

Blank | Hofmann | Buntentbach [Hrsg.]

# Neustart in der Rentenpolitik

Analysen und Perspektiven



**Nomos**

edition  
sigma





Florian Blank | Markus Hofmann  
Annelie Buntentbach [Hrsg.]

# Neustart in der Rentenpolitik

Analysen und Perspektiven



**Nomos**



# Hans Böckler Stiftung

Die Veröffentlichung der Druckausgabe sowie die Open Access-Veröffentlichung der elektronischen Fassung wurden ermöglicht mit Unterstützung durch die Hans-Böckler-Stiftung.

**Die Deutsche Nationalbibliothek** verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

1. Auflage 2020

© Florian Blank | Markus Hofmann | Annelie Buntenbach

Publiziert von  
Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG  
Waldseestraße 3-5 | 76530 Baden-Baden  
[www.nomos.de](http://www.nomos.de)

Gesamtherstellung:  
Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG  
Waldseestraße 3-5 | 76530 Baden-Baden

ISBN 978-3-8487-6572-0 (Print)  
ISBN 978-3-7489-0688-9 (ePDF)  
DOI: <https://doi.org/10.5771/9783748906889>

edition sigma in der Nomos Verlagsgesellschaft



Onlineversion  
Nomos eLibrary



Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung – Nicht kommerziell – Keine Bearbeitungen 4.0 International Lizenz.

## Vorwort

*Florian Blank, Annelie Buntenbach & Markus Hofmann*

Die Rentenpolitik kommt nicht zur Ruhe. In der aktuellen Wahlperiode wurden einige Leistungsverbesserungen beschlossen, weitere Vorhaben aus dem Koalitionsvertrag harren der Umsetzung. In Medien und Öffentlichkeit wird darüber gestritten, wie das System der Alterssicherung weiter entwickelt werden soll. Auch Fachleute sind sich uneins, welche Schwerpunktsetzungen die Politik vornehmen sollte. Soll der 2001 eingeschlagene Weg der Teilprivatisierung mit Modifikationen weiterverfolgt werden und Alterssicherung durch eine Mischung aus öffentlicher Rentenversicherung, privater Vorsorge und betrieblicher Altersversorgung erfolgen? Oder müssen die damaligen Entscheidungen grundlegend korrigiert werden und muss daher vor allem die gesetzliche Rentenversicherung gestärkt und weiterentwickelt werden? Doch die Fragen beziehen sich nicht nur auf die Organisation der Alterssicherung, sondern auch auf die Zielsetzung von Maßnahmen: Welchen Stellenwert hat Armutsbekämpfung im Verhältnis zur Lebensstandardsicherung? Und welche Formen von Arbeit sollen auf welchem Weg zu Ansprüchen in der Alterssicherung führen?

Die Beiträge in diesem Band konzentrieren sich weitgehend auf die gesetzliche Rentenversicherung. Sie beinhalten Bestandsaufnahmen und Vorschläge zur Weiterentwicklung des Alterssicherungssystems, nehmen aber teils auch private und betriebliche Vorsorge in den Blick. Die Analysen rücken dabei vielfach das Zusammenspiel zwischen Arbeitsmarkt und Alterssicherung in den Mittelpunkt, behandeln aber beispielsweise auch die Frage, wie mit Sorgearbeit umgegangen werden soll. Auch wenn sich viele Beiträge auf Deutschland und die deutsche Diskussion konzentrieren, bringen drei Beiträge zudem eine europäisch vergleichende Perspektive in die Diskussion.

Es zeigt, dass schon mit diesem Fokus eine ganze Reihe von Fragen und Kontroversen verbunden sind, die gerade in der Gesamtschau der Beiträge deutlich werden. Über die faktischen Entwicklungen herrscht zwar weitgehend Einigkeit. Auch scheint auf dieser Grundlage weitgehende Übereinstimmung zu bestehen, dass das Alterssicherungssystem Defizite aufweist und weiterentwickelt werden muss. Welche Prioritäten dabei aber gesetzt werden müssen, welche Begründungen und Beobachtungen für eine Wei-

terentwicklung der öffentlichen Sozialversicherung herangezogen werden und welche Instrumente geeignet sind – darüber herrscht kein Konsens. Vereinfacht gesagt kommt derjenige, der bei seiner Analyse mit der Funktion der Renten als Lohnersatz für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer startet, zu anderen Ergebnissen, als derjenige, der das Problem der Altersarmut ins Zentrum der Analyse stellt. Das bedeutet nun nicht, dass die Beiträge in diesem Band einander notwendig ausschließende Perspektiven und Vorschläge beinhalten. Sie machen aber darauf aufmerksam, dass die gesellschaftliche Wirklichkeit komplex ist und daher eine vermeintlich einfache, auf Lohnersatz zentrierte Sicherung von Beschäftigten den gesellschaftlichen Verhältnissen und den Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt genauso wenig gerecht wird wie die alleinige Konzentration auf Armutsvermeidung.

Die Beiträge verdeutlichen in der Gesamtschau aber auch, was mit einer Sozialversicherung wie der gesetzlichen Rentenversicherung alles für machbar gehalten wird. Das zeigt sich nicht zuletzt an den verschiedenen Beiträgen, die den sozialen Ausgleich in der Rentenversicherung in den Mittelpunkt rücken. Sicher sind die von den Autorinnen und Autoren gemachten Probleme nicht alle von heute auf morgen zu lösen und die Vorschläge nicht einfach umzusetzen und genauso wenig alle zugleich. Aber in der Summe zeigen die Beiträge, wie sehr die Rentenversicherung als ein flexibles Instrument der sozialen Sicherung wahrgenommen wird, das unterschiedlichste Lebenslagen berücksichtigen kann. Welche das sein sollen – darüber kann wiederum nur in gesellschaftlichen Debatten eine Einigung erzielt werden.

Die verschiedenen Anforderungen an die Rentenversicherung machen – sozusagen unter der Hand – einen zentralen Unterschied der öffentlichen Sicherung zur privaten und betrieblichen Vorsorge deutlich. Bei letzteren muss die Anpassung an unterschiedliche Lebenslagen im Wesentlichen vor- oder nachgelagert durch das Förder- und Steuersystem geschehen. Sozialer Ausgleich im System ist in der sogenannten zweiten und dritten Säule kaum möglich. In diesem Sinne (und nach Auffassung der Herausgeberin und der Herausgeber nicht nur in diesem) erscheint die umlagefinanzierte öffentliche Rentenversicherung als besser geeignetes, agileres Instrument um mit gesellschaftlichen Vorstellungen von fairen Alterseinkünften einerseits, sich wandelnden Lebensläufen, Erwerbsmustern und Familien- und Haushaltsstrukturen andererseits umzugehen, als die anderen Säulen der Alterssicherung.

Die Gesamtschau der Beiträge macht noch etwas anderes klar: Die Analysen legen offen, dass sowohl die Probleme der deutschen Alterssicherung bekannt sind, als auch eine ganze Bandbreite von Vorschlägen existiert,

wie das System angepasst werden kann. Es gibt damit in diesem Politikfeld zwar immer noch genügend Fragen, die einer wissenschaftlichen Bearbeitung harren. Aber die aktuelle Situation erscheint doch als hinreichend klar beschrieben, um daraus politische Schlüsse abzuleiten.

Die Arbeiten an den Beiträgen in diesem Band waren abgeschlossen, bevor die Corona-Pandemie Deutschland erreicht hat. Auch wenn die Folgen der Corona-Pandemie sicher die Sozialpolitik und auch die Alterssicherung beeinflussen werden, sind Herausgeberin und Herausgeber überzeugt, dass die Analysen und Vorschläge in diesem Band relevant und aktuell bleiben werden. Rentenpolitische Themen sind gegenwärtig in der politischen Debatte in den Hintergrund getreten – die Handlungsnotwendigkeiten bleiben aber bestehen.

Die gesetzliche Rentenversicherung ist jetzt und in Zukunft die größte Einkommensquelle im Alter für die Mehrheit der Menschen in diesem Land. Es gibt aus Sicht der Herausgeberin und der Herausgeber gute Gründe, für eine Stärkung der Rentenversicherung zu streiten und auch für kommende Generationen sicherzustellen, dass sie sich auf die Leistungen der Rentenversicherung verlassen können. Dass aber auch über das „wie“ gestritten werden kann und muss, zeigen die Beiträge in diesem Band. Wir wünschen eine anregende Lektüre.



# Inhalt

Rentenpolitik: Wo stehen wir? <i>Florian Blank</i>	11
Rentenversicherung oder Kapitalmarkt? Lebensstandardsicherung als Aufgabe einer zukunftsfähigen Alterssicherungspolitik <i>Gerhard Bäcker</i>	25
Rentenpolitik zwischen Rollenbildern und Respekt: Verletzen Grundrente & Co. die Grundprinzipien der Gesetzlichen Rentenversicherung – oder helfen sie vielmehr, ihr Sicherungsversprechen einzulösen? <i>Ute Klammer</i>	47
Die Frage nach der Gerechtigkeit im Rentensystem <i>Tim Köhler-Rama</i>	67
Flexibler Arbeitsmarkt, unflexible Renten? Diskontinuierliche Lebensverläufe und ihre Absicherung im Alter <i>Judith Anna Czepek</i>	85
Erwerbstätigkeit im Alter und der Übergang in Rente – ein Überblick aus der Arbeitsweltberichterstattung <i>Arthur Kaboth, Susanne Drescher &amp; Martin Brussig</i>	101
Die Rente als Bilanz des Lebens – Alterssicherung und Arbeit von Frauen auf dem Prüfstand <i>Jutta Schmitz-Kießler</i>	119
Die Absicherung familialer Sorgearbeit in der Rente. Entwicklungen und Konzepte im internationalen Vergleich <i>Patricia Frericks</i>	139

*Inhalt*

Altersarmut – (k)ein Problem? Aktuelle und zukünftige Entwicklungen in Deutschland	157
<i>Anita Tiefensee</i>	
Demografischer Wandel und gesetzliche Rente: Die Rolle des Arbeitsmarktes	171
<i>Camille Logeay, Florian Blank, Erik Türk, Josef Wöss &amp; Rudolf Zwiener</i>	
In die Zukunft ohne Gesamtkonzept: Vorausberechnungen und ihre Probleme	191
<i>Johannes Geyer</i>	
Lebensstandardsicherung durch betriebliche Altersvorsorge? Deutschland im Vergleich	207
<i>Tobias Wiß</i>	
Das österreichische Pensionssystem	235
<i>Josef Wöss</i>	
Autorenverzeichnis	259

# Rentenpolitik: Wo stehen wir?

*Florian Blank*

## *1. Einleitung*

In der rentenpolitischen Debatte hat es in den vergangenen Jahren einen bemerkenswerten Wandel gegeben. Stand lange Zeit die Finanzierbarkeit der Alterssicherung im Vordergrund, geht es heute auch wieder um die Fragen, welche Leistungen die Systeme der Alterssicherung erbringen sollen und insbesondere wie sich die Rentenversicherung entwickeln soll. Was vor fünf Jahren kaum vorstellbar schien, ist jetzt Politik der Regierung: Nicht nur wurden kleinere Ergänzungen und Korrekturen vorgenommen, sondern auch die bis 2025 befristete Stabilisierung des Rentenniveaus beschlossen und die „Kommission Verlässlicher Generationenvertrag“ eingesetzt, die über die weitere Zukunft der Rentenversicherung beraten soll. Zwar lässt sich aus guten Gründen bemängeln, dass damit noch längst nicht genug getan ist, aber: Der 2001 durch mehrere umfassende Gesetzesänderungen eingeschlagene Pfad scheint nicht mehr sakrosankt.

Dieser Beitrag bietet einen Überblick über die rentenpolitischen Entwicklungen der vergangenen zwei Jahrzehnte. Dabei wird argumentiert, dass sich die Rentenpolitik nach einer Phase des umfassenden Um- und Rückbaus der Alterssicherung (2001–2012) nun in einer Zwischenphase befindet. Mit „Zwischenphase“ ist gemeint, dass die politischen Entscheidungen seit 2012 nicht mehr eindeutig dem Muster der vorherigen Phase folgen, zugleich aber auch kein klarer Bruch mit der vorherigen Politik stattgefunden hat oder eine erneute grundlegende Richtungsentscheidung festzuhalten ist. Die Zwischenphase ist außerdem durch einen Wandel in der politischen Diskussion geprägt: Forderungen nach Leistungserweiterungen – mit Blick sowohl auf eine allgemeine Rentenniveaustabilisierung als auch auf Armutsbekämpfung – werden nicht nur von Verbänden oder Teilen der parlamentarischen Opposition angemahnt, sondern sind bis weit in die Regierungsparteien hinein wieder diskutabel und fanden ihren Weg in den aktuellen Koalitionsvertrag und in die Gesetzgebung.

Inwieweit diese Offenheit für weitere Vorschläge und zur Diskussion auch künftig zu konkreter Politik führt, oder ob nach einem Innehalten letztlich der ab 2001 eingeschlagene Weg weiterverfolgt wird, muss offen

bleiben. In diesem Beitrag werden zwei mögliche Richtungen der Weiterentwicklung gegenübergestellt, die sich in der gegenwärtigen Debatte abzeichnen: Zum einen eine Weiterführung der bisherigen Politik, die das bestehende Alterssicherungssystem und seine Grundannahmen bestätigt, jedoch an einzelnen Stellen weitere Ergänzungen und kleinere Korrekturen vornimmt; zum anderen ein Bruch mit der Politik seit 2001, der einen Teil der Änderungen der Jahre 2001ff. zurücknimmt, ohne aber einfach den vorherigen Zustand wiederherzustellen.

## *2. Die Phase des Rückbaus 2001–2012*

Bereits in der Zeit der konservativ-liberalen Regierung unter Helmut Kohl wurden mehrfach Maßnahmen beschlossen, die die öffentliche Alterssicherung schwächten. Hierzu zählen eine Änderung der Rentenanpassungsformel mit dem Ziel einer Dämpfung der jährlichen Rentensteigerungen (Abkehr von der Bruttoanpassung) und die Anhebung von Altersgrenzen bzw. die Abschaffung der speziellen Altersrenten für Frauen und Arbeitslose. Maßnahmen des sozialen Ausgleichs wurden teils eingeschränkt und eine Reform der Erwerbsunfähigkeitsrenten beschlossen. In diese Zeit fallen allerdings auch die Anerkennung von Kindererziehungszeiten („Mütterrente“) und die Schaffung der Rente nach Mindestentgeltpunkten (Anhebung von geringen Pflichtbeiträgen im Zeitraum 1973–1991 unter bestimmten Bedingungen).

Viele der Einschränkungen wurden durch die rot-grüne Regierung bereits kurz nach ihrem Amtsantritt zurückgenommen oder außer Kraft gesetzt. Ab 2000/2001 folgte dann aber eine Reihe von Entscheidungen, die die Politik der Vorgängerregierung wieder aufnahm und fortführte. Insbesondere die Reform von 2001 gilt als Paradigmenwechsel, also eine grundlegende Neuorientierung der Politik, die über eine einfache Anpassung oder Neuausrichtung der bekannten Instrumente hinausgeht (Schmähl 2011). Diese Reform wurde vom zuständigen Minister Walter Riester als „die größte Sozialreform, die in der Nachkriegszeit gemacht worden ist“ bezeichnet (Riester laut Bundestags-Plenarprotokoll 14/147: 14429C). Ausschlaggebend für diese rentenpolitischen Maßnahmen war die Sorge um die Entwicklung der Beitragssätze. Die Rentenpolitik folgte damit nicht mehr dem Ziel der Sicherung des Lebensstandards im Rentenalter, sondern dem der Beitragssatzstabilität.<sup>1</sup>

---

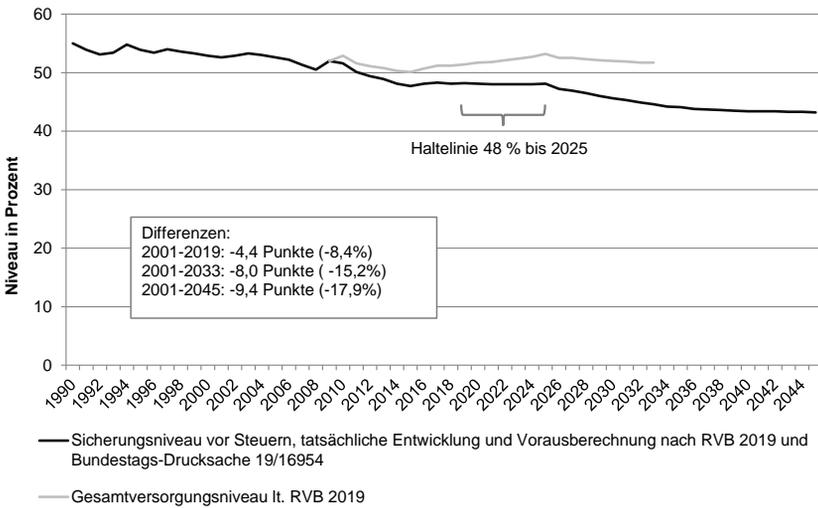
1 Für eine detaillierte Darstellung der einzelnen Gesetzesänderungen s. Steffen 2020.

Die Reformen setzten an mehreren Stellen an. Zentral war die Änderung der Rentenanpassungsformel (2001 und 2005). Durch die Einführung neuer Faktoren in diese Formel wurde die Bindung der jährlichen Anpassung der Renten an die Lohnentwicklung geschwächt: Zunächst wurde der „Riesterfaktor“ eingefügt, in den ein weitgehend willkürlich gesetzter Altersvorsorgeanteil und Änderungen des Beitragssatzes zur Rentenversicherung eingehen, und später der Nachhaltigkeitsfaktor, durch den Veränderungen im Verhältnis von Rentenvolumen und Beitragsvolumen (in der Form von Äquivalenzrentnern und Äquivalenzbeitragszahlern) abgebildet werden. Ziel der Einfügung dieser Elemente war die Dämpfung des Wachstums der Renten und Rentenausgaben und damit auch der Beiträge. Der Grundsatz, dass Rentnerinnen und Rentner an der Wirtschaftsentwicklung, gemessen am Wachstum der Löhne, teilhaben sollen, gilt seither nur noch eingeschränkt. Diese Entscheidung schlägt sich in einem sinkenden Sicherungsniveau vor Steuern (zumeist kurz als Rentenniveau bezeichnet) nieder, also einem sich verschlechternden Verhältnis der sogenannten Standardrente zum Durchschnittsentgelt (s. Abb. 1).<sup>2</sup> Als Sicherungslinien wurden 2005 die Niveauuntergrenzen von 46 % (2020) und 43 % (2030) festgelegt, bei deren Unterschreiten die Bundesregierung geeignete Maßnahmen vorzuschlagen hat. Im Ergebnis sind aber durch die positive Arbeitsmarktentwicklung der letzten Jahre die erwarteten Senkungen des Rentenniveaus nicht voll eingetreten. Im Gegenteil hatten die Faktoren in manchen Jahren sogar eine die Renten steigernde Wirkung (Steffen 2019).

---

2 Das Sicherungsniveau vor Steuern misst das Verhältnis einer Rente, die sich aus 45 Jahren Beitragszahlung zum Durchschnittsentgelt ergibt (= Standardrente), zum Durchschnittsentgelt. Von Rente und Durchschnittsentgelt werden Sozialversicherungsbeiträge abgezogen, vom Durchschnittsentgelt zudem noch die Aufwendungen für die private Vorsorge. Steuern werden nicht berücksichtigt; s. Steffen 2018.

Abbildung 1: Entwicklung des Sicherungsniveaus vor Steuern in der gesetzlichen Rentenversicherung und des Gesamtversorgungsniveaus



Quellen: BMAS 2019, Bundestags-Drucksache 19/16954; RVB: Rentenversicherungsbericht; zu den Annahmen zum Gesamtversorgungsniveau s. RVB 2019, Übersicht B 8.

Die Absenkung des Rentenniveaus wurde begleitet durch eine Übertragung des Sicherungsziels – der Lebensstandardsicherung im Alter – auf mehrere „Säulen“ der Alterssicherung. Durch staatlich geförderte private oder betriebliche Vorsorge sollen Beschäftigte und ihre Familien das alte Sicherungsniveau erreichen können.<sup>3</sup> Zuvor galt, dass das Ziel der Lebensstandardsicherung für langjährig Versicherte durch die öffentliche Rentenversicherung allein erreicht werden kann. In den Rentenversicherungsberichten wird seit den Reformen auch das kombinierte Sicherungsniveau aus gesetzlicher Rentenversicherung und privater Vorsorge als Gesamtversorgungsniveau ausgewiesen, wobei der Aussagewert des Gesamtversorgungsniveaus allerdings fraglich ist, u.a. da der Beitrag der privaten Vorsorge nur für den Rentenzugang ausgewiesen wird und sich die Annahmen zu Verzinsung (4 % p.a.) und Kosten (10 %) als problematisch herausgestellt haben (Blank et al. 2016, S. 5–6). Mit der Individualisierung der Ver-

3 Zur aktuellen Entwicklung der privaten Vorsorge s. Kruse/Scherbarth 2019; zur betrieblichen Altersversorgung s. Wiß in diesem Band.

antwortung für die Alterssicherung war zugleich eine Kostenverlagerung verbunden, da die zusätzliche Alterssicherung nicht in der paritätisch finanzierten öffentlichen Rentenversicherung umgesetzt wird, sondern in einem ersten Schritt allein von den Beschäftigten zu tragen ist, die je nach Umsetzung ihrer Vorsorge staatliche Zulagen oder steuerliche Förderung in Anspruch nehmen oder auf Arbeitgeberzuschüsse zurückgreifen können.

Während diese Maßnahmen die Architektur des Rentensystems insgesamt berührten, indem sie den Wert der Ansprüche aller Beitragszahlerinnen und -zahler sowie der Rentnerinnen und Rentner gemessen an den Löhnen mindern, betrafen weitere Änderungen nur Teile der Versicherten und Leistungsbeziehenden und -bezieher. Die Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsrenten wurden durch die Erwerbsminderungsrente abgelöst, der Berufsschutz damit aufgehoben. Die Hinterbliebenenrenten wurden modifiziert. Maßnahmen des sozialen Ausgleichs wurden gekürzt, etwa die Bewertung von Bildungszeiten. Rentenrechtlich abgewertet wurde speziell auch Arbeitslosigkeit. Der Bezug von Arbeitslosenhilfe war noch mit entsprechend hohen Beiträgen und daraus folgenden Ansprüchen verbunden, die Beiträge aus dem Arbeitslosengeld II fielen dagegen geringer aus. Schließlich wurden Zeiten des ALG-II-Bezugs Anrechnungszeiten, mithin Zeiten, für die keine Beiträge geleistet werden.<sup>4</sup>

Die steuerrechtliche Behandlung von Renten wurde 2005 neu geordnet: Der Übergang zur nachgelagerten Besteuerung bedeutet, dass schrittweise Beiträge zur Rentenversicherung bei der Einkommenssteuer absetzbar gemacht werden und im Gegenzug Renten zunehmend zu versteuern sind. Hoch umstritten war (und ist bis heute) die Anhebung des Rentenalters. Altersgrenzen waren für einzelne Rentenarten bereits unter der Regierung Kohl angehoben worden. Unter der großen Koalition wurde 2007 dann die schrittweise Anhebung der Altersgrenze auch für die Regelaltersrente auf 67 beschlossen, die im Jahr 2031 abgeschlossen sein wird.<sup>5</sup>

Schließlich wurde mit der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung eine Leistung geschaffen, die dem Sozialhilferecht zugeordnet wurde. Ihr Ziel war es ausweislich der Gesetzesbegründung, verschämte Armut zu bekämpfen. Im Unterschied zur Hilfe zum Lebensunterhalt liegen die Freigrenzen für den Rückgriff auf das Einkommen von Kindern und Eltern deutlich höher.

---

4 Zur Entwicklung des sozialen Ausgleichs im Zeitverlauf s. Köhler-Rama 2018.

5 Nicht behandelt werden in diesem Band die Änderungen in der Organisationsstruktur der Rentenversicherung, S. hierzu Klenk 2012, S. 86–91.

Hintergrund dieser Maßnahmen, gerade der Senkung des Rentenniveaus und der Anhebung der Altersgrenze, war die Sorge um die Entwicklung der Beitragssätze. Angesichts des demografischen Wandels aber auch unter dem Eindruck hoher Arbeitslosigkeit wurde die Finanzierbarkeit der umlagefinanzierte Rentenversicherung in Frage gestellt. Als problematisch wurden hohe bzw. steigende Beitragssätze gesehen, da diese als „Lohnnebenkosten“ den Faktor Arbeit verteuern und damit eine geringere Nachfrage nach Arbeit bewirken würden (Bäcker 2006, Schmähl 2009). Der „Standort Deutschland“ würde so gefährdet – und damit wiederum auch die Zukunft der sozialen Sicherungssysteme.<sup>6</sup>

Im Ergebnis muss festgehalten werden, dass die Rentenversicherung in Deutschland durch die Entscheidungen in dieser Phase geschwächt worden ist. Bereits im Zeitraum 2001–2019 ist das Rentenniveau um 4,4 Punkte gesunken (-8,4%), in einer Vorausberechnung der Bundesregierung wird von einem Rückgang um 9,4 Punkte (-17,9%) bis 2045 ausgegangen (Bundestags-Drucksache 19/16954, S. 13). Dieser Abbau wird auch in internationalen Vergleichen der Leistungen von Alterssicherungssystemen sichtbar, in denen Deutschland teils deutlich hinter anderen westeuropäischen Ländern zurückbleibt (OECD 2019). Gleichzeitig macht der Rückbau der Elemente des sozialen Ausgleichs eine lange, erfolgreiche Erwerbsbeteiligung umso notwendiger, um individuell ausreichende Ansprüche zu erwerben.

### *3. Die Zwischenphase 2012–2019*

Auf die Phase der großen Umbauten folgte ab 2012 eine bis heute andauernde Phase relativer Ruhe. Der Zeitpunkt 2012 ergibt sich aus zwei Gründen: Zum einen wurde mit dem Haushaltsbegleitgesetz 2011 die Versicherungspflicht für ALG-II Empfänger in der Rentenversicherung beendet und damit ein (vorläufiger?) Schlusspunkt unter die Leistungsverschlechterungen in der Rentenpolitik gesetzt. Zum anderen wurden 2012 Vorschläge aus dem CDU-geführten Bundesministerium für Arbeit und Soziales und aus dem SPD-Parteivorstand vorgelegt, die auf eine Besserstellung von manchen Personen mit niedrigen Renten abzielten, also Leistungsverbesserungen zur Diskussion stellten. Die seither andauernde Phase wird hier als „Zwischenphase“ bezeichnet. In dieser Phase wurde der zuvor eingeschlagene Weg nicht grundsätzlich durch neue Reformen korrigiert. Es kam

---

6 Zur Analyse und Einordnung dieses Arguments s. Blank et al. 2017, S. 323–325.

aber zu einzelnen Leistungsverbesserungen, die eine Relativierung der alleinigen Beitragsorientierung bedeuten. Insbesondere die Stabilisierung des Rentenniveaus bis 2025 kann als ein Innehalten gesehen werden. Darüber hinaus hat ein Wandel in der politischen Diskussion stattgefunden. Zunehmend wird das alleinige Ziel der Beitragssatzstabilität wenn nicht ganz in Frage gestellt, so doch durch Forderungen nach angemessenen Leistungen ergänzt und zwar nicht nur von Seiten der „üblichen Verdächtigen“, sondern bis weit in die Regierungsparteien hinein: So äußerten sich im Frühjahr 2016 die damaligen Parteivorsitzenden von CSU (Horst Seehofer) und SPD (Sigmar Gabriel) befürwortend gegenüber neuen Leistungszielen in der Rentenversicherung (zu höheren Altersbezügen für alle bzw. einer Stabilisierung des Rentenniveaus).

Erste Anzeichen für eine neue Bereitschaft, Leistungsverbesserungen zu diskutieren, gab es in der Politik bereits während der Amtszeit der Ministerin von der Leyen (CDU), während der von Ministerium, CDU und SPD Vorschläge einer Lebensleistungsrente, Zuschussrente bzw. Solidarrente vorgelegt und diskutiert, jedoch nicht umgesetzt wurden. Dabei ging es um die Frage, wie bestimmte Gruppen von Bezieherinnen und Beziehern von Niedrigrenten besser gestellt werden könnten, d.h. eine Leistung oberhalb der Grundsicherung erhalten könnten (Blank 2012). Die Debatte um aktuelle und kommende Altersarmut und ihre Bekämpfung hat seither nicht mehr aufgehört und ist acht Jahre später immer noch nicht abgeschlossen. Im Koalitionsvertrag der großen Koalition wurde 2017 eine „Grundrente“ vorgeschlagen. Ein im Frühjahr 2019 vorgelegter, davon abweichender Vorschlag aus dem sozialdemokratisch geführten Sozialministerium wurde in der Folge kontrovers diskutiert. Im Februar 2020 lag nun der Referentenentwurf eines Gesetzes vor (BMAS 2020). Ein zentraler Streitpunkt in der Diskussion um die Grundrente war, ob geringe Renten bei bestimmten rentenrechtlichen Voraussetzungen direkt aufgewertet werden sollen (ähnlich der Rente nach Mindestentgeltpunkten) oder aber zusätzlich durch eine Bedürftigkeits- oder Einkommensprüfung eine Verengung auf einen speziellen Personenkreis vorgenommen werden soll. Der Koalitionskompromiss sieht nun eine Einkommensprüfung auf Haushaltsebene vor, nicht aber eine darüber hinaus gehende Prüfung der Bedürftigkeit. Das Instrument der Grundrente rückt nicht die Armutsbekämpfung in den Vordergrund, sondern die Besserstellung von Personen mit geringen Alterseinkünften, die eine bestimmte Vorleistung erbracht haben.

Während das Projekt einer Art „Basissicherung“ zwar seit Langem diskutiert wird, aber noch unvollendet geblieben ist, sind mit dem „Rentenpaket 2014“ und dem „Rentenpakt 2018“ kleinere und größere Leistungsausweitungen vorgenommen worden. Zu nennen sind hier die „doppelte

Haltelinie“, also die Garantie, dass bis 2025 das Sicherungsniveau vor Steuern 48 % nicht unterschreiten und der Beitragssatz 20 % nicht über- und 18,6 % nicht unterschreiten wird. Zur Sicherung dieses Ziels werden auch Mittel aus dem Bundeshaushalt zur Verfügung gestellt. Angesichts der Rückwirkungen von Beitragsentwicklungen in der Rentenversicherung und in anderen Zweigen der Sozialversicherung auf das Rentenniveau ist es möglich, dass diese Regelung auch tatsächlich greifen wird – vor der Reform erstellte Vorausberechnungen zum Sicherungsniveau vor Steuern ließen einen Korrekturbedarf nur für das Jahr 2025 erwarten (BMAS 2017). Selbst wenn diese Regelung im Zeitraum 2019–2025 kaum greifen sollte, ist ihr symbolischer Wert nicht zu unterschätzen, da mit ihr das politische Eingeständnis einhergeht, dass die Rentenanpassungsformel einer Überprüfung bedarf. Zur Diskussion um die weitere Zukunft der Rentenversicherung wurde eine „Kommission Verlässlicher Generationenvertrag“ einberufen, die ihren Bericht im Frühjahr 2020 vorlegen soll.

Deutliche Verbesserungen wurden bei der Erwerbsminderungsrente vorgenommen (Verlängerung der Zurechnungszeiten). Aufgewertet wurden die schon vorher bestehenden Kindererziehungszeiten für vor 1992 geborene Kinder („Mütterrenten“), wobei allerdings die Finanzierung aus dem Beitragsaufkommen kritisiert wird. Die sogenannte „Rente mit 63“ erleichterte die Möglichkeit eines abschlagsfreien vorzeitigen Zugangs in die Altersrente für besonders langjährig Versicherte, indem die Altersgrenze von 65 auf 63 herabgesetzt wurde (diese Altersgrenze steigt dann schrittweise wieder auf 65). Noch auf der Agenda der aktuellen Koalitionsregierung steht der Einbezug Selbständiger in die Rentenversicherung.

Die politischen Entscheidungen brachten – bei aller Kritik im Detail – durchaus sinnvolle Ergänzungen. Rentenpolitik wurde damit nicht mehr allein als Kostenbegrenzungspolitik gesehen, sondern wieder (auch) als Leistungspolitik verstanden. Festzuhalten ist aber auch, dass die Grundfrage nach dem angemessenen Sicherungsniveau nach wie vor nicht geklärt ist – dass sie sogar umstrittener ist als noch vor einigen Jahren.

#### *4. Hintergründe der rentenpolitischen Entscheidungen*

Geschahen die wichtigsten Entscheidungen der ersten Phase vor dem Hintergrund hoher Arbeitslosigkeit, hat sich das wirtschaftliche Umfeld in der zweiten Phase deutlich geändert. Sinkende Arbeitslosigkeit bzw. ein deutlicher Anstieg sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung führten zu steigenden Beitragseinnahmen und entgegen den Erwartungen zu sinkenden

Beitragssätzen<sup>7</sup>, wodurch Entscheidungen über kleinere Leistungsverbesserungen sicher erleichtert wurden. Zugleich profitierte die Rentenpolitik in der zweiten Phase von den Maßnahmen der ersten insofern, als dass weiter reichende Entscheidungen erst einmal als unnötig erschienen. Schließlich wurden in der öffentlichen Diskussion zunehmend die Folgen der rentenpolitischen Maßnahmen der ersten Phase problematisiert – die zweite Phase ist damit eine Phase der Reflektion bzw. der kleinteiligen Korrektur und Weiterentwicklung. Zwei Stränge der öffentlichen Diskussion sind hervorzuheben, die die politische Diskussion bis in die Regierungsparteien hinein beeinflusst haben.

Massive Kritik wurde und wird fast ununterbrochen am Mehr-Säulen-Modell der Alterssicherung geübt, mit unterschiedlichen Betonungen und Handlungsempfehlungen.<sup>8</sup> So ist festzuhalten, dass die private Vorsorge und betriebliche Altersversorgung längst nicht den Grad der Durchdringung erreicht haben, der erhofft wurde. Teils wird auf Verteilungswirkungen hingewiesen, die sich aus der Finanzierung und auch aus der Förderung ergeben (Abkehr von der Parität in der Finanzierung in Hinblick auf das Ziel der Lebensstandardsicherung). Aus verbraucherpolitischer Sicht lässt sich die Unübersichtlichkeit des Wohlfahrtsmarktes für Vorsorgeprodukte kritisieren, die eine sinnvolle Entscheidung zwischen verschiedenen Verträgen erschwert. Grundsätzlicher wird auf die Risiken der kapitalgedeckten Vorsorge hingewiesen, und bemängelt, dass die Umstellung auf ein teilkapitalgedecktes System sozialpolitisch und volkswirtschaftlich nicht sinnvoll sei (s. Blank et al. 2017). Nicht zuletzt werden die Berechnungen der Bundesregierung und die zugrunde liegenden Annahmen als zu optimistisch kritisiert, denen zufolge private Vorsorge im Umfang von 4 % des Bruttoeinkommens ausreicht, um ein angemessenes Gesamtversorgungsniveau zu erreichen (s.o.). Umkehrschluss dieser Kritik sind Vorschläge zu einer Verbesserung des bestehenden Systems beispielsweise aus verbraucherpolitischer Perspektive durch ein standardisiertes Vorsorgeprodukt (vzbv 2019, Stellpflug 2019), darüber hinaus aber das Beharren auf der Überlegenheit eines einheitlichen, öffentlichen, umlagefinanzierten Systems.

Wie der erste Strang der Kritik bezieht sich auch der zweite auf Reformen der ersten Phase, allerdings mit einer anderen Stoßrichtung. Hierbei geht es um die – auch medial immer wieder problematisierte – Sorge vor

---

7 S. den Beitrag von Geyer in diesem Band.

8 Einen Überblick über aktuelle Diskussionen bieten Fasshauer et al. 2018 und Stellpflug et al. 2019.

zunehmender Altersarmut, die sich aus dem Zusammenspiel von rentenpolitischen Entscheidungen und Lebensläufen ergibt, die auf die eine oder andere Art vom Normalarbeitsverhältnis bzw. vom Standardrentner abweichen. Tatsächlich sind Indikatoren zu Altersarmut und Grundsicherungsbezug in den letzten Jahren gestiegen und Vorausberechnungen lassen einen weiteren Anstieg in den kommenden Jahren als plausibel erscheinen (vgl. Geyer et al. 2019). Die vorgeschlagenen Maßnahmen zur Bekämpfung setzen an verschiedenen Stellen an. Zu unterscheiden sind hier Vorschläge, die die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung verbessern (etwa durch Freibeträge für bestimmte Arten von Alterseinkommen), sie aber eher selten einfach anheben wollen, und Vorschläge, die eine Stärkung der Rentenversicherung sowie eine Verbesserung der sozialen Ausgleichs in der Rentenversicherung anstreben, um eine „strukturelle Armutsfestigkeit“ (Dedring et al. 2010) zu gewährleisten (vgl. auch Blank 2019).

Beide Diskussionsstränge, die auch über die Medien (teilweise reißerisch und polemisch) immer weiter am Leben gehalten werden, haben dazu beigetragen, dass die Alterssicherungspolitik permanent unter Rechtfertigungsdruck geblieben ist und nach einer Phase der Dominanz des Kostenarguments die Leistungsfrage wieder auf der Agenda ist. Problematisch ist an der Debatte, dass die beiden genannten Stränge der Kritik in der Tendenz dazu führen, Zukunftsfragen der Alterssicherung auf einzelne Probleme oder Lebenslagen zu verengen, nicht jedoch das Gesamtdesign des Alterssicherungssystems zu problematisieren. So wird bei der Frage nach angemessenen Leistungen die Armutsfestigkeit fokussiert und die Kritik an der Teilprivatisierung führt nicht zu verteilungspolitischen Fragen oder einer grundsätzlich Kritik an der Finanzierung durch Kapitaldeckung, sondern zu einer „Rentenmarktpolitik“.

