



Für eine zukunftssichere Altersvorsorge

Schriftliche Anhörung des Wirtschaftsschusses des Schleswig-Holsteinischen Landtags

Antrag der Fraktion der FDP, Drucksache 18/4217

Stellungnahme

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Wirtschaftsausschuss
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

Autor:

Dr. Jochen Pimpertz
Telefon: 0221 4981-760
Fax: 0221 4981-99760
E-Mail: pimpertz@iwkoeln.de

Inhalt

| | |
|--|----|
| 1. Demografische Herausforderung | 3 |
| 2. Drei Säulen der Alterssicherung, drei Ebenen der Armutsmessung | 4 |
| 3. Gesetzliche Rentenversicherung | 7 |
| 3.1 Vorsorgekonto – kein Ersatz für professionelle Beratung | 7 |
| 3.2 Gesetzliche Rentenversicherung als Basisabsicherung | 8 |
| 3.3 Effekte einer alternativen Rentenpolitik | 10 |
| 3.4 Flexible Altersgrenze – problematische Definition „richtiger“ Abschläge..... | 12 |
| 4. Ergänzende betriebliche und private Vorsorge | 13 |
| 4.1 Verbreitung betrieblicher und privater Vorsorge besser als ihr Ruf..... | 13 |
| 4.2 Normative Probleme einer obligatorischen Vorsorge | 15 |
| 5. Freibeträge führen zu einer „Zwei-Klassen-Grundsicherung“ | 16 |
| Literatur | 18 |
| Tabellenverzeichnis | 19 |
| Abbildungsverzeichnis..... | 19 |

Stichwörter: Gesetzliche Rentenpolitik, Ruhestand und Rentenpolitik,
JEL-Klassifikation: H55, J26

1. Demografische Herausforderung

Der demografische Wandel stellt in den nächsten Jahrzehnten die zentrale Herausforderung für die umlagefinanzierte Gesetzliche Rentenversicherung dar. Das Statistische Bundesamt geht in der Variante 1 seiner 13. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung (Szenario „Kontinuität bei schwächerer Zuwanderung“) davon aus, dass sich die Anzahl der Personen im Ruhestandsalter (ab 67 Jahren) je 100 Personen im Erwerbsalter (zwischen 20 und 66 Jahren) von derzeit rund 30 (Stand 2013) bis zum Jahr 2060 auf 57 nahezu verdoppeln wird (Statistisches Bundesamt, 2015). Aber nicht alle Personen im Erwerbsalter sind sozialversicherungspflichtig erwerbstätig. Deshalb gibt die Bevölkerungsentwicklung die Verhältnisse im Versichertenkollektiv der Gesetzlichen Rentenversicherung nicht korrekt wieder. Im Jahr 2014 wurden 34,4 Millionen aktiv Versicherte (ohne geringfügig Beschäftigte) gezählt, für die rentenrechtliche Zeiten im Berichtszeitraum registriert wurden (Deutsche Rentenversicherung, 2016, 24). Denen standen im gleichen Jahr rund 20,6 Millionen Rentner gegenüber (Deutsche Rentenversicherung, 2016, 209). Unterstellt man, dass die aktiv Versicherten auch Beitragszahler sind, und reduziert man gleichzeitig die Zahl der Rentner um die Anzahl der Waisenrenten, dann kamen im Jahr 2014 etwa 0,59 Rentner auf einen Beitragszahler. Überträgt man die oben beschriebene Dynamik der Bevölkerungsalterung auf das Versichertenkollektiv der Gesetzlichen Rentenversicherung, dann muss unter ansonsten gleichen Bedingungen und Verhaltensweisen damit gerechnet werden, dass im Jahr 2060 auf einen Rentner kaum noch ein Beitragszahler kommen wird.

Zwischen 2020 und 2035 wird dieser Anstieg der Rentner-Beitragszahler-Relation aufgrund der Alterung der geburtenstarken Jahrgänge beschleunigt erfolgen. Denn in diesem Zeitraum werden die stark besetzten Kohorten der 1955 bis 1969 Geborenen in den Ruhestand wechseln, während schwächer besetzte jüngere Kohorten in das Erwerbsleben nachrücken. Nach 2035 wird sich der Anstieg des Quotienten verlangsamen. Damit besteht für die Politik nur noch ein kleines Zeitfenster, notwendige Anpassungen im Gesetzlichen Rentensystem vorzunehmen, ehe demografische Sachzwänge den politischen Gestaltungsraum zunehmend einengen.

Angesichts dieser absehbaren Entwicklung ist der Gesetzgeber bereits mit den Rentenreformen Anfang des vergangenen Jahrzehnts von dem bis dato gültigen Paradigma einer den Lebensstandard sichernden gesetzlichen Versorgung abgerückt. Dieser Schritt wurde notwendig, um die ansonsten zu erwartenden, demografisch bedingten Zusatzlasten nicht allein den Beitragszahlern aufzubürden. Mit dem regelgebundenen Absinken des Sicherungsniveaus vor Steuern auf bis zu 43 Prozent und der gleichzeitigen Beschränkung des Anstiegs des Beitragssatzes

auf maximal 22 Prozent wurden dabei „Haltelinien“ für die Gesetzliche Rentenversicherung bis zum Jahr 2030 definiert, innerhalb derer Beitragszahler und Rentner gleichermaßen an den finanziellen Auswirkungen des demografischen Wandels beteiligt werden.

Nach gut einem Jahrzehnt auf diesem rentenpolitischen Kurs wächst angesichts des sinkenden gesetzlichen Versorgungsniveaus aktuell die Sorge vor einer steigenden Armutsgefährdung im Alter, nicht zuletzt weil die Verbreitung betrieblicher und privater Vorsorge oftmals als unzureichend erachtet wird. Die vorliegende Stellungnahme zum Antrag der Fraktion der FDP im Schleswig-Holsteinischen Landtag „Für eine zukunftssichere Altersvorsorge“ (Drucksache 18/4217 vom 19.05.2016) fokussiert die Vorschläge zum Vorsorgekonto, zur Rolle der gesetzlichen Rente als Basissicherung, zum flexiblen Renteneintritt sowie zu einer obligatorischen ergänzenden Vorsorge und zu den Freibeträgen bei der Feststellung eines Grundsicherungsanspruchs.

