

ALTERSVORSORGE: DREI-SÄULEN-MODELL STÄRKEN

I. Angst vor Altersarmut

II. Das Drei-Säulen-Modell

1. Umlageverfahren und Kapitaldeckung
2. Der Übergang zum Drei-Säulen-Modell

III. Reformbedarf in den drei Säulen

1. Gesetzliche Rentenversicherung
2. Betriebsrenten
3. Private Altersvorsorge: Die Riester-Rente

IV. Fazit: Alle drei Säulen stärken

Eine andere Meinung

Anhang: Die implizite Rendite der Gesetzlichen Rentenversicherung

Literatur

DAS WICHTIGSTE IN KÜRZE

Der mit den Reformen in den 2000er-Jahren eingeleitete **Übergang** zu einem auf **drei Säulen** basierenden Alterssicherungssystem hat sich als **richtiger und wichtiger Schritt** erwiesen. Er hat dazu beigetragen, die Gesetzliche Rentenversicherung (GRV) mittelfristig finanziell zu stabilisieren und das Absinken des Sicherungsniveaus in der GRV mit betrieblicher und privater Altersvorsorge abzufedern. Dies gilt selbst in Zeiten niedriger Zinsen. Anstatt die früheren Reformen zurückzunehmen und die Gewichte der einzelnen Säulen zugunsten der GRV zu verschieben, sollten vielmehr bestehende Probleme im Drei-Säulen-System durch dessen zielgerichtete Verbesserung angegangen werden.

Damit in der langen Frist ab dem Jahr 2030 der Beitragssatz weniger nach oben und das Sicherungsniveau weniger nach unten angepasst werden müssen, ist eine weitere Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters notwendig. Um ein stabileres Rentensystem zu schaffen, bietet sich **ab dem Jahr 2030 die Kopplung des gesetzlichen Renteneintrittsalters an die fernere Lebenserwartung** an. Im Jahr 2080 ergäben sich dadurch ein Sicherungsniveau von 42,1 % und ein Beitragssatz von 23,9 %. Eine Anhebung der Untergrenze für das Sicherungsniveau, etwa auf 45 %, würde höhere Beitragssätze ab dem Jahr 2040 erforderlich machen. Die Einbeziehung bislang nicht obligatorisch abgesicherter Selbstständiger in die GRV würde sich ebenfalls ungünstiger auswirken.

Darüber hinaus wäre eine Angleichung des Rentenrechts in West- und Ostdeutschland 25 Jahre nach der Wiedervereinigung angezeigt. Der Sachverständigenrat hält nach wie vor die im Jahresgutachten 2008/09 ausgeführte **besitzstandswahrende Umbasierung der rentenrechtlichen Größen auf gesamtdeutsche Werte** für die bestmögliche Variante einer Vereinheitlichung des Rentenrechts, da sie zum Umstellungszeitpunkt verteilungs- und kostenneutral ist.

Bei der betrieblichen Altersvorsorge (bAV) besteht Handlungsbedarf insbesondere bei kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) und Geringverdienern. Um die bAV für Geringverdiener durch eine Zulagenförderung attraktiver zu machen, wäre die **Abschaffung der Doppelverbeitragung im Rahmen der Riester-Rente innerhalb der bAV** notwendig. Eine stärkere Verbreitung der bAV bei den KMU könnte durch eine Reduktion von Informationsbeschaffungs- und Verwaltungskosten erreicht werden. Dafür böte sich ein stärkeres Engagement der Unternehmensverbände an. Zudem könnten die Tarifvertragsparteien ein Standardprodukt anbieten.

In der privaten Altersvorsorge muss es darum gehen, den Verbreitungsgrad der Riester-Rente vor allem bei Geringverdienern zu erhöhen. Dabei dürften die Unkenntnis der Förderberechtigung, die (falsche) Annahme, später auf die Grundsicherung im Alter angewiesen zu sein, Markttransparenz und fehlende finanzielle Bildung für den unzureichenden Verbreitungsgrad verantwortlich sein. Eine Verbesserung des Finanzwissens, eine allgemeine Förderberechtigung und mehr Transparenz wären daher sinnvoll. Ebenso sollten die Anlagevorschriften überarbeitet und dabei die Beschränkung der Aktienquote aufgehoben werden. Zudem sollten **Eigenleistungen zur staatlich geförderten Altersvorsorge**, etwa durch einen Freibetrag pauschaliert, **von der Anrechnung auf die Grundsicherung ausgenommen** werden. Schließlich könnte ein nicht staatlich angebotenes Standardprodukt für die Verbreitung förderlich sein.

Eine auf diesen drei Säulen basierende Altersvorsorge dürfte ausreichen, damit die bislang wenig verbreitete Altersarmut in Deutschland weiterhin kein gesamtgesellschaftliches Problem wird. Der beste Schutz vor Altersarmut ist dabei eine **durchgängige Erwerbsbiografie**.

I. ANGST VOR ALTERSARMUT

559. Das Thema Alterssicherung beschäftigt Politik und Öffentlichkeit von Wahlzyklus zu Wahlzyklus. Gleichwohl sind die **aktuellen Diskussionen von inakzeptablen Vereinfachungen geprägt**. So wurde von verschiedenen Seiten darauf hingewiesen, dass die bis zum Jahr 2007 durchgeführten Reformen zu niedrigeren Rentenzahlungen aus der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) führen würden. Daraus wurde geschlossen, dass die Altersarmut erheblich ansteigen müsse. Gleichzeitig wurde die staatlich geförderte private Altersvorsorge, also die Riester-Rente, aufgrund ihres als nicht ausreichend angesehenen Verbreitungsgrades und des aktuellen Niedrigzinsumfelds für „gescheitert“ erklärt. Vorschläge, wie diesen Problemen beizukommen ist, zielen im Wesentlichen darauf ab, die vergangenen Rentenreformen zu verwässern oder zurückzudrehen.
560. Doch werden nicht die tatsächlichen Rentenzahlungen, sondern das **Rentenniveau** (Sicherungs niveau) sinken. Dabei handelt es sich um eine **relative Größe**, die angibt, wie hoch die Rente in Relation zum Durchschnittseinkommen ausfällt, wenn man 45 Jahre lang das Durchschnittseinkommen verdient hat (Standardrentner). Das demografiebedingte Absinken des Sicherungsniveaus in der GRV bedeutet also nicht, dass die Renten absolut oder real sinken, sondern lediglich, dass sie langsamer wachsen als die Löhne. Da diese im Allgemeinen wesentlich stärker wachsen als die Verbraucherpreise, dürfte sich die **Kaufkraft der Renten** in Zukunft weiter erhöhen. Bei dieser Definition des Sicherungsniveaus wird zudem nicht berücksichtigt, dass die Lebensarbeitszeit durch die Erhöhung des gesetzlichen Renteneintrittsalters auf über 45 Jahre ansteigt und somit höhere Rentenansprüche erworben werden. Bei Berücksichtigung der höheren Lebensarbeitszeit würde das Sicherungsniveau weniger stark sinken.
561. Die betriebliche Altersvorsorge (bAV) und die Riester-Rente ergänzen als weitere Säulen der Alterssicherung die GRV. Bei diesen wird der Verbreitungsgrad schon seit Längerem als zu gering angesehen. So sah bereits der Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD eine Stärkung der betrieblichen und privaten Altersvorsorge vor. Inzwischen sind Eckpunkte bekannt, mit denen die Bundesregierung den **Verbreitungsgrad der bAV erhöhen** will. Hinzu kommt, dass es aufgrund des aktuell niedrigen Zinsniveaus schwieriger wird, die bei Einführung der Förderung erwarteten Renditen der kapitalgedeckten Altersvorsorge zu erwirtschaften. Daraus wird abgeleitet, dass die durch die Reformen der GRV induzierte Rentenlücke nicht geschlossen werden könne, das Gesamtversorgungsniveau bestehend aus GRV- und Riester-Rente wesentlich zurückginge und die Altersarmut erheblich steigen müsse.
562. **Altersarmut** ist heute nicht weit verbreitet. Liegt der Zahlbetrag der GRV aktuell unterhalb von etwa 775 Euro und wird dieser nicht durch zusätzliche Einkommen oder Vermögen, etwa von anderen Familienmitgliedern, erhöht, besteht ein Anspruch auf Grundsicherung im Alter. Bei dieser handelt es sich um eine bedarfsorientierte Leistung des Staates, die existenzielle Armut verhindern soll. Da es sich bei der Armutsbekämpfung um eine gesamtgesellschaftliche Auf-

gabe handelt, wird die Grundsicherung im Alter sachgerecht aus Steuern finanziert. Dabei wird die finanzielle Lage des privaten Haushalts berücksichtigt.

Seit ihrer Einführung im Jahr 2003 hat sich die Anzahl der Empfänger von **Grundsicherung im Alter** in etwa verdoppelt und lag im Jahr 2015 bei rund 535 000 Personen, darunter überwiegend Frauen. Gleichwohl ist der Anteil der Empfänger dieser sozialen Leistung an allen 65-jährigen und Älteren mit 3,1 % im Jahr 2015 gering. Dies gilt vor allem im Vergleich zu den unter 15-jährigen: Von diesen bezogen 14,2 % im Jahr 2015 eine vergleichbare Sozialleistung.

563. In den kommenden Jahren ist zwar mit einer steigenden Anzahl der Empfänger von Grundsicherung im Alter zu rechnen. Für ein Szenario ohne Verhaltensanpassung und bei schlechter Arbeitsmarktintegration hat der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2012) einen **Anstieg der Altersarmutsquote auf 5,4 % im Jahr 2029** ermittelt. Diese läge allerdings immer noch deutlich unter dem Anteil der unter 15-jährigen, die bereits heute auf die entsprechende Sozialleistung angewiesen sind. Vollkommen abwegig ist die in diesem Frühjahr in den Medien kursierende zu erwartende Altersarmutsquote von 50 % (Börsch-Supan und Bucher-Koenen, 2016).
564. Dabei ist der vom Wissenschaftlichen Beirat berechnete voraussichtliche Anstieg der Empfänger der Grundsicherung im Alter kaum auf die Reformen der GRV zurückzuführen. Vielmehr gab es in den vergangenen Dekaden weitere Entwicklungen, die das Risiko für eine geringe gesetzliche Rente erhöht haben (JG 2011 Ziffern 521 ff.). Dazu zählt insbesondere die **schlechtere Situation auf dem Arbeitsmarkt bis zum Jahr 2005**, die von einem Anstieg der Langzeitarbeitslosigkeit gekennzeichnet war und eine Veränderung der Erwerbstätigenstruktur zur Folge hatte. Hinzu kommt die Aufspreizung der Entlohnungsstruktur. ↘ ZIFFER 819 Ebenso haben Erwerbsminderungsrentner ein höheres Armuts- und damit Altersarmutsrisiko.
565. Es ist daher nicht hilfreich, die Reformen aufgrund des zu erwartenden Anstiegs der Altersarmut zurückzudrehen. Vielmehr müssen **weitere Schritte** unternommen werden, um die **GRV** über das Jahr 2030 hinaus zu **stabilisieren**. Um das sinkende Sicherungsniveau aus der GRV abzufedern, sollten die betriebliche und die private Altersvorsorge verbessert werden, da nur mit mehreren starken Säulen verschiedene Risiken wie der demografische Wandel und Schwankungen am Kapitalmarkt diversifiziert werden können.
566. Eine **solidarische Lebensleistungsrente**, wie sie im Koalitionsvertrag vorgesehen ist, ist ebenfalls nicht zielführend (JG 2013 Ziffern 700 ff.). Sie würde Altersarmut nicht präventiv, sondern kurativ behandeln, soweit sie zum Zeitpunkt des Renteneintritts den Bezug der Grundsicherung im Alter vermeidet (JG 2012 Ziffern 644 ff.; JG 2013 Ziffer 700). Eine Bedürftigkeitsprüfung soll gleichwohl nicht entfallen. Aufgrund der Anspruchsvoraussetzungen dürfte sie lediglich bei einer kleinen Gruppe von Versicherten Altersarmut verhindern. Dennoch würde die Lebensleistungsrente zu einer zusätzlichen Belastung der Beitragszahler führen, sobald sie zu einem Teil aus Beiträgen finanziert würde (Feld et al., 2013).

567. Um Altersarmut wirksam entgegenzuwirken, sind vielmehr **präventive Maßnahmen** notwendig, die zu einer guten Arbeitsmarktintegration führen. Hierfür ist bereits vor der Erwerbsphase anzusetzen. Schließlich eröffnen sich mit einer hohen schulischen und beruflichen Qualifikation die meisten Arbeitsmarktchancen, während das Arbeitslosigkeitsrisiko gleichzeitig am geringsten ist. Erforderlich ist also eine Bildungspolitik, die bei der vorschulischen Erziehung beginnt und bei einer Ausweitung der Weiterbildung endet (JG 2009 Ziffern 466 ff.). Dies verbessert die Beschäftigungschancen bildungsferner und damit eher von Arbeitslosigkeit bedrohter Personen. Zudem dürfte eine beschäftigungsorientierte Arbeitsmarktpolitik zur Reduktion des Altersarmutsrisikos beitragen.
568. Durch eine **Erwerbsminderung** werden die individuellen Möglichkeiten stark eingeschränkt, Rentenansparungen in der GRV zu erwerben und private Altersvorsorge zu betreiben. Das erhöht nicht zuletzt das Risiko für eine spätere Altersarmut. Dem Auftreten einer Erwerbsminderung können ein Ausbau der betrieblichen Gesundheitspolitik sowie individuelle Präventionsanstrengungen entgegenwirken. Zudem könnten die Abschläge bei der Rentenberechnung für Erwerbsgeminderte reduziert werden, um Armut dieser Personengruppe zu reduzieren. Derzeit dürfte die GRV etwa 3,7 Mrd Euro jährlich durch diese Abschläge einsparen.

II. DAS DREI-SÄULEN-MODELL

569. Das umlagefinanzierte System der GRV bildet den Kern der ersten Säule der Alterssicherung in Deutschland. Seit der Jahrtausendwende spiegelt die finanzielle Lage der GRV verstärkt den steigenden Druck des demografischen Wandels wider. Um die daraus erwachsende Belastung für die erste Säule zu begrenzen, wurde das Alterssicherungssystem durch zahlreiche **Maßnahmen** grundlegend umgebaut. Es basiert seitdem auf drei Säulen: den gesetzlichen Regelsystemen, den Betriebsrenten sowie der privaten Altersvorsorge. Ergänzend sichert die bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter den Lebensunterhalt.

1. Umlageverfahren und Kapitaldeckung

570. Diese Maßnahmen verringerten das hohe Gewicht der umlagefinanzierten ersten Säule der Alterssicherung graduell (JG 2001 Ziffern 241 ff.). Seitdem werden die kapitalgedeckte betriebliche und private Altersvorsorge staatlich gefördert und als eigenständige Sicherungssäulen begriffen. Neben der finanziellen Entlastung der GRV war eine gleichmäßigere Lastenverteilung auf die Generationen das Ziel dieses **Nebeneinanders von Umlage- und Kapitaldeckungsverfahren** (BMGS, 2003). Zudem sollte verhindert werden, dass eine steigende Beitragsbelastung die Arbeitskosten weiter erhöhen und so die Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigen würde (Börsch-Supan et al., 2016b). Gleichzeitig federn die drei Säulen unterschiedliche Risiken ab. Während ein umlagefinanziertes System stärker vom demografischen Wandel betroffen ist, wirken sich niedrige Zinsen,

Kapitalmarktschwankungen und Inflation unmittelbar auf die kapitalgedeckten Vorsorgeformen aus (Börsch-Supan, 2001; Homburg, 2013).

571. Im **Umlageverfahren** werden die laufenden Rentenzahlungen direkt durch die aktuellen Beitragseinnahmen finanziert. Bei der Einführung ergeben sich Leistungen ohne Gegenleistung für die erste Rentnergeneration („Einführungsgewinn“). Dies war in Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg und im Zuge der Wiedervereinigung sinnvoll, da die Personen im Rentenalter nur geringe Ersparnisse besaßen. Die Belastung der Beitragszahler steigt allerdings bei einer Alterung und Schrumpfung der Bevölkerung. Das Umlageverfahren ist also stark von demografischen Veränderungen abhängig. Mittelfristig kann es in Deutschland nur funktionsfähig bleiben, wenn das Sicherungsniveau abgesenkt wird oder Beitragssatz, Lebensarbeitszeit oder Bundeszuschüsse angehoben werden. Eine Kombination verschiedener Maßnahmen ist möglich.
572. Bei der **kapitalgedeckten Altersvorsorge** baut der Versicherte während der Erwerbsphase einen Kapitalstock auf, der sich durch Verzinsung erhöht und im Alter aufgezehrt werden kann. Für den Versicherten ist das Kapitaldeckungsverfahren lohnender als ein umlagefinanziertes System, wenn die Rendite, die am Kapitalmarkt erzielt wird, die implizite Rendite des Umlageverfahrens übersteigt. Letztere ergibt sich durch das Wachstum der Lohnsumme (Homburg, 2013; Wellisch, 2014). Bei einem solchen Renditevergleich ist zu bedenken, dass die GRV neben der Langlebigkeit weitere Risiken, wie etwa die Erwerbsminderung absichert. Zudem wird das Konzept der impliziten Rendite vor allem für intergenerationale Verteilungsanalysen eingesetzt, bei denen der Standardrentner im Mittelpunkt steht. Individuell zu erzielende Renditen weichen häufig deutlich davon ab. [↪ ZIFFER 676 FF.](#)
573. Die meisten Länder setzen auf ein Mischsystem. So zeigt ein **internationaler Vergleich** der Alterssicherungssysteme, dass in der Mehrzahl der OECD-Länder Elemente aus umlage- und kapitalgedeckter Finanzierung nebeneinanderstehen. [↪ KASTEN 19](#)

[↪ KASTEN 19](#)

Internationaler Vergleich von Alterssicherungssystemen

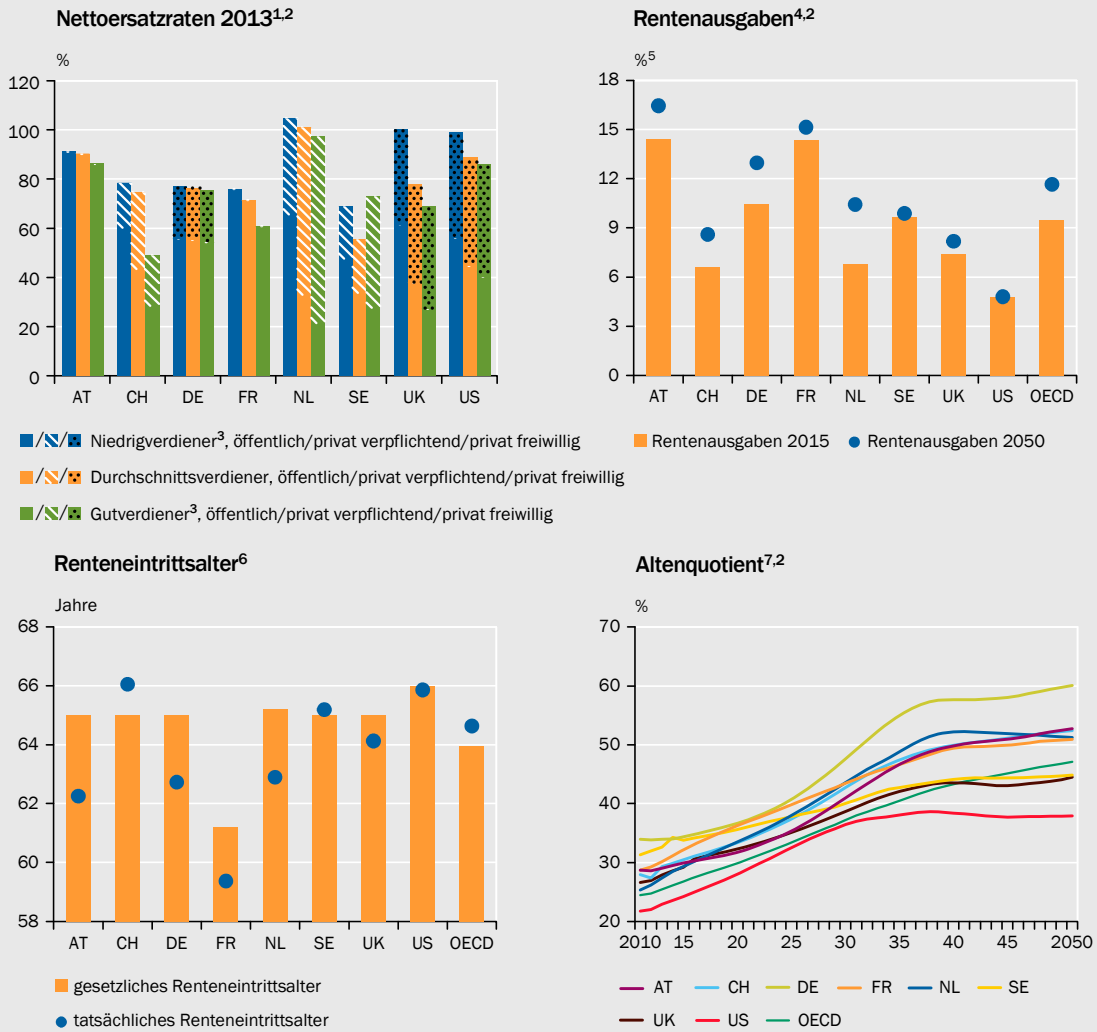
Seit Mitte der 1990er-Jahre haben sich in den OECD-Ländern unterschiedliche **Mischsysteme** der Altersvorsorge gebildet. Diese basieren häufig auf einem Drei-Säulen-Modell aus zumeist umlagefinanzierter staatlicher (erste Säule) sowie kapitalgedeckter betrieblicher (zweite Säule) und privater Altersvorsorge (dritte Säule) (Grech, 2015; OECD, 2015a).

Beispiele für **ausgeprägte Drei-Säulen-Systeme** existieren in den Niederlanden, der Schweiz und in Schweden (Barr, 2006; Australian Centre for Financial Studies und Mercer, 2015; OECD, 2015a). In den **Niederlanden** wird eine staatliche Einheitsrente durch kapitalgedeckte betriebliche und private Rentenvorsorge komplettiert (Hinz, 2011). Die Einheitsrente liegt bei 70 % des Mindestlohns und ist umlagefinanziert. Dadurch beziehen ehemalige Geringverdiener einen größeren Anteil ihrer Altersbezüge aus dem umlagefinanzierten System. In Deutschland orientiert sich die Rentenzahlung der GRV hingegen an der früheren Einkommensposition des Versicherten, sodass die Nettoersatzquote für die Einkommensgruppen entsprechend dieses Äquivalenzprinzips nahezu identisch ist. [↪ ABBILDUNG 76 OBEN LINKS](#) Das **Schweizer Modell** beinhaltet eine staatliche und umlagefinanzierte Minimal- und Ma-

ximalrente, die ebenfalls mit dem Äquivalenzprinzip bricht (Feld et al., 2012a, 2012b). In **Schweden** hängen die Rentenzahlungen von einem flexiblen Renteneintrittsalter, der durchschnittlichen Lebenserwartung der Alterskohorte und den Beitragszahlungen ab (Sundén, 2006). Dabei wird dem Umlageverfahren ein Teil der Rentenbeiträge entzogen und von staatlichen Rentenfonds am Kapitalmarkt investiert.

▾ **ABBILDUNG 76**

Rentensysteme im Vergleich



1 – Private und betriebliche Rentenleistungen sind aufgrund fehlender Daten für einzelne Länder nicht vollständig erfasst. 2 – AT-Österreich, CH-Schweiz, DE-Deutschland, FR-Frankreich, NL-Niederlande, SE-Schweden, UK-Vereinigtes Königreich, US-Vereinigte Staaten. 3 – Niedrig-(Hoch-)lohn entspricht dem 0,5-fachen (1,5-fachen) des Durchschnittslohns. 4 – Gemäß der Abgrenzung des European System of Integrated Social Protection Statistics (ESSPROS). Staatliche Ausgaben zur Förderung betrieblicher und privater Altersvorsorge sind nur teilweise erfasst. 5 – In Relation zum nominalen BIP. 6 – Werte für Männer. In Frankreich besteht ein voller Rentenanspruch nach (i) 41,25 Berufsjahren oder (ii) mit Erreichen des 65. Lebensjahres (67 Jahre bis 2022) bei Renteneintritt im Jahr 2015. Das Mindestrentenalter (60 Jahre) wird bis 2017 auf 62 Jahre erhöht. In Deutschland und im Vereinigten Königreich steigt das Eintrittsalter perspektivisch auf 67 Jahre. In Deutschland liegt es derzeit bei 65,4 Jahren. 7 – Verhältnis der über 65-jährigen zu den 20- bis 64-jährigen.

Quelle: OECD

Daten zur Abbildung

© Sachverständigenrat | 16-208

Betriebsrenten bilden in diesen Ländern einen substanziellen Teil der Altersvorsorge. Sie sind entweder gesetzlich vorgeschrieben (Schweiz) oder werden durch die Sozialpartner in den Tarifverhandlungen ausgehandelt (Schweden, Niederlande). Zudem wird **private Vorsorge** staatlich gefördert. In Schweden wurde die steuerliche Förderung in diesem Jahr allerdings stark eingeschränkt. Weitere ausgeprägte Drei-Säulen-Modelle gibt es beispielsweise in Australien, Finnland, Norwegen und Dänemark sowie in vielen zentral- und osteuropäischen Ländern.

Allerdings gibt es noch immer Länder, die ihre Altersvorsorge **fast ausschließlich umlagefinanziert** organisieren. Dies spiegelt sich in der Höhe der Rentenausgaben in Relation zum Bruttoinlandsprodukt wider. [↪ ABBILDUNG 76 OBEN RECHTS](#) Hierzu gehören Frankreich und Österreich. Deren Alterssicherungssysteme weisen aber regelmäßig Defizite aus, die aus Steuermitteln beglichen werden müssen. Da sich diese Länder, vor allem Österreich, ungünstigen demografischen Entwicklungen gegenübersehen, wird zunehmend Reformbedarf angemahnt (Australian Centre for Financial Studies und Mercer, 2015; Allianz, 2014). [↪ ABBILDUNG 76 UNTEN RECHTS](#) Erste Schritte in diese Richtung wurden durch die Erhöhung des Renteneintrittsalters unternommen. Insbesondere in Frankreich sind jedoch das gesetzliche und tatsächliche Renteneintrittsalter relativ niedrig. [↪ ABBILDUNG 76 UNTEN LINKS](#)

Im angelsächsischen Raum hat die **Kapitaldeckung** eine größere Bedeutung. Typisch sind geringe Basisrenten, wie dies in den Vereinigten Staaten, dem Vereinigten Königreich, Kanada und Australien der Fall ist. Diese werden üblicherweise durch kapitalgedeckte betriebliche oder private Altersvorsorgeformen ergänzt. Die bekanntesten Anlageformen dieser Art sind die 401(k)-Sparpläne aus den **Vereinigten Staaten**, die einen hohen Verbreitungsgrad haben (Hewitt Associates, 2009).