## *5. Wie weiter?*

Aus der aktuellen Debatte lassen sich zwei Wege herausarbeiten, die im deutschen Rentensystem eingeschlagen werden können. Beide Wege sind in der aktuellen Debatte angelegt in dem Sinne, dass sie (oder wesentliche Bestandteile) von Parteien und Verbänden vertreten oder gefordert werden.

Der erste Weg besteht in einer Fortsetzung der seit 2001 verfolgten Politik. Das bedeutet für die Rentenversicherung nach 2025 die weitere Sen-

kung des Sicherungsniveaus, eine schrittweise Anhebung des Rentenalters<sup>9</sup> und weitere kleinere Korrekturen (durchaus auch Verbesserungen für manche Personengruppen im Detail). Verbesserungen sind auf diesem Weg auch im Bereich der privaten Vorsorge möglich, indem beispielsweise auf die Kritik am Vorsorgemarkt durch die Einführung von Standardprodukten reagiert wird. Kompatibel mit diesem Weg sind Maßnahmen zur Milderung von Altersarmut. Dabei stehen jedoch nicht eine echte Verbesserung der Grundsicherung oder eine echte Grundrente im Vordergrund, sondern eine Besserstellung von Personen mit speziellen Anspruchsvoraussetzungen etwa durch erweiterte Freibeträge in der Grundsicherung. Soziale Sicherung im Alter wird damit weiter individualisiert und das öffentliche Engagement konzentriert sich auf die Rahmensetzung für private Aktivitäten und auf den unteren Rand der Leistungsbeziehungen und -beziehungen.

Der zweite Weg rückt die Stärkung der gesetzlichen Rentenversicherung in den Vordergrund. Er umfasst die Weiterentwicklung der Rentenversicherung zur Erwerbstätigenversicherung, die Stabilisierung und Anhebung des Rentenniveaus und verbesserte Maßnahmen des sozialen Ausgleichs, insbesondere bei Arbeitslosigkeit. Im Vordergrund stehen dabei nicht die Korrektur oder Verbesserung des Mehrgliedersystems, sondern das Zurückdrängen der individuellen Vorsorge in eine ergänzende Rolle. Armutsbekämpfung ist bei diesem zweiten Weg nicht die erste Priorität; Altersarmut wird aber durch eine gestärkte Rolle der gesetzlichen Rentenversicherung insgesamt mit beeinflusst wie auch durch Maßnahmen des sozialen Ausgleichs, die die Erwerbszentrierung der Rentenversicherung mildern. Das Gesamtbild ist damit geprägt durch Alterssicherung als „Sozialeigentum“, durch öffentliche Verantwortung und Umsetzung.

Auch im Falle des zweiten Weges, der Stärkung der gesetzlichen Rentenversicherung, bleibt eine Reihe wichtiger Fragen offen. Zunächst ist das Verhältnis zur Arbeitsmarktpolitik immer wieder zu prüfen: Was kann in der Rentenversicherung ausgeglichen werden, was bleibt Sache des Arbeitsmarktes? Maßnahmen des sozialen Ausgleichs korrigieren insbesondere fehlende, geringe oder auch gering entlohnte Erwerbsarbeit. Diese Maßnahmen sind immer wieder neu zu justieren, da sich beispielsweise das Verständnis von rentenrechtlich relevanter Arbeit ändert (Aufwertung von Familienarbeit), aber auch die gesellschaftliche Bewertung von Arbeitslosigkeit einem Wandel unterworfen ist.

---

9 Wie etwa von der Deutschen Bundesbank (2019) ins Spiel gebracht.

Wie gestaltet sich die Finanzierung der Alterssicherung angesichts des demografischen Wandels? Der erste Weg bedeutet eine weitgehend Verlagerung der Kosten auf die Beschäftigten durch weitere Privatisierung bei gleichzeitiger Abwertung der öffentlichen Renten. Die Kosten der Alterung der Gesellschaft werden damit aus dem öffentlichen System verschoben – um den Preis niedriger öffentlicher Leistungen. Die Stärkung der Rentenversicherung dagegen führt zur Debatte über den richtigen Finanzierungsmix, der neben einem sachgerechten Zuschuss aus Bundesmitteln als wesentliche Finanzierungsquelle die paritätisch getragenen Beiträge enthält. Der Umfang und der Zeitraum, in dem diese angesichts des demografischen Wandels steigen werden, hängt von politischen Entscheidungen (etwa über den Übergang zur Erwerbstätigenversicherung oder über Leistungsausweitungen), aber ebenso von der Arbeitsmarktentwicklung, genauer: von der Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung ab. Eine gute Arbeitsmarktpolitik, die vorhandene Beschäftigungspotentiale ausschöpft, trägt maßgeblich dazu bei, dass sich demografische Entwicklungen in einem beherrschbaren Maße in das Verhältnis von Leistungsbezieherinnen/-bezieher und Beitragszahlerinnen/-zahlern übersetzen (Türk et al. 2018, Logeay et al. in diesem Band). Dennoch bleiben mit der Weiterentwicklung der Rentenversicherung verteilungspolitische Fragen verbunden, die die öffentlichen Haushalte, Beschäftigte und Arbeitgeber wie auch spezifische Personengruppen (etwa Beamte und Selbstständige im Übergang zur Erwerbstätigenversicherung) betreffen.

Offen sind in Bezug auf den zweiten Weg weiterhin Fragen, die den Umgang mit der privaten Vorsorge in einem System mit starker gesetzlicher Rentenversicherung berühren. Hier muss ein Einstieg in den Ausstieg ermöglicht werden, der jedoch den bisherigen Sparerinnen und Sparern gerecht werden muss. Das Beschränken der Förderung auf bis zu einem Stichtag abgeschlossene Riester-Verträge und das Einfrieren sowohl der Förder- wie auch der Eigenbeträge wäre ein zu prüfender Weg.

Schließlich bleibt die Frage nach den Akteuren und dem Umfeld, die eine Stärkung der Rentenversicherung umsetzen bzw. begünstigen können. Die aktuelle Debatte um Reformen profitiert von der entspannten Arbeitsmarktlage und Finanzsituation der Rentenversicherung. Kann der Druck für weit reichende Reformen aufgebaut und aufrechterhalten werden, wenn die nächste Krise droht? Angesichts der aktuellen politischen Mehrheitsverhältnisse braucht es zudem Unterstützung bis weit ins bürgerliche Lager, um die entsprechenden Maßnahmen umzusetzen. In den kommenden Debatten sind Verbände und Politik gut beraten, die Gefahr einer Verengung der Diskussion auf die Bekämpfung von Altersarmut zu sehen und entsprechend weitere rentenpolitische Programme und Forde-

rungen zu formulieren. Denn Rente ist nicht allein zur Armutsbekämpfung da, sie dient der Lebensstandardsicherung für die große Mehrheit der Bevölkerung.

### *Literatur*

- Bäcker, G. (2006): Im Namen der Lohnnebenkosten – ein Mythos für Sozialabbau, in: Schäfer, C./Seifert, H. (Hrsg.): Kein bisschen leise: 60 Jahre WSI, Hamburg, S. 271–282
- Blank, F. (2012): Immer wieder 2001 – Anmerkungen zur aktuellen rentenpolitischen Debatte, in: WSI-Mitteilungen 65 (8), S. 621–623
- Blank, F. (2019): Stellungnahme: Anhörung im Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages, 06.05.2019: Vorschläge zur Bekämpfung von Altersarmut (Bundestag-Drucksachen 19/7724, 19/7694, 19/8555, 19/9231), WSI Policy Brief Nr. 32, 05/2019, Düsseldorf
- Blank, F./Logeay, C./Türk, E./Wöss, J./Zwiener, R. (2016): Alterssicherung in Deutschland und Österreich: vom Nachbarn lernen?, WSI Report Nr. 27, 1/2016, Düsseldorf
- Blank, F./Joebges, H./Zwiener, R. (2017): Waren die Rentenreformen 2001 / 2004 alternativlos? Eine Analyse der makroökonomischen Aspekte, in: Sozialer Fortschritt 66 (5), S. 311–327
- BMAS (2017): Rentenversicherungsbericht 2017, Berlin
- BMAS (2019): Rentenversicherungsbericht 2019, Berlin
- BMAS (2020): Referentenentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Gesetzes zur Einführung der Grundrente für langjährig in der gesetzlichen Rentenversicherung Versicherte mit unterdurchschnittlichem Einkommen und für weitere Maßnahmen zur Erhöhung der Alterseinkommen (Grundrentengesetz – GruReG), Stand 16.01.2020, [https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Gesetze/Referentenentwurfe/ref-gesetz-zur-einfuehrung-der-grundrente.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Gesetze/Referentenentwurfe/ref-gesetz-zur-einfuehrung-der-grundrente.pdf?__blob=publicationFile&v=2) (abgerufen am 18.02.2020)
- Bundestag Drucksache 19/16954: Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Abgeordneten Otto Fricke, Johannes Vogel (Olpe), Christian Dürr, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 19/12500, 30.01.2020, Berlin
- Dedring, K.-H./Deml, J./Döring, D./Steffen, J./Zwiener, R. (2010): Rückkehr zur lebensstandardsichernden und armutsfesten Rente, WISO Diskurs, August 2010, Bonn
- Deutsche Bundesbank (2019): Langfristige Perspektiven der gesetzlichen Rentenversicherung, in: Deutsche Bundesbank Monatsbericht Oktober 2019, S. 55–82
- Fasshauer, S./Petersen, I./Rieckhoff, C. (2018): Bedarf die staatliche Förderung der Riester-Rente der Veränderung? – Ausgewählte Reformüberlegungen in der Diskussion, in: Die Rentenversicherung 73 (2), S. 119–143

- Geyer, J./Buslei, H./Gallego-Granados, P./Haan, P. (2019): Anstieg der Altersarmut in Deutschland: Wie wirken verschiedene Rentenreformen?, Gütersloh
- Klenk, T. (2012): Deutschland: Korporatistische Selbstverwaltung zwischen Staat und Markt, in: Klenk, T./Weyrauch, P./Haarmann, A./Nullmeier, F. (Hrsg.): Abkehr vom Korporatismus? Der Wandel der Sozialversicherungen im europäischen Vergleich, Frankfurt a.M., S. 53–117
- Köhler-Rama, Tim (2018): Die Rente meines Vaters: veränderte Bewertung von Ausbildungs- und Arbeitslosigkeitszeiten, in: Wirtschaftsdienst 98 (9), S. 651–654
- Kruse, E./Scherbarth, A. (2019): Förderung der Riester-Rente durch Zulagen und Sonderausgabenabzug: Aktuell 11,1 Millionen geförderte Personen im Beitragsjahr 2015, in: RVaktuell 1/2019, S. 7–18
- OECD (2019): Pensions at a Glance 2019: OECD and G20 Indicators, Paris
- Schmähl, W. (2009): Lohnnebenkosten, in: Gillen, G./van Rossim, W. (Hrsg.): Schwarzbuch Deutschland – das Handbuch der vermissten Informationen, Reinbek bei Hamburg, S. 406–415
- Schmähl, W. (2011): Der Paradigmenwechsel in der Alterssicherungspolitik: Die Riester-Reform von 2001 – Entscheidungen, Begründungen, Folgen, in: Soziale Sicherheit 60 (12), S. 405–414
- Stellpflug J./Sternberger-Frey, B./Tuchscherer, C. (2019): Das Vorsorgekonto, Basisprodukt für die private Altersvorsorge, WISO Diskurs 1/2019, Bonn
- Steffen, J. (2018): Neue Berechnung des Rentenniveaus im Rahmen des Gesetzes über Leistungsverbesserungen und Stabilisierung in der gesetzlichen Rentenversicherung, [http://www.portal-sozialpolitik.de/uploads/sopo/pdf/2018/2018-07-30\\_Neuberechnung\\_Rentenniveau\\_PS.pdf](http://www.portal-sozialpolitik.de/uploads/sopo/pdf/2018/2018-07-30_Neuberechnung_Rentenniveau_PS.pdf) (abgerufen am 20.02.2020)
- Steffen, J. (2019): Renten Anpassung 2019, Lohn- und Beschäftigungsplus lassen Renten um gut drei Prozent steigen, <http://www.portal-sozialpolitik.de/index.php?page=rentenanpassung-2019> (abgerufen am 12.02.2020)
- Steffen, J. (2020): Sozialpolitische Chronik, <http://www.portal-sozialpolitik.de/index.php?page=sozialpolitische-chronik> (abgerufen am 12.02.2020)
- Türk, E./Blank, F./Logeay, C./Wöss, J./Zwiener, R. (2018): Den demografischen Wandel bewältigen: Die Schlüsselrolle des Arbeitsmarktes, IMK Report 137, 04/2018, Düsseldorf
- vzbv (Verbraucherzentrale Bundesverband, 2019): Die Extrarente, Freiwillig, Fair. Einfach. Mehr, Berlin

# Rentenversicherung oder Kapitalmarkt? Lebensstandardsicherung als Aufgabe einer zukunftsfähigen Alterssicherungspolitik

*Gerhard Bäcker*

## *1. Alterssicherung – mehr als Armutsvermeidung*

Über Monate hinweg (letztlich über Jahre hinweg) ist die rentenpolitische Diskussion durch den Komplex „Grundrente“ geprägt worden.<sup>1</sup> Noch sind viele Fragen offen. Vor allem bleibt abzuwarten, wie die Einkommensanrechnung, die die Rentenversicherung in Zusammenarbeit mit den Finanzbehörden vornehmen soll, geregelt werden kann und wie die Gegenfinanzierung aussehen soll<sup>2</sup>. Es ist jedoch davon auszugehen, dass bei der Rentenberechnung unter bestimmten Bedingungen (Versicherungsjahre, Mindest- und Maximalschwelle der Aufstockung, Kürzungsprozentsatz, Einkommensanrechnung auch in Paar-Haushalten) eine Aufwertung von niedrigen Entgeltpunkten für langjährig Versicherte durchgeführt wird, so dass niedrige Renten aufgestockt werden und damit näher an das Niveau der Grundsicherung im Alter heranreichen bzw. dieses auch übersteigen. Im Zusammenwirken mit der Einführung von Freibeträgen bei der Grundsicherung nicht nur wie bislang für Renten aus einer zusätzlichen, sondern additiv auch aus der verpflichtenden Altersvorsorge in der öffentlichen Rentenversicherung wird es zudem dazu kommen, dass viele Ältere (auch im Rentenbestand!) eine deutliche Verbesserung ihrer Einkommenslage erreichen.<sup>3</sup> Hinzu kommen sollen Freibeträge beim Wohngeld. Eine

---

1 Über Jahre hinweg, da schon in den zurückliegenden Legislaturperioden verschiedene Ansätze einer Grundrente diskutiert wurden, die aber allesamt nicht umgesetzt werden konnten.

2 Vgl. dazu das Gutachten des Sozialbeirats zum Rentenversicherungsbericht 2019 (Sozialbeirat 2019).

3 Durch diese Form einer vorleistungsabhängigen Berechnung eines Grundsicherungsanspruchs zählen zukünftig auch ein Großteil jener Rentner\*innen, die auf Grund der bislang vollen Einkommensanrechnung keine Grundsicherung bezogen haben, zum Kreis der Leistungsberechtigten und -empfänger. Allerdings nur

genaue Bestimmung des begünstigten Personenkreises und des zu erwartenden Gesamteinkommens wird man allerdings erst vornehmen können, wenn ein Gesetzentwurf vorliegt.<sup>4</sup>

Wie auch immer die konkreten gesetzlichen Regelungen aussehen werden, sie werden Rückwirkungen haben auf ein zweites rentenpolitisches Diskussionsfeld, das mit den Stichworten „Lebensstandardsicherung“ und „Rentenniveau“ umschrieben werden kann. Im Frühjahr 2020 wird hier die von der Bundesregierung eingesetzte Rentenkommission „Verlässlicher Generationenvertrag“ ihren Bericht vorlegen. Entsprechend dem Auftrag der Kommission geht es um Fragen der langfristigen Finanzierbarkeit und Ausgestaltung der Alterssicherung allgemein und der Rentenversicherung im Besonderen. Es werden Aussagen zu erwarten sein, welche Bedeutung dem Ziel der Lebensstandardsicherung zukommen soll, welche Entwicklung das Leistungsniveau der Rentenversicherung nimmt und wie die Rollenverteilung zwischen der Rentenversicherung einerseits und den kapitalbasierten Systemen andererseits aussehen soll.

Diese Fragen stehen im Mittelpunkt der folgenden Ausführungen. Wie zu zeigen sein wird, stehen sich kontroverse Positionen gegenüber, die im Kern auf Grundsatzentscheidungen über die Zukunft des Sozialstaates hinauslaufen. Zugleich ist zu erwarten, dass die Regelungen zur Hochwertung von Entgeltpunkten und zur Einführung von Freibeträgen bei der Grundsicherung und beim Wohngeld Anlass geben zu einer neuen Bestimmung der Sicherungsziele und des Leistungsniveaus der Rentenversicherung.

Wenig kontrovers – zumindest auf den ersten Blick – scheint die Zielbestimmung zu sein, dass Alterssicherung mehr ist und mehr sein soll als Armutsvermeidung und es nicht ausreicht, wenn das Gesamteinkommen im Alter nur ein wenig über dem Grundsicherungsniveau liegt. Einer Altersrente kommt vielmehr die Funktion zu, einen Ersatz für das Erwerbseinkommen zu leisten: Nach Aufgabe der Berufstätigkeit soll ein Einkommensabsturz nach dem Altersübergang verhindert und der im Laufe des Erwerbslebens erarbeitete und erreichte Lebensstandard weitgehend beibehalten werden können. Es geht auch und gerade für die Mitte der Gesellschaft um Einkommenskontinuität im Lebensverlauf, die Möglichkeit einer verlässlichen Einkommensplanung und um die Absicherung auch des Risikos von Erwerbsminderung und der Hinterbliebenenversorgung.

---

dann, wenn bezogen auf das gesamte Einkommen im Haushalt Bedürftigkeit besteht. Zudem muss zuvor verwertbares Vermögen aufgelöst werden, der Freibetrag liegt bei 5.000 Euro pro Person.

4 Zu einer ersten Modellrechnung vgl. Steffen 2020.

Die große Gruppe von Beschäftigten im mittleren und gehobenen Einkommenssegment steht zwar auch in Zukunft nicht vor der Gefahr, im Alter unmittelbar in Armut zu geraten und auf die Grundsicherung angewiesen zu sein (vgl. Bäcker 2016a, S. 63 ff.). Aber die Sorge ist, infolge einer unzureichenden Alterssicherung den gewohnten Lebensstandard erheblich einschränken zu müssen<sup>5</sup>, d.h. vor allem die steigenden Mieten und die hohen Kosten einer pflegerischen Versorgung nicht mehr verkraften zu können.

Diese Aufgabe der Lebensstandardsicherung stellt sich nicht nur zum Zeitpunkt des Übergangs vom Arbeitsleben in den Rentenbezug, sondern im Verlauf der gesamten Altersphase, die bis zu drei Jahrzehnte dauern kann. Entscheidend ist also neben der Einkommenshöhe im Rentenzugang auch die laufende Anpassung der Alterseinkommen, um deren preisbedingte Wertminderung zu vermeiden und die Teilhabe an der allgemeinen Einkommens- und Wohlstandsentwicklung zu ermöglichen. Eine solche Anpassung ist das Kennzeichen der mit der Rentenreform von 1957 eingeführten lohnbezogenen Rentendynamik.<sup>6</sup>

## *2. Rentenversicherung, Lebensstandardsicherung und Rentenniveau*

Allerdings erweist es sich alles andere als einfach, das Ziel der Lebensstandardsicherung zu konkretisieren. Zwar geht es allgemein gesehen um eine als „ausreichend“ angesehene Relation zwischen Erwerbseinkommen und Renten. Aber entscheidend für die gesetzlichen Renten ist, dass sie den gesamten Lebenslauf der Versicherten abbilden, dass ihre individuelle Höhe von der Dauer der versicherungspflichtigen Beschäftigung und von dem in dieser Zeit erzielten Einkommen abhängt. Es gilt das Prinzip der Teilhabeäquivalenz: Die in jedem Versicherungsjahr erworbenen und bei der Rentenberechnung schließlich addierten Entgeltpunkte widerspiegeln die in-

---

5 Die gerade im mittleren Einkommensbereich verbreitete Erwerbstätigkeit neben einem Bezug der Regelaltersrente („Arbeit trotz Rente“) ist nach den vorliegenden Forschungsbefunden nicht zuletzt ein Indiz für die Notwendigkeit, eine stark vom Arbeitseinkommen und bisherigen Lebenszuschnitt abweichende Altersrente aufzustocken, um sich z.B. einen Urlaub noch leisten zu können (vgl. Schmitz 2018, S. 99 ff.; Bäcker/Schmitz 2017, S. 229 ff.).

6 Selbst bei einer niedrigen Inflationsrate führt eine fehlende Dynamisierung zu einem erheblichen Kaufkraftverlust. Ein Beispiel: Eine Rente in konstanter Höhe von 1.000 Euro hat bei zwei Prozent Inflation pro Jahr nach 10 Jahren nur noch einen Wert von rund 820 Euro und nach 20 Jahren von rund 673 Euro.

dividuelle Höhe des verbeitragten Einkommens im Verhältnis zum jeweiligen Durchschnittseinkommen. Wurde in einem Jahr genau im Durchschnitt verdient, so errechnet sich ein Entgeltpunkt in der Höhe von 1,0. Lag der Lohn unterhalb des Durchschnitts, z.B. bei 80 %, hat der Entgeltpunkt die Höhe von 0,8. In die Gesamtberechnung gehen damit sowohl niedrige Einkommenspositionen am Beginn des Berufslebens wie auch die in der Regel höhere Einkommenspositionen am Ende des Berufslebens ein. Abgesichert wird also die relative Einkommensposition im gesamten Versicherungsverlauf und nicht, wie bei der Beamtenversorgung, das Einkommen vor dem Berufsaustritt. Die auf das letzte Einkommen bezogene „Lohnersatzrate“ kann deshalb sehr unterschiedlich ausfallen. Wenn beispielsweise das Einkommen vor dem Renteneintritt recht hoch ist und die persönliche lebensdurchschnittliche Einkommensposition übersteigt, dann fällt die Lohnersatzrate geringer aus. Bei einem Absinken der relativen Einkommensposition am Ende des Berufslebens tritt das Gegenteil ein. Hinzu kommt die strenge Verknüpfung zwischen Rentenanwartschaften und Versicherungsdauer. Wer nur wenige Jahre eingezahlt hat, kann keine Rente erwarten, die auch nur ansatzweise an das letzte Einkommen anschließt.

Das Sicherungsziel der Rentenversicherung bewegt sich in diesem Rahmen von individueller Rentenberechnung und allgemeiner Rentenanpassung (siehe weiter unten) und lässt sich durch die Maßgröße „Rentenniveau“ beziffern. Seit 1992 (Rentenreform 1992) gelten 45 Versicherungsjahre als Norm für ein „erfülltes“ Arbeitsleben. Und der Zielwert des Rentenniveaus wurde damals bei rund 70 % eines vergleichbaren Nettoarbeitnehmereinkommens angesetzt. Das heißt: Eine modellhaft ermittelte sogenannte Standardrente mit 45 Entgeltpunkten (im Verlauf von 45 Jahren wurde also durchschnittlich verdient) sollte bei 70 % des aktuellen durchschnittlichen Nettoeinkommens der Arbeitnehmer liegen.

Bei dieser Berechnung von Höhe und Entwicklung des Rentenniveaus werden Nettogrößen (Nettorenten und Nettolöhne) miteinander verglichen, da es um die tatsächlich verfügbaren Einkommen geht. Allerdings können seit 2005 bei diesem Vergleich die Steuerabzüge nicht mehr berücksichtigt werden. Denn die seitdem geltende, schrittweise steigende Besteuerung der Renten variiert nach dem Jahr des Rentenzugangs: Je später der Rentenbeginn, desto höher fällt der Anteil der Rente aus, der der Besteuerung unterliegt. Im Ergebnis kann also von keiner für alle Rentner gleichen Steuerbelastung ausgegangen werden, so dass die Nettogrößen vor Steuern, aber nach Abzug von Sozialversicherungsbeiträgen einander

gegenübergestellt werden müssen. In der Fachterminologie ist vom „Nettorentenniveau vor Steuern“ bzw. „Sicherungsniveau vor Steuern“ die Rede.

Der Zielwert von 70 % lässt erkennen, dass das Sicherungsniveau seit Einführung der lohndynamischen Rente also niemals bei 100 Prozent lag; vielmehr galt eine Versorgungslücke von etwa 30 % als akzeptabel, die entweder verkraftet werden muss oder durch ergänzende private und betriebliche Vorsorgeleistungen auszugleichen ist. So lag das Nettorentenniveau im Schnitt der 1980er und 1990er Jahre bei knapp 70 Prozent (mit einer Schwankungsbreite zwischen 72 % und 66,9 %), was einem Nettoniveau vor Steuern von etwa 52 Prozent entspricht (Schäfer/Schmitz 2018, S. 21 ff.).

Da die Höhe des Rentenniveaus auf einer Modellrechnung beruht, lassen sich die Annahmen variieren:

- Werden – in Reaktion auf die Heraufsetzung der Altersgrenzen – bei den Versicherungszeiten mehr als 45 Jahre unterstellt, z.B. 47 Jahre, so fällt das Rentenniveau rechnerisch höher aus. Das ändert aber nichts am Entwicklungsverlauf des Niveaus (siehe unten) und an der Höhe irgendeiner Rente.
- Statt des Vergleichs von Durchschnittswerten (Standardrente und durchschnittliches Arbeitnehmereinkommen) können auch andere Konstellationen modelliert werden, indem z.B. eine Rente mit einer Einkommensposition von 70 % ( $45 \text{ Versicherungsjahre} \times 0,7 \text{ EP} = 31,5 \text{ EP}$ ) einem Arbeitnehmerverdienst von 70 % des Durchschnitts gegenübergestellt wird. Das so berechnete Niveau unterscheidet sich nicht von dem oben genannten Bezug auf die Standardrente.

### *3. Anhaltender Rückgang des Rentenniveaus*

Die Entwicklung des Rentenniveaus im Zeitverlauf hängt im Wesentlichen von der jährlichen Rentenanpassung ab. Die absolute Höhe der individuellen Renten errechnet sich durch die Multiplikation der Summe der persönlichen Entgeltpunkte mit dem aktuellen Rentenwert. Der aktuelle Rentenwert ist eine Euro-Größe, er wird jährlich (zum 01.07.) in Anpassung an die Entwicklung der Arbeitsentgelte neu festgestellt. Bleibt die Anhebung des aktuellen Rentenwerts hinter der Lohnentwicklung zurück, so sinkt das Rentenniveau. Dies bedeutet nicht, dass die Renten in ihren

absoluten Beträgen sinken (dies ist per Gesetz ausgeschlossen). Sie können durchaus weiter steigen – allerdings verlieren sie in der Relation zu den durchschnittlichen Löhnen an Wert.

Bei der Maßgröße des Rentenniveaus handelt es sich insofern um einen statistischen Indikator, der vor allem dazu dient, den Entwicklungsverlauf von Löhnen und Renten miteinander vergleichen zu können. Der Position von Rürup, der das Rentenniveau als „leere Monstranz“ bezeichnet (Rürup 2019), muss deshalb widersprochen werden; das Rentenniveau ist eine unverzichtbare „Kontrollinstanz“ (Schäfer/Schmitz 2018, S. 23), um überprüfen zu können, ob die Rentnergeneration (Zugangs- wie Bestandsrentner) am allgemeinen Einkommens- und Wohlstandszuwachs beteiligt wird oder nicht. Dieser Teilhabeanspruch hat nicht nur Bedeutung für die aktuelle Rentnergeneration, sondern auch für die nachrückenden Kohorten, die jetzt Beitragszahler sind und sich darauf verlassen müssen, im Alter ein ausreichendes Leistungsniveau zu erhalten.

Das Absinken des Rentenniveaus prägt die Situation der Rentenversicherung seit der Jahrtausendwende. Der Rückgang hat dabei schon vor 2000 eingesetzt, u.a. wirken sich hier die mehrfachen Anpassungsreduktionen aus. Weitreichende Folgen haben aber vor allem die Modifikationen der Rentenanpassungsformel, die im Zuge der Einführung der Riester-Rente im Jahr 2001 und durch das RV-Nachhaltigkeitsgesetz von 2004 erfolgt sind:

- Veränderungen der Abgabenbelastung, die nicht die Alterssicherung betreffen (wie direkte Steuern, Beiträge zur Kranken-, Pflege- und Arbeitslosenversicherung), finden keine Berücksichtigung mehr.
- Anpassungsmindernd angerechnet werden Veränderungen des Beitragssatzes zur Rentenversicherung (in voller Höhe, also einschließlich des Arbeitgeberanteils).
- Zusätzlich angerechnet wird der private Beitrag für die staatlich geförderte zusätzliche Altersvorsorge. Unabhängig davon, ob er tatsächlich geleistet wird, wird ein Vorsorgebeitrag von 4 % des Bruttoeinkommens unterstellt. Dieser anpassungsdämpfende Vorsorgefaktor wird als „Riester-Faktor“ bezeichnet.
- Durch den Einbau eines „Nachhaltigkeitsfaktors“ in die Rentenanpassungsformel wird die Entwicklung des zahlenmäßigen Verhältnisses von Rentenbeziehern (sog. Äquivalenzrentner) und versicherungspflichtig Beschäftigten (Äquivalenzbeitragszahler) anpassungsmindernd wirksam. Sinkt – wie aus demografischen Gründen zu erwarten – der Rentnerquotient (Äquivalenzrentner zu Äquivalenzbeitragszah-

lern), fallen die Rentenerhöhungen niedriger aus. Die jährliche Veränderung wird zu einem Viertel ( $\alpha = 0,25$ ) bei der Rentenanpassung berücksichtigt.<sup>7</sup>

Diese Veränderungen machen die Anpassungsformel hochkompliziert. Wichtig sind aber nicht die Details, sondern das Ergebnis: Die Rentenerhöhungen werden abgebremst und von den Einkommenszuwächsen der Aktiven mehr und mehr abkoppelt. Das Nettorentenniveau vor Steuern lag im Jahr 2018 noch bei 48,1 % und wird sich nach den Vorausberechnungen des Rentenversicherungsberichts 2019 bis 2033 auf 44,6 % verringern (Bundesregierung 2019). Gegenüber 2009 (Niveau von 52 %) entspricht dies einem Rückgang von 19,2 %. Mit anderen Worten: Ohne diese Eingriffe würde die Standardrente entsprechend höher ausfallen.

Dieser Abwärtstrend ist Ergebnis des 2001 eingeleiteten sog. „Paradigmenwechsels“ in der Rentenpolitik. Als übergeordnetes Ziel gilt seitdem, die Beitragsbelastungen für die Versicherten und die Arbeitgeber zu begrenzen. Das Gesetz schreibt vor, den Beitragssatz – trotz der demografischen Belastungen – bis zum Jahr 2025 unter 20 % und bis 2030 unter 22 % zu halten. Es dominiert der Grundsatz einer „einnahmeorientierten Ausgabenpolitik“. Hinsichtlich des Sicherungsziels gilt bis 2025 (geregelt im GRV-Leistungsverbesserungsgesetz von 2018) eine Haltelinie von 48 % und bis 2030 von 43 %. Für die Zeit danach, in der der Nachhaltigkeitsfaktor stark anpassungsmindernd wirkt, gibt es keine Begrenzung mehr, die den Trend nach unten stoppen könnte. So prognostizierte das Bundesministerium für Arbeit und Soziales einen weiteren Rückgang bis auf 41,6 % im Jahr 2045 (BMAS 2016). Verschärfungen ergeben sich zusätzlich dadurch, dass die Renten dann voll besteuert werden.

Das Ziel der Lebensstandardsicherung setzt seitdem zwingend zusätzliche Leistungen aus der privaten und/oder betrieblichen Vorsorge voraus. Die Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung allein können und sollen das Ziel der Lebensstandardsicherung auf keinen Fall mehr errei-

---

7 Die gute Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt insbesondere in den Jahren zwischen 2015 und 2018 hat zu einem deutlich gestiegenen Beschäftigungsniveau geführt. Die Zahl der Äquivalenzbeitragszahler hat sich zeitweise stärker entwickelt als die Zahl der Äquivalenzrentner, so dass das Rentenniveau stabilisiert worden ist. Wenn es bis 2024 keinen (konjunkturellen oder strukturellen) Beschäftigungseinbruch gibt, kann erwartet werden, dass die „Haltelinie“ von 48 % auch ohne die im Gesetz vorgesehenen zusätzlichen Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt nicht unterschritten wird. In den Jahren danach lässt sich aber die dann stark steigende Zahl der Äquivalenzrentner nicht mehr durch einen weiteren Beschäftigungszuwachs ausgleichen.

chen. Leitbild ist die Lebensstandardsicherung aus mehreren Säulen. Neben die umlagefinanzierte Alterssicherung tritt – schrittweise und zu immer größeren Anteilen– die kapitalmarktabhängige Alterssicherung. Betriebliche und private Alterssicherung dienen also nicht mehr primär der Ergänzung der umlagefinanzierten Alterssicherung, sondern als Ersatz. Finanziert werden muss der Aufbau der privaten Vorsorge von den Versicherten bzw. Beschäftigten selbst, allerdings unterstützt durch staatliche Förderleistungen (steuerliche Freibeträge und Zulagen); als Zielgröße der Förderung gelten vier Prozent des Einkommens, eine paritätische Arbeitgeberbeteiligung wie bei der gesetzlichen Rente ist dabei nicht vorgesehen.

#### *4. Sinkendes Rentenniveau, Grundsicherungsbedarf und Grundrente*

Ein kontinuierlich sinkendes Rentenniveau bedeutet nun nicht nur, dass die Rentenanpassung hinter der Lohnentwicklung zurückbleibt. Zugleich erhöht sich auch die Wahrscheinlichkeit, dass trotz einer langjährigen Versicherungsdauer eine wachsende Zahl von Renten (Zahlbeträge) das Bedarfsniveau der Grundsicherung im Alter (einschließlich der Kosten der Unterkunft) nicht erreicht oder nur wenig darüber liegt. Um dies zu verdeutlichen, können Modellrechnungen vorgenommen werden (vgl. Abbildung 1). Geht man z.B. von einer lebensdurchschnittlichen Entgeltposition von 70 % aus, dann waren im Jahr 2009 – bei einem damaligen Netto-Rentenniveau vor Steuern von 52 % – 37,4 Versicherungsjahre erforderlich, um das Grundsicherungsniveau zu erreichen. Sinkt nun das Rentenniveau bis 2045 auf unter 41,6 % ab, dann reicht selbst diese lange Versicherungsdauer bei weitem nicht mehr aus. Erforderlich wären dann 47,7 Jahre.

Unterstellt wird bei dieser Modellrechnung, dass die Anpassungssätze von Grundsicherungsbedarf und aktuellem Rentenwert gleichgerichtet verlaufen. Das Gegenteil dürfte allerdings der Fall sein: Denn nach geltendem Recht fällt die jährliche Erhöhung der Regelbedarfe der Grundsicherung höher aus als die von der Lohnentwicklung abgekoppelte Anpassung der Renten. Die Fortschreibung der Regelbedarfe orientiert sich seit 2011 nicht mehr an der Erhöhung des aktuellen Rentenwerts, sondern an einem Mischindex, der auf der jährlichen Lohn- und Preisentwicklung im Verhältnis von 30 % zu 70 % basiert. Erst in einem fünfjährigen Turnus, wenn die neuen Daten aus der Einkommensstatistik (Einkommens- und Verbrauchstichprobe, EVS) vorliegen, erfolgt dann eine Neubewertung der Regelbedarfe. Verschärfend kommt hinzu, dass die von der Grundsicherung übernommenen Kosten der Unterkunft infolge der Krise auf dem

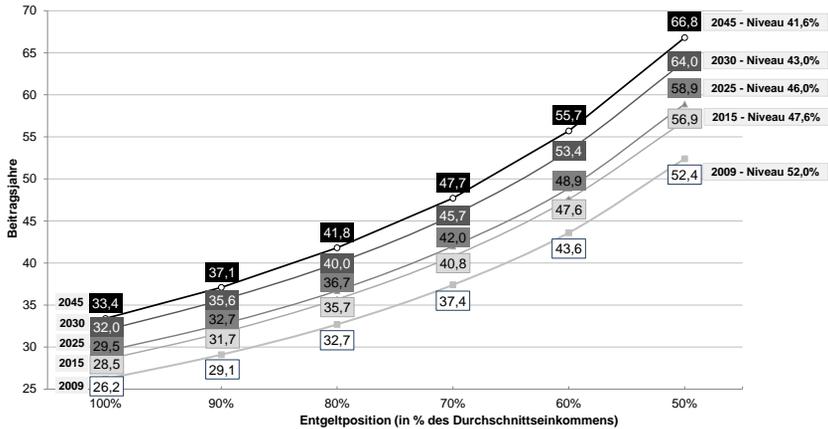
Wohnungsmarkt rapide – d.h. sehr viel stärker als der aktuelle Rentenwert – ansteigen. Schließlich ist damit zu rechnen, dass die Beitragssätze zur Kranken- wie auch zur Pflegeversicherung in den nächsten Jahren und Jahrzehnten steigen werden, so dass die Nettorenten vor Steuern (Zahlbeiträge) geringer als unterstellt ausfallen.

Wenn eine gesetzliche Rente den Grundsicherungsbedarf unterschreitet, bedeutet dies trotz der zukünftigen Anrechnungsfreibeträge nicht, dass auch Anspruch auf Grundsicherungsleistungen besteht. Denn es ist zu berücksichtigen, dass die Einkommenslage stets im Kontext des Haushalts zu bewerten ist. Bei älteren Menschen ist hier in erster Linie an die verbreitete Konstellation der (Ehe-) Paar-Haushalte zu denken: Die Einkommen beider Partner fließen in den gemeinsamen Haushalt ein. Die niedrige Rente der Frau und die üblicherweise höhere Rente des Mannes bilden zusammen das verfügbare Gesamteinkommen. Und im Todesfall des Ehepartners/der Ehepartnerin ergänzen Hinterbliebenenrenten die eigene womöglich niedrige Rente.

