



Reformbedarf im System der Alterssicherung

Erstellt durch das Walter Eucken Institut
Goethestraße 10, D-79100 Freiburg im Breisgau

Autoren:

Prof. Dr. Dr. h. c. Lars P. Feld*

und

Dr. Daniel Nientiedt

Gutachten im Auftrag der
Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft GmbH

Freiburg, 28. Juni 2020

* Ansprechpartner: Professor Dr. Dr. h. c. Lars P. Feld, E-Mail: feld@eucken.de, Telefon: +49 761 79097-0

Inhalt

1. Das Drei-Säulen-Modell der Altersvorsorge
 - 1.1 Ziele und Prinzipien der Alterssicherung
 - 1.2 Funktionsweise der drei Säulen

2. Aktuelle Entwicklungen und Reformbedarf
 - 2.1 Die Rentenlücke – Angst vor der Altersarmut
 - 2.2 Finanzielle Tragfähigkeit des Umlageverfahrens
 - 2.3 Status Quo in den anderen Säulen

3. Reformen für eine zukunftsfähige Alterssicherung
 - 3.1 Gesetzliche Rentenversicherung: Lasten der Demografie fair verteilen
 - 3.2 Betriebliche Altersvorsorge: Inanspruchnahme durch Markttransparenz verbessern
 - 3.3 Private Altersvorsorge: Mehr Kapitaldeckung wagen

4. Fazit: Rentenlücke schließen, finanzielle Nachhaltigkeit herstellen

Literaturverzeichnis

Reformbedarf im System der Alterssicherung

1. Das Drei-Säulen-Modell der Altersvorsorge

1.1 Ziele und Prinzipien der Alterssicherung

Das System der Alterssicherung in Deutschland ist darauf ausgerichtet, dass die Bürger im Alter ihren Lebensunterhalt gut bestreiten können. Dieser Anspruch wurde lange Zeit vor allem von den gesetzlichen Regelsystemen eingelöst, deren Kern die Gesetzliche Rentenversicherung (GRV) bildet. Aufgrund des demografischen Wandels geriet das Finanzierungsmodell der GRV zunehmend unter Druck. Die Altersvorsorge wurde deshalb durch eine Stärkung der beiden anderen Säulen der Alterssicherung, der betrieblichen Altersvorsorge (bAV) und der privaten Altersvorsorge, gefestigt.

Bei der Beschreibung von Sozialsystemen kann grundsätzlich gefragt werden, ob sie dem Versicherungs- oder dem Versorgungsprinzip folgen. Das Versicherungsprinzip besagt, dass Leistungsansprüche an vorherige Beitragszahlungen gebunden sind. Beim Versorgungsprinzip werden solche Ansprüche dagegen auf andere Weise erworben und die Mittel aus Steuern aufgebracht (Breyer und Buchholz 2009, S. 3). In der GRV liegt der Schwerpunkt auf dem Versicherungsprinzip, weil sie hauptsächlich von den Beiträgen der Versicherten getragen wird. Darüber hinaus stellt die GRV Leistungen bereit, die nicht von Beiträgen gedeckt sind, etwa durch die Anerkennung von Kindererziehungszeiten („versicherungsfremde Leistungen“).

Derzeit verliert das Versicherungsprinzip in der GRV stark an Bedeutung. Schon heute wird ungefähr ein Drittel der Ausgaben durch Steuerzuschüsse finanziert. Der Bedarf an Steuermitteln wird in Zukunft jedoch weiter steigen. Denn, wie im Koalitionsvertrag festgehalten, dienen die Steuerzuschüsse inzwischen dazu, die „doppelte Haltelinie“ für Sicherungsniveau und Beitragssatz zu garantieren. Damit entwickelt sich die GRV schleichend von einem beitrags-

einem steuerfinanzierten System der Alterssicherung oder, anders gewendet, von einem Bismarck- zu einem Beveridge-System (zu dieser Unterscheidung siehe Ifo Institut 2008).

Im Zuge der Rentenreform von 1957 wurde als Finanzierungsmethode für die GRV das Umlageverfahren gewählt. Bei diesem Modell werden laufende Rentenzahlungen direkt durch Beitragseinnahmen beglichen. Kurz nach Ende des Zweiten Weltkriegs verfügten die Personen im Rentenalter nur über geringe Ersparnisse, sodass die Entscheidung für dieses Verfahren sinnvoll war (Sachverständigenrat 2016, S. 293). Ein Nachteil des Umlageverfahrens besteht jedoch darin, dass ein Anstieg der Lebenserwartung oder ein Schrumpfen der Bevölkerung zu einer stärkeren Mehrbelastung der Beitragszahler führt als dies in einem kapitalgedeckten System der Fall wäre.

Eine Alternative zum Umlageverfahren stellt somit das Kapitaldeckungsverfahren dar. Bei dieser Finanzierungsmethode baut der Versicherte einen individuellen Kapitalstock auf. Während die implizite Rendite des Umlageverfahrens vom Lohn- und Bevölkerungswachstum abhängig ist (Wellisch 2014, 129–136), wird bei der kapitalgedeckten Altersvorsorge die Kapitalmarktrendite erzielt. Zumindest historisch lag die Rendite am deutschen Kapitalmarkt oberhalb der impliziten Rendite der GRV, selbst wenn die Kapitalmarktrendite um Versicherungs- und Verwaltungskosten bereinigt wird (Börsch-Supan 2001). Dies galt allerdings in den vergangenen Jahren nicht mehr.

Angesichts der Demografie zielt die Rentenpolitik seit den 2000er Jahren darauf ab, die Bedeutung des Umlageverfahrens graduell zu verringern. Mit der Stärkung der betrieblichen und privaten Säule der Alterssicherung wurde die Kapitaldeckung im deutschen System der Alterssicherung bedeutsamer. Eine Kombination von Umlage- und Kapitaldeckungsverfahren bietet sich nicht zuletzt deshalb an, weil beide unterschiedlichen Risiken ausgesetzt sind. So ist das Umlageverfahren stärker anfällig für demografische Entwicklungen, wohingegen die Kapitaldeckung dem Risiko von Kapitalmarktschwankungen und Inflation gegenübersteht.

1.2 Funktionsweise der drei Säulen

Die erste Säule der Alterssicherung umfasst die gesetzlichen Regelsysteme mit verpflichtender Teilnahme. Das wichtigste System dieses Typs ist die GRV. Auf sie entfallen derzeit rund drei

Viertel der Bruttoleistungen aus Alterssicherungssystemen (BMAS 2016, S. 14). Zur ersten Säule zählen darüber hinaus die Beamtenversorgung sowie Sondersysteme für bestimmte Gruppen von Selbstständigen (z. B. Landwirte).

Die GRV wird durch Beitragseinnahmen und Steuerzuschüsse finanziert, wobei letztere im Grundsatz der Abdeckung versicherungsfremder Leistungen dienen sollen. Die Einnahmen einer Periode sollen den Ausgaben entsprechen; darüber hinaus existiert eine Rücklage in Höhe von maximal 1,5 Monatsausgaben zum Ausgleich kurzfristiger Schwankungen. Beitragssatz und Leistungsumfang der GRV bewegen sich gemäß § 154 SGB VI in einem engen gesetzlichen Rahmen. Bis zum Jahr 2025 gilt eine Obergrenze für den Beitragssatz von 20 Prozent sowie eine Untergrenze für das Sicherungsniveau von 48 Prozent. Bis zum Jahr 2030 darf der Beitragssatz nicht über 22 Prozent steigen und das Sicherungsniveau nicht unter 43 Prozent fallen.