2. Drei Säulen der Alterssicherung, drei Ebenen der Armutsmessung

Ob und welche Maßnahmen notwendig und hilfreich sind, lässt sich nur sinnvoll diskutieren, wenn vorab zwischen dem Ziel der Armutsprävention und der Rolle, die einzelne Einkommensquellen für die Alterssicherung spielen, systematisch differenziert wird:

Armutgefährdung wird üblicherweise einkommensbezogen und im Haushaltskontext definiert. Demnach gelten Personen mit einem Nettoäquivalenzeinkommen von weniger als 60 Prozent des mittleren Werts (Median) als armutsgefährdet. Mit der Berechnung von Äquivalenzeinkommen wird unterstellt, dass gemeinsames Wirtschaften mehrerer Personen in einem Haushalt Vorteile bietet gegenüber einer gleichen Anzahl von Personen, die in Single-Haushalten lebt. Folglich können Paare in einem Haushalt mit einem geringeren nominalen Nettoeinkommen den gleichen Wohlstand erreichen wie zwei Single-Haushalte, die zusammengenommen über ein höheres nominales Nettoeinkommen verfügen. Folgt man dieser einkommens- und haushaltsbezogenen Definition, dann gelten Personen als einkommensarm, die über ein Nettoäquivalenzeinkommen von weniger als 50 Prozent des mittleren Werts verfügen.

Daneben wird Armut mit dem Bezug der bedürftigkeitsgeprüften Grundsicherung gleichgesetzt, markiert die steuerfinanzierte Leistung doch jene materielle

Mindestausstattung, die unabhängig von individuellen Voraussetzungen von der Gesellschaft als existenzsichernd erachtet wird. Im Unterschied zu der ausschließlich einkommensbezogenen Armutsdefinition werden im Rahmen der Bedürftigkeitsprüfung nicht nur die eigenen Einkommensquellen sowie das Partnereinkommen berücksichtigt, sondern auch die Vermögensausstattung des Haushalts sowie die Einkommenssituation unterhaltspflichtiger Personen außerhalb des Haushalts.

Für die Frage nach der Armutsprävention respektive Altersvorsorgepolitik hat diese Unterscheidung weitreichende Konsequenzen, denn die Frage nach der Armutsgefährdung muss je nach Begrifflichkeit dann unter Rücksicht auf unterschiedliche Einkommens- und Vermögenskomponenten beantwortet werden (Abbildung 2-1):

- Weder die Verbreitung noch die Verteilung einer einzelnen Einkommensquelle wie zum Beispiel der gesetzlichen Rente erlaubt einen eindeutigen Rückschluss auf die Entwicklung von Armutsrisiken im Alter – obwohl umgekehrt einzelne Säulen der Alterssicherung, insbesondere die gesetzliche Rente, bedeutsam sind für die Armutsprävention respektive die Absicherung des Alterseinkommens.
- Des Weiteren erlaubt eine auf der Ebene von Einzelpersonen gemessene Verteilung verschiedener Alterseinkommensquellen keinen eindeutigen Rückschluss auf die Entwicklung der Armutsrisiken, weil Armut(sgefährdung) auf Haushaltsebene festgestellt wird. So können Personen, die für sich betrachtet unzureichend vorzusorgen scheinen, über ihren Partner hinreichend abgesichert sein.
- Geht man schließlich von einer Armutsdefinition im Sinne der bedürftigkeitsgeprüften Grundsicherung aus, dann ist neben der Einkommens- auch die Vermögensverteilung auf Haushaltsebene ausschlaggebend für die Armutsprävention.

Diese Unterscheidung ist nicht nur akademischer Natur, sondern sie hat auch praktische Relevanz: So lag im Jahr 2015 der Rentenzahlbetrag bei 47 Prozent der Versichertenrenten unter 750 Euro pro Monat (Deutsche Rentenversicherung, 2015, 38 f.). Rechnet man die Beiträge der Rentner zur Kranken- und Pflegeversicherung hinzu und vergleicht diesen Wert mit dem Grundsicherungsanspruch eines Singles (einschließlich Wohnkosten und Kranken- und Pflegeversicherungsschutz), dann liegt fast die Hälfte der gesetzlichen Renten unter dieser Schwelle. Aber nur 2,5 Prozent der Bezieher gesetzlicher Renten erhielten 2015 die steuerfinanzierte

Grundsicherung im Alter (Deutsche Rentenversicherung, 2016, 276). Dieser Wert liegt nicht nur deutlich unter dem Anteil der Empfänger von Grundsicherung im erwerbsfähigen Alter mit 8,2 Prozent (Stand 2014). Auch in der Altersgruppe ab 65 Jahren lag der Anteil der Leistungsempfänger mit 3 Prozent höher (IW Köln, 2016, Tabelle 7.26).

Abbildung 1: Architektur der Alterssicherung in Deutschland

| | | | | | | | |
|--|--|--|------------------------------|--|-----|------------------------------|---------------------------|
| | 3 Säulen der Alterssicherung | | | | | | Vermögensbildung |
| | 1. Haushaltsmitglied | | | 2. Haushaltsmitglied | | | Haushalt |
| | Gesetzliche Renten- versiche- rung | betriebliche Alters- vorsorge (bAV) | Riester-/ Rürup- Rente | Gesetzliche Renten- versicherung | bAV | Riester-/ Rürup- Rente | Geld- und Sachvermögen |
| | Versorgungsniveau, Verbreitungsgrad bezogen auf eine Einkommensquelle einer sozialversicherungspflichtigen Person | | | | | | Immobilien |
| 3 Ebenen der Armuts- präven- tion | Armutsgefährdung bezogen auf alle Einkommen sämtlicher Haushaltsmitglieder | | | | | | |
| | Grundsicherung (bedürftigkeitsgeprüft) bezogen auf alle Einkommen und Vermögen sämtlicher Haushaltsmitglieder | | | | | | |

Gewichtung der drei Säulen der Alterssicherung und Vermögensbausteine beispielhaft;
Darstellung in Anlehnung an Hüther/Pimpertz, 2016, 100

Die Erklärung ist naheliegend: In einem Haushalt können sowohl mehrere gesetzliche Renten als auch ergänzende betriebliche und private Versicherungen zusammen kommen – verteilt auf beide erwachsenen Partner. Darüber hinaus verfügen private Haushalte nicht selten über Vermögen, das neben dem Alterseinkommen zur Absicherung des Lebensstandards eingesetzt werden kann (Niehues/Schröder, 2012, 101).

