

Alterssicherung in Deutschland seit der Jahrtausend- wende

Bestandsaufnahme und Ausblick

Auftraggeber
Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e. V., Berlin

Autoren
Dr. Oliver Ehrentraut
Dr. Stefan Moog
Gwendolyn Huschik

Freiburg,
März 2017

Das Unternehmen im Überblick

Geschäftsführer

Christian Böllhoff

Präsident des Verwaltungsrates

Dr. Jan Giller

Handelsregisternummer

Berlin HRB 87447 B

Rechtsform

Aktiengesellschaft nach schweizerischem Recht

Gründungsjahr

1959

Tätigkeit

Die Prognos AG berät europaweit Entscheidungsträger aus Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Auf Basis neutraler Analysen und fundierter Prognosen entwickeln wir praxisnahe Entscheidungsgrundlagen und Zukunftsstrategien für Unternehmen, öffentliche Auftraggeber sowie internationale Organisationen.

Arbeitssprachen

Deutsch, Englisch, Französisch

Hauptsitz

Prognos AG
Henric Petri-Str. 9
4010 Basel | Schweiz
Telefon +41 61 3273-310
Telefax +41 61 3273-300

Prognos AG
Domshof 21
28195 Bremen | Deutschland
Telefon +49 421 517046-510
Telefax +49 421 517046-528

Prognos AG
Schwanenmarkt 21
40213 Düsseldorf | Deutschland
Telefon +49 211 91316-110
Telefax +49 211 91316-141

Prognos AG
Nymphenburger Str. 14
80335 München | Deutschland
Telefon +49 89 9541586-710
Telefax +49 89 9541586-719

Internet

info@prognos.com
www.prognos.com
twitter.com/prognos_ag

Weitere Standorte

Prognos AG
Goethestr. 85
10623 Berlin | Deutschland
Telefon +49 30 520059-210
Telefax +49 30 520059-201

Prognos AG
Science 14 Atrium; Rue de la Science 14b
1040 Brüssel | Belgien
Telefon +32 2808-7209
Telefax +32 2808-8464

Prognos AG
Heinrich-von-Stephan-Str. 23
79100 Freiburg | Deutschland
Telefon +49 761 7661164-810
Telefax +49 761 7661164-820

Prognos AG
Eberhardstr. 12
70173 Stuttgart | Deutschland
Telefon +49 711 3209-610
Telefax +49 711 3209-609

Inhalt

1	Einleitung	1
2	Hintergrund und Ziele der Rentenreformen	2
2.1	Demografische Ausgangslage	2
2.2	Ziele der Rentenreformen	3
3	Messung und Bewertung der Zielerreichung	7
3.1	Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung bis 2040	7
3.1.1	Annahmen und Methodik	8
3.1.2	Ergebnisse	9
3.1.3	Zwischenfazit	12
3.2	Individuelle Versorgungsniveaus bis 2040	12
3.2.1	Annahmen	13
3.2.2	Ergebnisse	13
3.2.3	Zwischenfazit	18
3.3	Inanspruchnahme und Verbreitung der staatlich geförderten Zusatzvorsorge	18
3.3.1	Staatlich geförderte private Altersvorsorge („Riester-Rente“)	19
3.3.2	Betriebliche Altersversorgung	21
3.3.3	Verbreitung der geförderten Zusatzvorsorge insgesamt	24
3.3.4	Zwischenfazit	25
3.4	Fazit und Gesamtbewertung	26
4	Handlungsoptionen	27
5	Literaturverzeichnis	33

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Prognostizierte Entwicklung der Altersstruktur der Bevölkerung Deutschlands, 2002-2040	2
Abbildung 2:	Altersaufbau der Bevölkerung Deutschlands, 2015 und 2040	3
Abbildung 3:	Rentenzugangsalter und fernere Lebenserwartung von Männern im Alter von 65 Jahren, 1960-2012	7
Abbildung 4:	Entwicklung des Beitragssatzes zur gesetzlichen Rentenversicherung in unterschiedlichen Reformszenarien, 2000-2040	10
Abbildung 5:	Entwicklung des Nettorentenniveaus vor Steuern in unterschiedlichen Reformszenarien, 2000-2040	12
Abbildung 6:	Nettorenten- und Gesamtversorgungsniveaus, 2030 und 2040	14
Abbildung 7:	Reformbedingte Versorgungslücken und Leistungshöhe der geförderten Zusatzvorsorge beim Eckrentner, 2030 und 2040	15
Abbildung 8:	Nettorenten und geförderte Zusatzvorsorge für ausgewählte Erwerbsbiografien, 2030 und 2040	16
Abbildung 9:	Deckelung der Ersparnis in Riester-Verträgen auf 2.100 Euro bzw. in bAV-Verträgen auf vier Prozent des Einkommens	18
Abbildung 10:	Entwicklung der staatlich geförderten privaten Altersvorsorge, 2002-2016	19
Abbildung 11:	Verbreitung der staatlich geförderten privaten Altersvorsorge nach sozio-demografischen Merkmalen, 2013	20
Abbildung 12:	Entwicklung der betrieblichen Altersversorgung, 2001-2015	22
Abbildung 13:	Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung nach sozio-demografischen Merkmalen, 2013	23
Abbildung 14:	Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung nach Unternehmensgröße, 2011	23
Abbildung 15:	Altersvorsorge in Deutschland, 2013	24

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Rentenreformen der letzten 25 Jahre	4
Tabelle 2:	Zentrale Größen auf einen Blick	8
Tabelle 3:	Annahmen zur Vorausberechnung der individuellen Sicherungsniveaus	13
Tabelle 4:	Nettorenten und geförderte Zusatzvorsorge für ausgewählte Erwerbsbiografien (in Euro)	16
Tabelle 5:	Zulageempfänger nach Vollständigkeit der Zulagen, 2011-2013	21
Tabelle 6:	Verbreitung der freiwilligen ergänzenden Altersvorsorge im internationalen Vergleich, 2013	26

1 Einleitung

Mit der Verabschiedung der als Riester-Reform bekannt gewordenen Rentenreform des Jahres 2001 leitete der Gesetzgeber eine grundlegende Umstellung des deutschen Alterssicherungssystems ein.¹ Durch eine Neufassung der Rentenanpassungsformel wurde von der Ausrichtung der Beitragssätze an einem gewünschten Leistungsniveau Abschied genommen und stattdessen die Ausrichtung des Leistungsniveaus an einer bestimmten Beitragssatzobergrenze beschlossen.² Mit dem auf die langfristige Stabilisierung der Beitragssatzentwicklung abzielenden Wechsel hin zu einer einnahmebezogenen Ausgabenpolitik veränderte sich auch das Leistungsziel in der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV): Die Funktion der Lebensstandardsicherung wurde durch die Funktion der Basissicherung abgelöst.³ Gleichzeitig setzte der Gesetzgeber mit der Einführung einer staatlichen Förderung der betrieblichen und privaten Altersvorsorge Anreize zum Aufbau einer zusätzlichen Quelle für (kapitalgedeckte) Alterseinkommen, mit der resultierende Versorgungslücken geschlossen werden sollen. Durch die Stärkung der zweiten und dritten Säule sollte eine systematische Teilfundierung des deutschen Alterssicherungssystems erfolgen.

Die Neuausrichtung des Alterssicherungssystems, die mit der Rentenreform des Jahres 2001 eingeleitet und mit der Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors im Jahr 2004 sowie dem Beschluss im Jahr 2007 zur schrittweisen Anhebung der Regelaltersgrenze auf perspektivisch 67 Jahre weiter vorangetrieben wurde, war in den vergangenen Jahren wiederholt Gegenstand öffentlicher und politischer Diskussionen. Im Zentrum der jüngsten Debatte steht dabei die Kritik, dass das gegenwärtige Drei-Säulen-System nicht hinreichend vor Altersarmut schütze. Die staatlich geförderte Zusatzvorsorge sei zu unrentabel und zu gering verbreitet, um die Senkung des Leistungsniveaus in der GRV kompensieren zu können. Von verschiedenen Seiten wurden vor diesem Hintergrund Rufe nach einer Stabilisierung des Leistungsniveaus in der GRV und einer Rückabwicklung der Rentenreformen laut.⁴

Die vorliegende Studie zieht vor dem Hintergrund der Diskussionen eine „Halbzeitbilanz“ zu den Folgen der Rentenreformen seit der Jahrtausendwende. Sie ist folgendermaßen aufgebaut: Kapitel 2 erläutert Hintergrund und Ziele der Reformen. Darauf aufbauend untersucht Kapitel 3, inwiefern die mit den Reformen verbundenen Ziele bisher und künftig erreicht werden. Zu diesem Zweck erfolgen eine modellgestützte Vorausberechnung der zukünftigen Entwicklung von Beitragssatz und Leistungsniveau in der GRV, eine Vorausberechnung der zukünftigen Gesamtversorgungsniveaus des Standardrentners und ausgewählter Erwerbsbiografien sowie eine empirische Analyse der bisherigen Inanspruchnahme und Verbreitung der staatlich geförderten Zusatzvorsorge. Abschließend diskutiert

¹ Vgl. Schmähl (2011).

² Vgl. Riedmüller/Willert (2006).

³ Vgl. Janda et al. (2014).

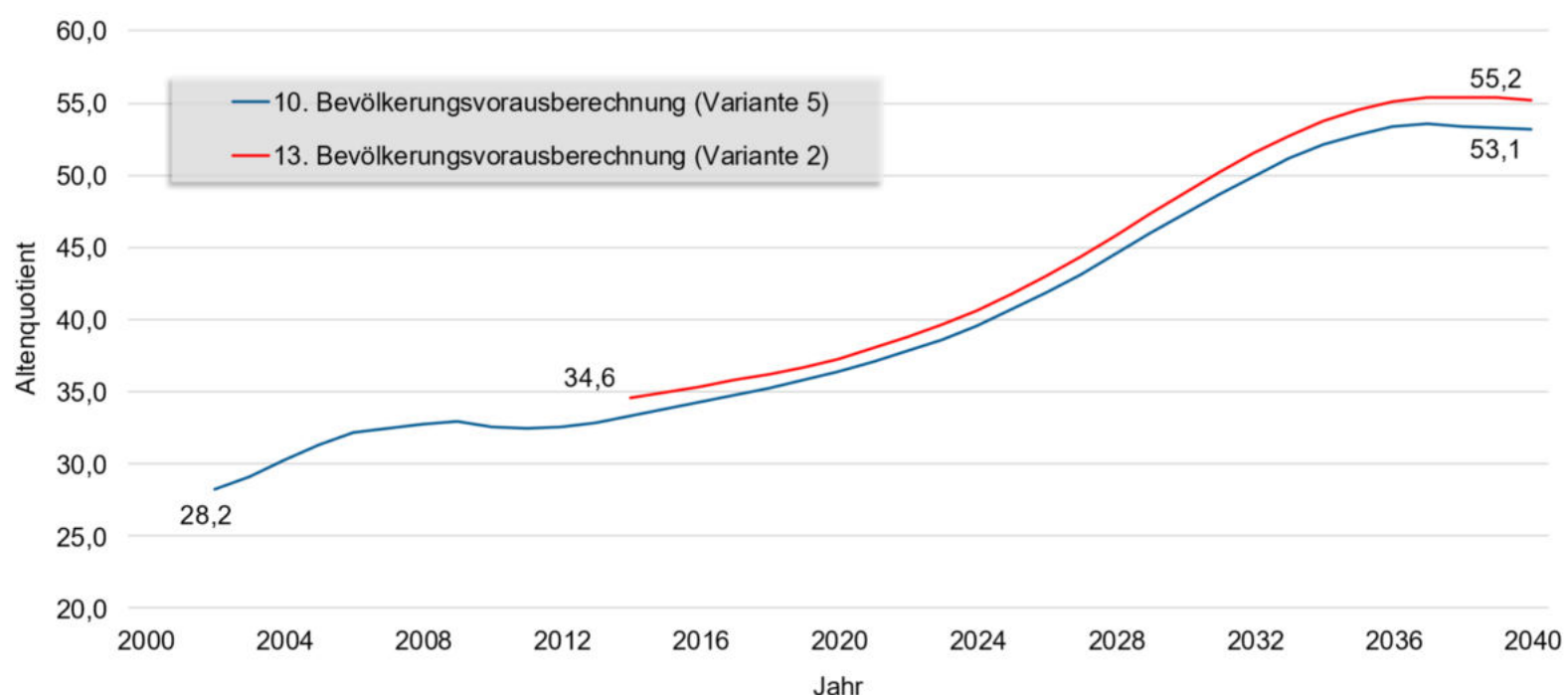
⁴ Die gegenwärtige Debatte um die Zukunftsfähigkeit des Alterssicherungssystems in Deutschland wurde im April 2016 von einem Bericht des WDR befeuert. Thema des Berichts war das vermeintliche Legitimationsdefizit des Alterssicherungssystems angesichts der erwarteten Zunahme von Altersarmut und der vermeintlich geringen Rentabilität und Verbreitung der zusätzlichen Altersvorsorge (WDR 2016). Die Kritik wurde u. a. seitens der Politik (vgl. DIE LINKE in Deutscher Bundestag 2016a sowie Sigmar Gabriel in FAZ 2016), Gewerkschaften (vgl. Verdi-Chef Frank Bsirske in BZ Berlin 2016) und Wissenschaft (vgl. Fachinger 2016) aufgegriffen und mitunter zum Anlass genommen, eine rentenpolitische Kurskorrektur zu fordern.

2 Hintergrund und Ziele der Rentenreformen

2.1 Demografische Ausgangslage

Ausschlaggebend für die Reformen der GRV seit der Jahrtausendwende war und ist die demografische Entwicklung der Bevölkerung Deutschlands. Aufgrund einer seit Jahrzehnten steigenden Lebenserwartung und anhaltend niedrigen Geburtenrate werden in Zukunft auf immer mehr ältere immer weniger jüngere Menschen treffen. In der aktuellen 13. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung schätzt das Statistische Bundesamt, dass der Altenquotient – die Zahl der 65-Jährigen und älteren Einwohner je 100 Einwohner im Alter zwischen 20 und 65 Jahren – von derzeit rund 35 auf etwa 55 im Jahr 2040 ansteigen wird. Absehbar war der deutliche Anstieg des Altenquotienten bereits zur Jahrtausendwende. In der 10. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung von 2003 rechnete das Statistische Bundesamt mit einem Wachstum des Altenquotienten auf etwa 53 bis zum Jahr 2040 (Abbildung 1).

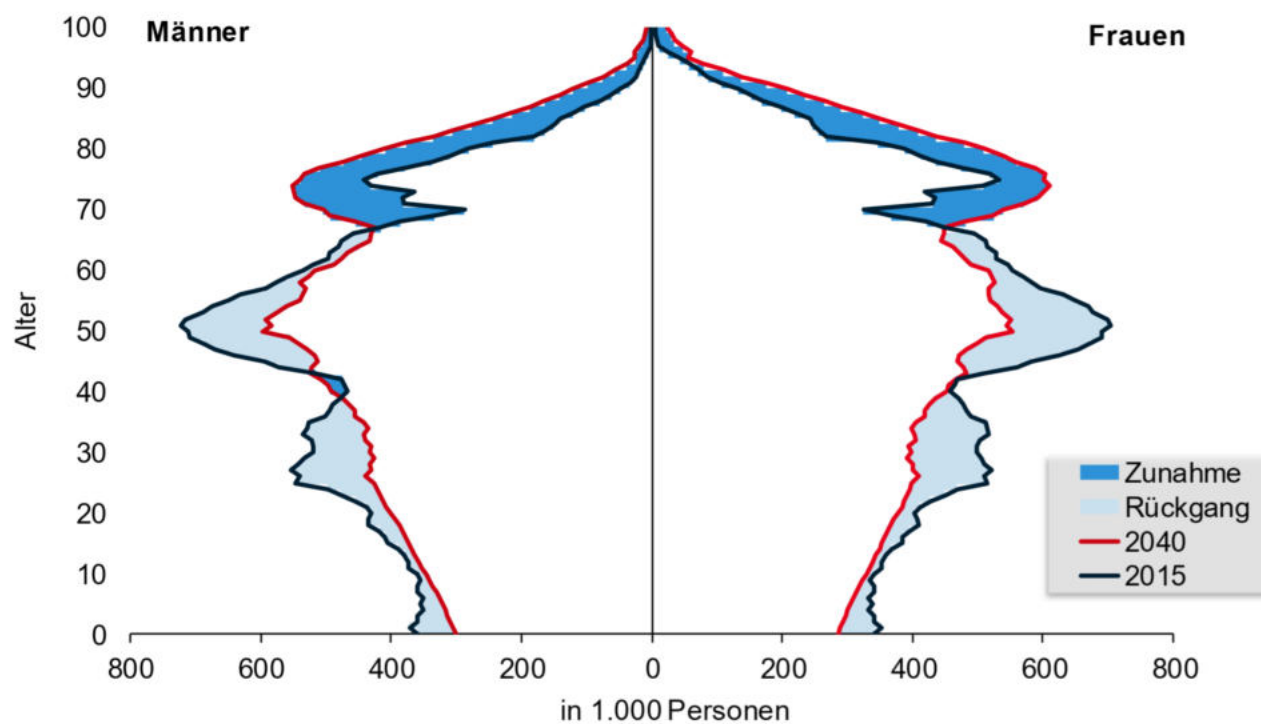
Abbildung 1: Prognostizierte Entwicklung der Altersstruktur der Bevölkerung Deutschlands, 2002-2040



Quelle: Prognos 2016, eigene Berechnung und Darstellung nach StBA 2003 und 2015

Während die Alterung der Bevölkerung momentan aufgrund des gegenwärtigen Renteneintritts der geburtenschwachen Jahrgänge der letzten Kriegs- und ersten Nachkriegsjahre noch vergleichsweise langsam voranschreitet, wird sie sich ab dem Jahr 2020, in dem die geburtenstarken Jahrgänge der 1950er und 1960er Jahre das Rentenalter erreicht haben oder erreichen werden, deutlich beschleunigen. Mit einer annäherungsweise Stabilisierung dieses Wachstums ist erst ab dem Jahr 2040 zu rechnen – dann jedoch auf anhaltend hohem Niveau (Abbildung 2).

Abbildung 2: Altersaufbau der Bevölkerung Deutschlands, 2015 und 2040



Quelle: Prognos 2016, eigene Berechnung und Darstellung nach StBA 2015 (Variante 2 der 13. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung)

Die aktuell hohe Zuwanderung, die zusammen mit der Lebenserwartung und der Geburtenrate die zukünftige Altersstruktur der Bevölkerung bestimmt, wird deren künftige Verschiebung dabei allenfalls verlangsamen, nicht jedoch verhindern können.⁵

2.2 Ziele der Rentenreformen

Für die umlagefinanzierte GRV stellt der demografische Wandel eine immense Herausforderung dar. Da die Einwohner Deutschlands zunehmend älter werden, verlängert sich ohne eine entsprechende Anpassung des Rentenalters auch der Zeitraum, in dem (gesetzliche) Renten bezogen werden. Von Anfang der 60er Jahre bis heute hat sich diese Rentenbezugszeit fast verdoppelt. Weil in der Vergangenheit weniger Menschen geboren wurden als zur Aufrechterhaltung des bisherigen Verhältnisses von Beitragszahlern und Leistungsempfängern notwendig gewesen wären, müssen in Zukunft immer weniger Beitragszahler mit ihren Einzahlungen für die Auszahlungen an immer mehr Leistungsempfänger aufkommen. Angesichts dieser drohenden, demografisch bedingten Finanzierungsprobleme in der GRV wurde das Alterssicherungssystem in den vergangenen 25 Jahren einer Reihe von Reformen unterzogen (Tabelle 1).

⁵ Vgl. StBA (2016a).