2. Der Übergang zum Drei-Säulen-Modell

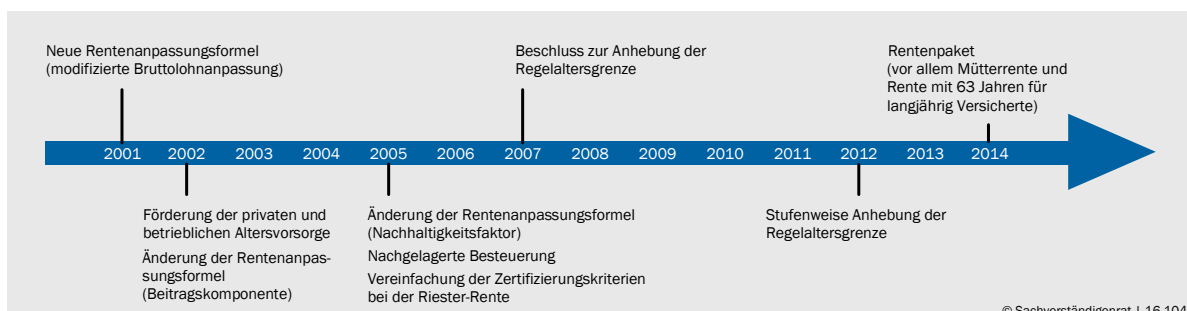
574. Mit den **Reformen** in Deutschland wurde die Abkehr von einer am Rentenniveau orientierten Politik eingeleitet und der Anstieg des Beitragssatzes zur GRV begrenzt. [↪ ABBILDUNG 77](#) Eine solche Beitragssatzorientierung ist in einer alternativen Gesellschaft, in der weniger Beitragszahler für die umlagefinanzierten Rentenzahlungen aufkommen, ohne weitere Maßnahmen mit einer Senkung des Sicherungsniveaus verbunden. Tatsächlich hat sich der Gesetzgeber für einen Mix aus Beitragssatzanstieg, Absenkung des Sicherungsniveaus und Erhöhung des gesetzlichen Renteneintrittsalters entschieden.

So steigt seit dem Jahr 2012 das gesetzliche Renteneintrittsalter bis zum Jahr 2029 graduell auf 67 Jahre an. Der Rückgang des Sicherungsniveaus soll über zusätzliche Altersvorsorge kompensiert werden. Daher werden die betriebliche und die private kapitalgedeckte Altersvorsorge staatlich gefördert. Außerdem werden Alterseinkünfte seit dem Jahr 2005 nachgelagert besteuert: Die Rentenzahlung wird besteuert, die Einzahlungen in der Erwerbsphase bleiben dagegen steuerfrei.

575. Zudem wurden zu Beginn des Jahrtausends die Hinterbliebenenversorgung beschnitten, das gesetzliche Renteneintrittsalter der Frauen dem fünf Jahre höheren der Männer angepasst und rentensteigernde Ausbildungszeiten abgebaut.

[↪ ABBILDUNG 77](#)

Wichtige rentenpolitische Änderungen seit dem Jahr 2000



Daten zur Abbildung

Die Maßnahmen des Rentenpakets aus dem Jahr 2014, insbesondere die Mütterrente und die Rente mit 63 Jahren für langjährig Versicherte, zielen als Leistungsausweitung dagegen in die entgegengesetzte Richtung (JG 2014 Ziffer 559; Feld et al., 2014; Kallweit und Kohlmeier, 2014). Vorschläge für einen **weiteren Ausbau der Mütterrente** dürften wahltaktisch motiviert sein. Sie gefährden aber die finanzielle Tragfähigkeit der GRV zusätzlich und sind daher **grundsätzlich abzulehnen**.

Gesetzliche Rentenversicherung

576. Die **erste Säule der Alterssicherung** umfasst in Deutschland die Regelsysteme, in denen die Mitglieder typischerweise pflichtversichert sind. Neben der GRV für alle sozialversicherungspflichtig Beschäftigten sind dies die Beamtenversorgung sowie Sondersysteme für bestimmte Gruppen von Selbstständigen. Das bedeutendste Element der ersten Säule sowie der Altersversorgung insgesamt bildet die **umlagefinanzierte GRV**.

Deren Ausgaben werden im Wesentlichen durch Beitragseinnahmen und Bundeszuschüsse gedeckt. Die Bundeszuschüsse rechtfertigen sich vor allem aus gesamtgesellschaftlichen Aufgaben, sogenannten versicherungsfremden Leistungen (JG 2005 Tabelle 38). Das Budget soll in jeder Periode nahezu ausgeglichen sein. Überschüsse fließen in die sogenannte Nachhaltigkeitsrücklage, mit der die Liquidität der GRV sichergestellt wird. Sinkt die Nachhaltigkeitsrücklage unter eine vorgegebene Schwelle, muss der Beitragssatz angehoben werden.

577. Seit dem Jahr 2004 sind eine **Obergrenze für den Beitragssatz** und eine **Untergrenze für das Sicherungsniveau** gesetzlich verankert (§ 154 SGB VI). Die Bundesregierung soll geeignete Maßnahmen vorschlagen, wenn Projektionen zeigen, dass (i) der Beitragssatz bis zum Jahr 2020 über 20 % oder bis zum Jahr 2030 über 22 % steigt oder (ii) das Sicherungsniveau vor Steuern bis zum Jahr 2020 unter 46 % oder bis zum Jahr 2030 unter 43 % fällt.



Das **Sicherungsniveau** ist als Verhältnis der Standardrente zum durchschnittlichen Einkommen der Beitragszahler definiert. Das Leistungsniveau der GRV wird also als **relatives Maß** angegeben. Die Standardrente erhält ein Beitragszahler, der in 45 Beitragsjahren jeweils das durchschnittliche Einkommen bezogen hat. Von dieser Standardrente werden Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung abgezogen, vom durchschnittlichen Einkommen der Beitragszahler entsprechend die Sozialbeiträge sowie der durchschnittliche Aufwand zur zusätzlichen Altersvorsorge. Steuern bleiben bei beiden Referenzwerten unberücksichtigt. Ein Absinken des Sicherungsniveaus bezeichnet somit keine niedrigeren Rentenzahlungen, sondern einen im Vergleich zur Lohnentwicklung geringeren Anstieg der Renten.

578. Die **monatliche Bruttorente** ergibt sich bei Renteneintritt anhand der Rentenformel. Danach wird sie nach Maßgabe der Rentenanpassungsformel fortgeschrieben, die zu Beginn der 2000er-Jahre mehrfach geändert wurde. [↘ KASTEN 20](#)

579. Durch eine Schutzklausel sind seit dem Jahr 2003 nominale Rentenkürzungen ausgeschlossen, die sich alleine durch den Riester-Faktor oder den Nachhaltigkeitsfaktor ergeben. Diese Schutzklausel wurde im Jahr 2009 auf Rentenkürzungen aufgrund sinkender Löhne ausgeweitet (**Rentengarantie**). Seit dem Jahr 2011 gilt ein Nachholfaktor. Bei unterbliebenen Absenkungen des Sicherungsniveaus wird der Ausgleichsbedarf in den Folgejahren abgeschmolzen. Aktuell besteht kein Ausgleichsbedarf mehr. Darüber hinaus gibt es seit dem Jahr 2004 die sogenannte „Schutzklausel Ost“. Nach dieser muss der Aktuelle Rentenwert (Ost) mindestens mit dem Wert angehoben werden, mit dem der Aktuelle Rentenwert (West) steigt.

↳ KASTEN 20

Zur Ermittlung der Rentenhöhe

Die individuelle monatliche Bruttorente ergibt sich aus der **Rentenformel**. Die monatliche Bruttorente R_t zum Zeitpunkt t errechnet sich, indem die persönlichen Entgeltpunkte (EP) mit dem Rentenartfaktor (RF), dem Zugangsfaktor (ZF) sowie dem Aktuellen Rentenwert zum Zeitpunkt t (AR_t) multipliziert werden:

$$R_t = EP \times RF \times ZF \times AR_t.$$

Zur Ermittlung der persönlichen **Entgeltpunkte** werden alle jährlich erworbenen Entgeltpunkte summiert. Die je Jahr erworbenen Entgeltpunkte werden ermittelt, indem das jährlich erzielte Entgelt des Versicherten durch das Durchschnittsentgelt des jeweiligen Jahres geteilt wird. Entspricht der Verdienst dem durchschnittlichen Verdienst aller Versicherten, wird ein Entgeltpunkt erworben. In Ostdeutschland bezogene Entgelte werden mit einem Umrechnungsfaktor erhöht (Feld und Kohlmeier, 2016). Weitere Entgeltpunkte können beispielsweise durch Kindererziehungszeiten erzielt werden.

Der **Rentenartfaktor** gibt an, ob es sich um eine Alters-, Erwerbsminderungs- oder Hinterbliebenenrente handelt. Mit dem **Zugangsfaktor** wird ein vorzeitiger oder späterer Renteneintritt abgebildet. Er liegt bei 1,0, wenn der Rentenzugang entsprechend dem gesetzlichen Renteneintrittsalter erfolgt. Er reduziert sich um 0,003 für jeden Monat der vorzeitigen Inanspruchnahme und erhöht sich um 0,005 für jeden Monat der späteren Inanspruchnahme. Der **Aktuelle Rentenwert** (AR_t) entspricht demjenigen monatlichen Rentenbetrag, der sich durch einen Entgeltpunkt ergibt.

Seit dem Jahr 2005 wird der Aktuelle Rentenwert anhand einer neuen **Renten Anpassungsformel** fortgeschrieben. Die Anpassung im Juli eines jeden Jahres ergibt sich seitdem aus

- (1) einer Lohnkomponente, die sich an der Entwicklung der beitragspflichtigen Einkommen der Versicherten orientiert,
- (2) einer Beitragskomponente, die (fiktive) Belastungsveränderungen der Beitragszahler widerspiegelt, sowie
- (3) einem Nachhaltigkeitsfaktor, der das Verhältnis von Beitragszahlern und Rentenbeziehern berücksichtigt und zwischen ihnen eine Lastenverteilung bewirkt (JG 2008 Kasten 11):

$$AR_t = AR_{t-1} \times \underbrace{\frac{BE_{t-1}}{BE_{t-2}^{korrigiert}}}_{\text{Lohnkomponente}} \times \underbrace{\frac{1 - AVA_{t-1} - RVB_{t-1}}{1 - AVA_{t-2} - RVB_{t-2}}}_{\text{Beitragskomponente}} \times \underbrace{\left[\left(1 - \frac{RQ_{t-1}}{RQ_{t-2}} \right) \alpha + 1 \right]}_{\text{Nachhaltigkeitsfaktor}}.$$

Die **Lohnkomponente** wird getrennt für die alten und neuen Länder ermittelt. Sie bildet ab, wie sich die Bruttolöhne und -gehälter des durchschnittlichen Arbeitnehmers (BE) entwickelt haben. Dabei werden die durchschnittlichen Bruttoentgelte des vorvergangenen Kalenderjahres ($BE_{t-2}^{korrigiert}$) so

korrigiert, dass die Einkommensentwicklung der tatsächlichen Beitragszahler stärker berücksichtigt wird (JG 2008 Kasten 11). Die Orientierung an dieser Bruttolohnentwicklung gilt seit dem Jahr 2001.

Die **Beitragskomponente** bremst seit dem Jahr 2002 den Anstieg des Sicherungsniveaus. Um die erhöhte Belastung der Beitragszahler abzubilden, wird zum einen die Veränderung des Beitragssatzes (RVB) berücksichtigt, zum anderen ein fiktiver Altersvorsorgeanteil (AVA). Dieser „Riester-Faktor“ wurde im Zeitraum von 2002 bis 2012 schrittweise auf 4 % angehoben, um den privaten Beitrag für die staatlich geförderte zusätzliche Altersvorsorge widerzuspiegeln. Er wird unabhängig davon angerechnet, in welcher Höhe tatsächlich privat vorgesorgt wird.

Der **Nachhaltigkeitsfaktor** wurde im Jahr 2005 neu in die Rentenanpassungsformel aufgenommen. Er wirkt bei einem Anstieg des Verhältnisses von Rentnern zu Beitragszahlern, dem Rentnerquotienten (RQ), dämpfend auf das Sicherungsniveau. Steigt die Anzahl der Rentner stärker als die Anzahl sozialversicherungspflichtig Beschäftigter, werden die Renten schwächer angepasst. Neben der demografischen Entwicklung schlagen sich die Arbeitsmarktsituation und das Rentenzugangsverhalten nieder. Da der Rentenquotient anhand von fiktiven, sogenannten „Äquivalenzbeitragszahlern“ und „Äquivalenzrentnern“ bestimmt wird, wirken sich das Beitragsvolumen, der Durchschnittslohn, das Rentenvolumen sowie die Standardrente aus. Der Faktor α steuert, wie stark der Nachhaltigkeitsfaktor bei der Rentenanpassung eingreift, wie also die Belastung auf Beitragszahler und Rentner verteilt wird. Seit Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors beträgt der Faktor ein Viertel ($\alpha = 0,25$).

Betriebliche Altersvorsorge

580. Die bAV bildet die **zweite Säule der Alterssicherung**. Das Prinzip der Betriebsrente besteht darin, dass der Arbeitgeber einen Teil des Gehalts einbehält, um dem Angestellten nach der Erwerbsphase eine Rente zu zahlen. Diese kann er über Rückstellungen während der Erwerbsphase oder über die Anlage von Mitteln am Kapitalmarkt finanzieren. Im ersten Fall kann der Arbeitgeber eigene Investitionen mit den einbehaltenen Mitteln finanzieren und die Rendite für spätere Renten damit erwirtschaften.

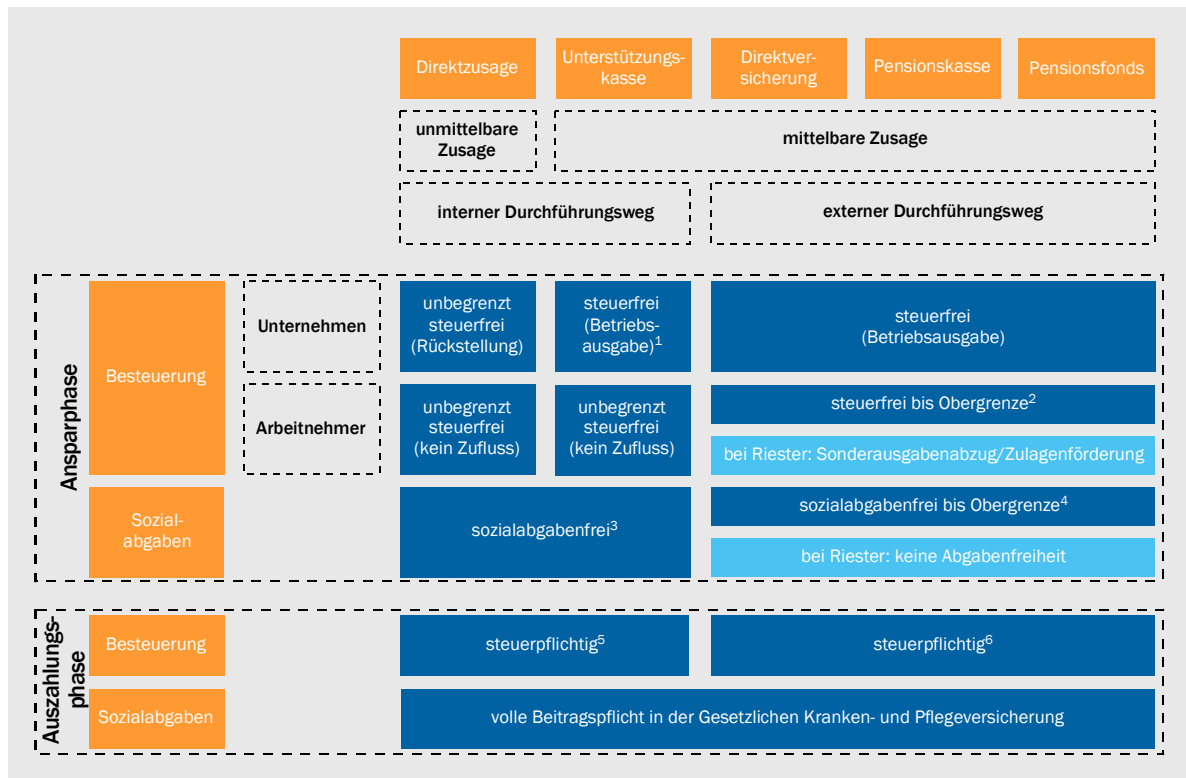
Der **Vorteil von Betriebsrenten** besteht darin, dass vor allem größere Arbeitgeber aufgrund von Skalenerträgen eine höhere Rendite erzielen können als der einzelne Arbeitnehmer. Zudem erspart die bAV den Arbeitnehmern die Vermögensverwaltung mit den dazugehörigen Kosten, etwa zur Informationsbeschaffung (Clemens und Förstemann, 2015). Nicht zu vernachlässigen ist darüber hinaus der damit gesetzte Anreiz für Arbeitnehmer, zusätzlich privat vorzusorgen (Nudging).

581. Der Arbeitgeber bestimmt grundsätzlich, wie er die bAV ausgestaltet. Die zugesagten Leistungen können intern über den Arbeitgeber oder extern über Versorgungsträger finanziert werden. Insgesamt sind seit dem Jahr 2002 fünf **Durchführungswege** zur bAV zugelassen (Direktzusage, Unterstützungskasse, Direktversicherung, Pensionskasse, Pensionsfonds). Der gewählte Durchführungsweg hat einen Einfluss auf die steuer- und abgabenrechtliche Behandlung bei dem Unternehmen und dem Arbeitnehmer sowie auf die Regulierung. [↪ AB-BILDUNG 78](#)

582. Seit dem Jahr 2002 haben alle Pflichtversicherten in der GRV einen Rechtsanspruch auf den Aufbau einer Betriebsrente. Allerdings müssen sie deren Finanzierung durch eine **Entgeltumwandlung** aus ihrem Bruttoeinkommen selbst übernehmen. Sie können auf einen Teil des Arbeitsentgelts verzichten, um damit eine wertgleiche Anwartschaft zu erhalten. Staatlich gefördert wird dies, indem Beiträge bis zu einer Obergrenze von Steuern und Sozialabgaben befreit sind.
 ↘ **ABBILDUNG 78** Eine wesentliche Voraussetzung für die Förderung ist, dass eine Substanzgarantie bestehen muss, für die der Arbeitgeber einzustehen hat.
583. Die spätere Betriebsrente wird seit dem Jahr 2005 **nachgelagert besteuert**: Auf Einzahlungen werden keine Steuern erhoben, dafür sind Steuern auf die Rente zu entrichten (BMF, 2015). Bei konstanten Steuersätzen ist diese nachgelagerte Besteuerung äquivalent mit einer vorgelagerten Besteuerung ohne Belastung des Ertragsanteils. Die erwirtschaftete Rendite ist dann also steuerfrei. Fallen die Einkünfte in der Rentenphase geringer aus als in der Einzahlphase, ergibt sich aufgrund des progressiven Einkommensteuertarifs ein zusätzlicher Vorteil. Der individuelle Steuersatz ist dann im Alter niedriger. Da Niedrigeinkommensbezieher im Allgemeinen keine oder nur sehr geringe Steuern zahlen, fällt der Vorteil der nachgelagerten Besteuerung für sie nur geringfügig an.
584. Zudem werden Betriebsrenten **nachgelagert verarbeitet**. Während der Ansparphase werden keine Sozialabgaben fällig. Durch die Befreiung von Sozialab-

↘ **ABBILDUNG 78**

Durchführungswege der betrieblichen Altersversorgung



1 – Bei rückgedeckten Unterstützungskassen unbegrenzt steuerfrei, ansonsten begrenzt auf Kassenvermögen. 2 – 4 % der Beitragsbemessungsgrenze in der GRV zzgl. 1.800 Euro für nach dem 31.12.2004 geschlossene Verträge. 3 – Bei Arbeitgeberfinanzierung kein versicherungspflichtiges Entgelt beim Arbeitnehmer, da kein Zufluss; bei Entgeltumwandlung gemäß § 14 Abs. 1 SGB IV. 4 – 4 % der Beitragsbemessungsgrenze in der GRV. 5 – Als „Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit“ nach § 19 Abs. 1 Nr. 2 EStG, Versorgungsfreibetrag nach § 19 Abs. 2 EStG. 6 – Als „sonstige Einkünfte“ nach § 22 Nr. 5 EStG.

Quellen: eigene Darstellung nach Clemens und Förstemann (2015) und Kiesewetter et al. (2016)

Daten zur Abbildung

gaben werden Arbeitgeber und Arbeitnehmer begünstigt (JG 2007 Ziffern 269 ff.). In der Auszahlungsphase müssen Arbeitnehmer hingegen Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung zahlen. Daraus folgt, dass die Beiträge an die GRV und die Arbeitslosenversicherung komplett entfallen und geringere Ansprüche an die GRV als im Fall ohne Betriebsrente entstehen.

Zudem ist auf die Betriebsrente der volle Kranken- und Pflegeversicherungsbeitrag zu entrichten, nicht nur der Arbeitnehmeranteil. Bei der gesetzlichen Rente wird hingegen der ehemals vom Arbeitgeber zu tragende Anteil der Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge durch die Rentenversicherung übernommen.

Über externe Durchführungswege kann die staatliche Riester-Förderung [↘ ZIFFERN 585 FF.](#) im Rahmen der bAV genutzt werden. Die eingezahlten Beiträge sind dann jedoch nicht von Sozialabgaben befreit. Bei der späteren Auszahlung werden ebenfalls Beiträge zur Pflege- und Krankenversicherung fällig. Gesetzlich Krankenversicherte sehen sich daher einer **doppelten Verbeitragung** ausgesetzt.

Private Altersvorsorge

- 585.** Die staatlich geförderte private Altersvorsorge bildet die **dritte Säule der Alterssicherung**. Seit dem Jahr 2002 wird als Ergänzung zur gesetzlichen Rente insbesondere die **Riester-Rente** staatlich gefördert. Die freiwillige Zusatzversorgung zielt zwar auf diejenigen Personen ab, die von den Reformen in der GRV betroffen sind, also vor allem sozialversicherungspflichtig Beschäftigte. Allerdings sind weitere Personengruppen, zum Beispiel Beamte, förderberechtigt. Die Riester-Rente soll die sogenannte „Rentenlücke“ schließen, die sich durch den Rückgang des Sicherungsniveaus ergibt. [↘ ZIFFERN 631 FF.](#)

Gefördert werden **zertifizierte Riester-Verträge**, die bestimmte formale Kriterien erfüllen. Zum 1. Januar 2005 wurden die Regelungen gelockert, um die Verträge attraktiver zu machen. [↘ ABBILDUNG 77](#) Zentral für die Zertifizierung ist, dass die Verträge auf eine monatliche Rentenzahlung abzielen und erst ab dem Rentenalter ausgezahlt werden. Zu Beginn der Auszahlungsphase müssen mindestens die eingezahlten Beiträge und die Zulagen garantiert werden.

- 586.** Der **Mindesteigenbeitrag** für die volle Förderung entspricht dem Altersvorsorgeanteil in der Rentenanpassungsformel [↘ KASTEN 20](#) und liegt seit dem Jahr 2008 bei 4 % des Vorjahreseinkommens, aber maximal bei 2 100 Euro. Die Förderung besteht aus einer festen Grundzulage und ergänzenden Kinderzulagen oder, nach einer Günstigerprüfung, aus einem zusätzlichen Sonderausgabenabzug. Die Zulagen werden auf den Mindesteigenbeitrag angerechnet. Zudem soll ein Sockelbetrag von jährlich mindestens 60 Euro gewährleisten, dass selbst bei geringem Einkommen eine Eigenleistung erbracht wird.

Geringverdiener werden durch steuerliche Freibeträge oder niedrige persönliche Einkommensteuersätze kaum begünstigt. Für sie setzt das **Zulagenmodell** stärkere Anreize zum Vertragsabschluss. Für Personen mit geringem Einkommen und Familien mit Kindern ergibt sich ein sehr hohes Verhältnis der staatli-

chen Förderung zum Sparbeitrag (Förderquote). Für alleinstehende Personen ohne Kinder wurden im Jahr 2015 Förderquoten von bis zu 70 % erreicht, für verheiratete Geringverdiener mit zwei Kindern von über 90 % (Börsch-Supan et al., 2016b).

- 587. Die **Basisrente** („Rürup-Rente“) für Personen, die keine Riester-Förderung erhalten, richtet sich insbesondere an Selbstständige und Freiberufler. Private Vorsorge wird hier durch die Steuerfreiheit in der Ansparphase begünstigt, sofern es sich um zertifizierte Verträge handelt. Diese müssen eine lebenslange Rentenzahlung garantieren und lassen sich nicht vererben oder übertragen.
- 588. Beide staatlich geförderten privaten Vorsorgeformen werden wie bei der bAV **nachgelagert besteuert**. **Sozialabgaben** fallen aber anders als bei der bAV **vorgelagert** an. Einzahlungen in Riester-Verträge werden aus zuvor verbeitragten Einkommen geleistet, ausgezahlte Renten sind sozialversicherungsfrei.
- 589. Die **private Altersvorsorge** beschränkt sich jedoch nicht nur auf die Riester- oder Rürup-Rente. Vielmehr wird etwa durch den Abschluss von Lebensversicherungen oder den Immobilienkauf seit jeher für das Alter vorgesorgt. Während für vor dem Jahr 2005 abgeschlossene Lebensversicherungen meist nur auf den Ertragsteil Steuern erhoben wurden, gilt dies seither nur noch mit stärkeren Einschränkungen. Änderungen gab es schließlich bei der staatlichen Förderung des Wohneigentums: Die Bildung von selbstgenutztem Wohneigentum wurde bis zum Jahr 2006 durch die Eigenheimzulage gefördert. Als Ersatz für den Wegfall dieser Subventionierung können seit dem Jahr 2008 mit Riester-Rentenversicherungen Immobilien direkt gefördert werden („Wohn-Riester“).

III. REFORMBEDARF IN DEN DREI SÄULEN

- 590. Die in diesem Jahr angestoßenen rentenpolitischen Diskussionen zielen zumindest teilweise darauf ab, die seit den 2000er-Jahren umgesetzten Reformen rückgängig zu machen. Dies würde die derzeitige Ausprägung des Drei-Säulen-Modells in der Alterssicherung zugunsten einer **erneuten Stärkung der ersten Säule** verändern. Aus Sicht des Sachverständigenrates ist das **nicht zielführend**.