Vor diesem Hintergrund müssen sich Vorschläge zur Reform einzelner Säulen der Alterssicherung daran messen lassen, ob sie treffsicher vor Altersarmut schützen, respektive welche ungerechtfertigten Mitnahmeeffekte sich ergeben, weil zum Beispiel die Absicherung im Haushaltskontext außer Acht gelassen wird.

3. Gesetzliche Rentenversicherung

Der Antrag der FDP-Fraktion zeichnet sich dadurch aus, dass er mit der Behandlung der gesetzlichen, betrieblichen und privaten Altersvorsorge sowie der Absicherung unterschiedlicher Erwerbsgruppen sowohl der Architektur der Alterssicherung in Deutschland als auch der Lebensrealität der Menschen Rechnung trägt. Er unterscheidet er sich damit von jenen in der Öffentlichkeit vorgetragenen Positionen, die suggerieren, mit singulären Maßnahmen auf die komplexen Anforderungen der Armutsprävention antworten zu können. Insbesondere vermeidet der Antrag Eingriffe in die Gesetzliche Rentenversicherung, die zusätzliche Finanzierungserfordernisse in relevanter Größenordnung nach sich ziehen und die daraus resultierenden Zusatzlasten auf Mitglieder jüngerer Kohorten überwälzen.

Wenn im Folgenden einzelne Punkte des FDP-Antrags kritisch beleuchtet werden, so sind die vorgebrachten Einwände vor dem Hintergrund dieser grundlegenden Bewertung einzuordnen.

3.1 Vorsorgekonto – kein Ersatz für professionelle Beratung

Der FDP-Antrag „Für eine zukunftssichere Altersvorsorge“ sieht unter anderem die Einrichtung eines freiwilligen individuellen Vorsorgekontos vor. Damit sollen unter anderem die individuellen Vorsorgenotwendigkeiten transparent gemacht werden. Die Einrichtung eines derartigen Angebots mag geeignet erscheinen, insbesondere den bislang an Vorsorgefragen wenig interessierten Menschen einen Zugang zur Thematik zu erleichtern. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass dies keine professionelle Beratung ersetzen kann.

Denn zum einen können sich Spar- und Sicherungsmotive im Lebenszyklus und in Abhängigkeit vom Familien- und Einkommensstatus ändern. So mögen in jungen Jahren noch die Finanzierung einer Berufsausbildung oder die Gründung eines eigenen Hausstands dringlicher erscheinen, ehe mit der beruflichen Etablierung und der möglichen Familiengründung neue Sicherungsmotive hinzukommen – von der Absicherung des Partners oder einer Immobilienfinanzierung über die Ausbildungsfinanzierung der eigenen Kinder bis hin zur Absicherung des eigenen

Langlebigkeitsrisikos bei der Altersvorsorge. Zum anderen können dabei unterschiedliche, geförderte wie nicht geförderte Anlage- und Sparformen in Frage kommen, zum Beispiel weil sie wie die kapitalbildende Lebensversicherung den zu verschiedenen Phasen im Lebenszyklus unterschiedlichen und/oder unterschiedlich dringlich erscheinenden Sicherungs- und Vorsorgemotiven in einem Produkt Rechnung tragen.

Wer aber vorsorgt, der verfügt bereits mit den jährlichen Mitteilungen zur Wertentwicklungen seiner Anlagen und den regelmäßigen Mitteilungen der Gesetzlichen Rentenversicherung über Informationen zum Stand seiner Vorsorge. Fraglich ist dann weniger die Erstellung einer Gesamtschau als vielmehr die Beurteilung des erreichten Status vor dem Hintergrund der persönlichen Vorsorgenotwendigkeiten und -ziele. Angesichts der Komplexität, die aus der Vielzahl von Vorsorgealternativen und Sicherungsmotiven resultiert, vermag ein Vorsorgekonto deshalb einen Einstieg in die lebenslange Vorsorgeplanung eröffnen, keineswegs aber professionelle, auf die individuelle Lebenssituation bezogene Beratung ersetzen. Der Verdienst des vorliegenden Vorschlags liegt deshalb darin, auf die bis dato in der Öffentlichkeit wenig thematisierte Beratungsnotwendigkeit bei der lebenslangen Vorsorgeplanung hinzuweisen.

3.2 Gesetzliche Rentenversicherung als Basisabsicherung

Der FDP-Antrag konstatiert, dass die Gesetzliche Rentenversicherung für die Mehrzahl der Bürger die Basis der Alterssicherung bildet. Genau dieser Tatbestand wird in der öffentlichen Debatte angesichts der Entwicklung des Sicherungsniveaus vor Steuern in Zweifel gezogen. Deshalb sollen im Rahmen dieser Stellungnahme noch einmal die grundlegenden Steuerungsoptionen im umlagefinanzierten System dargelegt werden, um die Abwägung zwischen den Interessen der aktuellen Rentenbezieher und älteren wie jüngeren Beitragszahler deutlich zu machen.

Bei gegebener Entwicklung des Rentner-Beitragszahler-Verhältnisses entstehen mit steigender Rentnerzahl bei unverändert hohen Versorgungserwartungen zwangsläufig zusätzliche Finanzierungserfordernisse. Da das Umlageverfahren nicht dauerhaft defizitär fortgeführt werden kann, müssen drohende Finanzierungslücken über einen höheren Beitragssatz und/oder ein niedrigeres Rentenniveau geschlossen werden, soweit nicht der steuerfinanzierte Anteil erhöht oder anderen Finanzierungsquellen erschlossen werden können.