Tabelle 1: Rentenreformen der letzten 25 Jahre

Jahr	Reform und Inhalte
1992	Rentenreformgesetz 1992 <ul style="list-style-type: none"> ➤ Kopplung der Rentenanpassung an die Nettolohnentwicklung ➤ Anhebung der Altersgrenzen ➤ Abschläge für Frühverrentung ➤ Neuordnung der rentenrechtlichen Zeiten
1996	Wachstums- und Beschäftigungsförderungsgesetz 1996 <ul style="list-style-type: none"> ➤ Anhebung der Altersgrenzen ➤ Begrenzung der anrechnungsfähigen Zeiten
1999	Rentenreformgesetz 1999 <ul style="list-style-type: none"> ➤ Einführung des demografischen Faktors ➤ Höhere Bewertung von Kindererziehungszeiten
1999	Rentenkorrekturgesetz und Haushaltssanierungsgesetz 1999 <ul style="list-style-type: none"> ➤ Aussetzung des demografischen Faktors ➤ Bindung der Rentenanpassung an die Inflationsrate
2000	Gesetz zur Reform wegen verminderter Erwerbsfähigkeit <ul style="list-style-type: none"> ➤ Wegfall der Berufsunfähigkeitsrente ➤ Einführung der zweistufigen Erwerbsminderungsrente
2001	Altersvermögensergänzungsgesetz (AVmEG) <ul style="list-style-type: none"> ➤ Kopplung der Rentenanpassung an die Bruttolohnentwicklung ➤ Aufnahme des „Riester-Faktors“ in die Rentenanpassungsformel ➤ Höhere Bewertung von Kindererziehungszeiten ➤ Reform der Hinterbliebenenrente
2001	Altersvermögensgesetz (AVmG) <ul style="list-style-type: none"> ➤ Förderung der privaten Altersvorsorge ➤ Ausbau der betrieblichen Altersversorgung
2003	Grundsicherungsgesetz (GSiG) <ul style="list-style-type: none"> ➤ Grundsicherung im Alter ➤ Grundsicherung bei Erwerbsminderung
2004	Alterseinkünftegesetz <ul style="list-style-type: none"> ➤ Einführung einer Basisrente in der kapitalgedeckten Altersvorsorge ➤ Übergang zur nachgelagerten Besteuerung der Renten
2004	RV-Nachhaltigkeitgesetz <ul style="list-style-type: none"> ➤ Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors ➤ Erneute Modifizierung der Rentenanpassung ➤ Neubewertung von Ausbildungszeiten ➤ Stufenweise Anhebung der Altersgrenzen
2007	RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz <ul style="list-style-type: none"> ➤ Anhebung der Regelaltersgrenze von 65 auf 67 Jahre bis 2029 ➤ Änderung der Rentenanpassung
2014	RV-Leistungsverbesserungsgesetz <ul style="list-style-type: none"> ➤ Höhere Bewertung von Kindererziehungszeiten ➤ Vorzeitiger abschlagsfreier Rentenbezug für langjährig Versicherte

Quelle: Prognos 2016, eigene Darstellung nach Janda et al. (2014) und Bogedan/Rasner (2008)

Besonders weitreichende Konsequenzen für das deutsche Alterssicherungssystem hatten dabei die zu Beginn des neuen Jahrtausends verabschiedeten Rentenreformen, darunter die als Riester-Reform bekannt gewordene Rentenreform des Jahres 2001. Hinter der Verabschiedung des Altersvermögensergänzungsgesetzes (AVmEG) im Jahr 2001 stand dabei die Absicht, den demografisch bedingten Anstieg des Beitragssatzes in der gesetzlichen Rentenversicherung auf 20 Prozent bis zum Jahr 2020 und 22 Prozent bis zum Jahr 2030 zu begrenzen. Zur Erreichung dieser Zielgrößen wurde eine Modifikation der Rentenanpassungsformel beschlossen, welche mittel- bis langfristig zu einer Absenkung des Nettorentenniveaus führt und damit die GRV entlastet. Die Modifikation umfasst dabei zum einen die Koppelung der Rentenanpassung an die Bruttolohnentwicklung und zum anderen die Aufnahme des sogenannten Altersvorsorgeanteils („Riester-Faktor“) in die Rentenanpassungsformel. Letzterer sorgt seither dafür, dass die Mehrbelastung der Beitragszahler durch die Aufwendungen für die zusätzliche Altersvorsorge auf die Leistungsempfänger gespiegelt wird. „Um auch Pflichtversicherten mit niedrigen und mittleren Einkommen die Aufbringung der finanziellen Mittel für eine zusätzliche Altersvorsorge zu ermöglichen“⁶, verabschiedete der Gesetzgeber gleichzeitig das Altersvermögensgesetz (AVmG). Mit der darin beschlossenen Einführung einer staatlichen Förderung der freiwilligen kapitalgedeckten Altersvorsorge durch steuerliche Entlastung und Zulagen sollten für diese Zielgruppe Anreize zur Bildung einer eigenen privaten und/oder betrieblichen Altersvorsorge gesetzt werden.⁷

Staatlich geförderte Zusatzvorsorge: Instrumente und geförderte Gruppen

Der Staat fördert den Aufbau einer zusätzlichen **privaten Altersvorsorge** durch die steuerliche Absetzbarkeit von Vorsorgebeiträgen oder durch Zulagen (Grund- und Kinderzulage, Berufseinsteigerbonus). Damit setzt er insbesondere für Personen, die Steuern entrichten, Personen mit Kindern sowie für Berufseinsteiger Anreize zum Aufbau einer zusätzlichen kapitalgedeckten Altersvorsorge. Die steuerliche Förderung gewinnt dabei mit zunehmendem Einkommen an Bedeutung. Unmittelbar anspruchsberechtigt sind nach § 10a EStG alle sozialversicherungspflichtig Beschäftigten sowie Beamte, in der GRV pflichtversicherte Selbstständige, Landwirte, Mini-Jobber mit Verzicht auf Versicherungsfreiheit, Kindererziehende sowie Bezieher staatlicher Transferleistungen. Darüber hinaus sind auch die Ehepartner von unmittelbar förderberechtigten Personen mittelbar förderberechtigt. Um die volle Förderung zu erhalten, müssen Sparer jährlich vier Prozent ihres Vorjahresbruttoeinkommens, maximal jedoch 2.100 Euro, in ihren Riester-Vertrag einzahlen. Die Einzahlungen in Riester-Verträge stammen aus verbeitragten Einkommen, die Auszahlungen sind in der Regel sozialversicherungsfrei.

Zentrales Instrument im Rahmen der **betrieblichen Altersversorgung** ist die staatliche Förderung der Entgeltumwandlung. Seit 2002 können sozialversicherungspflichtig Beschäftigte einen Teil ihres Bruttoentgelts bis zu maximal vier Prozent der jährlichen Beitragsbemessungsgrenze in der GRV vom Arbeitgeber einbehalten und steuer- und sozialabgabenfrei in eine Anwartschaft auf eine betriebliche Altersvorsorge umwandeln lassen. Während die Einzahlungen steuer- und beitragsfrei sind, unterliegen die Auszahlungen der Steuer- und Beitragspflicht. Die nachgelagerte Verbeitragung hat zur Folge, dass die Rentenansprüche an die GRV bei Erwerb einer geförderten betrieblichen Altersvorsorge geringer ausfallen als in einer Situation ohne geförderte betriebliche Altersvorsorge. Einen Rechtsanspruch auf Entgeltumwandlung hat jeder sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, wobei der Anspruch für tarifgebundene Arbeitnehmer unter einem Tarifvorbehalt steht.

Das Ziel der Stabilisierung der Beitragssatzentwicklung in der GRV wurde auch in den nachfolgenden Jahren konsequent weiterverfolgt. Mit der Verabschiedung des RV-

⁶ Vgl. Deutscher Bundestag (2000).

⁷ Vgl. Deutscher Bundestag (2000) sowie Riedmüller/Willert (2006) und Schmähl (2011).

Nachhaltigkeitsgesetzes im Jahr 2004 wurde zunächst die Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors in die Rentenanpassungsformel beschlossen. Dieser sorgt seither dafür, dass ein Anstieg des Verhältnisses von Leistungsempfängern zu Beitragszahlern mit einem entsprechend niedrigeren Wachstum der Rentenhöhe einhergeht. Damit wird die aus dem demografischen Wandel resultierende Finanzierungslast gleichmäßiger auf Beitragszahler und Leistungsempfänger verteilt.⁸ Als Gegenstück zu den Beitragssatzzielen der Riester-Reform wurde mit dem RV-Nachhaltigkeitsgesetz gleichzeitig eine Niveausicherungsklausel verabschiedet, mit der ein Absinken des Nettorentenniveaus unter ein Mindestsicherungsniveau von 46 Prozent bis zum Jahr 2020 und 43 Prozent bis zum Jahr 2030 verhindert werden soll. Fortgesetzt wurde die beitragsatzorientierte Rentenpolitik mit der Verabschiedung des RV-Altersgrenzenanpassungsgesetzes und der darin beschlossenen schrittweisen Anhebung der Regelaltersgrenze von 65 auf 67 Jahre zwischen 2012 und 2029. Mit der „Rente mit 67“ soll die weitere Zunahme der Rentenbezugsdauern infolge der steigenden Lebenserwartung kompensiert werden.⁹

Erst im Jahr 2014 wurden mit Verabschiedung des Rentenpakets und der darin enthaltenen „Mütterrente“ sowie der „Rente mit 63“ für langjährig Versicherte wieder Maßnahmen ergriffen, die nicht auf die Stabilisierung des Beitragssatzes, sondern auf die Ausweitung von Leistungen zielten.

Lebenserwartung, Lebensarbeitszeit und Renteneintritt¹⁰

Wie viele andere entwickelte Volkswirtschaften steht Deutschland vor der Herausforderung, den demografischen Wandel und seine Auswirkungen auf die umlagefinanzierten Sozialsysteme zu gestalten. Die Lebenserwartung bei Geburt ist in Deutschland in den vergangenen Jahrzehnten deutlich angestiegen; im Durchschnitt Jahr für Jahr um etwa zwölf Wochen. Das durchschnittliche Rentenzugangsalter ist hingegen bis etwa zum Jahr 2000 deutlich gesunken. Die Gründe dafür lagen in Fehlanreizen des Rentensystems, welche insbesondere auf die Rentenreform 1972 und die damals eingeführte flexible Altersrente ohne Abschläge zurückzuführen sind. Zwischenzeitlich haben die Rentenreformen 1992 und 1997 mit einer stufenweisen Anhebung der Altersgrenzen sowie der Einführung von Rentenabschlägen zu einer Trendumkehr geführt.

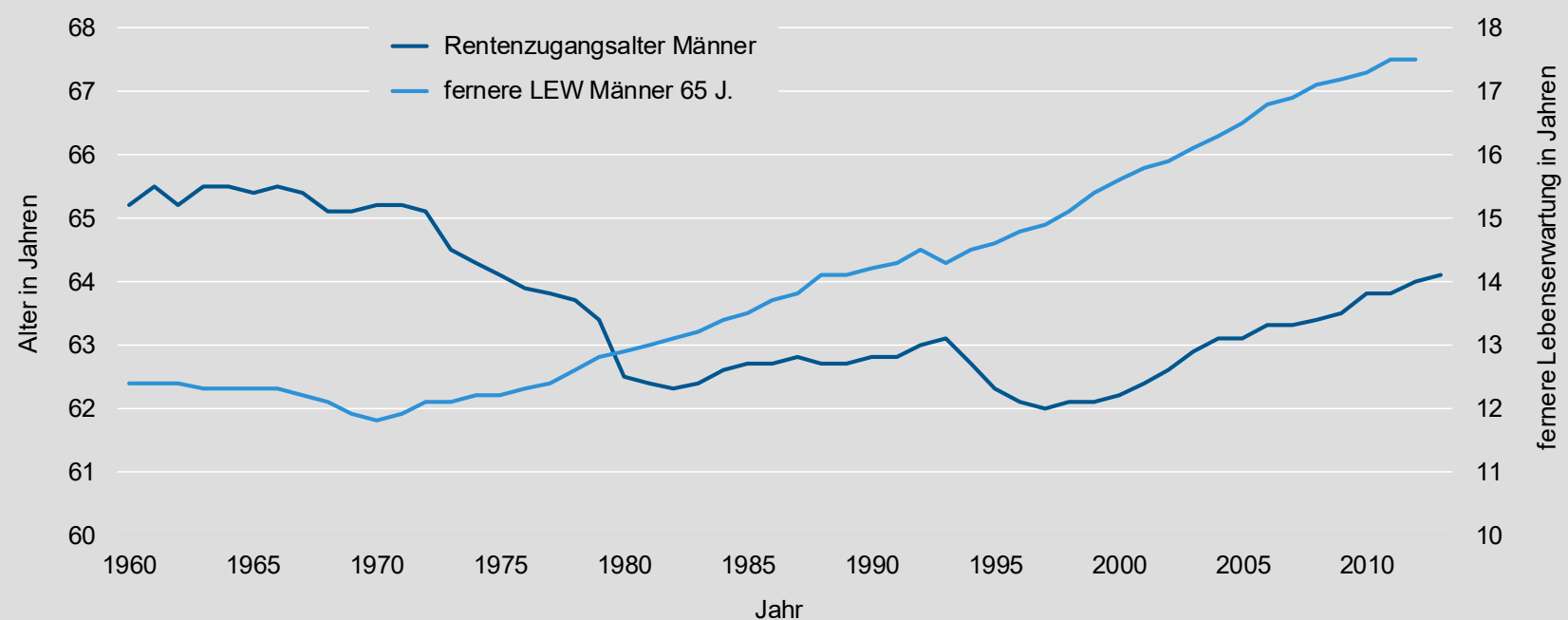
Die mittlere fernere Lebenserwartung von 65-Jährigen ist seit Einführung der dynamischen Rente (1957) durchschnittlich um sechs Jahre (fast sechs Wochen pro Jahr) angestiegen. In der Folge hat sich die Rentenbezugsdauer drastisch verlängert, von durchschnittlich etwa 13 auf mittlerweile 19 Jahre. Heute liegt das durchschnittliche, tatsächliche Rentenzugangsalter (für Altersrenten) bei etwa 64 Jahren und damit zwei Jahre höher als noch vor 15 Jahren. Trotz dieses Anstiegs wird das gesetzliche Renteneintrittsalter damit aber weiterhin unterschritten (Abbildung 3).

⁸ Er bewirkt im Umkehrschluss aber auch, dass das Wachstum der Renten höher ausfällt, wenn das Verhältnis von Leistungsempfängern zu Beitragszahlern günstiger ausfällt. Dies war in etwa der Hälfte der letzten Jahre seit Einführung der Fall, vgl. Deutsche Rentenversicherung Bund (2015).

⁹ Vgl. Janda et al. (2014).

¹⁰ Vgl. Prognos (2016c).

Abbildung 3: Rentenzugangsalter und fernere Lebenserwartung von Männern im Alter von 65 Jahren, 1960-2012



Quelle: Prognos 2016 nach Statistisches Bundesamt (2015) und Deutsche Rentenversicherung Bund (2015)

Durch das RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz wird das gesetzliche Rentenzugangsalter im Zeitraum von 2012-2029 schrittweise um zwei Jahre erhöht. Dabei ist die Rente mit 67 im Grunde ein demografischer Faktor für die gestiegene Lebenserwartung. Durch die Anhebung der Altersgrenzen um zwei Jahre sorgt die Reform dafür, dass die hinzugewonnenen Lebensjahre nicht vollständig im Ruhestand verbracht werden können, sondern angesichts der angespannten Finanzierungssituation der GRV und im Sinne eines intergenerativen Lastenausgleichs nur zum Teil. Gemäß den Vorausberechnungen des Statistischen Bundesamts ist zu erwarten, dass die Lebenserwartung auch über das Jahr 2029 hinaus weiter steigen wird, wenngleich sich die Dynamik gegenüber der Vergangenheit abschwächt. Für die künftige Rentenbezugsdauer ist vor allem die fernere Lebenserwartung bei Rentenzugang, also im Alter von etwa 65 Jahren, von Bedeutung. Hier ist in Zukunft mit einem Anstieg um etwa vier bis sechs Wochen pro Jahr zu rechnen. Entsprechend sollten künftig weitere Anpassungen des Renteneintrittsalters folgen, um die Stabilität des Rentensystems nicht zu gefährden.

Die Kurzstudie „Lebenserwartung, Lebensarbeitszeit und Renteneintritt“ zeigt, welchen Einfluss die Wahl des Renteneintrittsalters aus individueller Perspektive für die Renten der Versicherten hat, welche Wirkungen sich auf dem Arbeitsmarkt ergeben, wie die Finanzierungssituation der Rentenversicherung langfristig beeinflusst wird und welche Konsequenzen dies für den Staatshaushalt hat. Dabei stützt sie sich auf aktuell verfügbare Daten und Statistiken sowie auf eigene Modellrechnungen zur wirtschaftlichen und demografischen Entwicklung.

3 Messung und Bewertung der Zielerreichung

3.1 Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung bis 2040

Mit den Rentenreformen der Jahre 2001 und 2004 setzte der Gesetzgeber konkrete Ziele für die Entwicklung von Beitragssatz und Leistungsniveau in der GRV bis zum Jahr 2030 fest. Als Obergrenzen für den Beitragssatz wurden 20 Prozent im Jahr 2020 sowie 22 Prozent im Jahr 2030, als Untergrenzen für das Sicherungsniveau vor Steuern 46 Prozent im Jahr 2020 und 43 Prozent im Jahr 2030 beschlossen. Im folgenden Kapitel wird mithilfe von modellgestützten Prognosen geprüft, ob die gesteckten Ober- bzw. Untergrenzen im veranschlagten Zeitraum eingehalten werden können. Zur Beantwortung der

Frage, wie es um die längerfristige finanzielle Nachhaltigkeit in der GRV steht, werden Beitragssatz und Sicherungsniveau bis zum Jahr 2040 vorausberechnet. Zudem werden die Wirkungen der einzelnen Reformen quantifiziert.

3.1.1 Annahmen und Methodik

Zur Vorausberechnung von Beitragssatz und Leistungsniveau müssen Annahmen zur Entwicklung von deren zentralen Bestimmungsgrößen – der demografischen und wirtschaftlichen Entwicklung – getroffen werden. Die Annahmen zur demografischen Entwicklung basieren in vorliegender Studie auf Variante 2 der 13. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamts.¹¹ Die Prognosen zur wirtschaftlichen Entwicklung stammen aus der aktuellen Basisprognose des Prognos Economic Outlook 2016.¹² Tabelle 2 fasst die zentralen demografischen und ökonomischen Rahmendaten sowie ausgewählte Ergebnisse der Vorausberechnungen zusammen.

Tabelle 2: Zentrale Größen auf einen Blick

	2015	2040
Bevölkerung (Mio.)	81,4	78,9
Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte (Mio.)	31,1	28,3
Rentnerinnen und Rentner (Mio.)	20,8	26,1
Altenquotient (65+/20-64 Jahre)	35	55
Beitragseinnahmen (Mrd. Euro)	191,2	340,9
Bundeszuschüsse (Mrd. Euro)	68,1	119,3
Rentenausgaben der GRV (Mrd. Euro)	243,2	450,0
Kostenorientierter Beitragssatz (Prozent)	18,7	23,8
Nettorentenniveau vor Steuern (Prozent)	48,1	41,9

Quelle: Prognos 2016

Zur Prognose der Entwicklung zentraler ökonomischer Größen wie Erwerbstätigkeit, Wirtschaftswachstum und Lohndynamik sowie der Entwicklungen der GRV wurden das Weltwirtschaftsmodell VIEW und das Sozialversicherungsmodell OCCUR der Prognos genutzt.

Das Prognos Weltwirtschaftsmodell VIEW

VIEW ist ein umfassendes makroökonomisches Modell, das 42 Länder und damit mehr als 90 Prozent der Weltwirtschaft abdeckt. Es behandelt neben der Entstehung und Verwendung der produzierten Güter und Dienstleistungen auch den Arbeitsmarkt und die öffentlichen Finanzen und verbindet dabei alle beteiligten Länder systematisch über Exporte, Importe, Wechselkurse etc. miteinander.

Mithilfe dieses globalen Prognose- und Simulationsmodells lässt sich detailliert und konsistent die zukünftige Entwicklung der Weltwirtschaft und von einzelnen Volkswirtschaften darstellen. Interaktionen und Rückkopplungen zwischen einzelnen Ländern werden in dem Modell explizit erfasst und modelliert. Seine analytische Aussagekraft geht daher weit über die isolierter Ländermodelle mit

¹¹ Die Variante 2 der 13. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung unterstellt, dass die Geburtenhäufigkeit auf dem heutigen Niveau von annähernd 1,4 Kindern pro Frau verharrt und die Lebenserwartung von Männern (Frauen) von aktuell 77,7 (82,8) bis 2060 auf 84,8 (88,8) Jahre ansteigt. Hinsichtlich der Außenwanderung wird ein langfristiger Wanderungsgewinn von jährlich 200.000 Personen unterstellt. Vgl. hierzu StBA (2015).

¹² Vgl. Prognos (2016a).

exogen gegebenen weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen hinaus. In der aktuellen Version umfasst VIEW die 42 gemessen an der Wirtschaftsleistung wichtigsten Länder der Welt und damit über 90 Prozent der globalen Wirtschaftsleistung.

