eher gering sind, mit steigendem Nettoeinkommen abnehmen und zudem bei Männern geringer als bei Frauen sind.⁹ Dennoch sollte die Option deutlicher Beitragssatzänderungen nur mit Bedacht erwogen werden, da sie selbst eine womöglich unerwünschte verteilungspolitische Wirkung auf Einkommen und Beschäftigung entfalten dürfte.

▷ **Flexibler Renteneintritt und Berücksichtigung der steigenden Lebenserwartung erforderlich**

Bereits heute sind ein weiterer Anstieg der Lebenserwartung und ein Rückgang der Personen im erwerbsfähigen Alter absehbar (siehe Abbildung 1). Vor diesem Hintergrund sind die seit dem Jahr 2000 beobachtbaren Entwicklungen beim faktischen Renteneintrittsalter, das bereits um 2 Jahre auf über 64 Jahre angestiegen ist, und bei der Erwerbstätigenquote der 60- bis 64-Jährigen, die um über 30 Prozentpunkte auf 53 Prozent gestiegen ist, zu begrüßen.¹⁰ Eine stärkere Flexibilisierung des

8 Vgl. Gert G. Wagner, Handlungsoptionen für die Rentenpolitik - Wie kann Alterssicherung nachhaltig(er) werden?, Wirtschaftsdienst, 2015, Heft 13, S. 34-40.

9 Kapitel 5 in Stefan Bach, Peter Haan, Michela Coppola und Johannes Rausch, Wirkungen von Rentenreformen auf Rentenbeitrag und Rentenniveau sowie Beschäftigungseffekte der Rentenbeitragsänderung, Gutachten für die INSM, DIW Kompakt 79, 2014.

10 Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Rentenversicherungsbericht 2015, November 2015.

Renteneintritts könnte dies weiter unterstützen. Dabei muss gewährleistet werden, dass eine Weiterbeschäftigung nach Erreichen der Regelaltersgrenze sowohl für Arbeitnehmer_innen als auch für Arbeitgeber attraktiv ist. Die Abschläge bei einem Renteneintritt vor Erreichen der Regelaltersgrenze sollten versicherungsmathematisch so bestimmt werden, dass sie zu keinen zusätzlichen Belastungen des Versicherungssystems führen.¹¹ Eine längere Erwerbstätigkeit würde nicht nur positiv zum Beschäftigungsniveau und damit zu Mehreinnahmen bei Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen führen, sondern auch die Rentenansprüche erhöhen und somit tendenziell der Altersarmut entgegenwirken.

Die bis 2029 schrittweise Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters auf 67 Jahre ist ein Schritt in die richtige Richtung, der zur Stabilisierung der Gesetzlichen Rentenversicherung beigetragen hat. Die Anhebung berücksichtigt allerdings nur den Anstieg der Lebenserwartung der bis 1964 Geborenen. Der noch stärkere Anstieg der Lebenserwartung der nach 1970 Geborenen wird bisher nicht berücksichtigt (siehe Abbildung 2). Der an sich erfreuliche Anstieg der Lebenserwartung dürfte die Rentenversicherung somit langfristig erneut vor Probleme stellen. So würde die erwartete Rentenbezugszeit ohne eine weitere Anpassung von etwa 12 Jahren bei den um 1970 Geborenen auf etwa 18 Jahre bei den um 2010 Geborenen ansteigen. Eine Erhöhung um fast die Hälfte.¹²

Angesichts der sich abzeichnenden Entwicklung müsste eine Koppelung der gesetzlichen Regelaltersgrenze an die Lebenserwartung bzw. deren Indexierung zumindest für die Geburtsjahrgänge ab 1970 umgesetzt werden.¹³ Gleichzeitig wäre eine dauerhafte Koppelung eine Chance, die Diskussion um das Renteneintrittsalter aus den eher kurzfristig orientierten Diskussionen in Wahlkampfzeiten herauszulösen.