Tabelle 3-1: Sicherungsniveau vor Steuern in der Gesetzlichen Rentenversicherung
mit und ohne Anpassung der Regelaltersgrenze

| | Eckrentner | | | mit verlängerter Erwerbsphase | | |
|-------------|---------------|----------------|---|-------------------------------|----------------|---|
| | Beitragsjahre | Euro pro Monat | Sicherungsniveau vor Steuern in Prozent | Beitragsjahre | Euro pro Monat | Sicherungsniveau vor Steuern in Prozent |
| 2016 | 45 | 1.370 | 48,0 | | | |
| 2020 | 45 | 1.509 | 47,9 | 45,8 | 1.536 | 48,8 |
| 2025 | 45 | 1.678 | 46,5 | 46,3 | 1.726 | 47,8 |
| 2030 | 45 | 1.844 | 44,5 | 47,0 | 1.926 | 46,5 |

Sicherungsniveau vor Steuern: gesetzliche Bruttorente nach Abzug der Sozialversicherungsbeiträge eines Rentners vor Steuern in Prozent des durchschnittlichen Verdienstes eines Arbeitnehmers nach Abzug der gesetzlichen Sozialversicherungsbeiträge vor Steuern, Aktualisierung der Berechnungen aus Pimpertz, 2016a auf Basis des Rentenversicherungsberichts 2016; verlängerte Erwerbsphase: 45 Beitragsjahre zuzüglich Beitragszeiten jenseits einer Altersgrenze von 65 Jahren, entsprechend der gesetzlichen Anpassung der Regelaltersgrenze;
Quellen: BMAS, 2016a; Pimpertz, 2016a

Die Berechnung des gesetzlichen Rentenniveaus – technisch gesprochen das Sicherungsniveau vor Steuern – basiert dabei auf dem Modellfall eines Standardrentners mit 45 Beitragsjahren und jeweils durchschnittlichen Entgelten. Für diesen Modellfall wird der regelgebundene Rückgang des gesetzlichen Sicherungsniveaus berechnet. Nach dem Rentenversicherungsbericht 2016 der Bundesregierung sinkt dieser Wert von 48,0 Prozent im Jahr 2016 bis auf 44,5 Prozent im Jahr 2030 (Tabelle 3-1). Mit dieser Entwicklung korrespondiert ein erwarteter Beitragssatzanstieg von 18,7 auf 21,8 Prozent (BMAS, 2016a, 37 ff.). Bis zum Jahr 2030 werden also die gesetzlichen Haltelinien eingehalten. Bis zum Jahr 2045 wird der Beitragssatz dann aber nach den Berechnungen des Bundessozialministeriums selbst bei einem Sicherungsniveau von nur noch 41,7 Prozent auf 23,6 Prozent steigen müssen (BMAS, 2016b, 49).

Der modellhaft konstruierte Standardrentnerfall dient dabei aber nicht mehr nur der Beschreibung von Auswirkungen staatlicher Rentenversicherungspolitik, er erhält auch selber normative Qualität, weil das auf dessen Basis berechnete Sicherungsniveau vor Steuern zu einer politischen Steuerungsgröße wird. Damit stellt sich aber die Frage, warum in dem Standardrentnerfall nicht weiteren Normen Rechnung getragen wird wie der Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre und der damit implizit verbundenen Erwartung einer um 2 Jahre verlängerten

Erwerbsphase. Modelliert man den Standardrentnerfall deshalb im Jahr 2030 mit 47 statt mit 45 Beitragsjahren, ergibt sich aufgrund der zusätzlich erworbenen Anwartschaften ein rechnerisches Sicherungsniveau vor Steuern von 46,5 statt 44,5 Prozent (Tabelle 3-1). Selbst für das Jahr 2045 läge der Wert bei einer unterstellten Erwerbsbiografie von 47 Beitragsjahren voraussichtlich immer noch über der heute gültigen Haltelinie von 43 Prozent.

3.3 Effekte einer alternativen Rentenpolitik

Eine verlängerte Erwerbsphase führt in einem ersten Schritt zu einer höheren Anzahl von Entgeltpunkten. Ob daraus auch tatsächlich höhere Rentenausgaben resultieren, hängt aber davon ab, wie die Bewertung der Entgeltpunkte im Rahmen der Rentenanpassung fortgeschrieben wird. Denkbar ist sowohl eine politisch gestaltete stärkere Bremsung des bislang erwarteten Anstiegs des Aktuellen Rentenwerts – mit der Folge, dass der hier beschriebene positive Effekt auf die Entwicklung des Sicherungsniveaus vor Steuern ausbleibt. Oder aber die höhere Anzahl der Entgeltpunkte führt bei einer unveränderten Entwicklung des Aktuellen Rentenwerts zu höheren Rentenausgaben. Darauf kann der Gesetzgeber gegebenenfalls mit einer weiteren Anhebung der Regelaltersgrenze reagieren.

Von dieser Mechanik sind Effekte zu unterscheiden, die sich aus einer autonomen, nicht regelgebundenen Anhebung des Sicherungsniveaus vor Steuern ergeben. Daraus resultieren zwangsläufig steigende Rentenlasten, die unter ansonsten unveränderten Bedingungen nur über höhere Beitragssätze zu finanzieren sind. Nach einer einfachen Hochrechnung auf der Basis des Rentenversicherungsberichts 2015 verursacht zum Beispiel ein in etwa konstantes Rentenniveau von 47,5 Prozent im Jahr 2029 zusätzliche Finanzerfordernisse von 28 Milliarden Euro über die ohnehin zu erwartenden Ausgabensteigerung hinaus, ein Rentenniveau von 50 Prozent sogar von 52 Prozent (Pimpertz, 2016a, 16). Selbst wenn der steuerfinanzierte Finanzierungsanteil unverändert bliebe, würde der erforderliche Beitragssatzanstieg Mitte der 2020er-Jahre die derzeit gültige Obergrenze von 22 Prozent durchbrechen und damit zusätzliche Lasten insbesondere für die Mitglieder jüngerer Kohorten verursachen (Pimpertz, 2016b, zusätzliche Berechnungen siehe iwd, 2016):