1. Gesetzliche Rentenversicherung

Finanzlage noch entspannt

- 591. Die **Finanzlage der GRV** scheint entspannt. Bereits seit dem Jahr 2006 erzielt die GRV Überschüsse, die zu einer Senkung des Beitragssatzes von 19,9 % im Jahr 2007 auf derzeit 18,7 % geführt haben. Er liegt damit 1,6 Prozentpunkte unter dem Höchststand aus dem Jahr 1998. Ohne die Aufweichung der Reformen durch die zum 1. Juli 2014 in Kraft getretene Mütterrente und die Rente mit 63 Jahren für langjährig Versicherte wäre eine weitere Reduktion des Beitrags-

satzes möglich gewesen (JG 2014 Ziffer 562). Verantwortlich für die günstige Finanzlage sind die gute Situation auf dem Arbeitsmarkt sowie kurzfristig niedrigere Rentenzugangszahlen, da zwischen den Jahren 2007 und 2018 die weniger stark besetzten Kriegs- und Nachkriegsjahrgänge in den Ruhestand eintreten. Außerdem zeigen die bis zum Jahr 2007 beschlossenen Reformen ihre Wirkung.

592. Dennoch ist die Finanzierung der GRV nicht dauerhaft sichergestellt. Dies zeigt eine aktualisierte Tragfähigkeitsanalyse, mit der die langfristige Finanzierbarkeit der GRV beurteilt werden kann (Werding, 2016). Details zum Vorgehen und den getroffenen Annahmen finden sich in [KASTEN 24 SEITE 351](#) Bei dieser Aktualisierung wurde der zuvor verwendete Projektionszeitraum (JG 2014 Ziffern 570 ff.) um 20 Jahre bis zum Jahr 2080 erweitert. Es ergibt sich eine **Tragfähigkeitslücke** von 4,2 %. Sie gibt an, wie viel Prozent des BIP der Gesamtstaat jährlich durch höhere Einnahmen oder geringere Ausgaben „einsparen“ müsste, damit langfristig alle Schulden zurückgezahlt werden. Die Tragfähigkeitslücke zeigt, dass die öffentlichen Haushalte nach wie vor nicht tragfähig sind und ein unabwendbarer Handlungsbedarf besteht.



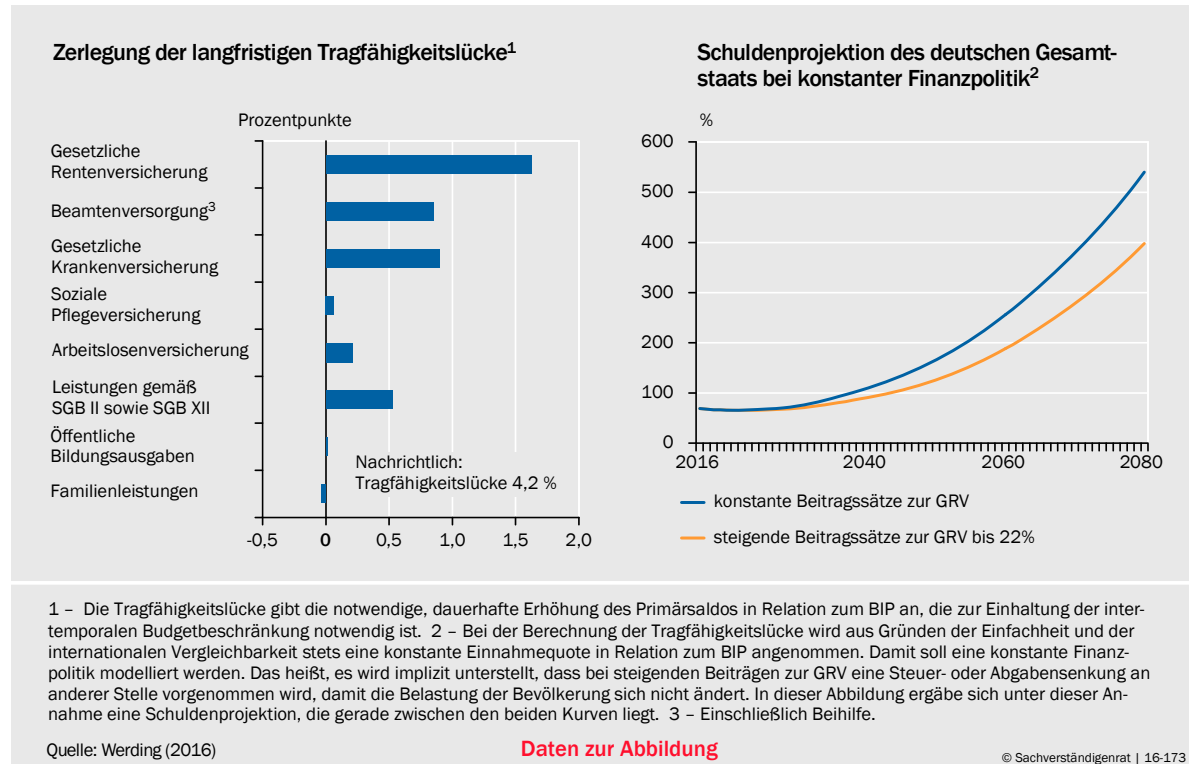
Durch die Erweiterung des Projektionszeitraums sind die Ergebnisse nicht direkt mit früheren Veröffentlichungen vergleichbar. Definitionsgemäß wird bei der Schätzung der Tragfähigkeitslücke angenommen, dass am Ende des Projektionszeitraums eine gleichgewichtige Situation erreicht wird. Aus heutiger Sicht ist dies bis zum Jahr 2060 jedoch nicht realistisch. So beeinflussen die erhöhte Flüchtlingsmigration (Aretz et al., 2016) und vor allem ein Echo-Effekt der Babyboomer durch deren Kinder die demografiesensitiven Ausgabenbereiche in den Jahren zwischen 2060 und 2080. Die demografischen Probleme treffen Deutschland also weiterhin nach dem Jahr 2060. Berechnungen, die lediglich bis zum Jahr 2060 reichen, unterschätzen daher die Tragfähigkeitslücke. Wird die Projektion ausgedehnt, um einen realistischeren Eindruck über den Handlungsbedarf zu gewinnen, steigt dementsprechend die ausgewiesene Tragfähigkeitslücke.

593. Neben der Tragfähigkeitslücke zeigt die entsprechende **Schuldenprojektion** bis zum Jahr 2080 den bestehenden Handlungsbedarf. Diese sind nicht als Prognosen zu verstehen, sondern geben lediglich an, wie sich die Staatsschulden in Abhängigkeit vom demografischen Wandel unter bestimmten Annahmen entwickeln würden, wenn die Politik an der derzeitigen Rechtslage nichts änderte. [ZIFFER 698](#) Unter der unrealistischen Annahme, dass die heute geltenden Steuer- und Beitragssätze konstant blieben, ergäbe sich im Jahr 2080 eine Schuldenstandsquote von 540 %. [ABBILDUNG 79 RECHTS](#) Unter der ebenfalls unrealistischen Annahme, dass der Beitragssatz zur GRV wie im SGB VI grundsätzlich angelegt auf bis zu 22 % anstiege und alle anderen Sozialversicherungsbeitragsätze sowie die Steuerquote unverändert blieben, ergäbe sich im Jahr 2080 noch eine Schuldenstandsquote von knapp 400 %. [ABBILDUNG 79 RECHTS](#)

Beide Szenarien stellen rein hypothetische Entwicklungen dar. Die Werte zeigen jedoch, dass gehandelt werden muss, um einen zu starken Anstieg der Schuldenstandsquote zu verhindern. Allerdings dürften sich die Probleme erst um das Jahr 2030 verschärfen. Daraus darf aber nicht der falsche Schluss gezogen werden, dass es aktuell keinen Handlungsbedarf gäbe.

➤ **ABBILDUNG 79**

Handlungsbedarf in der Gesetzlichen Rentenversicherung



594. Eine **Zerlegung der Tragfähigkeitslücke** zeigt, dass ihre Entstehung vor allem auf die GRV, die Gesetzliche Krankenversicherung und die Beamtenversorgung zurückzuführen ist. ➤ **ABBILDUNG 79 LINKS** Mit 1,6 Prozentpunkten trägt die GRV am stärksten zur Tragfähigkeitslücke bei. Demnach reichen die bisherigen Reformen in der GRV nicht aus, um diese ohne Beitragssatzerhöhungen nachhaltig zu finanzieren.

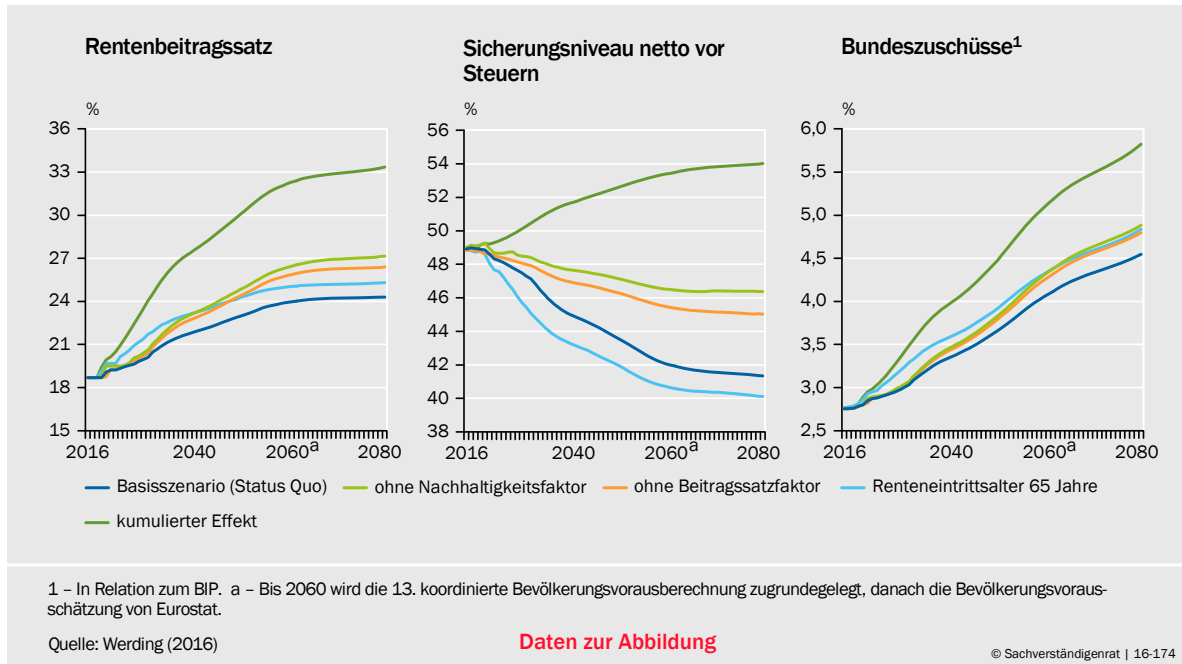
595. Die im Rahmen der Tragfähigkeitsanalyse notwendige Projektion der GRV-Ausgaben kann als Ausgangspunkt für eine tiefere Analyse verwendet werden. So können jeweils die Beitragssätze simuliert werden, die bei gegebenen Sicherungsniveaus und Bundeszuschüssen nötig wären, um das Budget der GRV auszugleichen. Rentenniveau und Bundeszuschüsse werden dabei im Basisszenario nach geltender Rechtslage fortgeschrieben. Bis zum Jahr 2080 müsste der Beitragssatz zur GRV bei einem Sicherungsniveau von 41,3 % auf 24,3 % ansteigen, damit die für die Tragfähigkeitsanalyse projizierten Rentenausgaben regelmäßig durch Beitragseinnahmen gedeckt wären. ➤ **ABBILDUNG 80**

Dies ist angesichts der bereits heute hohen Gesamtabgabenbelastung für Arbeitnehmer und den voraussichtlich steigenden Beitragssätzen in anderen Sozialversicherungen **ein problematischer Anstieg** (Werding, 2016). Eine stärkere Finanzierung über Bundeszuschüsse würde über höhere Staatsverschuldung oder Steuererhöhungen ebenfalls zu Lasten zukünftiger Generationen gehen.

596. Im Rahmen dieser Analyse zeigt sich, dass die bisherigen **Reformen** in der GRV ein **wichtiger Schritt in die richtige Richtung waren**, um die GRV und damit die öffentlichen Finanzen tragfähig zu machen. Bei einem hypothetischen Zurückdrehen der Reformen durch eine Abschaffung des Nachhaltigkeits-

▾ **ABBILDUNG 80**

Hypothetische Rentenbeitragssätze, Sicherungsniveaus und Bundeszuschüsse ohne Reformen



faktors, des Beitragssatzfaktors oder durch eine Absenkung des Renteneintrittsalters auf 65 Jahre jeweils ab dem Jahr 2016 wären wesentlich höhere Beitragssätze zur Finanzierung der Rentenausgaben notwendig. ▾ **ABBILDUNG 80** Damit zeigt sich, dass jede der drei Reformmaßnahmen einen wesentlichen Anteil an der Verbesserung der Tragfähigkeit hatte.

597. Mit der Erhöhung des Renteneintrittsalters auf 67 Jahre wurde erreicht, dass bereits heutige Beitragszahler entlastet werden und so mehr Spielraum für zusätzliche private Altersvorsorge haben. Ohne den Nachhaltigkeits- oder Beitragsfaktor würde das Sicherungsniveau zwar nicht so stark fallen, wie derzeit angelegt. Allerdings wären damit höhere Beitragssätze und Bundeszuschüsse verbunden. Insofern wäre der heutige **Handlungsbedarf ohne die zurückliegenden Reformen wesentlich höher und akuter**. Beim gleichzeitigen Zurückdrehen aller Reformelemente lägen der Beitragssatz im Jahr 2080 bei über 33,4 % und das Sicherungsniveau bei 54,0 %. ▾ **ABBILDUNG 80**

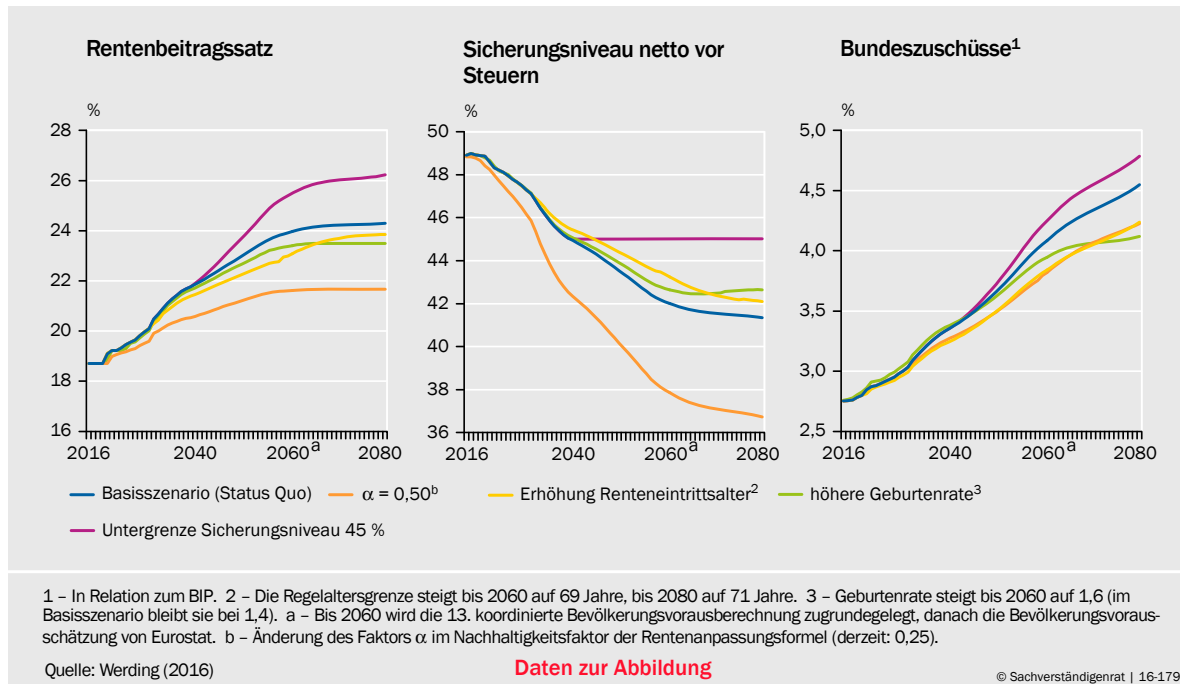
Weiterhin Handlungsbedarf im Hinblick auf die Tragfähigkeit

598. Um die Finanzierung der GRV langfristig mit moderateren als den bisher erwarteten Beitragssatzerhöhungen sicherzustellen, sind theoretisch drei Optionen denkbar: eine noch stärkere Absenkung des Sicherungsniveaus, eine Erhöhung der Fertilitätsrate oder eine Erhöhung des Renteneintrittsalters.

Da bereits heute die bisher angelegte Absenkung des Sicherungsniveaus vor Steuern auf 43 % im Jahr 2030 von vielen als höchst problematisch angesehen wird, ist eine weitere Absenkung des Sicherungsniveaus keine realistische Option. Sie ließe sich theoretisch durch eine Erhöhung des Faktors α im **Nachhaltigkeitsfaktor** der Rentenanpassungsformel umsetzen. ▾ **KASTEN 20** Bereits eine Verdoppelung von α auf 0,5 würde zu einer deutlich stärkeren Absenkung des

↘ **ABBILDUNG 81**

Hypothetische Rentenbeitragssätze, Sicherungsniveaus und Bundeszuschüsse – Reformoptionen



Sicherungsniveaus als im Basisszenario führen (36,7 % im Jahr 2080) und die Rentner entsprechend stärker belasten, während die Beitragszahler entlastet würden. Der Beitragssatz würde aber immer noch auf bis zu 21,7 % im Jahr 2080 steigen. ↘ [ABBILDUNG 81](#)

Perspektivisch würde sich zwar eine **höhere Fertilitätsrate** etwa ab dem Jahr 2045 günstig auf die Rentenfinanzen auswirken. Das Sicherungsniveau würde dann auf 42,6 % fallen, der Beitragssatz auf 23,5 % steigen. ↘ [ABBILDUNG 81](#) Doch nicht nur ist eine explizite Steuerung abzulehnen, da ein Kinderwunsch zuallererst eine private Angelegenheit ist (JG 2013 Ziffer 758). Darüber hinaus ist es fraglich, ob es überhaupt gelingen könnte, durch staatliche Eingriffe eine erhebliche Erhöhung der Fertilitätsrate herbeizuführen. Aufgabe der Familienpolitik ist es vor allem, günstige Rahmenbedingungen für ein Leben mit Kindern zu schaffen.

599. Eine weitere **Erhöhung des Renteneintrittsalters** über das Jahr 2029 hinaus wäre die einzige sinnvolle Anpassung und würde sich in jedem Fall positiv auf die Finanzierung der GRV auswirken. Im Jahr 2080 ergäben sich ein Sicherungsniveau von 42,1 % und ein Beitragssatz von 23,9 %. ↘ [ABBILDUNG 81](#) Sie ist daher **aus Sicht des Sachverständigenrates unabdingbar**. Sie sollte dabei idealerweise an die Entwicklung der ferneren Lebenserwartung gekoppelt werden, wie dies unter anderem der Sachverständigenrat schon in seiner Expertise im Jahr 2011 vorgeschlagen hat. Dies wäre insofern angemessen, als zunehmend mehr Lebensjahre bei guter Gesundheit verbracht werden.

Mit der Kopplung an die fernere Lebenserwartung würde die relative Rentenbezugsdauer langfristig trotz steigender (fernere) Lebenserwartung konstant bleiben. Korrespondierend sollten alle an das gesetzliche Renteneintrittsalter gebundenen Regelungen entsprechend angepasst werden. Beispielsweise wäre die

Zurechnungszeit bei der Ermittlung der Höhe von Erwerbsminderungsrenten mit einem weiteren Anstieg der Regelaltersgrenze anzuheben.

600. In den Simulationen wird ein Anstieg des gesetzlichen Renteneintrittsalters von jeweils einem Monat pro Jahr über das Jahr 2029 hinaus umgesetzt. Bis zum Jahr 2060 würde dies zu einem **Renteneintrittsalter von 69 Jahren** führen. Bis zum Jahr 2080 ergäbe sich ein Renteneintrittsalter von 71 Jahren bei einer bis dahin weiter steigenden Lebenserwartung bei Geburt auf 87,7 Jahre für Männer und 91,3 Jahre für Frauen (Werding, 2016). Dieses Renteneintrittsalter würde für Geburtsjahrgänge ab dem Jahr 2009 gelten. Damit würden sich die simulierten Beitragssätze und Sicherungsniveaus zumindest bis zum Jahr 2060 weniger kritisch als nach geltendem Recht entwickeln. [↘ ABBILDUNG 81](#) In den Jahren danach wirkt der dämpfende Effekt der Erhöhung des Renteneintrittsalters auf den Beitragssatz unter anderem aufgrund steigender Rentenansprüche weniger stark.
601. Eine neue Festlegung der **Untergrenzen für das Sicherungsniveau** (aktuell 46 % bis 2020 und 43 % bis 2030) von beispielsweise 45 % würde hingegen die Tragfähigkeitsprobleme der GRV weiter erhöhen. In einem solchen Szenario würden die notwendigen Beitragssätze ab dem Jahr 2040 wesentlich stärker steigen als derzeit angelegt und im Jahr 2080 bei 26,2 % liegen. [↘ ABBILDUNG 81](#)

Bei der Interpretation des Sicherungsniveaus ist zu beachten, dass hierbei der sogenannte Standardrentner mit 45 Beitragsjahren und Durchschnittsverdienst zugrunde gelegt wird. [↘ ZIFFER 560](#) Diese Betrachtungsweise führt allerdings dazu, dass die vorgesehene **Erhöhung des gesetzlichen Renteneintrittsalters auf 67 Jahre** bei der Betrachtung des Sicherungsniveaus unberücksichtigt bleibt. Das offizielle Sicherungsniveau unterschätzt somit die Entwicklung des tatsächlichen Sicherungsniveaus. Berechnungen, welche die Definition des **Sicherungsniveaus** an die geltende Rechtslage anpassen, kommen zu dem Ergebnis, dass dieses **etwa 4 % bis 8 % höher** liegen würde (Bachmann et al., 2013). Dies gilt dementsprechend beim Szenario mit einer weiteren Erhöhung des Renteneintrittsalters noch stärker. Daher müsste bei der Definition des Standardrentners die Anzahl der berücksichtigten Beitragsjahre weiter angepasst werden.

602. Aus verschiedenen Gründen, aktuell vor allem um das angelegte Absinken des Sicherungsniveaus zu verhindern, wird seit Jahren immer wieder die **Ausweitung des Versichertenkreises der GRV diskutiert**. So wird argumentiert, dass durch einen verbreiterten Versichertenkreis in den kommenden Jahren wesentlich mehr Beitragszahler zur Finanzierung der Renten desselben Bestands an Rentnern herangezogen werden könnten. Auf diese Weise, so wird ausgeführt, könnte der Beitragssatz sinken, während sich gleichzeitig das Sicherungsniveau signifikant erhöhen ließe.

Neben diesem Argument wird häufig angeführt, dass die Beiträge zur GRV in Zukunft für immer mehr Versicherte einen Steuercharakter haben, nämlich für solche, die aufgrund des sinkenden Sicherungsniveaus und fehlender zusätzlicher Vorsorge in die Grundsicherung im Alter rutschen könnten. Dies wird im Vergleich zu nicht in der GRV Pflichtversicherten als ungerecht empfunden. Die-

sen Personen, häufig nicht pflichtversicherte Selbstständige, die nicht privat vorgesorgt haben, steht trotz fehlender Einzahlungen in der Erwerbsphase ebenfalls die Grundsicherung im Alter zu. Wird dies bewusst in Kauf genommen, kann es zu **Trittbrettfahrerverhalten** kommen.

603. Eine Ausweitung des Versichertenkreises auf Selbstständige ist nichts anderes als eine Umverteilung von nicht Versicherten zu derzeit gesetzlich Versicherten (JG 2006 Kasten 17). Hiervon wären nicht nur diejenigen begünstigt, die potenziell von Altersarmut betroffen sind, sondern alle Versicherten, selbst diejenigen mit sehr hohen Renten. Die Ausweitung des Versichertenkreises leistet aber langfristig weder einen Beitrag zur Lösung des Tragfähigkeitsproblems der GRV, noch ist mit wesentlichen Einsparungen im Bereich der Grundsicherung im Alter zu rechnen. [↪ KASTEN 21](#) Tatsächlich würden insbesondere diejenigen Rentner bessergestellt, die auf absehbare Zeit die höchsten Renditen aus der GRV erhalten dürften (Werding, 2016). [↪ ABBILDUNG 88 SEITE 336](#)

Trotzdem wäre eine **Versicherungspflicht für nicht obligatorisch abgesicherte Selbstständige sinnvoll**, um mögliches Trittbrettfahrerverhalten zu vermeiden. Ob diese Vorsorge aber im Rahmen der GRV oder einer verpflichtenden privaten Vorsorge erfolgt, ist für die Grundsicherung im Alter unerheblich (JG 2011 Ziffer 531).

[↪ KASTEN 21](#)

Effekte einer Ausweitung des Versichertenkreises

Der Hauptvorteil einer Ausweitung des Versichertenkreises auf Selbstständige bestünde darin, dass diese für das Alter vorsorgen müssten. Es wäre damit nicht mehr möglich, dass sie aufgrund von Nachlässigkeit oder **Trittbrettfahrerverhalten** auf die Grundsicherung im Alter angewiesen wären. Für den Staat könnten sich daraus geringere Ausgaben für die Grundsicherung ergeben.

Im Jahr 2012 erreichten Personen, die als letzte berufliche Stellung die Selbstständigkeit angaben, zwar ein höheres durchschnittliches Nettogesamteinkommen als ehemals abhängig Beschäftigte, jedoch waren sie zugleich etwa doppelt so häufig auf Grundsicherungsleistungen angewiesen (Bundesregierung, 2012). So bezogen 3,7 % der ehemals Selbstständigen diese Fürsorgeleistung und lediglich 1,8 % der abhängig Beschäftigten. Laut Alterssicherungsbericht 2012 waren 20 % der Bezieher von Grundsicherung im Alter vor Renteneintritt selbstständig. Jedoch fehlen Angaben zur Erwerbsbiographie. Die Gruppe der Selbstständigen ist zudem sehr heterogen. Mit gut drei Vierteln bezieht ein Großteil aller unmittelbar vor dem 65. Lebensjahr Selbstständigen zusätzlich Alterssicherungsleistungen aus der GRV, sodass davon auszugehen ist, dass die ehemals Selbstständigen nur einen (unter Umständen kleinen) Teil ihrer Erwerbsbiografie nicht abhängig beschäftigt waren.