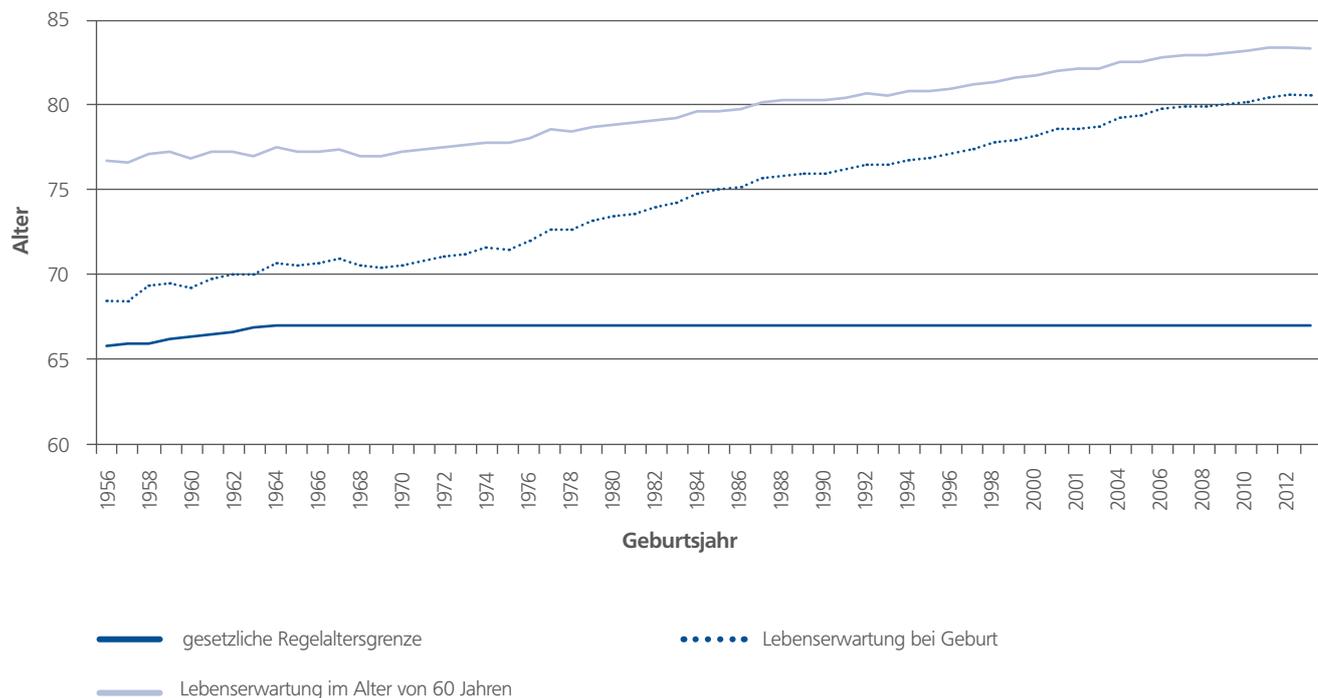
Bei einer solchen Koppelung an die Lebenserwartung sind Forderungen nach einer geschlechter- und berufsspezifischen Differenzierung zu erwarten, die jedoch kaum mit dem Gleichheitsgrundsatz vereinbar sein dürften. Stattdessen sollte hierbei eine zielgenauere Lösung gewählt werden, indem ein früherer Renteneintritt – auch bei einer Koppelung an die Lebenserwartung – bei rein gesundheitlich bedingten Verrentungen ohne Abschläge möglich bleibt.

11 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2014.

12 Eigene Berechnung auf Basis der Human Mortality Database, University of California, Berkeley (USA), und Max-Planck-Institut für demografische Forschung, Rostock. Verfügbar unter www.mortality.org (Download am 31.07.2016).

13 OECD, Wirtschaftsbericht Deutschland 2016, April 2016, sowie IWF, Article IV Consultation Germany 2016, Staff Report, Nr. 16/202, Juni 2016.

Abbildung 2: Lebenswartung und Regelaltersgrenze



Eigene Berechnung auf Basis der Human Mortality Database, University of California, Berkeley (USA), und Max-Planck-Institut für demografische Forschung, Rostock. Verfügbar unter www.mortality.org (Download am 31.07.2016).