Der Beitragssatz ist derjenige Anteil des Bruttoentgelts, der an den Rentenversicherungsträger abgeführt wird. Arbeitnehmer und Arbeitgeber übernehmen jeweils die Hälfte der Beiträge. Das Sicherungsniveau vor Steuern entspricht dem Verhältnis des Einkommens eines fiktiven Standardrentners mit 45 Beitragsjahren zum Durchschnittseinkommen der Beitragszahler. Daraus ergibt sich, dass ein Absinken des Sicherungsniveaus nicht als Absinken der Rentenzahlungen interpretiert werden darf. Vielmehr zeigt es an, dass die Renten langsamer steigen als die Löhne und Gehälter.

Die monatliche Bruttorente eines Rentenbeziehers wird anhand der Rentenformel ermittelt (siehe Sachverständigenrat 2016, S. 297–298). Die relevanten Faktoren sind die persönlichen Entgeltpunkte, die Art der Rente, der Zeitpunkt des Renteneintritts – relativ zum gesetzlichen Renteneintrittsalter – sowie der aktuelle Rentenwert. Dieser Wert unterliegt jährlichen Anpassungen, bei denen das aktuelle Verhältnis von Beitragszahlern und Rentenempfängern berücksichtigt werden soll („Nachhaltigkeitsfaktor“).

Im Jahr 2016 betragen die GRV-Versichertenrenten im Durchschnitt brutto 926 Euro in den alten Ländern und 1087 Euro in den neuen Ländern. Betrachtet man die Zusammensetzung der Bruttogesamteinkommen im Alter, so liegt der Anteil der GRV-Leistungen bei 63 Prozent, der

anderer Alterssicherungssysteme bei 22 Prozent. Bei den Komponenten jenseits der Alterssicherungssysteme hat die private Vorsorge mit 8 Prozent den höchsten Anteil. Die restlichen Einkommen stammen u. a. aus Zinseinkünften sowie Vermietung und Verpachtung. Auf Ebene der Haushalte verfügen ältere Ehepaare durchschnittlich über ein Nettoeinkommen von 2543 Euro. Alleinstehende Männer sind mit durchschnittlich 1614 Euro besser gestellt als alleinstehende Frauen mit 1420 Euro (BMAS 2016).

Die zweite Säule der Alterssicherung ist die bAV. Alle Arbeitnehmer, die in der GRV pflichtversichert sind, haben Anspruch auf diese Form der Altersvorsorge. Zur Finanzierung behält der Arbeitgeber einen Teil des Gehalts ein („Entgeltumwandlung“). Diejenigen Teile des Arbeitsentgelts, die in den Aufbau einer Betriebsrente fließen, sind bis zu einer Obergrenze von Steuern und Sozialabgaben befreit. Falls der Arbeitgeber Sozialabgaben spart, so ist er seit dem Jahr 2019 verpflichtet, einen Zuschuss zur Entgeltumwandlung zu leisten.

Die Ausgestaltung der bAV wird vom Arbeitgeber bestimmt. Für die Privatwirtschaft gibt es fünf unterschiedliche Durchführungswege: Direktzusage, Unterstützungskasse, Direktversicherung, Pensionskasse und Pensionsfonds. In den ersten beiden Fällen ist der Arbeitgeber selbst zur Auszahlung der Rente verpflichtet. Im Fall der „versicherungsförmigen“ Durchführungswege Direktversicherung, Pensionskasse oder Pensionsfonds liegt diese Verpflichtung bei externen Institutionen. Die finanziellen Ansprüche der Arbeitnehmer sind durch ein mehrstufiges Sicherungssystem geschützt (Clemens und Förstemann 2015).

Die Betriebsrente wird nachgelagert – also nach Ende der Erwerbsphase – besteuert. Wenn die Einkünfte in der Rentenphase geringer ausfallen als zuvor, so ergibt sich bei einem progressiven Einkommensteuertarif ein niedrigerer individueller Steuersatz. Die nachgelagerte Verbeitragung führt dazu, dass in der Auszahlphase Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung fällig sind. Weil in der Ansparphase keine Sozialabgaben erhoben werden, entsteht außerdem ein geringerer Anspruch an die GRV.

Die dritte Säule der Alterssicherung ist die staatlich geförderte private Altersvorsorge, die entweder als Riester- oder Basisrente (zuweilen Rürup-Rente genannt) gestaltet sein kann. Beide

Formen stellen eine staatlich geförderte, freiwillige Zusatzversorgung dar. Die Riester-Rente wendet sich primär an die Pflichtversicherten der GRV, steht aber ebenso weiteren Personengruppen wie den Beamtinnen und Beamten offen. Wer keine Riester-Förderung erhält – dies gilt etwa für Selbstständige und Freiberufler – kann im Rahmen der Basisrente sparen.

Die Riester-Rente fördert zertifizierte Finanzprodukte aus folgenden Kategorien: Rentenversicherungen, Fondssparpläne, Banksparpläne und Eigenheimrente („Wohn-Riester“). Die Zertifizierung stellt sicher, dass die Produkte auf eine monatliche Rentenzahlung abzielen und dass in der Auszahlphase mindestens die eingezahlten Beiträge inklusive Zulagen zur Verfügung stehen. Eine Zertifizierung stellt keine Einschätzung über die Güte des Finanzprodukts dar.

Die staatliche Förderung erfolgt entweder durch die Zahlung von Altersvorsorgezulagen oder – nach einer Günstigerprüfung durch das Finanzamt – durch einen steuerlichen Sonderausgabenabzug. Um die volle Förderung zu erreichen ist ein Mindesteigenbeitrag zu leisten, der allerdings bis auf einen Sockelbetrag von 60 Euro jährlich durch staatliche Zulagen erbracht werden kann. Durch das Zulagenmodell werden vor allem Sparer mit geringem Einkommen und Familien mit Kindern gefördert (Börsch-Supan et al. 2016, S. 19–22).

Die Basisrente unterscheidet sich von der Riester-Rente u. a. darin, dass sie vollständig als lebenslange Rente ausbezahlt werden muss; eine teilweise Entnahme des Vorsorgevermögens ist nicht möglich. Beide Vorsorgeformen haben gemeinsam, dass sie nachgelagert besteuert werden. Im Gegensatz zur bAV fallen die Sozialabgaben vorgelagert an.

2. Aktuelle Entwicklungen und Reformbedarf

2.1 Die Rentenlücke – Angst vor der Altersarmut

Seit den Reformen der frühen 2000er Jahre wird das Wachstum des aktuellen Rentenwertes durch den Nachhaltigkeits- und den Beitragssatzfaktor gedämpft. Während diese Änderung zur finanziellen Stabilität der GRV beigetragen hat, führt sie zugleich dazu, dass das Sicherungsniveau vor Steuern tendenziell zurückgeht. Die Renten steigen also langsamer als die Löhne und Gehälter.

Der Unterschied zwischen dem Sicherungsniveau ohne Reformen und der tatsächlichen Entwicklung wird als Rentenlücke bezeichnet (Börsch-Supan et al. 2016, S. 23–26).

Das Sicherungsniveau der GRV ist zuletzt von 51,3 Prozent im Jahr 2007 auf 48,1 Prozent im Jahr 2020 gesunken. Bis zum Jahr 2025 darf dieser Wert nicht unter 48 Prozent fallen, bis 2030 nicht unter 43 Prozent. Die Förderung der betrieblichen und privaten Altersvorsorge zielt u. a. darauf ab, den Rückgang des Sicherungsniveaus zu kompensieren und den Bürgern zusätzliche Einkommensquellen im Alter zu eröffnen. Trotzdem wird häufig die Sorge geäußert, dass die reformbedingte Rentenlücke langfristig zu einem Anstieg der Altersarmut führen könnte.