- Bei einem unterstellten Beitragssatz von 23,5 Prozent zur Finanzierung eines unveränderten Sicherungsniveaus von 47,5 Prozent Ende des nächsten Jahrzehnts (zu ähnlichen Größenordnungen kommt auch das BMAS, 2016b, 56) würde ein in seiner Gruppe durchschnittlich verdienender, sozialversicherungspflichtig beschäftigter Single ohne Kinder im Jahr 2029

insgesamt über 277 Euro netto weniger verfügen als bei dem ursprünglich erwarteten Anstieg des Beitragssatzes auf 21,5 Prozent. Die jährliche Mehrbelastung von 277 Euro kommt also auf die bei unverändertem Bruttoeinkommen bis dahin ohnehin zu erwartenden Mehrbelastung um 387 Euro hinzu. Bei einem Beitragssatz von 50 Prozent wird der notwendige Beitragssatz bei etwa 25 Prozent liegen müssen. (Das Bundesarbeitsministerium (BMAS) schätzt mit 24,4 Prozent einen etwas niedrigeren Anstieg, rechnet aber für das Jahr 2035 bereits mit einem Beitragssatz von 26,5 Prozent, vgl. BMAS; 2016b, 56.) Die zusätzliche Nettoeinkommenseinbuße würde für den kinderlosen Single dann sogar auf 484 Euro pro Jahr steigen.

- Für ein kinderloses, sozialversicherungspflichtig beschäftigtes und in ihrer Gruppe durchschnittlich verdienendes Doppelverdiener-Paar ergäbe sich bei unveränderten Bruttoeinkommen über die ohnehin zu erwartende Mehrbelastung von 799 Euro hinaus (Beitragssatzanstieg von 18,7 auf 21,5 Prozent) ein zusätzliches Minus von 571 Euro im Jahr 2029 bei einem unterstellten Beitragssatz von 23,5 Prozent, bei einem Beitragssatz von 25 Prozent sogar von 1.000 Euro pro Monat.
- Für ein in seiner Gruppe durchschnittlich verdienendes Paar mit zwei Kindern und einem sozialversicherungspflichtigen Alleinverdiener schlägt ein Beitragssatzanstieg auf 23,5 Prozent bei unveränderten Bruttoeinkommen über die ohnehin zu erwartende jährliche Nettomehrbelastung von 528 Euro (Beitragssatz 21,5 Prozent) hinaus mit einer weiteren Nettoeinkommenseinbuße von jährlich 378 Euro zu Buche, ein Beitragssatz von 25 Prozent mit 661 Euro pro Jahr.

Diese empirisch fundierten Modellrechnungen verdeutlichen, dass eine autonome Anhebung des gesetzlichen Sicherungsniveaus vor Steuern zu einer zusätzlichen intergenerativen Lastverschiebung auf Kosten der Mitglieder jüngerer Kohorten führt. Insofern kann das Bekenntnis des FDP-Antrags „Für eine zukunftssichere Altersvorsorge“ zu einer Gesetzlichen Rentenversicherung im Sinne einer Basisabsicherung wie folgt bewertet werden:

- Das gesetzliche Sicherungsniveau wird sich bei Berücksichtigung der steigenden Regelaltersgrenze auch über 2030 hinaus oberhalb der bis dato gesetzlich definierten Mindesthöhe entwickeln. Da die bislang gültige Untergrenze von 43 Prozent in der Vergangenheit keinen sozialpolitischen Handlungsbedarf begründet hat, besteht aktuell nur dann Handlungsbedarf

zur Stabilisierung des gesetzlichen Versorgungsniveaus, wenn sich die Bewertung dieser Grenze grundlegend geändert hat.

- Eine Korrektur des Sicherungsniveaus vor Steuern nach oben würde zwangsläufig höhere Finanzierungserfordernisse begründen. Mit dem notwendigen Beitragssatzanstieg über die bestehende Obergrenze von 22 Prozent hinaus werden zusätzliche Finanzierungslasten vor allem auf jüngere Kohorten verschoben, die über ihr gesamtes Erwerbsleben hinweg spürbar höhere Beitragslasten schultern müssen.

3.4 Flexible Altersgrenze – problematische Definition „richtiger“ Abschläge

Neben Beitragssatz und Sicherungsniveau vor Steuern lässt sich das umlagefinanzierte Alterssicherungssystem über eine dritte Steuerungsgröße stabilisieren, die Regelaltersgrenze. Denn eine Anhebung der Regelaltersgrenze ist geeignet, das zahlenmäßige Verhältnis von Rentnern zu Beitragszahlern im demografischen Wandel zu stabilisieren – vorausgesetzt, dass mit einer Anhebung gleichzeitig auch das effektive Rentenzugangsalter steigt. So führt die Anhebung des gesetzlichen Rentenalters auf 67 Jahre bei entsprechender Verhaltensanpassung der Versicherten dazu, dass im Jahr 2031 die Mitglieder zweier Kohorten weniger Rente beziehen und damit eine entsprechend geringere Anzahl an Versorgungsansprüchen zu alimentieren ist. Gleichzeitig zahlen die sozialversicherungspflichtig beschäftigten Mitglieder dieser beiden Alterskohorten Beiträge, so dass im Vergleich zum Status-quo-ante die Gesetzliche Rentenversicherung sowohl auf der Ausgabenseite als auch auf der Einnahmenseite entlastet wird (zu den finanziellen Effekten siehe auch Börsch-Supan et al., 2016, 37 ff.).

Dennoch votiert der FDP-Antrag dafür, den Zeitraum für eine mögliche Wahl eines vorzeitigen (Teil-)Bezugs der Rente bis auf das 60. Lebensjahr zu erweitern bei gleichzeitiger Aufgabe der Hinzuverdienstgrenzen. Damit soll – so die Argumentation – mehr Raum für die flexible Gestaltung des Übergangs in den Ruhestand geschaffen werden, um den zunehmend individuell unterschiedlich gestalteten Erwerbsbiografien Rechnung zu tragen. Im Idealfall entstünden sogar Anreize, über die erleichterte Kombination von Teilzeit und Teilrentenbezug länger im Erwerbsleben zu verbleiben. Der Vorschlag wirke finanzierungsneutral, weil im Fall der frühestmöglichen Inanspruchnahme ab dem 60. Lebensjahr die Rente niedriger und um entsprechend hohe Abschläge gekürzt ausfällt.