▷ **Ausweitung der Beitragsbasis langfristig kaum sinnvoll**

Eine Ausweitung der Beitragsbasis durch zusätzliche Beitragseinnahmen könnte zumindest kurzfristig Entlastung verschaffen. Die langfristigen Herausforderungen des Rentensystems können durch eine Heraufsetzung der Beitragsbemessungsgrenze oder eine Einbeziehung von Beamt_innen, Freiberuflern oder auch Selbständigen jedoch nicht gelöst werden.¹⁴ Da an die zusätzlichen Beitragseinnahmen auch künftige Leistungsansprüche geknüpft sind, wäre das Gegenteil der Fall: Die Entlastung in der Gegenwart würden höhere Leistungen in der Zukunft gegenüberstehen. Dies käme einer Kreditaufnahme zur Finanzierung der heutigen Rentenzahlungen bzw. zur Absenkung der heutigen Rentenbeiträge gleich. Lediglich kurz- bis mittelfristig würde

14 Hierbei werden allein die Auswirkungen auf die Gesetzliche Rentenversicherung betrachtet. Auch die Altersversorgungssysteme von Beamten und Freiberuflern sind reformbedürftig, dies bedarf jedoch einer eigenständigen Betrachtung. Eine mögliche Vorsorgepflicht insb. für die Solo-Selbständigen wird am Ende des nächsten Abschnitts diskutiert.

eine Ausweitung der gesetzlichen Rentenversicherung auf bisher nicht erfasste Gruppen das Rentensystem entlasten.¹⁵

► **Altersarmut erfordert zielgenaue Lösungsansätze**

Besonders intensiv wird derzeit eine drohende Altersarmut trotz langjähriger Berufstätigkeit diskutiert. Es handelt sich hierbei um eine teilweise fragwürdig geführte „Gerechtigkeitsdiskussion“, die letztlich nicht auf eine – von der vorherigen Erwerbsbiographie unabhängige – Verhinderung von Altersarmut abzielt. Es wird lediglich eine Besserstellung von Personen

15 Berechnungen des DIW Berlin ergaben, dass bei einer sofortigen Einbeziehung der etwa 2,4 Mio. Selbständigen ohne obligatorische (berufsständische) Alterssicherung der Beitragssatz vorübergehend um mehr als 1 Prozentpunkt gesenkt werden könnte. Der Effekt würde bis zum Jahr 2040 auf 0,7 Prozentpunkte zurückgehen. Bei einer allmählichen Einbeziehung der neu tätig werdenden Selbständigen würde sich die Entlastung des Beitragssatzes bis zum Jahr 2040 langsam auf 0,6 Prozentpunkte aufbauen. Vgl. Hermann Buslei, Johannes Geyer, Peter Haan und Michael Peters, Ausweitung der gesetzlichen Rentenversicherung auf Selbständige: Merkliche Effekte auch in der mittleren Frist, DIW Wochenbericht, Heft 30, Juli 2016, S. 659-667.

mit einer langjährigen rentenversicherungspflichtigen Beschäftigung gegenüber Personen ohne eine bzw. nur mit einer gebrochenen Erwerbsbiographie angestrebt.

Zunächst lohnt aber ein Blick auf die Fakten: Von Altersarmut – im Sinne des Bezugs von Grundsicherung – sind 3 Prozent der über 65-Jährigen betroffen.¹⁶ In der Gesamtbevölkerung liegt der Anteil der Beziehenden von Grundsicherung (u.a. Arbeitslosengeld II) dagegen mit 7 Prozent im Durchschnitt aller Altersklassen mehr als doppelt so hoch. Armut betrifft in Deutschland somit weniger die Älteren, sondern eher die Jüngeren, insbesondere alleinerziehende Haushalte und vor allem alleinerziehende Haushalte mit Migrationshintergrund.¹⁷ Für die Zukunft wird im pessimistischen Szenario ein Anstieg der Bezieher von Grundsicherung im Alter auf über 5 Prozent prognostiziert.¹⁸