Beim Phänomen der Altersarmut geht es konkret um den Anteil der Rentenempfänger, die Anspruch auf Grundsicherung im Alter haben. Dieser Anspruch setzt voraus, dass die Leistung der GRV unterhalb des Grundsicherungsbedarfs von durchschnittlich 790 Euro liegt und keine zusätzlichen Einkommen oder Vermögen für den Lebensunterhalt zur Verfügung stehen. Im Jahr 2016 lag der Anteil der Empfänger von Grundsicherungsleistungen in der Bevölkerungsgruppe ab 65 Jahre bei drei Prozent (BMAS 2016, S. 126). Zum Vergleich: Der Anteil von Personen unter 18 Jahren, die in Haushalten leben, die Grundsicherungsleistungen beziehen, lag zu diesem Zeitpunkt bei 15 Prozent (Feld et al. 2017, S. 38).

Zu beachten ist, dass ein geringer Zahlbetrag aus der GRV nicht automatisch zum Bezug von Grundsicherung führt. Erstens werden zusätzliche Einkommen und Vermögen des Versicherten berücksichtigt, etwa die Leistungen aus den anderen beiden Säulen der Alterssicherung. Zweitens spielt das Gesamteinkommen des Haushalts eine Rolle. So kann sich z. B. das Alterseinkommen eines Paares aus sehr unterschiedlich hohen GRV-Renten zusammensetzen, ohne dass Unterstützungsleistungen gezahlt werden.

In den kommenden Jahren ist mit einem Anstieg der Empfänger von Grundsicherungsleistungen zu rechnen. Dafür spricht vor allem die schlechte Lage auf dem deutschen Arbeitsmarkt zu Beginn der 2000er Jahre, in der geringere Rentenansprüche entstanden sind. Auf der anderen Seite führt die Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre dazu, dass am Ende des Arbeitslebens zusätzliche Entgeltpunkte erworben werden. Schätzungen zur zukünftigen Entwicklung der

Grundsicherungsquote sind außerdem abhängig von der Entwicklung des Zinsumfelds und des Arbeitsmarkts (Haan et al. 2017).

Trotz der derzeit noch recht geringen Anzahl an Betroffenen hat das Thema Altersarmut bereits eine starke politische Wirkung entfaltet. So hat die Bundesregierung die sog. Grundrente auf den Weg gebracht, die planmäßig im Jahr 2021 eingeführt werden soll. Bei der Grundrente handelt es sich um einen Rentenzuschlag für langjährige Versicherte, deren Zahlung an eine Einkommensprüfung gebunden ist (BMAS 2020a). Auf die Prüfung von Vermögen wird allerdings verzichtet.

Die Einführung der Grundrente löst nicht das Problem der Altersarmut, das vor allem präventiv durch eine bessere Arbeitsmarktintegration bekämpft werden sollte (siehe Kapitel 3.1). Grundsätzlich führt eine solche solidarische Lebensleistungsrente zu einer deutlichen finanziellen Mehrbelastung sowie zu ungewollten Anreizeffekten, die sich negativ auf das Arbeitsvolumen auswirken können (Feld et al. 2013). Abhängig davon, wie der Zugang zu den Leistungen der Grundrente gestaltet ist, bestehen gegen den Vorschlag zudem verfassungsrechtliche Bedenken, weil ein Verstoß gegen den Gleichheitssatz vorliegen könnte (Ruland 2019).

2.2 Finanzielle Tragfähigkeit des Umlageverfahrens

Das Dilemma eines reinen Umlageverfahrens besteht darin, dass Beitragssatz und Sicherungsniveau miteinander verknüpft sind. Ist das Sicherungsniveau gegeben, so wird der Beitragssatz durch das Verhältnis von Rentenempfängern und Beitragszahlern bestimmt. Umgekehrt impliziert das Verhältnis dieser beiden Gruppen für einen gegebenen Beitragssatz ein bestimmtes Sicherungsniveau. Können sich Beitragssatz und Sicherungsniveau nicht vollständig anpassen – wie im Fall der doppelten Haltelinie –, so benötigt das System zusätzliche Finanzmittel von außen.

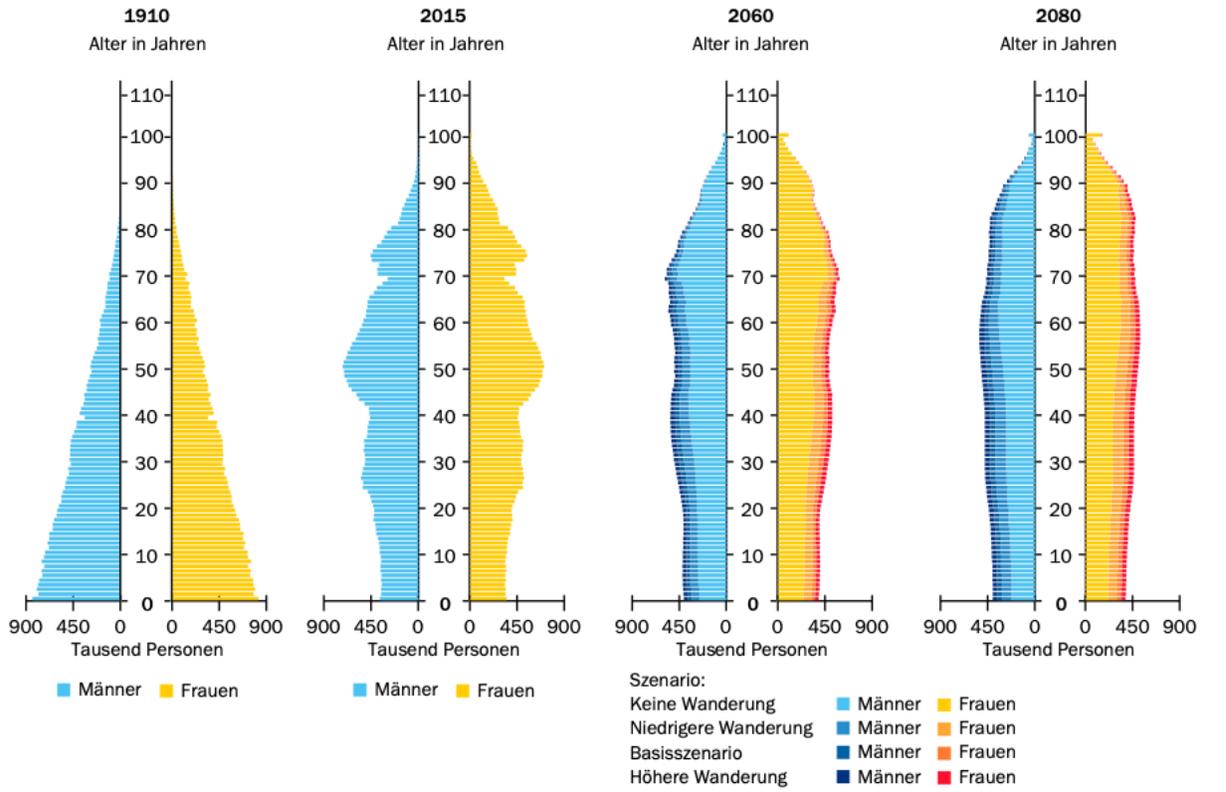
Das Verhältnis von Rentenempfänger und Beitragszahlern wird durch den Altenquotienten angezeigt. Dieser Quotient, definiert als Verhältnis der Personen im Rentenalter zu 100 Personen im erwerbsfähigen Alter, hat sich seit Einführung des Umlageverfahrens 1957 stark verändert. Zu

Beginn der 1960er Jahre standen 19 Personen im Rentenalter 100 Personen im Erwerbsalter gegenüber. Im Jahr 2015 lag der Altenquotient fast doppelt so hoch: Auf 100 Personen im Erwerbsalter entfielen 35 Personen im Rentenalter (Destatis 2015, S. 24–26). Der Altenquotient wird in den kommenden Jahren weiterhin stark ansteigen. Im Jahr 2038 könnten auf 100 Beitragszahler bereits 47 Rentenempfänger kommen (Destatis 2019, S. 27).