Der erweiterte Spielraum für den vorzeitigen Ruhestand (Teil- oder Vollrente) wirkt aber nur dann neutral, wenn Frühverrentungsanreize tatsächlich ausgeschlossen werden können. Das ist bei der Anwendung versicherungsmathematischer Grundsätze im Umlageverfahren fraglich. Denn anders als bei einer kapitalgedeckten Vorsorge, bei der eine frühzeitige Inanspruchnahme den Kapitalstock gegenüber der ursprünglichen Erwartung reduziert und das niedrigere Vermögen anschließend über einen längeren Zeitraum ausgezahlt werden muss, besteht in der umlagefinanzierten Gesetzlichen Rentenversicherung ein solcher Zusammenhang nicht. Insbesondere der Wegfall der Hinzuverdienstgrenzen eröffnet Missbrauchsoptionen, ließe sich doch im Extremfall Teilrentenbezug mit Vollzeiterwerbstätigkeit kombinieren – mit der Folge, dass die Rentenausgaben im ersten Schritt aufgrund der frühzeitigen Auszahlung steigen, um dann im zweiten Schritt aufgrund der zusätzlich erzielten Anwartschaften auf einem höheren Niveau (ursprünglich erwartete Rentenanwartschaft zzgl. der Auszahlung weiterer frühzeitig bezogener Renten) zu verharren. Deshalb muss der Vorschlag so ausgestaltet werden, dass keine Wirkungen entstehen können, die im Widerspruch zu dem Ziel einer höheren und längeren Erwerbsbeteiligung in rentennahen Altersstufen stehen.

4. Ergänzende betriebliche und private Vorsorge

Eine Sicherung des Lebensstandards im Alter wird über die Kombination von gesetzlicher Versorgung und betrieblicher und privater Vorsorge angestrebt. Was unter der „Sicherung des Lebensstandards“ konkret zu verstehen ist, lässt sich allerdings normativ nicht eindeutig bestimmen. Denn die gesetzliche Rente verstetigt definitionsgemäß das (im Lebenszyklus durchschnittlich erzielte) beitragspflichtige Erwerbseinkommen im Ruhestand und kann deshalb nicht andere Einkommensquellen im Haushalt ersetzen. Der Begriff des Lebensstandards kann deshalb nur für einen Idealtypus wie den Standardrentnerfall definiert werden oder als Mindeststandard im Sinne der Grundsicherung im Alter. Unabhängig von der normativen Unbestimmtheit des Begriffs wird das Engagement in der betrieblichen und geförderten privaten Vorsorge oftmals für unzureichend erachtet.

4.1 Verbreitung betrieblicher und privater Vorsorge besser als ihr Ruf

Die Verbreitung der betrieblichen wie der geförderten privaten Vorsorge (hier: Riester-Verträge) wird in der Regel auf der Basis von Einzelzahlungen respektive als durchschnittliche Vertragsanzahl pro Person ermittelt. Vor dem Hintergrund der vorangestellten Überlegungen wird aber deutlich, dass eine derartige Zählweise keinen Rückschluss auf die Absicherung im Haushaltskontext erlaubt. Tatsächlich ist

davon auszugehen, dass in Haushalten mit einem Hauptverdiener auch die Last der ergänzenden Altersvorsorge auf den Schultern des in Vollzeit erwerbstätigen Partners liegt, während sich der andere Partner möglicherweise auf familiäre oder häusliche Aufgaben konzentriert und allenfalls ergänzend zum Haushaltseinkommen beisteuert. Die durchschnittliche Vertragsanzahl pro Kopf respektive der Anteil aktiv vorsorgender Personen führt in diesen Fällen ebenso in die Irre wie in jenen Fällen, wo Menschen bewusst vorübergehend auf eine ergänzende Vorsorge verzichten, um in die Ausbildung oder Selbständigkeit zu investieren mit dem Ziel, damit ein dauerhaft höheres Erwerbseinkommen zu erzielen und auch den Spielraum für die Altersvorsorge zu erhöhen. Mehr noch sagt die auf Individuen basierende Zählweise nichts über die Höhe der privaten Vorsorge und deren Relation zum Einkommen aus.

Zielführend ist stattdessen eine Messung der Verbreitung einzelner sowie der Kombination unterschiedlicher Vorsorgealternativen auf der Haushaltsebene (vgl. Beznoska/Pimpertz, 2016). Auf der Basis von Auswertungen vor allem des sozio-oekonomischen Panels zeigt sich:

- Im Jahr 2013 verfügten 47,5 Prozent aller Haushalte mit sozialversicherungspflichtigem Haupteinkommensbezieher über mindestens eine Form der betrieblichen Altersvorsorge – mit zunehmendem Alter und Einkommen steigt der Anteil. Bei den Paar-Haushalten liegt die Quote mit 54 Prozent höher und sie steigt nochmals auf 60 Prozent, wenn beide erwachsenen Haushaltsmitglieder sozialversicherungspflichtig arbeiten.
- Bezieht man weitere Anlagealternativen wie die geförderte private Vorsorge (Riester-Verträge) und/oder andere Vorsorgeformen mit ein (Basis-Rente, kapitalbildende Lebensversicherung mit Verrentungsoption), sorgen fast 74 Prozent der Single- und Alleinerziehenden-Haushalte und rund 86 Prozent der Paare in mindestens einer dieser Formen vor.
- Dabei sparen die Haushalte mit einem sozialversicherungspflichtig beschäftigten Haupteinkommensbezieher im Durchschnitt rund 10 Prozent ihres verfügbaren Nettoeinkommens aus Vorsorgemotiven – die Finanzierung einer selbstgenutzten Immobilie nicht mit eingerechnet.
- Ein zentrales Hemmnis für die systematische Altersvorsorge scheint in der Arbeitslosigkeit mindestens eines Haushaltsmitglieds begründet zu sein, denn bereits wenn der Zweitverdiener arbeitslos ist, sinkt die Vorsorgequote in dieser Haushaltsgruppe signifikant gegenüber Haushalten mit anderen Einkommenskonstellationen. Ist der Haupteinkommensbezieher oder ein Single arbeitslos, mangelt es oftmals nicht nur an dem notwendigen

Einkommen zur Fortführung bestehender Verträge, im Fall der betrieblichen Altersvorsorge fehlt es dann auch schlicht an der arbeitsvertraglichen Grundlage.