Die möglichen **Einsparungen bei den Ausgaben für die Grundsicherung im Alter** lassen sich näherungsweise ermitteln: Im Dezember 2015 bezogen rund 540 000 Altersrentner Grundsicherungsleistungen. Durch angerechnete Einkommen lag der Nettobedarf für diese Empfänger monatlich bei durchschnittlich 410 Euro. Damit ergeben sich Ausgaben für die Grundsicherung im Alter für Personen oberhalb der Altersgrenze in Höhe von rund 2,7 Mrd Euro. Nimmt man an, dass der Anteil der Kosten, der durch ehemals Selbstständige verursacht wird, genauso hoch ist (doppelt so hoch/dreimal so hoch), wie der Anteil der Selbstständigen an der Erwerbsbevölkerung im Jahr 2012 (11 %), ergäben sich Ausgaben für Selbstständige in Höhe von 0,3 Mrd Euro (0,6 Mrd Euro/0,9 Mrd Euro). Selbst wenn ein Großteil dieser Ausgaben im Fall einer Altersvorsorgepflicht dieser Gruppe

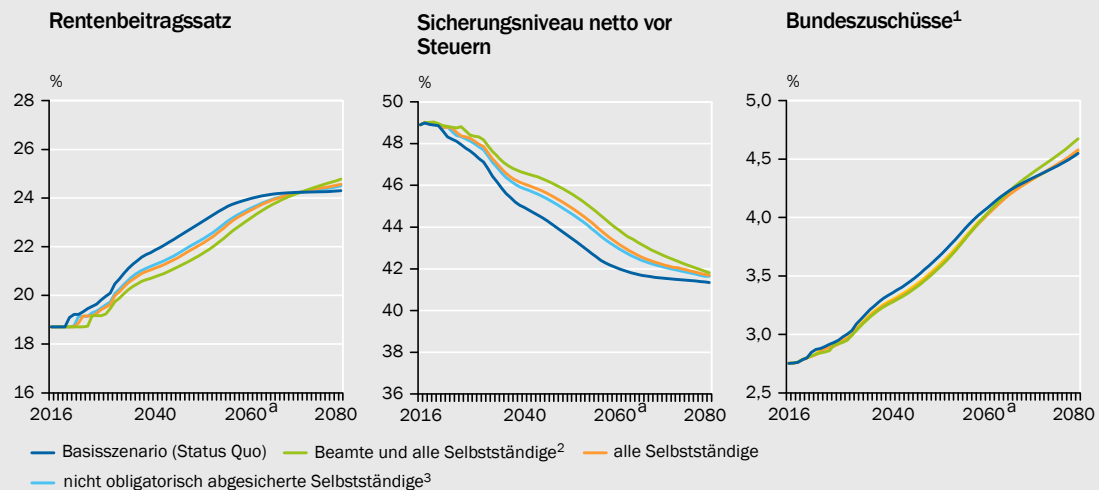
wegfiele, wäre das Einsparpotenzial durch eine solche Verpflichtung also überschaubar. Zudem wäre dieses Einsparpotenzial ebenso mit einer obligatorischen privaten Altersvorsorge zu erreichen.

Für die Ausweitung des Versichertenkreises der GRV stehen theoretisch **drei Optionen** zur Verfügung: die Einbeziehung (1) aller Selbstständigen und Beamten, (2) aller Selbstständigen und (3) lediglich der Selbstständigen ohne obligatorische Altersvorsorge. Darüber hinaus ist zu beachten, ob **Bestandsschutz** gewährt werden soll oder muss und der Versichertenkreis daher lediglich auf Personen ausgeweitet wird, die den jeweiligen Status neu erreichen. Einen Bestandsschutz zu gewähren, ist angemessen: Im Jahr 2013 waren etwa 20 % der Selbstständigen bereits obligatorisch in der GRV, in berufsständischen Versorgungswerken oder der Alterssicherung der Landwirte abgesichert. Die Versorgungswerke bauen teils auf umlagefinanzierte Elemente und sind daher auf Beitragszahlungen zukünftiger Versicherter angewiesen. Selbst ein Einbezug nur zukünftiger Selbstständiger in die GRV könnte daher zu Finanzierungsproblemen bei den Versorgungswerken führen. Die verbleibenden Personen haben unter Umständen andere Versorgungsverträge, die sich nicht einfach auflösen lassen. Für Beamte werden verstärkt Rückstellungen für die späteren Pensionen gebildet.

Die radikalste Variante wäre eine **Pflichtversicherung für alle Selbstständigen und Beamten**, mit der sich bei Gewährung eines Bestandsschutzes im Betrachtungszeitraum ein wesentlich höheres Sicherungsniveau und niedrigere simulierte Beitragssätze ergäben als ohne Ausweitung. [ABBILDUNG 82](#) Bereits in dieser Variante zeigt sich, dass die Verbesserung nicht von Dauer ist. Gegen Ende des Betrachtungszeitraums liegt das Sicherungsniveau in demselben Bereich wie im Basisszenario (41,8 %). Der Beitragssatz (24,8 %) wäre sogar höher als ohne Ausweitung des Versichertenkreises, weil die zusätzlichen Versicherten Ansprüche erhalten, die später von relativ weniger Beitragszahlern finanziert werden müssen.

[ABBILDUNG 82](#)

Hypothetische Rentenbeitragssätze, Sicherungsniveaus bei Ausweitung des Versichertenkreises



1 – In Relation zum BIP. 2 – Es wird eine Ausweitung des Versichertenkreises auf neue Beamte und neue Selbstständige modelliert. 3 – Es wird eine Ausweitung des Versichertenkreises auf neue Selbstständige modelliert, die nicht bereits obligatorisch versichert sind. a – Bis 2060 wird die 13. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung zugrundegelegt, danach die Bevölkerungsvorausschätzung von Eurostat.

Quelle: Werding (2016)

Daten zur Abbildung

© Sachverständigenrat | 16-187

Das **Tragfähigkeitsproblem der GRV** ergibt sich letztlich durch den demografischen Wandel. In der Zukunft müssen weniger Beitragszahler für mehr anspruchsberechtigte Rentner aufkommen. Eine Ausweitung des Versichertenkreises ändert daran nichts. Das Problem steigender Defizite wird dadurch nur teilweise in die Zukunft verlagert. Die Ausweitung des Versichertenkreises der GRV verbessert die Tragfähigkeit nicht.

Durch den **Einbezug der Beamten** könnte sich ein positiver Effekt für die öffentlichen Finanzen ergeben, da im derzeitigen Pensionssystem der Beamten kein Nachhaltigkeitsfaktor enthalten ist. Zudem bemisst sich die Höhe der Pensionen an den letzten Einkommen. Dadurch fallen die Pensionen im Allgemeinen höher aus als Renten der GRV. Es ist jedoch zu beachten, dass die Bezüge der Beamten unter den Bruttogehältern liegen, die für Angestellte im Öffentlichen Dienst oder in der Privatwirtschaft für vergleichbare Funktionen gezahlt werden. Diese bei den aktiven Beamten einbehaltenen versteckten Abzüge und daher impliziten Beiträge werden in keinen Versorgungsfonds abgeführt (JG 2001 Ziffer 257). Eine Einbeziehung der Beamten in die GRV müsste also gleichzeitig zu höheren Entgelten führen, was sich wiederum negativ auf die Staatsfinanzen auswirkte. Letztlich wäre ein Einbezug von Beamten in die GRV mit einem **Komplettumbau des Beamtensystems** verbunden: Dies ist **unrealistisch**.

Bezieht man als zweite Variante nur neue Selbstständige in die Projektion ein, wäre der Effekt geringer als unter Miteinbezug der Beamten. [↘ ABBILDUNG 82](#) Die realistischste Option wäre es, **nur neue Selbstständige** in die GRV einzubeziehen, die **nicht bereits heute obligatorisch abgesichert** sind. Unter diesen dürften sich zahlreiche Solo-Selbstständige mit relativ geringen Einkommen befinden. Bezieht man als dritte Variante nur diese in die GRV ein, ergibt sich der kleinste Effekt auf Beitragssatz und Sicherungsniveau. Sie lägen im Jahr 2080 bei 24,5 % beziehungsweise 41,6 %. Insbesondere in der langen Frist lässt sich kaum ein Unterschied zum Basisszenario feststellen. [↘ ABBILDUNG 82](#) Die Tragfähigkeitslücke wäre in diesem Szenario mit 4,6 % des BIP allerdings höher als im Basisszenario (4,2 %), während sie bei einer Erhöhung des Renteneintrittsalters auf 3,1 % des BIP sinken würde.

Flexiblen Renteneintritt erleichtern

604. Neben einer Erhöhung des Renteneintrittsalters kann ein **flexiblerer Renteneintritt** dazu dienen, die Potenziale älterer Arbeitnehmer zu heben. Die bisherigen Regelungen zur Teilrente, bei der Erwerbseinkommen und Renteneinkommen kombiniert werden, haben jedoch merkliche Schwächen. Die Hinzurechnungsregelungen zur Teilrente, die bisher als Ein-Drittel-, halbe oder Zwei-Drittel-Teilrente in Anspruch genommen werden konnte, sind derart starr, dass sie bisher kaum in Anspruch genommen wurden (Gasche und Krolage, 2012).

Zudem wird ein späterer Renteneintritt dadurch erschwert, dass (i) die meisten Arbeitsverträge mit dem Erreichen des Renteneintrittsalters auslaufen und (ii) die Arbeitgeber ihren Anteil zur Arbeitslosen- und Rentenversicherung zahlen müssen. Dies ist insofern problematisch, als ein Arbeitnehmer nach Erreichen des gesetzlichen Renteneintrittsalters per definitionem nicht mehr arbeitslos werden kann und aus dem Rentenversicherungsbeitrag keine weiteren Ansprüche erwachsen.

605. Am 21. Oktober 2016 hat der Deutsche Bundestag das **Flexi-Rentengesetz** beschlossen. Dieses soll das Arbeiten über das gesetzliche Renteneintrittsalter hinaus zukünftig erleichtern. Dazu wird der Arbeitgeberbeitrag zur Arbeitslosenversicherung entfallen und bei gleichzeitigen Beiträgen des Arbeitnehmers und des Arbeitgebers zur GRV ein zusätzlicher Rentenanspruch erwachsen. Damit sendet die Bundesregierung ein positives Signal an alle betroffenen Arbeitgeber und Arbeitnehmer, dass Arbeiten über das gesetzliche Renteneintrittsalter hinaus wünschenswert ist.

Darüber hinaus werden die starren Hinzuverdienstregelungen im Rahmen der **Teilrente** abgeschafft. Zukünftig können wie bisher 450 Euro monatlich ohne Folgen für die Rentenzahlung hinzuverdiert werden. Von Beträgen, die darüber hinausgehen, werden zukünftig 40 % mit der Rentenzahlung verrechnet.

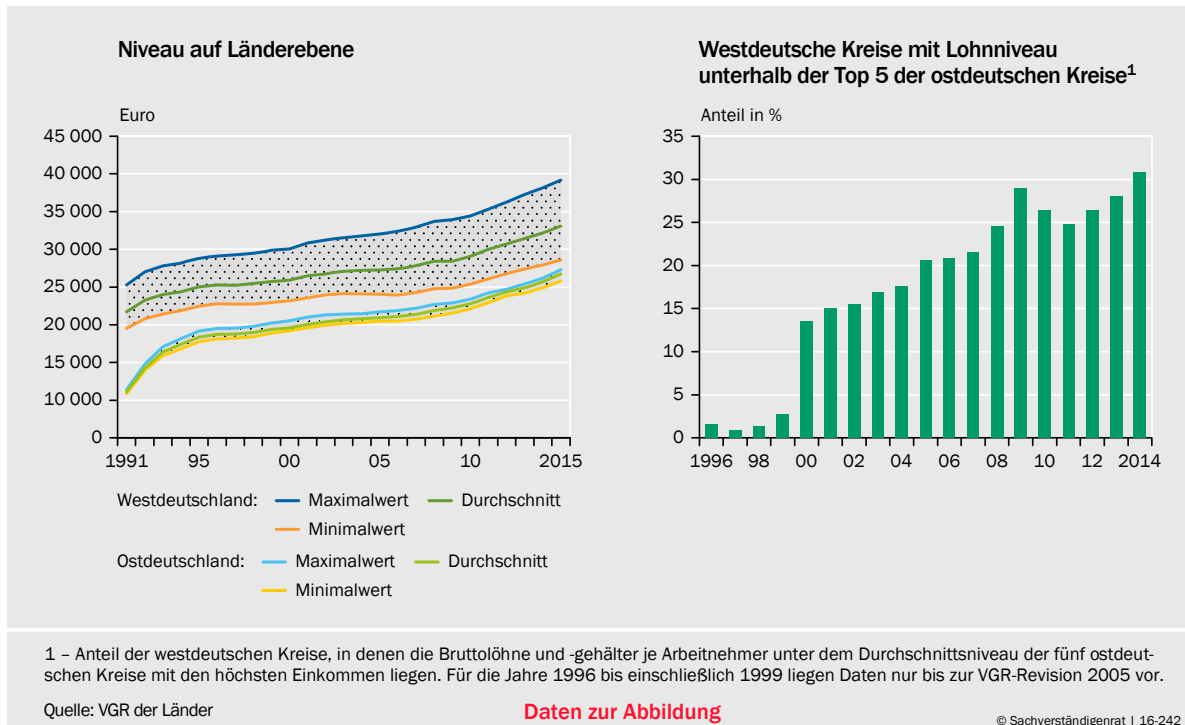
Rentenrecht vereinheitlichen

606. Neben der langfristigen finanziellen Stabilisierung der GRV steht die Angleichung des Rentenrechts auf der politischen Tagesordnung. Der Koalitionsvertrag sieht vor, dass die Aktuellen Rentenwerte bis zum Ende des Jahres 2019 vollständig angeglichen werden. Dazu hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) im Juli 2016 einen Referentenentwurf vorgelegt (Entwurf eines Gesetzes über den Abschluss der Rentenüberleitung, Stand 19. Juli 2016).
607. Noch immer werden die Renten in Ost- und Westdeutschland unterschiedlich ermittelt. So existieren **Sonderregelungen in Ostdeutschland** unter anderem für die Rentenberechnung und die Rentenanpassung (Feld und Kohlmeier, 2016). Zurückzuführen ist dies darauf, dass sich die Grunderwartung des Einigungsvertrages vom 31. August 1990 und des Rentenüberleitungsgesetzes vom 25. Juli 1991, nämlich die zügige Angleichung der Entlohnungsverhältnisse in Ostdeutschland an das westdeutsche Lohnniveau, bis heute nicht erfüllt hat.
608. Für eine schnelle Rechtsangleichung sprechen die folgenden Argumente:
- Aktuell wird das **Ziel der Beitragsäquivalenz verletzt**, da ostdeutsche Versicherte für die gleiche Beitragszahlung einen höheren Rentenanspruch erwerben.
 - Über 25 Jahre nach der Deutschen Einheit sind die **Einkommensunterschiede** in West- und Ostdeutschland vermutlich **struktureller Natur**, so wie es in Westdeutschland prosperierende Regionen mit hohem Lohnniveau und Regionen mit Strukturproblemen und entsprechend niedrigerem Lohnniveau gibt, ohne dass dort Unterschiede bei der Rentenberechnung gemacht werden. [↘ ABBILDUNG 83](#)
 - Aktuell werden bestimmte rentensteigernde Tatbestände, zum Beispiel Kindererziehungszeiten, in West- und Ostdeutschland unterschiedlich bewertet.
609. Im Jahr 2008 hat der Sachverständigenrat einen Vorschlag zur Angleichung des Rentenrechts zur Diskussion gestellt (JG 2008 Ziffern 624 ff.). Anders als der Vorschlag des BMAS, der eine Anhebung der ostdeutschen Rechengrößen auf Westniveau vorsieht, präferiert der Sachverständigenrat eine **besitzstandswahrende Umbasierung der rentenrechtlichen Größen auf gesamtdeutsche Werte**. Der Vorschlag des Sachverständigenrates wäre verfassungsrechtlich unbedenklich und zum Zeitpunkt der Umbasierung verteilungs- und kostenneutral. Der Referentenentwurf würde hingegen ostdeutsche Bestandsrentner begünstigen. Dadurch müsste er gegenfinanziert werden.

Nach dem Zeitpunkt der Umbasierung ergeben sich in Abhängigkeit von der jeweiligen Lohnentwicklung in West- und Ostdeutschland wie bei allen anderen

▾ ABBILDUNG 83

Regionale Betrachtung der Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer



Vorschlägen bei der besitzstandswahrenden Umbasierung Verteilungseffekte (Börsch-Supan et al., 2010; Feld und Kohlmeier, 2016).

610. Gemäß dem Vorschlag des Sachverständigenrates würden ab dem Umstellungszeitpunkt **die jährlich erworbenen Entgeltpunkte** der Versicherten nach einem einheitlichen Verfahren **auf Basis eines gesamtdeutschen Durchschnittsentgelts** ermittelt. Ebenso gäbe es nur noch einen – gesamtdeutschen – aktuellen Rentenwert, mit dem die erworbenen Entgeltpunkte bewertet werden. Fortgeschrieben würde der Aktuelle Rentenwert nach der Rentenformel, in die dann die gesamtdeutsche Lohnentwicklung einginge.

Zum Umstellungszeitpunkt bliebe der **Rentenzahlbetrag** für alle Bestandsrentner in Ost- wie in Westdeutschland **unverändert**. Bei den westdeutschen Bestandsrentnern müsste bei der Bewertung ihrer kumulierten Entgeltpunkte mit dem neuen, niedrigeren gesamtdeutschen Aktuellen Rentenwert einmalig die Zahl der angesammelten Entgeltpunkte nach oben korrigiert werden. Bei den ostdeutschen Bestandsrentnern würde die Korrektur spiegelbildlich dazu führen, dass die Entgeltpunkte niedriger ausfallen als zuvor. Diese werden jedoch mit dem gesamtdeutschen Aktuellen Rentenwert bewertet, der im Vergleich zum Aktuellen Rentenwert Ost höher ausfällt.

611. Die vom Sachverständigenrat vorgeschlagene Umbasierung rentenrechtlicher Größen erfordert politischen Mut, da dies zu in der Öffentlichkeit instrumentalisierbaren Missverständnissen führen kann. Denn der neue, gesamtdeutsche **Aktuelle Rentenwert** fällt **niedriger** aus als der Aktuelle Rentenwert West. Dies wird aber durch eine entsprechende Entgeltpunktekorrektur vollständig kompensiert, sodass sich Rentner und Versicherte in beiden Landesteilen zum Umstellungszeitraum nicht schlechter stellen. Zudem muss die Entscheidung getrof-

fen werden, ohne dass die tatsächliche Lohnentwicklung und damit die zukünftigen Verteilungseffekte bekannt sind.

Der **Vorteil des Vorschlags** besteht aber darin, dass keine zusätzlichen finanziellen Mittel erforderlich sind, welche die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zusätzlich infrage stellen würden. So würde die Anhebung auf westdeutsches Niveau gemäß dem Referentenentwurf eine Gegenfinanzierung von etwa 8 Mrd Euro allein bis zum Jahr 2020 erfordern.

- 612. Ohne eine zügige Rechtsangleichung würden das ordnungspolitisch relevante Prinzip der Beitragsäquivalenz weiter verletzt und rentensteigernde Tatbestände weiter unterschiedlich behandelt. Alle diese Aspekte sind bei einer Entscheidung abzuwägen. Möglicherweise ist dann, wie beim Sozialbeirat (2015), das Ergebnis, dass es sinnvoller wäre, die **derzeitigen Regelungen** und die damit verbundenen Unzulänglichkeiten (vorerst) **beizubehalten**, statt eine kostspielige Rechtsangleichung durchzuführen.
- 613. In diesem Fall würde es perspektivisch, zumindest bei Lohnkonvergenz, zu einer weiteren Angleichung der rentenrechtlichen Größen kommen. Dass dies bis zum Jahr 2020, dem Ende des Solidarpakts, geschieht, ist aber selbst dann unrealistisch, wenn sich der Angleichungsprozess mit der gleichen Dynamik wie in den vergangenen Jahren fortsetzt. Noch vor der Angleichung der Löhne wird der Aktuelle Rentenwert Ost aufgrund der Schutzklausel Ost das Niveau des Westwertes erreichen.
- 614. Spätestens zu diesem Zeitpunkt sollte ein **einheitliches Rentenrecht** eingeführt werden. Es sollte selbstverständlich sein, dass es dann nur noch einen Aktuellen Rentenwert in West- und Ostdeutschland gibt, der dann entsprechend der gesamtdeutschen Lohnentwicklung fortgeschrieben wird. Dies sollte zum Anlass genommen werden, die Entgeltpunktberechnung ebenfalls zu vereinheitlichen, indem die Hochwertung ostdeutscher Löhne und Gehälter eingestellt wird und die Berechnung auf gesamtdeutschen Werten basiert. Da sich in diesem Fall die Entgelte in West- und Ostdeutschland weiter angenähert haben werden, fallen die für die Versicherten **resultierenden Verteilungseffekte geringer** aus und es ist weniger politischer Mut zur Vereinheitlichung des Rentenrechts erforderlich.

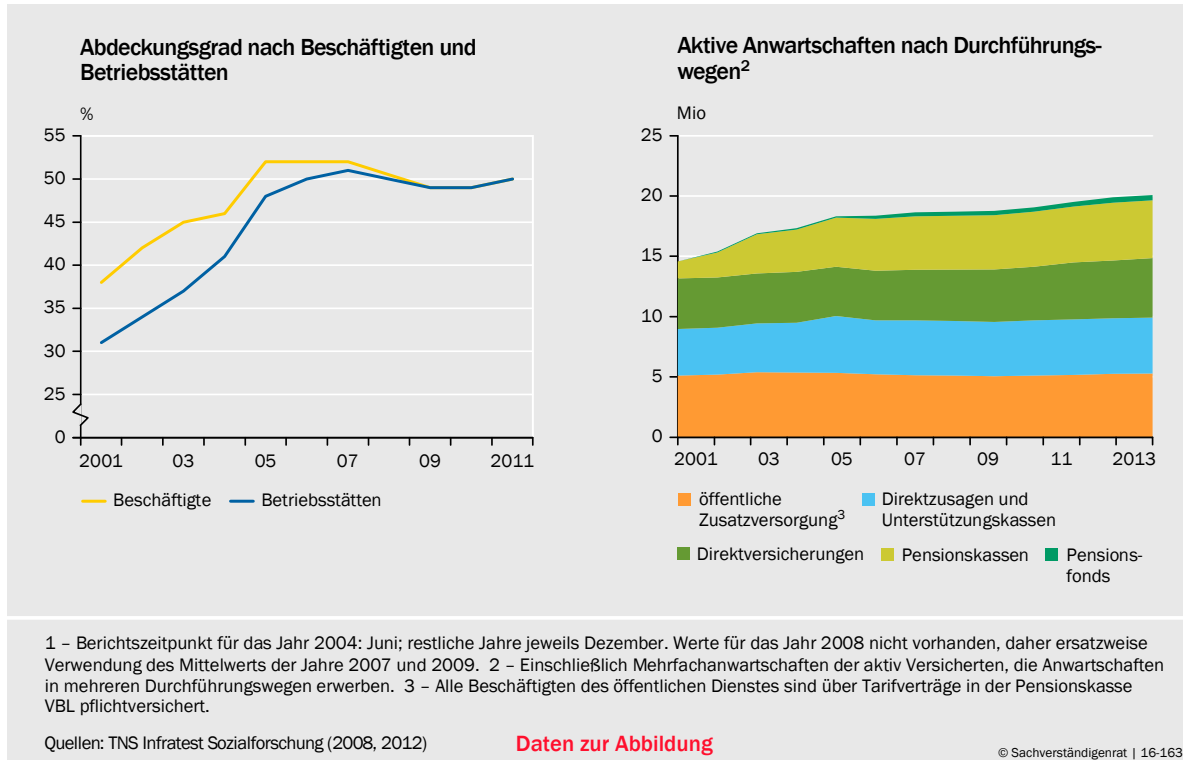
2. Betriebsrenten

Verbreitung der betrieblichen Altersvorsorge ausbaufähig

- 615. Die **Verbreitung der bAV** hat seit der Reform des Jahres 2001 **zugenommen**. Während damals lediglich 38 % der Arbeitnehmer eine Anwartschaft in der bAV besaßen, waren es im Jahr 2011 schon 50 % (TNS Infratest Sozialforschung, 2012). Seit dem Jahr 2005 flacht dieser Verbreitungsgrad ab. [↘ ABBILDUNG 84 LINKS](#) Dies wirft die Frage auf, inwiefern Handlungsbedarf besteht.
- 616. Eine aggregierte Betrachtung des Verbreitungsgrades sagt aus verschiedenen Gründen noch wenig aus. Erstens hängt der Verbreitungsgrad positiv von der

▸ **ABBILDUNG 84**

Verbreitung der betrieblichen Altersvorsorge¹



Betriebsgröße, dem Einkommen sowie dem Alter des Arbeitnehmers ab (Kiesewetter et al., 2016; Beznoska und Pimpertz, 2016). **Handlungsbedarf** könnte es demnach insbesondere bei **kleinen und mittleren Unternehmen (KMU)** sowie **Geringverdienern** geben. Die steigende Verbreitung mit dem Alter dürfte zum einen mit den ebenfalls mit dem Alter steigenden Einkommen zu tun haben oder auf einen Kohorteneffekt hindeuten. Zum anderen dürfte die Sparneigung bei jüngeren Erwerbspersonen niedriger sein, sei es aufgrund einer höheren Gegenwartspräferenz oder aufgrund der Finanzierung von Wohneigentum. Hier besteht für die Politik daher kein unmittelbarer Handlungsbedarf.

617. Zweitens existieren verschiedene Definitionen von Verbreitungsgraden mit Unterschieden bei Verlauf und Niveau. So setzte die Stagnation der Verbreitung bei einer Betrachtung nach Arbeitnehmern bereits im Jahr 2005, bei einer Betrachtung nach Betriebsstätten aber erst im Jahr 2007 ein. Zudem ist der Verbreitungsgrad bei Betrachtung der **Haushaltsebene** im Mittel 10 Prozentpunkte höher als bei Betrachtung der Personenebene (Beznoska und Pimpertz, 2016). Im Gegensatz zu den Angaben aus der Trägerbefragung [▸ ABBILDUNG 84 LINKS](#) geben repräsentative Befragungsdaten einen geringeren Verbreitungsgrad an. Dies könnte daran liegen, dass einigen Befragten die Existenz eines Vertrages nicht bewusst ist (Beznoska und Pimpertz, 2016). Jedoch zeigt sich der Anstieg auch in diesen Daten. Im Jahr 2002 gaben 13 % der Haushalte an, über einen bAV-Vertrag zu verfügen. Im Jahr 2012 waren es 30 % (Börsch-Supan et al., 2016b).