Abbildung 1 verdeutlicht die demografische Situation im Zeitablauf. Im Jahr 1910 entsprach der demografische Aufbau der deutschen Bevölkerung noch einem Tannenbaum, sodass relativ stark besetzte junge Alterskohorten die Alterseinkünfte der relativ schwach besetzten Alterskohorten im Rahmen eines Umlageverfahrens bestreiten konnten. Im Jahr 2015 war daraus bereits eine zerfledderte Latschenkiefer geworden. In diesem Altersaufbau wechseln sich etwa aufgrund der Kriegsjahre schwächer besetzte Alterskohorten mit den Babyboomern ab. Im Jahr 2060 wird gemäß der 14. Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamts eine Situation bestehen, in der das Verhältnis von Beitragszahlern zu Beitragsempfängern schon deutlich ungünstiger ist. Bis zum Jahr 2080 wird sich der demografische Übergang erst allmählich abmildern.

Für die Projektionen in die Zukunft lassen sich unterschiedliche Annahmen hinsichtlich Zuwanderung oder Fertilitätsraten treffen. So rechnet die 14. Bevölkerungsvorausberechnung alternativ mit einem jährlichen positiven Wanderungssaldo von 100.000 oder 200.000 Personen. Dies wird durch die farbig abgegrenzten Ränder in der Abbildung verdeutlicht. Der für die Umlageverfahren problematische Altersaufbau wird durch die höhere Zuwanderung kaum verändert. Es muss zudem bedacht werden, dass bei einem Wanderungssaldo von 200.000 Personen angesichts der historischen durchschnittlichen Bruttoauswanderung ungefähr eine jährliche Bruttoeinwanderung von etwa 700.000 Personen notwendig ist. Dauerhaft von einem höheren Wanderungssaldo auszugehen, dürfte aus verschiedenen Gründen unrealistisch sein.

Altersaufbau der Bevölkerung



Quellen: Eurostat, Statistisches Bundesamt

© Sachverständigenrat | 19-088

Abbildung 1

Bei unveränderter Regelaltersgrenze führt die demografische Entwicklung deshalb entweder zu steigenden Kosten der GRV, einem sinkenden Sicherungsniveau oder eine Mischung aus beiden Szenarien. Die Haltelinien für Beitragssatz und Sicherungsniveau ändern daran nichts, sondern verschieben die Last lediglich zum Steuerzahler. In einem hypothetischen Szenario, in dem die bis zum Jahr 2025 geltenden Haltelinien für Beitragssatz und Sicherungsniveau bis zum Jahr 2070 Fortbestand haben, würden die Steuerzuschüsse mehr als 50 Prozent der GRV-Einnahmen ausmachen (Deutsche Bundesbank 2019, S. 71).

Das Umlageverfahren wird häufig als Generationenvertrag beschrieben. Eine Ausweitung der Steuerzuschüsse geht allerdings hauptsächlich zu Lasten der jüngeren Generation. Denn der erwerbstätige Teil der Bevölkerung zahlt nicht nur die Rentenbeiträge, sondern trägt darüber hinaus den Großteil des Steueraufkommens. Außerdem mindert die Belastung der Jüngeren durch

Steuern deren Fähigkeit, selbstständig für das Alter vorzusorgen. Um das Loch in der Rentenkasse zu schließen, könnte sich der Staat (zusätzlich) verschulden. Auf diesem Weg würde die Belastung aber ebenfalls von der älteren zur jüngeren Generation verschoben.

Die Belastung der öffentlichen Finanzen durch das Umlageverfahren wird anhand von Tragfähigkeitsanalysen untersucht, welche die Staatskasse und die gesetzlichen Sozialsysteme gemeinsam in den Blick nehmen. Die Tragfähigkeitslücke zeigt dabei an, wieviel Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) der Staat jährlich einsparen müsste, um sein Budget langfristig auszugleichen. Für Projektionen bis ins Jahr 2060 wird die Lücke auf 4,1 Prozent des BIP geschätzt. Ausgaben für die GRV und die Beamtenversorgung machen dabei mehr als die Hälfte der Tragfähigkeitslücke aus (BMF 2020, S. 36).

Die angespannte finanzielle Lage der GRV lässt sich nicht zuletzt auf Ebene der Rentenfinanzen zeigen. So kann simuliert werden, wie sich das Sicherungsniveau und die Beiträge entwickeln würden, wenn keine weiteren Reformen stattfinden und die Steuerzuschüsse nicht ausgeweitet werden. Auf Grundlage der derzeitigen demografischen Entwicklung und unter Einhaltung der gesetzlichen Haltelinien fällt das Sicherungsniveau bis zum Jahr 2080 auf 41,3 Prozent, während der Beitragssatz auf 24,3 Prozent ansteigt (Werding 2016, S. 6). Derzeit beträgt das Sicherungsniveau 48,1 Prozent und der Beitragssatz liegt bei 18,6 Prozent.

Die von der Bundesregierung eingesetzte Rentenkommission hat in ihrem Bericht vom März 2020 vorgeschlagen, die verbindlichen Haltelinien über das Jahr 2025 hinweg fortzuführen. Sie sollen sich an einem Niveaukorridor orientieren, der für das Sicherungsniveau zwischen 44 und 49 Prozent und für den Beitragssatz zwischen 20 und 24 Prozent beträgt. Diese Regelung soll zunächst für sieben Jahre Bestand haben (Rentenkommission 2020, S. 66–67). Angesichts der gut vorhersehbaren demografischen Entwicklung ist diese Empfehlung überraschend. Die breiten Korridore geben nur wenig Planungssicherheit für die Bürger und verschleiern die Notwendigkeit unpopulärer Maßnahmen.

Angesichts der Logik des Umlageverfahrens waren die Reformen der 2000er Jahre ein Schritt in die richtige Richtung, um die Nachhaltigkeit der Rentenfinanzen zu gewährleisten. In jüngerer Zeit

wurden diese Reformen jedoch teilweise wieder zurückgenommen. Sowohl die Ausweitung der Berücksichtigung von Kindererziehungszeiten für Mütter als auch die abschlagsfreie Rente mit 63 Jahren für langjährig Versicherte wirken sich negativ auf die finanzielle Tragfähigkeit der GRV aus (Kallweit und Kohlmeier 2014). Die Folgen der jüngsten Reformen wurden vor allem deshalb noch nicht sichtbar, weil gleichzeitig die Beitragseinnahmen der GRV durch die positive Lage am Arbeitsmarkt zugenommen haben.

2.3 Status Quo in den anderen Säulen

Die bAV bildet seit Inkrafttreten des Reformpakets aus Altersvermögensgesetz und Altersvermögensergänzungsgesetz am 1. Januar 2002 die gestärkte zweite Säule der Alterssicherung. Im Anschluss an die Reform nahm die Verbreitung der Betriebsrente rasch zu. Besaßen im Jahr 2001 nur 38 Prozent der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer eine Anwartschaft in der bAV, so stieg dieser Wert bis zum Jahr 2011 auf knapp über 50 Prozent. Allerdings flachte der Anstieg bereits ab Mitte der 2000er Jahre merklich ab (Kiesewetter et al. 2016, S. 29–35).