Die in der politischen Diskussion thematisierte Verbreitung von Armut unter Altersrentner_innen, die trotz langjähriger Berufstätigkeit nur Versicherungsansprüche knapp oberhalb oder sogar unterhalb der Grundsicherung erworben haben, lässt sich empirisch kaum belegen (siehe Kasten S. 7). Da etwa 94 Prozent der Altersrentner mit weniger als 600 Euro Monatsrente derzeit nicht auf die bedürftigkeitsgeprüfte Grundsicherung angewiesen sind, wäre eine innerhalb der Gesetzlichen Rentenversicherung erfolgende Aufstockung von Kleinstrenten mit großen Streuverlusten verbunden. Vor diesem Hintergrund erscheint das Ansinnen, eine Lösung innerhalb der Gesetzlichen Rentenversicherung durch eine Lebensleistungsrente, eine höhere Anrechnung von Erziehungszeiten etc. zu finden, ausgesprochen fraglich.¹⁹

Ein wesentlich zielgenauerer Ansatz wäre eine Besserstellung derjenigen Beziehenden von Grundsicherung, die privat vorgesorgt haben oder Ansprüche auf Leistungen aus der Gesetzlichen Rentenversicherung erworben haben. Dies könnte durch eine reduzierte Anrechnung von Alterseinkünften aus der Gesetzlichen Rentenversicherung oder aus privaten Rentenversicherungen bei der Bedürftigkeitsprüfung der Grundsicherung erfolgen, ohne dass es zu größeren Streuverlusten bei nicht bedürftigen Beziehern von Altersrenten kommt. Allerdings werden auch diese Maßnahmen nicht das Altersarmutsrisiko derjeni-

16 Bruno Kaltenborn, Grundsicherungsleistungen im Alter: Zugänge und Rentenbezug, in: Forschungsnetzwerk Alterssicherung, FNA Journal, Heft 1, 2016.

17 Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Gutachten zur Altersarmut, November 2012.

18 Vgl. Axel Börsch-Supan, Contra: Neue große Rentenreform, Gezielte Verbesserungen geboten Wirtschaftsdienst, 2016, Heft 5, S. 303.

19 Zudem wurde eine Bedürftigkeitsprüfung durch die Gesetzliche Rentenversicherung von dieser jüngst als gravierender Bruch mit ihren Grundsätzen und als Vermischung von Versicherungs- und Fürsorgeprinzip zurückgewiesen. Vgl. Deutsche Rentenversicherung Bund, Rede des Präsidenten Axel Reimann bei der Bundesvertreterversammlung der Deutschen Rentenversicherung Bund, Bremen, 23. Juni 2016.

gen reduzieren, die gänzlich gebrochene Erwerbsbiographien haben und bereits in jungen Jahren dauerhaft Grundsicherung bezogen haben.

Auch die Gruppe der sogenannten Solo-Selbständigen²⁰ könnte von Altersarmut bedroht sein, da die Altersvorsorge bei dieser Gruppe deutlich an Bedeutung verloren hat: Nachdem im Jahr 2005 noch 54 Prozent der Solo-Selbständigen Beiträge in eine private oder – auf freiwilliger Basis – in die gesetzliche Rentenversicherung einzahlten, ist deren Anteil im Jahr 2013 auf nur noch 38 Prozent zurückgegangen.²¹ Die vereinzelt diskutierte obligatorische Einbeziehung in die Gesetzliche Rentenversicherung²² ist, wie in Abschnitt 2.4 dargelegt, nicht sinnvoll. Stattdessen sollte es den Selbständigen überlassen bleiben, wie sie ihre Altersvorsorge organisieren. Eine Pflichtversicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung sollte bei Solo-Selbständigen allenfalls dann greifen, wenn keine ausreichende private Altersvorsorge nachgewiesen werden kann.