Ausgehend von zentralen exogen gesetzten Parametern wie etwa der Demografie, der zukünftigen Entwicklung des internationalen Ölpreises oder der Konsolidierungsvorgaben für die staatlichen Haushalte werden mit VIEW Prognosen für die Weltwirtschaft und die einzelnen Länder erstellt.

Detaillierte Informationen zum Prognos Weltwirtschaftsmodell VIEW finden Sie hier: https://www.prognos.com/fileadmin/pdf/publikationen/Methode_Homepage_15072013.pdf

Das Prognos-Sozialversicherungsmodell OCCUR

OCCUR ist ein integriertes Prognose- und Simulationsmodell, welches die zukünftige Entwicklung der Finanzierungsströme in und zwischen den Sozialversicherungssystemen detailliert abbildet. Die Berechnungen von Einnahmen und Ausgaben der einzelnen Sozialversicherungszweige (Renten-, Kranken-, Pflege- und Arbeitslosenversicherung) werden in einem konsistenten Referenzrahmen zur weltwirtschaftlichen Entwicklung (VIEW) durchgeführt. Bevölkerungs- und Erwerbstätigenentwicklung setzen dabei auf dem makroökonomischen Szenario aus VIEW auf, können für Szenarienrechnungen aber beliebig variiert werden.

Endogene Ergebnisse von OCCUR sind u. a. die Entwicklung des aktuellen Rentenwerts, die durchschnittliche Zahl der Entgeltpunkte je Versicherten, das Nettorentenniveau und die Beitragssatzentwicklung. Die zentralen Ergebnisgrößen werden in Abhängigkeit des gesetzlichen Status quo oder unter geeigneten Reformszenarien bestimmt. Dabei kommunizieren die einzelnen Sozialversicherungszweige untereinander, wobei Rückkoppelungseffekte zwischen der Finanzierung des Sozialversicherungssystems und der wirtschaftlichen Entwicklung quantifiziert werden.

3.1.2 Ergebnisse

Beitragssatz

Gegenwärtig beläuft sich der Beitragssatz zur GRV auf 18,7 Prozent. Die gute Lage auf dem deutschen Arbeitsmarkt und der einsetzende Renteneintritt der geburtenschwachen Jahrgänge der letzten Kriegs- und ersten Nachkriegsjahre haben in den letzten Jahren dafür gesorgt, dass der Beitragssatz von 19,9 Prozent im Jahr 2011 auf den aktuellen Wert gesenkt werden konnte. Die ursprünglich vorgesehene Absenkung auf 18,3 Prozent zum Jahreswechsel 2013/2014 konnte aufgrund der Einführung der „Mütterrente“ und der „Rente ab 63“ im Jahr 2014 nicht erfolgen.

Der Vergleich der Entwicklungen des Beitragssatzes mit und ohne Reformen zeigt, dass die Reformen des vergangenen Jahrzehnts die Dynamik des Beitragssatzes bereits spürbar gedämpft haben. Ohne die Reformen hätte der Beitragssatz zwischen 2004 und 2016 deutlich oberhalb des Referenzpfades im gesetzlichen Status quo gelegen und wäre bis zum Jahr 2016 auf 20,3 Prozent angestiegen.

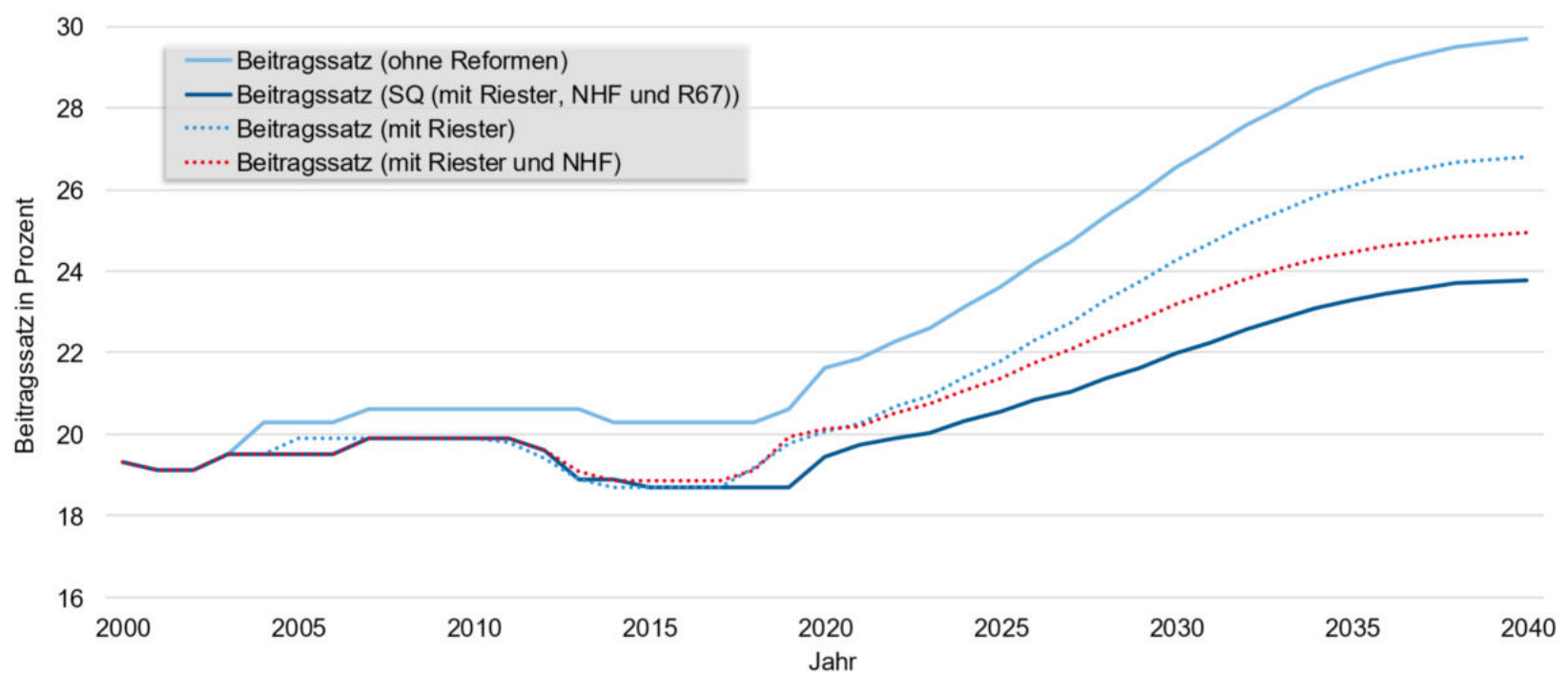
In den nächsten Jahren wird sich der Beitragssatz vorübergehend auf Höhe des aktuellen Werts stabilisieren. Mit dem im Jahr 2020 einsetzenden Eintritt der geburtenstarken Jahrgänge der 1950er und 60er Jahre ist ab diesem Zeitpunkt mit einem kontinuierlichen Anstieg von 19,4 Prozent auf 22,0 Prozent im Jahr 2030 zu rechnen. Die für die Jahre 2020 und 2030 gesteckten Beitragssatzobergrenzen können damit voraussichtlich eingehalten werden. Im Jahr 2031 wird der Beitragssatz die 22-Prozent-Marke überschreiten und bis zum Jahr 2040 auf 23,8 Prozent anwachsen (Abbildung 4).

Der Vergleich der prognostizierten Entwicklung des Beitragssatzes mit und ohne Reformen zeigt wiederum, dass die einzelnen Reformen das Wachstum des Beitragssatzes deutlich gedämpft haben:

- Ohne die **Rentenreform des Jahres 2001** (Altersvermögensergänzungsgesetz, Altersvermögensgesetz) würde der Beitragssatz im Jahr 2040 etwa 2,9 Prozentpunkte höher ausfallen.
- Ohne den im Jahr 2004 eingeführten **Nachhaltigkeitsfaktor** (RV-Nachhaltigkeitsgesetz) läge der Beitragssatz im Jahr 2040 etwa 1,9 Prozentpunkte höher.
- Ohne die „**Rente mit 67**“ (RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz) würde der Beitragssatz im Jahr 2040 etwa 1,1 Prozentpunkte höher liegen.

Insgesamt beträgt die Dämpfung des Beitragssatzanstiegs im gesetzlichen Status quo gegenüber der Situation ohne die drei Reformschritte damit im Jahr 2040 rechnerisch 5,9 Prozentpunkte. Die Ergebnisse zeigen zudem, dass die Reform des Jahres 2001 für etwa die Hälfte des Gesamteffekts verantwortlich ist. Die im Zuge der Reform erfolgte Umstellung von der Nettolohn- auf die modifizierte Bruttolohnanpassung spielt dabei eine größere Rolle als die Einführung des Altersvorsorgeanteils bzw. der „Riester-Treppe“. Die andere Hälfte des Gesamteffekts ist auf den Nachhaltigkeitsfaktor und die „Rente mit 67“ zurückzuführen. Diese Unterscheidung ist wichtig, da die Riester-Reform hinsichtlich ihrer Zielerreichung streng genommen nur an den anteiligen Leistungsrücknahmen gemessen werden kann.

Abbildung 4: Entwicklung des Beitragssatzes zur gesetzlichen Rentenversicherung in unterschiedlichen Reformszenarien, 2000-2040



Quelle: Prognos 2016

Sicherungs niveau

Die Kehrseite der Beitragssatzentwicklung ist die Entwicklung des Rentenniveaus, das mit den Beitragseinnahmen finanziert wird. Gegenwärtig beläuft sich das Sicherungsniveau vor Steuern auf 48,8 Prozent. Zwischen 2000 und 2016 ist es um 4,1 Prozentpunkte kontinuierlich gesunken. Eine Ausnahme bildet das Jahr 2009, in der die zur Jahresmitte erfolgte Rentenanpassung in Verbindung mit der rückläufigen Lohnentwicklung zu einem vorübergehenden Anstieg des Sicherungsniveaus führte.

Auch hier zeigt der Vergleich der Entwicklung des Sicherungsniveaus mit und ohne Reformen, dass die Rentenreformen der Jahre 2001, 2004 und 2007 bereits zu einer deutlichen Absenkung geführt haben. Ohne die Reformen wäre das Sicherungsniveau ab 2002 deutlich oberhalb des Referenzpfades im gesetzlichen Status quo gelegen und wäre bis zum Jahr 2016 auf lediglich 52,1 Prozent abgesunken.

Bis zum Jahr 2020 wird das Sicherungsniveau auf 48,2 Prozent langsam absinken. Anschließend wird sich diese Dynamik beschleunigen, sodass für das Jahr 2030 mit einem Sicherungsniveau von 44,3 Prozent zu rechnen ist. Auch hier können die für die Jahre 2020 und 2030 gesteckten Mindestsicherungsziele somit voraussichtlich eingehalten werden. Im Jahr 2034 wird das Sicherungsniveau die Mindestgrenze von 43 Prozent schließlich unterschreiten und bis zum Jahr 2040 auf 41,9 Prozent absinken (Abbildung 5).

Der Vergleich der prognostizierten Entwicklung des Sicherungsniveaus mit und ohne Reformen zeigt, dass die Reformen der Jahre 2001 und 2004 zu einem stärkeren Rückgang des Sicherungsniveaus führen werden, als dies ohne die Reformen der Fall gewesen wäre:

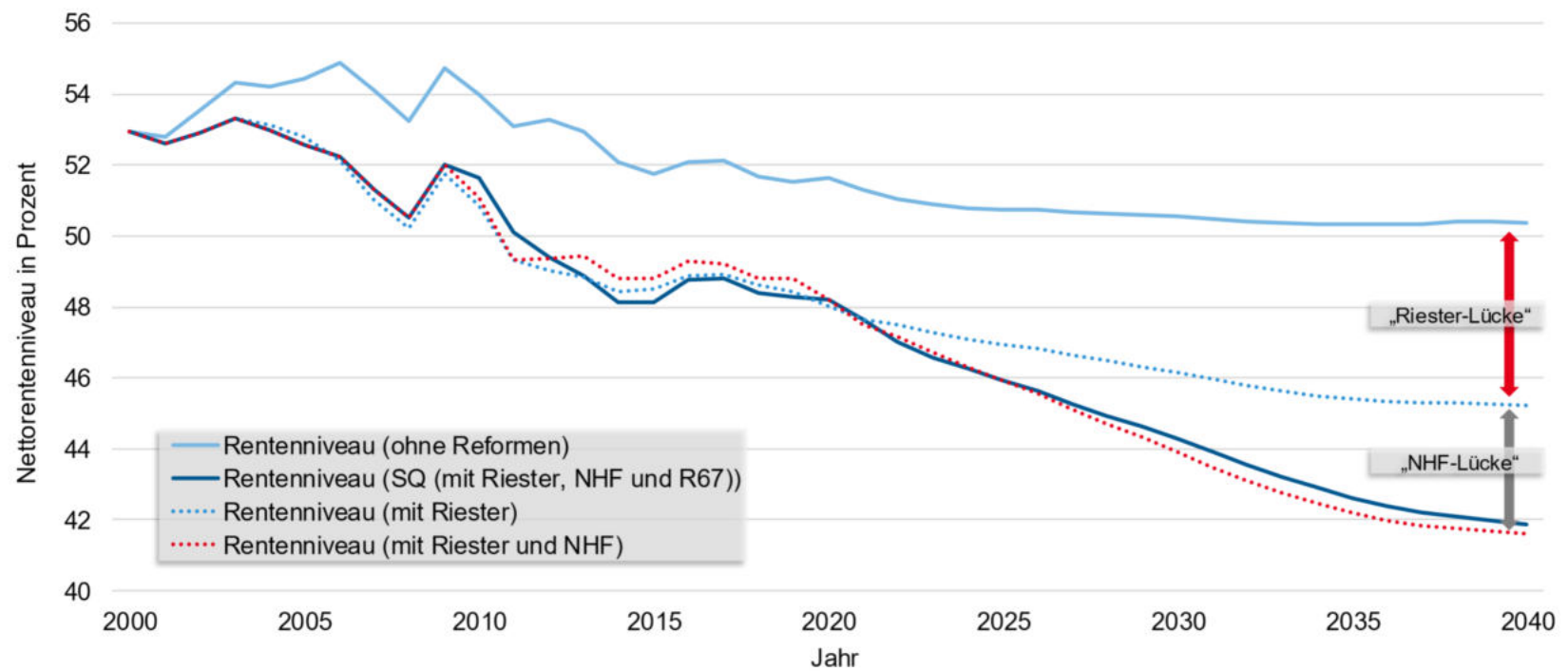
- Ohne die **Rentenreform des Jahres 2001** (Altersvermögensergänzungsgesetz, Altersvermögensgesetz) würde das Sicherungsniveau vor Steuern im Jahr 2040 etwa 5,2 Prozentpunkte höher ausfallen.
- Ohne den im Jahr 2004 eingeführten **Nachhaltigkeitsfaktor** (RV-Nachhaltigkeitsgesetz) läge das Sicherungsniveau vor Steuern im Jahr 2040 etwa 3,6 Prozentpunkte höher.

Anders verhält es sich mit der Rentenreform des Jahres 2007. Die seinerzeit beschlossene Anhebung der Regelaltersgrenze stabilisiert zugleich den Beitragssatz und das Rentenniveau:

- Ohne die „**Rente mit 67**“ (RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz) würde das Sicherungsniveau vor Steuern im Jahr 2040 aufgrund der kürzeren Beitragszeiten und längeren Rentenbezugszeiten etwa 0,3 Prozentpunkte niedriger ausfallen.

Insgesamt würde das Sicherungsniveau ohne die drei Reformschritte damit im Jahr 2040 um etwa 8,5 Prozentpunkte höher ausfallen als im gesetzlichen Status quo. Die Reform des Jahres 2001 ist dabei für über die Hälfte des Gesamteffekts verantwortlich. Auch hier leistet die im Zuge der Reform erfolgte Umstellung von der Nettolohn- auf die modifizierte Bruttolohnanpassung einen weitaus größeren Beitrag zum Gesamteffekt als die Einführung des Altersvorsorgeanteils bzw. des „Riester-Faktors“.

Abbildung 5: Entwicklung des Nettorentenniveaus vor Steuern in unterschiedlichen Reformszenarien, 2000-2040



Quelle: Prognos 2016

3.1.3 Zwischenfazit

Die Rentenreformen der Jahre 2001, 2004 und 2007 werden voraussichtlich dazu führen, dass der Beitragssatz und das Sicherungsniveau vor Steuern die gesetzlich verankerten Ober- bzw. Untergrenzen bis zum Jahr 2030 nicht über- bzw. unterschreiten werden. Die Reformen des vergangenen Jahrzehnts haben somit ihre Ziele erfüllt und damit zu einer mittelfristigen Stabilisierung der Finanzierung in der GRV beigetragen.

Jenseits von 2030 wird die demografische Entwicklung dafür sorgen, dass die Ober- und Untergrenzen hinsichtlich Beitragssatz und Sicherungsniveau nicht mehr eingehalten werden können. Der Beitragssatz wird die Beitragssatzobergrenze von 22 Prozent voraussichtlich im Jahr 2031 überschreiten, das Sicherungsniveau vor Steuern wird die Mindestsicherungsgrenze von 43 Prozent voraussichtlich im Jahr 2034 unterschreiten. Wird seitens der Politik eine längerfristige Stabilisierung der Entwicklung von Beitragssatz und Sicherungsniveau beabsichtigt, sind folglich in Zukunft weitere Reformschritte nötig.

3.2 Individuelle Versorgungsniveaus bis 2040

Der im vorherigen Kapitel aufgezeigte Rückgang des Sicherungsniveaus vor Steuern macht deutlich, dass die gesetzliche Rente in Zukunft nicht ausreichen wird, um den Lebensstandard des Erwerbslebens im Alter aufrechtzuerhalten. Hierfür bedarf es einer zusätzlichen Altersvorsorge, zu deren Aufbau der Gesetzgeber seit 2002 umfangreiche Förderangebote bereitstellt. Ziel der staatlichen Förderung der kapitalgedeckten Zusatzvorsorge ist dabei der Ausgleich des sinkenden Leistungsniveaus in der GRV. Angesichts der anhaltenden Niedrigzinsphase wird das Lückenschließungspotenzial der staatlich geförderten Altersvorsorge derzeit kritisch hinterfragt. Um zu überprüfen, inwiefern diese Kritik zutrifft, werden im nachfolgenden Kapitel die individuellen Sicherungsniveaus für einen Standardrentner und zehn typische Erwerbsbiografien für die Jahre 2030 und 2040 vorausberechnet.

3.2.1 Annahmen

Zur Potenzialrechnung von Riester-Rente und betrieblicher Altersversorgung über Entgeltumwandlung sind zunächst einige Annahmen zu treffen, u. a. über die Verzinsung, die Sparquote und die zugrundeliegende Lebenserwartung (Tabelle 3).