Laut Trägerbefragung hatten am Ende des Jahres 2017 mehr als 20 Millionen sozialversicherungspflichtig Beschäftigte eine Anwartschaft in der bAV. Die Zunahme der aktiv Versicherten um 2,8 Prozent gegenüber der Vorgängeruntersuchung aus dem Jahr 2015 war aber hauptsächlich auf die Zusatzversorgung im öffentlichen Dienst zurückzuführen, nicht auf die verschiedenen Durchführungswege der Privatwirtschaft (BMAS 2019, S. 13).

Der Verbreitungsgrad der bAV ist von der Betriebsgröße und dem Einkommen der Versicherten abhängig. In kleinen und mittleren Unternehmen sowie bei Geringverdienern sind Betriebsrenten unterrepräsentiert. So lag im Jahr 2011 der Anteil der Arbeitnehmer mit bAV bei Kleinunternehmen bei 27 Prozent, bei mittleren Unternehmen bei 33 Prozent und bei Unternehmen mit über 1000 Mitarbeitern bei 54 Prozent (BMAS 2014, S. 55). Im unteren Fünftel der Einkommensverteilung verfügen nur 3 Prozent der Haushalte über eine bAV-Anwartschaft (Börsch-Supan et al. 2016, S. 42) Das Betriebsrentenstärkungsgesetz aus dem Jahr 2017 setzt an dieser Stelle an und sieht u. a. eine zusätzliche Förderung für die bAV von Geringverdienern vor.

Der Verbreitungsgrad sagt wenig darüber aus, wie hoch die Beiträge zur bAV ausfallen und welche Bedeutung diese Form der Altersvorsorge im Portfolio der Versicherten hat. Für die heutigen Rentner lässt sich feststellen, dass 70 Prozent der männlichen Bezieher von Altersrenten aus der bAV eine monatliche Zahlung von weniger als 500 Euro erhalten (Sachverständigenrat 2016, S. 314). Ausschlaggebend für den Lebensstandard im Alter ist aber letztlich die Ersparnisbildung der Haushalte über alle Formen der Altersvorsorge hinweg.

Ein weiteres Element des im Jahr 2002 in Kraft getretenen Reformpakets ist die Riester-Rente, die hier stellvertretend für die dritte Säule der staatlich geförderten privaten Altersvorsorge betrachtet werden soll. Im Gegensatz zur bAV wurde die Riester-Rente anfangs nur schleppend angenommen. Nachdem im Jahr 2005 einige bürokratische Hürden für die Förderung und die Zertifizierung abgebaut wurden, stieg die Anzahl der Riester-Verträge aber stärker. Im Jahr 2013 erreichte sie 16 Millionen. Seither stagniert die Anzahl der Verträge knapp über diesem Wert (BMAS 2020b).

Auf Haushaltsebene zeigt sich, dass die Riester-Rente die am weitesten verbreitete Form der ergänzenden Altersvorsorge darstellt. So lag der Anteil der Haushalte mit mindestens einem Riester-Vertrag im Jahr 2012 bei 44 Prozent. Über Anwartschaften aus der bAV verfügten dagegen nur 30 Prozent der Haushalte. Damit trägt die Riester-Rente maßgeblich dazu bei, dass der Anteil der Haushalte ohne zusätzliche Altersvorsorge von über 73 Prozent auf etwa 39 Prozent gesunken ist (Börsch-Supan et al. 2016, S. 37–39).

Wie bei der bAV nimmt die Verbreitung der Riester-Rente mit steigendem Einkommen deutlich zu. Im oberen Fünftel der Einkommensverteilung verfügen 59 Prozent der Haushalte über einen Riester-Vertrag, während es im unteren Fünftel nur 18 Prozent sind. Zudem steigt die Verbreitung unter ärmeren Haushalten im Zeitablauf weniger stark an. Dies erstaunt vor allem deshalb, weil für diese Gruppe umfangreiche Fördermöglichkeiten zur Verfügung stehen (ibid, S. 39–40).

Obwohl die Riester-Rente bei Geringverdienern ebenfalls die häufigste Form der Alterssicherung darstellt, gibt es in diesem Bereich offenbar Handlungsbedarf. Von den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten mit einem Bruttolohn unter 1500 Euro haben 47

Prozent keinerlei Ansprüche aus der zweiten oder dritten Säule der Alterssicherung (BMAS 2016, S. 9). Gleichzeitig besteht bei diesen Personen ein erhöhtes Risiko, von Altersarmut betroffen zu sein.

Wie gut erfüllen die zusätzlichen beiden Säulen der Alterssicherung ihre Aufgabe, die Rentenlücke zu schließen? Simulationen zufolge gelingt dies im Durchschnitt sehr gut. Unter Einbeziehung von bAV, privater Vorsorge und Immobilienvermögen können 78 Prozent der Haushalte die Rentenlücke bei Renteneintritt kompensieren oder sogar überkompensieren. Daneben gibt es allerdings einen gewissen Teil von Haushalten, die ihre Rentenlücke nicht schließen. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass sie gar nicht sparen oder dass sie verschuldet sind. Solche Haushalte sind typischerweise jünger, haben ein geringeres Einkommen und einen niedrigeren Bildungsstand (Börsch-Supan et al. 2016, S. 47–50). Sie von den Vorteilen des Sparens zu überzeugen, ist damit ein wichtiges Ziel der Rentenpolitik.

3. Reformen für eine zukunftsfähige Alterssicherung

3.1 Gesetzliche Rentenversicherung: Lasten der Demografie fair verteilen

Damit die Finanzierbarkeit der GRV in Zukunft gewährleistet bleibt, muss der Reformprozess der 2000er Jahre fortgesetzt werden. Die geplante Absenkung des Sicherungsniveaus und die Anhebung des Beitragssatzes innerhalb der gesetzlichen Grenzen werden auf Dauer nicht ausreichen. Gleichzeitig ist eine zusätzliche Belastung der Rentner durch ein noch stärkeres Absenken des Sicherungsniveaus – etwa durch eine Anpassung des Nachhaltigkeitsfaktors (Kochskämper 2020) – politisch kaum vorstellbar.

Mittelfristig könnte eine Erhöhung der Fertilitätsrate zur Stabilisierung der Rentenfinanzen beitragen. Die Verzögerung kommt dadurch zustande, dass heute geborene Kinder erst ab den Jahren 2040 oder 2045 als Erwerbstätige in die GRV einzahlen. Allerdings ist die Fertilitätsrate keine politisch zu bestimmende Größe. Der Staat kann lediglich gute Rahmenbedingungen für Familien mit Kindern schaffen.

Ein häufig diskutierter Lösungsansatz ist die Ausweitung des Versichertenkreises der GRV oder die Ausweitung der beitragspflichtigen Einkünfte. So könnte die Anzahl der Beitragszahler durch Zuwanderung in den Arbeitsmarkt erhöht werden (Börsch-Supan 2000, S. F39). Potenzial bietet außerdem die Erwerbsbeteiligung von Frauen. Während die deutsche Frauenerwerbsquote im internationalen Vergleich relativ hoch ist, fallen die durchschnittlichen Arbeitsstunden verheirateter Frauen eher niedrig aus (Bick et al. 2019, S. 46–47).

Darüber hinaus wird teilweise vorgeschlagen, bisher von der GRV befreite Gruppen in das gesetzliche System zu integrieren, insbesondere die Selbstständigen oder die Beamten. Auf diese Weise könnten mehr Beitragszahler zur Finanzierung der Renten desselben Bestands an Rentnern herangezogen werden. Ein weiteres Argument lautet, dass nicht pflichtversicherte Selbstständige, die nicht privat vorgesorgt haben, trotzdem von der Grundsicherung im Alter profitieren. Sie sind damit genauso gestellt wie Pflichtversicherte mit geringen Rentenansprüchen (Sachverständigenrat 2016, S. 306–307). Die Integration dieser Gruppen in die GRV ist schwer zu rechtfertigen, weil es sich hierbei lediglich um Umverteilung von bislang nicht Versicherten hin zu Versicherten handelt (vgl. Sachverständigenrat 2006, S. 270–275). Zur Vermeidung von Trittbrettfahrerverhalten wäre allerdings eine allgemeine Vorsorgepflicht für Selbstständige wünschenswert. Es sollte Wahlfreiheit darin bestehen, diese über die gesetzliche oder eine private Altersvorsorge zu erfüllen.