Absehbar sind jedoch Legitimations- und Akzeptanzprobleme der Rentenversicherung, wenn nach jahrzehntelanger Beitragspflicht die individuelle Rente nicht oder nur kaum höher liegt als die vorleistungsunabhängige Grundsicherung im Alter und sich kein Unterschied mehr ergibt zu Personen, die keine oder keine entsprechend hohen Beiträge geleistet haben.

Dieses Problem einer Überschneidung von niedrigen Renten und Grundsicherungsniveau auch bei langjähriger Beitragszahlung wird durch die geplante Kombination von Grundrente und Freibeträgen bei der Grundsicherung und beim Wohngeld zweifelsohne gemildert. Die Entgeltpunkte werden angehoben und zugleich besteht infolge der Freibeträge ein erweiterter Anspruch auf Leistungen der Grundsicherung und des Wohngelds. Rentner\*innen, die die Voraussetzung von 33 Versicherungsjahren erfüllen, werden dadurch gleich mehrfach bessergestellt.

Abbildung 1: Überschneidung von Grundsicherungsbedarf und Rente bei sinkendem Rentenniveau nach Entgeltposition und Beitragsjahren, 2009–2045



Quelle: eigene Berechnungen/Sozialpolitik-aktuell.de 2020. Annahmen (im Detail s. Sozialpolitik-aktuell.de 2020): Grundsicherung im Alter: Bedarf für Alleinstehende (Regelbedarf und bundesdurchschnittliche Kosten der Unterkunft) im Jahr 2015: 747 Euro; Rente: Nettorente vor Steuern, Beitragsabzüge (Krankenversicherung und Pflegeversicherung der Rentner) Werte für 2015; Niveau: 2009, 2015 (Deutsche Rentenversicherung), 2025 (Rentenversicherungsbericht 2015), 2030 (Niveausicherungsklausel), 2045 (Bundesregierung)

Es ist zu erwarten, dass dieses Ergebnis bei der Diskussion über den Bericht der Rentenkommission dazu verleiten wird, eine Absenkung des Rentenniveaus nach 2025 zu rechtfertigen, da sich die Folgewirkungen als weniger dramatisch oder gar unproblematisch herausstellen. Bei einer solchen Relativierung ist jedoch Widerspruch erforderlich:

- Die Freibeträge ändern nichts daran, dass Grundsicherungsansprüche den Zustand von „Bedürftigkeit“ im Haushaltskontext voraussetzen. Wenn das Einkommen eines Partners/einer Partnerin zu hoch ist, leistet die Grundsicherung nicht. Und auch ein vorhandenes Vermögen muss vorrangig eingesetzt werden; anrechnungsfrei bleibt lediglich ein Schonvermögen von 5.000 Euro.
- Durch die Absenkung des Rentenniveaus wird der Wert der Entgeltpunkte, also auch im Falle der Hochwertung, hinter der allgemeinen

Einkommens- und insbesondere hinter der Entwicklung des Grundsicherungsniveaus zurückbleiben. Der Effekt der Hochwertung wird damit umso geringer, je stärker das Rentenniveau fällt.

- Die Aufwertung der Entgeltpunkte erreicht jene nicht, die mit ihrer lebensdurchschnittlichen Einkommensposition die Maximalschwelle von 0,8 EP überschreiten.

Vor allem der letzte Punkt ist von grundsätzlicher Bedeutung: Wenn sich die öffentliche Alterssicherung auf die Absicherung am unteren Ende der Einkommensverteilung konzentriert (vgl. Klammer/Wagner 2020) und Renten und Grundsicherung schrittweise verschmelzen (vgl. Steffen 2019a; Schäfer 2014), besteht Gefahr, dass das Ziel der Lebensstandsicherung im Bereich mittlerer und auch höherer Einkommen aus den Augen verloren und immer stärker auf die private Altersvorsorge verschoben wird.

### *5. Anhebung der Regelaltersgrenze und Rentenniveau*

Wie skizziert, lassen sich bei der Berechnung des Rentenniveaus nicht nur die zu vergleichenden Verdienstpositionen variieren, sondern auch die Zahl der Versicherungsjahre. Wenn statt der 45 Jahre 47 Jahre oder mehr unterstellt werden, erhöht sich allein rechnerisch gesehen das Rentenniveau, bei weniger als 45 Versicherungsjahren verringert es sich. In der aktuellen Debatte häufen sich nun die Aussagen, das Absinken des Rentenniveaus könne durch verlängerte Beitragszeiten gleichsam ungeschehen gemacht werden. Nach dieser Argumentation sinkt bei einer um zwei Jahre längeren Erwerbstätigkeit „das GRV-Verbersorgungsniveau bei Renteneintritt nicht von heute knapp 48 % auf 44½ % im Jahr 2029, sondern nur halb so stark auf 46 ½%“ (Deutsche Bundesbank 2016, S. 70). Ähnlich rechnet das Institut der deutschen Wirtschaft (2016): „Weist der Standardrentner im Jahr 2030 aufgrund der Rente mit 67 zwei Beitragsjahre mehr auf als heute, steigt das Rentenniveau vor Steuern von 44,6 auf 46,6 Prozent“.

Allerdings handelt es sich hier um eine Fehlinterpretation des Rentenniveaus oder sogar um eine gezielte Irreführung. Denn wie auch immer verfahren und gerechnet wird, entscheidend ist, die Vergleichsgrößen konstant zu halten, um die Veränderung über die Zeit erkennen zu können. Wenn bei der Entwicklung im Zeitverlauf von einer unterschiedlichen Beitragsdauer ausgegangen wird (45 Jahre im Ausgangsjahr und 47 Jahre

im Endjahr), wird die tatsächliche, nach unten gerichtete Entwicklung des Rentenniveaus zu verdeckt. Einen „dynamisierten Standardrentner“ (Sachverständigenrat 2016, S. 321) gibt es nicht.

Von diesen „Rechentricks“ zu unterscheiden ist die Frage, ob die Folgen des sinkenden Rentenniveaus durch eine Erhöhung der Beitragsjahre im Gefolge einer weiteren Anhebung der Regelaltersgrenze ausgeglichen werden können. Unsere Analyse zeigt, dass eine verlängerte Beschäftigungs- und Beitragsdauer die Auswirkungen des sinkenden Rentenniveaus auf die zu erwartende Höhe der individuellen Rente in einem nur sehr begrenzten Ausmaß kompensieren kann. Die vorstehende Abbildung verdeutlicht, dass Beschäftigte im Bereich unterdurchschnittlicher Entgelte bereits aktuell und erst recht in der Zukunft keine Chance haben, eine Rente oberhalb des Grundsicherungsniveaus zu erreichen, da derart lange Versicherungsjahre schlicht unmöglich sind (Bäcker/Jansen/Schmitz, S. 120ff.). Der zu erwartende Rückgang des Rentenniveaus ist dabei so groß, dass selbst eine Verlängerung der Versicherungsdauer um 3 Jahre keine Entlastung bringt. Bei einem Rentenniveau von 41,6 % im Jahr 2045 sind bei einer Entgeltposition von 70 % zusätzliche 6,9 Jahre gegenüber dem Stand von 2015 erforderlich, um eine Rente oberhalb des Grundsicherungsniveaus zu erreichen.

Eine weitere Heraufsetzung der Regelaltersgrenze löst also die Folgewirkungen des sinkenden Rentenniveaus keineswegs. Entscheidender noch aber ist, dass die als Problemlösung vorgestellte Verschiebung der Altersgrenze nach oben völlig an der Frage vorbei geht, ob die Arbeitnehmer/-innen hinsichtlich ihrer gesundheitlichen Konstitution und ihrer beruflichen Leistungsfähigkeit auch tatsächlich in der Lage sind, länger zu arbeiten. Und es ist ungewiss, wie sich der Arbeitsmarkt über 2030 hinaus entwickelt. Auf einen Automatismus, der sicherstellt, dass die Unternehmen immer Arbeitsplätze in ausreichender Zahl für die (weiterarbeitenden) Älteren bereitstellen, kann nicht gesetzt werden (vgl. dazu Bäcker 2018b, S. 997 ff.). Zu berücksichtigen sind die Unwägbarkeiten auf der Angebotsseite hinsichtlich der Größenordnung von Zuwanderung und Erwerbsbevölkerung, genauso wie auf der Nachfrageseite des Arbeitsmarktes hinsichtlich der Entwicklung der Zahl und Struktur der Arbeitsplätze. Von maßgebender Bedeutung für die Arbeitsnachfrage in den nächsten Jahren und Jahrzehnten ist die gesamtwirtschaftliche Entwicklung: Welches Wachstum ist zu erwarten, in welche Richtung weisen die Digitalisierung der Arbeitswelt und die Arbeitsproduktivität?

6. *Private und betriebliche Altersvorsorge – hohe Erwartungen und ernüchternde Realität*

Die Frage ist, ob und inwieweit die Versorgungslücken durch den Ausbau der zweiten und dritten Säule der Alterssicherung gefüllt werden bzw. werden können (vgl. u.a. Schmähl 2012; S. 391 ff.; Steffen 2012, 413 ff). Grundlegende Voraussetzung dafür ist zunächst, dass alle Versicherten tatsächlich betrieblich und/oder privat ausreichend, frühzeitig und zugleich dauerhaft vorsorgen. Die empirischen Informationen dazu sind zwar äußerst spärlich, die wenigen vorliegenden empirischen Befunde lassen jedoch erkennen, dass dazu nur ein Teil der Beschäftigten entweder in der Lage oder bereit ist. So hat zwar die Zahl der Riester-Verträge (durch Zulagen und Steuervergünstigungen) in den Jahren bis 2015 bis auf 16,6 Mio. stark zugenommen. Seitdem gibt es – trotz steigender Bevölkerungs- und Beschäftigungszahlen – keinen Zuwachs mehr. Und 2019 ist sogar ein Rückgang erkennbar, der sich in den nächsten Jahren fortsetzen dürfte. Da eine Person mehrere Verträge abschließen kann, liegt die Zahl der Personen mit einem Vertrag noch niedriger. Die geförderte private Altersvorsorge steckt ersichtlich in einer Krise.

Allerdings kommt es nicht allein auf die Verbreitung der Riester-Verträge an. Viele Beschäftigte (insbesondere im öffentlichen Dienst und in den Großunternehmen der Privatwirtschaft) weisen eine zusätzliche Absicherung im Rahmen der betrieblichen Altersvorsorge auf. Zwar hat die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten mit einer betrieblichen Altersvorsorge in den letzten Jahren leicht zugenommen, da aber gleichzeitig die Zahl der Beschäftigten noch stärker gestiegen ist, sinken die Anteilswerte (vgl. BMAS 2019, S. 14 f.) Insgesamt können trotz der finanziell aufwendigen Förderung allenfalls 60 % der Beschäftigten (einschließlich Minijobber) irgendeine zusätzliche Alterssicherung aufweisen. Außen vor stehen vor allem jene, die sich im unteren Arbeitsmarkt- und Beschäftigungssegment verorten lassen. Auch die mit dem Betriebsrentenstärkungsgesetz von 2017 verbundenen Erwartungen einer deutlichen Ausdehnung von Betriebsrenten im Rahmen des sog. Sozialpartnermodells (mit reinen Beitragszusagen) haben sich bislang nicht erfüllt.

Selbst wenn der Verbreitungsgrad bei der zusätzlichen Altersvorsorge höher läge, so fehlen doch verlässliche Informationen über die Höhe der zu erwartenden Rente. Die vorliegenden Daten über die Zahl von Verträgen beziehen sich nämlich nur auf einen Zeitpunkt (2. Quartal 2019) und lassen keinerlei Aussagen über die Leistungshöhe zu, die sich ja erst im Zeitverlauf der Vorsorge zeigen. Denn die Höhe einer kapitalfundierte Rente hängt grundlegend davon ab, wie hoch die Sparbeträge sind und

wie lange eingezahlt wird. Nur eine langjährige, kontinuierliche Einzahlung – beginnend mit dem Berufseintritt und endend mit dem Berufsaustritt – garantiert eine hohe Rente. Die vorliegenden Daten geben darüber keine Auskunft. Unklar ist, ob es sich um langfristig bediente oder Neuverträge handelt, in welchem Lebensalter sich die Vertragsnehmer befinden, welche Höhe die Sparbeiträge aufweisen<sup>8</sup> und ob Verträge ausgelaufen oder gekündigt sind. Allein die Information, dass mittlerweile mehr als ein Fünftel (!) der Verträge „ruhend gestellt“ sind (vgl. BMAS 2020), also aktuell nicht mehr bedient werden, lässt erkennen, dass sich hier erhebliche Absicherungslücken auftun.

Welche konkrete Höhe eine kapitalgedeckte Rente zum Auszahlungsbeginn und während des gesamten Auszahlungszeitraums aufweisen wird, lässt sich nicht prognostizieren. Die Rendite einer kapitalfundierten Altersvorsorge steht und fällt mit der Entwicklung auf den Kapitalmärkten. Für eine einzelne Person kommt es dabei nicht auf irgendwelche Durchschnittsrenditen an, was zählt ist die schlussendliche Verzinsung, also der Vergleich zwischen dem Einzahlungsbeginn und dem konkreten Auszahlungsbeginn (vgl. vor allem Fachinger 2018, S. 173 ff.). Angesichts der wohl dauerhaften und weltweiten Niedrigzinsphase werden die Renditen „sicherer“ Altersvorsorgeverträge in Zukunft ausgesprochen niedrig ausfallen. Die Reduktion der Garantiezinsen für Neuverträge deutet an, wohin die Reise geht. Und in Abzug gebracht werden müssen die hohen Vertriebs- und Akquisitionskosten. Sicherheit gewährt bei Riester-Produkten allein die Nominalwertgarantie: Mindestens alle geleisteten Beiträge einschließlich der Zulagen müssen bei Beginn der Auszahlungsphase zur Verfügung stehen.

Die Bundesregierung zeigt sich in ihren jährlichen Rentenversicherungsberichten von diesen systemischen Schwächen der kapitalbasierten Altersvorsorge unbeeindruckt. Ausdrücklich festhaltend an dem Ziel einer Lebensstandardsicherung mit einem Sicherungsniveau von 52 % (vor Steuern) wird vorgerechnet, dass im Mehrsäulenmodell das Gesamtversorgungsniveau – basierend auf der Standardrente und einer Riester-Rente – bis 2033 diesen Zielwert nur knapp unterschreitet bzw. zwischenzeitlich sogar übersteigt (2025: 53,2 %; 2033: 51,7 %; vgl. Bundesregierung 2019, Übersicht B 8). Schaut man genauer hin, dann handelt es sich bei dieser

---

8 Der Förderstatistik der Zulagenstelle ist zu entnehmen, dass zum Auswertungstichtag 15.05.2018 unter den 11 Mio. Geförderten nur rund 53 % die volle Förderung erhalten und gut 20 % weniger als die Hälfte des Vorsorgebeitrags von vier Prozent des Bruttoeinkommens leisten (vgl. Bundesministerium der Finanzen 2019).

Modellrechnung lediglich um eine Schönrechnerei. Denn die Modellannahmen gaukeln eine irrealer Welt vor: Seit 2002 wird flächendeckend und zeitlich lückenlos geriestert, seit 2008 mit einem Vorsorgeaufwand von vier Prozent des Durchschnittsentgelts (volle Sparleistung und Zulagen), und die Realverzinsung des Altersvorsorgekapitals liegt langfristig bei vier Prozent pro Jahr. Zu einem Erkenntnisgewinn führen diese Berechnungen eines Gesamtversorgungsniveaus deshalb nicht (vgl. Steffen 2019b; Schäfer 2015). Zudem bleibt unberücksichtigt, dass die geförderten Riester-Renten – anders als bei der Rentenversicherung – weder die Risiken von Erwerbsminderungen und Hinterbliebenenversorgung abdecken noch mit einer expliziten Anpassungsdynamik ausgestaltet sind. Das Gesamtversorgungsniveau im Jahr des Rentenzugangs lässt nicht erkennen, dass mit einem Rückgang im Laufe des Rentenbezugs gerechnet werden muss.

#### *7. Lebensstandardsicherung durch Obligatorium und Standardprodukt?*

Trotz aller Negativerfahrungen mit der Teilprivatisierung der Alterssicherung mehren sich in der aktuellen Debatte die Stimmen (nicht zuletzt von Mitgliedern der Rentenkommission der Bundesregierung), die den Paradigmenwechsel bekräftigen und an dem Konzept eines sinkenden Rentenniveaus und einer Lebensstandardsicherung mit Leistungen aus mehreren Säulen festhalten wollen. Um den Grundgedanken eines Ausgleichs des sinkenden Rentenniveaus zu „retten“, soll vom bisherigen Prinzip der Freiwilligkeit (gefördert durch finanzielle und steuerliche Anreize) abgewichen und eine Verallgemeinerung der kapitalmarktabhängigen Altersvorsorge erreicht werden, bei der dann auch die Grenzen zwischen privater und betrieblicher Vorsorge verschwimmen. Die Modelle wie auch die entsprechenden Bezeichnungen sind vielfältig: Bekannt sind vor allem die Konzepte „Vorsorgekonto“ (vgl. Stellpflug et al. 2009; zur Einschätzung: Thiede/Rieckhoff 2019, S. 193 ff.), „Deutschland Rente“ (Hessisches Ministerium der Finanzen 2017; zur Einschätzung Bäcker 2016b, S. 143 ff.) und „Extra-Rente“ (VZBV 2019). Zu unterscheiden ist hinsichtlich der Ausweitung zwischen einer Absicherungspflicht (Obligatorium) für alle sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten oder einer (eingeschränkten) Freiwilligkeit, bei der die Beschäftigten zwar durch den Arbeitgeber automatisch angemeldet werden, aber die Möglichkeit des Widerspruchs haben (opting-out).

Verknüpft ist diese Orientierung hin zu einer möglichst flächendeckenden Verbreitung der zusätzlichen Altersvorsorge mit der Vorstellung, ein staatlich organisiertes Standard- oder Basisprodukt (oder auch mehrere,

nach Risikoklassen differenzierte) Produkte bereit zu stellen, in das die Beschäftigten automatisch einbezogen werden und einzahlen – gegebenenfalls mit der Möglichkeit des opting-out. Die Regelungen in einzelnen skandinavischen Ländern und auch in Großbritannien dienen hier als Vorbild. Statt der unübersichtlichen, teuren und renditeschwachen Vorsorgeprodukte, die von Banken und Versicherungen im Rahmen der Riester-Förderung angeboten werden, soll dieses Standardprodukt einfach, transparent und kostengünstig sein. Die Verwaltung der individuellen Vorsorgekonten wie auch die Kapitalanlage soll durch eine staatliche bzw. öffentliche Institution (z.B. Rentenversicherung oder Bundesbank) erfolgen. Durch die Ermöglichung, auch weltweit in Aktien und Fonds zu investieren und auf Garantien hinsichtlich Auszahlungshöhe und Kapitalwerterhalt weitgehend zu verzichten, sollen die Renditen auch im Niedrigzinsumfeld ausreichend hoch ausfallen.

Ein solch umfassender Einstieg der Alterssicherung in die Welt der Kapital- und Finanzmärkte wirft jedoch mehr Fragen und Probleme auf als Antworten und Lösungen zu bieten:

- Selbst ein alle Erwerbstätigen einbeziehendes Obligatorium würde nicht zu einer flächendeckenden Absicherung führen. Denn Personen, die wegen Krankheit, Behinderung, Kindererziehung, Pflege oder Arbeitslosigkeit zwischenzeitlich oder gar längerfristig nicht berufstätig sind, bleiben im Alter unversorgt oder unterversorgt.
- Einen Solidarausgleich kennt die private Vorsorge nicht. Es herrscht das reine Äquivalenzprinzip von Beitrag und Leistung. Beitragszahlungen des Bundes oder anderer Versicherungsträger für Zeiten von u.a. Krankengeldbezug, Elternschaft, Arbeitslosigkeit und Pflege gibt es ebenso wenig wie Ausgleichselemente bei der Rentenberechnung für Zeiten geringer Verdienste (Höherwertung, Zurechnungszeiten, Anrechnungszeiten). Zu einer Umverteilung führt lediglich die staatliche Förderung durch Zulagen bzw. Steuervergünstigungen (Sonderausgabenabzug). Durch die Abhängigkeit der Höhe der Zulagen vom Einkommen und vor allem nach der Kinderzahl zeigt sich eine soziale Komponente. Auf der anderen Seite führt die steuerliche Förderung, die bei Beziehern hoher Einkommen günstiger ist als die Zulagenförderung, zu starken Mitnahmeeffekten, da die private Altersvorsorge ohnehin erfolgt.
- Schwierig ist es, neben dem Alter auch die Risiken Erwerbsminderung und Tod (Hinterbliebenenrenten) abzudecken. Dies ist zwar durchaus möglich, wäre aber wohl mit deutlichen Abstrichen beim Leistungsni-

veau der Altersrenten verbunden. Und ungelöst ist, wie eine ausreichend hohe private oder betriebliche Rente bei Erwerbsminderung gewährleistet werden soll, wenn die Erwerbsminderung bereits in jüngeren Jahren eintritt und keine Möglichkeiten bestanden hat, ausreichend lange vorzusorgen.

- Wenn die Betriebe die individuellen Sparleistungen in einem mehr oder minder obligatorischen System an die Kontenverwaltungsstelle weitergeben, so ist dies sicher ein einfaches und betriebs- wie branchenübergreifendes Verfahren. Aber es fragt sich, welcher Unterschied dann überhaupt noch zur Finanzierung der Rentenversicherung durch Beiträge besteht. In beiden Fällen mindern sich die Einkommen – allerdings werden bei der zusätzlichen Vorsorge nur die Beschäftigten belastet, weil nicht zu erwarten ist, dass sich die Arbeitgeber paritätisch beteiligen.
- Angesichts der aktuellen und auch zukünftigen Probleme auf den internationalen Kapitalmärkten ist es gewagt, von hohen Anlagerenditen auszugehen. Wenn tatsächlich alle Beschäftigten in Deutschland (und auch in vielen anderen Staaten) zusätzlich vorsorgen, dauerhaft mit etwa vier Prozent ihres Einkommens, errechnen sich riesige Anlagevolumina, die auf den Märkten untergebracht werden müssen. Der Verweis auf Anlagen in Aktien, verbunden mit einem weitgehenden Verzicht auf Garantien, ist zwar mit Chancen, aber auch mit unwägbaren Risiken verbunden. Renditen lassen sich eben nicht garantieren; und sie unterscheiden sich je nach Jahr des Beginns der Einzahlung und der dann folgenden Auszahlung. Deshalb ist es bei kapitalgedeckten und damit kapitalmarktabhängigen Altersvorsorgeleistungen systemisch überhaupt nicht möglich, ein definiertes Leistungsziel „Lebensstandardsicherung“ (mit einer Maßgröße) vorzugeben. Erst recht ist nicht abschätzbar, ob und inwieweit die kapitalmarktabhängigen Renten im Laufe der Ruhestandsphase an die allgemeine Einkommens- und Preisentwicklung angepasst werden (vgl. Fachinger et al. 2015, S. 303 ff.).

#### *8. Langfristige Stabilisierung des Rentenniveaus als vorrangige Aufgabe*

Die Analyse der Schwachstellen der privaten und betrieblichen Altersvorsorge lässt erkennen, wie problematisch es ist, die kapitalmarktabhängige Alterssicherung als tragende Säule zu verstehen und zu etablieren. Betriebsrenten, private Leibrenten und andere Vorsorgeprodukte können die Leistungen der umlagefinanzierten Rentenversicherung ergänzen aber eben nicht ersetzen. Dies ist der entscheidende Punkt, der in der aktuellen

Debatte über die Zukunft des „Drei-Säulen-Modells“ zu beachten ist. Reformvorschläge, die die kapitalfundierte Altersvorsorge ausweiten und revitalisieren wollen, zugleich aber den kontinuierlichen Rückgang des Rentenniveaus akzeptieren, sind Scheinlösungen, die die Risiken von fehlender Lebensstandardsicherung verstärken statt zu mindern. Sie gleichen einer Therapie, die die Wirksamkeit einer falschen Medizin durch eine höhere Dosis verbessern will.

Wenn Konsens darüber besteht, dass es Aufgabe des Sozialstaates ist, im Alter den Lebensstandard auf einem verlässlichen Niveau zu sichern, führt an einer Stärkung der gesetzlichen Rentenversicherung kein Weg vorbei. Es war deshalb ein wichtiges Signal, dass die große Koalition eine Haltelinie beim Rentenniveau – allerdings nur bis zum Jahr 2025 – fixiert hat. Bis dahin soll das Niveau bei 48 Prozent gehalten werden. Die im RV-Leistungsverbesserungsgesetz von 2018 formulierte Begründung, die die Bundesregierung für diese Niveaustabilisierung nennt, gilt zweifelsohne auch für die Jahre danach: „Ein angemessenes und stabiles Sicherungsniveau vor Steuern ist wichtig für die Akzeptanz der gesetzlichen Rentenversicherung. Es muss generationenübergreifend vertrauensbildende Zusagen geben“ (Bundesregierung 2018, S. 1). Weitergehende Forderungen in Richtung einer Wiederherstellung des vor der Jahrtausendwende bestehenden Niveaus liegen zwar nahe, sind aber allein aus finanziellen Gründen wohl unrealistisch, da über Jahre hinweg die Rentenanpassung stärker als die Lohnentwicklung ausfallen müsste – verbunden mit stark steigenden Beitragssätzen. Viel wichtiger ist die Aufgabe, eine Stabilisierung auch nach 2025 sicherzustellen, in einer Zeit, in der die geburtenstarken Jahrgänge das Rentenalter erreichen und die Ausgaben entsprechend stark nach oben weisen.

Diese Orientierung schließt nicht aus, die Bedingungen einer ergänzenden, aber eben nicht ersetzenden privaten und betrieblichen Vorsorge zu verbessern (vgl. im Detail Fassauer/Petersen/Rieckhoff 2018, S. 119 ff). Insbesondere die Entwicklung eines übersichtlichen, preisgünstigen und öffentlich verwalteten Vorsorgeproduktes würde die Position Verbraucher stärken – stößt verständlicherweise auf keine Gegenliebe des Finanz- und Versicherungssektors, da sich daran ja kaum verdienen lässt (vgl. Bäcker 2016b, S. 144). Verwegen wäre es allerdings, sich hiervon „Renditewunder“ zu versprechen. Eine Abkopplung von der allgemeinen Entwicklung des Kapitalmarkts ist nicht möglich.

Die Finanzierungsbedingungen infolge der Alterung der Gesellschaft erweisen sich als nicht einfach. Der Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung liegt aktuell mit 18,6 % so niedrig wie seit über zwanzig Jahren nicht mehr (1999: 20,3 %). Nach der 2016 vom BMAS vorgelegten Berech-

nung würde er bei einer Fortgeltung der Haltelinie von rund 48 % bis auf etwa 26,9 % steigen. Von Dramatik sollte aber nicht gesprochen werden. Denn die Entwicklung vollzieht sich über einen Zeitraum von mehreren Dekaden, sprunghafte Beitragssatzanstiege muss es deshalb nicht geben. Wichtig für die Zahlungsbereitschaft und Zahlungsfähigkeit im generativen Übertragungsprozess ist dabei, welche Höhe die individuellen Einkommen haben, die in Zukunft erwirtschaftet werden. Die Einkommensentwicklung entscheidet, ob es gelingt, steigende Beitragsbelastungen auch ohne Realeinkommensverluste zu verkraften. Zu berücksichtigen sind also die gesamtwirtschaftlichen Trends, nämlich die Zuwachsraten von Beschäftigung, Sozialprodukt, Produktivität und Arbeitseinkommen. Eine einfache Rechnung kann den Zusammenhang verdeutlichen: Wenn ein jahresdurchschnittlicher Anstieg der durchschnittlichen pro-Kopf Arbeitnehmerinkommen (brutto) von real 1,5 % unterstellt wird, errechnet sich in 40 Jahren eine Erhöhung um gut 80 %. Bei einer Erhöhung von 1 % im Jahresdurchschnitt sind es immer noch rund 50 %. Der Verteilungsspielraum wächst und trotz steigender Beitragssätze kommt es zu Reallohnsteigerungen. Unter diesen Bedingungen, also aus einem steigenden Wohlstand heraus, müssen und können die demografischen Veränderungen bewältigt werden.

Vor allem aber ist nach dem Sinn von vorgeschlagenen Alternativen zu fragen (vgl. Bäcker 2018a, S. 172 ff.). Soll der Lebensstandard in der Ruhestandsphase gesichert werden, dann müssen bei einem sinkenden Rentenniveau anderweitige Maßnahmen ergriffen werden, um diese Ziele zu erreichen. „Kostenlos“ ist dies nicht zu haben. Auch der geforderte Ausbau der kapitalfundierten Systeme ändert daran nichts. So sind die Sparbeträge bei der Riester-Rente, die Beiträge zu einem Standardprodukt wie auch die arbeitnehmerfinanzierte betriebliche Altersversorgung im Rahmen der Entgeltumwandlung mit Einkommensabzügen von mindestens vier Prozent verbunden, die allerdings nur die Arbeitnehmer und nicht die Arbeitgeber belasten. Warum sind höhere Beitragssätze in der Rentenversicherung „unbezahlbar“ (Axel Börsch-Supan in der Süddeutschen Zeitung vom 23.04.2018; Börsch-Supan/Rausch 2018), die Einkommensabzüge im Rahmen einer (weitgehend) verpflichtenden privaten Vorsorge aber nicht? Bei der Suche nach einer Antwort auf diese Frage ist es wohl nicht falsch, auch auf die Geschäftsinteressen des Finanzsektors zu verweisen.

Höhere Beitragssätze zur Rentenversicherung dürfen deshalb nicht zum Tabu erklärt werden. Es bleibt die Einsicht, dass sich das realwirtschaftliche Problem des demografischen Umbruchs, dass mehr Ältere müssen durch weniger Jüngere versorgt, werden müssen, nicht durch die Wahl einer anderen Finanzierungsform umgehen lässt. Es ist ein Gebot der poli-

tischen Ehrlichkeit, dies zu verdeutlichen, statt die höhere Belastung der Arbeitnehmer in den Modellen der privaten Vorsorge gleichsam zu verstecken.

### Literatur

- Bäcker, G. (2016a): Altersarmut, Lebensstandardsicherung und Rentenniveau, in: Naegele, G./Obermann, E./Kuhlmann, A. (Hrsg.), *Teilhabe im Alter gestalten*, Wiesbaden, S. 63–82
- Bäcker, G. (2016b): Runderneuerung der Riester-Rente: Mehr von der falschen Medizin?, in: *Soziale Sicherheit* 65 (4), S. 143–147
- Bäcker, G. (2018a): Ist ein stabilisiertes Rentenniveau unbezahlbar?, in: *Soziale Sicherheit* 67 (5), S. 172–183
- Bäcker, G. (2018b): Wann und Wie in den Ruhestand? Altersübergänge im Umbruch. In: *Sozialer Fortschritt* 67 (11–12), S. 997–1016
- Bäcker, G./Jansen, A./Schmitz, J. (2017): Rente erst ab 70? Probleme und Perspektiven des Altersübergangs, *IAQ-Forschung* 02/2017, Duisburg
- Bäcker, G./Schmitz, J. (2017): Über eine Million Menschen ab 65 sind erwerbstätig, Erwerbstätigkeit im Ruhestand, in: *Soziale Sicherheit* 66 (6), S. 229–236
- BMAS (Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2016): *Das Gesamtkonzept der Alterssicherung. Das Konzept im Detail*, Berlin
- BMAS (2019): *Trägerbefragung zur Verbreitung der betrieblichen Altersvorsorge – Endbericht, Forschungsbericht 523*, Berlin
- BMAS (2020): *Statistik zur privaten Altersvorsorge*, <https://www.bmas.de/DE/Themen/Rente/Zusaetzliche-Altersvorsorge/statistik-zusaetzliche-altersvorsorge.html> (abgerufen am 13.02.2020)
- Börsch-Supan, A./Rausch, J. (2018): *Die Kosten der doppelten Haltelinie*, MEA Discussion Paper 03–2018, München
- Bundesministerium der Finanzen (2019): *Statistische Auswertungen zur Riester-Förderung, Auswertungstichtag 15. Mai 2018 – Beitragsjahre 2014 bis 2017*, [https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/Weitere\\_Steuertemen/Altersvorsorge/2018-11-14-Statistische-Auswertungen-Riester-Foerderung-bis-2017.html](https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/Weitere_Steuertemen/Altersvorsorge/2018-11-14-Statistische-Auswertungen-Riester-Foerderung-bis-2017.html) (abgerufen am 13.02.2020)
- Bundesregierung (2018): *Entwurf eines Gesetzes über Leistungsverbesserungen und Stabilisierung in der gesetzlichen Rentenversicherung*, Bundestags-Drucksache 19/4668
- Bundesregierung (2019): *Rentenversicherungsbericht 2019*, Berlin
- Deutsche Bundesbank (2016): *Exkurs: Zur längerfristigen Entwicklung der Alterssicherung*, in: *Monatsbericht* August, S. 69–77
- Fachinger, U. (2018): *Die Dynamisierung von Alterseinkommen. Chancen und Herausforderungen im Mehrschichtsystem*, in: *Sozialer Fortschritt* 67 (3), S. 173–195

- Fachinger, U./Künemund, H./Schulz, M.F./Unger, K. (2015): Kapitalgedeckte Altersversorgung: Ihr Beitrag zur Lebensstandardsicherung, in: Fachinger, U./Schmähl, W. (Hrsg.): Absicherung im Alter. Diskurse und Perspektiven, Münster, S. 303–349
- Fassauer, St./Petersen, I./Rieckhoff, Ch. (2018): Bedarf die staatliche Förderung der Riester-Rente der Veränderung? Ausgewählte Reformüberlegungen in der Diskussion, in: Deutsche Rentenversicherung 02/2018, S. 119–143
- Hessisches Ministerium der Finanzen u.a. (2017): Deutschland-Rente, Konzeptpapier, Wiesbaden
- Institut der deutschen Wirtschaft (2016): Rente realistisch gerechnet, <https://www.iwd.de/artikel/rente-realistisch-gerechnet-311307/> (abgerufen am 13.02.2020)
- Klammer, U./Wagner, G. G. (2020): Grundrentenplan der großen Koalition. Welche Risiken soll die gesetzliche Rentenversicherung versichern? In: Wirtschaftsdienst 100 (1), S. 29–34
- Knabe, A./Weimann, J. (2018): Die Deutschlandrente – Wirksamkeit und Legitimität eines Nudges., in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 02/2018, S. 33–46
- Rürup, B. (2019): Das Rentenniveau: Eine leere Monstranz, in: Handelsblatt Research Institute, <https://www.handelsblatt.com/politik/konjunktur/research-institute/der-chefoekonom-das-rentenniveau-eine-leere-monstranz/24856930.html?ticket=ST-1544181-ntzFGj59N4JMbn10hf3U-ap6, 02.08.2019> (abgerufen am 13.02.2020)
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2016): Zeit für Reformen. Jahresgutachten 2016/17, Wiesbaden
- Schäfer, I. (2014): Die Vollendung eines Paradigmenwechsels, in Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 02/2014, S. 21–32
- Schäfer, I. (2015): Die Illusion von der Lebensstandardsicherung. Eine Analyse der Leistungsfähigkeit des „Drei-Säulen-Modells“, Schriftenreihe der Arbeitskammer Bremen 01/2015, Bremen
- Schmähl, W. (2012): Gründe für einen Abschied von der „neuen deutschen Alterssicherungspolitik“ und Kernpunkte einer Alternative, in: Bispinck, R./Bosch, G./Hofemann, K./Naegele, G. (Hrsg.), Sozialpolitik und Sozialstaat, Wiesbaden, S. 391–412
- Schmitz, J. (2018): Erwerbstätigkeit im Rentenalter: sozialpolitische Probleme und Implikationen, in: Scherger, S./Vogel, C. (Hrsg.): Arbeit im Alter, Zur Bedeutung bezahlter und unbezahlter Tätigkeiten in der Lebensphase Ruhestand, Wiesbaden, S. 99-123
- Schmitz, J./Schäfer, I. (2018): Das Rentenniveau: Messverfahren, Einflussfaktoren und Fehlinterpretationen, in: Soziale Sicherheit 67 (1), S. 21–25
- Sozialbeirat (2019): Gutachten des Sozialbeirats zum Rentenversicherungsbericht 2019, <https://sozialbeirat.de/dokumente/> (abgerufen am 21.03.2020)

- Sozialpolitik-aktuell.de (2020): Überschneidung von Grundsicherungsbedarf und Rente bei sinkendem Rentenniveau nach Entgeltposition und Beitragsjahren, 2009–2045, [http://www.sozialpolitik-aktuell.de/tl\\_files/sozialpolitik-aktuell/\\_Politikfelder/Alter-Rente/Datensammlung/PDF-Dateien/abbVIII54.pdf](http://www.sozialpolitik-aktuell.de/tl_files/sozialpolitik-aktuell/_Politikfelder/Alter-Rente/Datensammlung/PDF-Dateien/abbVIII54.pdf) (abgerufen am 13.02.2020)
- Steffen, J. (2012): Lebensstandardsicherung und Armutsfestigkeit im „Drei-Säulen-Modell“ der Alterssicherung, in: Bispinck, R./Bosch, G./Hofemann, K./Naeyele, G. (Hrsg.), *Sozialpolitik und Sozialstaat*, Wiesbaden, S. 413–425
- Steffen, J. (2019a): Grundsicherung und Altersrente – Ein Prozess systemischer Verschmelzung, [www.portal-sozialpolitik.de/index.php?page=grundsicherung-altersrente-verschmelzung](http://www.portal-sozialpolitik.de/index.php?page=grundsicherung-altersrente-verschmelzung), Oktober 2019 (abgerufen am 13.02.2020)
- Steffen, J. (2019b): Rentenversicherungsbericht 2019: Gesamtversorgungsniveau: Mehr Erklärungsbedarf als Erkenntnisgewinn, <http://www.portal-sozialpolitik.de/index.php?page=rentenversicherungsbericht> (abgerufen am 13.02.2020)
- Steffen, J. (2020). Grundrente: Die drei Komponenten: Ein widersprüchliches Zusammenspiel, in: <http://www.portal-sozialpolitik.de/index.php?page=grundrente-referentenentwurf> (abgerufen am 13.02.2020)
- Stellpflug, J./Strenberger-Frey, B./Tuchscherer, C. (2019): Das Vorsorgekonto – Basisprodukt für die private Altersvorsorge, *WISO-Diskurs* 01/2019, Bonn
- Thiede, R./Rieckhoff, Ch. (2019): Das „Vorsorgekonto“ – (zu) viele Fragen und Widersprüche, in: *Deutsche Rentenversicherung* 03/2019, S. 193–205
- VZBV (Verbraucherzentrale Bundesverband) (2019): Die Extrarente: Freiwillig. Fair. Einfach. Mehr, Forderung des vzbv für ein Standardprodukt zur privaten Altersvorsorge, Berlin

# Rentenpolitik zwischen Rollenbildern und Respekt: Verletzen Grundrente & Co. die Grundprinzipien der Gesetzlichen Rentenversicherung – oder helfen sie vielmehr, ihr Sicherungsversprechen einzulösen?