Tabelle 3: Annahmen zur Vorausberechnung der individuellen Sicherungsniveaus

Beginn der Sparphase:	2002 - Die Sparphase berücksichtigt die Einphasung der Riester-Treppe zwischen 2002 und 2009. ¹³
Ende der Einzahlungen:	2029 bzw. 2039 - Das letzte Jahr der Einzahlung ist das Jahr vor dem Renteneintritt, sofern ein Einkommen erzielt wurde (beim Eckrentner ist das der Fall, in den typisierten Berufsbiografien nicht immer).
Verzinsung:	1,5 Prozent (real) in Anspar- und Auszahlungsphase - Der Zinssatz wird um jeweils 0,5 Punkte nach oben und unten variiert, um die Ergebnisse einem Sensitivitätscheck zu unterziehen.
Sparquote:	- Riester-Rente: 2,0 und 4,0 Prozent des jeweiligen Jahreseinkommens (max. 2.100 Euro) - Betriebliche Altersversorgung: 4,0 Prozent des jeweiligen Jahreseinkommens (max. 4,0 Prozent der Beitragsbemessungsgrenze) - Die betriebliche Altersversorgung aus Entgeltumwandlung ist im Alter kranken- und pflegeversicherungsbeitragspflichtig, die Riester-Rente ist beitragsfrei.
Lebenserwartung bei Renteneintritt:	22 Jahre (2030) bzw. 23 Jahre (2040) - Die fernere Lebenserwartung basiert auf der Generationensterbetafel des Statistischen Bundesamts, gemittelt und gerundet für Frauen und Männer. Ferner wurde ein Sicherheitszuschlag aufgenommen, um Selektionseffekte zu berücksichtigen.
Kosten:	10,0 Prozent des jährlichen Sparbetrags

Quelle: Prognos 2016

3.2.2 Ergebnisse

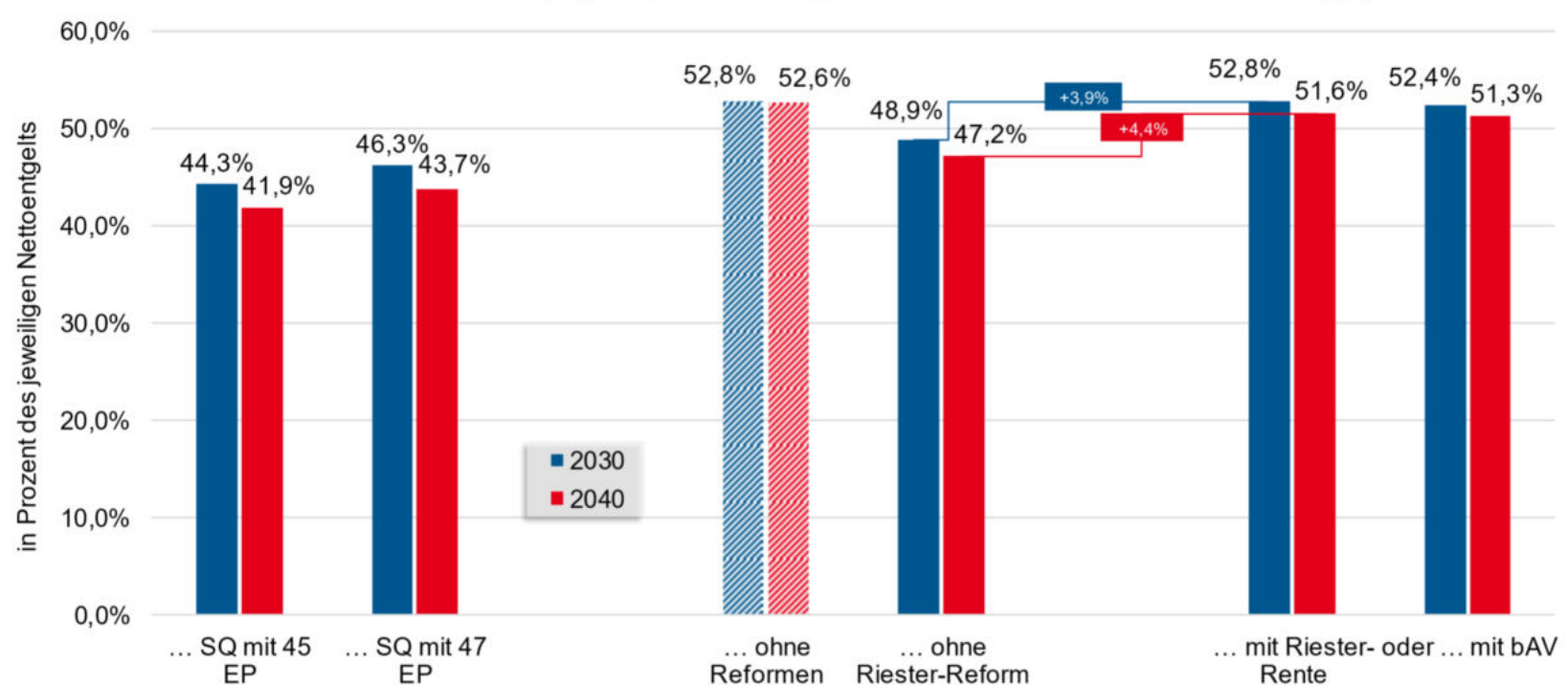
Versorgungsniveau des „Eckrentners“

Durch die im Zuge der Riester-Reform erfolgte Modifikation der Rentenanpassungsformel ergibt sich unter den aufgeführten Annahmen für den sogenannten „Eckrentner“ im Jahr 2040 bei 47 Entgeltpunkten folgendes Bild: Im gesetzlichen Status quo (SQ) erreicht er ein Nettorentenniveau von 43,7 Prozent. Ohne die Riester-Reform hätte er von einem Nettorentenniveau in Höhe von 47,2 Prozent profitiert. Die durch die Riester-Reform bedingte Rentenlücke beläuft sich damit auf 3,5 Prozentpunkte. Mit kapitalgedeckter Zusatzvorsorge kann der Eckrentner die Lücke allerdings ausgleichen und sogar überkompensieren. Bei Bezug einer Riester-Rente erreicht er mit einem Gesamtversorgungsniveau

¹³ Die Einphasung der Riester-Treppe bis zum Jahr 2009 wurde im Altersvermögensergänzungsgesetz (2001) festgeschrieben. Seither wurde der Zeitraum der Einphasung jedoch zweimal gestreckt. Zunächst erfolgte im Rahmen des RV-Nachhaltigkeitsgesetzes (2004) eine Verlängerung bis zum Jahr 2010. Anschließend wurde im Rahmen des Gesetzes zur Rentenanpassung (2008) eine Verlängerung der Einphasung bis zum Jahr 2012 festgesetzt.

von 51,6 Prozent sogar annähernd das rechnerische Rentenniveau ohne Reformen (52,6 %). Bei einer Sparquote in Höhe von zwei Prozent schließt die Riester-Rente die reformbedingte Rentenlücke hingegen nur zu 90 Prozent. Bei Bezug einer Betriebsrente und einer Ersparnis von vier Prozent erreicht er ein Gesamtversorgungsniveau von 51,3 Prozent. Die kapitalgedeckte Zusatzvorsorge bringt ihm bei einer Sparquote von vier Prozent damit ein um 4,4 bzw. 4,1 Prozentpunkte höheres Gesamtversorgungsniveau (Abbildung 6).

Abbildung 6: *Nettorenten- und Gesamtversorgungsniveaus, 2030 und 2040: a) Nettorentenniveau im Status quo (SQ) für Eckrentner mit 45 bzw. 47 Beitragsjahren; b) Nettorentenniveau ohne alle Reformen bzw. nur ohne Riester-Reform für Eckrentner mit 45 Beitragsjahren; c) Gesamtversorgung (SQ) mit Riester-Rente oder bAV (Sparquote 4 %) für Eckrentner mit 45 Beitragsjahren*

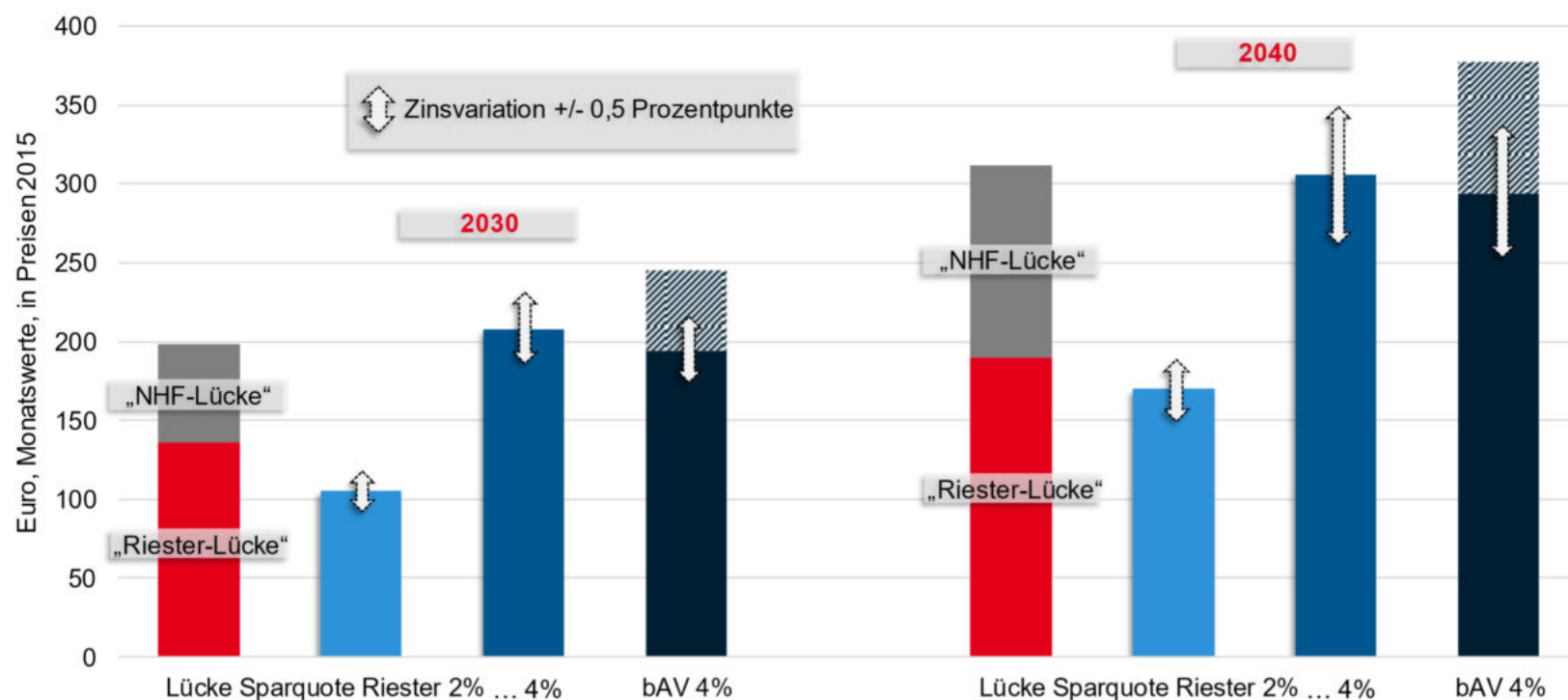


Quelle: Prognos 2016

Abbildung 6 verdeutlicht zudem das Potenzial einer längeren Lebensarbeitszeit: Wenn der Eckrentner zwei Jahre länger arbeitet und damit 47 anstelle von 45 Entgeltpunkte erwirbt, fällt seine Nettorente und damit auch sein Nettorentenniveau um etwa zwei Prozentpunkte höher aus. In diesem Fall reicht die Riester-Rente bei halber Dotierung aus, um insgesamt das rechnerische Vor-Riester-Niveau zu erreichen.

Ausgedrückt in Euro in heutigen Preisen kann der Eckrentner unter den getroffenen Annahmen im Jahr 2040 die Riester-Lücke in Höhe von monatlich 189 Euro durch seine Riester-Rente in Höhe von 306 Euro mehr als kompensieren. Bei einer Ersparnis in Höhe von zwei Prozent würde sich die Riester-Rente des Eckrentners auf eine Höhe von monatlich 170 Euro belaufen. Damit könnte die reformbedingte Rentenlücke folglich nicht ganz ausgeglichen werden. Eine Betriebsrente würde bei einer Sparquote von vier Prozent monatlich 294 Euro bringen und die Rentenlücke folglich ebenfalls schließen. Da die Renten aus der betrieblichen Altersversorgung bei Entgeltumwandlung steuer- und abgabenpflichtig sind, fällt die betriebliche Altersrente trotz identischer Sparquote etwas niedriger aus als die Riester-Rente bei einer Sparquote von vier Prozent (Abbildung 7).

Abbildung 7: Reformbedingte Versorgungslücken und Leistungshöhe der geförderten Zusatzvorsorge beim Eckrentner, 2030 und 2040



Quelle: Prognos 2016

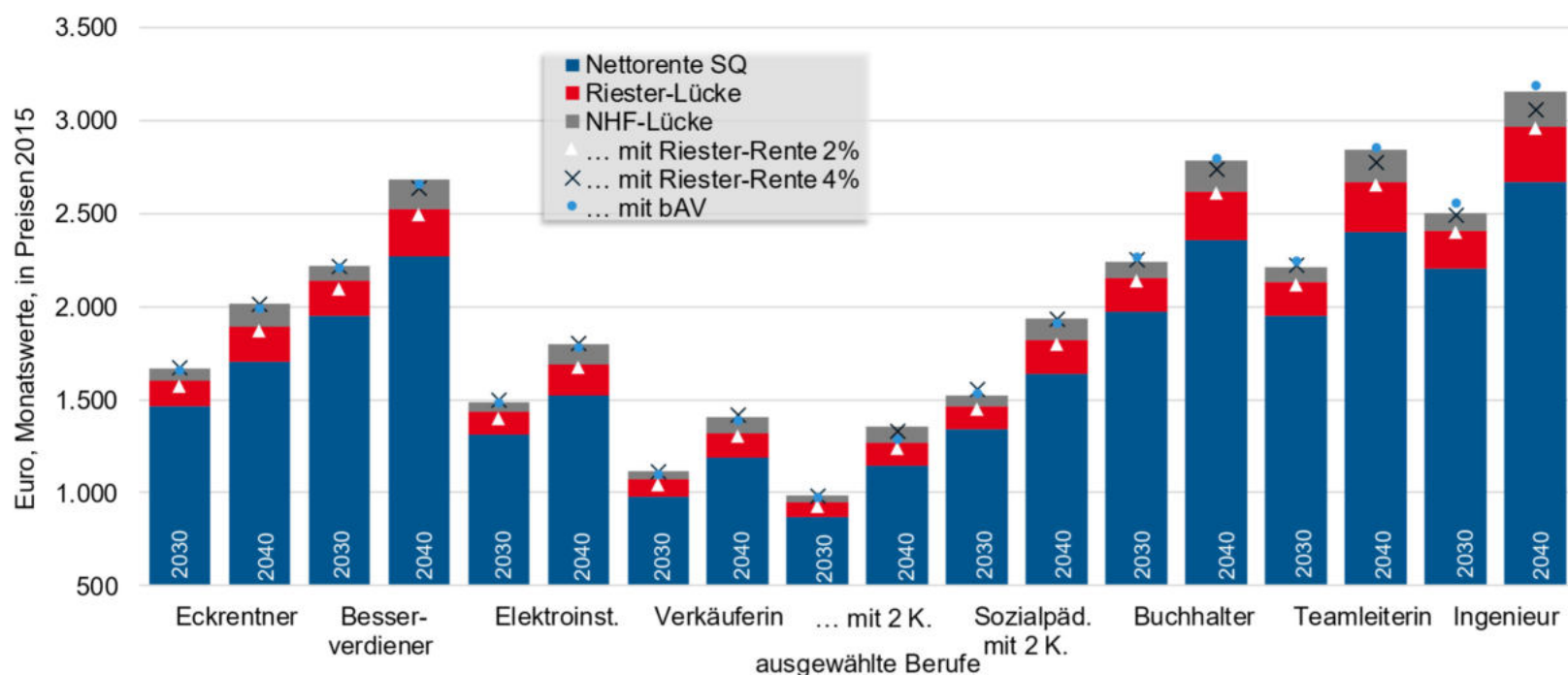
Abbildung 7 veranschaulicht auch die Effekte eines 0,5 Prozentpunkte niedrigeren bzw. höheren Zinssatzes (dazu auch Tabelle 4). Hier zeigt sich, dass bei einer Sparquote von vier Prozent die Riester-Lücke des Eckrentners im Jahr 2040 auch bei einem 0,5 Prozentpunkte niedrigeren Zinssatz sowohl durch eine Riester-Rente als auch durch eine Betriebsrente geschlossen werden kann. Bei einem 0,5 Prozentpunkte höheren Zinssatz sind beide Zusatzrenten zudem in der Lage, zusätzlich zur Riester-Lücke auch die durch die Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors bedingte Versorgungslücke zu kompensieren.

Versorgungsniveaus typisierter Versicherter

Die Studie prüft weiterhin mit detaillierten Berechnungen für typisierte Berufe jenseits des Eckrentners, wie groß die Potenziale der Riester-Rente bzw. der betrieblichen Altersversorgung für konkrete, empirisch fundierte Erwerbsbiografien sind.¹⁴ Auch hier zeigt sich bei einer Ersparnis in Höhe von vier Prozent durchweg eine Kompensation der Riester-Lücke. Dies gilt sowohl für die Riester-Rente als auch für Betriebsrenten. Teilweise können die geförderten Zusatzrenten sogar zusätzlich zur Riester-Lücke die durch die Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors bedingte Versorgungslücke ausgleichen. Bei einer Sparquote von zwei Prozent verbleibt hingegen trotz Riester-Rente bzw. Betriebsrente im Alter ein Teil der Lücke. Obgleich die Rentenlücken bei einer Sparquote von vier Prozent unabhängig von der jeweils zugrundeliegenden Erwerbsbiografie geschlossen werden, variiert die Summe aus Nettomonatsrente und geförderter Zusatzrente je nach Erwerbsbiografie teils erheblich (Abbildung 8).

¹⁴ Die verschiedenen Erwerbsbiografien wurden in der Prognos-Studie „Rentenperspektiven 2040“ entwickelt und können dort im Detail nachgelesen werden, vgl. Prognos (2016b).

Abbildung 8: Nettorenten und geförderte Zusatzvorsorge für ausgewählte Erwerbsbiografien, 2030 und 2040



Quelle: Prognos 2016

In Tabelle 4 sind für den Eckrentner und acht ausgewählte Erwerbsbiografien die gesetzliche Nettorenten mit und ohne Reformen, die durch die Riester-Reform bedingte Sicherungslücke sowie die mit einer zusätzlichen geförderten privaten oder betrieblichen Altersvorsorge realisierbaren Versorgungsniveaus bei unterschiedlichen Sparquoten und Zinssätzen in den Jahren 2030 und 2040 dargestellt.

Tabelle 4: Nettorenten und geförderte Zusatzvorsorge für ausgewählte Erwerbsbiografien (in Euro)

	Nettorente		Riester-Lücke	mit Riester-Rente (Sparquote 2%) Zins 1,5% (real)		mit Riester-Rente (Sparquote 4%) Zins 1,5% (real)		mit bAV Zins 1,5% (real)				
	ohne Reformen	SQ		-0,5%- Punkte	+0,5%- Punkte	-0,5%- Punkte	+0,5%- Punkte	-0,5%- Punkte	+0,5%- Punkte			
Eckrentner												
2030 (Jg. 1963)	1.640	1.465	136	-11	1.570	12	-21	1.673	24	-21	1.659	24
2040 (Jg. 1973)	1.991	1.703	189	-21	1.873	24	-39	2.010	46	-38	1.997	45
Besserverdiener												
2030 (Jg. 1963)	2.187	1.954	182	-14	2.094	16	-27	2.212	30	-28	2.212	32
2040 (Jg. 1973)	2.655	2.271	253	-28	2.495	32	-49	2.634	56	-51	2.663	60
Elektroinstallateur												
2030 (Jg. 1963)	1.466	1.310	122	-10	1.401	11	-20	1.493	22	-20	1.483	23
2040 (Jg. 1973)	1.776	1.519	169	-19	1.674	22	-36	1.801	42	-35	1.785	41
Verkäuferin												
2030 (Jg. 1963)	1.096	979	91	-7	1.043	8	-14	1.108	15	-14	1.103	16
2040 (Jg. 1973)	1.388	1.187	132	-15	1.303	17	-30	1.418	34	-28	1.392	33
Verkäuferin mit 2 Kindern												
2030 (Jg. 1963)	970	867	81	-6	924	7	-12	982	14	-12	974	14
2040 (Jg. 1973)	1.336	1.143	127	-12	1.236	13	-23	1.329	27	-19	1.291	22