Wichtig ist, dass Maßnahmen zur Ausweitung des Versichertenkreises keine Lösung für die strukturellen Herausforderungen der GRV sind. Sie haben nur eine vorübergehende Wirkung, weil integrierte Personen zwar einmalig das Verhältnis von Rentenempfänger und Beitragszahlern verbessern, aber nach Ende der Erwerbsphase die Anzahl der Rentenempfänger vergrößern. Die finanziellen Tragfähigkeitsprobleme werden auf diese Weise nur in die Zukunft verschoben. Simulationen zeigen, dass z. B. eine Ausweitung des Versichertenkreises auf Selbstständige und Beamte zwar kurzfristig das Sicherungsniveau erhöhen und den Beitragssatz senken würde. Doch schon im Jahr 2080 läge das Sicherungsniveau wieder auf Höhe des Basisszenarios. Der Beitragssatz wäre gegenüber dem Szenario ohne Reform sogar angestiegen (Sachverständigenrat 2016, S. 307–309).

Das demografische Problem der GRV beruht neben der Fertilitätsrate auf der gestiegenen Lebenserwartung und der damit verbundenen Verlängerung der Rentenphase. Ökonomen sind sich weitgehend einig, dass eine nachhaltige Reform an diesem Punkt ansetzen muss. So spricht sich der Wissenschaftliche Beirat des Bundesministeriums für Finanzen in seinem jüngsten Gutachten für eine langfristige und regelgebundene Erhöhung des gesetzlichen Renteneintrittsalters aus (BMF-Beirat 2020). Auch der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hält die Anhebung der Regelaltersgrenze für „unabdingbar“ (Sachverständigenrat 2016, S. 305).

Die Grundidee des Beiratsvorschlags besteht darin, dass der Anstieg der Lebenserwartung nach einem vorher festgelegten Verhältnis zwischen Erwerbs- und Rentenphase aufgeteilt wird. So könnten drei Jahre zusätzlicher Lebenserwartung die Erwerbstätigkeit um zwei Jahre verlängern, die Rentenphase dagegen um ein Jahr. Eine solche Regel würde zu einem graduellen Anstieg des gesetzlichen Renteneintrittsalters auf 69 Jahre im Jahr 2061 führen, wodurch der Altenquotient bei einem Verhältnis von 100 Beitragszahlern zu 43 Rentenempfängern stabilisiert würde (BMF-Beirat 2020, S. 9–12).

Eine regelgebundene Erhöhung der Regelaltersgrenze, die sich an der Lebenserwartung orientiert, ist das passende Instrument zur finanziellen Stabilisierung der GRV. Eine solche Regel stärkt das Prinzip des Generationenvertrags, weil damit die Aufteilung der Lasten zwischen Rentenempfängern und Beitragszahlern explizit gemacht wird. Die Herausforderung besteht darin, einen solchen Vorschlag politisch umzusetzen. Eine Regelbindung dürfte die politische Akzeptanz des Vorschlags erhöhen, weil sie – im Gegensatz zu diskretionären Änderungen – eine langfristige Bindungswirkung besitzt (ibid, S. 13–14).

Für eine faire Lastenteilung zwischen den Generationen ist es darüber hinaus unumgänglich, dass die Finanzierung der GRV durch Steuerzuschüsse begrenzt wird. Um die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen sicherzustellen, ließe sich die Trennung von GRV und Bundeshaushalt im Grundgesetz verankern (ibid, S. 15–16). Alternativ könnte die Höhe der Steuerzuschüsse transparent an die Kosten der versicherungsfremden Leistungen gekoppelt werden (Hagist und Bühner 2016, S. 10).

Die Corona-Pandemie stellt den Generationenvertrag vor zusätzliche Schwierigkeiten. Grundsätzlich ermöglicht der Nachholfaktor der Rentenformel, dass Absenkungen des Sicherungsniveaus – die aufgrund der Rentengarantie nicht durchführbar sind – mit nachfolgenden Rentenanpassungen verrechnet werden können. Der Nachholfaktor wurde allerdings mit Einführung der doppelten Haltelinie bis zum Jahr 2025 ausgesetzt. Wenn im Zuge der durch die Pandemie bedingten Wirtschaftskrise die Löhne potenziell sinken, so wirkt die Aussetzung des Nachholfaktors einer möglichen Rentenanpassung in den Folgejahren entgegen und belastet die Beitragszahler doppelt. Um die Entwicklung von Löhnen und Renten in Einklang zu bringen, sollte daher der Nachholfaktor wieder eingeführt werden.

Das Problem der Altersarmut sollte auf zwei Arten angegangen werden. Zur Prävention von Altersarmut ist es besonders wichtig, die Arbeitsmarktintegration in der Erwerbsphase zu verbessern. Dafür sind in erster Linie höhere Bildungsinvestitionen notwendig, von der frühkindlichen Bildung bis zur betrieblichen Weiterbildung (Sachverständigenrat 2009, S. 282–297). Als kuratives Mittel gegen Altersarmut bietet sich eine Reduzierung der Transferentzugsrate an. Ein einheitlicher prozentualer Freibetrag auf die Grundsicherung im Alter würde dafür sorgen, dass erworbene Rentenansprüche nicht wie bisher vollständig mit den Transfers verrechnet werden (Ragnitz 2020, S. 338).

3.2 Betriebliche Altersvorsorge: Inanspruchnahme durch Markttransparenz verbessern

Bei der bAV muss es darum gehen, die Inanspruchnahme zu verbessern, insbesondere bei kleinen und mittleren Unternehmen sowie Geringverdienern. In Interviews wurde ermittelt, dass der Grund für die Nichtinanspruchnahme der bAV meist Informationsprobleme sind (Kiesewetter et al. 2016, S. 85–138). Dies betrifft etwa die Vorteile der bAV gegenüber anderen Formen privater Vorsorge (Arbeitnehmerseite) oder die aus der Betriebsrente entstehenden Kosten und Verpflichtungen (Arbeitgeberseite).

Um den Verbreitungsgrad der bAV zu verbessern, sollte daher nicht die Förderung ausgeweitet, sondern Markttransparenz geschaffen werden. Dazu sollte der Staat Vorgaben für die Gestaltung

eines Standardprodukts machen. Die Eigenschaften eines solchen Produkts wurden vom Wissenschaftlichen Beirat des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie skizziert. Es sollte für wirtschaftliche Laien leicht verständlich sein, eine Rendite etwa in Höhe des BIP-Wachstums garantieren und bei Renteneintritt als Leibrente ausgezahlt werden. Das Standardprodukt sollte nicht vom Staat, sondern von privaten Unternehmen angeboten werden. Ziel ist es, dass Produkte dieses Typs in Konkurrenz zu bestehenden Produkten treten und damit den Wettbewerb anregen (BMWi-Beirat 2016, S. 17).

Das effektivste Mittel zur Erhöhung der Inanspruchnahme wäre vermutlich eine automatische Teilnahme an der bAV (Opt-out-Regel). Dies ergibt sich aus der verhaltensökonomischen Forschung sowie aus Erfahrungen auf Unternehmensebene, etwa in den USA (Madrian und Shea 2001). Während das Sparverhalten durch eine flächendeckende Opt-out-Regel verbessert werden könnte, stellt dieses Vorgehen gleichzeitig einen erheblichen Eingriff in private Entscheidungen dar. Zudem würde die Regel Forderungen nach einem staatlich bereitgestellten Standardprodukt verstärken. Deshalb sollte sorgfältig abgewogen werden, ob die zusätzliche Verbesserung der Inanspruchnahme durch eine Opt-out-Regel solche staatlichen Eingriffe rechtfertigt.