Betrachtet man die Zahl der **Anwartschaften**, ist ein kontinuierlicher Anstieg zu verzeichnen. Die Zahl der aktiv Versicherten ist im Zeitraum von 2001 bis 2013 um 38 % gestiegen. [▸ ABBILDUNG 84 RECHTS](#) Dabei zeigt sich, dass Direktzusagen und Direktversicherungen in den vergangenen Jahren den größten Teil der

bAV-Verträge ausmachen. Die Bedeutung von Pensionskassen hat stark zugenommen. Pensionsfonds spielen nach wie vor nur eine untergeordnete Rolle.

618. Drittens lässt eine reine Betrachtung der Abdeckung der bAV weder Rückschlüsse auf die Höhe der Beiträge zur bAV oder der Altersvorsorge insgesamt noch auf die Höhe der **Alterseinkommen** zu. Dazu gibt es zumindest für die heutigen Erwerbsspersonen keine verlässlichen Daten. Es ist lediglich bekannt, wie hoch die Alterseinkünfte für heutige Rentner sind. Von den 43 % der männlichen Bezieher von Altersrenten aus der bAV haben beispielsweise 70 % eine Betriebsrente von weniger als 500 Euro. Die gesamten Alterseinkünfte sind aber, vor allem für Paarhaushalte, nicht bekannt und erscheinen angesichts des derzeit geringen Anteils der Bezieher von Grundsicherung im Alter ausreichend. [↘ ZIFFER 562](#) Eine normative Bewertung des Verbreitungsgrades ist also nur schwer möglich (TNS Infratest Sozialforschung, 2011).

Handlungsbedarf verbleibt

619. Gleichwohl lässt sich Verbesserungspotential bei den Regelungen der bAV feststellen. So zeigt sich bei Geringverdienern und KMU ein geringerer Abdeckungsgrad. Dies legt eine Analyse der **Hemmnisse** für den Abschluss eines bAV-Vertrags durch den Arbeitnehmer beziehungsweise für das Angebot einer Vorsorgeform durch den Arbeitgeber nahe (Kiesewetter et al., 2016).

Dabei werden auf Arbeitnehmerseite die fehlende Kenntnis des Entgeltumwandlungsanspruchs sowie fehlende finanzielle Spielräume als die größten Hinderungsgründe für den **Abschluss eines bAV-Vertrags** gesehen. Allerdings geben 70 % der Arbeitnehmer, die ein Angebot ihres Arbeitgebers abgelehnt haben, an, dass sie anderweitig privat vorsorgen. Dabei werden vor allem die Riemer-Rente und Lebensversicherungen genutzt. Zudem sehen sich 40 % derjenigen, die ein Angebot des Arbeitgebers ablehnen, als ausreichend versorgt an. Beides dürfte auf Geringverdiener nicht zutreffen. Auf Arbeitgeberseite, insbesondere bei KMU, dürften es vor allem die hohen Informationsbeschaffungskosten und der Verwaltungsaufwand sein, die ein Hemmnis für das Angebot einer bAV darstellen (Kiesewetter et al., 2016).

620. Ende September 2016 hat sich die Bundesregierung mit den Tarifvertragsparteien auf **Eckpunkte** verständigt, mit denen die bAV ausgebaut werden soll. Bekannt ist bisher, dass die doppelte Verbeitragung bei einem Riester-Vertrag innerhalb der bAV abgeschafft werden dürfte. Darüber hinaus sollen Arbeitgeber, wenn sie für Geringverdiener Beiträge von bis zu 480 Euro in eine bAV einzahlen, eine steuerliche Förderung von 30 % erhalten. Zudem dürften zukünftig Arbeitnehmerbeiträge in Höhe von 7 % der Beitragsbemessungsgrenze steuerfrei einem bAV-Vertrag zuführbar sein.
621. Diese Steuerfreiheit stellt einen **weiteren Übergang zur konsumorientierten Besteuerung** dar. Wie der Sachverständigenrat, zuletzt vor allem mit Bezug auf die Unternehmensbesteuerung, wiederholt dargelegt hat (JG 2015 Ziffern 725 ff.), ist dies aus Effizienzgesichtspunkten zu befürworten. Eine Anhebung des Betrags, der steuerfrei in eine bAV fließen kann, erscheint zudem fol-

gerichtig, wenn bedacht wird, dass in einer langanhaltenden Niedrigzinsphase eine Erhöhung der Ersparnis notwendig ist, um dieselbe Rentenhöhe zu erhalten. Dann wäre es aber konsequent, die Riester-Rente entsprechend zu behandeln sowie die Zulage entsprechend anzuheben. Zudem müsste über eine Erhöhung des Altersvorsorgeanteils in der Rentenanpassungsformel [▷ KASTEN 20](#) sowie die damit verbundenen Folgen, im Wesentlichen eine stärkere Absenkung des Sicherungsniveaus als bisher zu erwarten, nachgedacht werden. Mit der alleinigen Anhebung dieser Größe im Kontext der bAV wird dagegen eine bewusste Bevorzugung der bAV etabliert, die begründungsbedürftig ist.

So ist zu erwarten, dass mehr Personen, die von der steuerlichen Förderung begünstigt werden, zukünftig, möglicherweise durch Substitution eines Riester-Vertrages, auf die bAV setzen. Die eingezahlten Beiträge und damit die erwarteten Rentenzahlungen aus der bAV dürften ansteigen. Zudem sind Mitnahmeeffekte zu erwarten. Bereits heute gibt es Arbeitnehmer, die mehr als 4 % der Beitragsbemessungsgrenze in ihre bAV einzahlen.

622. Für Geringverdiener dürfte die bAV mit einer **Zulagenförderung** attraktiver werden. Durch die geplante Abschaffung der doppelten Verbeitragung bei einer Riester-Rente innerhalb der bAV wird eine Möglichkeit der Zulagenförderung innerhalb der bAV geschaffen. Dies korrigiert den Fehlanreiz, der bei einer Riester-Rente innerhalb der bAV aufgrund dieser Mehrbelastung im Vergleich zur privaten Riester-Vorsorge entsteht. [▷ ZIFFER 584](#) Das Problem der doppelten Verbeitragung bei der Riester-Vorsorge innerhalb der bAV spiegelt sich in der sehr geringen Anzahl von Anwartschaften wider, die Riester-Verträge mit der bAV verbinden. Der Anteil an Anwartschaften mit Riester-Förderung lag im Dezember 2013 je nach Durchführungsweg in der Privatwirtschaft zwischen 0,1 % bei Direktversicherungen und 3 % bei Pensionskassen (TNS Infratest Sozialforschung, 2015).

623. Ob Arbeitgeber, die bisher keine bAV anbieten (vor allem KMU), durch die steuerliche Förderung zu einem Angebot bewegt werden, ist unklar. Zumindest geben insbesondere Arbeitgeber von KMU mit bAV an, dass monetäre Anreize für sie nicht ausschlaggebend wären. Um die hohen Informationsbeschaffungskosten zu senken und den Verwaltungsaufwand zu reduzieren, sollte es den Arbeitgebern vielmehr wesentlich erleichtert werden, ihren Arbeitnehmern sinnvolle Betriebsrentenprodukte anzubieten.

Dazu stehen verschiedene Möglichkeiten zur Verfügung. So könnten Verbände, Innungen und Kammern angeregt werden, ihre Mitglieder stärker über die bAV zu **informieren** und eine **Vorauswahl** an bAV-Produkten zur Verfügung zu stellen. Noch einfacher wäre es für die Arbeitgeber, wenn die Tarifvertragsparteien standardisierte Produkte anböten. Würde im Rahmen der Riester-Rente ein standardisiertes Produkt geschaffen, könnte dieses ebenfalls von KMU im Rahmen der Entgeltumwandlung genutzt werden (Börsch-Supan et al., 2016b).

624. Neben den bisher diskutierten Veränderungen will die Bundesregierung außerdem Betriebsrenten ohne garantierte Leistungszusage erlauben, sofern dies tarifvertraglich vereinbart ist. Zudem sollen Arbeitnehmer in diesem Fall **automatisch versichert** sein, wenn sie sich nicht dagegen aussprechen (Default

Nudging). Bisher ist zumindest eine Leistung in Höhe der eingezahlten Beiträge zu garantieren. Die Bundesregierung sieht das **Haftungsrisiko** gerade bei KMU als wesentliches Verbreitungshemmnis an. Möglicherweise kommt jedoch ein kapitalgedecktes Altersvorsorgeprodukt ohne Leistungsgarantie bei den Vorsorgenden, die konservative Anlagestrategien bevorzugen, nicht gut an.

625. Die beabsichtigte Begünstigung der bAV, insbesondere gegenüber Riester-Verträgen, lässt sich angesichts der genannten Probleme allenfalls mit einem solchen Nudging-Argument rechtfertigen. Die automatische Teilnahme an einer bAV mit Opt-out-Regel kann die private Altersvorsorge stärken. Aus Sicht des Sachverständigenrates geht dieser Eingriff allerdings sehr weit, wenn es bereits ausreichen könnte, die Informationsbeschaffungskosten für Arbeitgeber wesentlich zu verringern (Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi, 2016). Eine alleinige Opt-out-Regelung wäre unter Umständen kritisch, wenn die Arbeitgeber mangels Kenntnissen keine lohnenden Produkte anbieten würden. [↘ KASTEN 22](#)

[↘ KASTEN 22](#)

Opt-out und Standardprodukte

Im Zuge der Rentenreformdiskussion dieses Jahres wurde die Einführung einer sogenannten **Deutschland-Rente** vorgeschlagen (Al-Wazir et al., 2016; Wagner, 2016). Dabei handelt es sich um eine kapitalgedeckte Zusatzvorsorge, bei welcher der Arbeitgeber Beiträge in einen staatlich organisierten Rentenfonds abführt, wenn der Arbeitnehmer nicht aktiv widerspricht. Mit dieser Opt-out-Regel würde quasi automatisch eine ergänzende Vorsorge aufgebaut. Der Rentenfonds, der als Deutschlandfonds bezeichnet wird, soll zum Selbstkostenpreis arbeiten und in ein breit gestreutes Anlageportfolio mit höherem Aktienanteil investieren, um höhere Renditen zu erzielen. Hinzu kommt ein impliziter staatlicher Insolvenzschutz. Insgesamt soll ein einfaches, kostengünstiges Standardprodukt angeboten werden.

Erkenntnisse der **Verhaltensökonomik** sowie Daten aus Italien, Neuseeland, den Vereinigten Staaten und dem Vereinigten Königreich lassen den Schluss zu, dass die automatische Mitgliedschaft den Rentenversicherungsschutz erhöhen kann (OECD, 2014). In den Vereinigten Staaten hat die automatische Einzahlung in das 401(k)-System mit Opt-out die Beteiligung wesentlich erhöht und sich damit als effektiv erwiesen (Madrian und Shea, 2001; Choi et al., 2006). Allerdings wählt dort der Arbeitgeber die Standardoption aus. Solange in Deutschland die Informationsbeschaffungs- und Verwaltungskosten nicht gesenkt werden, besteht die Gefahr, dass Arbeitgeber unpassende Produkte auswählen. Zudem bedingt eine höhere Teilnahme an der bAV nicht zwangsläufig einen Wohlfahrtsgewinn. Es kann durch die automatische Ersparnis zur Substitution kommen, sodass Arbeitnehmer weniger privat sparen, obwohl sie auf diesem Weg eine für sie vorteilhaftere Ersparnisform wählen würden (Börsch-Supan et al., 2016c; Engen et al., 1994, 1996; Attanasio und DeLeire, 2002).

Mit einer Opt-out-Regelung bei der betrieblichen oder privaten Altersvorsorge stellt sich die Frage nach dem konkreten Standardprodukt. Die **Einführung eines Standardprodukts** für alle Arbeitgeber könnte grundsätzlich ohne Opt-out-Regelung Vorteile haben (Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi, 2016). In anderen Ländern gibt es beispielsweise folgende Lösungen bei Opt-out-Modellen:

Schweden

Bei der obligatorischen Prämienrente in Schweden werden die Mittel von einem staatlichen Rentenversicherungsamt nur in Fonds investiert, die am Kapitalmarkt anlegen. Neben dem **staatlichen Standardprodukt Safa** (ausgewogene Balance zwischen Risiko und Sicherheit) gibt es drei Standardalternativen, die gewählt werden können, sofern man sich gegen Safa entscheidet und sein Portfolio nicht selbst aus individuellen Fonds auswählen möchte. Diese investieren mit unterschiedlichen fes-

ten Anteilen in Beteiligungsfonds und Rentenfonds und haben damit ein unterschiedliches Risiko. Insgesamt gibt es 850 behördlich zugelassene Fonds.

Vereinigtes Königreich

Der NEST Retirement Fund im Vereinigten Königreich investiert in Fonds von führenden Fonds-Managern. Es gibt etwa 50 **NEST Retirement Date Fonds** in der Default-Strategie, mit der Idee, je nach Alter eine andere Anlagestrategie zu verfolgen. Die verschiedenen Date Fonds lassen sich grob in drei Klassen unterteilen. Die Fonds der „foundation phase“ konzentrieren sich auf einen Inflationsausgleich und eine Reduzierung der Wahrscheinlichkeit für einen extremen Schock. In der „growth phase“ wird ein höheres Risiko eingegangen, um ein stetiges Wachstum zu erzeugen. In der „consolidation phase“ soll zwar immer noch eine reale Rendite erwirtschaftet werden, es wird aber vermehrt auf eine Verringerung der Volatilität geachtet.

Vereinigte Staaten

Bei den **401(k)-Sparplänen** in den Vereinigten Staaten wählt der Arbeitgeber ein Standardprodukt für den Arbeitnehmer aus. Möchte er seine eigene Haftung reduzieren, kann er sich für sogenannte qualified default investment alternatives (QDIA) entscheiden. Dabei handelt es sich um Produkte, welche die Mittel in Abhängigkeit vom Alter, vom erwarteten Renteneintrittsalter oder von der Lebenserwartung des Arbeitnehmers investieren oder für eine Gruppe von Arbeitnehmern als Ganzes anlegen. Zudem dürfen Standardprodukte nicht im eigenen Unternehmen investieren.

Bei diesen Standardprodukten ist zu beachten, dass die Regulierung in den drei betrachteten Ländern relativ gering ist. Zudem gibt es keine staatlichen Garantien für die Altersvorsorge mit Standardprodukten.

In Deutschland wäre es theoretisch möglich, ein staatlich verwaltetes Produkt anzubieten, das niedrigere Gebühren und Verwaltungskosten erfordert. Schweden hat mit seinem staatlich verwalteten Vorsorgefonds gute Erfahrungen gemacht (Severinson und Stewart, 2012; OECD, 2013). **Das Management** dieses Fonds ist **streng von staatlichen Vorgaben abgeschirmt**, sodass eine effiziente Verwaltung möglich ist (Schraad-Tischler, 2014; Börsch-Supan et al., 2016b). ↘ [ZIFFER 102](#) Mit Ausnahme Schwedens hat das Ausland allerdings eher schlechte Erfahrungen gemacht (Iglesias und Palacios, 2000; Palacios und Pallarés-Mirallas, 2000; OECD, 2015b). Beispielsweise zweckentfremden Regierungen und Parlamente diese Fonds, um Engpässe in den öffentlichen Haushalten zu überwinden. Zudem verzerrt ein staatlich angebotenes Produkt den Wettbewerb aufgrund des impliziten Insolvenzschutzes. Schließlich sind die Renditen im Vergleich zu relevanten Indizes relativ niedrig. Besser wäre es daher, durch staatliche Regulierung ein Standardprodukt zu definieren, das von privaten Unternehmen angeboten werden kann, um damit den Wettbewerbsdruck im Markt zu erhöhen.

Bei der **Regulierung des Standardprodukts** ist darauf zu achten, dass die Zahl der angebotenen Produkte begrenzt bleibt. Derzeit gibt es zum Beispiel etwa 250 verschiedene Riester-Produkte, was die Entscheidung wesentlich erschwert. Zudem wäre eine **Einordnung in Risikokategorien** sinnvoll, wie es zum Beispiel in Schweden der Fall ist. Schließlich sollte ein **Kostendeckel** eingeführt werden. Ein solches Standardprodukt könnte sich für eine breitere staatliche Förderung empfehlen und diese nicht nur auf sozialversicherungspflichtig Beschäftigte konzentrieren.

626. Ein alternatives Mittel, um die Komplexität des Systems der bAV zu verringern, bestünde prinzipiell in einer **Angleichung der steuer- und abgabenrechtlichen Vorgaben**. Derzeit sind die Regelungen innerhalb der bAV im Vergleich zur Riester-Rente derart unterschiedlich, dass ein Optimierungskalkül schnell zum Optimierungsproblem wird.

Für einen Arbeitnehmer fällt der Vergleich, ob eine Riester-Rente oder eine Betriebsrente vorteilhaft ist, schwer, da Riester-Renten vorgelagert verbeitragt werden, Betriebsrenten aber nachgelagert. Für eine ebenfalls **vorgelagerte Verbeitragung der Betriebsrenten** spräche, dass die Arbeitnehmer höhere GRV-Ansprüche erwerben könnten und der GRV keine Beitragseinnahmen vorzuenthalten würden. Die höheren Sozialversicherungsabgaben dürften für die Arbeitgeber unkritisch sein, da diese Einsparung nicht als Anreiz gesehen wird, eine bAV-Option anzubieten (Kiesewetter et al., 2016). Darüber hinaus könnte die nachgelagerte Verbeitragung in der bAV derzeit ihre Attraktivität mindern, weil Arbeitnehmer in der Rentenphase die vollen Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung inklusive Arbeitgeberanteil zahlen müssen. Zudem ist mit steigenden Kosten und damit Beitragssätzen im Gesundheits- und Pflegebereich zu rechnen, sodass die Belastung für den einzelnen Sparer durch eine vorgelagerte Verbeitragung geringer ausfallen dürfte.

Allerdings gibt es Gründe, die gegen eine vorgelagerte Verbeitragung sprechen: So würden Beitragszahlungen und Leistungsbezug auseinanderfallen. Dieses Argument gilt genauso für die derzeitige Regelung bei der Riester-Rente. Eine Veränderung der Regelungen im Bereich der bAV hätte zur Folge, dass die bisher eingeplanten Beiträge aus Betriebsrentenzahlungen in der Kranken- und Pflegeversicherung kompensiert werden müssten. Daraus dürften perspektivisch zusätzliche Beitragssatzsteigerungen resultieren, die in eine Zeit fallen, in der aufgrund der demografischen Veränderungen ohnehin mit Beitragssatzerhöhungen zu rechnen ist. Entscheidend dürfte sein, dass die **Steuer- und Sozialabgabenfreiheit der bAV als wichtige Ursache für die zunehmende Verbreitung der bAV** seit dem Jahr 2002 gesehen wird (Börsch-Supan et al., 2007). In einer Phase, in der es darum geht, den Verbreitungsgrad der bAV weiter zu erhöhen, diese Regelung abzuschaffen, ist folglich problematisch.

627. Im Hinblick auf die **steuerliche Behandlung** ergibt sich die Komplexität vor allem dadurch, dass die Art der Besteuerung vom Durchführungsweg und der Höhe der Sparleistung abhängt. [↪ ABBILDUNG 78 SEITE 299](#) Eine Vereinheitlichung ist derart denkbar, dass ein höherer Anteil der Zuführungen zu Betriebs- und Riester-Renten nachgelagert besteuert wird, so wie es die Bundesregierung jetzt vorsieht. Dies würde einen weiteren Übergang zur konsumorientierten Besteuerung darstellen und wäre aus Effizienzgesichtspunkten zu befürworten (JG 2015 Ziffern 725 ff.). Gleichwohl sind die genannten Anzeizeffekte und Inkonsistenzen, die bei einer eindeutigen Bevorzugung der bAV entstehen, dagegen abzuwägen. [↪ ZIFFER 626](#)
628. Die steuerliche Behandlung beim Arbeitgeber unterscheidet sich bei den verschiedenen Durchführungswegen ebenfalls. Wird der unmittelbare Durchführungsweg der Direktzusage gewählt, leistet der Arbeitgeber selbst die Betriebsrentenzahlungen. Dafür hat er in der Bilanz eine **Rückstellung** zu bilden, die entsprechend den Gewinn mindert und die Vermögenswerte bis zur Auszahlung im Unternehmen binden soll. Die Bewertungen in der Handels- und Steuerbilanz unterscheiden sich jedoch. Der Sachverständigenrat spricht sich für eine stärkere Anlehnung der steuerlichen an die handelsrechtliche Bewertung aus. [↪ KASTEN 23](#)

▸ KASTEN 23

Auswirkungen der Niedrigzinsen auf die Pensionsrückstellungen und Handlungsbedarf

Unternehmen müssen für **zukünftige Zahlungsansprüche** aus einer Direktzusage Pensionsrückstellungen aufbauen. Die Unternehmen tragen dabei das **Zinsrisiko**. Wie hoch deshalb die Rückstellungen auszufallen haben, hängt maßgeblich vom zugrundeliegenden Rechnungszins ab. Mit diesem Diskontierungszinssatz wird der Barwert der Zusage ermittelt, also derjenige Wert, den die zukünftigen Rentenzahlungen heute haben. Bei einem niedrigen Zins müssen höhere Rückstellungen gebildet werden.

Seit dem Jahr 2009 müssen **Pensionsrückstellungen in der Handelsbilanz** zum einen mit ihrem Erfüllungsbetrag angesetzt werden. Dabei werden beispielsweise zukünftige Gehaltssteigerungen einbezogen. Zum anderen ist ein von der Deutschen Bundesbank ermittelter geglätteter Marktzinssatz verbindlich anzuwenden. Vereinfachend darf pauschal eine Restlaufzeit von 15 Jahren angenommen werden. Die so ermittelten Pensionsrückstellungen werden in der Gewinn- und Verlustrechnung als Personalaufwand gebucht und sind darüber erfolgswirksam. Sie verringern somit das handelsrechtliche Jahresergebnis und das Eigenkapital.

Die niedrigen Zinsen der vergangenen Jahre schlagen sich zunehmend im geglätteten Rechnungszins nieder. Während dieser im Jahr 2009 noch bei 5,3 % lag, sank er im November 2015 unter 4 %. Dies erhöht die notwendigen Pensionsrückstellungen. Schätzungen kommen zu dem Ergebnis, dass eine Zinsänderung um einen Prozentpunkt die Pensionsrückstellungen um 12 % bis 15 % verändert (Deutsche Bundesbank, 2015; Bundesregierung, 2015). Unternehmen befürchten durch die damit einhergehende geringere Eigenkapitalquote schlechtere Finanzierungsbedingungen (Hentze, 2016). Die Bundesregierung hat daher den zur Ermittlung des geglätteten Marktzinssatzes verwendeten Betrachtungszeitraum in diesem Jahr von sieben auf zehn Jahre ausgeweitet. Dadurch liegt der Rechnungszins momentan wieder über 4 % und sinkt vorübergehend weniger stark. Dies schwächt die **Effekte der aktuellen Niedrigzinsphase** ab. Der Differenzbetrag, der sich aus der Bewertungsumstellung ergibt, darf jedoch nicht ausgeschüttet werden.

Inwiefern diese neue Regelung zu einer **realistischeren Abbildung** der zukünftigen Zahlungsverpflichtungen führt, ist fraglich. Die Durchschnittsbildung soll kurzfristige Schwankungen ausgleichen. Mit der stärkeren Glättung werden die Regeln aufgrund einer veränderten Marktsituation angepasst, so dass sich die aktuelle Niedrigzinsphase länger auf den Rechnungszins auswirkt. Es ist absehbar, dass die Unternehmen bei steigenden Marktzinsen wieder eine Verkürzung des Betrachtungszeitraums fordern werden. Mit der Anpassung weichen die deutschen Regelungen im Handelsrecht zudem stärker von **internationalen Standards** ab. Für kapitalmarktorientierte Unternehmen, die ihren Jahresabschluss nach den internationalen Rechnungslegungsvorschriften (IFRS) aufstellen, wurde ein Glättungsmechanismus sogar abgeschafft. Der für diese Unternehmen relevante Rechnungszins folgt dem Marktzinssatz und ist deswegen wesentlich volatiler (Deutsche Bundesbank, 2015).

Handlungsbedarf besteht hingegen bei der **steuerlichen Bewertung von Pensionsrückstellungen**, die als steuerlicher Aufwand geltend gemacht werden können. Die Bewertung zwischen der Steuerbilanz und der Handelsbilanz unterscheidet sich jedoch. Zum einen werden Trends der Rentenentwicklung steuerlich nicht berücksichtigt. Zum anderen wird ein fester Rechnungszins in Höhe von 6 % zugrunde gelegt. Damit weicht der steuerliche Diskontierungssatz zunehmend vom geglätteten Marktzinssatz ab. Aufgrund dieser Diskrepanz werden die Gewinne vor Steuern momentan tendenziell überschätzt. Bis zur Auflösung der Pensionsrückstellungen kommt es bei unverändertem Steuerrecht zwar über die Zeit insgesamt zu einer identischen Steuerzahlung, allerdings steht den Unternehmen momentan weniger Liquidität zur Verfügung (Hentze, 2016). Eine stärkere Anlehnung an die handelsrechtlichen Diskontierungssätze wie von der Deutschen Bundesbank (2015) vorgeschlagen, wäre daher ratsam.

629. Um die Rentenansprüche der Beschäftigten abzusichern, existiert ein **mehrstufiges Sicherungssystem**, das für die einzelnen Durchführungswege unterschiedlich greift (Clemens und Förstemann, 2015). Grundsätzlich haftet der Arbeitgeber für seine Zusagen. Bei Lebensversicherungen und einem Teil der Pensionskassen sichert jedoch Protetktor, die Sicherungseinrichtung der Lebensversicherer, Ausfälle ab. Von einer Insolvenz des Arbeitgebers sind diese Durchführungswege nicht betroffen, da sie wirtschaftlich unabhängig sind. Ansprüche aus einer Direktzusage, einer Unterstützungskasse oder einem Pensionsfonds werden bei einer Insolvenz des Arbeitgebers über den Pensions-Sicherungs-Verein abgewickelt. Dieser legt die Kosten auf alle beteiligten Arbeitgeber um. Pensionskassen und Direktversicherungen sind hingegen nicht hierüber abgesichert.

Problematisch erscheinen bei der **Konstruktion des Pensions-Sicherungs-Vereins** die unabhängig von der Bonität zu entrichtenden Beiträge der Unternehmen und die beschränkten Reserven dieser gemeinsamen Einrichtung. Für den Arbeitgeber gehen mit diesen Regelungen unterschiedliche Haftungsrisiken einher, da er eine Einstandspflicht bei Durchführung über externe Versorgungsträger hat. Damit muss er im Zweifel mit „doppelten“ Ausgaben für die bAV rechnen. Rechtsunsicherheiten können zudem ein Hemmnis darstellen, eine betriebliche Altersvorsorge anzubieten. Eine Absicherung für diejenigen Durchführungswege, die nicht über Protetktor abgesichert sind, wie die Pensionsfonds, könnte diese Formen attraktiver machen.