*Ute Klammer*

## *1. Einleitung*

Die gesetzliche Alterssicherung mit ihrer weit über 100jährigen Geschichte steht seit Jahren von unterschiedlichen Seiten unter Druck: Plädieren die einen für weitere Reduzierungen der Leistungshöhe mit Blick auf das Ausgabenvolumen, die steigenden Kosten durch die Alterung der Gesellschaft und insbesondere die hiermit verbundenen Belastungen des Faktors Arbeit durch Sozialbeiträge, wird von anderer Seite auf die problematischen Folgen der seit 2001 eingeleiteten Rentenniveaubsenkungen in der GRV aufmerksam gemacht. Der im Gegenzug postulierte, freiwillige Aufbau der betrieblichen und privaten Vorsorge als „zweiter und dritter Säule“ der Alterssicherung ist deutlich hinter den Erwartungen zurückgeblieben und erweist sich nicht als geeignet, die Ungleichheit von Alterseinkommen zu vermindern und armutsgefährdete Personengruppen vor Armut im Alter zu schützen. Dabei trifft das Risiko, keine armutsvermeidenden Rentenansprüche<sup>1</sup> aufbauen zu können, nicht nur Personen, deren Biografie durch besondere „Wechselfälle des Lebens“ wie Verschuldung, Scheidung oder Fluchtmigration geprägt ist. Vielmehr gelingt es auch Menschen, deren Erwerbs- und Familienleben entlang gängiger gesellschaftlicher und sogar politisch geförderter Normvorstellungen verlaufen ist, oft nicht (mehr), genug Rentenansprüche aufzubauen, um im Alter vor Armut und Angewiesenheit auf Grundsicherung geschützt zu sein. Gründe dafür sind beispielsweise, dass sie Arbeit zu Niedriglöhnen oder in Teilzeitbeschäftigung oder längere Phasen vorwiegend Familienarbeit ausgeübt haben. So stellt sich immer dringlicher die Frage: Wie kann im Rentensystem ein auskömmliches Leben im Alter auch für diejenigen sichergestellt werden, die

---

1 Hierunter werden hier Rentenansprüche oberhalb des Grundsicherungsniveaus (als gesellschaftlich definierter Schwelle „bekämpfter Armut“) verstanden.

angesichts der (arbeitsmarkt)politischen und gesellschaftlichen Entwicklungen aufgrund niedriger Erwerbseinkommen, aber auch familienbedingter Erwerbseinschränkungen momentan keine armutsvermeidenden Rentenansprüche erzielen (können)?

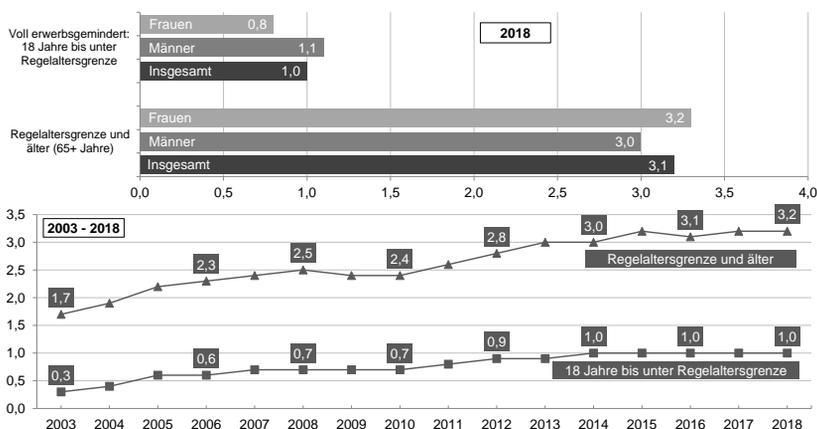
Der Beitrag beleuchtet diese Fragestellung in mehreren Schritten. Zunächst werden Fakten zur Entwicklung niedriger Alterssicherungsansprüche betrachtet. Anschließend werden Studienergebnisse zur Wahrnehmung von sozialer Ungleichheit und Armutsrisiken reflektiert und es wird gefragt, welche Erwartungen und Gerechtigkeitsvorstellungen die Menschen in Deutschland in Bezug auf den Sozialstaat und insbesondere die Alterssicherung haben. Hieran schließt sich eine Diskussion ausgewählter Handlungsansätze an, die dazu beitragen können, die Lebensleistung von Personen zu honorieren, die sich im Alter mit geringen Rentenansprüchen oder finanzieller Abhängigkeit konfrontiert sehen, obwohl sie gesellschaftlich akzeptierten und sogar staatlich unterstützten Lebens- und Erwerbsmodellen gefolgt sind. Als staatliches Rentensystem der ersten Säule, so die Argumentation, steht die GRV vor der Aufgabe, auch für diese Gruppe ein „Sicherungsversprechen“ einzulösen, wenn sie nicht Gefahr laufen will, weiter an Akzeptanz und Vertrauen zu verlieren.

## *2. Fakten und Prognosen: Armut und finanzielle Abhängigkeit im Alter*

Zurecht wird immer wieder darauf verwiesen, dass ältere Menschen in Deutschland – auch dank des existierenden Alterssicherungssystems – gegenwärtig (zumindest nach Daten des Mikrozensus) keinem vermehrten Armutsrisiko ausgesetzt sind. Die Quote der älteren Grundsicherungsempfänger liegt deutlich unter denjenigen jüngerer Altersgruppen und besonderer Problemgruppen wie alleinerziehender Mütter. Die Quote der Grundsicherungsbezieher\*innen im Rentenalter ist jedoch, wie Abb. 1 verdeutlicht, im Zeitverlauf immer weiter (wenn auch auf niedrigem Niveau) gestiegen. 2018 bezogen 3,1 % aller Personen im Rentenalter (3,2 % der Frauen, 2,9 % der Männer) Grundsicherungsleistungen nach SGB XII. Dabei liegt die Bezugsquote bei älteren Frauen seit der Einführung dieser Leistung höher als diejenige der Männer, allerdings haben sich die Inanspruchnahmequoten in den vergangenen Jahren durch einen überproportionalen Anstieg älterer Männer im SGB XII-Leistungsbezug angeglichen. Absolut ist die Zahl der Empfänger\*innen von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung seit der Einführung kontinuierlich angestie-

gen (von knapp 439.000 in 2003 auf knapp 1,06 Mio. 2017), wobei etwa die Hälfte (2017: 515.000 Personen) die Regelaltersgrenze überschritten hat.

Abbildung 1: Empfängerquoten von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung 2003–2018 in % der jeweiligen Bevölkerungsgruppe, am Jahresende



Quelle: Sozialpolitik-aktuell.de (2020) auf Grundlage von Daten des statistischen Bundesamtes. Anmerkungen: Bis 2014 zum Stichtag 31.12., ab 2015 für Dezember des jeweiligen Jahres. Bis 2011 lag die Altersgrenze bei 65 Jahren; ab 2012 wird die Altersgrenze bis zum Jahr 2031 auf 67 Jahre angehoben; 2018 betrug die Altersgrenze 65 Jahre und 7 Monate.

Bei der Bewertung der auf den ersten Blick nicht dramatisch erscheinenden Zahlen ist jedoch dreierlei zu berücksichtigen.

1. Zum einen ist von einer hohen Nichtinanspruchnahmequote bei älteren Menschen auszugehen; das DIW schätzt den Anteil auf 60% der Berechtigten (Buslei et al. 2019). Gründe können z.B. Unwissenheit über eigene Ansprüche sein oder fehlender Kompetenzen, diese geltend zu machen, Scham oder die (wenn auch oft unbegründete) Furcht davor, dass die eigenen Kinder überprüft und in Anspruch genommen werden könnten. Insofern dürfte die Armutsgefährdung im Alter deutlich höher liegen, als es die Inanspruchnahme von Grundsicherung abbildet.
2. Vor allem Frauen sind oft trotz niedriger eigenständiger Renten aufgrund der Berechnung des Grundsicherungsanspruchs auf Basis der Be-

darfsgemeinschaft angesichts des Einkommens des (Ehe-)Mannes nicht anspruchsberechtigt. In einer ehelichen Zugewinnngemeinschaft – dem Regelmodell der Ehe in Deutschland – bedeutet dies aber nicht, dass ein Anrecht auf die Verfügung über die Hälfte des Haushaltseinkommens besteht. Anders sähe dies im Güterstand der „Errungenschaftsgemeinschaft“ aus, der u.a. in Belgien, Frankreich, Italien, Luxemburg und Portugal gesetzlicher Güterstand ist. Witwen sind in Deutschland zwar häufig durch Hinterbliebenenrenten gut gestellt und haben daher keinen Grundsicherungsanspruch. Jedoch stellen Witwenrenten „Ansprüche zweiter Klasse“ dar, die zum einen kein Abbild der eigenen Lebensleistung sind, zum anderen Handlungsoptionen für das weitere Leben, z.B. in Bezug auf eine neue Heirat, einschränken (vgl. Bundesregierung 2011, 2017).

3. Schließlich muss davon ausgegangen werden, dass der Anteil der Personen, die einen nicht armutsvermeidenden Rentenanspruch in der GRV erwerben, durch das Zusammenwirken verschiedener Faktoren wie der Absenkung des Rentenniveaus, langen Phasen von Erwerbstätigkeit mit Niedriglöhnen und/oder Teilzeitarbeit, veränderten Familienstrukturen, aber auch vermehrter Zuwanderung künftig steigen wird (Kumpmann et al. 2010).<sup>2</sup> Die Studie Altersvorsorge in Deutschland (AVID) macht insbesondere vier zentrale Risikogruppen aus: Erwerbsgeminderte, langjährige Geringverdiener, Langzeitarbeitslose und Soloselbstständige; hinzu kommen Zugewanderte, denen es oft aufgrund der nur noch verbleibenden Zeit bis zum Rentenalter oder aber durch eine unzureichende Integration in den deutschen Arbeitsmarkt nicht mehr gelingt, armutsvermeidende Alterssicherungsansprüche aufzubauen (Brettschneider/Klammer 2016).

Die Absenkung des Rentenniveaus in der GRV erhöht die Hürde, durch eigene GRV-Rentenansprüche den allen bei Bedürftigkeit zustehenden Anspruch auf Grundsicherung zu übertreffen (s. Bäcker in diesem Band): Benötigte ein Durchschnittsverdiener im Jahr 2009 26,2 Versicherungsjahre, um einen Rentenanspruch auf Höhe des Grundsicherungsniveaus (inklusive Miet- und Heizkosten) zu erwirtschaften, wird er im Jahr 2030 ceteris paribus voraussichtlich 32,0 Erwerbs- und Versicherungsjahre dafür benötigen. Für eine Person, die aufgrund niedriger Stundenlöhne oder Teilzeit-

---

2 Dem stehen gegenläufige Entwicklungen wie die vermehrte Erwerbstätigkeit von Frauen, gesunkene Arbeitslosigkeit und die Einführung von Mindestlöhnen gegenüber, die in der Summe jedoch die Tendenz steigender Armutsgefährdung im Alter wohl nicht umkehren können.

arbeit im Durchschnitt nur halb so viel verdient, waren schon 2009 utopische 52,4 Erwerbs- und Versicherungsjahre erforderlich; hier wird die Lücke zwischen GRV-Rentenanspruch und der Höhe der Grundsicherungsleistungen weiter wachsen und ein armutsvermeidender GRV-Rentenanspruch ist auch bei „lebenslanger“ Erwerbstätigkeit niemals zu erreichen. Vor diesem Hintergrund liegt die Frage auf der Hand, ob sich für die Betroffenen Einzahlungen in das GRV-Rentensystem überhaupt noch lohnen und ob die Rentenversicherung noch in der Lage ist, Altersarmut in der Breite zu verhindern.

*3. Wie nehmen Menschen Einkommensungleichheit und Armutsrisiken wahr und was erwarten sie vom Sozialstaat?*

Im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland bildet die Sozialstaatlichkeit die Grundlage der freiheitlich-demokratischen Grundordnung (Art. 20 Abs. 1 GG): „Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat“. Die Staatsziele Menschenwürde, Menschenrechte und Sozialstaatlichkeit genießen im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland die Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG. So besteht die Verpflichtung des Staates, das Existenzminimum zu gewährleisten (Art. 1 I GG i.V.m. dem Sozialstaatsprinzip aus Art. 20 I, 28 I GG). Kern der Auslegung des deutschen Sozialstaatsgebots war stets auch die Absicherung gegen die „großen Lebensrisiken“, so wie sie im Rahmen der fünf Sozialversicherungszweige deutlich wird. Wie aber nehmen die Menschen in Deutschland den Sozialstaat und seine Entwicklungen wahr? Eine Auswertung vorliegender Studien zu den Erwartungen der Menschen an den Sozialstaat (Brussig/Klammer/Lange 2019) macht deutlich: Es gibt eine überwältigende Zustimmung für die Zuständigkeit des Staates für die soziale Sicherung, die in der Bevölkerung der Bundesrepublik seit der Wiedervereinigung (1990) durchgängig bei mindestens 85 % lag. Die Auffassung, dass der Staat zuständig dafür ist, grundlegende arbeitsmarktbezogene Risiken abzusichern, ist besonders hoch bezogen auf das Risiko, aufgrund eines hohen Alters oder aufgrund von Krankheit nicht mehr arbeiten zu können. Demoskopische Umfragen zeigen allerdings ein widersprüchliches Bild: Mehrheitlich werden einerseits Steuer- und Beitragserhöhungen wie auch eine höhere Staatsverschuldung abgelehnt, zugleich aber auch Kürzungen sozialstaatlicher Leistungen. Wenn sich auch über die 1990er Jahre und die Jahre bis 2010 eine etwas rückläufige Unterstützung für den Sozialstaat feststellen lässt, so lag die Unterstützung doch stets bei mindestens 80 % der westdeutschen Bevölkerung. In Ostdeutsch-

land war sie durchgängig noch höher. Seit etwa 2012 steigt die Unterstützung für den Sozialstaat erneut an: In der westdeutschen Bevölkerung hat die Zustimmung mit ca. 90 % inzwischen wieder das Niveau vom Anfang der 1990er Jahre erreicht und deckt sich nun etwa mit den Zustimmungsraten in der ostdeutschen Bevölkerung. Offensichtlich wird der Sozialstaat angesichts der wahrgenommenen Ungleichheit als wichtige Unterstützung angesehen.

Aktuelle Untersuchungen dazu, was die Menschen im Sozialstaat als „gerecht“ empfinden, haben Wissenschaftler\*innen des DIW vorgelegt (Eisnecker et al. 2018). Anders als die zuweilen große mediale Aufmerksamkeit für Vorschläge eines „bedingungslosen Grundeinkommens“ vermuten lassen würde, gibt es über die Parteigrenzen hinweg eine hohe Zustimmung zu Verteilungsprinzipien, die dem (Vor-)Leistungsprinzip folgen. Zugleich gibt es aber auch eine hohe Zustimmung zum Bedarfsprinzip: Wer bedürftig ist, dem soll zumindest ein bescheidener Lebensstandard zugesichert werden. Die Befürwortung des Bedarfs- und des Leistungsprinzips ist in Deutschland sogar stärker ausgeprägt als in anderen europäischen Ländern (Adriaans et al. 2019). Hier zeigt sich die Erwartung, dass der Staat *sowohl* für eine verlässliche Mindestsicherung Sorge trägt, *als auch* die Organisation (vor-)leistungsbezogener Versicherungssysteme übernimmt, die helfen, den Lebensstandard von Versicherten bei Eintreten der großen Risiken wie Arbeitslosigkeit und Alter zu sichern. Von der Regierung werden Maßnahmen zur Reduzierung von Einkommensungleichheit erwartet. So zeigte sich in einem Survey von Götte (2015), dass 44 % der Befragten in Deutschland einen Anstieg der Armut wahrnehmen. Zwei von drei Befragten sehen ein Risiko der Altersarmut; 50 % glauben, den Armen werde in Deutschland genug abverlangt; zwei von drei Befragten meinen, Reiche sollen mehr abgeben. Im Statista-Dossier „Armut in Deutschland“ (2018) referierte Daten mehrerer Befragungen untermauern, dass ein Großteil der Bevölkerung erhebliche Ungerechtigkeiten bezüglich Armut und Ungleichverteilung von Einkommen sieht und unzufrieden mit den politischen Bemühungen hinsichtlich dieser Aspekte ist. Nur 39 % fühlten sich für das Rentenalter genügend abgesichert. Nur 28 % der Befragten trauten der Bundesregierung zu, Altersarmut zu verhindern. Zugleich sahen die Befragten klar die Regierung in der Pflicht, Maßnahmen zu ergreifen, um die Einkommensunterschiede zu reduzieren (Statista 2018).

4. Was ist zu tun? Ausgewählte Handlungsansätze

Bei der Frage, wie die Risiken unzureichender Alterseinkünfte und finanzieller Abhängigkeit im Alter angegangen werden können, ist zu berücksichtigen, dass Altersarmut immer das Resultat einer individuellen Risikokombination und an verschiedenen Knotenpunkten in Leben eingetretener Ereignisse ist. Dies können neben Charakteristika der Erwerbsbiografie auch Merkmale der Familienbiografie, der Gesundheitsbiografie, des Bildungswegs, von Einwanderung, mangelnder Vorsorge oder sonstige problematische Elemente der Biografie wie Verschuldung, Insolvenz oder Sucht sein (Tab. 1).

Tabelle 1: Armut und unzureichende Absicherung im Alter – Risiken im Lebenslauf

Erwerbsbiografie	Familienbiografie	Gesundheitsbiografie
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Langzeitarbeitslosigkeit</li> <li>• langjähriger Niedrigverdienst</li> <li>• langjährige geringfügige Beschäftigung</li> <li>• nicht versicherungspflichtige Selbstständigkeit</li> <li>• Schattenwirtschaft</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• kindbedingte Unterbrechungen</li> <li>• Angehörigenpflege</li> <li>• Trennung/Scheidung/Verwitwung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Erwerbsminderung</li> <li>• Behinderung</li> <li>• sonstige Einschränkungen</li> </ul>
Bildungsbiografie	Migrationsbiografie	Vorsorgebiografie
<ul style="list-style-type: none"> <li>• fehlender Schulabschluss</li> <li>• Ausbildungslosigkeit/-abbruch</li> <li>• fehlende Weiterbildung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• später Zuzug</li> <li>• ursprüngliche Rückkehrabsicht</li> <li>• aufenthaltsrechtliche Probleme</li> <li>• allgemeine Integrationsprobleme</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• fehlender Zugang zu betrieblichen/privaten Vorsorge</li> <li>• mangelnde Vorsorgefähigkeit</li> <li>• mangelnde Vorsorgebereitschaft</li> <li>• gescheiterte Vorsorgestrategie</li> </ul>
Sonstige Elemente der Biografie		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verschuldung, Insolvenz</li> <li>• Kriminalität, Sucht, Obdachlosigkeit</li> <li>• (Selbst-)Exklusion/Devianz, „Schicksalsschläge“</li> </ul>		

Quelle: Angelehnt an Brettschneider/Klammer (2016, S. 54).

Entsprechend bedürfen unterschiedliche Ursachen teilweise unterschiedlicher Antworten. Nicht alle Wechselfälle des Lebens können innerhalb des Systems der gesetzlichen Alterssicherung gelöst werden. Die folgenden Ausführungen konzentrieren sich daher auf den Ausschnitt derjenigen, die sich mit nicht armutsvermeidenden Rentenansprüchen konfrontiert se-

hen, obwohl sie als langjährig rentenversicherte Erwerbstätige oder als Sorgearbeit Leistende ein gesellschaftlich anerkanntes, den Normen und Erwartungen entsprechendes Leben geführt haben. Im Zentrum steht die Frage, ob das Sicherungsversprechen der Rentenversicherung nicht (zumindest) für diese Fälle Ausgleichsmechanismen innerhalb der Sozialversicherung erforderlich macht.

#### 4.1 Wie kann die „Lebensleistung“ von Frauen besser abgebildet werden?

Dass das stark erwerbszentrierte deutsche Alterssicherungssystem aufgrund der Orientierung an der (zumindest früher geltenden) männlichen Norm dauerhafter Vollzeitbeschäftigung Frauenbiografien nur unzureichend gerecht wird, ist seit Jahrzehnten bekannt (vgl. z.B. Klammer 2016) und dennoch immer noch ein Befund, der bei der Betrachtung zukünftiger Reformoptionen Beachtung verdient. Da die abgeleiteten Hinterbliebenenrenten zwar nach wie vor großzügig sind (und damit möglicherweise zur Fortschreibung traditioneller Geschlechterrollenmodelle beitragen), gleichzeitig aber aufgrund ihres besonderen Charakters als Zwitter zwischen Versicherungs- und Fürsorgeleistung keinen adäquaten „Ersatz“ für eigenständige Ansprüche darstellen, muss das Augenmerk auf den Letztgenannten liegen. Woran mangelt es also Frauen vor dem Hintergrund der Folie des männlichen Erwerbslebensverlaufs, der dem „Eckrentner“ der GRV zugrunde liegt?

Tabelle 2: *Eigenständige GRV-Altersrentenansprüche von Männern und Frauen in Deutschland (Rentenbestand am 31.12.2018) – Anteile des Zeit- und des Einkommensfaktors an der geschlechtsspezifischen Rentenlücke*

Landes- teil	Monatsrente in Euro		Durchschnittliche Versicherungszeit in Jahren*		Durchschnittliche Entgeltpunkte pro Versicherungsjahr	
	Männer	Frauen	Männer	Frauen	Männer	Frauen
Gesamt	1.223	701	41,53	29,92	1,04	0,75
West	1.224	636	40,53	26,92	1,05	0,73
Ost	1.221	942	44,75	41,16	1,01	0,82

Anmerkung: \* Beitragszeiten und beitragsfreie Zeiten bei Rentenberechnung nach Sozialgesetzbuch (SGB VI). Quelle: BMAS (2019), Rentenversicherungsbericht 2019 auf der Basis der Statistik der GRV Bund, S. 19; eigene Zusammenstellung.

Wie Tab. 2 verdeutlicht, schlagen bei Rentnerinnen im Westen sowohl fehlende Versicherungszeiten (Erwerbsunterbrechungen) zu Buche wie auch unterdurchschnittliche Löhne (Gender Pay Gap). Bei heutigen Rentnerinnen im Osten mangelt es kaum an der Dauer der Versicherungszeiten (Zeitfaktor), während aber auch hier im Vergleich zu Männern eine deutliche Diskrepanz in der Höhe des Erwerbseinkommens (Entgeltfaktor) zu verzeichnen ist.

Zwar wird sich die bisher zu konstatierende negative Korrelation zwischen Kinderzahl und Rentenanspruch bei (westdeutschen) Müttern durch die gestiegene Erwerbstätigkeit dieser Gruppe, aber auch die verbesserte Anrechnung von Kindererziehungszeiten in der Rente, die auch in anderen europäischen Ländern zu verzeichnen war (Blank/Blum 2017), künftig abschwächen. Wenn es darum geht, der „Lebensleistung“ von Frauen mit niedrigen eigenständigen Rentenansprüchen Anerkennung zu kommen zu lassen, sind jedoch weitere Maßnahmen angezeigt. Aus den Vorschlägen hierzu, die im Rahmen des 1. und 2. Gleichstellungsberichts (Sachverständigen Gutachten in: Bundesregierung 2011, 2017) entwickelt wurden, sollen im Folgenden zwei näher ausgeführt werden: Eine Verbesserung der Anrechnung von Pflegezeiten sowie die Einführung eines Anwartschaftssplittings für (Ehe-)Paare.

#### *4.1.1 Verbesserung der Anrechnung von Pflegezeiten*

Bis heute zeigt sich im Rentenrecht eine deutliche Ungleichbehandlung von Sorgearbeit für Kinder und solcher für Pflegebedürftige. Für nach 1992 geborene Kinder werden den Eltern (in der Regel der Mutter) je drei Versicherungsjahre auch additiv zu einer Erwerbsarbeit angerechnet, für früher geborene Kinder inzwischen zweieinhalb Jahre („Mütterrente“, Anhebung von einem auf zwei Jahre seit Juli 2014 und auf 2,5 Jahre seit 2019), bewertet mit dem Durchschnittseinkommen aller Versicherten. Zudem profitieren Mütter in den sogenannten Kinderberücksichtigungszeiten (bis zum vollendeten 10. Lebensjahr des Kindes) zusätzlich bei Ausübung einer Teilzeitarbeit oder einer unterdurchschnittlich bezahlten Tätigkeit von einer Aufwertung ihrer Anwartschaften. Im Vergleich dazu werden Pflege Tätigkeiten in wesentlich geringerem Umfang in der GRV berücksichtigt. Seit Einführung der Pflegeversicherung 1995 wird die nicht-professionelle häusliche Pflege zwar besser als zuvor rentenrechtlich abgebildet. Gemäß § 3 Abs. 1 Nr. 1a SGB VI besteht für nicht erwerbsmäßig tätige Pflegepersonen eine Versicherungspflicht in der GRV. Dabei richten sich die Beiträge nach dem pflegerischen und zeitlichen Aufwand

der Pflegepersonen. Mit dem Inkrafttreten des Pflegestärkungsgesetzes II (PSG II) im Januar 2017 wurde der Rentenanspruch, der aus Pflegearbeit erwachsen kann, erhöht. 2018 lag er bei ganzjähriger Pflegearbeit je nach Pflegegrad, Pflegeleistung und Region zwischen 5,57 Euro und 30,90 Euro pro Monat (Deutsche Rentenversicherung Bund 2020). Die Zahlung von Renten-Pflichtbeiträgen für pflegende Angehörige durch die Pflegekassen ist allerdings an zahlreiche Voraussetzungen gebunden.<sup>3</sup> So werden keine Beiträge für Personen gezahlt, die mehr als 30 Stunden erwerbstätig sind – anders als im Fall der Sorge für Kinder während der ersten drei Jahre. Angesichts der im Vergleich zur Kindererziehung geringeren Honorierung von Pflegetätigkeiten wäre zu prüfen, wie die Anrechnung von Pflegezeiten so verbessert werden kann, dass eine gleiche gesellschaftliche Wertschätzung für beide Arten von Sorgetätigkeiten zum Ausdruck kommt. Dies schließt eine stärker additive Anrechnung von Pflegetätigkeiten bei Kombination mit Erwerbstätigkeit und/oder Rentenbezug ein. Zudem ist die Beschränkung auf die Pflege naher Angehörige zu überdenken; private, nicht erwerbsmäßige Pflege sollte auch dann zur Erhöhung von Rentenansprüchen führen, wenn nicht verwandte Personen, z. B. Nachbarn oder Freunde, gepflegt werden.

Sobald eine Pflegeperson das Rentenalter erreicht hat, wird die Zahlung der Pflichtbeiträge eingestellt. Dies ist problematisch, denn Pflegetätigkeiten verteilen sich anders über den Lebensverlauf als Erwerbstätigkeit; gerade Frauen pflegen häufig auch nach Erreichen des Rentenalters. Daher sollte die Anrechnung im Zuge einer allgemeinen Flexibilisierung des Rentenübergangs, zu dem schon erste Schritte durch das Flexirentengesetz von 2016 gegangen worden waren (Bundesregierung 2016), auch auf Pflegende höheren Alters ausgedehnt werden. Anzustreben wäre, dass auch nach dem Erreichen des gesetzlichen Rentenalters und dem Beginn des Rentenbezugs weitere Rentenansprüche für Pflege (und Erwerbstätigkeit) erworben werden können.

---

3 Ab 2017 gelten nach PSG II folgende Bedingungen, damit Pflege rentenerhöhend wirkt: Der/die Pflegebedürftige muss einen Pflegegrad von 2 bis 5 haben; die Pflege muss in häuslicher Umgebung stattfinden; sie muss mindestens zehn Stunden pro Woche verteilt auf mindestens zwei Tage in Anspruch nehmen.

#### 4.1.2 Anwartschaftssplitting bei (Ehe-)Paaren

Seit 2002 können Ehepaare statt einer Hinterbliebenenrente aus der GRV ein sogenanntes Rentensplitting wählen. Haben beide Eheleute jeweils mindestens 25 Jahre mit rentenrechtlichen Zeiten zurückgelegt, können so die während der Ehezeit erworbenen Rentenanwartschaften partnerschaftlich aufgeteilt werden – vergleichbar mit dem Versorgungsausgleich bei einer Ehescheidung. Im Unterschied zum Versorgungsausgleich werden in das Rentensplitting allerdings nur GRV-Anwartschaften einbezogen, keine Anwartschaften aus der zweiten oder dritten Säule. Seit 2005 gibt es die Splittingoption auch für eingetragene Lebenspartnerschaften. Paare, die das Rentensplitting wählen, müssen dies in einer gemeinschaftlichen Erklärung festlegen. Dem Optionsmodell zufolge wird das Rentensplitting in folgenden Fällen durchgeführt: wenn beide erstmals Anspruch auf eine Altersvollrente aus der GRV haben; wenn erstmalig ein Partner oder eine Partnerin einen Altersvollrentenanspruch und der andere die Regelaltersgrenze erreicht hat; wenn ein Partner oder eine Partnerin verstirbt, bevor diese Voraussetzungen vorliegen. Im Gegenzug entfallen abgeleitete Hinterbliebenenrenten (§ 120a SGB VI). Die Möglichkeit eines Splittings der Anwartschaften hat bisher als freiwillige Option jedoch kaum Wirkung entfaltet. Aus Gleichstellungsperspektive scheint das Anwartschaftssplitting jedoch gegenüber der abgeleiteten Absicherung über Hinterbliebenenrenten zeitgemäß, da es mit dem Aufbau eigenständiger Rentenansprüche korrespondiert. Unabhängig von der innerfamiliären Arbeitsteilung bauen hier beide Partner in gleichem Ausmaß Rentenanwartschaften auf. Zwar führt die Teilung der Anwartschaften nicht zu einem höheren Haushaltseinkommen im Alter und bei Verwitwung liegt das Versorgungsniveau der überlebenden Person oft niedriger als bei heutiger Berechnung. Jedoch bleiben wie im Scheidungsfall die Anwartschaften erhalten, die sich aus der Übertragung von Entgeltpunkten ergeben: Ein auf dem Wege des Rentensplittings erworbener eigenständiger Rentenanspruch entfällt bei Wiederheirat oder bei Vorliegen von eigenem (Erwerbs-)Einkommen nicht. Die Sachverständigenkommission für den Zweiten Gleichstellungsbericht hat daher empfohlen, ein permanentes Anwartschaftssplitting für in Ehe und eingetragener Lebenspartnerschaft erworbene Ansprüche als *Regelmodell* einzuführen. Dies korrespondiert mit der Empfehlung, die Er rungenschaftsgemeinschaft als gesetzlichen Güterstand in Ehe und eingetragener Lebenspartnerschaft vorzusehen. In das Anwartschaftssplitting sollten längerfristig auch Betriebsrentenansprüche sowie Ansprüche aus berufsständischen Versorgungswerken und der Beamtenversorgung einbezogen werden. Angesichts der Verteilungswirkungen sind allerdings Ver-

trauensschutz- und Übergangsregelungen zu berücksichtigen, so dass die Einführung des Splittings als Regelmodell auf neue Ehen und eingetragene Lebenspartnerschaften begrenzt werden sollte. Ein entsprechendes Anwartschafts- und Rentensplitting ist ein anspruchsvolles Reformprojekt, bei dem verschiedene Punkte zu klären sind, wie die Frage, ob alle Ansprüche gesplittet oder nur ein Grundbetrag übertragen werden soll, und ob permanent, beim Eintreten des ersten Rentenfalls oder erst beim Rentenzugang des zweiten Partners gesplittet werden soll. Insbesondere wäre zu berücksichtigen und auch zu kommunizieren, dass zwischen den Renteneintritten des ersten und des zweiten Partners und nach dem Tod des ersten Partners das Renteneinkommen des Ehepaar-Haushalts niedriger liegen kann als bisher – analog zur schon bestehenden Situation im Scheidungsfall. Die Schweiz kann als Beispiel für ein Land genannt werden, in dem eine entsprechende Übertragung von Rentenanswartschaften zwischen (Ehe-)Partnern seit langem offenbar erfolgreich praktiziert und akzeptiert wird.

#### *4.2 Wie kann das Sicherungsversprechen für langjährig GRV-Versicherte eingelöst werden?*

Die Frage, wie die Situation von GRV-Versicherten verbessert werden kann, die trotz langjähriger Versicherungsbiografie und Beitragszahlung aufgrund ihres unterdurchschnittlichen Einkommen keine Alterssicherungsansprüche oberhalb der Grundsicherung erreichen, war in den vergangenen Jahren wiederholt Thema der politischen Debatte und Gegenstand unterschiedlicher Reformvorschläge. Die folgenden Ausführungen konzentrieren sich auf das zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Beitrags im Stadium des Referentenentwurfs vorliegende, aktuelle „Gesetz zur Einführung der Grundrente für langjährig in der gesetzlichen Rentenversicherung Versicherte mit unterdurchschnittlichem Einkommen und für weitere Maßnahmen zur Erhöhung der Alterseinkommen“ (Grundrentengesetz – GruReG, Fassung vom 16.01.2020).

#### *4.2.1 Das aktuelle Konzept der Grundrente*

Dem Referentenentwurf für das GruReG zufolge (BMAS 2020) sind „zur Stärkung des Grundversprechens des Sozialstaates und der Leistungsfähigkeit der gesetzlichen Rentenversicherung insgesamt, insbesondere aber für langjährig Versicherte mit unterdurchschnittlichem Einkommen, [...] folgende Maßnahmen vorgesehen:

1. Die Einführung einer Grundrente für langjährig Versicherte in der gesetzlichen Rentenversicherung und
2. die Einführung von Freibeträgen im Wohngeld, in der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II), in der Hilfe zum Lebensunterhalt, in der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (SGB XII) und in den fürsorgerischen Leistungen der Sozialen Entschädigung.

Herzstück ist die Grundrente für langjährig Versicherte mit unterdurchschnittlichem Einkommen. Sie ist als Rentenzuschlag konzipiert und soll von einer nachzuweisenden Bedürftigkeit wie in den Fürsorgesystemen unabhängig sein“ (BMAS 2020, S. 1f.). Anspruch auf Grundrente soll haben, wer mindestens 33 Jahre „Grundrentenzeiten“ aufweisen kann, „das sind vor allem Zeiten, in denen Pflichtbeiträge aufgrund einer Beschäftigung, Kindererziehung oder Pflegetätigkeit an die gesetzliche Rentenversicherung gezahlt wurden“. In diesem Fall „soll die Rente um einen ‚Zuschlag‘ erhöht werden, wenn die Entgeltpunkte des Erwerbslebens unterdurchschnittlich, aber nicht ganz gering waren“. Hiermit soll sichergestellt werden, dass langjährig Pflichtversicherte und auch Fürsorgeleistende im Alter mehr erhalten als die Grundsicherung nach SGB XII, denn: „Die Menschen müssen darauf vertrauen können, dass sie nach einem langen Arbeitsleben – auch bei unterdurchschnittlichem Einkommen – ordentlich abgesichert sind und besser dastehen als jemand, der wenig oder gar nicht gearbeitet und somit wenige oder keine Pflichtbeiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung gezahlt hat“ (BMAS 2020, S. 1f.).

Die vorgesehenen Anspruchsvoraussetzungen und Regelungen zur Aufwertung zeichnen sich durch eine beträchtliche Komplexität aus (vgl. Sozialbeirat 2019). An dieser Stelle soll es aber nicht um die Regelungen im Einzelnen gehen. Genau so wenig steht im Folgenden die Frage im Fokus, ob die geplante Grundrente tatsächlich ein adäquates Instrument ist, um der „Lebensleistung“ Fürsorge leistender Frauen gerecht zu werden (zu einer kritischen Einschätzung s. Deutscher Juristinnenbund 2020). Stattdessen geht es um das mit den Grundsicherungsplänen verbundene Ziel,

„das Vertrauen in das Grundversprechen des Sozialstaats und in die Leistungsfähigkeit der gesetzlichen Rentenversicherung zu stärken“ (BMAS 2020, S. 1).

#### 4.2.2 Grundrente als beitragsfinanzierte Versicherungsleistung?!

Zwei miteinander verknüpfte Fragen liegen auf der Hand: Wie wäre eine entsprechende Leistung systematisch einzuordnen – und wie wäre sie ggf. zu finanzieren? Der Ruf nach Steuerfinanzierung vereint bei der Einführung entsprechender neuer Leistungen regelmäßig Arbeitgeberseite und Gewerkschaften im gemeinsamen Ziel, einen weiteren Anstieg der Beitragssätze zu verhindern. Er ist noch nachdrücklicher geworden, seit die Mütterrente eingeführt wurde und aus den Beiträgen der Versicherten finanziert wird. Doch der Ruf nach Steuerfinanzierung ist regelmäßig auch von jenen zu hören, die die Systematik der Gesetzlichen Rentenversicherung in Gefahr sehen. Sofern „gesamtgesellschaftliche“ Leistungen nicht aus Steuern, sondern aus Beiträgen finanziert werden, führe dies, so die Argumentation, zu einer „Verwässerung“ des Konzepts der einkommensbezogenen und beitragsfinanzierten gesetzlichen Rentenversicherung. Dies verringere die Rendite der eingezahlten Beiträge – auch im Vergleich zu Formen privater Absicherung – und könne die Akzeptanz der GRV bei den Versicherten schmälern (so z.B. Schmähl 2019, Ruland 2019).