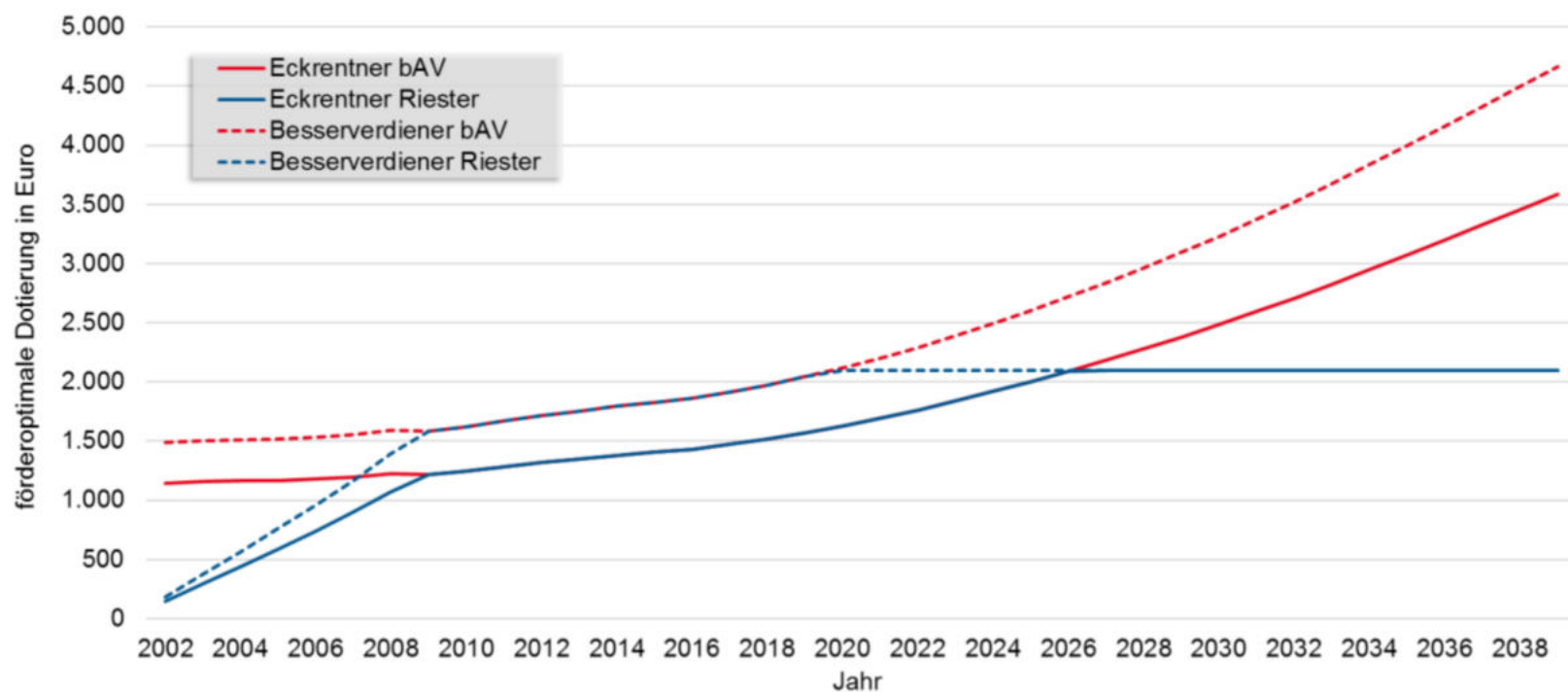
	Nettorente		Riester-Lücke	mit Riester-Rente (Sparquote 2%)			mit Riester-Rente (Sparquote 4%)			mit bAV		
	ohne Reformen	SQ		Zins 1,5% (real)			Zins 1,5% (real)			Zins 1,5% (real)		
				-0,5%- Punkte	--	+0,5%- Punkte	-0,5%- Punkte	--	+0,5%- Punkte	-0,5%- Punkte	--	+0,5%- Punkte
Sozialpädagogin mit 2 Kindern												
2030 (Jg. 1963)	1.499	1.339	125	-11	1.447	12	-22	1.551	24	-22	1.536	24
2040 (Jg. 1973)	1.912	1.636	182	-20	1.801	23	-37	1.929	42	-35	1.915	41
Buchhalter												
2030 (Jg. 1963)	2.206	1.971	183	-17	2.136	19	-30	2.250	33	-33	2.272	37
2040 (Jg. 1973)	2.752	2.354	262	-32	2.611	37	-52	2.736	60	-58	2.803	67
Teamleiterin												
2030 (Jg. 1963)	2.183	1.951	182	-17	2.115	18	-29	2.226	33	-32	2.250	36
2040 (Jg. 1973)	2.807	2.401	267	-31	2.655	36	-50	2.773	58	-57	2.857	66
Ingenieur												
2030 (Jg. 1963)	2.469	2.206	205	-20	2.397	22	-32	2.491	35	-39	2.559	44
2040 (Jg. 1973)	3.122	2.671	297	-37	2.956	42	-54	3.058	62	-68	3.196	79

Quelle: Prognos 2016

Die Ergebnisse für typisierte Berufe zeigen zudem, dass die Riester-Lücke für besserverdienende Versicherte schlechter geschlossen wird. Grund ist der „Riester-Deckel“, also die nominale Fixierung der steuerlichen Förderung auf einen Höchstbetrag von 2.100 Euro. Aktuell sind etwa 15 Prozent der Riester-Sparer hiervon betroffen. Bis zum Jahr 2030 dürfte der Anteil jedoch auf etwa ein Drittel und bis 2040 auf ungefähr die Hälfte ansteigen. Damit werden auch zunehmend Durchschnittsverdiener an den Riester-Deckel stoßen. Der Riester-Deckel bedeutet auch, dass zumindest Teilgruppen der Riester-Sparer im Vergleich zu Anwärtern auf eine betriebliche Altersversorgung im Hinblick auf die steuerlich geförderte Dotierungsmöglichkeit benachteiligt werden. Bei der betrieblichen Altersversorgung ist die Obergrenze höher und wächst – durch die Koppelung an die Beitragsbemessungsgrenze der GRV (derzeit 4 % der Beitragsbemessungsgrenze, künftig voraussichtlich 8 %¹⁵) – bei steigenden Einkommen mit. Abbildung 9 zeigt die Wirkung dieser unterschiedlichen Fördergrenzen im Zeitverlauf exemplarisch für zwei Erwerbsbiografien bezogen auf die aktuelle Rechtslage.

¹⁵ Vgl. Bundesregierung (2016).

Abbildung 9: Deckelung der Ersparnis in Riester-Verträgen auf 2.100 Euro bzw. in bAV-Verträgen auf vier Prozent des Einkommens



Quelle: Prognos 2016

3.2.3 Zwischenfazit

Die vom Gesetzgeber eingeführten Wege der staatlich geförderten Zusatzvorsorge, sowohl die geförderte private Altersvorsorge als auch die betriebliche Altersversorgung im Rahmen von Entgeltumwandlung, führen zu signifikanten Zusatzrenten im Alter. Diese sind trotz einer recht konservativen Annahme zur Verzinsung in Höhe von 1,5 Prozent (real) in der Lage, die aufgrund der Riester-Reform in der GRV entstehenden Lücken zu kompensieren. Dies gilt für den Eckrentner ebenso wie für ausgewählte typische Berufe und Erwerbsbiografien. Die impliziten Ziele der Reform in Bezug auf die potenzielle Gesamtversorgung aus mehreren Altersvorsorgebausteinen werden damit in der Regel erreicht.

3.3 Inanspruchnahme und Verbreitung der staatlich geförderten Zusatzvorsorge

Wie im vorherigen Kapitel gezeigt wurde, kann die durch das sinkende Leistungsniveau in der GRV entstehende Versorgungslücke mithilfe der staatlich geförderten Zusatzvorsorge geschlossen werden. Dies gilt sowohl für den „Eckrentner“ als auch für die ausgewählten typischen Erwerbsbiografien. Die staatlich geförderte Zusatzvorsorge kann ihren Zweck, das sinkende Leistungsniveau in der GRV zu kompensieren, jedoch nur dann erfüllen, wenn sie von den betroffenen Bevölkerungsgruppen in hinreichendem Umfang in Anspruch genommen wird. Im folgenden Kapitel wird deshalb auf Grundlage administrativer Daten und des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) untersucht, wie sich die Inanspruchnahme der staatlich geförderten Zusatzvorsorge seit der Jahrtausendwende entwickelt hat und inwieweit sich die an sie gestellten Erwartungen erfüllt haben.

Datenbasis: Sozio-oekonomisches Panel

Die Verbreitung der betrieblichen und geförderten privaten Altersvorsorge wurde auf Basis des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) ermittelt. Hierbei handelt es sich um eine repräsentative Wiederholungsbefragung privater Haushalte in Deutschland, die seit 1984 im jährlichen Turnus durchgeführt

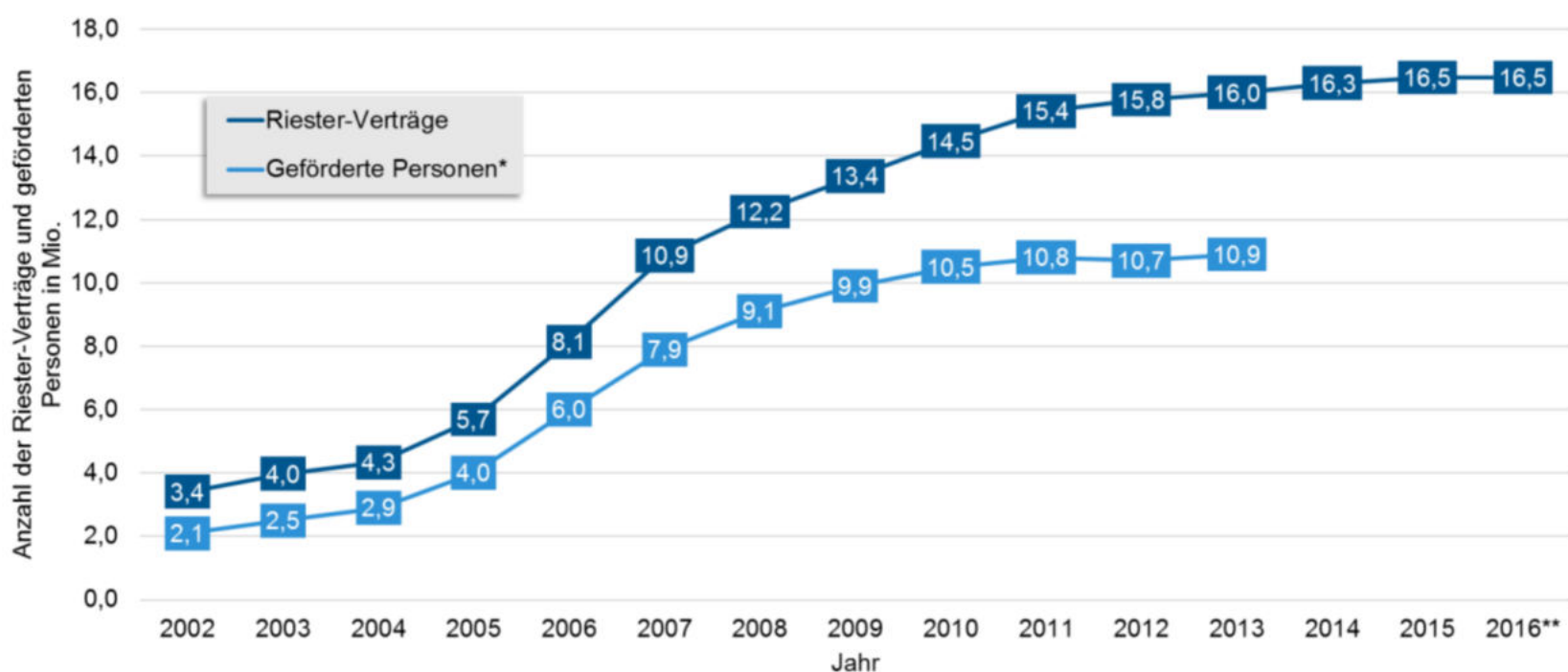
wird. Abgefragt werden neben verschiedenen sozioökonomischen Merkmalen detaillierte Informationen zur Einkommenssituation der teilnehmenden Personen und Haushalte. Im Jahr 2013 wurden die teilnehmenden rund 25.000 Personen bzw. 12.000 Haushalte erstmals umfassend zu ihrer betrieblichen und privaten Altersvorsorge befragt.

3.3.1 Staatlich geförderte private Altersvorsorge („Riester-Rente“)

Die Gesamtzahl der abgeschlossenen Riester-Verträge belief sich zuletzt auf rund 16,5 Mio. Stück. Bis zum Jahr 2008 unterlag der Vertragsbestand einem starken Wachstum, das sich im Zuge der Finanz- und Eurokrise in den nachfolgenden Jahren jedoch deutlich abschwächte. Seit 2012 stagniert die Entwicklung in etwa auf dem heutigen Niveau.¹⁶ Ursächlich für die Entwicklung der letzten Jahre dürfte wohl die zunehmende Skepsis gegenüber der (geförderten) kapitalgedeckten Altersvorsorge angesichts von Finanzmarktkrise, Niedrigzinsphase und medialer Berichterstattung sein.

Zur Messung der Inanspruchnahme der staatlich geförderten privaten Altersvorsorge eignet sich der Bestand an Riester-Verträgen nur bedingt, da ein Teil der Riester-Sparer die Verträge nicht aktiv bespart und/oder über mehrere Riester-Verträge verfügt. Dies zeigt der Vergleich der Vertragszahlen mit der in der Statistik der Zentralen Zulagenstelle für Altersvermögen (ZfA) ausgewiesenen Anzahl der geförderten Personen. Während sich der Gesamtbestand an Riester-Verträgen im Jahr 2013 auf rund 16,0 Mio. Stück belief, erhielten im gleichen Jahr lediglich 10,9 Mio. Riester-Sparer eine staatliche Förderung in Form einer Zulage oder einer Steuerermäßigung durch Sonderausgabenabzug (Abbildung 10).

Abbildung 10: Entwicklung der staatlich geförderten privaten Altersvorsorge, 2002-2016



* Zulagenempfänger und Personen, die einen Sonderausgabenabzug erhalten. Bis zum Beitragsjahr 2011 sind Personen, die ausschließlich einen Sonderausgabenabzug erhalten haben, leicht untererfasst.
 ** Wert geschätzt.

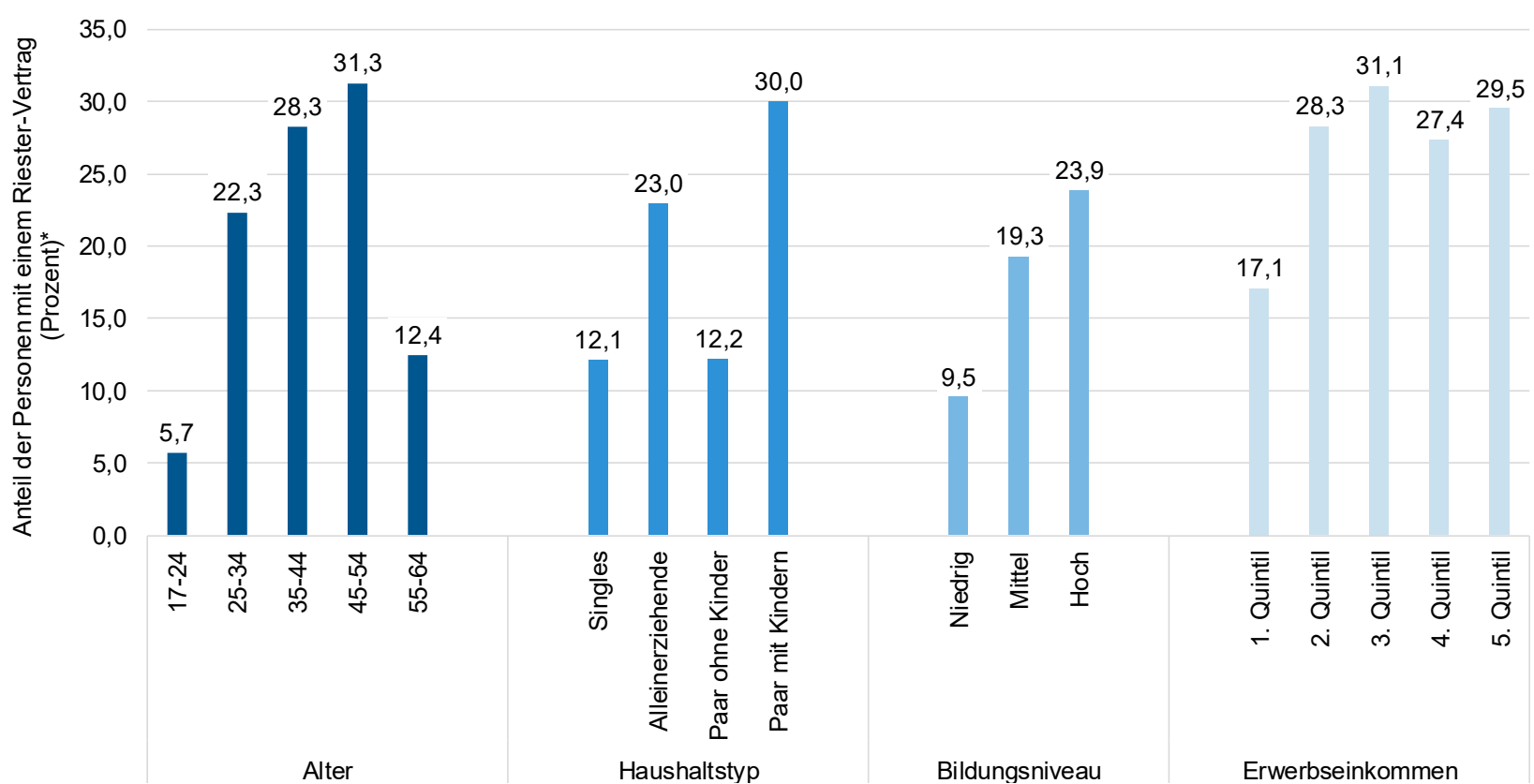
Quelle: Prognos 2016, eigene Darstellung nach BMAS 2016a und 2016b

Zur Messung der Verbreitung der geförderten privaten Altersvorsorge nach sozio-demografischen Merkmalen wird im Folgenden auf eigene SOEP-Auswertungen zurückgegriffen. Als Basis werden alle Personen im erwerbsfähigen Alter herangezogen, da neben den sozialversicherungspflichtig beschäftigten Personen weitere Gruppen unmittelbar und

¹⁶ Vgl. BMAS (2016a).

mittelbar förderberechtigt sind. Die SOEP-Auswertungen zeigen, dass der Verbreitungsgrad der staatlich geförderten privaten Altersvorsorge im Jahr 2013 systematisch mit verschiedenen sozio-demografischen Merkmalen variierte. Vergleichsweise stark verbreitet war sie unter Personen im Alter zwischen 35 und 55 Jahren, Alleinerziehenden und Paaren mit Kindern sowie unter Personen mit höherem Bildungsniveau. Unter jüngeren und älteren Personen, Single-Haushalten und Paaren ohne Kinder, Personen mit niedrigem Bildungsniveau sowie Geringverdienern war sie hingegen relativ schwach verbreitet (Abbildung 11).

Abbildung 11: Verbreitung der staatlich geförderten privaten Altersvorsorge nach sozio-demografischen Merkmalen, 2013



* Anteil an allen Personen im erwerbsfähigen Alter.

Quelle: Prognos 2016, eigene Berechnung und Darstellung nach SOEP v30

Das sinkende Leistungsniveau in der GRV wird sich künftig v. a. auf die Altersversorgung von sozialversicherungspflichtig beschäftigten Personen auswirken. Weitere unmittelbar förderberechtigte Personengruppen wie Beamte sowie mittelbar förderberechtigte Personen, die im Jahr 2012 zusammen über zehn Prozent aller Zulagenempfänger ausmachten, werden voraussichtlich weniger stark betroffen sein. Zur Berechnung des Gesamtverbreitungsgrads der staatlich geförderten privaten Altersvorsorge wurde aus diesem Grund die Zahl aller sozialversicherungspflichtig beschäftigten Personen (Pflichtversicherte der GRV) als Basis herangezogen. Den SOEP-Auswertungen zufolge besparte im Jahr 2012 ein knappes Drittel (31 Prozent) dieser Personen aktiv einen Riester-Vertrag.

Ausschlaggebend für die Schließung der aus dem sinkenden Rentenniveau resultierenden Versorgungslücken ist neben der Verbreitung der geförderten privaten Altersvorsorge deren Umfang. Hier zeigen die Ergebnisse der ZfA-Statistik, dass etwas mehr als die Hälfte der Empfänger der Grundzulage sowie etwas mehr als zwei Drittel der Empfänger der Kinderzulage ihren Zulagenanspruch zu 100 Prozent ausschöpfen. Gleichzeitig erhalten ein knappes Fünftel der Empfänger der Grundzulage sowie ein Zehntel der Empfänger der Kinderzulage weniger als 50 Prozent der Zulagen (Tabelle 5).

Tabelle 5: Zulagenempfänger nach Vollständigkeit der Zulagen, 2011-2013*

	Anteil der Zulagenempfänger in Prozent		
	2011	2012***	2013***
Grundzulage			
100%	56,4	57,5	56,7
90%-100%	6,9	6,8	6,8
75%-90%	7,9	7,6	7,7
50%-75%	11,8	10,8	10,9
<50%	17,0	17,2	18,0
Kinderzulage**			
100%	69,2	70,4	69,7
90%-100%	5,3	5,2	5,2
75%-90%	6,4	6,0	6,0
50%-75%	8,8	8,0	8,2
<50%	10,3	10,4	11,0

* Auf die Darstellung der aktuelleren Daten (vgl. Kruse/Scherbarth, 2016) wurde verzichtet, da sie keine Differenzierung zwischen Empfängern der Grund- und Kinderzulage erlauben.

** Bezogen auf die Zahl der Zulagenempfänger mit beantragten Kinderzulagen.

*** Es handelt sich hierbei um Zwischenergebnisse, da Anträge auf eine Zulage noch bis Ende 2014 (Beitragsjahr 2012) bzw. bis Ende 2015 (Beitragsjahr 2013) gestellt werden können.