3. Private Altersvorsorge: Die Riester-Rente

630. Die staatlich geförderte private Altersvorsorge bildet die dritte Säule des Alterssicherungssystems in Deutschland. Zu den staatlich geförderten Altersvorsorgeprodukten zählen die Riester-Rente und die Basisrente (Rürup-Rente). Da die Riester-Rente für alle unmittelbar von den Reformen im Alterssicherungssystem betroffenen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten eingerichtet wurde, ist sie das dominierende Instrument in diesem Bereich. Aus diesem Grund konzentriert sich die Analyse der dritten Säule des Alterssicherungssystems auf die **Riester-Rente**. Dazu hat der Sachverständigenrat eine Expertise in Auftrag gegeben (Börsch-Supan et al., 2016b).

Fehlende Ersparnis führt zur Rentenlücke

631. Ein Ziel der Riester-Rente war es, durch zusätzliche private und kapitalgedeckte Altersvorsorge die **Rentenlücke** zu **schließen**. Diese ergibt sich dadurch, dass durch die Änderungen der Rentenanpassungsformel die gesetzlichen Renten perspektivisch weniger stark steigen als ohne diese Reformen und deshalb das Sicherungsniveau sinkt. Folglich gibt die Rentenlücke keinen absoluten Rückgang der gesetzlichen Rentenzahlungen an. Diese werden weiterhin steigen und an Kaufkraft gewinnen (Börsch-Supan et al., 2016b).
632. Die Rentenlücke und das Riester-Rentenniveau, das die Auszahlungen aus der Riester-Rente auf das Durchschnittseinkommen bezieht, werden für einen Standardrentner berechnet, der nach 45 Jahren Durchschnittsverdienst mit 65 Jah-

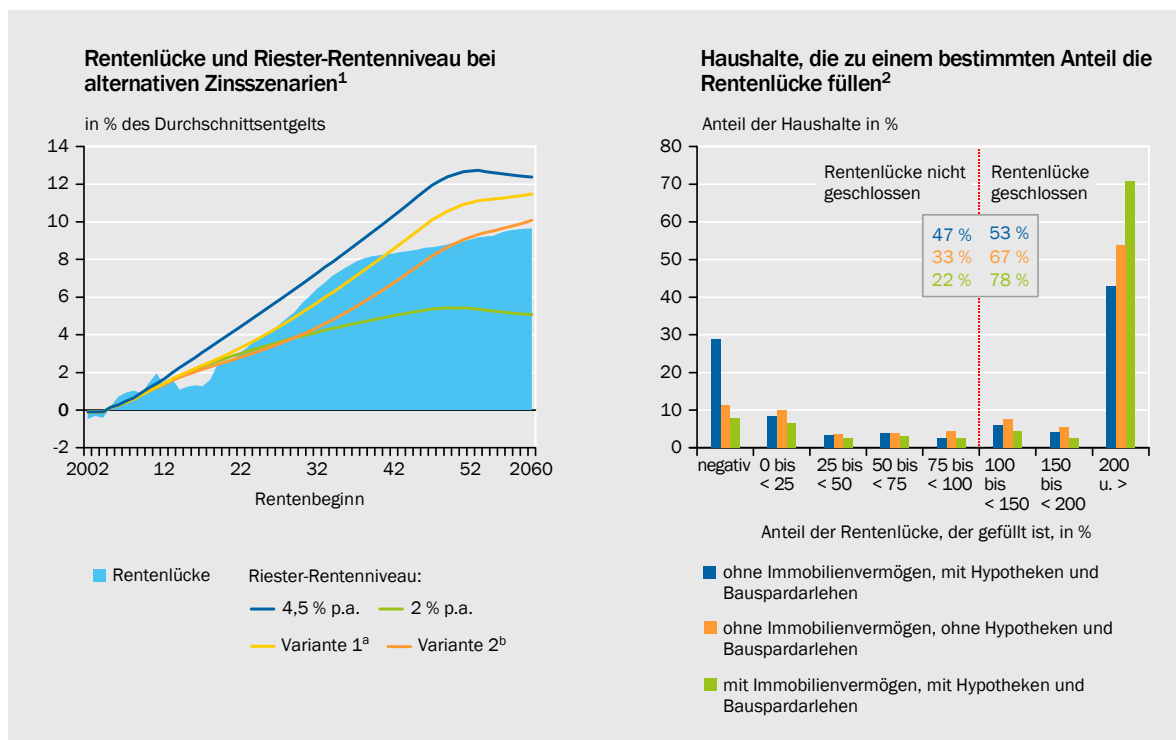
ren in den Ruhestand eintritt. ↘ ZIFFER 560 Die Rentenlücke ergibt sich, indem die Differenz aus Standardrentenniveau nach und vor den Reformen zum Zeitpunkt des Rentenzugangs gebildet wird. Sie gibt demnach an, wie viel Prozent des durchschnittlichen Bruttoeinkommens im Jahr des Rentenzugangs fehlen. Bis zum Jahr 2030 (2060) dürfte die Rentenlücke graduell auf 6 % (9,5 %) anwachsen (Börsch-Supan et al., 2016b). Bei einem dynamisierten Standardrentner, der erst nach 47 Beitragsjahren in Rente geht, fällt sie mit 4 % (8 %) allerdings geringer aus. Ein **Teil der Rentenlücke** kann also bereits **durch eine Verlängerung der Erwerbsphase geschlossen** werden.

- 633. Ob die Riester-Rente die Rentenlücke des Standardrentners mit 45 Beitragsjahren schließen kann, hängt von der zugrunde gelegten Verzinsung ab. Ursprünglich wurde mit einer nominalen Verzinsung von 4,5 % der gesparten Beträge gerechnet. Damit würde die Rentenlücke für alle Jahrgänge geschlossen. ↘ ABBILDUNG 85 LINKS Das Gesamtversorgungsniveau bestehend aus GRV und Riester-Rente würde dann auf dem heutigen Niveau bleiben und nach 2040 sogar auf über 50 % steigen (Börsch-Supan et al., 2016b).

Die Annahme eines Zinssatzes von 4,5 % ist aus heutiger Sicht unrealistisch. Inzwischen ist das **Zinsniveau wesentlich gefallen**. Bei dauerhaft niedrigen Zinsen kann die Rentenlücke für spätere Jahrgänge nicht vollständig geschlos-

↘ ABBILDUNG 85

Rentenlücke nach den Reformen und Beitrag der Riester-Rente zur Schließung



1 – Es wird angenommen, dass die Person in jedem Jahr die gesetzlich vorgegebenen Mindestbeiträge als Prozentsatz ihres Einkommens einzahlt, sodass die maximale staatliche Fördersumme erreicht wird. Im Jahr 2000 bedeutete dies eine jährliche Ersparnis von 1 % des Einkommens, diese stieg bis zum Jahr 2008 auf 4 % (Riester-Treppe). Die unterstellte fernere Lebenserwartung eines 65-jährigen beträgt 19,2 Jahre im Jahr 2012, 22,6 Jahre im Jahr 2040 und 26 Jahre im Jahr 2060. Die Riester-Rente steigt einem Inflationsausgleich entsprechend jährlich um 1,5 % an. Die Kosten der Riester-Rente betragen während der Ansparphase durchschnittlich 10 % der Sparrate pro Jahr, in der Rentenphase fallen keine Kosten an. 2 – Es wird angenommen, dass die Sparquote konstant bleibt und das angesparte Kapital mit nominal 2 % p.a. verzinst wird. a – Absinken des Zinssatzes auf 1,25 % p.a. bis zum Jahr 2018 und danach Anstieg auf 4,5 % p.a. bis zum Jahr 2040. b – Anstieg des Zinssatzes jeweils 10 Jahre später.

Quellen: Börsch-Supan et al. (2016a, 2016b)

Daten zur Abbildung

© Sachverständigenrat | 16-370

sen werden. Dies trifft zum Beispiel bei 2 % nominaler Rendite auf Rentenzugänge ab dem Jahr 2023 zu (Börsch-Supan et al., 2016a). Bleibt das Zinsniveau vorübergehend niedrig, gilt dies nur für einige Jahrgänge in der Übergangsphase. [↘ ABBILDUNG 85 LINKS](#)

634. Die tatsächliche **Schließung der Rentenlücke** hängt neben der Zinsannahme stark von zugrunde liegenden individuellen Charakteristika der Versicherten ab. Insbesondere eine unterbrochene Ansparphase wirkt sich negativ aus (Börsch-Supan et al., 2016a). Zudem sind Rentenbeginn, Sparquote und das Einkommensprofil entscheidend. Bei einer empirischen Überprüfung zeigt sich, dass die Haushalte in Deutschland die Rentenlücke im Durchschnitt mehr als schließen (Börsch-Supan et al., 2016a). Die zusätzliche Ersparnis aus der Riester-Rente überkompensiert demnach die langsamer steigenden Renten aus der GRV. Allerdings ist die Verteilung sehr heterogen. Letztlich sind es vor allem die Haushalte mit hohem Einkommen, die dieses Ergebnis herbeiführen.

Je nach unterstelltem Vermögensbegriff gelingt es 22 % bis 47 % der Haushalte nicht, ihre Rentenlücke vollständig zu schließen. Darüber hinaus werden diese Werte unter anderem je nach verwendeten Daten oder unterstellter Lebenserwartung variieren. Der hier ermittelte Wert von 47 % ergibt sich bei einem Vermögensbegriff, der den **Wert von Immobilien** außer Acht lässt, die damit häufig einhergehenden Hypotheken und Bauspardarlehen aber berücksichtigt. Diese Vermögensdefinition beschreibt also quasi ein Worst-Case-Szenario, in dem die Immobilie wertlos geworden ist, während die zur Finanzierung notwendigen Kredite weiter zu bedienen sind. Wird von diesem Worst-Case-Szenario abgesehen, gelingt es etwa zwei Dritteln bis drei Vierteln der Haushalte, ihre Rentenlücke vollständig zu schließen. [↘ ABBILDUNG 85 RECHTS](#)

Höhere Zinsen würden an diesem Befund wenig ändern. Das Problem ist vielmehr, dass diese **Haushalte eine zu geringe Sparleistung haben** oder überhaupt nicht sparen. Daher lohnt eine genauere Betrachtung der Gründe für deren geringe Sparquoten, insbesondere im Hinblick auf die Verbreitung der Riester-Rente.

Verbreitung der Riester-Rente stagniert

635. Die **Anzahl der Riester-Verträge** hat vor allem ab dem Jahr 2005 stark zugenommen, nachdem die Regularien vereinfacht wurden. [↘ ZIFFER 585](#) Zudem hat die jährliche Renteninformation, die Versicherten ab dem Jahr 2004 zugeschickt wird, das Bewusstsein für die Notwendigkeit zusätzlicher privater Altersvorsorge erhöht (Dolls et al., 2016). Nach der Finanz- und Wirtschaftskrise hat sich der Zuwachs abgeschwächt. Seit dem Jahr 2013 stagniert die Anzahl der Verträge bei etwa 16 Mio, wobei in etwa 20 % der bestehenden Verträge nicht weiter eingezahlt wird (BMAS, 2016). Bezieht man die Zahl der Riester-Verträge auf den förderberechtigten Personenkreis, besitzen etwa 44 % einen solchen Vertrag, wobei ein Sparer mehrere Verträge haben kann.

Befragungsdaten zeigen, dass der Anteil der Haushalte mit mindestens einem Riester-Vertrag im Jahr 2012 ebenfalls bei 44 % lag. Der Abdeckungsgrad bei

der betrieblichen Altersvorsorge lag auf Haushaltsebene hingegen nur bei 30 %. Insgesamt verzichteten im Jahr 2012 nur noch 39 % der Haushalte völlig auf ergänzende Altersvorsorge, im Jahr 2002 waren es noch 73 % (Börsch-Supan et al., 2015).

- 636. Wie bei der bAV nimmt der Abdeckungsgrad der Riester-Rente mit dem Haushaltseinkommen zu. [↪ ABBILDUNG 86 LINKS](#) Während im unteren Einkommensquintil etwa ein Fünftel der Haushalte einen Riester-Vertrag hat, liegt dieser Anteil im oberen Quintil bei 59 %. Dies ist bemerkenswert, da die Förderquoten bei Niedrigeinkommensbeziehern am höchsten sind (Börsch-Supan et al., 2015). Allerdings ist die **Riester-Rente bei den unteren Einkommen wesentlich stärker verbreitet als andere Vorsorgeinstrumente** wie etwa die bAV oder die nicht staatlich geförderte Altersvorsorge.

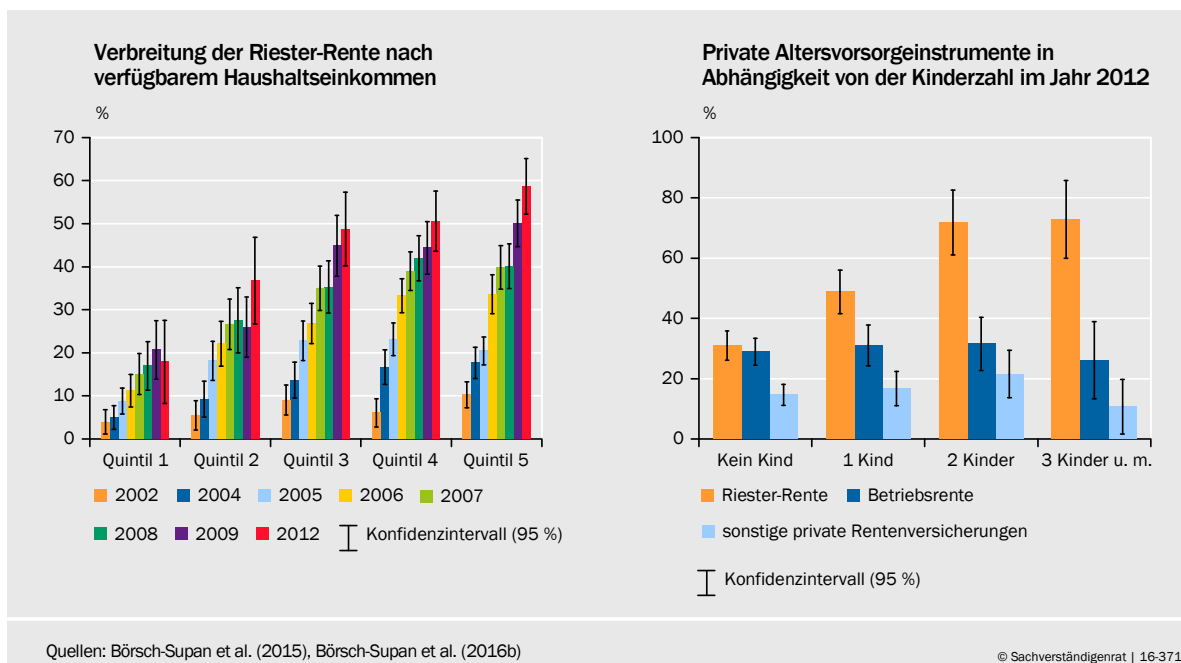
- 637. Weiterhin zeigt sich, dass die Riester-Rente vor allem bei **Familien mit Kindern** stärker verbreitet ist als andere private Vorsorgeformen. [↪ ABBILDUNG 86 RECHTS](#) Dies hängt mit den Kinderzulagen der Riester-Rente zusammen. Der Abdeckungsgrad bei Haushalten mit einem Kind lag im Jahr 2012 bei 49 %, mit zwei Kindern oder drei und mehr Kindern bei über 70 % (Börsch-Supan et al., 2016b).

- 638. Im Jahr 2012 verursachte die Förderung der Riesterrente **fiskalische Kosten** in Höhe von 3,2 Mrd Euro. Davon entfielen 2,3 Mrd Euro auf die Altersvorsorgezulage und 0,9 Mrd Euro auf die steuerliche Förderung. Bei den Zulagen entfielen jeweils 1,3 Mrd Euro auf die Grund- und die Kinderzulagen und 38 Mio Euro auf den Berufseinsteigerbonus (Börsch-Supan et al., 2016b).

- 639. Die **gesamtwirtschaftliche Sparquote** gemäß der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen hat sich nach der Einführung der Riester-Rente nicht merklich verändert. Sparten die privaten Haushalte im Jahr 2000

↪ ABBILDUNG 86

Verbreitung der Riester-Rente



Daten zur Abbildung

vor der Einführung der Riester-Rente im Durchschnitt 9,0 % ihres verfügbaren Einkommens, waren es im Jahr 2008 zwar 10,5 %, im Jahr 2014 aber wieder 9,4 %. Selbst bei einer Aufteilung nach Einkommensklassen zeigt sich keine Erhöhung der Sparquoten. Allerdings sieht die Zusammensetzung der Vorsorgeportfolios inzwischen anders aus als vor den Reformen. Während vor dem Jahr 2002 vor allem sichere Anlagen wie Banksparpläne und Bundesanleihen sowie klassische Lebensversicherungen verbreitet waren, ist das Gewicht der bAV und der geförderten Riester-Produkte inzwischen wesentlich gestiegen.

Börsch-Supan et al. (2012) schätzen die Wirkung der Subventionen ab. Durch jeden Euro an staatlicher Förderung dürften zwischen 1,90 Euro und 2,20 Euro an neuer Ersparnis für das Alter entstanden sein. Insgesamt ist sich die empirische Literatur uneinig, ob durch die Riester-Rente andere Sparformen verdrängt wurden (Coppola und Reil-Held, 2009; Corneo et al., 2009; Börsch-Supan et al., 2016b).

Akzeptanz und Transparenz erhöhen

- 640. Die geringe Verbreitung bei einigen Haushalten dürfte mit **mangelnden Finanzkenntnissen und fehlender Finanzplanung** aufseiten der Haushalte zusammenhängen (Bucher-Koenen und Lusardi, 2011; Lusardi und Mitchell, 2011). Haushalte mit geringem Finanzwissen planen seltener für ihr Alter. Insofern wäre es nicht nur für die Altersvorsorgeplanung vorteilhaft, wenn der Aufbau von Finanzwissen, etwa während der Schulausbildung, erhöht würde. Zudem sind Maßnahmen vorteilhaft, die den Informationsstand über Riester-Produkte verbessern. Dazu gehört das ab dem Jahr 2017 verpflichtende Produktinformationsblatt zur Riester-Rente mit standardisierten Angaben zu Produkttyp, Förderart und einheitlicher Kostenziffer. Schließlich könnten Kosten der Garantie und das zugrunde liegende Zinsniveau ausgewiesen werden. Ein solches Informationsblatt könnte auch für Bestandskunden in Erwägung gezogen werden.
- 641. Zudem schätzen sich viele Geringverdiener **fälschlicherweise als nicht förderberechtigt** ein. Nur 49 % der Befragten in der SAVE-Studie hielten sich für förderberechtigt, während es tatsächlich aber 73 % waren (Coppola und Gasche, 2011). Einer der Gründe können sozialrechtliche Statuswechsel sein. So bleiben Empfänger von Arbeitslosengeld I förderberechtigt, bei Aufnahme einer geringfügigen Beschäftigung mit Sozialabgabenfreiheit erlischt die Förderberechtigung aber. Abhilfe könnte eine allgemeine Förderberechtigung schaffen, da es derzeit nur sehr wenige nicht förderberechtigte Haushalte gibt; hilfreich wäre ein Hinweis in der jährlichen Renteninformation der GRV (Börsch-Supan et al., 2016b).
- 642. Viele Sparer glauben fälschlicherweise, dass sie im Alter Grundsicherung beziehen werden, obwohl ihre Ansprüche an die GRV bereits höher sind (Lamla und Gasche, 2013). Daher gehen sie davon aus, dass sich aufgrund der Anrechnung auf die Grundsicherung private Altersvorsorge für sie nicht lohnt. Insofern würde eine vom Sachverständigenrat befürwortete auf die Höhe der Zulage **begrenzte Beschränkung der Anrechnung** von staatlich geförderter Altersvorsorge auf die Grundsicherung den Anreiz zur privaten Vorsorge sogar für diejenigen Haushalte erhöhen, die voraussichtlich gar nicht auf die Grundsicherung

im Alter angewiesen sein werden. Dies entspricht im Grundsatz dem Vorschlag der Bundesregierung, die Eigenleistung der Versicherten, mit einem Freibetrag pauschaliert, nicht mehr auf die Grundsicherung anzurechnen.

643. Die größten angebotsseitigen Hemmnisse bei der Entscheidung für eine Riester-Rente dürften die **Markttransparenz** sowie die hohen Kosten der Riester-Produkte sein. Derzeit gibt es viele verschiedene Arten von Abschluss-, Vertriebs- und Verwaltungskosten. Zudem ist die Streuung der Kostenquoten enorm. Bei 36 untersuchten Verträgen lag die Spanne zwischen 2,5 % und 20 % (Gasche et al., 2013). Allerdings hatte keiner der untersuchten Verträge eine negative Rendite, sodass die Intransparenz das größte Manko sein dürfte.
644. Zudem wird in der Literatur die **schlechte Beratungsdienstleistung** herausgestellt (Bucher-Koenen und Koenen, 2015). Darüber hinaus gibt die Hälfte der Haushalte, die einen Riester-Vertrag kündigten oder stilllegten, produktspezifische Gründe an (Ziegelmeyer und Nick, 2013). Dieser Anteil ist signifikant höher als bei nicht-geförderten kapitalbildenden Lebensversicherungen.
645. Wird durch eine erhöhte Transparenz und eine verbesserte Beratung keine merkliche weitere Verbreitung der Riester-Rente erreicht, kann die Einführung eines Standardprodukts hilfreich sein. Ein solches könnte zu einem intensiveren Wettbewerb führen. Dieses Standardprodukt sollte jedoch nicht staatlich verwaltet werden, da dadurch erhebliche Marktverzerrungen entstehen würden. [↘ KASTEN 22 SEITE 316](#) Allerdings müsste dieses Standardprodukt regulatorisch definiert sein, zum Beispiel hinsichtlich Risikoklasse, Gebührenarten und Art der Auszahlung. Ein solches **Standardprodukt mittels Opt-out-Regelung zur automatischen Standardlösung zu erklären**, kann eine Option sein, soweit die damit einhergehende Erhöhung der Transparenz und des Wettbewerbs allein den Verbreitungsgrad der Riester-Rente nicht ausreichend erhöhen.
646. Eine Liberalisierung der Anlagevorschriften bei Riester-Verträgen sollte zwei gegenläufige Argumente abwägen. Vorschriften, die effektiv auf einen hohen Anteil von Staatsanleihen im Portfolio hinauslaufen, sind kontraproduktiv, weil dies zu niedrigeren Renditen führt. Zudem ist eine **Beschränkung der Aktienquote** bei gleichzeitiger Substanzgarantie **redundant**. Schon die Substanzgarantie führt zu Verzerrungen gegenüber alternativen Altersvorsorgeprodukten. Die Beschränkung der Aktienquote und die Substanzgarantie bringen niedrigere Renditen der entsprechenden Altersvorsorgeprodukte mit sich. Sie haben somit direkte Kosten für die Riester-Sparer.

Hingegen war das Hauptziel der staatlich geförderten Altersvorsorge bislang eine garantierte Rentenzahlung. Die **Substanzgarantie** ist bedeutsam, sofern allein mit der Riester-Rente das Absinken des Sicherungsniveaus in der GRV kompensiert werden soll. Vor allem erhöht die Substanzgarantie die Attraktivität der privaten Altersvorsorge gerade bei Niedrigverdienern, die zur Vermeidung von Altersarmut auf die Sicherheit der späteren Rentenzahlung angewiesen sind. Haushalte, die bereit sind, in ihrer Altersvorsorge mehr Risiko einzugehen, um bessere Chancen auf höhere Alterseinkommen zu haben, können sich für eine nicht staatlich geförderte Anlagestrategie entscheiden.

In Anbetracht dieser Argumente spricht sich der Sachverständigenrat dafür aus, die über die Substanzgarantie hinausgehenden Anlagevorschriften anzupassen und die **Beschränkung der Aktienquote** zumindest zu reduzieren, besser jedoch ganz **abzuschaffen**. Die Substanzgarantie sollte erhalten bleiben, um die Attraktivität der Riester-Verträge für Geringverdiener zu erhalten. In dem Maße, in dem die bAV ausgebaut wird und die Riester-Rente im Hinblick auf das Ziel der Kompensation des absinkenden Sicherungsniveaus ersetzt wird, könnte die Substanzgarantie infrage gestellt werden.

647. Darüber hinaus könnte ein höherer Anteil der Auszahlungen der Anwartschaft aus Riester-Verträgen zum Rentenbeginn deren Attraktivität steigern. Zurzeit besteht die Möglichkeit, sich bei der Riester-Rente bis zu 30 % der Anwartschaften bei Rentenbeginn auszahlen zu lassen und erst ab einem Alter von 85 Jahren eine Leibrente zu beziehen. Eine **Erhöhung des Auszahlungsanteils** würde bei gleichem Zahlbetrag im Gegenzug eine Erhöhung des Alters erforderlich machen, ab dem der Bezug der Leibrente beginnen könnte.

Dieses Vorgehen widerspräche jedoch der Idee der staatlich geförderten Altersvorsorge, die auf die Kompensation des sinkenden Sicherungsniveaus abzielt. Die Rente aus der GRV und die Leibrente aus einem Riester-Vertrag sollen in der Summe höher liegen als das Grundsicherungsniveau. Gerade wenn Versicherte ihre Lebenserwartung systematisch unterschätzen, sollte der Auszahlungsanteil zu Beginn des Ruhestands gering bleiben (Börsch-Supan et al., 2016b).

648. Seit der Einführung der Riester-Rente vor 15 Jahren wurden die Zulagen sowie die förderfähige Sparleistung nicht erhöht. Deshalb sollte über eine **Anpassung entsprechend der Inflationsentwicklung** nachgedacht werden. Insbesondere für Geringverdiener sollte die reale Förderhöhe erhalten bleiben.

IV. FAZIT: ALLE DREI SÄULEN STÄRKEN

649. Der Übergang zu einem **auf drei Säulen basierendem Alterssicherungssystem** hat sich als **richtiger und wichtiger Schritt** erwiesen. Er hat nicht nur dazu beigetragen, die GRV finanziell zu stabilisieren. Vielmehr ermöglicht das daraus resultierende – international übliche – Mischsystem aus Umlageverfahren und Kapitaldeckung, die aus dem demografischen Wandel erwachsenden Lasten gleichmäßiger auf die Generationen zu verteilen. Gleichzeitig ist **nicht von einem flächendeckenden Anstieg der Altersarmut auszugehen**.

Allerdings dürfte die GRV nur zusammen mit der betrieblichen und privaten Altersvorsorge für den Großteil der Bevölkerung eine dauerhaft stabile Alterssicherung ermöglichen. Das aktuell niedrige Zinsniveau ändert nichts an dieser Schlussfolgerung. Maßnahmen, die das Gewicht der ersten Säule erneut vergrößern, würden demnach einen Rückschritt darstellen. Gleichwohl besteht nach wie vor in der GRV sowie bei der bAV und der privaten geförderten Altersvorsorge Handlungsbedarf.