Allerdings fehlt es ungeachtet einiger vorliegender Arbeiten (als früher Überblick: Kube 2002) bis heute an einer unumstrittenen Definition, welche Leistungen als „versicherungsfremd“, „gesamtgesellschaftlich“ oder „nicht beitragsgedeckt“ zu bewerten ist. Dies hat der Sozialbeirat in seinem Gutachten von 2019 als Problem markiert: „Der Sozialbeirat sieht es als unbefriedigend an, dass die Frage einer sachgerechten Aufteilung der Finanzierung der Rentenversicherung in Steuer- und Beitragsanteile bis heute ungelöst ist. [...] So gehen die Meinungen darüber auseinander, wie Leistungen wie etwa die Grundrente in dieser Hinsicht systematisch einzuordnen sind. Der Sozialbeirat hält es daher für geboten, die Frage der sachgerechten Finanzierung der Rentenversicherung nach Beitrags- und Steueranteilen grundsätzlich zu klären und nicht weiter diskretionär zu beantworten“ (Sozialbeirat 2019, Ziffer 51).

Im Folgenden wird argumentiert, dass Überlegungen zu einem definierten Mindestsicherungsziel für langjährig Versicherte sinnvoll und keineswegs systemfremd für eine gesetzliche Rentenversicherung der ersten Säule sind, und dass insofern eine *Beitragsfinanzierung* für die geplante Grund-

rente sachgerecht wäre.<sup>4</sup> Dies stellt nicht infrage, dass gesamtgesellschaftliche Aufgaben über Steuern von der Allgemeinheit getragen werden sollten – zumindest solange, wie nur ein eingeschränkter Ausschnitt der Bevölkerung in der GRV versichert ist und Beiträge entrichtet. So wäre es systematisch richtig, Leistungen wie Kindererziehungszeiten respektive Mütterrenten, die der ganzen Bevölkerung offenstehen und niedrigschwellig auch bei Personen ohne weitere GRV-Versicherungszeiten zu Leistungsansprüchen führen,<sup>5</sup> über Steuern zu finanzieren. Hingegen ist die Grundrente bewusst auf langjährig rentenversicherte Personen ausgerichtet und damit eine exklusive Leistung für einen besonders eng und dauerhaft an die GRV gebundenen Personenkreis. Angesichts der selektiven Zugangsvoraussetzungen zur GRV (erinnert sei an Selbständige, geringfügig Beschäftigte, erst recht Nichterwerbstätige) kann hier nicht von einer Leistung für die gesamte Gesellschaft gesprochen werden. Zwar gibt es gute Gründe dafür, das Risiko unzureichender Alterseinkünfte als einen Tatbestand aufzufassen, der eine „gesamtgesellschaftliche“ Aufgabe darstellt und politische Interventionen rechtfertigt. Dann müsste eine Leistung zur Verminderung der Altersarmut jedoch auch anderen Gruppen als langjährig GRV-Versicherten zugutekommen. Dass andererseits beitragsfinanzierte Umverteilung innerhalb der Versichertengemeinschaft der Rentenversicherung inhärent ist, zeigt insbesondere diejenige zwischen Gesunden und Erwerbsgeminderten, zwischen Personen unterschiedlicher sozialer Klassen aufgrund ihrer unterschiedlichen Lebenserwartung (Brussig/Schulz 2019) oder zwischen Alleinstehenden und Ehepaaren durch die beitragsfinanzierte Hinterbliebenenversorgung (schon Schmähl 1998, Rürup 2004). Diese Umverteilung – auch als Risikoausgleich bezeichnet – ist also keineswegs systemfremd im Rahmen einer Sozialversicherung. Dass die Ausgestaltung der Hinterbliebenenrente strittig ist, ändert nichts an der Tatsache, dass diese Leistung nicht nur existiert, sondern offenbar auch verfassungsgemäß ist. Bei der Grundrente handelt es also sich um eine Leistung, die exklusiv auf eine bestimmte Versichertengruppe beschränkt ist. „Armutsvermeidung“ – als gesamtgesellschaftliche Aufgabe – ist zwar für einen Teil der Berechtigten gewollte Nebenfolge. Doch sie steht nicht im Vordergrund. Vielmehr kann die Leistung als *Versicherung gegen das Risiko, trotz langjähriger Mitgliedschaft und Beitragszahlung keine armutsvermeidende*

---

4 Der folgende Teil stützt sich auf einen mit Gert Wagner veröffentlichten Artikel der Verfasserin (Klammer/Wagner 2020).

5 So reichen zwei Kinder (6 Entgeltpunkte) zur Begründung eines – wenn auch niedrigen – Rentenanspruchs in der GRV.

*den Alterssicherungsansprüche aufbauen zu können* betrachtet werden. Dies ist – neben der Versicherung gegen Langlebigkeit, gegen Erwerbsminderung und gegen den Tod mit Hinterlassung Hinterbliebener – ein *viertes Risiko*, das die GRV zukünftig für die Gruppe der Versicherten abdecken kann und sollte und insoweit keineswegs eine „versicherungsfremde Leistung“. Wie ausgeführt, ist durch die 2001 eingeleitete Absenkung des Rentenniveaus das Risiko, trotz langjähriger Systemzugehörigkeit und Beitragszahlung keinen Rentenanspruch oberhalb des Grundsicherungsniveaus zu erreichen, zunehmend gestiegen und wird weiter steigen. Angesichts der Kombination aus der Absenkung des Rentenniveaus mit der Zunahme von Teilzeitarbeit und Niedriglöhnen kann das Sicherungsversprechen der GRV, vor Armut im Alter zu schützen, für einen steigenden Teil der Versicherten nicht mehr eingelöst werden. Es ist daher die Frage zu stellen, ob die Legitimität und Akzeptanz der Rentenversicherung nicht stärker dadurch gefährdet ist, dass Menschen ihr Leben lang arbeiten, ordnungsgemäß einzahlen und dennoch nicht mehr erhalten als andere, die nie Beiträge entrichtet haben, als es der Fall wäre, wenn innerhalb der Solidargemeinschaft GRV bei Wahrung der Teilhabeäquivalenz eine relative Besserstellung von Personen mit schwachen Erwerbsbiografien zulasten besser verdienender Beitragszahler stattfinden würde. Ungleiche Leistungshöhen innerhalb der Rentenversicherung tragen dazu bei, „dass die Beitragslast von den Betroffenen akzeptiert wird“ (Wallrabenstein 2019, S. 312), allerdings kommt es „in keiner Weise auf eine mathematisch exakte Äquivalenz der Leistung im Verhältnis zur Beitragshöhe an“ (ebd.). Diese lässt sich angesichts vieler relevanter Variablen, zumal im Lebensverlauf, ohnehin kaum objektiv feststellen. Relevant ist vielmehr das Gefühl der Fairness sozialstaatlicher Leistungen – im Vergleich zu anderen Versicherten, aber auch im Vergleich zu Nichtversicherten.

Betrachtet man das Risiko, trotz langjähriger Erwerbstätigkeit keine arbeitsvermeidenden Rentenansprüche aufbauen zu können, als ein Risiko, das ex ante jeden Versicherten treffen kann, so stellt seine Absicherung keine Umverteilung, sondern einen Risikoausgleich zwischen Versicherten dar, der für viele staatliche Rentensysteme der ersten Säule in Europa und darüber hinaus durchaus konstitutiv ist.<sup>6</sup> Durch die Grundrente könnte grundsätzlich – auch wenn sie in einzelnen Punkten und angesichts ihrer Komplexität sicherlich kritisierbar ist – die Legitimation der Rentenversicherung in der Bevölkerung gestärkt werden, insofern bestimmte Folgen

---

6 Genannt seien bspw. die Rentensysteme der Schweiz, Österreichs oder der Niederlande, wenn sie auch auf unterschiedlichen Finanzierungsregelungen beruhen.

der Deregulierung des Arbeitsmarktes, die zu niedrigen Löhnen und unetigeren Erwerbsverläufen führen, das Sicherungsversprechen der GRV in Frage stellen (so auch Köhler-Rama 2019, S. 433ff.). Die Verlässlichkeit ist zudem bei einem beitragsfinanzierten Risikoausgleich eher gesichert als bei einer steuerfinanzierten Leistung, da die hieraus erwachsenden Ansprüche besser geschützt sind. Beiträge in die GRV, die zur Milderung der sozialen Folgen der Deregulierung beitragen, entlasten zugleich bei den Steuern, da angesichts des grundgesetzlich verbrieften Sozialstaatsgebots ansonsten über Steuern zusätzliche Grundsicherungsleistungen zu finanzieren wären.

*5. Risiken für unzureichende Alterseinkommen ursachengerecht angehen – breite Versicherungspflicht einführen!*

Sowohl die hier diskutierten Vorschläge zur Verbesserung der Alterssicherung von Frauen unter Anerkennung ihrer „Lebensleistung“ als auch der aktuelle Plan des Bundesarbeitsministers zur Einführung einer Grundrente für langjährig GRV-Versicherte „reparieren“ allerdings letztlich die Folgen eines unzureichenden Erwerbs an Altersrentenansprüchen da, wo das Kind schon in den Brunnen gefallen ist: am Ende der Erwerbsbiografie. Für eine vorausschauende, vorbeugende Alterssicherungspolitik muss jedoch – das kann nicht oft genug wiederholt werden – die Ursachenbekämpfung früher beginnen: Bei der Gestaltung guter Arbeitsbedingungen und Löhnen, die daran orientiert sind, dass Menschen bis zum Renteneintritt erwerbstätig sein können. Löhne müssen zudem nicht nur zur Bestreitung des gegenwärtigen Lebensunterhalts ausreichen, sondern zugleich auch einen angemessenen Vorsorgebeitrag für eine im Durchschnitt heute rund 20jährige Rentenphase abwerfen. Im Sinne eines nachhaltigen Rentensystems, das eine Überbelastung zukünftiger Generationen und (Steuer-)Zahler vermeidet, wäre auch – wie anderweitig ausführlich ausgeführt (z.B. Brettschneider/Klammer 2016, S. 408–416) – eine umfassende Erweiterung der Versicherungspflicht auf andere Gruppen und Einkommensarten entlang des Lebenslaufs zielführend. Mit der von der Bundesregierung geplanten Versicherungspflicht für Selbständige soll hier eine erste Lücke geschlossen werden. Niedrige (Stunden-)Löhne sollten durch die Einführung einer Mindestbemessungsgrundlage für Rentenbeiträge auf Arbeitsentgelt (Steffen 2014) kompensiert werden. Für das Ziel, Männern wie Frauen den Aufbau armutsvermeidender eigenständiger Rentenansprüche zu ermöglichen und unerwünschte Verteilungswirkungen zu reduzieren, sollte die GRV als zentrale Säule der deutschen Alterssicherung gestärkt und zu

einer universellen Versicherung mit Mindestsicherungsziel ausgebaut werden. Die Sorge vor unzureichenden Rentenansprüchen zu verkleinern, gehört zu einer vernünftigen Gesellschaftspolitik, die nicht nur den Beschäftigten, sondern auch den Arbeitgebern nutzt. Eine durchgängige Versicherungspflicht kann dazu beitragen, nicht nachhaltige Erwerbsverhältnisse aufzudecken, die bisher akzeptiert werden, da von ihnen kein Beitrag zur Alterssicherung zu entrichten ist und daher ihre langfristigen individuellen und gesellschaftlichen Folgen nicht sichtbar werden. So hilft eine durchgängige Versicherungspflicht, Defizite beim Aufbau armutsvermeidender Alterssicherungsansprüche dort zu identifizieren, wo sie entstehen, und die gefühlte „Gerechtigkeitslücke“ zu verringern, die dadurch entstanden ist, dass zunehmend Personen mit langen Beitragszeiten und solche, die keine oder nur wenige Beiträge eingezahlt haben, im Alter gleichermaßen auf die Grundsicherung im Alter verwiesen werden.

### *Literatur*

- Adriaans, J./Eisnecker, P./Liebig, S. (2019): Gerechtigkeit im europäischen Vergleich: Verteilung nach Bedarf und Leistung in Deutschland besonders befürwortet, in: DIW Wochenbericht 45/2019, S. 817–825
- Blank, F./Blum, S. (2017): Kindererziehungszeiten in der Alterssicherung. Ein Vergleich sechs europäischer Länder, WSI Working Paper Nr. 209, Düsseldorf
- BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2019): Rentenversicherungsbericht 2019, Berlin
- BMAS (2020): Entwurf eines Gesetzes zur Einführung der Grundrente für langjährig in der gesetzlichen Rentenversicherung Versicherte mit unterdurchschnittlichem Einkommen und für weitere Maßnahmen zur Erhöhung der Alterseinkommen“ (Grundrentengesetz – GruReG), Fassung vom 16.01.2020, Berlin
- Brettschneider, A./Klammer, U. (2016): Lebenswege in die Altersarmut. Biografische Analysen und sozialpolitische Perspektiven, Berlin
- Brussig, M./Klammer, U./Langer, P. (2019): Einordnung gesellschaftspolitischer Debatten zur sozialen Ungleichheit, BMAS-Forschungsbericht 537, Berlin
- Brussig, M./Schulz, S. E. (2019): Soziale Unterschiede im Mortalitätsrisiko, Das frühere Arbeitsleben beeinflusst die fernere Lebenserwartung, IAQ-Report 6/2019, <https://www.iaq.uni-due.de/iaq-report/2019/report2019-06.pdf> (abgerufen am 20.01.2020)
- Bundesregierung (2011): Neue Wege – Gleiche Chancen, Gleichstellung von Frauen und Männern im Lebensverlauf. Erster Gleichstellungsbericht, Bundestags-Drucksache 17/6240, Berlin

- Bundesregierung (2016): Gesetz zur Flexibilisierung des Übergangs vom Erwerbsleben in den Ruhestand und zur Stärkung von Rehabilitation und Prävention im Erwerbsleben (Flexirentengesetz) vom 8.12.2016, Bundesgesetzblatt 2016 Tl. I Nr. 59, 13.12.2016, Bonn.
- Bundesregierung (2017): Zweiter Gleichstellungsbericht der Bundesregierung, Bundestags-Drucksache 18/12840 vom 21.06.2017, Berlin
- Buslei, H./Geyer, J./Haan, P./Harnisch, M. (2019): Starke Nichtinanspruchnahme von Grundsicherung deutet auf hohe verdeckte Altersarmut, in: DIW Wochenbericht 49/2019, S. 909–917
- Deutsche Rentenversicherung Bund (2020): Pflege von Angehörigen lohnt sich auch für die Rente, [https://www.deutsche-rentenversicherung.de/DRV/DE/Rente/Familie-und-Kinder/Angehoerige-pflegen/angehoerige-pflegen\\_node.html](https://www.deutsche-rentenversicherung.de/DRV/DE/Rente/Familie-und-Kinder/Angehoerige-pflegen/angehoerige-pflegen_node.html) (abgerufen am 24.01.2020)
- Deutscher Juristinnenbund (2020): Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Einführung der Grundrente für langjährig in der gesetzlichen Rentenversicherung Versicherte mit unterdurchschnittlichem Einkommen und für weitere Maßnahmen zur Erhöhung der Alterseinkommen (Stand: 16.01.2020), 20.01.2020, Berlin
- Eisnecker, P./Adriaans, J./Liebig, S. (2018): Was macht Gerechtigkeit aus? Deutsche WählerInnen befürworten über Parteigrenzen hinweg das Leistungs- und das Bedarfsprinzip, DIW aktuell 17/2018, Berlin
- Götte, S. (2015): Wahrnehmung von Armut und Reichtum in Deutschland. Ergebnisse der repräsentativen Bevölkerungsbefragung „ARB Survey 2015“, Bonn
- Klammer, U. (2016): Alterssicherung von Frauen revisited – aktuelle Entwicklungen und künftige Perspektiven, in: Sozialer Fortschritt 66 (5), S. 359–375
- Klammer, U./Wagner, G. G. (2020): Grundrentenplan der großen Koalition. Welche Risiken soll die gesetzliche Rentenversicherung versichern? In: Wirtschaftsdienst 100 (1), S. 29–34
- Kumpmann, I./Gühne, M./Buscher, H. (2010): Armut im Alter – Ursachenanalyse und eine Projektion für das Jahr 2023, IHW Diskussionspapier 8, Halle
- Köhler-Rama, T. (2019): Grundrente ist kein Systembruch – eine Replik, in: Wirtschaftsdienst 99 (6), S. 432–436
- Kube, H. (2002): Äquivalenz und Solidarität im Sozialversicherungsrecht, in: Der Staat 41 (3), S. 452–478
- Rürup, B. (2004): Vom Bundeszuschuss zum Bundesbeitrag in der gesetzlichen Rentenversicherung, in: Deutsche Rentenversicherung 10/2004, S. 586–591
- Ruland, F. (2019): Vorschlag zur Grundrente: ungerecht, ineffizient und teuer, in: Wirtschaftsdienst 99 (3), S. 189–195
- Schmähl, W. (1998): Finanzpolitik und Rentenversicherung – Beispiele für die Notwendigkeit einer integrierten Sichtweise, in: Galler, H. P./Wagner, G. G. (Hrsg.): Empirische Forschung und wirtschaftspolitische Beratung – Festschrift für Hans-Jürgen Krupp zum 65. Geburtstag, Frankfurt/New York, S. 448–468
- Schmähl, W. (2019): „Grundrente“: Koalitions Kitt mit Folgen, in: Wirtschaftsdienst 99 (12), S. 2–3

- Sozialbeirat (2019): Gutachten des Sozialbeirats zum Rentenversicherungsbericht 2019, Berlin
- Sozialpolitik-aktuell.de (2020): Empfängerquoten von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung 2003–2018 in % der jeweiligen Bevölkerungsgruppe, am Jahresende, [http://www.sozialpolitik-aktuell.de/tl\\_files/sozialpolitik-aktuell/\\_Politikfelder/Sozialstaat/Datensammlung/PDF-Dateien/abbIII51.pdf](http://www.sozialpolitik-aktuell.de/tl_files/sozialpolitik-aktuell/_Politikfelder/Sozialstaat/Datensammlung/PDF-Dateien/abbIII51.pdf) (abgerufen am 13.02.2020)
- Statista (2018): Dossier „Armut in Deutschland“, <https://de.statista.com/statistik/studie/id/50108/dokument/armut-in-deutschland/> (abgerufen am 15.11.2018)
- Steffen, J. (2014): Wenn der Mindestlohn fürs Alter nicht reicht. Plädoyer für eine Mindestbemessungsgrundlage für Rentenbeiträge auf Arbeitsentgelt, [http://www.portal-sozialpolitik.de/uploads/sopo/pdf/2014/2014-01-00%20Mindestbemessungsgrundlage\\_PS.pdf](http://www.portal-sozialpolitik.de/uploads/sopo/pdf/2014/2014-01-00%20Mindestbemessungsgrundlage_PS.pdf) (abgerufen am 11.08.2016)
- Wallrabenstein, A. (2019): Äquivalenz in der Sozialversicherung – aber am richtigen Ort, in: Durner, W./Reimer, F./Spieker, I./Wallrabenstein, A. (Hrsg.): Das sinnvoll Denkbare denken, das davon Machbare machen. Gedächtnisschrift für Arndt Schmehl, Berlin, S. 303-315

# Die Frage nach der Gerechtigkeit im Rentensystem

*Tim Köhler-Rama*

## 1. Vorbemerkung

Das staatliche Rentensystem ist – wie die Sozialversicherung insgesamt – eine Errungenschaft des Industrieproletariats. Als Reaktion auf die Arbeiterbewegung und das Erstarken der SPD wurde das Rentensystem Ende des 19. Jahrhunderts vom Staat implementiert, weil klar geworden war, dass die Reproduktionsbedingungen des Industriekapitalismus unerträglich geworden waren. Das Rentensystem sollte vor allem den Arbeiter vor allzu großer Not bewahren, dessen Arbeitskraft im Produktionsprozess verbraucht worden war. In aller Regel war die Rente zu dieser Zeit eine Invalidenrente. Altersrenten waren die Ausnahme. Wenn jemand hart gearbeitet und dabei seine Gesundheit ruiniert hatte, sollte er besser gestellt werden, als derjenige Fürsorgeempfänger, der nicht gearbeitet hat. Der Verbrauch der Arbeitskraft als Bedingung für eine Rente bildete somit den eigentlichen Grundgedanken des Rentensystems zum Zeitpunkt seiner Entstehung. Erst viel später, während des massiven Ausbaus des Rentensystems in den 1950er Jahren, wurde die Altersrente zur Norm und der Gedanke der Statussicherung im Alter („Rente als fortgesetzter Lohn“) überlagerte von nun an den Gedanken der Armutsvermeidung. Historisch gesehen enthält das Rentensystem somit die *beiden Ziele* Armutsvermeidung *und* Lebensstandardsicherung. Der folgende Beitrag soll zeigen, dass zwischen den beiden Zielen grundsätzlich eine Konkurrenz besteht, und der jüngste Anstieg der Altersarmut diese Zielkonkurrenz verschärft und daher auch die Frage nach der Gerechtigkeit im Rentensystem neu aufkommen lässt. Unmittelbar daran geknüpft ist die Frage, welche Rolle Umverteilung und Äquivalenz in der Ausgestaltung des Rentensystems spielen. Letztlich plädiert der Autor für ein gerechteres Rentensystem, das mithilfe von mehr Umverteilung innerhalb der Versicherungsgemeinschaft das Altersarmutsrisiko reduziert und dabei trotzdem als zentrales Institut zur Eigenvorsorge der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer erhalten bleibt.

## 2. Welches Ziel verfolgt das staatliche Rentensystem?

Die Beantwortung der Frage, welches Ziel das Rentensystem in Deutschland prioritär verfolgen soll, hängt davon ab, welche Gerechtigkeitsvorstellung die hiesige Gesellschaft mit dem Rentensystem vorrangig verknüpft. Letztlich muss in der Gesellschaft eine Einigung über die Frage erzielt werden, welche Art der Gerechtigkeit das Rentensystem produzieren soll. Oder anders formuliert: Es muss Einigkeit über die Frage erzielt werden, was eine gerechte Rente ist.

Was ist ein gerechtes Gesundheitssystem? Diese Frage ist einfach und wenig kontrovers zu beantworten. Jeder soll – unabhängig von seinem Einkommen – Zugang zu den notwendigen medizinischen Leistungen erhalten. Der Beitragssatz zur gesetzlichen Krankenversicherung ist für alle abhängig Beschäftigten gleich, d. h. er bemisst sich unabhängig vom individuellen Krankheitsrisiko. Im Ergebnis zahlt der Gutverdiener mehr Geld für denselben Versicherungsumfang, für denselben Leistungskatalog im Bedarfsfall als der Geringverdiener. Dass dies gerecht ist, wird mehrheitlich so gesehen. Offenbar besteht hierzulande also ein breiter gesellschaftlicher Konsens dahingehend, dass das Gesundheitssystem und das System der gesetzlichen Krankenversicherung dazu beitragen sollen, für mehr Bedarfsgerechtigkeit zu sorgen.

Anders beim Thema Rente. Hier besteht kein Konsens bezüglich der Frage, ob das Rentensystem vor allem mehr soziale Gerechtigkeit schaffen soll oder ob es vor allem dem Grundprinzip der Leistungsgerechtigkeit verpflichtet sein soll. Im derzeit herrschenden Rentensystem bezahlt jeder Versicherte – analog zum System der gesetzlichen Krankenversicherung – denselben Beitragssatz, unabhängig von der Einkommenshöhe und unabhängig von dem individuellen Langlebighkeits- und Invaliditätsrisiko. Für denselben Beitragssatz bekommen aber – anders als im Gesundheitssystem – nicht alle Versicherten dieselbe Leistung im Falle des Risikoeintritts. Der Gutverdiener bezahlt im Rentensystem – anders als im Gesundheitssystem – eben nicht ein absolut höheres Beitragsvolumen als der Geringverdiener, um den Anspruch auf eine armutsvermeidende Rente zu erhalten. Jeder Versicherte muss *unabhängig von seinem Einkommen* derzeit 28 Entgeltpunkte auf seinem Rentenkonto ansammeln, um im Alter eine Rente zu bekommen, die so hoch ist wie die Grundsicherung, die jeder Bedürftige erhält, auch derjenige, der keinerlei Vorleistungen erbracht hat bzw. Beiträge in das System eingezahlt hat (vgl. Steffen 2019). Der Gutverdiener mit doppeltem Durchschnittsverdienst muss also rund 14 Jahre arbeiten, um im Alter die Sozialhilfeschwelle zu überschreiten. Der Geringverdiener mit halbem Durchschnittsverdienst (2019: rund 1.900 Euro monatlich) da-

gegen erreicht die notwendigen 28 Entgeltpunkte rechnerisch erst nach 56 Jahren. Im Jahre 2003 waren hierfür noch 8 Jahre weniger notwendig.<sup>1</sup> Im Ergebnis können es Menschen mit geringem Einkommen – und das sind hierzulande viele Millionen – im gegenwärtigen Rentensystem aufgrund des stark ausgeprägten Beitragsbezugs der Rentenhöhe (Äquivalenz) also nicht schaffen, im Alter eine Rente zu erhalten, die höher ist als die Alterssicherung einer Person, die keine Vorsorge betrieben hat und im Alter deshalb auf staatliche Fürsorgeleistungen angewiesen ist. Die Tatsache, dass das Rentensystem in Deutschland als eines der wenigen Länder innerhalb der OECD keine systematische Aufwertung geringer Einkommen bei der Rentenberechnung vornimmt (vgl. OECD 2019, S. 146ff.), wird hierzulande von vielen Menschen (und Rentenexperten!) für gerecht gehalten. Das bedeutet im Ergebnis, dass die Leistungsgerechtigkeit als Gerechtigkeitsvorstellung hierzulande im Zusammenhang mit dem Rentensystem tatsächlich höher gewichtet wird als das Ziel einer adäquaten Absicherung benachteiligter Menschen, die außerdem einem relativ hohen Invaliditätsrisiko und als Folge davon auch einem relativ hohen Sterblichkeitsrisiko ausgesetzt sind. Die Tatsache nämlich, dass die individuelle Risikolage beim Beitragssatz und bei der Rentenberechnung nicht berücksichtigt wird, benachteiligt im Ergebnis Personen mit geringem sozialen Status doppelt: Sie sind aufgrund ihres geringen Verdienstes nicht nur einem besonders hohen Altersarmutsrisiko ausgesetzt, sondern sie erhalten ihre geringen Renten auch im Durchschnitt deutlich kürzer als Personen mit hohem sozialen Status.<sup>2</sup>

Diese Prädominanz des Leistungsgedankens in Bezug auf das System der gesetzlichen Rentenversicherung in Deutschland ist irritierend, nicht zuletzt deshalb, weil diese Gerechtigkeitsvorstellung so stark abweicht von denen, die in den anderen Sozialversicherungszweigen vorherrschen. Im Rentensystem gilt hierzulande bislang: Nicht das Ziel, dass Geringverdienender, Frauen in Teilzeitbeschäftigung und körperlich schwer arbeitende Menschen im Alter nicht arm sind, ist prioritär, sondern die Realisierung des Prinzips, dass die Rente einer Person, die im Laufe ihres Arbeitslebens doppelt so viel verdient hat wie eine andere Person, exakt doppelt so hoch

- 
- 1 Johannes Steffen spricht in diesem Zusammenhang von einem „Prozess systemischer Verschmelzung“ der Renten- und Grundsicherungssysteme, s. Steffen 2019.
  - 2 Menschen aus den unteren Lohngruppen erhalten aufgrund ihrer geringen Lebenserwartung überproportional weniger Rentenzahlungen im Verhältnis zu den eingezahlten Beiträgen. Und der Abstand bei den Lebenserwartungen zu den Besserverdienenden hat in den letzten Jahren weiter zugenommen. Vgl. Haan, Peter et al. 2019.

wie die Rente des anderen ausfällt. Dieses Prinzip wird als Äquivalenzprinzip bezeichnet und lehnt sich im Grunde an die Idee der Vermögensbildung im Bereich der kapitalfundierten Altersvorsorge an: Wer lange und viel spart, soll am Ende möglichst viel herausbekommen. Die Stringenz, mit der dieses Prinzip für das Rentensystem als das grundlegende Prinzip postuliert wird, ist allerdings deplatziert. Denn das staatliche Rentensystem dient – wie die Sozialversicherung insgesamt – vor allem den abhängig Beschäftigten, die kaum über weitere Ressourcen verfügen als ihre eigene Arbeitskraft, die sie tagtäglich verwerten und reproduzieren müssen. Hierzu gehört auch die Absicherung gegen große Lebensrisiken im Rahmen der Sozialversicherung. Wenn das Arbeitseinkommen in immer mehr Fällen nicht (mehr) ausreicht, um Armut im Alter zu vermeiden, wird das Beharren auf dem Äquivalenzprinzip im Rentensystem in der sozialpolitischen Debatte zunehmend kontraproduktiv, weil es effektiven Reformvorschlägen entgegensteht. Für denjenigen Versicherten, der im Alter trotz langjähriger Beitragszahlungen arm ist, nützt es nichts, wenn ihm gesagt wird, dass das Grundprinzip der Äquivalenz im Rentensystem bislang unbeschadet geblieben ist. Die Vermeidung von Armut für die Fälle, in denen die Verwertung und Reproduktion der Arbeitskraft nicht mehr möglich sind, stellt die eigentliche Essenz der Sozialversicherung dar. Für das Rentensystem heißt das: Wenn die Altersarmut stark zunimmt – wie das heute wieder der Fall ist –, müssen die armutsvermeidenden Elemente und die Mechanismen des sozialen Ausgleichs im Rentenrecht (wieder) gestärkt werden. Das Rentensystem ist keine Sparinstitut, sondern eine soziale Risikoversicherung.

So scheint es zunehmend zweifelhaft, dass sich das Ziel der Statussicherung im Rentensystem (mithilfe des Instruments der Äquivalenz) angesichts einer sich stark veränderten sozioökonomischen Kontextsituation seit Anfang der 2000er Jahre auch künftig weiterhin höher gewichten lässt als das Ziel der Armutsvermeidung. Die Armutsgefährdungsquote der über 65jährigen Personen ist (laut Mikrozensus) im Zeitraum zwischen 2005 und 2018 von 11 % auf knapp 14,7 % angestiegen (BIAJ 2019). Andere Daten weisen höhere Armutsquoten aus. Vor allem bei den Männern in Ostdeutschland ist seit einigen Jahren ein sehr starker Rückgang der durchschnittlichen Rentenansprüche bei den jüngeren Geburtsjahrgängen zu konstatieren. Für diese Gruppe wird vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) ein Anstieg der Altersarmut bis 2030 auf 36 % erwartet (Haan et al. 2017). Zentrale Gründe für diese Entwicklung sind die aufgrund der hohen Arbeitslosigkeit der 1990er Jahre und früheren 2000er Jahre zunehmend schlechten Erwerbsbiografien in Ostdeutschland. Je weniger soziale Risikolagen wie Ausbildung und Arbeitslosigkeit bei der Ren-

tenberechnung berücksichtigt werden, desto weniger Einkommenssicherheit im Alter bietet das Rentensystem.<sup>3</sup> Die immer stärkere Lohnspreizung und die gestiegene Bedeutung des Niedriglohnsektors wirken immer stärker darauf hin, dass das Ziel der Armutsvermeidung mittels einer stärkeren Berücksichtigung sozialer Risikolagen und einer systematischen Aufwertung geringer Einkommen bei der Rentenberechnung nach ganz oben auf die rentenpolitische Agenda rückt. Die lange Diskussion über die (überfällige) Einführung einer – wie auch immer definierten – „Grundrente“ und über die Fortführung der Hochwertung geringer Einkommen bei der Rentenberechnung, die es seit 1972 für Zeiten bis 1992 im Rentenrecht gibt, sind Vorboten hierfür (Köhler-Rama 2019). Das in den 1950er Jahren eingeführte Rentensystem in seiner jetzigen Konzeption scheint sich jedenfalls überlebt zu haben, weil es zu vielen Versicherten zu wenig Schutz vor Altersarmut bietet.<sup>4</sup>

### *3. Soll das staatliche Rentensystem Armut vermeiden?*

Die Tatsache, dass es hierzulande zu der Frage, ob das staatliche Rentensystem Armut vermeiden soll oder nicht, bislang keinen Konsens gibt, liegt möglicherweise daran, dass das Rentensystem im Grunde eine Art Zwitter-system ist, das seit über 60 Jahren zwei Ziele zugleich verfolgt: Die Armutsvermeidung *und* die Anerkennung von Lebensleistung. Die Realisierung beider Ziele zugleich hat viele Jahrzehnte lang zu einer hohen Akzeptanz des Rentensystems in Deutschland beigetragen. Für ein staatliches Rentensystem als Pflichtversicherungssystem, das auch ausreichend gegen Altersarmut schützt, spricht vor allem, dass die gesetzliche Rentenversicherung ein Zweig der Sozialversicherung ist, zu deren Wesen der soziale Ausgleich zwingend dazu gehört, weil gerade er sie von der Privatversicherung unterscheidet (vgl. Rolfs 2000). Armutsvermeidung lässt sich – wie eingangs er-

---

3 Insbesondere infolge der hohen Niedriglohnquoten in West- und Ostdeutschland (West: 22,7%; Ost: 35%), kommt es zu einem Rückgang der Rentenanwartschaften im unteren Einkommenssegment. Auch die Anzahl der Entgeltpunkte (EP) des Medianrentners – also des mittleren Rentners – geht sukzessive zurück. Während der ostdeutsche Medianrentner (Zugang) im Jahre 1993 noch 51 EP aufwies, waren es 2016 nur noch 39 EP. Der westdeutsche Medianrentner (Zugang) hatte 1993 noch 47 EP, 2016 waren es noch 44 EP. S. Himmelreicher 2018, S. 337.

4 Ein Beispiel für die Lebensfremdheit des Rentensystems: Der Durchschnittsverdienst einer Altenpflege-Fachkraft in Sachsen liegt aktuell bei rd. 2.200 Euro/mtl. Um auf die 28 EP (Nettorente: 800 Euro) zu kommen, muss sie 40 Jahre *durchgehend Vollzeit* (!) arbeiten.

läutert – aus historischer Perspektive problemlos als ein originäres Ziel der gesetzlichen Rentenversicherung beschreiben. Außerdem ist die gesetzliche Rentenversicherung noch immer das einzige halbwegs universale Pflicht-Vorsorgesystem für abhängig Beschäftigte in Deutschland. Nur ihr kann daher im deutschen Sozialstaat die Aufgabe zugewiesen werden, Altersarmut zu vermeiden. Die einzige Alternative hierzu bestünde darin, das Thema Altersarmut dauerhaft – wie es bis zur Einführung des Rentensystems bis 1889 der Fall war – an das Fürsorgesystem (seit 2003 euphemistisch: „Grundsicherung im Alter“) zu adressieren. Dies tun zwar viele, dagegen spricht aber ganz eindeutig, dass die Grundsicherung nicht armutsvermeidend ist, sondern lediglich das Existenzminimum sichert. Wenn massenhaft langjährig Versicherte und Vollzeit beschäftigte Menschen am Ende ihres Erwerbslebens absehbar im Fürsorgesystem landen, entwertet dies nicht nur ihre Lebensleistung (weil hier nur ihre Bedürftigkeit, nicht ihre Versicherungsbiografie, geprüft wird), sondern eine Pflichtversicherung ist dann verfassungsrechtlich im Grunde nicht mehr legitimierbar (vgl. Eichenhofer 2019). Die Lösung des Themas Altersarmut lässt sich daher unmöglich an das Grundsicherungssystem delegieren.

Gegen diese Argumentation wird angeführt, dass die gesetzliche Rentenversicherung lediglich eine Versicherung darstellt, die wegfallendes Einkommen im Alter ersetzt. Zuwenig Rente sei die Folge eines zu geringen Einkommens und schlechter Arbeitsmarktverhältnisse, mit deren Kompensation das Rentensystem überfordert wäre. Außerdem sei die Vermeidung von Altersarmut eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, deren Lösung im Rahmen des Steuersystems erfolgen solle. Das sei gerechter und effizienter. Der zielgenauen und effizienten Armutsvermeidung diene die Grundsicherung, weil hier die tatsächliche Bedürftigkeit im Haushaltskontext berücksichtigt werde. Wer im Alter nicht arm sein wolle, könne und müsse zusätzlich privat vorsorgen (vgl. Ruland 2012).

Diese Argumentation übersieht, dass Armutsvermeidung tatsächlich eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe ist, zu deren Lösung allerdings gerade das Rentensystem eingeführt wurde. Das innovative Element der Einführung des Rentensystems bestand gerade darin, das staatliche Fürsorgesystem zu überwinden. Mit der Rentenreform von 1957 wurde das staatliche Rentensystem dann so konzipiert, dass ein langjährig Vollzeit tätiger Mensch (zu jener Zeit in der Regel ein Mann) nach einem erfüllten Arbeitsleben – damals hieß das 40 Versicherungsjahre – im Alter eine Rente erhält, die nicht nur ausreicht, Armut zu vermeiden, sondern seinen erreichten Lebensstandard zu halten. Seinerzeit wurde dies mit einem Bruttorentenniveau in Höhe von 60 % assoziiert (vgl. Schmähl 2018, S. 239ff). Ähnlich wie heute gab es in den 1950er Jahren einen starken Strukturwan-

del und als Reaktion darauf ein starkes Sicherheitsbedürfnis der Bevölkerung. Mit den Prinzipien Lohnersatz, Dynamisierung und Umlagefinanzierung kam die sehr populäre Rentenreform 1957 diesem Sicherheitsbedürfnis entgegen. Die Rentenreform von 1957 lässt sich daher auch als „Armutspolitik auf der Basis des Versicherungsprinzips“ (Göckenjan 2000, S. 373) beschreiben. Ohne diese Reform hätte der Personenkreis der Arbeitnehmer im Alter zwangsläufig zur Armutspopulation gezählt. Für diesen Personenkreis bedeutet das Konzept des Lohnersatzes, d. h. die Einkommenssicherung auf ungefähr dem Lebenshaltungsniveau, das im Erwerbsleben erreicht wurde, „nicht Belohnung oder Privilegierung, sondern schlicht Existenzsicherung“ (Göckenjan 2000, S. 374).