Quelle: Kruse/Scherbarth (2015)

Auch die Sparquote der privaten Haushalte in Deutschland kann zur Einschätzung der Effekte der Riester-Förderung auf die Gesamtersparnis der privaten Haushalte herangezogen werden. Hier zeigt sich, dass sich der Anteil des verfügbaren Einkommens, der von den privaten Haushalten in Deutschland gespart wird, seit Einführung der Riester-Förderung nicht wesentlich verändert hat. Zwar nahm die Sparquote zwischen 2001 und 2008 von 9,6 Prozent auf 10,5 Prozent zu. Anschließend sank sie jedoch auf ihr heutiges Niveau von 9,7 Prozent ab und liegt damit aktuell lediglich geringfügig über dem Niveau von 2001.¹⁷ Auf die Frage, inwiefern die staatlich geförderte private Altersvorsorge dabei andere Vorsorgeformen verdrängt hat, existieren in der Literatur bisher keine eindeutigen Antworten.¹⁸

3.3.2 Betriebliche Altersversorgung

Auch die betriebliche Altersversorgung unterlag seit Inkrafttreten des Altersvermögensgesetzes einem kontinuierlichen Wachstum. Zwischen 2001 und 2015 stieg die Zahl der Anwartschaften auf eine betriebliche Altersversorgung um rund 40 Prozent auf 20,4 Mio. an. Besonders stark fiel das Wachstum in den Jahren zwischen 2001 und 2005 aus. Anschließend flachte es deutlich ab, bevor es zwischen 2009 und 2013 erneut zulegte. Dieser Zuwachs entsprach dabei zunächst in etwa dem Zuwachs der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, konnte zuletzt aber nicht mehr mit dem enormen Beschäftigungswachstum Schritt halten. Die differenzierte Betrachtung nach Durchführungswegen zeigt weiterhin, dass die Pensionskassen und die im Jahr 2001 neu geschaffenen Pensionsfonds, die von

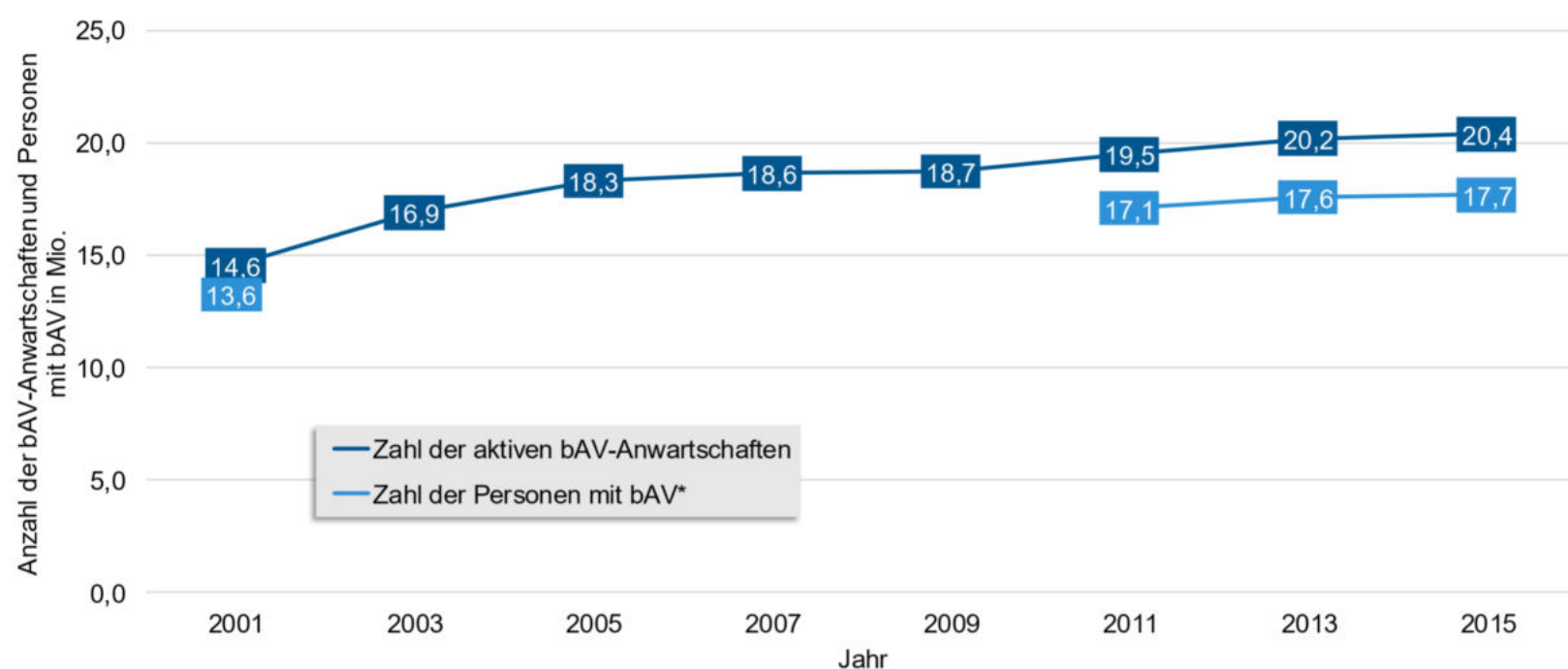
¹⁷ Vgl. StBA (2016b)

¹⁸ Vgl. Coppola/Reil-Held (2009), Corneo et al. (2009) und Börsch-Supan et al. (2016).

der Einführung des Rechtsanspruchs auf Entgeltumwandlung besonders profitieren, im Zeitverlauf die größten Zuwächse verzeichneten.¹⁹

Wie bei der staatlich geförderten privaten Altersvorsorge eignet sich auch bei der betrieblichen Altersversorgung die Zahl der Anwartschaften nur bedingt zur Messung der Inanspruchnahme, da ein Teil der Sparer über mehrere Anwartschaften verfügt. Beispielsweise wird in der im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales durchgeführten Trägerbefragung von 1,19 Anwartschaften pro Arbeitnehmer in unterschiedlichen Durchführungswegen ausgegangen.²⁰ Die Zahl der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Personen mit aktiven Anwartschaften auf eine betriebliche Altersversorgung hat sich demnach von 13,6 Mio. im Jahr 2001 auf 17,7 Mio. im Jahr 2015 erhöht.

Abbildung 12: Entwicklung der betrieblichen Altersversorgung, 2001-2015



* Ausschließlich sozialversicherungspflichtig Beschäftigte.

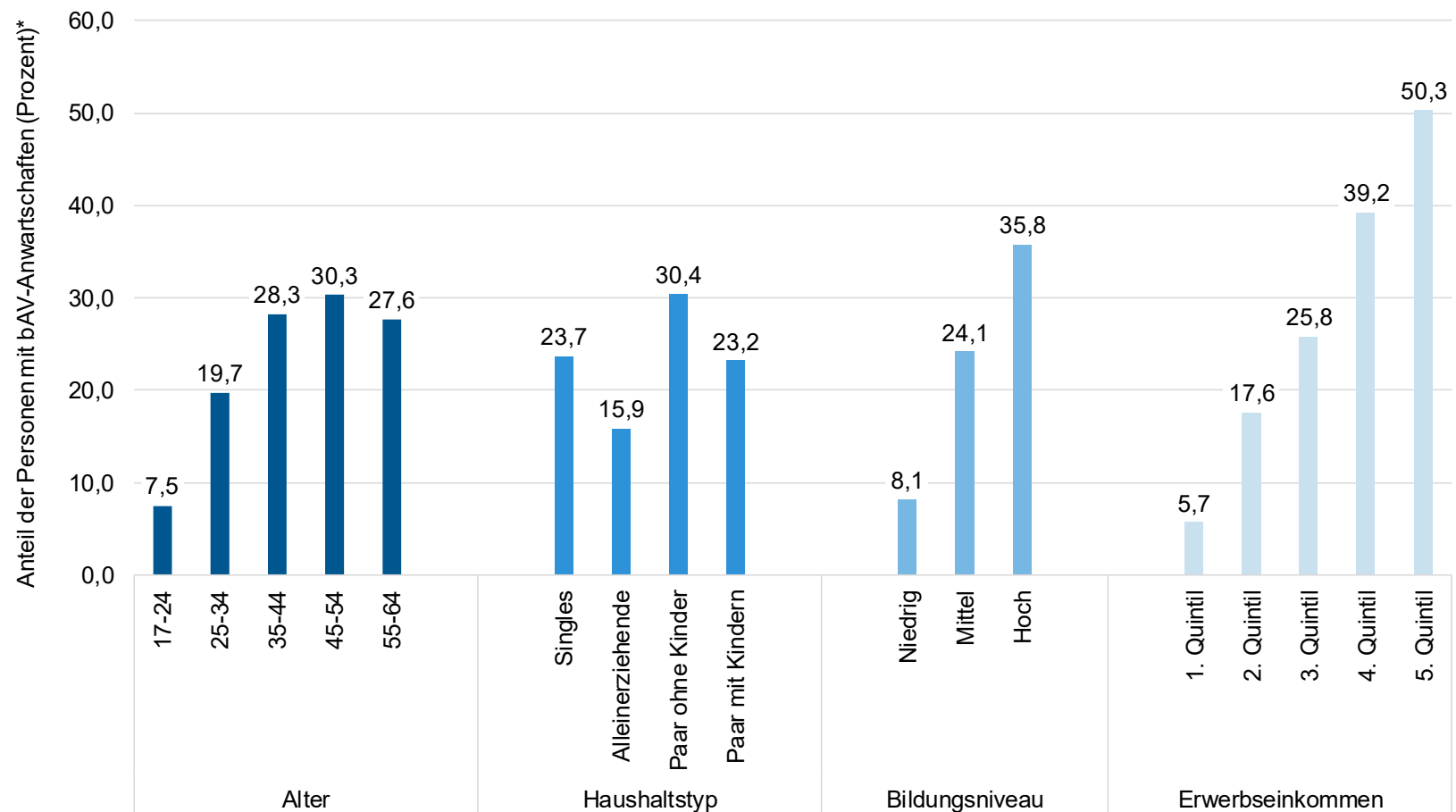
Quelle: Prognos 2016, eigene Darstellung nach TNS Infratest Sozialforschung 2016 und BMAS 2016b

Zur Messung des Verbreitungsgrads der betrieblichen Altersversorgung werden wie bei der staatlich geförderten privaten Altersvorsorge alle Personen im erwerbsfähigen Alter als Basis herangezogen, da neben den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten weitere Erwerbspersonen über Anwartschaften auf eine betriebliche Altersversorgung verfügen. Die SOEP-Auswertungen zeigen, dass die Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung systematisch mit verschiedenen sozio-demografischen Merkmalen variiert. So steigt der Verbreitungsgrad sowohl mit zunehmendem Bildungsniveau als auch mit zunehmendem Einkommen deutlich an. Darüber hinaus ist die betriebliche Altersversorgung unter Single-Haushalten und Paaren ohne Kinder sowie unter Personen im Alter von über 35 Jahren vergleichsweise stark verbreitet, während sie unter jüngeren Personen, Alleinerziehenden und Paaren ohne Kinder vergleichsweise schwach verbreitet ist (Abbildung 13).

¹⁹ Vgl. TNS Infratest Sozialforschung (2016) und BMAS (2016b).

²⁰ Vgl. TNS Infratest Sozialforschung (2016).

Abbildung 13: Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung nach sozio-demografischen Merkmalen, 2013



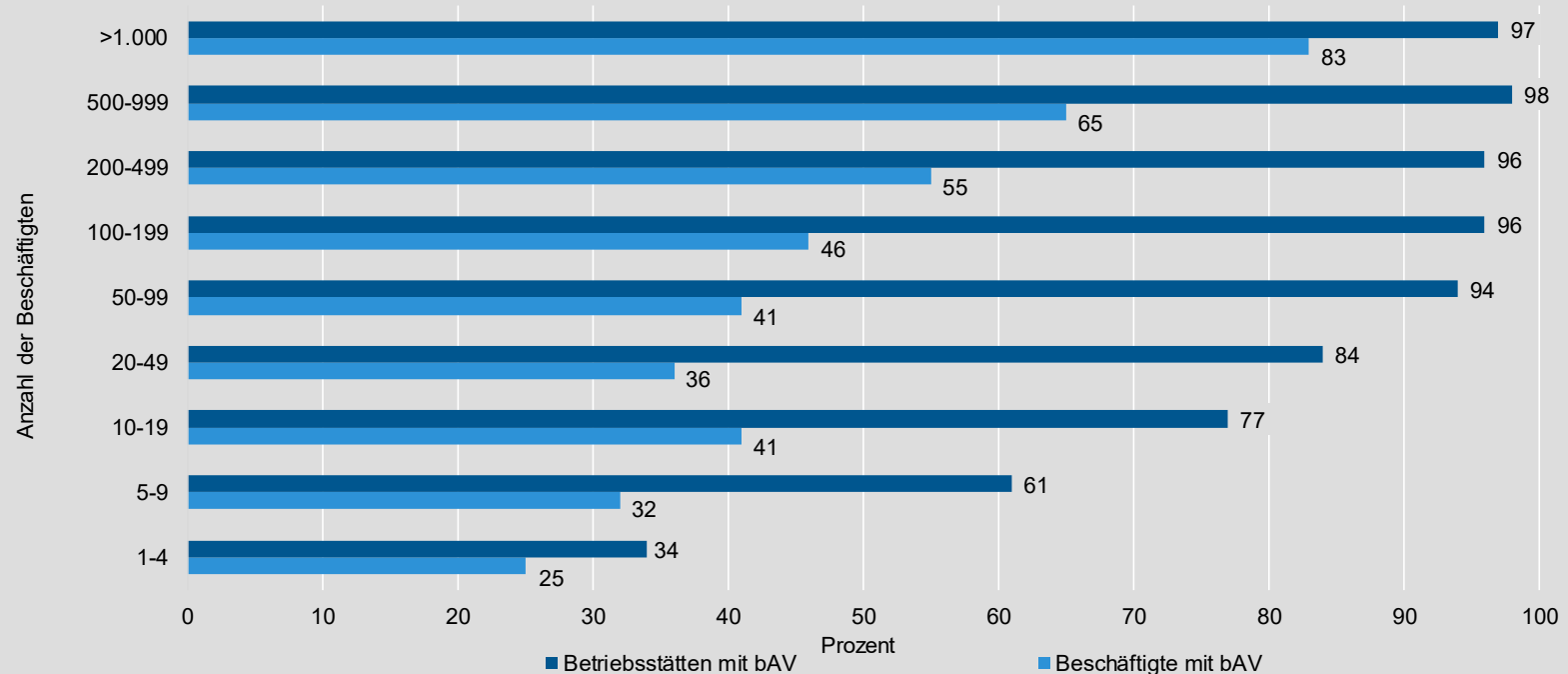
* Anteil an allen Personen im erwerbsfähigen Alter.

Quelle: Prognos 2016, eigene Berechnung und Darstellung nach SOEP v30

Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung nach Betriebsgröße

Zwischen der Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung und der Betriebsgröße besteht ein enger Zusammenhang. Während nahezu alle Großunternehmen in Deutschland ein System der betrieblichen Altersversorgung eingerichtet haben, besteht bei kleinen Unternehmen deutlicher Nachholbedarf. Lediglich 34 Prozent der Betriebe mit bis zu vier Mitarbeitern verfügten im Dezember 2015 über ein System der betrieblichen Altersversorgung. Bei den Unternehmen mit fünf bis neun Mitarbeitern waren es immerhin 61 Prozent. Auch der Anteil der Mitarbeiter, die über Anwartschaften auf eine betriebliche Altersversorgung verfügen, fällt in großen Unternehmen deutlich größer aus als in klein- und mittelständischen Unternehmen (Abbildung 14).

Abbildung 14: Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung nach Betriebsgröße, 2015



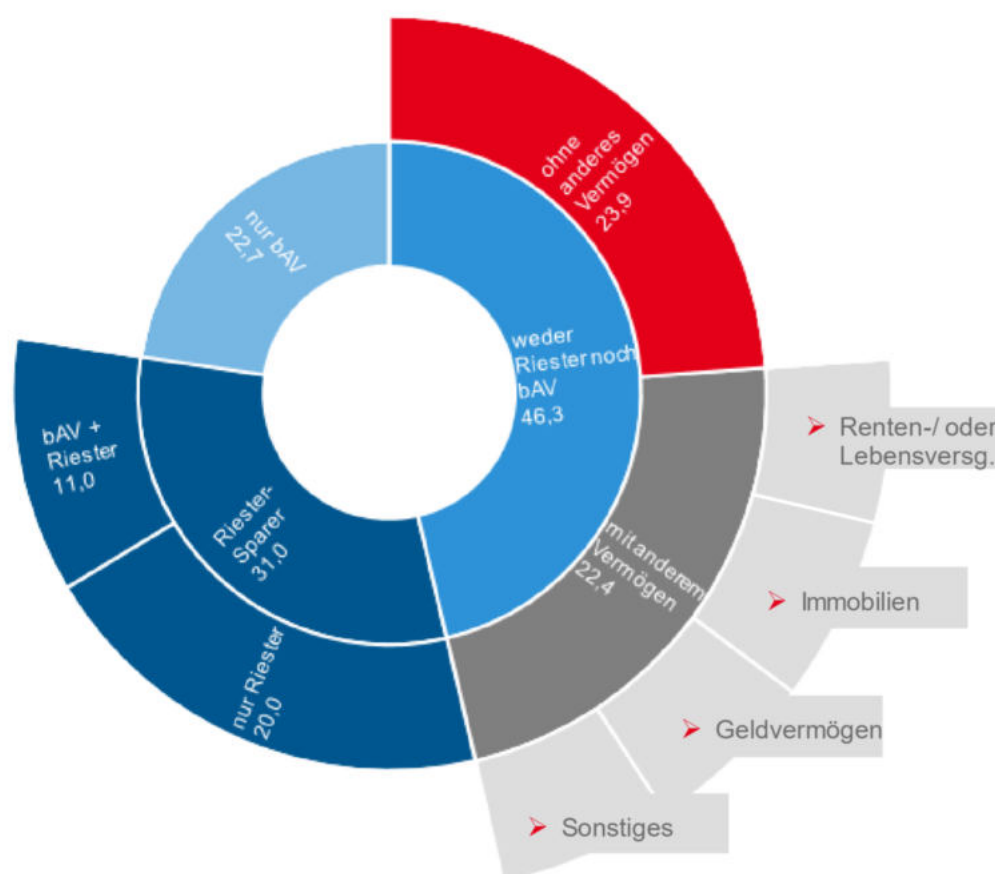
Quelle: TNS Infratest Sozialforschung 2016

Den SOEP-Auswertungen zufolge verfügten im Jahr 2012 etwa 34 Prozent der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Personen über mindestens eine Anwartschaft auf eine betriebliche Altersversorgung. Dieser im Vergleich zu dem von der Bundesregierung ausgewiesenen Verbreitungsgrad in Höhe von rund 60 Prozent deutlich niedrigere Wert ist vermutlich auf eine Untererfassung von Anwartschaften infolge von Informationsdefiziten im SOEP zurückzuführen.²¹ Zudem bezieht sich die Bundesregierung auf die Altersklasse der 25- bis 64-Jährigen, wohingegen in die SOEP-Quote auch jüngere Altersklassen eingehen, in denen typischerweise viele Auszubildende zu finden sind.

3.3.3 Verbreitung der geförderten Zusatzvorsorge insgesamt

Insgesamt verfügten damit im Jahr 2012 etwa 54 Prozent der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten über eine staatlich geförderte private Altersvorsorge und/oder eine betriebliche Altersversorgung.²² Rund elf Prozent hatten dabei sowohl einen Riester-Vertrag als auch eine Anwartschaft auf eine betriebliche Altersversorgung erworben. Von den verbleibenden 46 Prozent verfügte knapp die Hälfte über anderweitige private Vorsorgeformen wie z. B. private Lebens- und Rentenversicherungen, Immobilien, Geldvermögen oder Mieteinkünfte. Es verbleibt somit ein knappes Viertel der Pflichtversicherten der GRV, das im Jahr 2012 weder über eine private und/oder betriebliche Altersvorsorge noch über alternative Vorsorgeformen abgesichert war. Die Mehrheit dieser Personen bezieht dabei relativ niedrige Einkommen in Höhe von bis zu 30.000 Euro. Diese Personengruppe wird im Alter vermutlich ausschließlich auf Leistungen aus der GRV angewiesen sein (Abbildung 15).

Abbildung 15: Altersvorsorge in Deutschland, 2013*



* Anteil an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Prozent.