Obwohl die Reformen der Vergangenheit dazu beigetragen haben, die finanzielle Lage der GRV zumindest bis zum Jahr 2030 zu stabilisieren, wird es perspektivisch weiterhin zu einer Erhöhung des Beitragssatzes und einer Absenkung des Sicherungsniveaus kommen. Bis zum Jahr 2080 müsste der Beitragssatz zur GRV bei einem Sicherungsniveau von 41,3 % auf 24,3 % ansteigen, damit die Rentenausgaben regelmäßig durch Beitragseinnahmen gedeckt wären. Um beides zumindest abzuschwächen, hält der Sachverständigenrat eine **weitere Erhöhung des Renteneintrittsalters über das Jahr 2029 hinaus** für geboten. Idealerweise sollte diese durch eine Kopplung an die fernere Lebenserwartung umgesetzt werden, sodass die relative Rentenbezugsdauer konstant bleibt. Im Jahr 2080 ergäben sich dadurch ein Sicherungsniveau von 42,1 % und ein Beitragssatz von 23,9 %. Die Tragfähigkeitslücke würde damit auf 3,1 % sinken.

Durch eine neue Untergrenze für das Sicherungsniveau etwa von 45 % würden die notwendigen Beitragssätze ab dem Jahr 2040 wesentlich stärker steigen und im Jahr 2080 bei 26,2 % liegen. Werden bislang nicht obligatorisch abgesicherte Selbstständige in die GRV einbezogen, lägen Beitragssatz und Sicherungsniveau im Jahr 2080 bei 24,5 % beziehungsweise 41,6 %. Die Tragfähigkeitslücke läge dann bei 4,6 %.

650. Eine Stärkung der zweiten und dritten Säule ist somit für die Stabilität der Alterssicherung unabdingbar. Hier wurde bis heute einiges erreicht. So haben sich der **Abdeckungsgrad** der bAV und der Riester-Rente erhöht. Es ist jedoch davon auszugehen, dass nicht jeder GRV-Versicherte im notwendigen Umfang zusätzlich für das Alter vorsorgt. Im Bereich der bAV besteht insbesondere bei **Beschäftigten in KMU** sowie **Niedrigverdienern** Handlungsbedarf. Die hohen Informationsbeschaffungskosten und der Verwaltungsaufwand stellen ein zentrales Hemmnis für das Angebot einer bAV dar. Im Bereich der Riester-Rente sind es ebenfalls Niedrigeinkommensbezieher, bei denen der Verbreitungsgrad mit etwa 25 % vergleichsweise niedrig ist. Verantwortlich hierfür sind nicht zuletzt fehlendes Finanzwissen, Unkenntnis über die Förderberechtigung, die (falsche) Annahme, später auf die Grundsicherung im Alter angewiesen zu sein, und die fehlende Transparenz von Riester-Verträgen, die den Wettbewerb zwischen den Anbietern beeinträchtigt.
651. Um die **Transparenz bei der Riester-Rente** zu erhöhen, können die ab dem 1. Januar 2017 von den Anbietern zertifizierter Altersvorsorgeprodukte vorzuhaltenden Produktinformationsblätter einen Beitrag leisten. Außerdem wäre es hilfreich, wenige, nicht staatlich angebotene Standardprodukte zu etablieren. Zudem sollte die finanzielle Bildung in der Schulausbildung einen größeren Stellenwert erhalten. Schließlich sollten die Anlagevorschriften überarbeitet und dabei die Beschränkung der Aktienquote aufgehoben werden.
652. Im Bereich der bAV könnten Verbände, Innungen und Kammern angeregt werden, ihre Mitglieder stärker über die bAV zu informieren und eine Vorauswahl an bAV-Produkten zur Verfügung zu stellen. Noch einfacher für die Arbeitgeber wäre es, wenn die Tarifvertragsparteien Standardprodukte anbieten würden. In diesem Zusammenhang würden sich die im Kontext der Riester-Rente angesprochenen Standardprodukte als sinnvoll erweisen. Geringverdienern könnte

ein **Zulagenmodell in der bAV** ähnlich wie bei der privaten Riester-Vorsorge angeboten werden. Jedenfalls sollte die **doppelte Verbeitragung** bei der Wahl einer Riesterrente im Rahmen der bAV **abgeschafft werden**.

- 653. Zukünftig sollten Alterseinkommen aus staatlich geförderter Altersvorsorge zumindest teilweise von einer **Anrechnung auf die Grundsicherung im Alter** ausgenommen werden. Dafür könnte ein Freibetrag eingeführt werden. Damit kann verhindert werden, dass Personen, die im Rentenalter (fälschlicherweise) einen Anspruch auf die Grundsicherung im Alter erwarten, während der Erwerbsphase erst gar nicht vorsorgen.
- 654. Durch die genannten Maßnahmen im Bereich der zweiten und dritten Säule dürfte es möglich sein, eine weitere Verbreitung der ergänzenden Altersvorsorge – selbst bei Geringverdienern – zu erreichen, ohne dabei vom bewährten Drei-Säulen-Modell der Alterssicherung abzuweichen.

Eine andere Meinung

- 655. Ein Mitglied des Sachverständigenrates, Peter Bofinger, vertritt zu der in diesem Kapitel präsentierten Analyse des deutschen Alterssicherungssystems eine andere Meinung.
- 656. Die Mehrheit kommt zu dem Befund, der mit den Reformen in den 2000er-Jahren eingeleitete Übergang zu einem auf drei Säulen basierenden Alterssicherungssystem habe sich als „ein **richtiger und wichtiger Schritt** erwiesen“. Er habe dazu beigetragen, die Gesetzliche Rentenversicherung (GRV) „**mittelfristig finanziell zu stabilisieren**“ und das Absinken des Sicherungsniveaus in der GRV mit betrieblicher und privater Altersvorsorge abzufedern.
- 657. Wie Börsch-Supan et al. (2016b) feststellen, ist die **übergreifende Frage** zum Erfolg der Riester-Rente „die Frage danach, wie sich die Ersparnisbildung privater Haushalte insgesamt entwickelt hat.“ Generell lässt sich feststellen, dass es mit der breit angelegten Förderung des privaten Sparens durch die Riester-Rente und die betriebliche Altersvorsorge (bAV) nicht gelungen ist, das **Sparen der privaten Haushalte**, insbesondere im Bereich der niedrigen Einkommen zu stimulieren. Die Sparquote ist vielmehr vor allem bei niedrigen Einkommen deutlich zurückgegangen. ↘ TABELLE 27 Sie war zuletzt, das heißt im Jahr 2013, bis zu einem Haushaltsnettoeinkommen von 2 000 Euro sogar negativ. Im Jahr 1999, also vor Beginn der Sparförderung, lag die Grenze für die negative Sparquote noch bei 1 300 Euro. Die sinkenden Sparquoten bei unteren Einkommen dürften wesentlich mit dem Rückgang des mittleren Haushaltsnettoeinkommens um mehr als 10 % in der Phase der Jahre 2000 bis 2013 zu erklären sein. ↘ TABELLE 27 Der Befund einer negativen oder kaum positiven Sparneigung der Bezieher niedriger Einkommen deckt sich mit der Statistik zur Vermögensverteilung, wonach die untere Hälfte der privaten Haushalte nur über 3 % des gesamten Vermögens verfügt.

TABELLE 27

Sparquote privater Haushalte von 1998 bis 2013 nach monatlichem Haushaltsnettoeinkommen¹

Jahr	Haushalte insgesamt	Darunter nach dem monatlichen Haushaltsnettoeinkommen von ... bis unter ... Euro							
		900	900 bis 1 300	1 300 bis 1 500	1 500 bis 2 000	2 000 bis 2 600	2 600 bis 3 600	3 600 bis 5 000	5 000 bis 18 000
1998	11,9	- 9,6	- 1,5	2,0	3,0	6,6	10,3	14,5	25,7
2003	11,1	- 11,8	- 0,5	0,5	2,4	4,4	9,0	13,0	21,8
2008	10,5	- 22,7	- 3,9	- 1,7	1,7	2,0	7,5	12,1	22,0
2013	10,0	- 18,6	- 4,8	- 4,6	- 1,0	1,7	5,2	10,3	20,7

1 – Alle Angaben in %.

Quelle: Statistisches Bundesamt

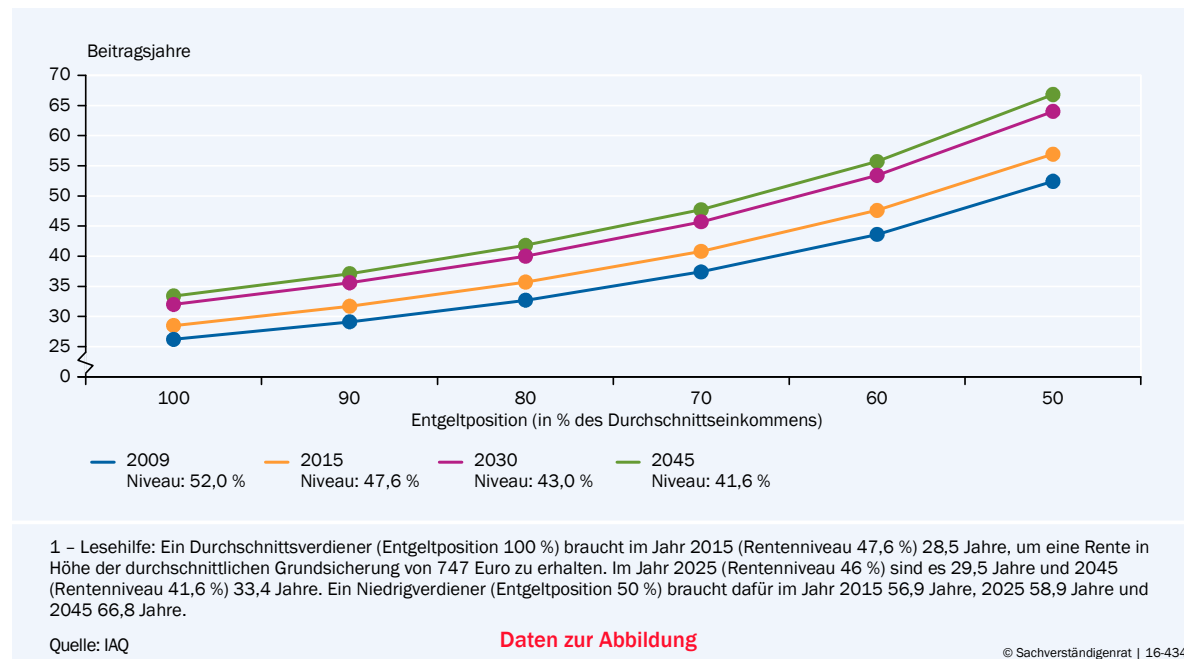
[Daten zur Tabelle](#)

© Sachverständigenrat | 16-427

658. Die unzureichende Sparfähigkeit ist besonders problematisch, wenn man berücksichtigt, dass es durch die Absenkung des Rentenniveaus immer schwieriger wird, einen Rentenanspruch zu erwerben, der über der Grundsicherung liegt. Nach Berechnung des Instituts Arbeit und Qualifikation (IAQ) muss ein Arbeitnehmer, der im Jahr 2030 in den Ruhestand geht und durchgängig ein Einkommen in Höhe von 70 % des Durchschnittseinkommens erzielt hat, 45,7 Beitragsjahre aufweisen, um gerade eine **Rente in Höhe der Grundsicherung** zu erzielen. ABBILDUNG 87 Derzeit beziehen 48,3 % der Arbeitnehmer einen Bruttolohn von unter 70 % des Durchschnittseinkommens. Daraus darf nicht geschlossen werden, dass die Altersarmut im Jahr einen entsprechenden Wert aufweisen wird. So nimmt das Einkommen in der Regel mit dem Alter zu und es besteht oft eine finanzielle Absicherung durch den Haushaltsverbund. Allerdings besteht auch das Risiko, längere Zeit arbeitslos zu sein und die Möglichkeit der Scheidung. Zudem wird die Einkommensverteilung zunehmend undurchlässiger (Spannagel, 2016). Insgesamt ist somit davon auszugehen, dass das **Problem der Altersarmut** zunehmend an Bedeutung gewinnen wird.
659. Für die Riester-Rente ergibt sich bei Annahme der vom Statistischen Bundesamt berechneten Kohorten-Lebenserwartung, dass 53 % der Haushalte nicht in der Lage sind, die durch das Absenken des Rentenniveaus entstandene **Rentenlücke** zu schließen (Börsch-Supan et al., 2016a). Diese Analyse lässt das oft nur wenig liquide Immobilienvermögen der Haushalte unberücksichtigt.
660. Die PHF-Studie (private Haushalte und ihre Finanzen) der Deutschen Bundesbank (2016) ermittelt für das Jahr 2014 eine **äußerst geringe Abdeckung** durch die **Riester- und Rürup-Rente** im Bereich niedriger Einkommen. Im untersten Quantil des Bruttoeinkommens verfügen nur 5 % der Haushalte über ein entsprechendes Altersvorsorgeprodukt. Im Quantil von 20 bis 40 % sind es 14 % und selbst im Quantil von 40 bis 60 % verfügt nur rund jeder Fünfte (21 %) über eine entsprechende Absicherung. Der bedingte Median des in dieser Form angesparten Vermögens ist äußerst gering. Er beträgt bei den Haushalten mit einem Bruttoeinkommen im Bereich von 0 bis 20 % des Bruttoeinkommens 1 300 Euro, im Bereich von 20 bis 40 % liegt er bei 1 900 Euro und selbst im höheren Bereich von 40 bis 60 % sind es nur 2 700 Euro.
661. Zudem weisen Börsch-Supan et al. (2016b) darauf hin, dass in der wissenschaftlichen Literatur der Effekt der Einführung subventionierter Sparprodukte auf

▸ ABBILDUNG 87

Überschneidung von Grundsicherungsbedarf und Rente bei sinkendem Rentenniveau⁴



die gesamte Ersparnis keineswegs klar sei, da es zu **Mitnahmeeffekten** und **Portfolioverschiebungen** kommen könne. So können Corneo et al. (2009) sowie Pfarr und Schneider (2011) die Hypothese, dass die Riester-Rente alternative Sparformen verdrängt hat, nicht widerlegen.

662. Bei der Förderung der **betrieblichen Altersvorsorge** durch die Befreiung von der Sozialversicherungspflicht stellt sich zunächst das Problem, dass dadurch die Gesetzliche Rentenversicherung nicht stabilisiert, sondern **destabilisiert** wird. Dem System werden Beitragseinnahmen entzogen. Über den Nachhaltigkeitsfaktor kommt es so zu einer zusätzlichen Senkung des Rentenniveaus (JG 2007 Ziffer 271). In seinem Jahresgutachten 2007/08 sprach der Sachverständigenrat deshalb von „**problematischen Verteilungswirkungen**“. Er stellte dazu fest:

„Festzuhalten bleibt somit, dass die sozialabgabenfreie Entgeltumwandlung die Rendite der Gesetzlichen Rentenversicherung für einen sehr langen Übergangszeitraum senkt. Im Ergebnis bewirkt die Sozialabgabenfreiheit eine Umverteilung von den Älteren zu den Jüngeren. Dauerhaft benachteiligt werden diejenigen, die das Angebot der sozialabgabenfreien Entgeltumwandlung nicht annehmen wollen oder können.“ (JG 2007 Ziffer 278)

663. Zu den problematischen Verteilungswirkungen der bAV zählt zudem, dass damit den **Arbeitgebern** eine Einsparung von Sozialversicherungsbeiträgen ermöglicht wird, ohne dass hierfür eine spezifische Gegenleistung erbracht werden muss. Kiesewetter et al. (2016) empfehlen daher „eine gesetzliche Verpflichtung zu einem Arbeitgeberzuschuss bei Entgeltumwandlung (Neuzusagen) zu schaffen“. Durch den Zuschuss würde der Arbeitnehmer vorab für seine Abgablast in der Leistungsphase entschädigt. Auch würden durch die Entgeltumwandlung reduzierte Ansprüche in der Rentenversicherung kompensiert. Dieser – bei Bei-

behaltung der Befreiung der bAV von der Sozialversicherung – sinnvoller Vorschlag wird von der Mehrheit nicht unterstützt.

664. In einem **globalen Niedrigzins-Umfeld** erscheint die Förderung der bAV durch eine Befreiung von Sozialabgaben besonders fragwürdig. In der GRV ist für Männer mit einer **Rendite von 3 % bis 3,5 %** zu rechnen, für Frauen sogar **von 3,5 % bis 4 %**. ↘ ABBILDUNG 88 Bei dieser Berechnung werden die mit der GRV zusätzlich gewährten Erwerbsunfähigkeitsrenten, Hinterbliebenenrenten berücksichtigt sowie die Berufsunfähigkeitsrenten für die älteren Jahrgänge und die Rehabilitationsleistungen. Wenn Arbeitnehmer für ihre Leistungen zur bAV geringere Beiträge zur GRV leisten, verzichten sie somit auf eine relativ hohe Rendite, um Anlagen zu erwerben, die auf absehbare Zeit kaum noch eine positive Rendite erwirtschaften können.
665. Für eine Evaluierung der bAV im Sinne einer **evidenzbasierten Politikberatung** kommt erschwerend hinzu, dass es – wie von der Mehrheit erwähnt – keine verlässlichen Daten über die Höhe der Beiträge zur bAV, der Altersvorsorge insgesamt und der Höhe der Alterseinkommen gibt.

Eine **Ausweitung der Förderung** der bAV erscheint daher unter den gegebenen Rahmenbedingungen und angesichts des vermutlich länger anhaltenden Niedrigzinsumfelds völlig kontraproduktiv.

666. Die Mehrheit spricht sich für eine **Versicherungspflicht für nicht obligatorisch abgesicherte Selbstständige** aus. Sie lehnt jedoch eine verpflichtende Vorsorge im Rahmen der GRV ab. Damit stellt sie sich gegen eine Maßnahme, mit der es über Jahrzehnte hinweg möglich wäre, das Rentenniveau um rund einen Prozentpunkt zu erhöhen und den Beitragssatz um rund einen halben Prozentpunkt zu reduzieren. ↘ ABBILDUNG 82 Erst „in der langen Frist“, das heißt konkret ab dem Jahr 2070, lässt sich dann kaum noch ein Unterschied zum Basisszenario feststellen. ↘ KASTEN 21

Das Grundproblem bei einem Verzicht auf eine verpflichtende Einbeziehung in die GRV wurde vom Sachverständigenrat in seinem Jahresgutachten 2006/07 wie folgt formuliert:

„Ob über diese Versicherungspflicht hinaus eine Einbeziehung in die Gesetzliche Rentenversicherung angezeigt ist, hängt vor allem davon ab, ob man dem Ziel einer Gleichbehandlung dieser Personengruppe mit den derzeitigen Versicherten in der Gesetzlichen Rentenversicherung und einer Entlastung der heutigen Beitragszahlergenerationen eine große Bedeutung beimisst.“ (JG 2006 Ziffer 358).

Es ist nicht zu erkennen und es wird auch von der Mehrheit nicht begründet, warum Selbstständige, die über keine Absicherung für das Alter verfügen, in der gesetzlichen Altersvorsorge grundsätzlich anders behandelt werden sollen als abhängig Beschäftigte. Zudem ist zu berücksichtigen, dass die Trennungslinie zwischen einer abhängigen und einer selbstständigen Tätigkeit in der Zukunft, nicht zuletzt aufgrund der Digitalisierung, immer schwerer zu ziehen sein dürfte. Der Verzicht auf eine Versicherungspflicht der Selbstständigen in der GRV untergräbt daher mittel- und langfristig die Stabilität der GRV.

ANHANG: DIE IMPLIZITE RENDITE DER GESETZLICHEN RENTENVERSICHERUNG

667. Im Zusammenhang mit der aktuellen Niedrigzinsphase wird in der öffentlichen Debatte darauf verwiesen, dass die Rendite der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) derzeit höher sei als die Rendite einer Kapitalmarktanlage. Zur Einordnung dieser Aussage führt der vorliegende Anhang eine Aktualisierung der Berechnungen des Sachverständigenrates zur impliziten Rendite der GRV durch. Das ausgewiesene Niveau der Rendite hängt dabei stark von den zugrundeliegenden Annahmen ab. Das Konzept eignet sich daher in erster Linie dazu, um die intergenerativen Verteilungswirkungen von Rentenreformen zu untersuchen. ↘ ZIFFER 572 Ein Vergleich mit der Rendite anderer Anlageformen ist hingegen mit Vorsicht zu genießen.

1. Methodik und Annahmen

668. Die implizite Rendite der GRV ist derjenige Zinssatz, bei dem die Differenz der Barwerte aus den Einzahlungen in das Rentensystem (individuelle Beitragszahlungen) und den Auszahlungen aus dem Rentensystem (Rentenleistungen) gleich Null ist (JG 2003 Kasten 9). Die Idee hinter der Barwertrechnung ist, dass man bei einer bis zum Lebensende durchgeführten Anlage der eingesetzten und ausgezahlten Mittel am Kapitalmarkt denselben Endwert hätte wie bei einer Alternativenanlage am Kapitalmarkt mit der errechneten Rendite. Damit wäre man indifferent zwischen beiden Vorsorgealternativen. Dabei beeinflussen verschiedene Aspekte die Beiträge und Leistungen:

- Die individuellen Beitragszahlungen bestimmen sich durch den Verdienst in der Erwerbsphase und die jeweils geltenden Beitragssätze.
- Die individuellen Rentenleistungen ergeben sich vor allem aus den durch die Einzahlungen erzielten Entgeltpunkten, dem Renteneintrittsalter, den aktuellen Rentenwerten in der Rentenphase und der Lebensdauer. Zudem sind die Zuschüsse der GRV zur Krankenversicherung und Pflegeversicherung der Rentner relevant. Die GRV übernimmt derzeit die Hälfte der Beitragssätze. Bei der Krankenversicherung ist der kassenindividuelle Zusatzbeitrag jedoch allein vom Versicherten zu zahlen.

669. Über die Steuerzahlung leisten die Versicherten zudem Beiträge zur Finanzierung des Bundeszuschusses zur GRV. Diese Steuerzahlungen können bei der Renditeberechnung genauso wie Beitragszahlungen berücksichtigt werden. In der vorliegenden Analyse wird dies jedoch nicht modelliert, da dazu weitere Annahmen nötig wären. Solange sich der Bundeszuschuss und die Ausgaben für versicherungsfremde Leistungen nicht stark unterscheiden, kann der Bundeszuschuss bei der Renditeberechnung unberücksichtigt bleiben.

670. In der vorliegenden Analyse wird die implizite Rendite einer repräsentativen Person eines bestimmten Geburtsjahrgangs in Westdeutschland betrachtet. Da

sich die Lebenserwartung zwischen Frauen und Männern unterscheidet, wird die Rendite für beide Geschlechter getrennt ausgewiesen. Es wird angenommen, dass die repräsentative Person ab dem vollendeten zwanzigsten Lebensjahr erwerbstätig ist und bis zum gesetzlichen Renteneintrittsalter jährlich das durchschnittliche Bruttoentgelt verdient. Damit erwirbt die Person während ihrer Erwerbsphase je nach Geburtsjahrgang zwischen 45 und 47 Entgeltpunkte. Diese Definition der repräsentativen Person unterscheidet sich vom Standardrentner.

↘ ZIFFER 560

671. Die Rentenphase dauert vom gesetzlichen Renteneintrittsalter bis zum Tod. In der Analyse wird für die Berechnung dieses Zeitraums die fernere Lebenserwartung 65-jähriger aus der 13. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung zugrunde gelegt, wobei das jeweilige Renteneintrittsalter berücksichtigt wird. Für die Jahrgänge, die nach 2060 in Rente gehen, wird angenommen, dass sich die fernere Lebenserwartung wie bis zum Jahr 2060 weiterentwickelt und sukzessive alle elf Jahre um ein volles weiteres Jahr ansteigt.
672. Für die Beitragssätze der GRV, die Aktuellen Rentenwerte und die Durchschnittseinkommen bis zum Jahr 2080 werden die Projektionen aus Werding (2016) verwendet. Der Beitragssatz steigt demnach im Basisszenario bis zum Jahr 2080 auf 24,3 %. In den Szenarien „Reformen zurück“ steigt er auf 33,4 %. Für die Jahre nach 2080 wird angenommen, dass die Bruttoentgelte sowie der Aktuelle Rentenwert jährlich um nominal 3 % steigen. Diese Jahre sind erstmals für die Rentenzahlungen des Geburtsjahrgangs 1993 relevant, ab dem Geburtsjahrgang 2013 bestimmen bei den Rentenzahlungen nur noch die Annahmen ab 2081 die Renditeberechnung. Der Beitragssatz zur GRV wird nach 2080 konstant fortgeschrieben.

Die Konstanz des Beitragssatzes sowie die Verwendung der Zuwachsraten der Bruttoentgelte für den Aktuelle Rentenwert ab 2081 lassen sich damit rechtfertigen, dass sich in den Projektionen von Werding (2016) Beitragssatz und Sicherungsniveau gegen Ende des Betrachtungszeitraums auf einem „gleichgewichtigen“ Niveau einpendeln. ↘ ABBILDUNG 81

673. Dem Basisszenario liegt für die Berechnung der Renditen der aktuelle Rechtsstand zugrunde. Das heißt, das Renteneintrittsalter steigt für Geburtsjahrgänge zwischen 1947 und 1964 sukzessive von 65 auf 67 Jahre. Der Anstieg beträgt dabei zunächst einen Monat pro Geburtsjahrgang bis zum Jahrgang 1958 und anschließend jedes Jahr zwei Monate. Der Aktuelle Rentenwert wird entsprechend der Rentenanpassungsformel fortgeschrieben. ↘ KASTEN 20
674. Im Szenario „Reformen zurück, 45 Beitragsjahre“ wird angenommen, dass der Nachhaltigkeitsfaktor und der Beitragssatzfaktor ab dem Jahr 2016 aus der Rentenanpassungsformel entfernt werden und das gesetzliche Renteneintrittsalter wieder auf 65 Jahre verringert wird. Für diese Berechnung der Rendite wird angenommen, dass die betrachtete Person unabhängig vom Geburtsjahr nur 45 Beitragsjahre aufbringt. Allerdings hat eine solche Person im Vergleich zum Basisszenario mit steigendem Renteneintrittsalter ein niedrigeres Lebenseinkommen und mehr Freizeit am Ende ihres Lebens.

Damit ist der Nutzen aus der Arbeitsangebotsentscheidung vollkommen anders als im Basisszenario und die Rendite hat für die Person einen anderen Nutzenwert. Daher wird alternativ eine Berechnung gezeigt, bei der die betrachtete Person dennoch gemäß der im Basisszenario geltenden Rechtslage später in Rente geht („Reformen zurück, gleiches Renteneintrittsalter mit Zuschlägen“). So ist ein Vergleich der Rendite für denselben Lebensentwurf zwischen verschiedenen Szenarien möglich.