Seit 1957 hatte die gesetzliche Rente somit eine existenzsichernde Lohnersatzfunktion. Das bedeutet, dass das Ziel der Armutsvermeidung von Beginn an implizit enthalten war. Wie wichtig das Ziel der Armutsvermeidung war, zeigt auch, dass die SPD bereits im Vorfeld der 1957er-Reform vorgeschlagen hatte, ein „fiktives Mindesteinkommen“ bei der Rentenberechnung vorzusehen. Voraussetzung sollte sein, dass die Hälfte der Zeit zwischen Beginn der Versicherung und dem Versicherungsfall mit „Beiträgen belegt“ ist (vgl. Schmähl 2018, S. 249). In diesem Fall sollte bei der Rentenberechnung mindestens die Hälfte der allgemeinen Bemessungsgrundlage zugrunde gelegt werden. Eine solche Rente nach Mindesteinkommen wurde dann allerdings erst 1972 tatsächlich in das Rentenrecht eingeführt.

#### *4. Die Entwicklung der Rente: Vom „Einkommenszuschuss“ zur „Leistungsrente“*

Ursprünglich diente wurde – wie eingangs erwähnt – die gesetzliche Rentenversicherung Ende des 19. Jahrhunderts primär als eine Versicherung gegen die Folgen des Invaliditätsrisikos eingeführt. Die Altersgrenze lag seinerzeit bei 70 Jahren. Zugleich lag das durchschnittliche Rentenzugangsalter bis zur Jahrhundertwende bei 56 Jahren (vgl. Torp 2019, S. 134). Da die Altersgrenze nur von wenigen Menschen erreicht wurde, diente die Rentenleistung während der ersten Jahrzehnte nach Einführung des Rentensystems vor allem der Abmilderung der Folgen von Invalidität. Die Rentenformel bestand zum einen aus einem Grundbetrag und zum anderen aus einem beitragszeit- und einkommensabhängigen Steigerungsbetrag. Die Spreizung der Rentenleistungen war gering. 1890 lag der Durchschnittsbetrag der Invalidenrente bei 140 Mark, was etwa 20 % des

durchschnittlichen Bruttolohns entsprach.<sup>5</sup> Der Grundgedanke Otto von Bismarcks in Verbindung mit der Einführung der „Invaliditäts- und Altersversicherung“ im Jahre 1889 war es, den Arbeitern einen Rechtsanspruch auf eine Rente als Gegenleistung für lebenslange Arbeit einzuräumen. „Bismarcks Idee bei der Einführung der Arbeiterversicherungen war es, dass das, was ein invalider und deshalb arbeitsunfähiger Arbeiter erhalten ‚muss‘, als ein ihm zustehendes Recht konzipiert wird“ (Wallrabenstein 2009, S. 65–66). Die Invalidenrente war zwar zu gering, um Armut im Falle der Invalidität zu vermeiden, sie milderte aber immerhin die Folgen des Einkommensausfalls infolge der nachlassenden Erwerbsfähigkeit ab. Vor allem aber verbesserte sie die Rechtsposition des mittellosen abhängig Beschäftigten in einer Zeit immer noch brutaler Ausbeutung der Arbeitskraft während des expandierenden Industriekapitalismus.

Die nächste große Zäsur des gesetzlichen Rentensystems brachte die bereits erwähnte Rentenreform von 1957. Mit der während der Kanzlerschaft Konrad Adenauers eingeführten „dynamischen Rente“ wuchs das Leistungsniveau der sozialen Sicherung erstmals deutlich über die Bedarfsgrenze des Existenzminimums hinaus. Die gesetzliche Rente sollte fortan nicht mehr nur einen Zuschuss zum Lebensunterhalt, sondern einen echten Lohnersatz darstellen. Als neues Ziel rückte – vor dem Hintergrund starker Lohnzuwächse in der Zeit des „Wirtschaftswunders“ – die sozialpolitische Absicherung des erworbenen Lebensstandards und des relativen sozialen Status in den Fokus der Alterssicherungspolitik (vgl. Hockerts 1990, S. 93). Demgemäß wurde eine neue Rentenformel eingeführt. Der Grundbetrag entfiel. Stattdessen wurde zur Berechnung der Rente die durchschnittliche Lohnposition während des gesamten Erwerbsverlaufs die maßgebliche Berechnungsgröße. Auf diese Weise wurde das Versicherungsprinzip gestärkt. Die Rente bekam den Charakter einer „Leistungsrente“. Die Spreizung der Rentenzahlbeträge nahm zu. Am meisten profitierten von der Rentenreform die gutverdienenden Beschäftigten, weil von nun an nur noch die durchschnittliche individuelle Einkommensposition im Erwerbsverlauf die Höhe der Rente bestimmte. Zugleich wurde der Gedanke der Eigenvorsorge zum Leitgedanken des Rentensystems. Dies machte zum einen den Steueranteil an der Finanzierung der Rentenausga-

---

5 2018 lag die durchschnittliche Erwerbsminderungsrente bei 818 Euro, was rd. 26 % des Durchschnittslohns im Jahre 2018 entsprach. Vgl. DRV Bund (2019, S. 14,36).

ben bis heute begründungsbedürftig.<sup>6</sup> Zum anderen bedeutete dies vor allem eine Stärkung des Äquivalenz- und Leistungsgedankens im Rentensystem (vgl. Wallrabenstein 2009, S. 65–66).

Diese Grundprinzipien der Rentenreform 1957 prägen bis heute das öffentliche Rentensystem. Vermutlich aus diesem Grunde wird in Deutschland bis heute – anders als in vielen anderen Ländern – eine *gerechte* Rente vor allem mit einer *leistungsgerechten* Rente assoziiert. Als Folge davon wird eine stärkere Umverteilung innerhalb des Rentensystems mehrheitlich (noch immer) kritisch gesehen. Es ist allerdings fraglich, ob diese majoritäre Auffassung angesichts des stark ansteigenden Altersarmutsrisikos auch künftig Bestand haben wird. Die Geschichte zeigt, dass grassierende Altersarmut auf so viel Unzufriedenheit in der Bevölkerung stößt, dass in diesem Fall tiefgreifende sozialpolitische Reformen unumgänglich werden. Ähnlich wie zu der Zeit der Einführung des Rentensystems Ende des 19. Jahrhunderts, hatte auch die Rentenreform 1957 vor allem das Ziel, kurzfristig das Problem der massenhaften Altersarmut abzumildern. Historisch gesehen war somit das Äquivalenzprinzip immer vor allem ein Mittel zum Zweck. Es sollte die Aufwertung der Renten und deren Finanzierung in der Gesellschaft konsensfähig machen. Das wichtigste Element der Reform für die Menschen war allerdings die rd. 70 %ige (!) Anhebung der laufenden Renten, was vor allem mit einer drastischen Anhebung des Beitragssatzes von 11 % auf 14 % finanziert wurde. Zur Durchsetzung dieser massiven Ausweitung des staatlichen Rentensystems gegen den vereinten Widerstand der Arbeitgeber, der Versicherungswirtschaft, der Bundesbank und dem Bundesfinanzministerium war die Proklamierung der Stärkung des Versicherungsprinzips unerlässlich. Anders formuliert: Ohne die die Stärkung des Äquivalenzprinzips wäre die Durchsetzung des eigentlichen Ziels der Reform, die unmittelbare Beseitigung und langfristige Vermeidung von Altersarmut, nicht mehrheitsfähig gewesen.

Das Rentensystem enthält seit 1957 somit implizit *zwei* Ziele – Armutsvermeidung und Statussicherung – und zugleich ein legitimations- und akzeptanzstiftendes Prinzip, nämlich das Äquivalenzprinzip. Das Problem, das sich aus dieser Melange ergibt, lässt sich als „Dualität“ oder „Gerechtigkeitsdilemma“ beschreiben, denn die beiden Ziele stehen in gewisser Weise konträr zueinander. Effektive Armutsvermeidung bedingt soziale Ausgleichsmechanismen innerhalb des Systems im Sinne einer *bedarfsgerechten* Rente. Der zähe Streit um die Bedürftigkeitsprüfung im Zusammenhang

---

6 Im Rentensystem vor 1957 diente der Staatszuschuss der Finanzierung des einheitlichen Sockelbetrags der Rente. Dieser entfiel infolge der Rentenreform 1957.

mit der Grundrente zeigt, dass hierfür bislang keine Mehrheit in Deutschland existiert. Stattsicherung bedeutet dagegen eine *leistungsgerechte* Rente, der nach herrschender Auffassung eine Stärkung von Umverteilungselementen innerhalb des Rentensystems entgegensteht. Wenn das Rentensystem allerdings – ohne allgemeine Leistungsausweitung – das steigende Altersarmutsrisiko mindern soll, müssen interne Umverteilungsmechanismen gestärkt werden. Dies stellt einige Versicherte besser, andere schlechter. Das Beitrags-Leistungsverhältnis für die Begünstigten verbessert sich, für andere verschlechtert es sich. Tatsächlich steht dies dem Äquivalenzprinzip entgegen. Die meisten Experten und Beobachter assoziieren daher mit Umverteilungselementen im Rentensystem sogenannte „versicherungsfremde Leistungen“. Dabei übersehen sie, dass eine effektive Absicherung sozial sehr ungleich verteilter Risiken – und das Invaliditäts- und Langlebkeitsrisiko gehören selbstverständlich hierzu – Ausgleichselemente unbedingt notwendig macht.

Mehr Armutsvermeidung bedeutet also zwingend mehr Umverteilung innerhalb des Rentensystems. Mehr Umverteilung bedeutet Verletzung des Äquivalenzprinzips. Zugleich setzt eine Stattsicherung die Armutsvermeidung eigentlich voraus, denn ohne Armutsvermeidung macht Stattsicherung keinen Sinn. Die Realisierung beider Ziele benötigt eine ausreichende finanzielle Basis des Rentensystems. Es ist klar: Eine Fortsetzung der Grundideen von 1957 bedingt in Zeiten des Anstiegs der Lebenserwartung und des sukzessiven Hineinwachsens geburtenstarker Jahrgänge in das Rentenalter einen Anstieg der Kosten der Alterssicherung. Das heißt: Die Gesellschaft insgesamt muss mehr Ressourcen aufwenden, um das steigende Langlebkeitsrisiko und das steigende Invaliditätsrisiko ausreichend zu finanzieren.

##### 5. Soziale Ausgleichselemente im Rentensystem wurden geschwächt

Das Rentensystem steht vor diesem Hintergrund heute also (wieder einmal) vor der Aufgabe, seine prioritäre Zielsetzung (und damit auch seine prioritären Funktionsprinzipien) klar zu definieren. Der Paradigmenwechsel 2001 mit der Einführung von bindenden Beitragssatzzielen (die inzwischen weit unterschritten wurden) und der Aufgabe eines eindeutigen Leistungsziels hat dazu geführt, dass die gesetzliche Rente zunehmend nur noch eine Art – immer häufiger auch so bezeichnete – „Basissicherung“ darstellt. Zugleich ist in der neuen Welt der niedrigen Zinsen die Idee, das sinkende Rentenniveau mithilfe zusätzlicher ausreichend sicherer Altersvorsorgeprodukte zu kompensieren, nachhaltig gescheitert. Immer dringli-

cher stellt sich daher die Frage, welchen Weg das Rentensystem in Deutschland künftig gehen soll. Liegt die Zukunft des deutschen Rentensystems eher in der Adaption von Elementen des österreichischen Systems, das Anfang der 2000er Jahre die Teilprivatisierung des Rentensystems unterlassen hat und stattdessen das System in Richtung einer Bürgerversicherung weiter entwickelt hat (vgl. Blank et al. 2016)? Oder liegt die Zukunft eher in der Übernahme von Elementen des schwedischen Systems, das offenbar erfolgreich einige Vorteile kapitalgedeckter Systeme mit starker staatlicher Regulierung implementieren konnte? Eines ist aber ganz klar: Für eine Realisierung des Ziels der Vermeidung von Altersarmut bedarf es staatlich organisierter effektiver Umverteilungsmechanismen innerhalb des Rentensystems zugunsten vulnerabler Gruppen wie Erwerbsgeminderte, Geringverdiener (mit einer Überrepräsentanz von Frauen) und Langzeitarbeitslose. Das Problem ist, dass obgleich die sozialen Risiken bei den jüngeren Kohorten zugenommen haben – d.h. es gibt längere Ausbildungs- und Arbeitslosigkeitszeiten in den jüngeren Kohorten, mehr Zeiten mit niedrigen Verdiensten wegen Expansion des Niedriglohnsektors, mehr prekäre Beschäftigungsverhältnisse, sowie mehr und längere Phasen der Selbständigkeit (vgl. DRV Bund 2020) –, in den letzten 20 Jahren eine ganze Reihe sozialer Ausgleichselemente im Rentensystem gestrichen wurden, so u. a. die Reduzierung der rentenrechtlichen Bewertung von Schul- und Hochschulzeiten (vollständiger Wegfall der Bewertung seit 2009) und der vollständige Wegfall der Bewertung von Zeiten, in denen Arbeitslosengeld II bezogen wird (seit 2011). Die Konsequenzen dieser Maßnahmen sind ein sozial ungerechteres Rentensystem und weniger Einkommenssicherheit im Alter mit der Folge eines Anstiegs des Altersarmutsrisikos. Insgesamt wird so das Ziel der Armutsvermeidung immer weniger erfüllt. Zugleich fehlt – anders als in den meisten anderen EU-Staaten – in Deutschland noch immer eine ausreichende Mindestrente für langjährig Versicherte und eine systematische Hochwertung geringer Einkommen bei der Rentenberechnung.<sup>7</sup> Die Rente nach Mindestentgeltpunkten (nur für Zeiten bis 1992) und die für 2021 angekündigte Grundrente (mit zu hohen Zugangshürden) werden nicht ausreichen, um das System armutsfest zu ma-

---

<sup>7</sup> Die derzeit noch systematische Hochwertung der Löhne in Ostdeutschland wird ab 2025 gänzlich entfallen. Das ist angesichts des besonders stark steigenden Altersarmutsrisikos in Ostdeutschland eine der vielen Paradoxien in der Rentenpolitik der letzten Jahre.

chen. Insbesondere reichen diese Elemente nicht aus, die steigenden Verwertungsrisiken der Arbeitskraft in den immer prekärer werdenden Arbeitsmärkten zu kompensieren.

Begründet wurden die genannten Kürzungsmaßnahmen im Rentensystem durchweg (auch) mit dem Argument der Stärkung des Beitragsbezugs der Rente und der Stärkung der Leistungsgerechtigkeit. „Umverteilung gehört in das Steuersystem“, so die Argumentationslogik, die zu kurz greift. Tatsächlich gibt es im Rentensystem einen inhärenten Zielkonflikt zwischen Armutsvermeidung (mittels sozialer Ausgleichselemente) und Leistungsgerechtigkeit (mittels Stärkung des Beitrags-Leistungsbezugs). Allerdings zeigt der Blick in die Rentenhistorie, dass letztlich nur ein Rentensystem, das die Bevölkerung als sozial- *und* leistungsgerecht einschätzt, gesellschaftlich akzeptiert wird. Die Rentenreform 1957 war deshalb so erfolgreich und hat der CDU – einmalig in ihrer Geschichte – ein absolute Mehrheit bei der Wahl 1957 verschafft, weil sie eine erfolgreiche „Armuts politik auf der Basis des Versicherungsprinzips“ (Göckenjan 2000, S. 737) einführte. Wenn man diese historische Erfahrung auf die aktuelle rentenpolitische Diskurslage übertragen möchte, heißt das, dass die Stärkung armutsvermeidender Elemente nur möglich ist, wenn der Rentenbeitrag angehoben wird und zugleich der Beitrags-Leistungsbezug nicht zu stark geschwächt wird. Das wiederum setzt einen tendenziell steigenden Anteil von Bundesmitteln an der Finanzierung der Rentenausgaben voraus. Um das zu begründen, benötigt man nicht die Verwendung des unscharfen Begriffs der sogenannten „versicherungsfremden Leistungen“, sondern es genügt der Gedanke der „Triparität“, der seit Bismarck de facto im Rentensystem realisiert wird. „Triparität“ bedeutet, dass der Bund der „dritte Beitragszahler“ ist und für eine ausreichende Stabilität des Rentensystems sorgt. Er tut dies, weil die Gesellschaft insgesamt ein Interesse daran hat, dass das soziale Risiko der Altersarmut im Rahmen eines Pflichtversicherungssystems ausreichend versichert wird und auf diese Weise der soziale Frieden im Land gewahrt bleibt und – als erwünschter Nebeneffekt – die Fürsorgesysteme entlastet werden. Mit diesen Argumenten setzte Otto von Bismarcks das Pflichtversicherungssystem erfolgreich gegen viele Widerstände der Versicherungsindustrie und der Arbeitgeber durch.

#### 6. Was tun, wenn Altersarmut wieder zu einem Massenphänomen wird?

Aus der Rentengeschichte lässt sich vor allem lernen, dass die alleinige Adressierung des Altersarmutsrisikos an das Sozialhilfesystem keine Lösung ist, weil das staatliche Rentensystem in diesem Fall seine Akzeptanz

und Legitimation verlieren würde. Es ist ganz einfach: Nach einem erfüllten Arbeitsleben muss eine Rente herauskommen, die oberhalb der Sozialhilfe liegt. Ansonsten erfüllt die (Pflicht-)Versicherung nicht ihren eigentlichen Zweck. Die Lösung in den meisten OECD-Staaten zur Sicherstellung dieses zentralen Grundgedankens liegt in der Hochwertung niedriger Einkommen bei der Rentenberechnung, d. h. höheren Ersatzraten für Geringverdiener. Das wird dort allgemein als gerecht empfunden, weil niedriges Einkommen im Niedriglohnsektor ein ungleich verteiltes soziales Risiko darstellt, was in der Regel sogar mit einem höheren Invaliditätsrisiko und einer kürzeren Lebenserwartung einhergeht.<sup>8</sup> So lässt sich eine Stärkung sozialer Ausgleichselemente im Rentenrecht zugunsten von Menschen, die unter Lohndiskriminierung auf dem Arbeitsmarkt leiden, gut begründen. Einer Aufstockung geringer Arbeitsentgelte bei der Rentenberechnung liegt dabei eine ganz andere Konzeption zugrunde als eine gänzlich vorleistungsunabhängige Grundrente. „Basic pensions“ in den meisten der 18 OECD-Staaten, in denen eine solche existiert, kollidieren nicht grundsätzlich mit dem Prinzip der Beitragsäquivalenz, weil sie an die individuelle Vorleistung in Form von Beiträgen in das Rentensystem anknüpfen. Eine Mindestrente mit einer umfassenden Bedürftigkeitsprüfung unter Berücksichtigung des gesamten Haushaltes und sämtlicher Einkommensarten (Means-tested Minimum Pension) würde dagegen dem Grundgedanken der Rente als „Lohnersatz“ gänzlich entgegenstehen. In diesem Fall würde „der Rahmen des zulässigen sozialen Ausgleichs innerhalb der Versichertengemeinschaft verlassen und die Hinwendung zur Wahrnehmung einer Aufgabe öffentlicher Fürsorge (...) vollzogen“, schlussfolgert der Verfassungsrechtler Wallerath und hält daher die die im Rentenrecht für Zeiten bis 1972 existierende „Rente nach Mindesteinkommen“ für keine sogenannte „versicherungsfremde Leistung“ (1990, S. 288). Diese Argumentation spricht klar für eine Ausweitung dieser oder ähnlicher Regelungen im deutschen Rentensystem.

Der internationale Vergleich von Rentensystemen zeigt ebenfalls ganz eindeutig: Eine effektive Armutsvermeidung und Anerkennung von Lebensleistung setzt eine Aufwertung geringer Einkommen bei der Rentenberechnung voraus und zugleich impliziert sie eine Aufweichung des Subsidiaritätsprinzips für langjährig Versicherte. Eine Bedürftigkeitsprüfung darf bei ihnen nicht erfolgen, weil die jahrzehntelange Beitragsleistung in

---

8 Die OECD weist seit vielen Jahren regelmäßig in ihren Statistiken darauf hin, dass in Deutschland die Ersatzraten für Geringverdiener weit unterhalb des OECD-Durchschnitts liegen. Vgl. OECD 2019, S. 143ff.

das Rentensystem, das für sehr viele Menschen das einzige Sicherungssystem zur Vermeidung von Altersarmut darstellt, dadurch fundamental entwertet würde. Die besondere Honorierung langjähriger Beitragszahlungen ist in jedem Versicherungssystem ein ubiquitäres Phänomen. Begründen lässt sie sich damit, dass langjährig Versicherte Personen mit ihren Beiträgen in besonderem Maße für die Stabilität des Systems gesorgt haben. Die eigentliche Alternative zu einer Aufwertung von Entgeltpunkten langjährig Versicherter mit geringem Verdienst ohne Bedürftigkeitsprüfung ist eine steuerfinanzierte Aufstockung niedriger Renten mit Bedürftigkeitsprüfung. Hier werden niedrige Renten – falls kein Vermögen bzw. anderes Einkommen zur Verfügung steht – auf ein bestimmtes Niveau aufgestockt und der Aufstockungsbetrag der Rentenversicherung aus Steuermitteln erstattet. Bereits Mitte der 1980er Jahre hatte der Berliner Sozialsenator Ulf Fink (CDU) eine solche Aufstockung der Renten – genannt „Ausgleichszulage“ – vorgeschlagen. Der damalige Bundesarbeitsminister Blüm lehnte diesen Vorschlag ab, weil er Sozialhilfe und Rentenversicherung zu einem „Mischsystem“ mache (vgl. Schmähl 2018, S. 801). Zudem gab es Bedenken, dass er dem Versicherungsgedanken entgegenstehe und die Gefahr bestehe, dass der Bund seinen Finanzierungsverpflichtungen nicht nachkomme, sodass diese bedürftigkeitsgeprüfte Leistung schließlich doch aus Beiträgen zu finanzieren wäre.<sup>9</sup> Gegen eine solche Aufstockung der Rente nach Bedürftigkeitsprüfung spricht nicht zuletzt – wie Maydell ausführt – aus verfassungsrechtlicher Sicht der „sozialstaatliche Handlungsauftrag“, demgemäß das staatliche Rentensystem für den Großteil der Versicherten „den Lebensbedarf sichernde Leistungen“ gewährleisten muss. Die Sozialhilfe sollte nur „im Einzelfall eintreten, sie hat jedoch nicht die Funktion, die Regelsicherung für ganze Personengruppen zu gewährleisten“ (Maydell 1990, S. 416). Diese Argumentation mag nicht für eine Grundrente in Kombination mit einer Einkommensprüfung – also einer Art von „Bedürftigkeitsprüfung light“ – gelten, wie sie nach aktuellen Plänen von der Bundesregierung für das Jahr 2021 vorgesehen ist. Allerdings droht eine solche

---

9 In diesem Sinne formuliert Kolb (1990, S. 210f.): „Wie rasch ließe sich argumentieren, das Rentenniveau sei reduzierbar, weil kleinere Renten, die davon am stärksten betroffen wären, durch die Mindestsicherung aufgefangen würden. Ferner könnte die Gefahr bestehen, dass der Gesetzgeber bei knappen Haushaltsmitteln die Kosten für eine solche Mindestsicherung auf die Rentenversicherung überwälzt. Als das geeignetere Instrument erscheint deshalb die – auch für Zeiten über 1991 hinaus verlängerte – Rente nach Mindesteinkommen. Sie sichert die der Rentenversicherung mindestens 35 Jahr lang angehörnden Person deutlich über dem durchschnittlichen Sozialhilfeniveau.“

Einkommensprüfung nach und nach – ähnlich wie dies bei der Einkommensanrechnung der Hinterbliebenenrenten zu beobachten ist – zu einer umfangreichen Bedürftigkeitsprüfung zu mutieren, weil immer weitere Einkommensbestandteile bei der Anrechnung Berücksichtigung finden.

Die rentenpolitische Grundfrage lautet heute also (wieder einmal): Soll die gesetzliche Rentenversicherung Mindestsicherungselemente stärken, oder soll eine bedürftigkeitsgeprüfte Mindestsicherung innerhalb des Rentensystems eingeführt werden? Letzteres, wie auch die vielfach geforderte Ausweitung der Freibeträge auf Renteneinkommen im Falle des Grundsicherungsbezugs, würde das staatliche Rentensystem im Ergebnis allerdings nicht stärken, sondern weiter schwächen, weil der oben erwähnte Prozess der „systemischen Verschmelzung“ dadurch nicht aufgehalten würde. Sozialstaatliche Vorsorge sollte ermöglichen, die Bürger in ein möglichst hohes gesetzliches Sicherungsniveau einzubinden, um ihnen einen angemessenen Lebensstandard auch im Alter zu gewährleisten. Hierzu sind neben einer breiten und ausreichenden Aufstockung niedriger Einkommen bei der Rentenberechnung vor allem ein ausreichend hohes Rentenniveau im Sinne einer „strukturellen Armutsfestigkeit“ (Dedring et al. 2010) des Rentensystems notwendig.

## 7. Fazit

In welche Richtung sollten notwendige Strukturreformen innerhalb des Rentensystems wirken? Zur Beantwortung dieser Fragen, lohnt sich ein Blick auf die Spezifika des deutschen Rentensystems. Anders als in den meisten anderen OECD-Staaten sind die öffentlichen Ausgaben für die Alterssicherung in Deutschland (gemessen als Anteil am BIP) in den Jahren 2000–2015 nicht gestiegen, sondern zurückgegangen (vgl. OECD 2019, S. 199). Dies ist – abgesehen von der sukzessiven Absenkung des Rentenbeitrags seit 2010 – ein Indiz für die Unterfinanzierung des staatlichen Rentensystems. In Deutschland ist – vielleicht weil der Rentenbeitragssatz aufgrund der Leistungskürzungen im Rentensystem und der teilweise guten Arbeitsmarktlage – seit Jahren eine *sinkende* Tendenz aufweist – diese einfache Tatsache noch immer nicht angekommen: In einer Gesellschaft, die altert, müssen die Kosten der Absicherung des Langlebighkeits- und Invaliditätsrisikos zwangsläufig *steigen*. Eine wichtige Aufgabe der Rentenpolitik besteht deshalb darin, für diese Tatsache Akzeptanz in der Gesellschaft zu schaffen. Die jüngst von der GroKo beschlossene Garantie, dass der Rentenbeitragssatz bis 2025 nicht weiter sinken darf, ist daher ein Schritt in die richtige Richtung. Eine künftige Rentenreform muss vor al-

lem an den spezifischen Schwächen des deutschen Rentensystems ansetzen und folgende Elemente enthalten: Eine ausreichend hohes Ersatzrate für langjährig Versicherte, deutlich höhere Ersatzraten für Geringverdiener sowie eine Stärkung der sozialen Ausgleichselemente im Rentensystem. Das Rentensystem stellt den arbeitenden Menschen im Alter rechtlich besser als den Fürsorgeempfänger. Und es soll vor allem der Vermeidung von Armut dienen, wenn die Arbeitskraft im Alter oder im Falle von Invalidität erloschen ist. Was das Invaliditätsrisiko betrifft, ist die Lage heute nicht viel besser als vor 130 Jahren. 2018 lag der durchschnittliche Zahlbetrag einer Erwerbsminderungsrente in Deutschland bei 735 Euro (DRV Bund 2019, S. 120). Das waren rd. 24 % des verfügbaren durchschnittlichen Bruttolohns. 1890 lag dieser Wert bei 20 %.

### Literatur

- Bremer Institut für Arbeitsmarktforschung und Jugendberufshilfe (2019): Armutsgefährdungsquoten im Ländervergleich: Rentner-innen, 65 Jahre und älter 2005–2018 (Mikrozensus), <http://www.biaj.de/archiv-materialien/1301-armutsgefaehrungsquoten-im-laendervergleich-rentner-innen-65-jahre-und-aelter-2005-2018-mikrozensus.html> (abgerufen am 28.11.2019)
- Blank, F./Logeay, C./Türk, E./Wöss, Josef/Zwiener, R. (2016): Alterssicherung in Deutschland und Österreich: Vom Nachbarn lernen? WSI Report 27, Düsseldorf
- Dedring, K.-H./Deml, J./Döring, D./Steffen, J./Zwiener, R. (2010): Rückkehr zur lebensstandardsichernden und armutsfesten Rente, WISO Diskurs, August 2010, Bonn
- DRV Bund (2019), Rentenversicherung in Zahlen 2019, Berlin
- DRV Bund (2020): Internetseite der LeA-Studie (Lebensverläufe und Altersvorsorge), <https://www.lea-studie.de> (abgerufen am 31.01.2020)
- Eichenhofer, E. (2019): Grundrente und EU-Recht, in: Zeitschrift für europäisches Sozial- und Arbeitsrecht 9/2019, S. 359 – 364
- Göckenjan G. (2000): Das Alter würdigen, Frankfurt am Main
- Haan, P./Stichnoth, H./Blömer, M./Buslei, H./Geyer, J./Krolage, C./Müller, Kai-Uwe (2017): Entwicklung der Altersarmut bis 2036 – Trends, Risikogruppen und Politiksznarien, Gütersloh
- Haan, P./Kemptner, D./Lüthen, H. (2019): Besserverdienende profitieren in der Rentenversicherung zunehmend von höherer Lebenserwartung, in: DIW Wochenbericht 23/2019, S. 392–399
- Himmelreicher, R. K. (2018): Die Entwicklung und Verteilung von Altersrenten in Ost- und Westdeutschland, in: Datenreport 2018, Bonn, S. 333–339

- Hockerts, H. G. (1990): Entwicklungslinien der 100jährigen Geschichte der gesetzlichen Rentenversicherung. Die Rentenreform 1957, in: VDR/Ruland, F. (Hrsg.): Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung, Neuwied, S. 93–104
- Köhler-Rama, T. (2019): Zur Debatte über die Grundrente: Ist die Kritik berechtigt?, in: Soziale Sicherheit 4/2019, S. 166–170
- Kolb, R. (1990): Zukunftsperspektiven der Rentenversicherung, in: VDR/Ruland, F. (Hrsg.): Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung, Neuwied, S. 189–222
- Maydell, B. (1990): Die Rentenversicherung als Teil der öffentlichen Alterssicherung, in: VDR/Ruland, F. (Hrsg.): Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung, Neuwied, S. 411–423
- Rolfs, C. (2000): Das Versicherungsprinzip im Sozialversicherungsrecht, München
- Ruland, F. (2012): Grundprinzipien des Rentenversicherungsrechts, in: Eichenhofer, E./Rische, H./Schmähl, W. (Hrsg.): Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung SGB VI, Köln, S. 341–381
- Schmähl, W. (2018): Alterssicherungspolitik in Deutschland, Tübingen
- Steffen, J. (2019): Die Entwicklung von Grundsicherung und Altersrente seit 2003, Ein Prozess systemischer Verschmelzung, <http://www.portal-sozialpolitik.de/index.php?page=grundsicherung-altersrente-verschmelzung> (aufgerufen am 28.11.2019)
- Torp, C. (2019): Mindestsicherungselemente in der deutschen Alterssicherung von Bismarck bis Merkel, in: DRV 74 (2), S. 132–149
- OECD, Pensions at a Glance 2019, OECD and G20 Indicators, Paris
- Wallerath, M. (1990), Rentenversicherung und Verfassungsrecht, in: VDR/Ruland, F. (Hrsg.): Handbuch der Rentenversicherung, Neuwied, S. 288–323
- Wallrabenstein, A. (2009): Versicherung im Sozialstaat, Tübingen



# Flexibler Arbeitsmarkt, unflexible Renten? Diskontinuierliche Lebensverläufe und ihre Absicherung im Alter

*Judith Anna Czepek*

## *1. Flexibler Arbeitsmarkt, unflexible Renten?*

In der Alterssicherungspolitik in Deutschland hat sich seit den 1990er Jahren ein zweifacher Paradigmenwechsel vollzogen: Zum einen sollte mit dem Ende der Frühverrentungspraxis eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit erreicht werden. Zum anderen wurde das Ziel der gesetzlichen Rentenversicherung auf eine lebensstandardsichernde Rente auf drei Säulen der Alterssicherung verteilt. Unter Wahrung der Beitragsstabilität wurde die Absenkung des gesetzlichen Rentenniveaus beschlossen. Zur Abfederung der geringeren finanziellen Absicherung durch die gesetzliche Rentenversicherung wurde die sogenannte Riester-Rente als geförderte private Vorsorge eingeführt.<sup>1</sup>

Diese beiden zentralen politischen Richtungswechsel haben die Alterssicherung weniger flexibel gemacht und die Abhängigkeit der Renteneinkommen von den individuellen Beschäftigungs- und Verdienstmöglichkeiten auf dem Arbeitsmarkt erhöht: Wegen der höheren Altersgrenzen und dem Fehlen der flexiblen Rentenübergänge<sup>2</sup> müssen die Beschäftigungsmöglichkeiten auf dem Arbeitsmarkt gut sein, damit bis zu einem Alter von 67 Jahren ausreichende Rentenanwartschaften generiert werden können. Die Einführung von Zu- und Abschlägen etabliert überdies Anreize, die Lebensarbeitszeit über das Regelrenteneintrittsalter hinaus zu verlängern. In dieselbe Richtung weisen Reformen, welche die Beschäftigung nach dem Ren-

---

1 Vielen Dank für hilfreiche Kommentare und Anmerkungen an Anne Müller, Friedrich Paun und Florian Blank.

2 Zu den vormaligen flexiblen Rentenübergangsmöglichkeiten zählen neben den schrittweise ausgelaufenen Rentenarten mit einem früheren Renteneintrittszeitpunkt wie die Rente für Frauen oder bei Arbeitslosigkeit und Altersteilzeit, die sogenannte 58er-Regelung und die staatlich geförderte Altersteilzeit, die fast ausschließlich geblockt zu einem früheren Erwerbsaustritt genutzt wurde (Czepek 2017).

teineintritt und parallel zum Rentenbezug fördern sollen (Czepek/Weber 2015). Besonders die Maßnahmen zur Verlängerung der Lebensarbeitszeit stärken die Bedeutung des individuellen Arbeitsmarkterfolgs für eine lebensstandardsichernde Rente. Außerdem erhöht die gestärkte Äquivalenz von Beiträgen und Leistungen die Abhängigkeit des staatlichen Renteneinkommens von vorher erbrachten Leistungen. Mit der Absenkung des Rentenniveaus und der Anforderung, freiwillig in die betriebliche und private Altersvorsorge zu investieren, erhöht sich für die Versicherten zudem der Druck, weitere Vorleistungen zu erbringen, die auf allen drei Säulen der Alterssicherung vom Einkommen und den Erwerbsbiographien abhängen.

Während die beiden Paradigmenwechsel eine zunehmende Entflexibilisierung im System der Alterssicherung bewirkt haben, lässt sich auf dem Arbeitsmarkt gleichzeitig ein gegenläufiger Trend beobachten (Czepek 2017). Die zunehmende Flexibilisierung des Arbeitsmarktes bringt ein höheres Risiko für unstete Erwerbsbiographien mit sich. Flexible, atypische Beschäftigungsverhältnisse, insbesondere mehr Minijobs und Teilzeitbeschäftigung, Beschäftigung im Niedriglohnsektor sowie der trotz steigender Beschäftigungszahlen beständige Anteil an Langzeitarbeitslosen haben Auswirkungen auf die Absicherung im Alter.

Ziel dieses Beitrags ist es, zu zeigen, dass eine ungleiche Verteilung in den Alterseinkommen nicht nur die Konsequenz von rentenpolitischen Entscheidungen ist, sondern wesentlich und in vielfältiger Art und Weise von Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt und damit von Richtungsentscheidungen in der Arbeitsmarktpolitik abhängt. Ziele wie eine lebensstandardsichernde Rente, eine Abmilderung des Risikos von Altersarmut oder die gesellschaftliche Akzeptanz des Alterssicherungssystems müssen demnach nicht nur in der Renten-, sondern auch in der Arbeitsmarktpolitik adressiert werden.

Der Beitrag zeigt zunächst die institutionalisierte Abhängigkeit von Arbeitsmarkt und Alterssicherung. So garantiert die Rentenversicherung (über-) durchschnittliche Renteneinkommen nur für jene, die gemäß der Beitragsorientierung und dem Äquivalenzprinzip ausreichende Ansprüche erworben haben; Abweichungen von der Normalerwerbsbiographie – atypische Beschäftigungsverhältnisse, niedrige Löhne oder Erwerbsunterbrechungen – resultieren in entsprechend niedrigeren Renteneinkommen. Der anschließende Teil ist den Folgen dieser institutionalisierten Verzahnung gewidmet: Ungleiche Beschäftigungs- und Verdienstchancen übersetzen sich direkt in die Alterseinkommen. Die finanzielle Absicherung von Frauen, von Personen mit Niedriglohn sowie von (Langzeit-) Arbeitslosen stellen dabei die größten Herausforderungen dar. Im letzten Teil werden Reformpfade und Möglichkeiten für einen Ausbau des sozialen Ausgleichs

diskutiert, um die vorher skizzierten Problemlagen anzugehen. Der Reformbedarf besteht dabei nicht nur in der Renten-, sondern auch in der Arbeitsmarktpolitik.