Quelle: Prognos 2016, eigene Berechnung und Darstellung nach SOEPv30

²¹ Vgl. dazu auch Pimpertz/Beznoska (2016).

²² Der Unterschied zu dem von der Bundesregierung für das Jahr 2011 ausgewiesenen Verbreitungsgrad in Höhe von 71 Prozent ist auch hier auf die bereits angesprochene Untererfassung bei der betrieblichen Altersversorgung im SOEP und die differierenden Altersklassen zurückzuführen. Für aktualisierte Daten zur Verbreitung der geförderten Zusatzvorsorge vgl. BMAS (2016b).

3.3.4 Zwischenfazit

Mit der Stärkung der privaten und betrieblichen Altersvorsorge im Jahr 2001 beabsichtigte der Gesetzgeber, insbesondere Gering- und Mittelverdiener zum Aufbau einer zusätzlichen Altersvorsorge zu bewegen. Damit sollte zur Schließung von Versorgungslücken, die sich aus dem absinkenden Rentenniveau ergeben, beigetragen werden. Ein bestimmter, optimaler Verbreitungsgrad wurde dabei allerdings nicht definiert.

Die vorgestellten Analysen zeigen, dass die Einführung der staatlichen Förderung zu einer weiten, aber nicht flächendeckenden Verbreitung der geförderten privaten und betrieblichen Altersvorsorge geführt hat. Die Frage, inwieweit die an das Altersvermögensgesetz gestellten Erwartungen damit erfüllt wurden, kann aufgrund der fehlenden gesetzlichen Festlegung eines bestimmten, optimalen Verbreitungsgrads nicht zweifelsfrei beantwortet werden. Grundsätzlich kann angesichts der deutlichen Zunahme des Verbreitungsgrads auf über 50 Prozent im Jahr 2012 jedoch keineswegs von einem „Versagen“ oder „Scheitern“ der Reform gesprochen werden. Vielmehr wurde ein großer Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten zum Aufbau einer zusätzlichen kapitalgedeckten Altersvorsorge bewegt. Ein signifikanter Teil der Nicht-Teilnehmer besitzt anderweitige Vermögen und hat daher womöglich weder Bedarf noch Interesse an einem zusätzlichen Versorgungsweg. Dabei spielt auch das Alter der betrachteten Personen eine wichtige Rolle: Die Gruppe der Pflichtversicherten der GRV umfasst an beiden Enden der Altersverteilung Personen, für die eine private oder betriebliche Zusatzvorsorge entweder zu früh oder zu spät kommt. Rentennahe Jahrgänge haben nur relativ kleine reformbedingten Rentenlücken zu erwarten und sich im Laufe ihres Erwerbslebens ggf. für andere Vorsorgeformen entschieden. Für Menschen in Ausbildung oder Berufseinsteiger liegt das Thema Altersvorsorge hingegen häufig noch in weiter Ferne.²³ Schließlich darf nicht vergessen werden, dass die Zusatzvorsorge auf rein freiwilliger Basis erfolgt. Vor diesem Hintergrund ist ein Gesamtverbreitungsgrad von über 50 Prozent als Erfolg zu werten. Die Riester-Reform hat damit durchaus die Erwartungen erfüllt, die man realistischer Weise an sie stellen konnte.

Verbreitung der freiwilligen ergänzenden Altersvorsorge im internationalen Vergleich

Zur Beurteilung des Verbreitungsgrads der ergänzenden Altersvorsorge in Deutschland erweist sich der Vergleich mit Ländern, in denen die gesetzlichen Regelsysteme lediglich eine Basissicherung leisten und die ergänzende Altersvorsorge auf freiwilliger Basis erfolgt, als aufschlussreich. Zu diesen Ländern zählen die Vereinigten Staaten, Kanada, Neuseeland, Großbritannien und Irland.²⁴ Der Vergleich zeigt, dass die private und betriebliche Altersvorsorge in Deutschland deutlich stärker verbreitet ist als in den genannten Ländern. Lediglich Neuseeland weist bei der privaten Altersvorsorge einen höheren Verbreitungsgrad auf, der vermutlich u. a. auf die automatische Aufnahme in die ergänzende private Altersvorsorge mit Opting-Out zurückzuführen ist. Bei der betrieblichen Altersversorgung weisen neben Deutschland auch die Vereinigten Staaten einen relativ hohen Verbreitungsgrad auf. Hier dürften sich insbesondere die bekannten 401(k)-Sparpläne niederschlagen.

²³ Vgl. Postbank (2016).

²⁴ Vgl. Stöger (2011) und OECD (2015).

Tabelle 6: Verbreitung der freiwilligen ergänzenden Altersvorsorge im internationalen Vergleich, 2013

	Private Altersvorsorge (%)*	Betriebliche Altersversorgung (%)*	Beide (%)*
Deutschland	35,2	56,4	71,3
Vereinigte Staaten	22,0	41,6	47,1
Kanada	24,7	25,7	/
Neuseeland	72,9	7,2	/
Großbritannien	11,1	30,0	43,3
Irland	12,0	31,0	41,3

* Deutschland: Anteil an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Irland: Anteil an allen Erwerbspersonen. Rest: Anteil an allen Personen im erwerbsfähigen Alter.
Quelle: Prognos 2016, eigene Darstellung nach OECD 2015

Gleichzeitig offenbaren die Untersuchungen jedoch, dass weiterhin Nachbesserungsbedarf seitens der Politik besteht. Insbesondere der geringen Verbreitung der staatlich geförderten Zusatzvorsorge unter Geringverdienern sowie in klein- und mittelständischen Unternehmen sollte dabei mit Priorität nachgegangen werden.

3.4 Fazit und Gesamtbewertung

Mit den Reformen seit der Jahrtausendwende wurden im Wesentlichen zwei Ziele verfolgt: Erstens die Sicherung eines auch in Zukunft nachhaltig finanzierten gesetzlichen Rentensystems. Zweitens die Teilfundierung des Umlageverfahrens über private und betriebliche Zusatzvorsorge mit staatlicher Förderung. Verknüpft sind die Ziele mit der Bedingung, dass die von den Leistungsrücknahmen der GRV betroffenen Personen die Chancen der ersetzenden und ergänzenden Altersvorsorge auch tatsächlich wahrnehmen.

Die vorliegende Bestandsaufnahme zeigt zunächst eines: Der demografische Wandel lässt sich nicht „abschalten“. Die GRV wurde mit den Reformen der Jahre 2001, 2004 und 2007 schrittweise auf die Alterung der Bevölkerung vorbereitet und damit zukunftsfest gemacht. Im Ergebnis der Reformpolitik sinkt das Rentenniveau der GRV insbesondere ab dem Jahr 2025 sukzessive ab. Im Gegenzug kann und konnte der zur Finanzierung der künftigen Ausgaben notwendige Beitragssatzanstieg deutlich gedämpft werden. Unter dem Strich ist die GRV damit mittelfristig nachhaltig finanziert. Das erste Ziel der Reformen darf somit als erreicht gelten.

Obwohl die Nettorenten auch zukünftig weiter ansteigen werden, wird die gesetzliche Rente aufgrund des sinkenden Rentenniveaus in Zukunft immer weniger ausreichen, um den im Erwerbsleben erlangten Lebensstandard im Alter fortzuführen. Die zum Ausgleich dieser Versorgungslücken etablierten geförderten Zusatzrenten können trotz aktueller Niedrigzinsphase dazu beitragen, die Leistungsrücknahmen in der GRV zu kompensieren. Eine durchschnittliche private Ersparnisbildung in Höhe von zwei bis vier Prozent des jeweiligen Jahreseinkommens reicht dazu aus. Dies gilt nicht nur für den standardisierten

Eckrentner, sondern ebenfalls für typische Berufe und Erwerbsbiografien.²⁵ Auch das zweite Reformziel ist damit weitestgehend erfüllt.

Grundsätzlich gilt dies aber nur für Personen, die die seinerzeit geschaffenen Wege der Zusatzvorsorge auch nutzen. Hier zeigt die vorliegende Analyse: Der Verbreitungsgrad der geförderten Altersvorsorge ist besser als gemeinhin angenommen. 54 Prozent der Pflichtversicherten in der GRV sparen aktiv entweder im Rahmen eines Riester-Vertrags oder über den Weg der betrieblichen Altersversorgung. Weitere gut 22 Prozent verfügen über andere Vermögen und dürften damit im Alter nicht alleine auf die GRV angewiesen sein. Somit kann auch in Bezug auf die Verbreitung die geförderte Altersvorsorge als durchaus erfolgreich bewertet werden.

Die positiven Befunde implizieren jedoch nicht, dass das gegenwärtige Alterssicherungssystem keinerlei Verbesserungsbedarf aufweist. Vielmehr besteht sowohl hinsichtlich der langfristigen finanziellen Nachhaltigkeit der GRV als auch hinsichtlich der privaten und betrieblichen Altersvorsorge an bestimmten Stellen Handlungsbedarf.

4 Handlungsoptionen

Im folgenden Kapitel werden vor dem Hintergrund der im Rahmen der vorliegenden Studie gewonnenen Erkenntnisse sowie der aktuellen öffentlichen und politischen Debatte ausgewählte Reformoptionen diskutiert. Dabei wird vor allem den beiden Fragen nachgegangen, die den Kern der Erfolgsbedingungen des rentenpolitischen Kurses ausmachen: Leistet die Reformoption einen Beitrag zur finanziellen Nachhaltigkeit in der gesetzlichen Rentenversicherung? Ist die Reformoption geeignet, die Verbreitung der ergänzenden Vorsorge zu verbessern?

Sicherung der finanziellen Nachhaltigkeit in der gesetzlichen Rentenversicherung

In den vergangenen Jahren haben der moderate Anstieg des Verhältnisses von Leistungsempfängern zu Beitragszahlern in der GRV sowie eine gute Lage am Arbeitsmarkt zu einer vorübergehenden Entspannung der Finanzierungssituation in der GRV mit einem Beitragssatz von unter 19 Prozent geführt. Diese erfreuliche Entwicklung darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass der demografische Druck auf die GRV ab dem Jahr 2020 deutlich zunehmen wird. Die Prognosen von Beitragssatz und Leistungsniveau in Kapitel 3.1 zeigen, dass die für das Jahr 2030 angestrebte Beitragssatzobergrenze von 22 Prozent bereits im Jahr 2031 überschritten und das angestrebte Mindestsicherungsniveau von 43 Prozent bereits im Jahr 2034 unterschritten wird.²⁶ Es bestehen somit in den nächsten Jahren und Jahrzehnten keine Spielräume für Leistungsausweitungen in der GRV.²⁷

²⁵ Die zusätzlichen (individuellen und gesamtwirtschaftlichen) Potenziale einer im Zuge der steigenden Lebenserwartung auch verlängerten Lebensarbeitszeit wurden bereits an anderer Stelle nachgewiesen, vgl. Prognos (2016c).

²⁶ Vgl. auch Werding (2014), Buslei/Peters (2016), Börsch-Supan/Bucher-Koenen/Rausch (2016) und Deutsche Bundesbank (2016) für weitere Vorausberechnungen der Beitragssatz- und Leistungsniveaumentwicklung.

²⁷ Vgl. auch Halsch (2016) und Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2016).

Die Ergebnisse der Vorausberechnungen für den gesetzlichen Status quo machen vielmehr deutlich, dass spätestens ab dem Jahr 2031 weitere Reformschritte nötig sein werden, um eine signifikante Anhebung des Beitragssatzes sowie eine signifikante Absenkung des Leistungsniveaus zu verhindern. Grundsätzlich stehen hierfür drei Stellschrauben zur Verfügung: Bundeszuschuss, Versichertenkreis sowie Regelaltersgrenze. Eine stärkere Finanzierung aus dem Bundeshaushalt scheint ungeeignet, da die Höhe der Bundeszuschüsse mit über 86 Mrd. Euro bereits heute beträchtlich ist und mit einer weiteren diskretionären Erhöhung vom Prinzip der Äquivalenz von Ein- und Auszahlungen Abschied genommen würde. Dies gilt umso mehr, als dass auch in anderen staatlichen Bereichen und öffentlichen Haushalten die Mittel im demografischen Wandel knapper werden.²⁸

Inwiefern eine Ausweitung des Versichertenkreises eine Stabilisierung der Beitragssatz- und Leistungsniveaumentwicklung bewirken kann, hängt von der konkreten Ausgestaltung einer solchen Maßnahme ab, da die zusätzlichen Beitragszahler die GRV zwar zunächst entlasten, spätestens mit Erreichen der Regelaltersgrenze und dem damit einhergehenden Beginn des Leistungsbezugs jedoch auch belasten. Mittelfristiges Entlastungspotenzial bietet die Eingliederung von jungen Selbstständigen und geringfügig beschäftigten Berufsanfängern ab dem Jahr 2022. Diese Gruppe würde im Idealfall mindestens 45 Jahre lang Beiträge zur GRV zahlen und erst ab dem Jahr 2067 Leistungen beziehen. Dadurch könnten bis zum Jahr 2050 der Beitragssatz um 0,8 Prozentpunkte gesenkt und das Leistungsniveau um 1,0 Prozentpunkte erhöht werden.²⁹ Langfristig betrachtet kann jedoch auch die Ausweitung des Versichertenkreises den demografisch bedingten Finanzierungsdruck nicht von der GRV nehmen. Jede bislang versicherungsfreie Gruppe der Bevölkerung ist eben selbst Teil der alternden Bevölkerung.

Als dritte Option kommt eine weitere Anhebung der Regelaltersgrenze in Betracht, die sich angesichts des sich verlangsamen, aber anhaltenden Anstiegs der Lebenserwartung und damit einhergehend des sich vermutlich verbessernden Gesundheitszustands auch in höherem Alter zur langfristigen Stabilisierung der Beitragssatz- und Leistungsniveaudynamik anbietet.³⁰

Potenziale eines höheren Renteneintrittsalters

Die Dynamik der Beitragssatz- und Leistungsniveaumentwicklung kann durch eine Erhöhung des Renteneintrittsalters spürbar gedämpft werden. Würden die Versicherten ab dem Jahr 2030 tatsächlich erst bei Erreichen der Altersgrenze von 67 Jahren in Rente gehen, würden im Jahr 2030 der Beitragssatz um 0,9 Prozentpunkte niedriger und das Leistungsniveau um 1,1 Prozentpunkte höher ausfallen. In den Folgejahren würden die Effekte des faktisch höheren Renteneintrittsalters kontinuierlich nachlassen und sich ab dem Jahr 2040 auf eine Größenordnung von etwa 0,3 Prozentpunkten beim Beitragssatz und etwa 0,4 Prozentpunkten beim Leistungsniveau belaufen. Bei einer Kopplung von Lebenserwartung und Regelaltersgrenze ab dem Jahr 2030, sodass zwei Drittel der hinzugewonnenen Lebenszeit in Arbeit und ein Drittel in Rente verbracht werden, würden die positiven

²⁸ Vgl. u. a. Prognos (2016d), BMF (2016) und Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2016).

²⁹ Vgl. Prognos (2016e).

³⁰ Vgl. auch Halsch (2016), Prognos (2016c), Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2016) und Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2016).

Effekte des späteren Renteneintritts mit einem um 0,7 bis 0,8 Prozentpunkte niedrigeren Beitragsatz sowie einem um ebenfalls 0,7 bis 0,8 Prozentpunkte höheren Leistungsniveau langfristig verstetigt werden.³¹

Stärkung der geförderten Zusatzvorsorge

Seit Einführung der staatlich geförderten Riester-Rente und des Rechtsanspruchs auf Entgeltumwandlung im Jahr 2002 hat die Verbreitung der privaten und betrieblichen Altersvorsorge deutlich zugenommen. Dabei wurden jedoch nicht alle Gruppen gleichermaßen erreicht. Insbesondere Geringverdiener und Mitarbeiter kleiner und mittlerer Unternehmen verfügen bisher relativ selten über eine staatlich geförderte Zusatzvorsorge. Grundsätzlich können eine mangelnde Fähigkeit oder ein mangelnder Wille zur Vorsorge der weiteren Verbreitung in diesen Gruppen entgegenstehen. Ein zu geringes Einkommen, Mängel beim Marktangebot, fehlende Information oder fehlende Entscheidungsfähigkeit der Nachfrager in finanziellen Fragen erfordern dabei andere Ansatzpunkte als etwa der fehlende Wille, sich mit dem Thema „des Alterns“ auseinanderzusetzen. Ebenso die bewusste Entscheidung gegen Vorsorge, weil sie beispielsweise trotz des Konsumverzichts keine Verbesserung der materiellen Situation im Alter erwarten lässt.

Bei dauerhaft zu geringen Einkommen während der Erwerbsphase sind Versicherungssysteme, bei denen die Leistungen proportional von der Höhe und der Länge der Beitragszahlung abhängen, nicht in der Lage, eine „bedarfsgerechte“ Versorgung sicherzustellen. Dies gilt sowohl für die gesetzliche Rentenversicherung als auch für die kapitalgedeckten privaten und betrieblichen Formen der Ergänzungsvorsorge. Im Rahmen der Rentenpolitik kann diesen Betroffenen nur durch staatliche Unterstützung bzw. Umverteilung geholfen werden. Im Zuge der Riester-Reformen wurde die Grundsicherung im Alter und bei dauerhafter Erwerbsminderung geschaffen, die über Einkommens- und Vermögensprüfung auf die Zielgruppe zugeschnitten wurde. Ferner stellt die Förderung über Zulagen ein effektives Instrument dar, um Belastung in der Ansparphase für Geringverdiener zu reduzieren. Bei nominal festgeschriebener Zulagenhöhe nimmt die Förderung – je nach Inflationsrate – allerdings im Zeitverlauf ab.

Um spezifisch für **Geringverdiener** verstärkte Anreize zum Aufbau einer zusätzlichen Altersvorsorge zu setzen, bedarf es zielgenauer Maßnahmen, wie der Anhebung der Zulagen für Personen mit geringer Sparfähigkeit. Die Erhöhung von Riester-Zulagen und die geplante Unterstützung von Arbeitnehmern mit unterdurchschnittlichem Einkommen in der betrieblichen Altersversorgung folgen diesem Ansatz. Der Verbreitungsgrad der geförderten Zusatzvorsorge unter Geringverdienern könnte zudem durch eine reduzierte Anrechnung von Zusatzrenten bei Bezug von Grundsicherung im Alter gesteigert werden. Bisher werden Renten aus der zusätzlichen Altersvorsorge vollständig auf die Grundsicherung im Alter angerechnet. Somit kann es für Bezieher niedriger Einkommen rational sein, lediglich in geringem Maße für das Alter privat oder betrieblich vorzusorgen.³² Der Versuch, über die Anhebung des GRV-Rentenniveaus die drohende Altersarmut zu bekämpfen, ist hingegen wenig erfolgversprechend.

³¹ Vgl. Prognos (2016c).

³² Vgl. Hagist (2016), Prognos (2017) und Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2016).

Stabilisierung des Leistungsniveaus als Maßnahme zur Vermeidung von Altersarmut?