Da das tatsächliche Renteneintrittsalter in diesem Fall höher ist als das gesetzliche, fallen Zuschläge an. Die Rente erhöht sich für jeden zusätzlich gearbeiteten Monat dauerhaft um 0,5 %. Um den Effekt der Zuschläge zu veranschaulichen, werden zusätzlich Renditen bei späterem Renteneintritt berechnet, die diese Zuschläge nicht berücksichtigen („Reform zurück, gleiches Renteneintrittsalter ohne Zuschläge“).

675. Die GRV zahlt neben den Altersrenten zum Beispiel Erwerbsunfähigkeitsrenten, Hinterbliebenenrenten oder für die älteren Jahrgänge Berufsunfähigkeitsrenten und gewährt Rehabilitationsleistungen. Wollte man dies bei der Renditeberechnung berücksichtigen, würde man nur denjenigen Teil der Beiträge heranziehen, der für die Zahlung von Altersrenten verwendet wird. Relevant wird diese Korrektur vor allem, wenn die implizite Rendite der GRV mit Renditen von Anlagen am Kapitalmarkt verglichen werden soll.

Daher werden in alternativen Berechnungen die eingezahlten Beiträge mit einem Korrekturfaktor kleiner als eins multipliziert, der dem Anteil der Altersrenten (zuzüglich der anteiligen Verwaltungskosten) an den Gesamtausgaben der Rentenversicherung im jeweiligen Jahr entspricht. Die Rendite fällt dann höher aus, und ein Vergleich mit der Rendite einer kapitalgedeckten Rente ist eher möglich. Plausibel ist der Faktor 0,8, da rund 20 % der Beitragszahlung der Absicherung des Erwerbsminderungs- und des Todesfallrisikos dienen (JG 2004 Ziffer 321; Ohsmann und Stolz, 2004). Für einen Vergleich der hier berechneten Renditen mit denen anderer Altersvorsorgestrategien sollten die Szenarien mit dieser Korrektur betrachtet werden.

2. Vorsicht bei der Interpretation

676. Bei der Interpretation der hier dargestellten Zahlen ist zu beachten, dass diese die Renditen für einen konkreten Verlauf des Arbeitslebens wiedergeben. Bei anderen Erwerbsbiografien können die Renditen wesentlich abweichen (JG 2004 Ziffer 321). Beispielsweise ist es relativ unwahrscheinlich, dass ein „durchschnittlicher“ Angestellter über seine komplette Erwerbsphase hinweg genau das Durchschnittseinkommen verdient. Realistischer ist es, dass der Verdienst in früheren Jahren niedriger und in späteren Jahren höher ist. Dies hätte für sich genommen einen positiven Effekt auf die Rendite, da die späteren, höheren Einzahlungen stärker diskontiert werden als die niedrigeren, früheren. Gleichzeitig ergäbe sich aber ein renditesenkender Effekt, wenn der Beitragssatz in späteren Jahren höher ausfällt und man deshalb einen größeren Anteil seines Einkommens mit hohem Beitragssatz verarbeiten muss.

Zudem leisten Frauen wesentlich seltener über eine so lange Zeit Beiträge an die GRV als Männer. Je nachdem, ob eine Frau eher am Anfang oder am Ende ihrer Erwerbsphase mehr verdient, fällt die Rendite niedriger oder höher aus.

677. Ein entscheidender Aspekt ist die Rentenbezugsdauer. In den vorliegenden Berechnungen wird die durchschnittliche fernere Lebenserwartung unterstellt. Die Varianz dieser Variable ist beträchtlich. Die Rendite für einen Versicherten, der weit über 90 Jahre alt wird, ist wesentlich höher als die dargestellten Werte, während ein Versicherter, der mit 67 Jahren stirbt, eine negative Rendite hat.
678. Für den Vergleich der Zahlen mit Kapitalmarktrenditen ist schließlich zu beachten, dass jeweils die Nachsteuerrendite relevant ist. Diese lässt sich für die GRV allerdings nicht pauschal bestimmen, da die Steuerbelastung von Renten über die Zeit steigt (schrittweise Einführung der nachgelagerten Besteuerung) und der Steuervorteil durch den Abzug der Rentenversicherungsbeiträge in der Erwerbsphase von weiteren individuellen Merkmalen abhängt, zum Beispiel der Höhe der sonstigen Einkünfte. In der vorliegenden Analyse sind Vorsteuerrenditen ausgewiesen.

3. Ergebnisse

679. Ausgangspunkt für die Betrachtung der Ergebnisse ist das Basisszenario: [ABBILDUNG 88](#)
- Die Renditen der GRV für Männer sind ohne Korrekturfaktor für alle betrachteten Jahrgänge größer als 2,4 %.
 - Für Geburtsjahrgänge zwischen 1940 und 1954 sinkt die Rendite und bleibt bis zum Geburtsjahrgang 1964 annähernd konstant.
 - Für die Jahrgänge zwischen 1964 und 1985 steigt die Rendite wieder. Ein starker Anstieg der Beitragssätze ist erst ab dem Jahr 2027 zu erwarten, sodass diese Kohorten während ihrer Erwerbsphase noch von relativ niedrigen Beitragssätzen begünstigt werden. Zudem werden die Jahrgänge ab dem Jahr 1965 durch die weiter steigende Lebenserwartung begünstigt, ohne dass das Renteneintrittsalter weiter angehoben wird.
 - Der demografische Wandel macht sich verstärkt bei den Renditen der Geburtsjahrgänge ab dem Jahr 1987 bemerkbar. Ab diesem Jahrgang sinken die Renditen trotz weiter steigender Lebenserwartung.
 - Mit Berücksichtigung des Korrekturfaktors für versicherungsfremde Leistungen fallen die Renditen grundsätzlich etwa 0,8 Prozentpunkte höher aus.
 - Bei Frauen ergibt sich ein ähnliches Bild wie bei Männern. Sie haben grundsätzlich höhere Renditen, da sie eine höhere Lebenserwartung haben.
680. Die Ergebnisse des Basisszenarios, das auf dem geltenden Rechtsstand beruht, werden mit einem Alternativszenario verglichen, das die Annahme eines Zurückdrehens der Reformen umsetzt. Die zentralen Ergebnisse sind:

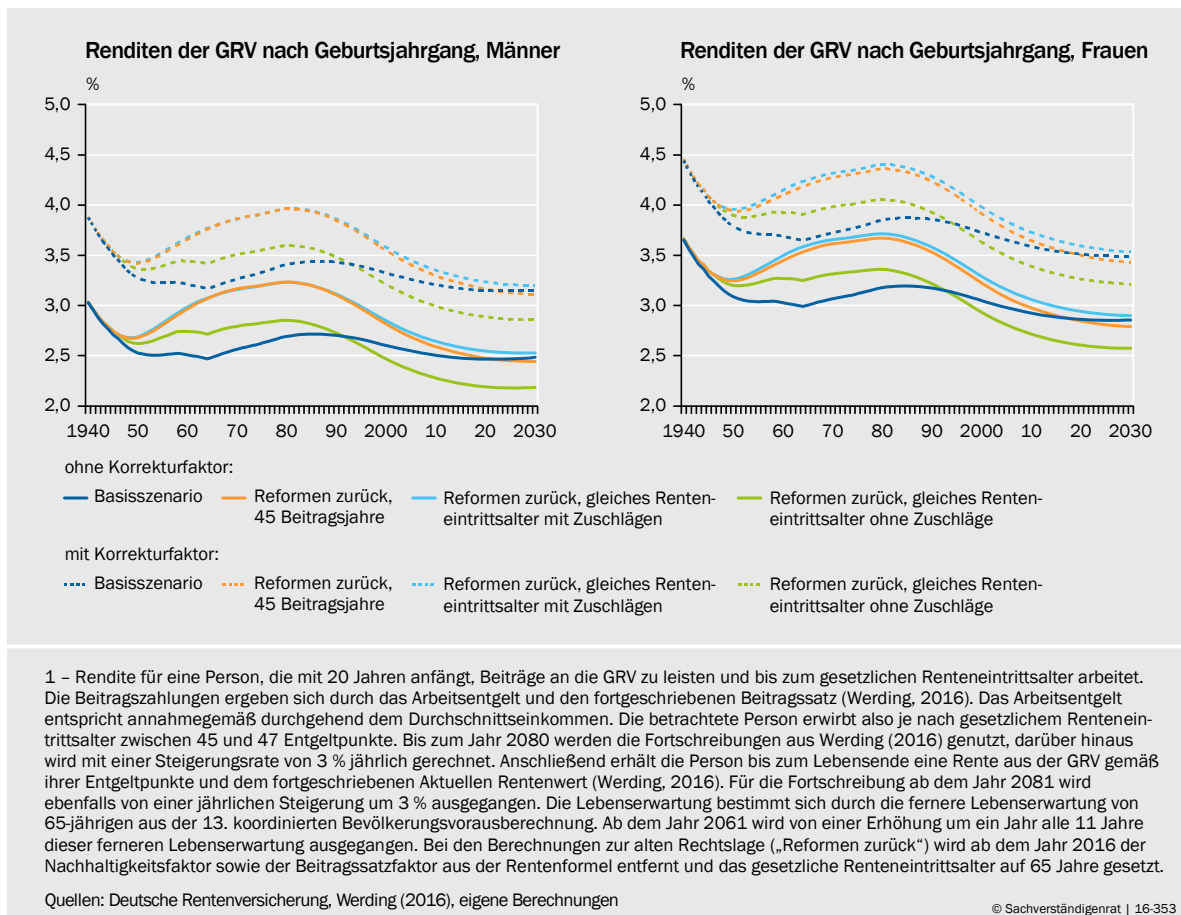
- Die Reformen seit dem Jahr 2001 haben die Rendite für fast alle Geburtsjahrgänge verringert. Insbesondere für die älteren Geburtsjahrgänge ist der Unterschied merklich. Dies liegt vor allem daran, dass sie bereits die nach den Reformen niedrigeren Aktuellen Rentenwerte hinnehmen müssen, aber keinen Vorteil durch niedrigere Beitragssätze haben. Erst für Jahrgänge ab dem Jahr 2022 steigt die Rendite im Vergleich zu einem Zurückdrehen der Reform leicht.
- Lässt man die Zuschläge für über das gesetzliche Renteneintrittsalter hinaus bestehende Beitragszahlungen außer Acht, zeigt sich der renditestabilisierende Effekt der Reformen für Geburtsjahrgänge ab dem Jahr 1990 stärker.
- Die Rendite ist beim Zurückdrehen der Reformen fast gleich, wenn man von einer Lebensarbeitszeit von bis zu 67 Jahren ausgeht und Zuschläge berücksichtigt oder aber von 45 Beitragsjahren für alle Geburtsjahrgänge ausgeht. Die Zuschläge scheinen damit ihren Zweck zu erfüllen, Indifferenz zwischen diesen beiden Handlungsalternativen herzustellen.

4. Vergleich mit anderen aktuellen Studien

681. Die Ergebnisse decken sich in der Höhe der errechneten Renditen mit anderen Veröffentlichungen. Eine Studie des Handelsblatt Research Institute mit Prog-

▾ ABBILDUNG 88

Implizite Renditen¹ der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV), Vergleich mit alter Rechtslage



Daten zur Abbildung

nos (Rürup et al., 2014) errechnet eine Rendite für einen 20-jährigen Arbeitnehmer des Geburtsjahrgangs 1993 in Höhe von 2,8 %. Die Deutsche Rentenversicherung geht in ihren Modellrechnungen zur Rendite von einem Versicherten aus, der ab dem Jahr 1971 45 Jahre lang ein Durchschnittsentgelt verbeitragt hat. Die berechnete Rendite beträgt in diesem Modellfall etwa 3 % (Deutsche Rentenversicherung Bund, 2016). In einer separaten Veröffentlichung (Deutsche Rentenversicherung Bund, 2013) ist von Renditen je nach Geschlecht, Familienstand und Alter des Versicherten bei Rentenbeginn zwischen 3,2 % und 3,8 % die Rede. Für Rentenzugänge des Jahres 2040 liegt sie demnach zwischen 3,0 % und 3,4 %.

Dabei ist zu beachten, dass diesen Berechnungen üblicherweise die Projektionen der entsprechenden Rentenversicherungsberichte zugrunde liegen. Dort werden im Gegensatz zur vorliegenden Analyse jedoch Beitragssatz und Aktueller Rentenwert bislang nur bis zum Jahr 2029 fortgeschrieben. Somit sind belastbare Aussagen nur für Geburtsjahrgänge bis 1944 (Renteneintritt im Jahr 2009) möglich.

LITERATUR

- Allianz (2014), *2014 pension sustainability index*, International Pension Papers 1/2014, Allianz, München.
- Al-Wazir, T., S. Grüttner und T. Schäfer (2016), *Einfach, sicher, günstig: Die Deutschland-Rente*, www.hessen.de/einfach-sicher-guenstig-die-deutschland-rente, abgerufen am 26.10.2016.
- Aretz, B., D.I. Christofzik, U. Scheuring und M. Werding (2016), *Auswirkungen der Flüchtlingsmigration auf die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen*, Arbeitspapier 06/2016, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.
- Attanasio, O.P. und T. DeLeire (2002), The effect of individual retirement accounts on household consumption and national saving, *Economic Journal* 112, 504–538.
- Australian Centre for Financial Studies und Mercer (2015), *Melbourne Mercer global pension index*, Melbourne.
- Bachmann, R., S. Braun und R. Schnabel (2013), *Demografie und Rente: Die Effekte einer höheren Erwerbstätigkeit Äterer auf die Beitragssätze zur Rentenversicherung - Endbericht Mai 2013, Projekt im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM)*, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Essen.
- Barr, N. (2006), Pensions: Overview of the issues, *Oxford Review of Economic Policy* 22, 1–14.
- Beznoska, M. und J. Pimpertz (2016), *Neue Empirie zur betrieblichen Altersvorsorge - Verbreitung besser als ihr Ruf*, IW-Trends 2.2016, Köln.
- BMAS (2016), *Entwicklung der Riester-Verträge*, www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Thema-Rente/riesterrente-l-2016.pdf?__blob=publicationFile&v=2, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, abgerufen am 5.8.2016, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin.
- BMF (2015), *Besteuerung von Alterseinkünften*, Bundesministerium der Finanzen, Berlin.
- BMGS (2003), *Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme - Bericht der Kommission*, Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung, Berlin.
- Börsch-Supan, A. (2001), Rentabilitätsvergleiche im Umlage- und Kapitaldeckungsverfahren: Konzepte, empirische Ergebnisse, sozialpolitische Konsequenzen, in: Theurl, E. (Hrsg.): *Der Sozialstaat an der Jahrtausendwende*, Physica-Verlag, Heidelberg, 207–233.
- Börsch-Supan, A. und T. Bucher-Koenen (2016), *Altersarmut – eine Null zu viel*, Pressemitteilung, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Dortmund, Essen, Berlin, 26. August.
- Börsch-Supan, A., T. Bucher-Koenen, I. Ferrari, V. Kutlu-Koc und J. Rausch (2016a), *The development of the pension gap and German households' saving behavior*, MEA Discussion Papers 02/2016, München.
- Börsch-Supan, A., T. Bucher-Koenen, N. Goll und C. Maier (2016b), *15 Jahre Riester – Eine Bilanz*, Arbeitspapier 12/2016, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.
- Börsch-Supan, A., K. Härtl und D.N. Leite (2016c), Social security and public insurance, in: Piggott, J. und A. Woodland (Hrsg.): *Handbook of the Economics of Population Aging*, Elsevier, Amsterdam, im Erscheinen.
- Börsch-Supan, A., T. Bucher-Koenen, M. Coppola und B. Lamla (2015), Savings in times of demographic change: Lessons from the German experience, *Journal of Economic Surveys* 29, 807–829.
- Börsch-Supan, A., M. Coppola und A. Reil-Held (2012), *Riester pensions in Germany: Design, dynamics, targeting success and crowding-in*, NBER Working Paper 18014, Cambridge.
- Börsch-Supan, A., T. Bucher-Koenen, M. Gasche und C.B. Wilke (2010), Ein einheitliches Rentensystem für Ost- und Westdeutschland: Simulationsrechnungen zum Reformvorschlag des Sachverständigenrates, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 11, 16–46.
- Börsch-Supan, A., A. Reil-Held und C. Wilke (2007), *Zur Sozialversicherungsfreiheit der Entgeltumwandlung*, Arbeitspapier 117–2007, MEA, Mannheim.
- Bucher-Koenen, T. und J. Koenen (2015), *Do seemingly smarter consumers get better advice?*, MEA Discussion Paper 01/2015, München.

- Bucher-Koenen, T. und A. Lusardi (2011), Financial literacy and retirement planning in Germany, *Journal of Pension Economics and Finance* 10, 565–584.
- Bundesregierung (2015), Herausforderungen des aktuellen Niedrigzinsumfelds für die betriebliche Altersversorgung und Aufsichtstätigkeit der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, Antwort auf eine Kleine Anfrage, Drucksache 18/5623, Deutscher Bundestag, Berlin, 22. Juli.
- Bundesregierung (2012), Ergänzender Bericht der Bundesregierung zum Rentenversicherungsbericht 2012 (Alterssicherungsbericht 2012) und Gutachten des Sozialbeirats zum Rentenversicherungsbericht 2012 und zum Alterssicherungsbericht 2012, Drucksache 17/11741, Deutscher Bundestag, Berlin, 29. November.
- Choi, J.J., D. Laibson, B.C. Madrian und A. Metrick (2006), Saving for retirement on the path of least resistance, in: McCaffrey, E.J. und J. Slemrod (Hrsg.): *Behavioral public finance: Toward a new agenda*, Russell Sage Foundation, New York, 304–351.
- Clemens, J. und T. Förstemann (2015), Das System der betrieblichen Altersversorgung in Deutschland, *Wirtschaftsdienst* 95, 627–635.
- Coppola, M. und M. Gasche (2011), Die Riester-Förderung - Mangelnde Information als Verbreitungshemmnis, *Wirtschaftsdienst* 91, 792–799.
- Coppola, M. und A. Reil-Held (2009), *Dynamik der Riester-Rente: Ergebnisse aus SAVE 2003 bis 2008*, MEA Discussion Paper 195/2009, Mannheim.
- Corneo, G., M. Keese und C. Schröder (2009), The Riester scheme and private savings: An empirical analysis based on the German SOEP, *Schmollers Jahrbuch* 129, 321–332.
- Deutsche Bundesbank (2016), Vermögen und Finanzen privater Haushalte in Deutschland: Ergebnisse der Vermögensbefragung 2014, *Monatsbericht* März 2016, 61-86
- Deutsche Bundesbank (2015), *Stellungnahme der Deutschen Bundesbank vom 18. August 2015 zur Entschließung des Deutschen Bundestages zum HGB-Rechnungszins für Pensionsrückstellungen*, Drucksache 18/5256, Deutscher Bundestag, Frankfurt am Main.
- Deutsche Rentenversicherung Bund (2016), *Rendite in der Rentenversicherung deutlich positiv*, http://www.deutsche-rentenversicherung.de/Allgemein/de/Inhalt/5_Services/rententipp/2016_07_19_rendite_in_rentenversicherung_deutlich_positiv.html, abgerufen am 26.10.2016.
- Deutsche Rentenversicherung Bund (2013), *Rendite der gesetzlichen Rentenversicherung*, Berlin.
- Dolls, M., P. Doerrenberg, A. Peichl und H. Stichnoth (2016), *Do savings increase in response to salient information about retirement and expected pensions?*, Discussion Paper 16–059, ZEW, Mannheim.
- Engen, E., W. Gale und J.K. Scholz (1994), Do saving incentives work?, *Brookings Papers on Economic Activity* 1, 85-180.
- Engen, E.M., W.G. Gale und J.K. Scholz (1996), The illusory effects of saving incentives on saving, *Journal of Economic Perspectives* 10, 113–138.
- Feld, L.P. und A. Kohlmeier (2016), *Zur Vereinheitlichung des Rentenrechts*, *Wirtschaftsdienst* 96, 811-817.
- Feld, L.P., A. Kohlmeier und C.M. Schmidt (2014), Das Rentenpaket: Die Bundesregierung auf Irrwegen, *Wirtschaftsdienst* 94, 553–559.
- Feld, L.P., M. Kallweit und A. Kohlmeier (2013), *Maßnahmen zur Vermeidung von Altersarmut: Makroökonomische Folgen und Verteilungseffekte*, Arbeitspapier 03/2013, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.
- Feld, L.P., C. Pfeil, C.A. Schaltegger und M. Weder (2012a), *Steuerungsmechanismen in der AHV*, Beiträge zur sozialen Sicherheit - Forschungsbericht 7/12, Bundesamt für Sozialversicherungen, Bern.
- Feld, L.P., C.A. Schaltegger, C. Pfeil und M. Weder (2012b), *Soziale Sicherheit sichern - Plädoyer für eine Schuldenbremse*, Verlag Neue Zürcher Zeitung, Zürich.
- Gasche, M., T. Bucher-Koenen, M. Haupt und S. Angstmann (2013), *Die Kosten der Riester-Rente im Vergleich*, MEA Discussion Paper 04-2013, München.
- Gasche, M. und C. Krolage (2012), Gleitender Übergang in die Rente durch Flexibilisierung der Teilrente, *Sozialer Fortschritt* 7, 149–159.
- Grech, A.G. (2015), *Pension reforms in the 1990s and during the financial crisis: More of the same?*, Discussion Paper 21/2015, Universität Vechta.

- Hentze, T. (2016), *Effekte der Niedrigzinsen auf die betrieblichen Pensionsrückstellungen in Deutschland*, IW-Trends 3.2016, Köln.
- Hewitt Associates (2009), *Trends and experience in 401(k) plans*, Research Highlight, Lincolnshire.
- Hinz, R. (2011), *The World Bank's pension policy framework and the dutch pension system - A paradigm for the multi-pillar design?*, Netspar Discussion Paper 05/2011-043, Tilburg University.
- Homburg, S. (2013), *Theorie der Alterssicherung*, Springer, Berlin.
- Iglesias, A. und R.J. Palacios (2000), *Managing public pension reserves part I: Evidence from the international experience*, SP Discussion Paper 3, Weltbank, Washington, DC.
- Kallweit, M. und A. Kohlmeier (2014), *Das Rentenpaket der Bundesregierung. Politökonomisch geschickt - ökonomisch falsch*, Arbeitspapier 02/2014, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden, erscheint in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik.
- Kiesewetter, D., M. Grom, M. Menzel und D. Tschinkl (2016), *Optimierungsmöglichkeiten bei den bestehenden steuer- und sozialversicherungsrechtlichen Förderregelungen der betrieblichen Altersversorgung*, Gutachten im Auftrag des Bundesministerium der Finanzen, Würzburg.
- Lamla, B. und M. Gasche (2013), *Erwarteter Bezug von Grundsicherung im Alter: Verhaltensunterschiede und Fehleinschätzungen*, *Schmollers Jahrbuch* 133, 539–562.
- Lusardi, A. und O.S. Mitchell (2011), *Financial literacy around the world: An overview*, NBER Working Paper 17107, Cambridge.
- Madrian, B.C. und D.F. Shea (2001), *The power of suggestion: Inertia in 401(k) participation and savings behavior*, *Quarterly Journal of Economics* 116, 1149–1187.
- OECD (2015a), *Pensions at a glance 2015: OECD and G20 indicators*, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- OECD (2015b), *Annual survey of large pension funds and public pension reserve funds - Report on pension funds' long-term investments*, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- OECD (2014), *OECD pensions outlook 2014*, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- OECD (2013), *Pensions at a glance 2013: OECD and G20 indicators*, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- Ohsmann, S. und U. Stolz (2004), *Entwicklung der Rendite in der gesetzlichen Rentenversicherung – Betrachtungen zur Rendite der aktuellen und künftigen Altersrenten*, *Die Angestelltenversicherung* 51, 56–62.
- Palacios, R. und M. Pallarés-Miralles (2000), *International patterns of pension provision*, Social Protection Discussion Paper 9, Weltbank, Washington, DC.
- Pfarr, C. und U. Schneider (2011), *Choosing between subsidized or unsubsidized private pension schemes: A parameters bivariate probit analysis*, Wirtschaftswissenschaftliche Diskussionspapiere 01–11, Universität Bayreuth.
- Rürup, B., D. Huchzermeier, M. Böhmer und O. Ehrentraut (2014), *Die Zukunft der Altersvorsorge - Vor dem Hintergrund von Bevölkerungsalterung und Kapitalmarktentwicklungen*, Studie erstellt für Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e. V., Handelsblatt Research Institute und Prognos AG, Düsseldorf und Basel.
- Schraad-Tischler, D. (2014), *Nachhaltiges Regieren in der OECD und EU - Wo steht Deutschland?*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Severinson, C. und F. Stewart (2012), *Review of the swedish national pension funds*, OECD Working Papers on Finance, Insurance and Private Pensions 17, Paris.
- Sozialbeirat (2015), *Gutachten des Sozialbeirats zum Rentenversicherungsbericht 2015*, Berlin.
- Spannagel, D. (2016), *Soziale Mobilität nimmt weiter ab - WSI-Verteilungsbericht 2016*, WSI-Report Nr. 31, 10/2016, Düsseldorf.
- Sundén, A. (2006), *The Swedish experience with pension reform*, *Oxford Review of Economic Policy* 22, 133–148.
- TNS Infratest Sozialforschung (2015), *Trägerbefragung zur betrieblichen Altersversorgung (BAV 2013) - Endbericht*, Forschungsbericht 449/1, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin.

TNS Infratest Sozialforschung (2012), *Situation und Entwicklung der betrieblichen Altersversorgung in Privatwirtschaft und öffentlichem Dienst (BAV 2011) - Endbericht*, Forschungsbericht 429, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin.

TNS Infratest Sozialforschung (2011), *Alterssicherung in Deutschland 2011 (ASID 2011) - Zusammenfassender Bericht*, Forschungsbericht 431/Z, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin.

TNS Infratest Sozialforschung (2008), *Situation und Entwicklung der betrieblichen Altersversorgung in Privatwirtschaft und öffentlichem Dienst 2001-2007 - Endbericht*. München.

Wagner, G.G. (2016), Deutschland-Rente aus Hessen, *Wirtschaftsdienst* 96, 154–155.

Wellisch, D. (2014), *Finanzwissenschaft III - Staatsverschuldung*, Verlag Franz Vahlen, München.

Werdning, M. (2016), *Rentenfinanzierung im demographischen Wandel: Tragfähigkeitsprobleme und Handlungsoptionen*, Arbeitspapier 05/2016, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.

Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi (2016), *Nachhaltigkeit in der sozialen Sicherung über 2030 hinaus*, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Berlin.

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

Ziegelmeyer, M. und J. Nick (2013), Backing out of private pension provision: Lessons from Germany, *Empirica* 40, 505–539.