## *2. Die institutionalisierte Abhängigkeit der Alterssicherung vom Arbeitsmarkt*

Das Ziel, eine lebensstandardsichernde staatliche Rente für die Versicherten zu erreichen, besteht in der gesetzlichen Rentenversicherung bereits seit 1957 und galt bis zur Einführung der Riester-Rente kurz nach der Jahrtausendwende. Das Leistungsversprechen auf Lebensstandardsicherung orientiert sich an der Standardrente (§ 154 Abs. 3a SGB VI), die sich aus einem jeweils jährlichen Durchschnittseinkommen in 45 Beitragsjahren errechnet. Bereits diese hohen Voraussetzungen für eine lebensstandardsichernde Rente weisen auf eine erste Schwierigkeit in der Altersversorgung hin, da die überwiegende Mehrheit der Versicherten dieses (Vor-) Leistungsziel eines sogenannten Eckrentners verfehlt und demnach schon vor der Absenkung des Rentenniveaus zu Anfang des Jahrtausends keine Rente in Höhe von etwa 70 Prozent des durchschnittlichen Nettoeinkommens erwarten konnte. Mit der Einführung der Riester-Rente 2000/2001 wurde dieses Sicherungsziel der staatlichen Renten zugunsten der Absenkung des Rentenniveaus und der staatlichen Förderung der freiwilligen privaten Altersvorsorge sowie der Stärkung der betrieblichen Renten aufgegeben.

Im beitragsabhängigen System der gesetzlichen Rentenversicherung sind die individuellen Renteneinkommen von der Höhe des verbeitragten Einkommens und der Länge der Versicherungszeit abhängig: Je mehr und je länger während des Erwerbslebens eingezahlt wird, desto höher fallen die Leistungen im Alter aus. Dies gilt im Wesentlichen ebenfalls für die freiwillige betriebliche und private Altersvorsorge. Leistungszusagen aus Betriebsrenten erfolgen auf Grundlage von Arbeitsverträgen, Betriebs- oder Tarifvereinbarungen. Die private Vorsorge in der Riester-Rente wird wesentlich von den Haushaltseinkommen und den daraus folgenden Sparbeiträgen und Förderzulagen sowie von der Laufzeit der Sparverträge bestimmt. Dass die jährlichen Rentenzahlungen proportional zu den zuvor geleisteten Beiträgen sind, erzeugt einen „leistungsbezogenen Individualismus“ (Blank/Schulze Buschoff 2013, S. 314). Eine (über-) durchschnittliche Rente können demnach nur jene erwarten, die einer ununterbrochenen Beschäftigung (am besten im selben Betrieb oder derselben Branche) in Vollzeit nachgehen, mit über den Lebensverlauf steigendem Einkommen Beiträge entrichten und darüber hinaus freiwillig in die betriebliche und private Altersvorsorge investieren. Abweichungen von dieser Norm in

Form von atypischen Beschäftigungsverhältnissen, niedrigen Löhnen, von Erwerbsunterbrechungen durch Arbeitslosigkeit oder durch die Übernahme von Fürsorgeaufgaben wie Erziehung oder Pflege führen entsprechend zu niedrigeren Rentenansprüchen. Neben Ansprüchen aus verbeitragten Einkommen gewährt die gesetzliche Rentenversicherung jedoch auch Leistungen, wenn keine (oder nur geringe) Beiträge eingezahlt wurden. Sie kennt damit außerhalb des Äquivalenzprinzips Formen des sozialen Ausgleichs, die in der betrieblichen und privaten Vorsorge gar nicht oder nur in geringem Umfang vorgesehen sind. Dabei unterliegt der soziale Ausgleich in der gesetzlichen Rentenversicherung einem Wandel: So wurden mit den Reformen der letzten 30 Jahre u. a. die Absicherung in Bildungsphasen oder bei (Langzeit-) Arbeitslosigkeit gesenkt, aber die Ansprüche bei Kindererziehung oder Pflege gestärkt. Zu den Leistungsverbesserungen in Bezug auf Kindererziehungszeiten zählen prominent die sogenannten Mütterrenten. Mit den Reformen 2014 und 2019 wurde vorwiegend eine Gerechtigkeitslücke geschlossen, indem Erziehungszeiten für Kinder, die vor und nach 1992 geboren wurden, einander stärker gleichgestellt wurden. Zudem wurden die Rentenanwartschaften bei Teilzeitbeschäftigung, die parallel zur Erziehung von Kindern unter 10 Jahren erzielt wurden, aufgewertet, was die eigenständigen Ansprüche von Frauen in der gesetzlichen Rentenversicherung stärkt. Dies erhält ein zusätzliches Gewicht, da seit den 1990er Jahren abgeleitete Ansprüche aus der Hinterbliebenenversorgung abgebaut wurden. Veränderungen in der Anerkennung von Ansprüchen jenseits der Erwerbstätigkeit sind eine zentrale rentenpolitische Stellschraube, die für eine Umverteilung zwischen den sozialen Gruppen, bspw. zu Gunsten von Müttern, sorgt. Verbessert sich insgesamt die Anerkennung, sorgt dies nicht nur für sozialen Ausgleich und Umverteilung, sondern erhöht zudem die Durchschnittsrente.

Da die gesetzliche Rentenversicherung Leistungen entsprechend den relativen Lebenseinkommen gewährt, bringt ihre grundsätzliche Ausrichtung nicht nur eine beabsichtigte ungleiche Verteilung in den Renteneinkommen mit sich. Vielmehr garantiert das Prinzip der Teilhabeäquivalenz lediglich, dass diejenigen mit gleichen Beiträgen gleiche Leistungen erhalten. Damit sichert die gesetzliche Rentenversicherung jedoch weder lebensstandardsichernde noch armutsfeste Renten. Dabei stellen die Leistungen aus der gesetzlichen Rentenversicherung für den überwiegenden Teil der Bevölkerung bisher die hauptsächliche Einkommensquelle im Alter dar. Die Stärkung der zweiten und dritten Säule schafft nach derzeitigem Stand keine Abhilfe, da deren Abdeckung deutlich geringer ausfällt, die

Verteilung zwischen verschiedenen sozialen Gruppen sehr ungleich ist und viele Riester-Verträge ruhen – mit ungewissen Ersparnissen (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2016).

Weil Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt und Leistungen in der Alterssicherung eng verzahnt sind, wirken sich neben rentenpolitischen Veränderungen auch Arbeitsmarktreformen auf die Absicherung im Alter aus. Mit der Einführung von Arbeitslosengeld I und Arbeitslosengeld II ändern sich auch die Beitragsregelungen zur gesetzlichen Rentenversicherung – insbesondere für Beziehende\*innen von Arbeitslosengeld II. Dauert die Arbeitslosigkeit nur kurz an und wird Arbeitslosengeld I bezogen, entrichtet die Bundesagentur für Arbeit Beiträge in Höhe von 80 Prozent des letzten Bruttojahreseinkommens von Versicherten an die gesetzliche Rentenversicherung. So bleiben gravierende Sicherungslücken in den Versichertenbiographien aus. Für Beziehende\*innen von Arbeitslosengeld II wurden die Beiträge der Bundesagentur für Arbeit an die gesetzliche Rentenversicherung jedoch massiv gesenkt, sodass seit 2011 keine Beiträge mehr gezahlt werden. Die Folge längerer Arbeitslosigkeit kann damit häufig eine anhaltende Bedürftigkeit über die Erwerbsphase hinaus sein.

Ein Wandel in der Gewährung von Ansprüchen jenseits der abhängigen Erwerbsarbeit lässt sich als Umdeutung des Leistungsbegriffs interpretieren, in dem sich eine veränderte gesellschaftliche Bewertung von Leistung widerspiegelt: In Zeiten des demographischen Wandels wird der Unterstützung von Eltern, der Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie und der nachhaltigen Finanzierung der Renten im Generationenvertrag eine zunehmende Bedeutung beigemessen. Die Fürsorge als gesellschaftlich und demographisch notwendige Leistung erfährt durch die rentensteigernde Anerkennung von Fürsorgeleistungen für Kinder und Pflege eine Aufwertung. Im Kontrast zu Fürsorgeaufgaben erfahren jedoch Zeiten, in denen Erwerbsarbeit aus anderen Gründen nicht möglich ist – bei Krankheit, Arbeitslosigkeit oder Ausbildung – eine reduzierte Anerkennung in der gesellschaftlichen Bewertung.

### *3. Entwicklung des Arbeitsmarktes und Konsequenzen für die Absicherung im Alter*

Durch ihre Beitragsabhängigkeit sind die Einkommen im Alter in mehrfacher Hinsicht stark von der Entwicklung des Arbeitsmarktes abhängig: Erstens führt die Zunahme von atypischen, darunter insbesondere sozialversicherungsfreien Beschäftigungsverhältnissen zu einer geringeren Abdeckung innerhalb der (erwerbstätigen) Bevölkerung durch das gesetzliche

Rentensystem sowie zu Lücken in den Versicherungsbiographien und damit zu einer niedrigeren Absicherung im Alter. Zweitens nimmt die Verteilung der Löhne die Verteilung der Alterseinkommen weitgehend vorweg. Ein ungleicher Erwerbsumfang und ungleiche Verdienstchancen sowie Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt, z. B. von Frauen oder von Personen mit Migrationshintergrund, übertragen sich direkt auf die Verteilungen der Alterseinkommen und das damit verbundene höhere Risiko von Armut im Alter. Beschäftigte im Niedriglohnsektor oder Personen, die nur den Mindestlohn erhalten, haben geringe Chancen, eine ausreichende Rente zu erzielen oder zusätzlich zu ersparen. So lässt sich zwar eine steigende Erwerbsbeteiligung von Frauen konstatieren, doch diese basiert zu großen Teilen auf Minijobs ohne Rentenversicherungspflicht sowie vor allem auf Teilzeitarbeit. Beides, die Lücken in den Versicherungsbiographien und die niedrigen Stundenzahlen mit den niedrigen Löhnen, resultiert am Ende des Erwerbslebens in entsprechend niedrigen Ansprüchen und Leistungen. Drittens entstehen durch (Langzeit-) Arbeitslosigkeit Lücken in den Versicherungsbiographien. Viertens birgt die Verlängerung der Lebensarbeitszeit und die Inkaufnahme von Abschlägen im Falle einer früheren Verrentung, verstärkt bei gesundheitlich bedingter Erwerbsminderung, das Risiko geringer Renteneinkommen. Überdies geht die Entwicklung des Arbeitsmarktes durch die Dynamisierung der Renten und den Nachhaltigkeitsfaktor in die Berechnung der ausgezahlten gesetzlichen Renten ein. Damit bestimmen nicht nur der individuelle Arbeitsmarkterfolg, sondern auch die Entwicklung der Löhne und das Verhältnis der Beitragszahler\*innen zu den Rentenbezieher\*innen die Renteneinkommen.

Die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ist in den letzten Jahrzehnten deutlich gestiegen, gleichzeitig haben aber auch atypische Beschäftigungsverhältnisse zugenommen (Statistisches Bundesamt 2019d). Teilweise ist atypische Beschäftigung in Bezug auf die Alterseinkommen unproblematisch, etwa bei befristeten Arbeitsverträgen in Vollzeit. Teilzeitarbeit oder geringfügige Beschäftigung ist langfristig hingegen schädlich für die Renteneinkommen. Dies ist insbesondere für Frauen ein Problem: Laut Mikrozensus sind nahezu 80 Prozent aller Teilzeitbeschäftigten weiblich (Statistisches Bundesamt 2019a).

Die entsprechenden Konsequenzen niedriger Ansprüche in der gesetzlichen Rentenversicherung für (westdeutsche) Frauen werden durch die Aufwertung von Beiträgen bei paralleler Teilzeitarbeit und Erziehungszeiten zwar abgemildert. Der Beitrag dieser Regelung zur Reduktion des Gender Pension Gap, d. h. der relative Unterschied der Alterssicherungseinkommen von Frauen und Männern, wird jedoch als niedrig eingeschätzt (Grabka et al. 2017, S. 89). Neben der Kindererziehung leisten Frauen auch

häufiger häusliche Pflegetätigkeiten (Ehrlich/Kelle 2019, Czaplicki 2016), die als Fürsorgeaufgabe noch weniger Anerkennung in der gesetzlichen Rentenversicherung erfahren als die Erziehung von Kindern, wenngleich der Bedarf künftig zunehmen dürfte (Klammer 2017). Ergebnisse von Brussig et al. (2017) weisen allerdings darauf hin, dass nicht die Anerkennung von Kindererziehungs- oder Pflegezeiten per se problematisch ist. Vielmehr belegen die Autor\*innen, dass niedrige Löhne und kurze Arbeitszeiten sowie längere Arbeitslosigkeit niedrige Renteneinkommen bedingen (Brussig et al. 2017). Demnach folgen niedrige Renten in der gesetzlichen Rentenversicherung eher aus der sogenannten Teilzeitfalle bzw. dem Klebeeffekt, der sich zeigt, wenn insbesondere Frauen Beruf und Familien vereinbaren wollen und nicht mehr in Vollzeittätigkeiten zurückkehren. Problematisch sind auch Minijobs, da sich Arbeitnehmer\*innen häufig von der Rentenversicherungspflicht befreien lassen. Minijobs sind für Arbeitgeber in der Rentenversicherung beitragspflichtig, Arbeitnehmer\*innen können sich aber von den Beiträgen befreien lassen. Am 30.6.2019 übten in Deutschland 7.047.554 Personen eine solche ausschließlich geringfügig entlohnte Beschäftigung aus. Zum Vergleich: Zum selben Zeitpunkt waren 33.414.400 Personen in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung. Der Anteil von Frauen und Personen unter 25 und über 65 Jahren in Minijobs ist überdurchschnittlich hoch (Minijob Zentrale 2019: 3ff.). Mit 19 Prozent bei Minijobs im gewerblichen Bereich, bzw. 13,3 Prozent im Privathaushalt (Minijob Zentrale 2019: 3f.) entscheiden sich nur wenige Minijobber\*innen – auch unter 65 Jahren – für Beiträge zur Rentenversicherung, die monatlich bei etwa 16 Euro liegen. Die Rentenansprüche sind entsprechend der maximalen Einkünfte von nur 450 Euro niedrig, aber Zeiten im Minijob werden nur als vollwertige Beschäftigungszeiten angerechnet und ermöglichen damit u. U. eine Rente vor dem Regelrenteneintrittsalter, wenn sich Arbeitnehmer\*innen nicht befreien lassen. Wird ein Minijob nur über wenige Jahre und parallel zur Fürsorge für mindestens ein Kind unter 10 Jahren ausgeführt, gilt versichert dasselbe wie bei Teilzeitbeschäftigung: Die Beiträge bei Versicherungszeiten von mindestens 25 Jahren werden um 50 Prozent aufgewertet. Bei einem Verdienst von 450 Euro entspricht dies entsprechend Beiträgen in Höhe eines 675-Euro-Jobs. Dennoch bleiben Minijobs auch dann problematisch, da nur wenig eingezahlt wird.

Neben der geringfügigen Beschäftigung gibt es in Deutschland insgesamt ein großes Arbeitsmarktsegment, in dem Beschäftigte keine ausreichenden Rentenansprüche erwerben können. In dieses Segment fielen 2017 7,9 Mio. abhängig Beschäftigte, die mit einem Lohn unterhalb der

Niedriglohnschwelle<sup>3</sup> von 10,90 Euro erwerbstätig waren (Grabka/Schröder 2019). Etwa 1,4 Mio. davon sind Mindestlohn-Jobs (Statistisches Bundesamt 2019c). Unter den Niedriglohnbeschäftigten ist u. a. der Anteil von Frauen, von Personen ohne berufliche Qualifikation und von Ostdeutschen überdurchschnittlich hoch (Grabka/Schröder 2019). Wenngleich der Niedriglohnsektor entsprechend dieser Definition durch die Einführung und die regelmäßige Erhöhung des Mindestlohns nicht begrenzt werden konnte, hat dies zumindest dazu beigetragen, dass es im untersten Lohnsegment auf dem deutschen Arbeitsmarkt zu Lohnerhöhungen kam (Grabka/Schröder 2019). Im Grundsatz wirkt sich dies positiv auf die Rentenansprüche aus. Doch für die Absicherung im Alter entspringt 2018 rein rechnerisch selbst aus einem Niedriglohn von 10,80 Euro und 40 Beitragsjahren nur eine gesetzliche Bruttorente von 713 Euro (Kerschbaumer 2019, S. 315). Rentenansprüche auf Basis des aktuellen Mindestlohns von 9,19 Euro im Jahr 2019 fallen entsprechend noch geringer aus. Eine aktuelle Studie zeigt zudem, dass es den meisten Beschäftigten langfristig nicht gelingt, den Niedriglohnsektor zu verlassen (Grabka/Schröder 2019, S. 255f.). Demnach ist es durchaus realistisch anzunehmen, dass die Lebenseinkommen der meisten Beschäftigten im Niedriglohnsektor nicht für eigenständige Rentenansprüche und eine zusätzliche private Vorsorge ausreichen werden.

Der Ausbau des Niedriglohnsektors ging mit einer Reduktion der Arbeitslosigkeit einher. So ist die Arbeitslosigkeit seit ihrem Höhepunkt 2005 mit 4,8 Mio. deutlich zurückgegangen. Das gilt auch für die Langzeitarbeitslosigkeit: Die Anzahl an Personen, die länger als zwölf Monate auf der Suche nach Arbeit sind, ist seit 2011 gesunken. Gleichwohl lag ihr Anteil an der gesamten Arbeitslosigkeit 2017 bei 35,6 Prozent, das sind über 900.000 Menschen (Bundesagentur für Arbeit 2019). Die Jobsuche stellt sich für Langzeitarbeitslose vergleichsweise schwierig dar, da geringe oder fehlende Qualifikationen, gesundheitliche Einschränkungen oder die Betreuung von Kindern unter drei Jahren den erfolgreichen Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt erschweren. Darüber hinaus sind Ältere und Personen mit Migrationshintergrund überdurchschnittlich häufig langzeitarbeitslos (Achatz/Trappmann 2011; Lietzmann 2016). Bei älteren Arbeitslosen kommen noch deutlich niedrigere Wiederbeschäftigungschancen und bei anhaltender Arbeitslosigkeit eine Entwertung und sogar ein Abbruch der

---

3 Als Niedriglohn wird ein Bruttolohn bezeichnet, der unterhalb von zwei Dritteln des nationalen Medianbruttolohns aller Vollzeitbeschäftigten im jeweiligen Jahr liegt.

Versichertenbiographien hinzu, da die Bundesagentur für Arbeit entsprechend der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes Beiträge ab 50 Jahren altersabhängig maximal nur in den ersten 24 Monaten der Arbeitslosigkeit an die gesetzliche Rentenversicherung entrichtet. Mit dem Auslaufen der verschiedenen Arten der Frühverrentung und mit der Erhöhung des Regelrenteneintrittsalters verschärfte sich das Rentenrecht mit Folgen für ältere Versicherte. Durch die Arbeitsmarkt- und Rentenreformen ist die (potenzielle) Lücke zwischen Erwerbstätigkeit oder zumindest abgesicherter Arbeitslosigkeit und dem Renteneintritt größer geworden. Dies erhöht das Risiko für ältere Versicherte bis zu dem späteren Renteneintritt nicht abgesichert zu sein, falls sie nicht beschäftigt sind. So sind die Erwerbsquoten von Älteren zwar deutlich gestiegen, aber die Wiederbeschäftigungschancen sind niedrig und haben Folgen für die Absicherung im Alter. Verlieren Ältere ihren Arbeitsplatz, ist es für sie – abhängig von der vorherigen Beschäftigung, Qualifikation, Gesundheit, Beruf und Branche schwierig, wieder in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung einzusteigen (Sieglen 2016, S. 204). Während die Chance, innerhalb von 24 Monaten wieder eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufzunehmen, mit 50 Jahren bei etwa 80 Prozent liegt, sinkt sie ab 60 Jahren sehr stark: bei Männern auf neun Prozent und bei Frauen auf fünf Prozent im Alter von 63 bis 64 Jahren (Homrighausen/Wolf 2018). Trotz des verlängerten Bezugs von Arbeitslosengeld I steigt damit das Risiko für Personen, die im höheren Erwerbsalter arbeitslos werden, bis zum Rentenübergang in Arbeitslosigkeit zu verbleiben. Bei einem Alter von etwa 60 Jahren kann dies zu einer Entwertung der langjährigen Versichertenbiographien führen, da in den letzten Jahren vor dem Ruhestand von bald 67 Jahren in Arbeitslosengeld II keine Beiträge mehr eingezahlt und damit keine Ansprüche mehr generiert werden. Die steht im Kontrast zu erwerbstätigen Älteren, die in dieser Zeit viel länger und in der Regel relativ hohe Rentenansprüche erwerben.

Ein Blick auf die Daten der Deutschen Rentenversicherung zu Rentenzahlbeträgen und Versicherungszeiten zeigt deutlich das Äquivalenzprinzip in dem Verhältnis von eingezahlten Beiträgen und langen Versicherungszeiten zu gewährten Leistungen (Deutsche Rentenversicherung 2019): Während westdeutsche Männer, die 2018 in die gesetzliche Rente zugegangen sind, im Durchschnitt über 40 Jahre versichert waren und eine durchschnittliche Rente in Höhe von 1087 Euro ausgezahlt bekamen, fielen sowohl die Versicherungszeiten mit fast 33 Jahren als auch die Rentenzahlbeiträge mit durchschnittlich 688 Euro von Frauen in Westdeutschland deutlich geringer aus. Über einen längeren Zeitraum betrachtet hat sich der Gender Pension Gap von derzeit 37 Prozent damit bereits deutlich

verringert. Im Westen sind unter den bisherigen Rentnerinnen viele, die wenig erwerbstätig waren. Insbesondere früher schieden Frauen in Westdeutschland mit der Geburt von Kindern nicht selten ganz aus dem Arbeitsmarkt aus. In jüngeren Generationen steigen Mütter häufig in Minijobs oder in Teilzeitarbeit wieder in den Arbeitsmarkt ein. Dennoch fallen die Beiträge, Versicherungszeiten und damit Renteneinkommen entsprechend geringer aus. Eine höhere Erwerbsorientierung bei besseren Kinderbetreuungsmöglichkeiten resultiert in geschlossenen Erwerbsbiographien; Vollzeit- oder vollzeitnahe Arbeitszeiten führen zu entsprechend geringeren geschlechtsspezifischen Unterschieden in Ostdeutschland (Kreyenfeld et al. 2018). Das spiegelt sich darin wider, dass beide Geschlechter im Osten im Durchschnitt 43,2 Jahre versichert sind und die Rentenzahlbeträge mit 1066 Euro für Männer und mit 974 Euro für Frauen dichter beieinanderliegen (Deutsche Rentenversicherung 2019). Zudem ist der geschlechtsspezifische Lohnunterschied auf dem Arbeitsmarkt im Westen mit 21 Prozent deutlich höher als im Osten mit 5 Prozent (Statistisches Bundesamt 2019b). Die schlechteren Verdienstchancen von Frauen und der geschlechtsspezifische Lohnunterschied fallen umso mehr ins Gewicht, je stärker Frauen mit Blick auf den Umfang ihrer Erwerbstätigkeit im Laufe ihres Lebens in den Arbeitsmarkt integriert sind: Der Gender Pay Gap transferiert sich direkt in den Gender Pension Gap.

Eine mittelfristige Angleichung der Unterschiede nach Geschlecht sowie in West- und Ostdeutschland ist nicht zu erwarten, da das Lohngefälle anhält (Jansen 2017), die Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland höher liegt (Bundesagentur für Arbeit 2019) und sich ostdeutsche Frauen in ihren Erwerbsverläufen den westdeutschen Frauen insofern angleichen, als sie häufiger in Teilzeit arbeiten als ältere Generationen (Grabka et al. 2017, S. 95). Bisher machte das Ost-West-Gefälle in den Löhnen getrennte rentenrechtliche Regelungen auch noch 30 Jahre nach der Wiedervereinigung notwendig (Czepek 2015). Die Angleichung der Renten soll bis 2025 abgeschlossen sein, setzt aber voraus, dass sich das Lohngefälle zwischen den alten und den neuen Bundesländern verringert.<sup>4</sup> Allerdings lag der durchschnittliche Lohn im Osten 2015 noch bei 80 Prozent des Niveaus des Westens (Jansen 2017, S. 237). Die Ursachen werden u. a. in der Wirt-

---

4 Das Rentenüberleitungs-Abschlussgesetz legt ein neueres Verfahren zur Angleichung der Renten in West- und Ostdeutschland fest. Sofern die Löhne in Ostdeutschland keine Neuberechnung des Rentenwertes erforderlich machen, entkoppelt das neue Verfahren die Angleichung der Renten von der Lohnentwicklung in West- und Ostdeutschland und erreicht die vollständige Angleichung bis zum Jahr 2025.

schaftsstruktur mit weniger verarbeitendem Gewerbe, weniger Großbetrieben und mehr Zulieferern – und entsprechend geringer entlohnten Tätigkeiten, sowie in der schwächeren tarifpolitischen Durchsetzungskraft gesehen (Jansen 2017).

Insgesamt verweisen die Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt auf Reformbedarf sowohl im System der Alterssicherung sowie präventiv auf dem Arbeitsmarkt, da Arbeit im Niedriglohnsektor, in Minijobs, in Teilzeit oder auf Mindestlohniveau keine ausreichenden Rentenansprüche generiert und Erwerbsunterbrechungen durch Arbeitslosigkeit das Risiko für diskontinuierliche Erwerbsbiographien und für niedrige Renteneinkommen erhöhen.<sup>5</sup>

#### *4. Reformpfade nach der doppelten Preisgabe des Ziels der Lebensstandardsicherung*

Änderungen in der gesetzlichen Rentenversicherung zur Verlängerung der Lebensarbeitszeit stärken die direkte Abhängigkeit der Versicherten von ihrem individuellen Beschäftigungs- und Verdienstchancen. Dass das Ziel einer lebensstandardsichernden Rente auf die drei Säulen der Alterssicherung verteilt wurde, hat diese Abhängigkeit vom individuellen Arbeitsmarkterfolg und den Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt sogar noch verstärkt: Die Privatisierung des Risikos für eine lebensstandardsichernde Rente macht die Versicherten zusätzlich von betrieblichen Versorgungssystemen abhängig und freiwilliges, individuelles Sparverhalten (Riester-Rente) notwendig. Gleichzeitig verringern die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes und der Rückbau der Absicherung im Fall von Arbeitslosigkeit (insbesondere Langzeitarbeitslosigkeit) die Chancen, eben diese Vorleistungen zu erbringen. Die doppelte Preisgabe des Ziels der Lebensstandardsicherung erfolgt erstens durch eine Verstärkung der Erwerbsverlaufsorientierung (und Entflexibilisierung) in der Alterssicherung und zweitens durch die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes mit den dargelegten Entwicklungen bei Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und Löhnen.

Daraus ist zu schlussfolgern, dass Reformen für eine Lebensstandardsicherung im Alter nicht nur in der Rentenpolitik, sondern auch auf dem

---

5 Dabei bedeutet der hohe Anteil von Frauen in Teilzeitarbeit und Minijobs jedoch nicht unbedingt Altersarmut im Haushaltskontext. Aber der höhere Anteil von Frauen in Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung weist auf eine höhere Bedürftigkeit von Frauen hin (Klammer 2017).

Arbeitsmarkt angegangen werden müssen. Dabei gilt es, neben dem Ziel der Lebensstandardsicherung für große Teile der Bevölkerung in einer Pflichtversicherung, Altersarmut zu verhindern, die Akzeptanz der Alterssicherung zu erhalten und die Gerechtigkeit zwischen Generationen sowie verschiedenen sozialen Gruppen, wie Gering- und Hochqualifizierten, Geschlechtern oder Nationalitäten, zu wahren. Reformvorschläge müssen sich außerdem daran messen lassen, ob sie dazu beitragen, die skizzierten Probleme zu adressieren. Auch künftig wird eine starke Abhängigkeit von der gesetzlichen Rentenversicherung selbst dann bestehen, wenn für derzeitige und spätere Generationen auf dem Arbeitsmarkt die betriebliche und private Vorsorge eine größere Rolle spielen sollte. Um den zentralen Herausforderungen in der Alterssicherung in Deutschland zu begegnen, muss die gesetzliche Rentenversicherung gestärkt werden, denn weder die betriebliche noch die private Altersvorsorge verfügen über ausreichende Mechanismen zum sozialen Ausgleich.

Um die Inklusion aller Erwerbstätigen zu gewährleisten, sollten Selbstständige durch eine Versicherungspflicht in das System sozialer Sicherung integriert werden, da sich insbesondere bei Selbstständigen Sicherungslücken andeuten (Reimann 2015). Darüber hinaus würde eine beidseitige Rentenversicherungspflicht ohne Option auf Verzicht für Minijobs Lücken in den Versicherungsbiographien schließen. Der Rückbau des Niedriglohnssektors trüge dazu bei, im unteren Qualifikations- und Einkommensbereich niedrige Beiträge und damit unzureichende Ansprüche zu verhindern. In dieselbe Richtung weist die Forderung, dass sich die Höhe des Mindestlohns zusätzlich daran bemessen sollte, ob aus langen Beitragszeiten eine Rente über dem Grundsicherungsniveau entspringt. Wenn Löhne nicht nur zum Leben, sondern auch für eine ausreichende Rente reichen, wird gleichzeitig die Akzeptanz der Alterssicherung gestärkt. Zudem wird das Versprechen auf Leistungsgerechtigkeit eingelöst und bereits präventiv dem Bedarf an Leistungen der Grundsicherung oder nachträglichen Kompensationsleistungen entgegengewirkt, die nicht durch vorherige Beiträge gedeckt sind. Über die gesetzliche Rentenversicherung hinaus stärken höhere Löhne insbesondere am unteren Ende der Lohnverteilung und eine umfangreichere Tarifbindung die zweite und dritte Säule in der Altersvorsorge.

Die steigende Erwerbsbeteiligung von Frauen und die Verbesserung der Anerkennung von Erziehungs- und Pflegezeiten resultieren in höheren Ansprüchen, doch Beschäftigung in Teilzeit oder in Minijobs ist für Frauen beim Aufbau eigenständiger Rentenansprüche ein Problem. Es bleibt also eine Herausforderung, gleichzeitig die Integration von Frauen in den Arbeitsmarkt zu fördern und die Lebensleistung außerhalb der lohnabhän-

gigen Erwerbsarbeit anzuerkennen, ohne die Leistungsgerechtigkeit in der gesetzlichen Rentenversicherung zu gefährden. Je mehr der Rückbau der abgeleiteten Ansprüche in der Hinterbliebenenversorgung voranschreitet, je häufiger Scheidungen auftreten und je stärker sich partnerschaftliche Arrangements jenseits der Ehe verbreiten, desto wichtiger wird die eigenständige Absicherung im Alter für Frauen und desto dringlicher ist es, gleichstellungspolitische Forderungen zu erfüllen (Klammer 2017). Für familienorientierte Frauen erfordert das Ziel, die eigenständigen Ansprüche zu stärken, die weitere rentensteigernde Anerkennung von Zeiten bei der Erziehung von Kindern und bei der Übernahme von häuslicher Pflege. In der Schweiz, wo der Gender Pension Gap in der gesetzlichen Rentenversicherung bei nur drei Prozent liegt (Fluder/Kessler 2017, S. 37), werden Erziehungsgutschriften bis zu einem Alter der Kinder von 16 Jahren gewährt und die Übernahme von Pflegeaufgaben ermöglicht ein fiktives Einkommen in gleicher Höhe wie die Kindererziehung. Ferner besteht eine Beitragspflicht im Falle von Nicht-Erwerbstätigkeit. Dies wirkt Versicherungslücken entgegen und bedingt auch bei Frauen lange Beitragsdauern. Eine Rentenversicherungspflicht mit Mindestbeiträgen wie in der Schweiz oder z. B. für Mini-Jobs würde effektiv Versorgungslücken auf Grundlage legitimer Leistungen schließen. Privilegien für Minijobs und kurze Arbeitszeiten im Steuerrecht sollten ausgeräumt, für Mütter der Wiedereinstieg erleichtert, Kinderbetreuung im Kleinkind- und Schulalter ausgebaut und die Vereinbarkeit von Beruf und Familie auch außerhalb der Teilzeitarbeit verbessert werden. Für eine partnerschaftliche Aufteilung zwischen Ehegatten und damit für höhere eigenständige Ansprüche von Frauen sorgt in der Schweiz zudem das obligatorische Rentensplitting. In Deutschland ist das Rentensplitting hingegen optional und eine Alternative zur Hinterbliebenenversorgung. Es bringt Vorteile vor allem jenen, die während der Ehe oder Partnerschaft nur geringe Ansprüche erworben haben, aber im Falle des Todes der Partnerin oder des Partners wegen der Einkommensanrechnung kaum profitieren würden. Das Rentensplitting, der Versorgungsausgleich und die Hinterbliebenenversorgung könnten attraktiver und unabhängiger von den Annahmen zum möglichen, späteren Verlauf der Karriere und der Lebensperspektiven wie einer Wiederheirat gestaltet werden.

Mit der steigenden Frauenerwerbstätigkeit gewinnen geschlechtsspezifische Ungleichheiten in den Löhnen, in der beruflichen Weiterqualifizierung und Karriere ein zusätzliches Gewicht, z. B. wenn leitende Positionen bevorzugt nur in Vollzeit vergeben werden, eine leichtere Vereinbarkeit eher in typischen Frauenberufen gesehen wird und umgekehrt die Karrierechancen in Männerberufen höher liegen. Schlechtere Beschäftigungs-, Karriere- sowie Verdienstmöglichkeiten und Diskriminierung betreffen je-

doch nicht nur Frauen, sondern lassen sich auf andere benachteiligte soziale Gruppen auf dem Arbeitsmarkt wie Personen anderer Nationalität und mit Migrationshintergrund übertragen.

Um Sicherungslücken durch Arbeitslosigkeit und insbesondere Langzeitarbeitslosigkeit abzubauen, sollten mehr Mittel für die Qualifizierung und für geförderte Beschäftigung bereitgestellt werden, um einen Wiedereinstieg in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu fördern. Mit Blick auf die schwierige strukturelle Lage von Bezieher\*innen von Arbeitslosengeld II sollte zudem zusätzlich eine Absicherung nicht nur beim Bezug von Arbeitslosengeld I erfolgen, um anhaltende Bedürftigkeit und die Entwertung von Versicherungsbiographien im höheren Lebensalter zu vermeiden.

Die Verlängerung der Lebensarbeit wurde als Win-Win-Win Lösung diskutiert. Unter Wahrung der Beitragsstabilität können Versicherte länger Rentenansprüche erwerben. Gleichzeitig kann der nachhaltigen Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung Rechnung getragen werden (Czepek 2017). Doch eine weitere Verlängerung der Lebensarbeitszeit trüge zu einer noch stärkeren Polarisierung im höheren Lebensalter bei: Die potenzielle Lücke bis zum Regelrenteneintrittsalter würde für diejenigen größer, die schlechte Beschäftigungschancen aufweisen, die geringqualifiziert und/oder gering entlohnt sind und in der Folge ohnehin nur niedrige Leistungen erwarten können. Eine weitere Erhöhung des Regelrenteneintrittsalters wirft zudem Gerechtigkeitsfragen in Bezug auf die ungleiche Lebenserwartung auf: Solange Personen, die mit geringen Qualifikationen lange in einem körperlich anspruchsvollen Beruf tätig waren, eine weitaus kürzere ferne Lebenserwartung haben als Personen mit Hochschulabschluss, kann es keine gerechte pauschale weitere Verlängerung der Lebensarbeitszeit geben. Dies würde die ohnehin bereits stattfindende Umverteilung zugunsten derjenigen verstärken, die länger in Ausbildung sind, später in die Sozialversicherung einzahlen, ein systematisch geringeres Risiko einer Erwerbsminderung tragen und stark von der gestiegenen Lebenserwartung profitieren. Verbesserte Beschäftigungschancen sind aber nicht nur Aufgabe staatlicher Politik, sondern auch von Betrieben. Deren Engagement für Ältere z.B. in der Qualifizierung und im betrieblichen Gesundheitsmanagement kann derzeit noch nicht mit der demographischen Alterung der Belegschaften mithalten (Bellmann et al. 2018).

Dieser Beitrag belegt die starke Abhängigkeit des Rentensystems in der eigenen Zielerreichung von den Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt. Entsprechend bedeutet dies, dass das Rentensystem Defizite unzureichender Beiträge nur bedingt korrigieren kann. Die Konsequenz ist nicht nur, dass sich politisches und wirtschaftliches Handeln auf dem Arbeitsmarkt

auf die Absicherung im Alter auswirkt, sondern Reformen in der Arbeitsmarkt- und Rentenpolitik nicht getrennt diskutiert dürfen und der Arbeitsmarkt so reguliert werden sollte, dass die Menschen sowohl aktuell als auch zukünftig in Form einer Rente von ihrem Einkommen leben können.