Wie in Kapitel 3.3 gezeigt wurde, ist die staatlich geförderte Zusatzvorsorge unter Geringverdienern deutlich unterdurchschnittlich verbreitet. Da befürchtet wird, dass diese Gruppe die durch das sinkende Leistungsniveau in der GRV bedingten Versorgungslücken in Zukunft nicht kompensieren kann, wird von verschiedenen Seiten eine zunehmende Altersarmut erwartet.³³

Grundsätzlich muss bei der Diskussion der Auswirkungen des sinkenden gesetzlichen Rentenniveaus auf die Entwicklung der Altersarmut berücksichtigt werden, dass es sich beim Rentenniveau um eine relative Größe handelt. Das **Rentenniveau** gibt an, auf welche Höhe sich die gesetzliche Rente im Verhältnis zum Durchschnittseinkommen beläuft, wenn 45 Jahre lang ein Durchschnittseinkommen bezogen wurde. Das Absinken des Rentenniveaus bedeutet somit nicht, dass die individuelle **Rentenhöhe** zukünftig sinken wird, sondern vielmehr, dass ihr Wachstum relativ zum Wachstum der Löhne geringer ausfällt. Da die Löhne tendenziell stärker wachsen als die Verbraucherpreise, kann die gesetzliche Rente in Zukunft sogar trotz sinkendem Rentenniveau an Kaufkraft gewinnen.³⁴

Zur Prävention einer zunehmenden Altersarmut erweist sich die Stabilisierung oder Anhebung des Leistungsniveaus in der GRV, wie sie von einigen Stimmen gefordert wird, als undienlich, da Armut im Alter vorrangig auf zu geringe Beitragszeiten zurückzuführen ist, die auch durch ein höheres Leistungsniveau nicht kompensiert werden können.³⁵ Gleichzeitig geht die Stabilisierung bzw. Anhebung des Leistungsniveaus mit erheblichen Streuverlusten und Kosten einher. Berechnungen zufolge würde die Stabilisierung des aktuellen Sicherungsniveaus vor Steuern zu Mehrkosten in Höhe von 58 Mrd. Euro und einem Beitragssatzanstieg auf 26,6 Prozent im Jahr 2040 führen.³⁶

Ein weiteres, ernstzunehmendes Verbreitungshemmnis sind **Wissens- und Informationsdefizite**. Förder- bzw. anspruchsberechtigte Personen kennen die geförderte Zusatzvorsorge häufig nicht oder glauben fälschlicherweise, dass sie nicht förder- bzw. anspruchsberechtigt sind.³⁷ Denn der an sich verständliche Ansatz, wonach nur der Teil der Bevölkerung von der Riester-Förderung profitieren sollte, der direkt oder indirekt von den Leistungseinschnitten in der GRV betroffen ist, führte in der Praxis zu einer komplexen Abgrenzung des förderfähigen Personenkreises. Die „fehlende Förderfähigkeit“ ist bis heute die häufigste Ursache für die Rückforderung von Riester-Zulagen. Kleinen und mittleren Unternehmen ist die staatliche Förderung der betrieblichen Altersversorgung mehrheitlich unbekannt.³⁸ Neben Wissens- und Informationsdefiziten tragen hohe Informationsbeschaffungs- und Verwaltungskosten bei kleinen und mittleren Unternehmen zur geringen Verbreitung bei.³⁹

In Folge der Riester-Reformen hat sich ein breites Angebot entwickelt. Aufgrund der bewussten Öffnung des Riester-Markts für unterschiedliche Anbietergruppen, setzt sich dieses Angebot aus Rentenversicherungen, Bankprodukten, Fondssparplänen und (seit 2008) verschiedenen Formen des „Wohn-Riesters“ zusammen. Zudem müssen sich einzelne Anbieter – wie in jedem Markt – von ihren Konkurrenten absetzen, wenn sie bestehen wollen. Dabei variieren Kosten und Leistungen zwischen den einzelnen Anbietern

³³ Vgl. Dedring et al. (2010), Joebges et al. (2012), Logeay et al. (2009) und Schmähl (2006).

³⁴ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2016).

³⁵ Vgl. Halsch (2016) und Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2016).

³⁶ Vgl. Berechnungen der Prognos für das Nachrichtenmagazin Der Spiegel (2016).

³⁷ Vgl. Coppola/Gasche (2011), Kiesewetter et al. (2016) und Lamla/Coppola (2013).

³⁸ Vgl. Kiesewetter et al. (2016).

³⁹ Ebd.

teils erheblich. Zwar wurden bereits bei Einführung der Riester-Rente spezifische Produktstandards gesetzt und Informationspflichten eingeführt. Fehlende Vergleichskennzahlen für Kosten und Leistungen bzw. eine mangelnde Normierung der Informationen haben aber dazu geführt, dass viele Nachfrager Probleme bei der Orientierung haben. Diese Intransparenz wird auch dafür verantwortlich gemacht, dass Produkte trotz geringer Erträge nicht aus dem Markt gedrängt werden. Sparern wird folglich der Abschluss rentabler Verträge erschwert.⁴⁰

Demnach wäre die Stärkung von Information und Transparenz ein außerordentlich wichtiger Reformschritt. Der Gesetzgeber hat in diesem Bereich gehandelt: Im AV-Verbesserungsgesetz (2013) wurde die Einführung eines einheitlichen Produktinformationsblatts beschlossen, das ab 2017 von den Anbietern geförderter Altersvorsorge eingesetzt werden muss. Das Informationsblatt enthält standardisierte Angaben zum Produkttyp und zur Förderart, zu den Kosten sowie den Chancen und Risiken der Produkte. Die Anbieter müssen ihre Produkte dazu von einer eigens geschaffenen Stelle (Produktinformationsstelle Altersvorsorge PIA) in Chancen-Risiko-Klassen einteilen lassen, die zudem präzise Vorgaben zur Berechnung der Effektivkosten macht. Die Wirksamkeit dieser Maßnahme wird davon abhängen, ob die bereitgestellten Informationen produktübergreifende Vergleiche effektiv unterstützen und von den Nachfragern verstanden werden. Auch die Begrenzung der Wechselkosten für Riester-Verträge, die ebenfalls im AV-Verbesserungsgesetz (2013) beschlossen wurde, kann zu einem stärkeren Wettbewerb unter Anbietern beitragen.

Die bestehenden Unklarheiten hinsichtlich der Berechtigung zur Riester-Förderung könnten durch eine **allgemeine Förderberechtigung** behoben werden. Die damit verbundenen Kosten sind vergleichsweise gering, da nur relativ wenige Personen nicht förderberechtigt sind. Weiterhin scheint die Stärkung der Finanzkompetenz, zum Beispiel durch eine stärkere Berücksichtigung entsprechender Inhalte in der schulischen Bildung, sinnvoll.

Ein weiteres Instrument dürfte die Einführung einer säulenübergreifenden **Renteninformation** sein. Hierbei sollten die bereits erworbenen Rentenansparungen in vergleichbarer Form und leicht verständlich zusammengeführt werden. Die GRV-Versicherten könnten auf dieser Basis die Höhe ihres Alterseinkommens zum jeweiligen Stand einschätzen und mit ihrem aktuellen Einkommen vergleichen. Dies würde die Voraussetzungen für eine rationale Vorsorgeplanung verbessern, weil eine solche Renteninformation den Überblick über die Vorsorgebausteine unterstützen bzw. deren Zusammenwirken verdeutlichen würde.

Zur Steigerung des Verbreitungsgrads der staatlich geförderten Zusatzvorsorge wird von manchen Seiten die Einführung einer verpflichtenden staatlich geförderten Zusatzvorsorge vorgeschlagen. Damit wird in erster Linie der mangelnde Wille zur Vorsorge bekämpft. Ein „**Obligatorium**“ hat neben dem potenziellen Vorteil, eine flächendeckende Verbreitung zu bewirken, jedoch den Nachteil, dass es das Problem fehlender finanzieller Spielräume bei Geringverdienern nicht lösen kann. Überdies müsste die Einführung einer Versicherungspflicht durchgesetzt werden, was mit einem entsprechenden Kontrollaufwand verbunden wäre. Auch die Wissens- und Informationsdefizite werden dadurch nicht behoben.

⁴⁰ Vgl. Fachinger (2016), Finanztest (2013) und Gasche et al. (2013).

Ein alternativer Ansatz zur Steigerung des Verbreitungsgrads ist die automatische Einbeziehung der Arbeitnehmer in die geförderte Zusatzvorsorge unter Anwendung einer **Opt-Out-Regelung**. Demnach würden Arbeitnehmer über eine Klausel im Arbeitsvertrag „automatisch“ in eine betriebliche Altersvorsorge aufgenommen werden, sofern sie nicht von ihrem Abwahlrecht Gebrauch machen. Sie richten sich damit an zögerliche, träge, aber im Prinzip vorsorgewillige Arbeitnehmer, für die die Zugangsschwelle zu einem Vertrag gesenkt werden soll. Beispiele aus den USA oder Neuseeland belegen, dass Opt-Out-Regelungen durchaus wirksam sein können. Die Ausgestaltung solcher Modelle wird derzeit im Rahmen des Betriebsrentenstärkungsgesetzes diskutiert. Ob die Einführung einer solchen Regelung auf freiwilliger Basis, beschränkt auf tarifvertragliche Ansätze, zu spürbar höheren Verbreitungsgraden der betrieblichen Altersvorsorge in kleinen und mittleren Unternehmen führen kann, ist jedoch fraglich. Ein Großteil der angesprochenen Arbeitgeber unterliegt keiner Tarifbindung. Zudem müssen sich die Arbeitgeber in den vielfältigen bAV-Möglichkeiten zurechtfinden, um eine gute Wahl zutreffen. Die Einführung einer verpflichtenden Opt-Out-Regelung hätte wiederum den Nachteil, dass sich der Staat im Ernstfall nicht der Haftung entziehen könnte. Gleiches gilt im Übrigen auch für die Einführung einer verpflichtenden Zusatzvorsorge.⁴¹

Auf Seiten der Anbieter geförderter Altersvorsorgeprodukte könnte durch die Schaffung eines Marktes für einfache **Standardprodukte** der Wettbewerbsdruck auf bestehende Produkte erhöht werden. Den Nachfragern soll eine einfache Alternative zu den Marktangeboten geboten werden. Diese Maßnahme wird u. a. vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie gefordert.⁴² Unklar bleibt dabei bisher, wie die Maßnahme praktisch umgesetzt werden kann bzw. soll. So ist insbesondere nicht klar, welche Instanz anhand welcher Kriterien ein Standardprodukt definieren soll, das den bisherigen Marktlösungen überlegen ist. Eine Vereinfachung bestehender Riester-Produkte könnte hier ähnliche Wirkungen erzielen, ohne die Komplexität des Markts durch zusätzliche Produkte oder Produktkategorien weiter zu erhöhen. Schließlich wird die Idee der Standardisierung bereits mit der Zertifizierung gemäß des Altersvorsorgeverträge-Zertifizierungsgesetzes verfolgt.

Um die bestehende Differenzierung zwischen den Förderwegen zu beenden und die Riester-Renten auch über den hier betrachteten Zeithorizont hinaus leistungsfähig zu gestalten, bedarf es einer Anpassung und **Dynamisierung der Riester-Förderung**. Umgekehrt gilt es Lösungen dafür zu finden, dass die späteren Betriebsrenten für die meisten Rentner der vollen Beitragspflicht in der Kranken- und Pflegeversicherung unterliegen. Die Frage soll mit dem Betriebsrentenstärkungsgesetz zumindest für Riester-geförderte bAV angegangen werden. Zu prüfen ist darüber hinaus z. B. eine Verpflichtung der Arbeitgeber, sich an der Ersparnisbildung der Arbeitnehmer im Zuge der beitragsfreien Entgeltumwandlung zu beteiligen.

Grundsätzlich sollte von „radikalen“ Reformschritten abgesehen werden; die Analyse hat auch gezeigt, dass diese nicht notwendig sind. Altersvorsorge braucht Zeit und Geduld. Ein System, zumal eines, das auf die freiwillige Einsicht der Betroffenen setzt, braucht Vertrauen und Akzeptanz. Ein fortlaufendes „Infragestellen“ der Reformen schafft Unsicherheit, schwächt das Gesamtsystem der Alterssicherung und verstellt den Blick auf das Wesentliche: Sichere und auskömmliche Renten im Alter.

⁴¹ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2016).

⁴² Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2016) und Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2016).

5 Literaturverzeichnis

Beznoska, M. / Pimpertz, J. (2016): Neue Empirie zur betrieblichen Altersvorsorge: Verbreitung ist besser als ihr Ruf. Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung, Jg. 43. Institut der deutschen Wirtschaft Köln.

BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2016a): Statistik zur privaten Altersvorsorge. <http://www.bmas.de/DE/Themen/Rente/Zusaetzliche-Altersvorsorge/statistik-zusaetzliche-altersvorsorge.html> [abgerufen am 07.11.2016].

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

BMF – Bundesministerium der Finanzen (2016): Vierter Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen.

Bogedan, C. / Rasner, A. (2008): Arbeitsmarkt x Rentenreform = Altersarmut? WSI Mitteilungen 3/2008.

Börsch-Supan, A. / Bucher-Koenen, T. / Goll, N. / Maier, C. (2016): 15 Jahre Riester – Eine Bilanz. Arbeitspapier 12/2016. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Wiesbaden.

Börsch-Supan, A. / Bucher-Koenen, T. / Rausch, J. (2016): Szenarien für eine nachhaltige Finanzierung der Gesetzlichen Rentenversicherung. MEA-Discussion Paper 03-2016 und ifo Schnelldienst, September 2016.

Bundesregierung (2016): Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der betrieblichen Altersversorgung und zur Änderung anderer Gesetze (Betriebsrentenstärkungsgesetz)

Buslei, H. / Peter, M. (2016): Gutachten Rentenversicherung Teil 2: Entwicklungen von Beitragssatz und Niveau in der Gesetzlichen Rentenversicherung. DIW Berlin. Politikberatung kompakt 110.

BZ Berlin (2016): Frank Bsirske: „Die Talfahrt bei der Rente muss gestoppt werden“. Interview vom 27.08.2016. <http://www.bz-berlin.de/deutschland/frank-bsirske-die-talfahrt-bei-der-rente-muss-gestoppt-werden> [vom 07.11.2016].

Coppola, M. / Gasche, M. (2011): Die Riester-Förderung – Mangelnde Information als Verbreitungshemmnis. Wirtschaftsdienst 91(11).

Coppola, M. / Reil-Held, A. (2009): Dynamik der Riester-Rente: Ergebnisse aus SAVE 2003-2008, MEA Discussion Paper 195/2009. Mannheim.

Corneo, G. / Keese, M. / Schröder, C. (2009): The Riester scheme and private savings: An empirical analysis based on the German SOEP. Schmollers Jahrbuch 129: 321-332.

Dedring, K.H. / Deml, J. / Döring, D. / Steffen, J. / Zwiener, R. (2010): Rückkehr zur lebensstandardsichernden und armutsfesten Rente. Expertise im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung. WISO-Diskurs. August 2010.

Der Spiegel (2016): So teuer würden Seehofers Rentenpläne für die Jungen.
<http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/rente-festhalten-an-rentenniveau-wuerde-fast-600-milliarden-euro-kosten-a-1106305.html> [vom 07.11.2016].

Deutsche Bundesbank (2016): Monatsbericht. August 2016.

Deutsche Rentenversicherung Bund (2015): Rentenversicherung in Zeitreihen. Oktober 2015. DRV-Schriften Band 22.

Deutscher Bundestag (2016a): Antrag der Abgeordneten Matthias W. Birkwald et al. und der Fraktion DIE LINKE: Die Riester-Rente in die gesetzliche Rentenversicherung überführen. Drucksache 18/8610 [vom 31.05.2016].

Deutscher Bundestag (2016b): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Markus Kurth, Nicole Maisch, Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Bündnis90/DIE GRÜNEN. Drucksache 18/9119.

Deutscher Bundestag (2000): Entwurf eines Gesetzes zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines kapitalgedeckten Altersvorsorgevermögens (Altersvermögensgesetz – AvmG). Drucksache 14/4595.

Fachinger, U. (2016): Umlagefinanzierte Rente stärken. Wirtschaftsdienst 5/2016.

FAZ – Frankfurter Allgemeine Zeitung (2016): „Dann wird die Bundestagswahl zum Votum über die Rente“. Artikel vom 12.04.2016. <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/sigmar-gabriel-will-absenkung-des-rentenniveaus-stoppen-14174184.html> [vom 07.11.2016].

Finanztest (2013): Riester-Rentenversicherung: Nur fünf gute. Heft 12/2013.

Gasche, M. / Bucher-Koenen, T. / Haupt, M. / Angstmann, S. (2013): Die Kosten der Riester-Rente im Vergleich. MEA Discussion Paper 04-2013.

Hagist, C. (2016): Die Rentendiskussion ist zurück: Der Riester-Freibetrag als Alternative zur Lebensleistungsrente. Kurzexpertise für die Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft.

Halsch, V. (2016): Reform der Alterssicherung: Langfristig denken und handeln – berechenbar bleiben – zielgenau fördern. Impulse September 2016. Managerkreis der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Janda, C. / Fachinger, U. / Künemund, H. (2016): Reformen in der gesetzlichen Rentenversicherung und in der Beamtenversorgung in Deutschland seit 1990. Projektbericht für das Forschungsnetzwerk Alterssicherung.

Joebges, H. / Meinhardt, V. / Rietzler, K. / Zwiener, R. (2012): Auf dem Weg in die Altersarmut – Bilanz der Einführung der kapitalgedeckten Riester-Rente. IMK Report Nr. 73, September 2012.

Kiesewetter, D. / Grom, M. / Menzel, M. / Tschinkl, D. (2016): Optimierungsmöglichkeiten bei den bestehenden steuer- und sozialversicherungsrechtlichen Förderregelungen der betrieblichen Altersversorgung. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen. Würzburg University Press. Würzburg.

Kruse, E. / Scherbarth, A. (2016): Förderung der Riester-Rente durch Zulagen und Sonderausgabenabzug: Mehr als 10,8 Millionen geförderte Personen im Beitragsjahr 2012 – fast 50 % der Zulageförderung als Kinderzulage. RVaktuell 4/2016.

Kruse, E. / Scherbarth, A. (2015): Förderung der Riester-Rente durch Zulagen und Sonderausgabenabzug: Mehr als 10,8 Millionen geförderte Personen im Beitragsjahr 2011. RVaktuell 3/2015.

Lamla, B. / Coppola, M. (2013): Is It All About Access? Perceived Access to Occupational Pensions in Germany. MEA Discussion Paper 12/2013.

Logeay, C. / Meinhardt, V. / Rietzler, K. / Zwiener, R. (2009): Gesamtwirtschaftliche Folgen des kapitalgedeckten Rentensystems – Zwischen Illusion und Wirklichkeit. IMK Report. November 2009.

OECD (2015): Pensions at a Glance 2015. OECD Publishing.

Postbank (2016): Private Altersvorsorge: Kein Geld, keine Ahnung, keine Lust. Presseinformation vom 05.10.2016.

Prognos (2017): Teilanrechnung von Renteneinkommen bei der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung. Gutachten für das Forschungsnetzwerk Alterssicherung (im Erscheinen).

Prognos (2016a): Prognos Economic Outlook 2016.

Prognos (2016b): Rentenperspektiven 2040. Niveau und regionale Kaufkraft der gesetzlichen Rente für typisierte Berufe. Studie im Auftrag des Gesamtverbands der Deutschen Versicherungswirtschaft e. V.. Berlin.

Prognos (2016c): Lebenserwartung, Lebensarbeitszeit und Renteneintritt. Studie im Auftrag des Gesamtverbands der Deutschen Versicherungswirtschaft e. V.. Berlin.

Prognos (2016d): Demografie-Check Staatshaushalt 2040. Kurzstudie im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft. Freiburg.

Prognos (2016e): Zukunft der gesetzlichen Rentenversicherung – Möglichkeiten und Grenzen ausgewählter Reformvorschläge für die GRV. Studie im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung. Düsseldorf.

Riedmüller, B. / Willert, M. (2006): Chancen und Risiken der Eigenvorsorge in der Alterssicherung. WSI Mitteilungen 4/2006.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2016): Zeit für Reformen. Jahresgutachten 2016/17. Wiesbaden.

Schmähl, W. (2011): Quo vadis „Gesetzliche Rentenversicherung?“ – Eine Zwischenbilanz zehn Jahre nach einem grundlegenden „Paradigmenwechsel“ in der deutschen Alterssicherungspolitik. Deutsche Rentenversicherung 3/2011.

Schmähl, W. (2006): Die neue deutsche Alterssicherungspolitik und die Gefahr steigender Altersarmut. Soziale Sicherheit, Jg. 55.

StBA – Statistisches Bundesamt (2016a): Alterung der Bevölkerung durch aktuell hohe Zuwanderung nicht umkehrbar. Pressemitteilung Nr. 021 vom 20.01.2016.

StBA – Statistisches Bundesamt (2016b): VGR des Bundes - Verfügbares Einkommen, Sparen der privaten Haushalte. www-genesis.destatis.de [vom 07.11.2016].

StBA – Statistisches Bundesamt (2015): Bevölkerung Deutschlands bis 2060. 13. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung. Wiesbaden.

StBA – Statistisches Bundesamt (2003): Bevölkerungsentwicklung Deutschlands von 2002 bis 2050. Ergebnisse der 10. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung. Wiesbaden.

Stöger, H. (2011): Rentensysteme und Altersarmut im internationalen Vergleich. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.

TNS Infratest Sozialforschung (2016): Arbeitgeber- und Trägerbefragung zur Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung (BAV 2015). Endbericht. Untersuchung im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales. München.

WDR – Westdeutscher Rundfunk (2016): Fast jedem Zweiten droht eine Armutsrente. <http://www1.wdr.de/verbraucher/geld/rente-projektion-100.html> [abgerufen am 07.11.2016].

Werding, M. (2014): Demographischer Wandel und öffentliche Finanzen. Langfrist-Projektionen 2014-2060 unter besonderer Berücksichtigung des Rentenpakets der Bundesregierung. Arbeitspapier 01/2014. Sachverständigenrat für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung.

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