► Betriebliche und private Altersvorsorge zielgerichtet stärken

Für eine Weiterentwicklung der Altersversorgung bestehen auch im Bereich der privaten und betrieblichen Altersvorsorge sinnvolle Ansatzpunkte. Aber auch hier wird es auf zielgerichtete Maßnahmen ankommen, um beispielsweise teure Streuverluste wie bei der steuerlichen Förderung zu vermeiden.

▷ Stärkung der betrieblichen Vorsorge anstelle eines staatlichen Rentenfonds

Aufgrund des infolge der demografischen Entwicklung sinkenden Rentenniveaus wird die Gesetzliche Rente langfristig nicht allein zur Sicherung des Lebensstandards im Alter ausreichen. Somit wird die Bedeutung einer ergänzenden kapitalgedeckten Vorsorge für die Alterssicherung künftig steigen. Angesichts der geringen Verbreitung von unter 50 Prozent sowohl bei der betrieblichen Altersvorsorge (bAV)²³ als auch bei der Riesterrente

20 Solo-Selbständige gehen einer selbständigen Tätigkeit allein nach und haben keine angestellten Mitarbeiter.

21 Siehe Kapitel 10 in: Karl Brenke und Martin Beznoska, Solo-Selbständige in Deutschland: Strukturen und Erwerbsverläufe, Kurzexpertise von DIW Econ für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Forschungsbericht 465, Mai 2016.

22 Vgl. Deutsche Rentenversicherung Bund, Rede des Präsidenten Axel Reimann bei der Bundesvertreterversammlung der Deutschen Rentenversicherung Bund, Bremen, 23. Juni 2016.

23 Eine Auswertung der verschiedenen Datenquellen durch das IW Köln zeigt, dass der Verbreitungsgrad sehr von der Haushaltsform abhängt und zwischen 40% bei Haushalten mit einem Erwachsenen und 66% und mehr bei Paar-Haushalten schwankt. Ebenso entscheidend sind Alter und Einkommen der Arbeitnehmer. So steigt der Verbreitungsgrad von 20% bei den unter 25-Jährigen auf 47% bei über 55-Jährigen und von rd. 15% im untersten Einkommensdezil auf rd. 65% im obersten Dezil. Vgl. Martin Beznoska und Jochen Pimpertz, Neue Empirie zur betrieblichen Altersvorsorge, IW-Trends, April 2016.

Bisher nur geringe Evidenz für Altersarmut bei Bezieher_innen der Gesetzlichen Rentenversicherung

Der Bezug von Grundsicherung tritt einer Studie des Forschungsnetzwerkes Alterssicherung zufolge jedoch mit nur 2,5 Prozent unter den Altersrentner_innen seltener auf als in der Gesamtbevölkerung ab 65 Jahren mit 3 Prozent (Ende 2014). Von den 5,2 Mio. Altersrentner_innen mit einer Monatsrente von unter 600 Euro beziehen lediglich 6,1 Prozent zugleich Grundsicherung. Somit sind über 90 Prozent der Altersrentner mit weniger als 600 Euro Monatsrente nicht auf die bedürftigkeitsgeprüfte Grundsicherung angewiesen. Gründe dafür sind beispielsweise andere eigene Einkünfte bzw. Altersbezüge aus anderen Alterssicherungssystemen (Beamtenpensionen oder berufsständische Versorgung) oder hohe Einkünfte bzw. Rentenbezüge des Ehe- bzw. Lebenspartners.²⁴ Unter den Beziehern von Altersrenten jenseits von 600 Euro war der gleichzeitige Bezug von Grundsicherung noch seltener. Solche Renten sollten zusammen mit Wohngeld und ggf. weiterem Einkommen meist ausreichen, um den Grundsicherungsbedarf - im Durchschnitt 761 Euro monatlich - zu decken.²⁵