3.3 Private Altersvorsorge: Mehr Kapitaldeckung wagen

Auch bei der privaten Altersvorsorge gibt es Informationsprobleme, vor allem in Bezug auf die Frage, wer Anspruch auf Förderung hat. Eine allgemeine Förderberechtigung würde dieses Problem beseitigen und nur geringe Mehrkosten verursachen. Flankierend könnte das jährliche Informationsschreiben der GRV um einen Hinweis auf die Förderberechtigung ergänzt werden (Börsch-Supan et al. 2016, S. 7–8). Unklarheiten über die Gesamthöhe der Rentenansprüche sollten durch eine säulenübergreifende Standardisierung der Darstellung der Renteninformation ausgeräumt werden (BMWi-Beirat 2016, S. 16).

Die wichtigste Herausforderung in der dritten Säule der Alterssicherung besteht darin, den Aktienanteil zu erhöhen. Dies ergibt sich insbesondere aus dem gegenwärtigen Niedrigzinsumfeld, in dem konservative Anlageprodukte wie Staatsanleihen nur geringe Renditen abwerfen. In einem

solchen Umfeld bürden die Anlagevorschriften für geförderte Produkte den Sparern substantielle Kosten auf (Hagist und Bühner 2019, S. 3–4).

Für Riester-Verträge gilt derzeit eine Beitragsgarantie. Sie besagt, dass zu Beginn der Auszahlungsphase mindestens die eingezahlten Beiträge und Zulagen zur Verfügung stehen müssen. Zusätzlich ist die Aktienquote der geförderten Produkte begrenzt. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hat darauf hingewiesen, dass diese Begrenzung bei gleichzeitiger Beitragsgarantie redundant ist. Deshalb sollte die Beschränkung der Aktienquote ersatzlos gestrichen werden (Sachverständigenrat 2016, S. 325–326).

Die Rentenkommission der Bundesregierung empfiehlt stattdessen eine Modifizierung der Beitragsgarantie (Rentenkommission 2020, S. 116). Allerdings ist zu bedenken, dass die Beitragsgarantie die Attraktivität der privaten Altersvorsorge bei Geringverdienern erhöht, weil sie auf eine sichere Auszahlung angewiesen sind. Deshalb sollte die Beitragsgarantie nur dann in Frage gestellt werden, wenn absehbar ist, dass die Rentenlücke dieser Gruppe durch andere Vorsorgeformen – etwa die bAV – geschlossen werden kann (Sachverständigenrat 2016, S. 326).

Zur Erhöhung der Kapitaldeckung in der Alterssicherung wird auch die Einrichtung eines Staatsfonds diskutiert. Die zur Debatte gestellten Modelle unterscheiden sich dabei grundlegend bezüglich ihrer Anlagestrategie und Finanzierung (für einen Überblick siehe Hagist und Bühner 2019). Das hohe Volumen eines solchen Fonds sowie der implizite staatliche Insolvenzschutz würden unweigerlich zu Marktverzerrungen führen. Zudem sind Staatsfonds aus politökonomischer Sicht mit einer Reihe von Schwierigkeiten behaftet und können nur dann funktionieren, wenn sie weitgehend von politischen Einflüssen abgeschirmt oder automatisiert sind. Ein nach staatlichen Vorgaben gestaltetes Standardprodukt privater Unternehmen (siehe oben) wäre genauso gut in der Lage, den Sparern eine unkomplizierte Anlageoption mit Kapitaldeckung anzubieten.

Sowohl für die zweite als auch die dritte Säule der Alterssicherung gilt, dass ihr Verbreitungsgrad auch von den Anrechnungsregelungen bei der Grundsicherung abhängig ist. Lange wurden

Einkommen aus diesen beiden Säulen bei der Berechnung der Grundsicherungsleistungen voll angerechnet. Eine solche Regelung hat zur Folge, dass Personen, die im Rentenalter Anspruch auf Grundsicherung erwarten, während der Erwerbsphase gar nicht privat vorsorgen. Seit dem Jahr 2018 bleibt von Riester-, Basis- und Betriebsrente ein bestimmter Betrag anrechnungsfrei (§ 82 Abs. 4 und 5 SGB XII). Dies ist ein Schritt in die richtige Richtung, um klare Anreize für die private Vorsorge zu setzen.

4. Fazit: Rentenlücke schließen, finanzielle Nachhaltigkeit herstellen

Das System der Alterssicherung in Deutschland steht vor grundlegenden Anpassungen. Die Notwendigkeit dazu ergibt sich nicht aus politischen Zielen, sondern aus der Logik des Umlageverfahrens der GRV. Um den Herausforderungen der demografischen Entwicklung zu begegnen, reicht es nicht aus, die Tragfähigkeit des Umlageverfahrens zu verbessern. Vielmehr müssen alle drei Säulen der Altersvorsorge in den Blick genommen werden. Denn eine Erhöhung der Altersbezüge aus der zweiten und dritten Säule bedeutet gleichzeitig eine Entlastung der GRV und – vor dem Hintergrund der Entwicklung der Steuerzuschüsse – eine Entlastung der gesamtstaatlichen Finanzen.

Kern des Finanzierungsproblems der GRV ist die gestiegene Lebenserwartung und die damit verbundene Verlängerung der Rentenphase. Eine nachhaltige Reform muss an diesem Punkt ansetzen und die Regelaltersgrenze perspektivisch anheben. Um die politische Akzeptanz einer solchen Reform zu verbessern, sollte die Erhöhung regelgebunden erfolgen. Dabei wird der faktische Anstieg der Lebenserwartung nach einem vorher festgelegten Verhältnis zwischen Erwerbs- und Rentenphase aufgeteilt. Denkbar ist z. B. eine Regel, bei der drei Jahre zusätzlicher Lebenserwartung die Erwerbstätigkeit um zwei Jahre und die Rentenphase um ein Jahr verlängern. Dies würde bedeuten, dass das gesetzliche Renteneintrittsalter auf 69 Jahre im Jahr 2061 ansteigt.

Vor dem Hintergrund der Generationengerechtigkeit ist es geboten, dass die Finanzierung der GRV durch Steuerzuschüsse zukünftig begrenzt wird. Dies könnte dadurch erreicht werden, dass die Zuschüsse an die Kosten der versicherungsfremden Leistungen gekoppelt werden. Denn die Steuerfinanzierung der GRV bricht mit dem Versicherungsprinzip und bürdet der jüngeren

Generation eine Doppelbelastung als Beitrags- und Steuerzahler auf. Im Zuge der Corona-Pandemie sollte darüber hinaus der Nachholfaktor wiedereingeführt werden, um zukünftige Rentenerhöhungen mit der Entwicklung der Löhne in Einklang zu bringen.

Altersarmut lässt sich am besten präventiv durch eine bessere Integration in den Arbeitsmarkt verhindern. Als kuratives Mittel bietet sich eine Reduzierung der Transferentzugsrate an. Ein einheitlicher prozentualer Freibetrag auf die Grundsicherung im Alter, nicht nur für Betriebsrenten und Riester-Renten sondern auch für Rentenzahlungen aus der GRV, würde klare Anreize zum Erwerb von Rentenansprüchen setzen, unabhängig davon, ob jemand später Grundsicherung bezieht. Maßnahmen wie die Grundrente sind dagegen wenig zielgerichtet und teuer. Die unzureichende Prüfung der Einkommens- und Vermögenssituation eines Haushalts führt dazu, dass Personen Grundrente erhalten, die nicht von Altersarmut bedroht sind. Die Aufstockung einer somit höheren Anzahl an Renten stellt einen klaren Verstoß gegen das Äquivalenzprinzip dar.