4.2 Normative Probleme einer obligatorischen Vorsorge

Vor diesem Hintergrund soll nicht zu allen Maßnahmen Stellung bezogen werden, die der FDP-Antrag zur Verbreitung der betrieblichen und privaten Vorsorge vorsieht. Ganz grundsätzlich gilt aber, dass angesichts der Vielfalt an Vorsorgealternativen sowie der unterschiedlichen und sich im Lebenszyklus wandelnden Haushalts- und Einkommenskonstellationen eine möglichst Anlageform-neutrale Förderkulisse entwickelt werden sollte, um Vorsorgeentscheidungen zu erleichtern, statt die Individuen angesichts der komplexen Abwägung zwischen Bruttorenditeüberlegungen, steuer- und abgabenrechtlichen Behandlungen etc. zu überfordern (Kochskämper, 2016). In diese Richtung zielt zum Beispiel die Forderung nach einer verbesserten Portabilität von betrieblichen Vorsorgeverträgen beim Wechsel des Arbeitgebers.

Die vorliegende Stellungnahme nimmt vor allem auf die grundlegende Forderung des FDP-Antrags Bezug, in der betrieblichen Altersvorsorge ein Obligatorium in Höhe von 2 Prozent des Bruttolohns bis zur Beitragsbemessungsgrenze gepaart mit einer Opt-out-Möglichkeit einzuführen, wobei dem Arbeitgeber die Entscheidung über den Durchführungsweg offen steht.

Eine derartige Voreinstellung erscheint insbesondere mit Blick auf die bislang unterdurchschnittliche Beteiligung der Beschäftigten in kleinen und mittleren Betrieben hilfreich. Wissenschaftlich wird die Forderung durch verhaltensökonomische Forschungsbeiträge gestützt, die in der Trägheit der Individuen ein Hemmnis für die Altersvorsorge ausmachen. Allerdings sprechen auch gravierende Einwände gegen ein Obligatorium (Demary/Pimpertz, 2016):

- Grundsätzlich gilt das Argument der Trägheit in beide Richtungen, d. h. mit einem Obligatorium ist zu erwarten, dass Individuen/Haushalte auch dann dem vorgeprägten Weg folgen, wenn dieser sich bei eingehender Befassung möglicherweise als nicht präferenzgerecht erweist.
- Damit entfällt nicht nur die ursprüngliche Begründung für ein Obligatorium, die Beweislast für die Effektivität und Effizienz einer solchen Verpflichtung fällt auch auf den Gesetzgeber zurück. Dies betrifft insbesondere die Beschränkung des Obligatoriums auf die betriebliche Altersvorsorge, die

Festlegung des Durchführungswegs durch den Arbeitgeber sowie die Beschränkung der Vorsorge auf die Absicherung gegen das Langlebkeitsrisiko.

- Aber nicht nur in der Art der obligatorischen Vorsorge ist der Gesetzgeber gezwungen, Begründungen für die Auswahl zu liefern. Es gilt auch nachzuweisen, warum der vorgeschlagene Umfang von 2 Prozent des beitragspflichtigen Entgelts zu einer optimalen Vorsorge führen soll. Für den Immobilienerwerber können damit zum Beispiel Finanzierungsoptionen unbotmäßig eingeschränkt werden, für den Fall eines späten Einstiegs in die ergänzende Altersvorsorge suggerieren 2 Prozent dagegen möglicherweise ein hinreichendes Engagement, obwohl ein weitaus höherer Sparbeitrag geboten erscheint.

5. Freibeträge führen zu einer „Zwei-Klassen-Grundsicherung“

Schließlich fordert der FDP-Antrag „Für eine zukunftssichere Altersvorsorge“, dass sich Vorsorge immer auszahlen müsse, und leitet daraus ab, dass Einkünfte aus privater und betrieblicher Vorsorge nur zum Teil auf einen möglichen Grundsicherungsanspruch im Alter angerechnet werden sollen. Diese Forderung scheint auf den ersten Blick plausibel, beträgt die „Transferenzugsrate“ doch bislang 100 Prozent, das heißt, wer im Alter auf Grundsicherungsleistungen angewiesen ist, erhält diese um seine Einkommen gekürzt. Allerdings gilt es auch hier etliche Einwände zu beachten:

- Zunächst kann bislang keine empirische Evidenz dafür angeführt werden, dass Menschen allein aufgrund der Transferenzugsrate bei potenziellem Grundsicherungsbezug auf Vorsorgeanstrengungen im erwerbsfähigen Alter verzichten.
- Fraglich ist außerdem, warum Freibeträge auf die betriebliche und private Altersversorgung beschränkt werden. Nach der Logik der Grundsicherung müssen auch gesetzliche Rentenansprüche teilweise freigestellt werden. Denn ausschlaggebend für den Grundsicherungsbezug ist die fehlende finanzielle Leistungsfähigkeit. Das gilt aber unabhängig von der Quelle, aus der sich finanzielle Leistungsfähigkeit speist.
- Bei einer Freibetragsregelung hat der Gesetzgeber zudem festzulegen, über welchen Zeitraum ergänzende Vorsorge betrieben werden muss, um in den

Genuss eines Anrechnungsfreibetrags zu kommen. Das führt zwangsläufig zu Härtefällen, wenn zum Beispiel die erforderliche Mindestdauer auch nur um wenige Monate unterschritten wird.