haben die drei hessischen Minister für Finanzen, Soziales und Wirtschaft (CDU bzw. Grüne) Ende 2015 einen Vorschlag für eine verpflichtende kapitalgedeckte Zusatzversorgung vorgelegt. Bei der sog. Deutschland-Rente soll ein auf Selbstkostenbasis arbeitender, staatlicher Deutschlandfonds die Verwaltung und Anlage der Ersparnisse übernehmen.²⁶ Der Vorschlag mag auf den ersten Blick und aufgrund der in Aussicht gestellten Kosteneffizienz zunächst verfangen. Einer genaueren Prüfung hält das Konzept allerdings nicht stand: Eine Aufgabenwahrnehmung durch staatliche Institutionen ist überall dort sinnvoll, wo der Markt Güter nicht (ausreichend) bereitstellen kann. Dies dürfte bei Anlagegeschäften am Kapitalmarkt nicht zutreffen. Vielmehr dürfte es für einen als Monopolisten agierenden Staatsfonds kaum Anreize für eine effiziente Leistungserbringung und eine transparente Kostenstruktur geben. Im schlimmsten Fall würde sich ein implizites Haftungsrisiko des Staates ergeben, falls die erwartete Rendite nicht erzielt werden kann oder sich aus der Kapitalanlage Verluste ergeben würden. Fraglich ist zudem, ob der Fonds nicht doch zur Überbrückung von Haushaltslöchern

24 Zudem wurde eine Bedürftigkeitsprüfung durch die Gesetzliche Rentenversicherung von dieser jüngst als gravierender Bruch mit ihren Grundsätzen und als Vermischung von Versicherungs- und Fürsorgeprinzip zurückgewiesen. Vgl. Deutsche Rentenversicherung Bund, Rede des Präsidenten Axel Reimann bei der Bundesvertreterversammlung der Deutschen Rentenversicherung Bund, Bremen, 23. Juni 2016.

25 Der Anteil der Anspruchsberechtigten, die aus Unkenntnis keinen Antrag gestellt haben, dürfte äußerst gering sein, da die Deutsche Rentenversicherung die Bezieher von Kleinrenten bereits mit dem Rentenbescheid auf einen möglichen Anspruch auf Grundsicherung hinweist und einen Antrag beifügt, der sowohl bei dem Träger der Grundsicherung als auch der Rentenversicherung eingereicht werden kann.

26 Tarek Al-Wazir, Stefan Grüttner und Thomas Schäfer, Die Deutschland-Rente - Staat soll zentralen Rentenfonds organisieren: Vorschlag für einfache und sichere zusätzliche Altersvorsorge, Dezember 2015, verfügbar unter https://finanzen.hessen.de/sites/default/files/media/das_positionspapier_zur_deutschland-rente.pdf (Download am 31.07.2016).

– oder wie im irischen Fall zur Bankenrettung – herangezogen werden und so die gebildete Altersvorsorge bedroht werden könnte.

Statt einer zentralistischen Lösung sollten die Anreize für die betriebliche und die private Altersvorsorge kontinuierlich gestärkt werden. So ist die Schaffung eines rechtssicheren Rahmens für eine Opt-out-Regelung bei der bAV erforderlich, wie es u.a. von der OECD vorgeschlagen wurde.²⁷ Dabei müssten sich die Arbeitnehmer_innen bei Abschluss eines Arbeitsvertrages aktiv gegen – also nicht mehr wie bisher üblich *aktiv für* – die vom Arbeitgeber angebotene betriebliche Altersvorsorge entscheiden. Ob der Arbeitgeber selbst einen Zuschuss zur betrieblichen AV zahlen muss, sollte der Entscheidung der jeweiligen Tarifparteien vorbehalten bleiben.

▷ **Weiterer Ausbau der steuerlichen Förderung aufgrund von Mitnahmeeffekten ungeeignet**

Eine Stärkung der betrieblichen oder der privaten Altersvorsorge mit dem Ziel, das Risiko für Altersarmut bei Geringverdienenden zu senken, wird über eine steuerliche Förderung nicht möglich sein: Wer keine oder nur wenig Steuern zahlt, kann auch nicht oder nur wenig von einer steuerlichen Förderung profitieren. Steuerliche Maßnahmen sind mit hohen Streuverlusten verbunden und verteilungspolitisch fragwürdig, da sie insbesondere die Beziehenden hoher Einkommen begünstigen. Bei der diskutierten Stärkung der betrieblichen AV oder auch der privaten Altersvorsorge sollte daher von einer über die bisherigen Beschlüsse hinausgehenden Ausweitung der steuerlichen Förderung abgesehen werden. Stattdessen sollten zielgenauere Zuschüsse für die Beziehenden geringer Einkommen eingeführt und die Anrechnungsregeln

27 OECD, Wirtschaftsbericht Deutschland 2016, April 2016.

bei der Grundsicherung im Alter überprüft werden, um dieser Gruppe einen Anreiz zum Abschluss einer betrieblichen oder privaten Altersvorsorge zu geben.