Zur Schließung der Rentenlücke bedarf es einer weiteren Stärkung der zweiten und dritten Säule der Altersvorsorge. Bei der bAV muss es vor allem darum gehen, die Inanspruchnahme bei kleinen und mittleren Unternehmen sowie Geringverdienern zu verbessern. Um die Markttransparenz zu erhöhen, sollte der Staat Vorgaben für die Gestaltung eines leicht verständlichen Standardprodukts machen. Ein solches Standardprodukt sollte von privaten Unternehmen angeboten werden und in Konkurrenz zu bestehenden Produkten treten. Die automatische Teilnahme an der bAV stellt einen erheblichen Eingriff in private Entscheidungen dar und darf nur dann in Erwägung gezogen werden, wenn ein Standardprodukt die Inanspruchnahme nicht verbessert.

Bei der privaten Altersvorsorge besteht die Herausforderung darin, die Kapitaldeckung zu erhöhen. Dies ergibt sich insbesondere aus dem gegenwärtigen Niedrigzinsumfeld, in welchem bestehende Anlagevorschriften für geförderte Produkte den Versicherten hohe Kosten aufbürden. Zur Verbesserung dieser Situation sollte die Beschränkung der Aktienquote ersatzlos gestrichen werden, bei gleichzeitigem Erhalt der Beitragsgarantie. Die Verbreitung der privaten Altersvorsorge dürfte – analog zur bAV – von der Einführung des oben beschriebenen Standardprodukts profitieren. Weitere Informationsprobleme bei der privaten Vorsorge sollten durch eine allgemeine Förderberechtigung und die Standardisierung der Darstellung der

Renteninformation bekämpft werden. Angesichts solcher Reformoptionen sind radikale Alternativen wie die Einführung eines Staatsfonds nicht notwendig.

Literaturverzeichnis

Bick, A., Brüggemann, B., Fuchs-Schündeln, N., Paule-Paludkiewicz, H. 2019. Long-term changes in married couples' labor supply and taxes: Evidence from the US and Europe since the 1980s, *Journal of International Economics* 118, S. 44–62.

Börsch-Supan, A. 2000. A Model under Siege: A Case Study of the German Retirement Insurance System, *Economic Journal* 110 (461), S. F24–F45.

Börsch-Supan, A. 2001. Rentabilitätsvergleiche im Umlage- und Kapitaldeckungsverfahren: Konzepte, empirische Ergebnisse, sozialpolitische Konsequenzen, in: Theurl, E. (Hrsg.), *Der Sozialstaat an der Jahrtausendwende. Analysen und Perspektiven*, Physica-Verlag, Heidelberg, S. 207–233.

Börsch-Supan, A., Bucher-Koenen, T., Goll, N., Maier, C. 2016. 15 Jahre Riester – eine Bilanz, Arbeitspapier des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 12/2016, Wiesbaden.

Breyer, F., Buchholz, W. 2009. *Ökonomie des Sozialstaats*, 2. Aufl., Springer, Berlin.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS). 2014. Machbarkeitsstudie für eine empirische Analyse von Hemmnissen für die Verbreitung der betrieblichen Altersversicherung in kleinen und mittleren Unternehmen (Machbarkeitsstudie BAV in KMU), Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS). 2016. Ergänzender Bericht der Bundesregierung zum Rentenversicherungsbericht 2016 gemäß § 154 Abs. 2 SGB VI (Alterssicherungsbericht 2016), Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS). 2019. Trägerbefragung zur Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung (BAV 2017), Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS). 2020a. Die Grundrente kommt! Pressemitteilung vom 19. Februar 2020, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS). 2020b. Statistik zur privaten Altersvorsorge: Entwicklung der Zahl der Riester-Verträge, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin.

Bundesministerium für Finanzen (BMF). 2020. Fünfter Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen (Tragfähigkeitsbericht 2020), Bundesministerium für Finanzen, Berlin.

Clemens, J. Förstemann, T. 2015. Das System der betrieblichen Altersversorgung in Deutschland, Wirtschaftsdienst 95, S. 627–635.

Deutsche Bundesbank. 2019. Langfristige Perspektiven der gesetzlichen Rentenversicherung, Monatsbericht 71 (10), S. 55–82.

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

Feld, L. P., Fuest, C., Haucap, J., Schweitzer, H., Wieland, V., Wigger, B. U. 2017. Weckruf für die deutsche Wirtschaftspolitik, Schriftenreihe der Stiftung Marktwirtschaft 64, Berlin.

Haan, P., Stichnoth, H., Blömer, M., Buslei, H., Geyer, J., Krolage, C., Müller, K.-U. 2017. Entwicklung der Altersarmut bis 2036: Trends, Risikogruppen und Politiksznarien, Studie im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, Berlin.

Hagist, C., Bühler, C. 2016. Reformfelder der Alterssicherung – Überlegungen zu gesellschaftlicher Akzeptanz, fiskalischer Nachhaltigkeit und Altersarmut, Gutachten im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, Berlin.

Hagist, C., Bühler, C. 2019. Wege zu mehr Kapitaldeckung in der Altersvorsorge, Gutachten im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, Berlin.

Ifo Institut. 2008. Bismarck versus Beveridge: Social Insurance Systems in Europe, CESifo DICE Report 6 (4), S. 69–71.

Kallweit, M., Kohlmeier, A. 2014. Das Rentenpaket der Bundesregierung: Politökonomisch geschickt – ökonomisch falsch, Arbeitspapier des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 02/2014, Wiesbaden.

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

Kochskämper, S. 2020. Entlastung der Beitragszahler – Variationen in der Renten Anpassungsformel, Institut der Deutschen Wirtschaft, Köln.

Kommission Verlässlicher Generationenvertrag (Rentenkommission). 2020. Bericht der Kommission Verlässlicher Generationenvertrag, Band 1: Empfehlungen, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin.

Madrian, B. C., Shea, D. F., 2001. The Power of Suggestion: Inertia in 401(k) Participation and Savings Behavior, Quarterly Journal of Economics 116 (4), S. 1149–1187.

Ragnitz, J. 2020. Die aktuellen Grundrentenpläne der Großen Koalition: Es geht um den Systemwechsel, ORDO 70, S. 325–339.

Ruland, F. 2019. Der Kompromiss der Koalition zur Grundrente – der Vorschlag bleibt verfassungswidrig, ineffizient und ungerecht, Gutachten im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, Berlin.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. 2006. Widerstreitende Interessen – Ungenutzte Chancen: Jahresgutachten 2006/07, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. 2009. Die Zukunft nicht aufs Spiel setzen: Jahresgutachten 2009/10, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. 2016. Zeit für Reformen: Jahresgutachten 2016/17, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.

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

Statistisches Bundesamt (Destatis). 2019. Bevölkerung im Wandel: Annahmen und Ergebnisse der 14. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.

Wellisch, D. 2014. Finanzwissenschaft III: Staatsverschuldung, Vahlen, München.

Werding, M. 2016. Rentenfinanzierung im demographischen Wandel: Tragfähigkeitsprobleme und Handlungsoptionen, Arbeitspapier des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 05/2016, Wiesbaden.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (BMF-Beirat). 2020. Der schwierige Weg zu nachhaltigen Rentenreformen, Bundesministerium der Finanzen, Berlin.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi-Beirat).
2016. Nachhaltigkeit in der sozialen Sicherung über 2030 hinaus, Bundesministerium für
Wirtschaft und Energie, Berlin.