- Ein weiteres Ordnungsproblem tritt bei der unterschiedlichen Behandlung von Selbständigen und vormals abhängig Beschäftigten im Grundsicherungsanspruch zutage. Denn bestimmte Vorsorgeformen stehen selbständig Erwerbstätigen bislang gar nicht offen (zum Beispiel Riester-Verträge), so dass möglicherweise Entscheidungen in der Vergangenheit zugunsten alternativer Formen getroffen wurden, die nun bei einem Grundsicherungsanspruch nicht berücksichtigungsfähig sind. Damit droht eine Diskriminierung nach dem Erwerbsstatus, die insbesondere jene Personen trifft, die im Verlaufe ihres Erwerbslebens zwischen abhängiger Beschäftigung und selbständiger Tätigkeit gewechselt haben.

Auch wenn diese Einwände empirisch weniger ins Gewicht fallen, sollte die Inanspruchnahme einer Freibetragsregelung auf wenige Fälle beschränkt bleiben, so ist der Vorschlag doch von systematischer Bedeutung. Denn die Grundsicherung wird bislang aufgrund einer festgestellten Bedürftigkeit jedem Bürger und ohne Ansehen möglicher Vorleistungen gewährt. Sie stellt damit die finale Haltelinie im Sinne der materiellen Existenzsicherung dar. Eine teilweise Freistellung von bestimmten Alterseinkommen bricht aber mit diesem Prinzip, weil das Einkommen im Grundsicherungsfall nicht mehr an der individuellen Bedarfslage festgemacht wird, sondern an dem vorausgegangenen (Spar-)Verhalten. Die Idee einer für alle Menschen gleichermaßen gültigen materiellen Mindestausstattung würde damit aufgegeben. Ein derartiger Bruch mit der bisherigen sozialpolitischen Tradition bedarf einer breit angelegten gesellschaftlichen Debatte.

Literatur

Beznoska, Martin / **Pimpertz**, Jochen, 2016, Neue Empirie zur betrieblichen Altersvorsorge. Verbreitung besser als ihr Ruf, in: IW-Trends, 43. Jg., Nr. 2, S. 3–19

BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2016a, Rentenversicherungsbericht 2016, http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Pressemitteilungen/2016/rentenversicherungsbericht-2016.pdf;jsessionid=4EA7EDFBEE9D70844F38F51C2B8E9223?__blob=publicationFile&v=1 [2.12.2016]

BMAS, 2016b, Wir machen Deutschland zusammen stark. Das Gesamtkonzept zur Alterssicherung, http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Thema-Rente/gesamtkonzept-alterssicherung-detail.pdf?__blob=publicationFile&v=8 [4.2.2017]

Börsch-Supan, Axel / **Bucher-Koenen**, Tabea / **Rausch**, Johannes, 2016, Szenarien für eine nachhaltige Finanzierung der Gesetzlichen Rentenversicherung, in: ifo Schnelldienst, 69. Jg., Nr. 18, S. 31–40

Demary, Markus / **Pimpertz**, Jochen, 2016, Deutschlandrente. Hilfreich oder problematisch?, IW-Kurzbericht, Nr. 5/2016, <http://www.iwkoeln.de/studien/iw-kurzberichte/beitrag/deutschlandrente-hilfreich-oder-problematisch-263577> [14.10.2016]

Deutsche Rentenversicherung, 2015, Rentenversicherung in Zahlen 2015, http://www.deutsche-rentenversicherung.de/Allgemein/de/Inhalt/6_Wir_ueber_uns/03_fakten_und_zahlen/03_statistiken/02_statistikpublikationen/02_rv_in_zahlen.pdf?__blob=publicationFile&v=21 [5.8.2015]

Deutsche Rentenversicherung, 2016, Rentenversicherung in Zeitreihen, Oktober 2016, Berlin

Hüther, Michael / **Pimpertz**, Jochen, 2016, Fundament stärken. Statik stabilisieren. Reformen fokussieren, in: Zukunftsfeste Rente – Neue Impulse für die Alterssicherung, Thomas Köster (Hrsg.), Freiburg/Basel/Wien, S. 98–105

IW Köln – Institut der deutschen Wirtschaft Köln, 2016, Deutschland in Zahlen 2016, Köln

iwd – Informationen aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln, 2016, Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.), Eines ist sicher: steigende Beiträge, 42. Jg., Nr. 34, S. 8–9

Kochskämper, Susanna, 2016, Die Förderkulisse der privaten Altersvorsorge, IW-Report, Nr. 23/2016, <http://www.iwkoeln.de/studien/iw-reports/beitrag/susanna-kochskaemper-die-foerderkulisse-der-privaten-altersvorsorge-292268> [4.10.2016]

Niehues, Judith / **Schröder**, Christoph, 2012, Integrierte Einkommens- und Vermögensbetrachtung, in: IW-Trends, Vierteljahresschrift zur empirischen Sozialforschung, 39. Jg., Heft 1, S. 89–104

Pimpertz, Jochen, 2016a, Reform der Alterssicherung. Populäre Thesen, empirische Befunde und normative Ableitungen, Gutachten im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, <http://www.iwkoeln.de/studien/gutachten/beitrag/jochen-pimpertz-reform-der-alterssicherung-populaere-thesen-empirische-befunde-und-normative-ableitungen-283445> [14.7.2016]

Pimpertz, 2016b, Wie beeinflusst ein höheres Rentenniveau das Nettoeinkommen der Beitragszahler? Eine empirisch fundierte Modellrechnung, Gutachten im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, <http://www.iwkoeln.de/studien/gutachten/beitrag/jochen-pimpertz-martin-beznoska-wie-beeinflusst-ein-hoeheres-rentenniveau-das-nettoeinkommen-der-beitragszahler-306438> [4.1.2017]

Statistisches Bundesamt, 2015, Bevölkerung Deutschlands bis 2060. Ergebnisse der 13. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden

Tabellenverzeichnis

Tabelle 3-1: Sicherungsniveau vor Steuern in der Gesetzlichen Rentenversicherung9

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2-1: Architektur der Alterssicherung in Deutschland6