▷ **Finanzielle Bildung stärken und Transparenz zum Stand der Finanzkompetenz schaffen**

Das Verständnis für die Notwendigkeit einer ergänzenden Altersvorsorge hängt wesentlich von der Finanzkompetenz der einzelnen Bürger_innen ab. Erst eine solide finanzielle Bildung erlaubt es, den für sich jeweils geeigneten Ansatz der Altersvorsorge zu identifizieren und ein kostengünstiges Angebot zu wählen. Derzeit sind belastbare Aussagen zum Stand der Finanzkompetenz der Bevölkerung für Deutschland allerdings kaum möglich, da es keine umfassende und systematische Untersuchung gibt und die Bundesländer im Bereich der schulischen Bildung eine Teilnahme an entsprechenden Studien der OECD bisher abgelehnt haben. Die wenigen vorliegenden Untersuchungen deuten allerdings darauf hin, dass sich die Finanzkompetenz von Jugendlichen und jungen Erwachsenen in Deutschland auf einem unzureichenden Niveau befindet.²⁸ Die Bundesländer sollten hier ihrer bildungspolitischen Verantwortung gerecht werden und sowohl die finanzielle Bildung an den Schulen stärken, als auch Transparenz über den Stand der Finanzkompetenz zulassen.

28 Felix Frühauf und Thomas Retzmann, Financial Literacy in Germany; in: International Handbook of Financial Literacy, hrsg. von Carmela Aprea et al., 2016, S. 263-276.

► **Konsequente Evolution statt Revolution**

Vor dem Hintergrund der sich bereits heute abzeichnenden demografischen Entwicklung lassen auch die aktuell gute Lage am Arbeitsmarkt und der derzeit unter 19 Prozent stabilisierte Beitragssatz keine Spielräume für langfristige Leistungsausweitungen im Bereich der Alterssicherung erkennen. Zusätzliche Leistungsversprechen würden den Druck auf die Gesetzliche Rentenversicherung in der Zukunft erhöhen und in spätestens 15 Jahren deutlich spürbare Einschnitte erzwingen.

Damit das aus umlagefinanzierten und kapitalgedeckten Elementen bestehende Rentensystem auch in Zukunft ein insgesamt angemessenes Niveau der Alterssicherung gewährleisten kann, wird es keiner Revolution, sondern eher einer kontinuierlichen Weiterentwicklung bedürfen. Leitlinien dieser Weiterentwicklung sollten Langfristigkeit, Berechenbarkeit und Zielgenauigkeit sein.

Kurzfristig orientierte Maßnahmen der Klientelpolitik sollten unterbleiben, langfristig erforderliche Maßnahmen sind frühzeitig gesetzlich zu verankern. Die langfristigen Auswirkungen des demografischen Wandels müssen stärker transparent werden und die Finanzkompetenz insgesamt gestärkt werden. Künftige Leistungsausweitungen und Förderungen müssen zielgenau ausgestaltet werden, um kostspielige Streuverluste und Mitnahmeeffekte zu vermeiden und weder das Rentensystem noch die öffentlichen Haushalte zu überfordern.

Über den Autor:

Volker Halsch, Staatssekretär im Bundesministerium der Finanzen a. D., ist Mitglied der Arbeitsgruppe Finanzen des Managerkreises.

Die Ausführungen und Schlussfolgerungen sind von dem Autor in eigener Verantwortung vorgenommen worden und geben ausschließlich seine persönliche Meinung wieder.