### *Literatur*

- Achatz, J./Trappmann, M. (2011): Arbeitsmarktvermittelte Abgänge aus der Grundsicherung. Der Einfluss von personen- und haushaltsgebundenen Barrieren, IAB-Discussion Paper 2/2011, Nürnberg
- Bellmann, L./Dummert, S./Leber, U. (2018): Konstanz altersgerechter Maßnahmen trotz steigender Beschäftigung Älterer, in: WSI-Mitteilungen 71 (1), S. 20–27
- Blank, F./Schulze Buschoff, K. (2013): Arbeit, Leistungsgerechtigkeit und Alterssicherung im deutschen Wohlfahrtsstaat, in: WSI-Mitteilungen 66 (5), S. 313–320
- Brussig, M./Postels, D./Zink, L. (2017): Niedrige Renten trotz langer Versicherungszeiten. Eine empirische Analyse der Risikofaktoren, in: WSI-Mitteilungen 70 (4), S. 248–258
- Bundesagentur für Arbeit (2019): Arbeitsmarktsituation von langzeitarbeitslosen Menschen, Berichte: Blickpunkt Arbeitsmarkt, Nürnberg
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2016): Ergänzender Bericht der Bundesregierung zum Rentenversicherungsbericht 2016 gemäß § 154 Abs. 2 SGB VI (Alterssicherungsbericht 2016), [https://www.bmas.de/DE/Themen/Rente/Rente\\_nversicherungsbbericht/rentenversicherungsbericht.html](https://www.bmas.de/DE/Themen/Rente/Rente_nversicherungsbbericht/rentenversicherungsbericht.html) (abgerufen am 12.03.2020)
- Czaplicki, C. (2016): Pflege zahlt sich aus – Der Beitrag nichterwerbsmäßiger Pflege zur Alterssicherung, in: Sozialer Fortschritt 65 (5), S. 105–112
- Czepek, J. A. (2015): Ongoing differences and ongoing transfers? The role of labour market conditions in pension entrances in East and West Germany, in: Research in Social Change 7 (3), S. 249–275
- Czepek, J. A. (2017): Wohlverdienter Ruhestand für alle – eine Illusion?, Berlin
- Czepek, J. A./Weber, E. (2015): Die Flexi-Rente als Instrument zur Erhöhung der Erwerbsbeteiligung, IAB-Stellungnahme 06/2015, Nürnberg
- Deutsche Rentenversicherung (2019): Rentenversicherung in Zeitreihen, Ausgabe 2018, Berlin
- Ehrlich, U./Kelle, N. (2019): Pflegende Angehörige in Deutschland: Wer pflegt, wo, für wen und wie?, in: Zeitschrift für Sozialreform 65 (2), S. 175–203
- Fluder, R./Kessler, D. (2017): Warum Frauen weniger Rente erhalten als Männer, in: Impuls BFH 1/2017, S. 36–39
- Grabka, M. M./Schröder, C. (2019): Der Niedriglohnsektor in Deutschland ist größer als bislang angenommen, in: DIW Wochenbericht 14/2019, S. 249–257

- Grabka, M. M./Jotzo, B./Rasner, A./Westermeier, C. (2017): Der Gender Pension Gap verstärkt die Einkommensungleichheit von Männern und Frauen im Rentenalter, in: DIW Wochenbericht 5/2017, S. 87–96
- Homrighausen P./Wolf, K. (2018): Wiederbeschäftigungschancen Älterer – Wo Vermittlungsfachkräfte Handlungsbedarf sehen, IAB-Kurzbericht 11/2018, Nürnberg
- Jansen, A. (2017): Lohn- und Gehaltsunterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland. Implikationen für die Angleichung des Rentenrechts, in: WSI-Mitteilungen 70 (4), S. 237–247
- Kerschbaumer, J. (2019): Eine Grundrente ohne Bedürftigkeitsprüfung zollt der Lebensleistung Respekt, in: WSI-Mitteilungen 72 (4), S. 315–317
- Klammer, U. (2017): Alterssicherung von Frauen revisited – Aktuelle Entwicklungen und zukünftige Perspektiven, in: Sozialer Fortschritt 66 (5), S. 359–375
- Kreyenfeld, M./Mika, T./Radenacker, A. (2018): Der Gender Pension Gap in Ost- und Westdeutschland: Welchen Einfluss hat eine Scheidung auf die Alterssicherung?, in: Sozialer Fortschritt 67 (11–12) S. 973–996
- Lietzmann, T. (2016): Langzeitleistungsbezug und Langzeitarbeitslosigkeit: Definitionen, Quantitäten, Strukturen, in: WSI-Mitteilungen, 69 (5), S. 334–343
- Minijob-Zentrale (2019): Quartalsbericht der Minijob-Zentrale II 2019, herausgegeben von Deutsche Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See, [https://www.minijob-zentrale.de/DE/02\\_fuer\\_journalisten/02\\_berichte\\_trendreporte/node.html](https://www.minijob-zentrale.de/DE/02_fuer_journalisten/02_berichte_trendreporte/node.html) (abgerufen am 12.03.2020)
- Reimann, A. (2015): Herausforderungen für die Weiterentwicklung der Alterssicherung, in: Sozialer Fortschritt 64 (8), S. 202–205
- Sieglen, G. (2016): Schlechte Chancen ab 50? Übergänge älterer Arbeitsloser in Beschäftigung im Zeitvergleich, in: Zeitschrift für Sozialreform 62 (2), S. 181–208
- Statistisches Bundesamt (2019a): Abhängig Erwerbstätige: Deutschland, Jahre, Beschäftigungsumfang, Geschlecht, <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online?sequenz=tabelleErgebnis&selectionname=12211-0011> (abgerufen am 12.03.2020)
- Statistisches Bundesamt (2019b): Geschlechtsspezifischer Verdienstabstand im öffentlichen Dienst und in der Privatwirtschaft (unbereinigt) von 2014 bis 2018, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Verdienste/Verdienste-Verdienstunterschiede/Tabellen/ugpg-05-oed-privat-ab-2014.html> (abgerufen am 12.03.2020)
- Statistisches Bundesamt (2019c): Jobs im Mindestlohnbereich im April 2014, 2015, 2016 und 2017, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Verdienste/Mindestloehne/Tabellen/mindestlohnereich.html> (abgerufen am 12.03.2020)
- Statistisches Bundesamt (2019d): Kernerwerbstätige nach einzelnen Erwerbsformen, Ergebnisse des Mikrozensus, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Arbeitsmarkt/Erwerbstaetigkeit/Tabellen/atyp-kernerwerb-erwerbsform-zr.html> (abgerufen am 12.03.2020)

# Erwerbstätigkeit im Alter und der Übergang in Rente – ein Überblick aus der Arbeitsweltberichterstattung

*Arthur Kaboth, Susanne Drescher & Martin Brussig*

## *1. Einleitung*

Die letzten Jahrzehnte waren in der Arbeitsmarkt- und Rentenpolitik von einem Paradigmenwechsel geprägt, durch den eine Umkehr von der Frühverrentung hin zur verlängerten Lebensarbeitszeit eingeleitet wurde. Die Ziele der sozialstaatlichen Alterssicherung – die Lebensstandardsicherung, die Vermeidung von (Alters-)Armut und die Milderung von Folgen erwerbsbedingter Risiken im Lebenslauf für die Alterssicherung – sind durch diesen Paradigmenwechsel, einhergehend mit dem Absinken des Rentenniveaus und der mehr oder weniger gescheiterten Umsetzung der privaten Altersvorsorge, gefährdet. Auch die Zukunftsfähigkeit der gesetzlichen Alterssicherung, insbesondere ihre Finanzierbarkeit, hängt von den Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt und der Erwerbsbeteiligung ab. Das Zusammenspiel von Arbeitsmarkt und Rente ist bereits Gegenstand vieler politischer und wissenschaftlicher Debatten geworden (Bäcker/Jansen/Schmitz 2017; Brussig/Knuth/Mümken 2016; Brussig/Zink 2018); vor dem Hintergrund der sich verändernden Arbeitswelt, etwa durch die Digitalisierung, den großen Niedriglohnsektor und die Erosion des Normalarbeitsverhältnisses, ist es auch gegenwärtig wichtig, die Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt, im Sinne einer Arbeitsweltberichterstattung, kontinuierlich zu beobachten und auf (zukünftigen) Gestaltungsbedarf hinzuweisen.

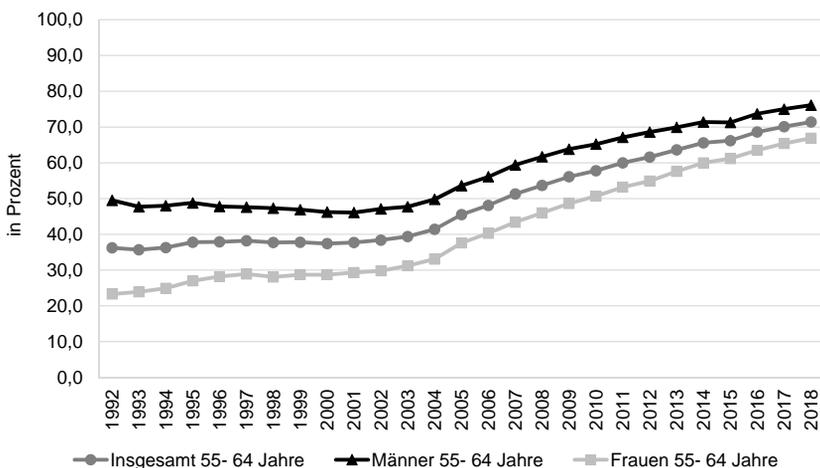
Das vorliegende Kapitel bietet einerseits einen Überblick über die Entwicklungen in der Erwerbsbeteiligung Älterer. Diesbezüglich wird erläutert, wie es durch politische Reformen zu Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt gekommen ist und daraus folgend, welche Entwicklungen es in der Beschäftigungsstruktur Älterer und im Rentenzugang gegeben hat. Darauf aufbauend werden andererseits Probleme und Herausforderungen identifiziert. Zudem wird die Erwerbsarbeit nach dem Renteneintritt betrachtet. Die für das Kapitel vorliegenden Ergebnisse und Erkenntnisse stammen

vorwiegend aus dem Forschungsprojekt „Altersübergangs-Monitor“, einer kontinuierlichen Berichterstattung (seit 2004) zur Arbeitswelt und zum Altersübergang.

## 2. Erwerbsbeteiligung im Alter

Die Erwerbsbeteiligung Älterer ist seit der Jahrtausendwende stark gestiegen (siehe Abbildung 1). Hierin ist jede Art von Erwerbstätigkeit eingeschlossen, also auch selbstständige, geringfügige und Erwerbsarbeit in Teilzeit. Während in den 1990er Jahren die Erwerbsbeteiligung der 55-Jährigen (und älter) noch unter 40 Prozent lag, hat sie sich bis zum Jahr 2018 fast verdoppelt, sodass mehr als zwei Drittel aller Erwerbspersonen im Alter von 55 bis 64 Jahren erwerbstätig waren. Der Anstieg ab dem Jahr 2001 ist sowohl bei den Männern als auch bei den Frauen zu beobachten. Bei den älteren Frauen hat sich die Quote seit 1992 (23,3 Prozent) sogar nahezu verdreifacht (2018: 66,9 Prozent). Der Ursprung dieser Entwicklung lag in der Neuausrichtung der Beschäftigungs- und Rentenpolitik seit Anfang der 1990er Jahre, mit dem Ziel, einerseits die Beitragszeiten der Versicherten zu verlängern und andererseits die Rentenbezugszeiten zu verkürzen.

Abbildung 1: Erwerbstätigenquoten Älterer (55 bis 64 Jahre) nach Geschlecht, 1992 bis 2018



Quelle: Eurostat 2019, Labour-Force-Survey (LFS) [lfsa\_epgaed]. Eigene Darstellung.

## *2.1 Rentenreformen zur verlängerten Lebensarbeitszeit*

Der Paradigmenwechsel in der Rentenpolitik wurde *nicht* erst mit der Einführung der „Rente mit 67“ eingeleitet, sondern bereits mit dem Rentenreformgesetz von 1989, das in wesentlichen Teilen 1992 in Kraft getreten ist. Mit diesem Gesetz wurden ab dem Jahr 2001 die Altersgrenzen von vorzeitig beziehbaren Altersrenten auf das Niveau der Regelaltersgrenze von 65 Jahren angehoben, sowie Abschläge bei vorzeitigem Renteneintritt eingeführt (Schmähl 2011a). Ebenfalls im Jahr 2001 löste die Erwerbsminderungsrente<sup>1</sup> die bisherige Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsrente ab, wobei die Erwerbsfähigkeit allein maßgeblich für den Leistungsbezug wurde. Mit dem erwerbsorientierten Konzept wird geprüft, ob und in welchem Maße die betroffene Person einer Erwerbstätigkeit jeglicher Art auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt nachgehen kann (Bäcker 2012). Im Jahr 2007 folgte schließlich das Altersgrenzenanpassungsgesetz, welches die stufenweise Heraufsetzung der Altersgrenze auf das 67. Lebensjahr ab 2012 beinhaltete. Zeitgleich, das heißt ab 2012, endete der Zugang in die Altersrente für Frauen und die Altersrente nach Altersteilzeitarbeit bzw. wegen Arbeitslosigkeit. Diese Möglichkeiten der Frühverrentung wurden für Personen, die nach 1952 geboren sind, geschlossen. Der Altersübergang wurde somit entflexibilisiert. Darüber hinaus wurde die Altersrente für besonders langjährig Versicherte (45 Jahre Versicherungszeit und ohne Abschläge) neu eingeführt (Schmähl 2011b) und anschließend im Jahr 2014 (Leistungsverbesserungsgesetz<sup>2</sup>) reformiert, sodass das Renteneintrittsalter dieser Altersrente vorübergehend auf 63 Jahre herabgesetzt wurde. Aber auch hier wird das Renteneintrittsalter wie bei der Regelaltersrente stufenweise bis auf 65 Jahre angehoben (Dünn/Stosberg 2014). Mit dem Flexirentengesetz (in Kraft seit 2017) wurde der Altersübergang schließlich reflexibilisiert, worauf in Kapitel 6 näher eingegangen wird.

---

1 Gesetz zur Reform der Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit.

2 Das Leistungsverbesserungsgesetz der Rentenversicherung beinhaltete zudem die Aufstockung von Kindererziehungszeiten für vor 1992 geborene Kinder („Mütterrente“), die Erweiterung der Zurechnungszeit um zwei Jahre in der Erwerbsminderungsrente und die Erhöhung des Budgets für Rehabilitationsleistungen.

## 2.2 Arbeitsmarktreformen

Gegenüber der Rentenpolitik blieb die Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik in ihrer Absicht zur Verlängerung der Lebensarbeitszeit und zur Bewältigung des demografischen Wandels eher ambivalent (Brussig/Knuth/Mümken 2016). Dennoch können einzelne Veränderungen in der Arbeitsmarktpolitik als Gründe für die Zunahme der Alterserwerbsbeteiligung und als Reformen zur Umkehr der Frühverrentung eingeschätzt werden.

Nahezu zeitgleich mit der Zusammenführung der Arbeitslosen- und Sozialhilfe in das neue Leistungssystem zur Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II/„Hartz IV“) im Jahr 2005 wurde mit dem Gesetz zu Reformen am Arbeitsmarkt die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes (SGB III) insbesondere für Ältere drastisch verkürzt, in den Folgejahren aber wieder moderat verlängert.<sup>3</sup> Nach der Gesetzesänderung gingen die Eintrittsraten in Arbeitslosigkeit von Älteren deutlich zurück; Arbeitslosigkeit galt bei Älteren häufig als „Brücke“ in den Ruhestand (Dlugosz/Stephan/Wilke 2009; Knuth/Kalina 2002). Als weiterer Baustein zur Abkehr von den Frühverrentungen in der Beschäftigungspolitik wird das Auslaufen der geförderten Altersteilzeit im Jahr 2009 gesehen. Die überwiegend im Blockmodell (Beschäftigungs-, dann Freistellungszeit) genutzte Altersteilzeit galt als Möglichkeit des geförderten Vorruhestands. Dies stand dem Leitbild eines gleitenden Rentenübergangs über eine schrittweise Reduzierung der Arbeitszeit entgegen (Brussig/Knuth/Wojtkowski 2009; Wanger 2009).

Die Förderung von älteren Arbeitslosen im SGB II wurde durch die Umgestaltung zur aktivierenden Arbeitsmarktpolitik verankert und gleichzeitig durch Bundesprogramme unterstützt. Durch die Initiative „Perspektive 50plus“ (von 2005 bis 2015) wurden Langzeitarbeitslose im SGB II ab dem 50. Lebensjahr durch individuelle und intensive Betreuung auf dem ersten Arbeitsmarkt integriert. Dabei zeigte sich, dass die Integrationsquoten der Geförderten höher und die Kosten der Förderung niedriger ausfielen als die der Regelförderung (Knuth/Stegmann/Zink 2014). Das Programm zur Weiterbildung Geringqualifizierter und beschäftigter Älterer in Unternehmen (WeGebAU) hat das Ziel, die Lebensarbeitszeit zu verlängern und zugleich die Arbeitslosigkeit Älterer zu vermeiden, in dem in die Qualifikation dieser Personengruppen investiert wird. Untersuchungen zu diesen Programmen belegen, dass sich die präventiven Maßnahmen posi-

---

3 Ab dem Jahr 2008 wurde die maximale Bezugsdauer bei Arbeitslosen ab 58 Jahren wieder leicht angehoben (von 18 auf 24 Monate).

tiv auf den Verbleib in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung ausgewirkt haben (Singer 2013). Allerdings investieren überwiegend mittlere und große Unternehmen und seltener Kleinbetriebe in die Qualifikation ihrer Belegschaft (Lott 2011).

Der Paradigmenwechsel in der Rentenpolitik begann früher als in der Arbeitsmarktpolitik und konzentrierte sich darauf, die Erwerbsphasen zu verlängern, vorwiegend um die (zukünftige) Finanzierung der Gesetzlichen Rentenversicherung über das Umlageverfahren zu gewährleisten. In der Arbeitsmarktpolitik setzte der Paradigmenwechsel hingegen erst mit dem Beginn der Jahrtausendwende ein. Dieser Wechsel fällt zudem weniger eindeutig aus als in der Rentenpolitik, insbesondere weil im SGB II Sonderregelungen für Ältere erhalten geblieben sind, die der Verlängerung der Lebensarbeitszeit entgegenwirken. Dennoch zeigen die angeführten Regelungen und Programme der Arbeitsmarktpolitik durchaus Elemente, die auf eine verlängerte Erwerbsteilhabe zielen bzw. diese unterstützen.

### *2.3 Qualifikationsspezifische Erwerbsbeteiligung*

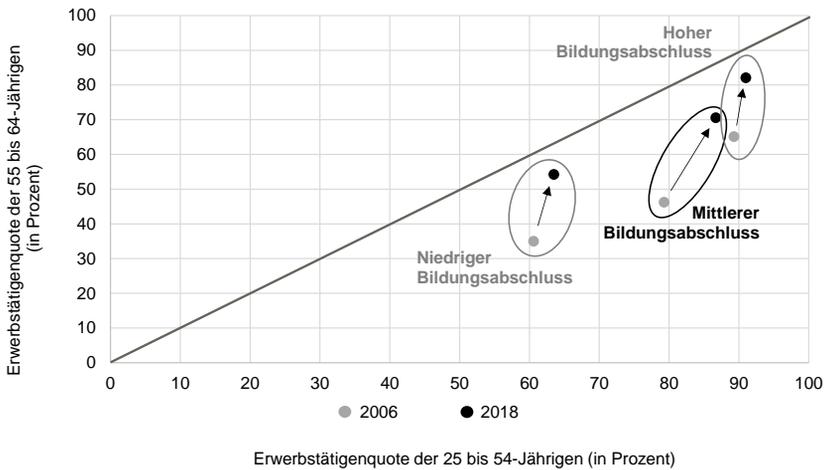
Neben der Neuausrichtung der Beschäftigungs- und Rentenpolitik ist die Zunahme der Alterserwerbsbeteiligung auf weitere Faktoren zurückzuführen, welche in komplexen Wechselwirkungen zueinander stehen. Hervorzuheben ist diesbezüglich das Qualifikationsniveau bzw. die zunehmend höheren Bildungsabschlüsse der Beschäftigten; diese Entwicklung resultiert im Wesentlichen, und vor allem bei Frauen, aus der Bildungsexpansion in den 1970er und 1980er Jahren (Ziefle 2017).

In der *Abbildung 2* werden die qualifikationsspezifischen Erwerbstätigenquoten der 25- bis 54-Jährigen (auf der X-Achse) denen der Personen im Alter von 55 bis 64 Jahren (auf der Y-Achse) im Vergleich der Jahre 2006 zu 2018 gegenübergestellt. Die abgebildete Diagonale wird als Alterslücke bezeichnet. Liegt einer der Datenpunkte auf dieser Diagonalen, bedeutet dies, dass die Quoten der Altersgruppen gleich groß sind.

In *Abbildung 2* wird deutlich, dass die Erwerbsbeteiligung sowohl bei der jüngeren als auch bei der älteren Altersgruppe vom Qualifikationsniveau abhängt. Personen mit niedriger Qualifikation weisen geringere Erwerbstätigenquoten auf als Personen mit einem hohen Bildungsabschluss. Qualifikationsübergreifend sind die Quoten der Älteren niedriger als die der Personen im Haupterwerbsalter (25–54 Jahre), allerdings hat sich die Alterslücke zwischen beiden Altersgruppen zwischen 2006 und 2018 nahezu geschlossen. Die Erwerbschancen nehmen mit steigender Qualifikation

zu und sind, gemessen an der Alterslücke, vor allem bei Älteren mit mittlerem Qualifikationsabschluss noch nicht vollständig ausgeschöpft. Das Qualifikationsniveau kann jedoch kein eigenständiger Faktor zur Erklärung der Zunahme der Alterserwerbsbeteiligung darstellen, denn auch unter den Geringqualifizierten sind die Quoten unter den Älteren beachtenswert gestiegen.

Abbildung 2: Erwerbstätigenquoten und Alterslücke nach Bildungsabschluss und Altersgruppen im Vergleich 2006 und 2018



Quelle: Eurostat 2019 (LFS) [lfsa\_ergaed]. ISCED11 Kategorien nach Eurostat (2019): Niedriger Bildungsabschluss ISCED Stufen 0–2: Bis zu Hauptabschluss; Mittlerer Bildungsabschluss ISCED Stufen 3–4: Oberstufe/Berufsausbildung; Hoher Bildungsabschluss ISCED Stufen 5–8: Akademische Abschlüsse. Eigene Darstellung.

## 2.4 Demografie als Ursache?

Die demografische Entwicklung wird oft als Ursache für die finanzielle Belastung der gesetzlichen Alterssicherung angesehen. Das Verhältnis von Beitragszahlenden zu Empfänger\*innen von Leistungen verschiebt sich und wird sich mit den beginnenden Renteneintritten der geburtenstarken „Babyboomer“ Generation (1955 bis 1969) weiter verschieben. Allerdings bleibt häufig unberücksichtigt, dass die demografische Entwicklung auch zur Zunahme der Alterserwerbsbeteiligung, zumindest vorübergehend,

beigetragen hat. Vor allem nach der Jahrtausendwende gab es in Deutschland einen demografischen „Rückenwind“ (Mümken/Brussig 2012), aufgrund dessen sich die Erwerbsbeteiligung Älterer erhöht hat. Er resultierte daraus, dass in der Altersgruppe der 55- bis 64-Jährigen die jüngeren Jahrgänge (mit altersbedingt hoher Erwerbsbeteiligung) zahlenmäßig stärker waren als die älteren Jahrgänge (mit niedriger Erwerbsbeteiligung). Im Vergleich zu anderen europäischen Ländern ist der demografische Effekt in Deutschland im Zeitraum zwischen 2002 und 2008 besonders hoch (Brussig/Wojtkowski 2008; Mümken/Brussig 2012).

### *2.5 Stabile Wirtschaftsentwicklung und langer Verbleib Älterer in Beschäftigung*

Die stabile Wirtschaftsentwicklung seit 2006, gemessen am Bruttoinlandsprodukt (BIP), hat ebenso zu der Zunahme der Erwerbsbeteiligung Älterer beigetragen, denn eine positive Konjunktur schafft neue und sichert bestehende Arbeitsverhältnisse. Aber auch in diesem Zusammenhang spielen Wechselwirkungen mit weiteren Faktoren eine Rolle, wie die jüngste Finanz- und Wirtschaftskrise zeigte. Zunächst wird aus Abbildung 3 ersichtlich, dass (1.) das BIP mit dem Ausgangsjahr 2005 kontinuierlich, mit Ausnahme der Finanz- und Wirtschaftskrise zwischen 2009 und 2010, gestiegen ist und (2.) die Alterslücke<sup>4</sup>, unbeeindruckt von der wirtschaftlichen Entwicklung, auch in Zeiten der Krise kleiner geworden ist (Kaboth/Brussig 2018).

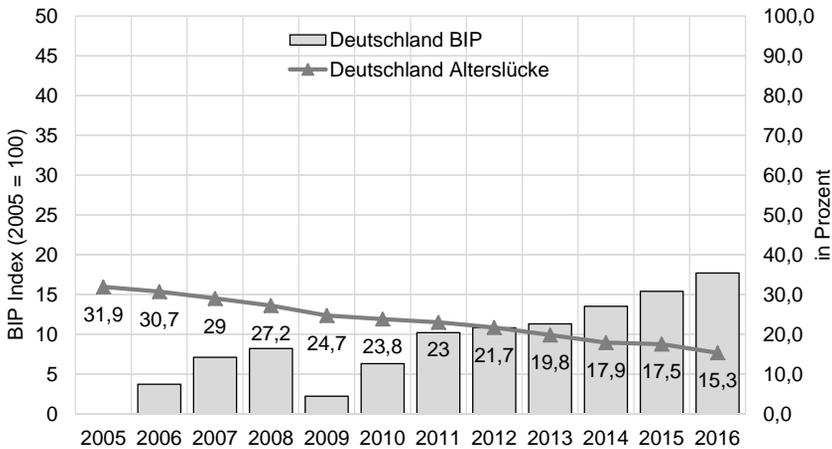
Diese Entwicklung – schrumpfende Alterslücke trotz Wirtschaftskrise – stellt ein Novum in der Alterserwerbsbeteiligung dar, denn in früheren Rezessionen der 1970er, 1980er oder 1990er Jahre ist die Beteiligung Älterer am Arbeitsmarkt gesunken und wurde überwiegend durch Frühverrentungen organisiert (OECD 2013). Frühverrentungen sind rentenrechtlich nicht mehr möglich und mithin für die Unternehmen deutlich teurer als in der Vergangenheit (Brussig/Knuth/Wojtkowski 2009); sie stellen einen wesentlichen Grund für die sinkende Alterslücke dar. Zugleich haben betriebliche und staatliche Maßnahmen während der Krise zur stabilen Erwerbsbeteiligung Älterer beigetragen, beispielsweise durch die Reduzierung von Arbeitszeit mit Hilfe von Kurzarbeit, Arbeitszeitkonten oder Be-

---

4 Die Alterslücke beschreibt die Differenz der Erwerbstätigenquoten (in Prozent) zwischen den Älteren (55 bis 64 Jahre) und denen im Haupterwerbsalter (15 bis 54 Jahre).

triebsvereinbarungen (Stein/Aricò 2010). Die hohe Partizipation Älterer am Arbeitsmarkt resultiert vorwiegend aus dem längeren und ununterbrochenen Verbleib in Beschäftigung und nur zu einem kleineren Anteil aus Neueinstellungen (Brussig/Eggers 2014). Insgesamt haben aber auch die Neueinstellungen Älterer kontinuierlich zugenommen, allerdings ist das Arbeitskräftepotenzial noch nicht ausgeschöpft und auch die Rekrutierungsstrategien der Betriebe haben sich weitestgehend noch nicht an die demographischen Gegebenheiten angepasst (Brussig 2011). Des Weiteren sind die Eintrittsraten in Beschäftigung in den Beschäftigungsbereichen hoch, wo die Beschäftigungsstabilität niedrig ist, insbesondere bei Frauen und Teilzeitbeschäftigten (Brussig/Eggers 2014).

Abbildung 3: Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts (Index, linke Achse) und der Alterslücke (in Prozent, rechte Achse) 2005 bis 2016



Quelle: Kaboth & Brussig (2018). Eigene Darstellung.

## 2.6 Struktur der Beschäftigung

Allein eine Erwerbsteilhabe ist jedoch nicht mit einer ausreichenden Absicherung der Beschäftigten im Alter gleichzusetzen. Denn ein Rentenanspruch in der gesetzlichen Alterssicherung ergibt sich nicht nur aus der Dauer der Erwerbsphase, sondern auch aus dem im Erwerbsleben erzielten

Einkommen. So können besonders viele oder längere Phasen in Teilzeitbeschäftigung zu niedrigen Renten aus dem gesetzlichen Sicherungssystem führen (Brussig/Zink 2018).

*Tabelle 1: Anteile (in Prozent) und Anzahl (in Tausend) von Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigung an allen Beschäftigten nach Geschlecht im Alter von 55 bis 64 Jahren, 2000 bis 2018*

		2000	2006	2012	2018
Männer	Vollzeit	93,3 % (2.442,9)	89,4 % (2.395,8)	89,0 % (3.081,9)	89,5 % (4.025,1)
	Teilzeit	6,7 % (176,0)	10,6 % (283,2)	11,0 % (379,9)	10,5 % (470,7)
Frauen	Vollzeit	51,7 % (846,2)	48,0 % (943,5)	49,4 % (1.439,7)	48,1 % (1.939,6)
	Teilzeit	48,3 % (790,7)	52,0 % (1.021,7)	50,6 % (1.472,6)	51,9 % (2.094,9)

Quelle: Eurostat 2019 (LFS) [lfsa\_epgaed]. Eigene Darstellung.

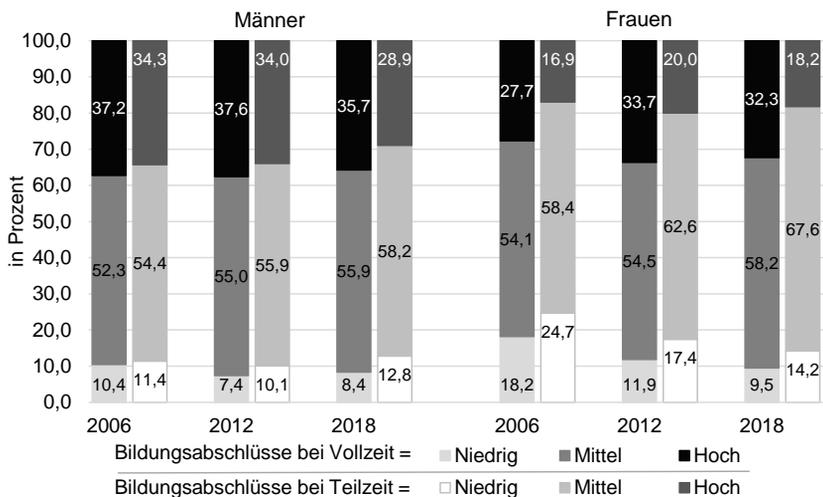
Vor dem Hintergrund der gestiegenen Alterserwerbsbeteiligung wird in Tabelle 1 die Entwicklung der Beschäftigungsstruktur unter den Älteren ab dem 55. Lebensjahr dargestellt. Sowohl bei Männern als auch bei Frauen hat der Anteil in Teilzeitbeschäftigung zugenommen, allerdings auf unterschiedlichem Niveau. Der Anteil älterer Männer in Teilzeitbeschäftigung ist von 6,7 Prozent im Jahr 2000 bis zum Jahr 2018 auf 10,5 Prozent angewachsen. Diese Entwicklung geht dabei mit einer deutlichen Zunahme sowohl der in Teilzeit als auch der in Vollzeit beschäftigten Männer einher. Die Anzahl der in Teilzeit- und Vollzeit beschäftigten Frauen steigt von 2000 bis 2018 sogar noch wesentlich stärker, wenngleich sich die Verteilung von Teilzeit und Vollzeit nur wenig ändert. Bei den älteren Frauen lag der Anteil der Teilzeitbeschäftigung an allen Beschäftigten bereits im Jahr 2000 bei 48,3 Prozent und steigerte sich bis zum Jahr 2018 auf 51,9 Prozent, sodass jede zweite Frau im Alter von 55 bis 64 Jahren in Teilzeit beschäftigt war.

Der generelle Anstieg der voll- und teilzeitbeschäftigten Älteren veranschaulicht einen Wandel in der Arbeitswelt: Immer mehr Ältere sind beschäftigt, insbesondere immer mehr ältere Frauen. Zugleich geht damit eine Verbreitung von Teilzeitbeschäftigung einher. Dies kann allerdings mit einem Nachteil für die Alterssicherung verbunden sein, da durch eine dauerhafte Teilzeitbeschäftigung nur geringe Rentenansprüche erworben werden können. In der Folge besteht ein höheres (Alters-) Armutsrisiko, dem dann insbesondere Frauen ausgesetzt sind.

Da die Bildung als ein wesentlicher Faktor der Alterserwerbsbeteiligung im vorherigen Kapitel identifiziert wurde, wird sie hier im Rahmen der Beschäftigungsstruktur wieder aufgegriffen (*Abbildung 4*). Dabei wird deutlich, dass der Bildungsabschluss bei den Männern kaum Auswirkung

gen auf die Beschäftigungsstrukturen der Jahre 2006, 2012 und 2018 hat. Bei den Frauen hingegen sind die Anteile mit mittlerer Qualifikation in Teilzeitbeschäftigung höher als in Vollzeit. Im Beobachtungszeitraum haben diese Anteile sogar erheblich zugenommen, sodass der Zuwachs der Erwerbsbeteiligung bei den älteren Frauen überwiegend auf diejenigen mit mittlerer Qualifikation in Teilzeit zurückzuführen ist. Zudem scheint ein hoher Bildungsabschluss bei den Frauen die Wahrscheinlichkeit, in einer Vollzeitstelle beschäftigt zu sein, sichtlich zu erhöhen.

Abbildung 4: Beschäftigung in Voll- und Teilzeit nach Geschlecht und Bildungsabschluss der 55 bis 64-Jährigen, 2006 bis 2018



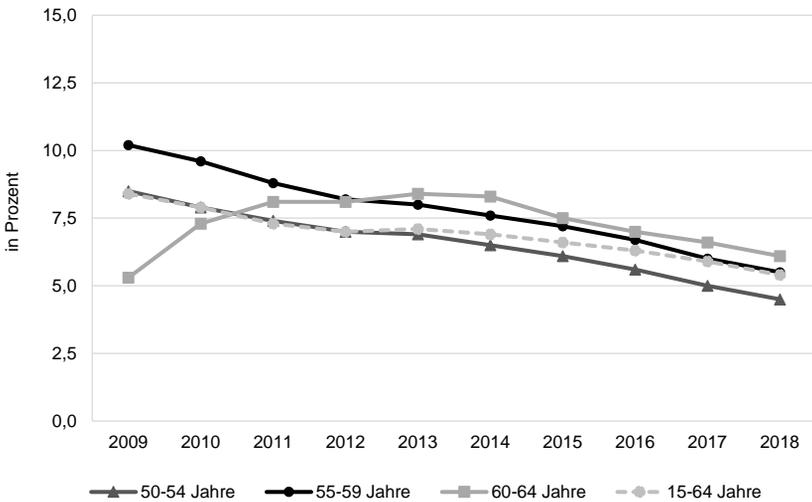
Quelle: Eurostat 2019 (LFS) [lfsa\_epgaed]; ISCED11 Kategorien nach Eurostat (2019): Niedriger Bildungsabschluss ISCED Stufen 0–2: Bis zu Hauptabschluss; Mittlerer Bildungsabschluss ISCED Stufen 3–4: Oberstufe/Berufsausbildung; Hoher Bildungsabschluss ISCED Stufen 5–8: Akademische Abschlüsse. Eigene Darstellung.

### 3. Altersarbeitslosigkeit

Neben einer durch (dauerhafte) Teilzeit geprägte Beschäftigung können (längere) Phasen von Arbeitslosigkeit das Risiko einer unzureichenden Alterssicherung erhöhen, nicht zuletzt da seit 2011 keine Pflichtbeiträge mehr für ALG-II-Beziehende in der Rentenversicherung erbracht werden

(Mika/Lange/Stegmann 2014). Für Ältere stellt Arbeitslosigkeit ein besonderes Risiko hinsichtlich der gesetzlichen Alterssicherung dar: Auch wenn unter den Älteren die Wahrscheinlichkeit arbeitslos zu werden gering ist, ist die Wahrscheinlichkeit arbeitslos zu bleiben besonders hoch. Die Wiedereinstellungschancen unter den Älteren sind also sehr gering (Bundesagentur für Arbeit 2018). Ältere Arbeitslose können demnach besonders von kumulierten Dauern in Arbeitslosigkeit betroffen sein. Zudem garantiert eine Zunahme der Alterserwerbsbeteiligung keine Abnahme der Altersarbeitslosigkeit, denn die Anzahl der Arbeitslosen kann zeitgleich steigen, wenn die Anzahl an Nichterwerbspersonen sinkt (Kaboth/Brussig 2020; Mümken/Brussig 2013).

Abbildung 5: Arbeitslosenquoten nach Altersgruppen, 2009 bis 2018



Quelle: Sonderauswertung der Bundesagentur für Arbeit 2019. Eigene Darstellung.

Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit unter den Älteren (siehe Abbildung 5) verdeutlicht, dass mit zunehmendem Alter die relative Betroffenheit von Arbeitslosigkeit zunimmt: Die Arbeitslosenquoten der 60- bis 64-Jährigen sind seit 2013 unter den in der Grafik dargestellten Altersgruppen am höchsten. Zurückzuführen ist diese Entwicklung insbesondere auf die Schließung der Frühverrentungsmöglichkeiten, in denen der Renteneintritt – wenn auch mit Abschlägen – bereits mit 60 Jahren erfolgen konnte.

Aufgrund des inzwischen frühestmöglichen Renteneintritts erst mit 63 Jahren und der stufenweisen Anhebung der Regelaltersgrenze, hat sich die Arbeitslosigkeit bis ins höhere Erwerbsalter ausgeweitet.

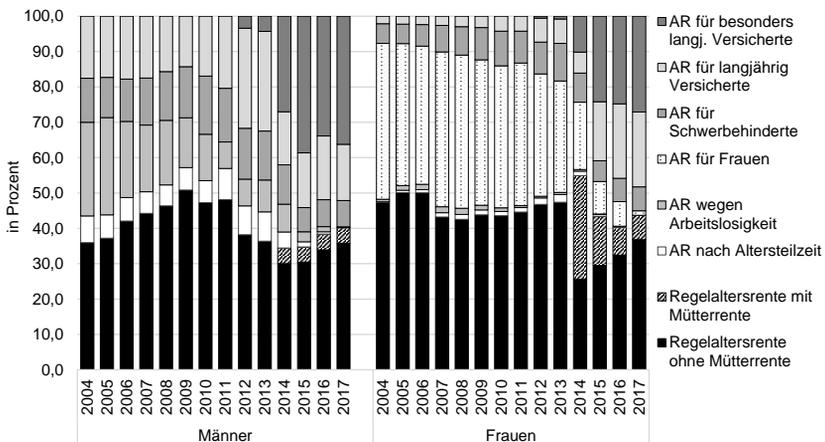
Dabei werden die Arbeitslosenquoten, vor allem bei den 60 bis 64-Jährigen, noch deutlich unterschätzt, denn nach wie vor ist eine vorruhestandsähnliche gesetzliche Regelung in Kraft. Nach dieser Regelung wird es Älteren im SGB II ermöglicht, unter erleichterten Bedingungen Leistungen zu beziehen, auch ohne einer Arbeitsvermittlung, wie sonst erforderlich, zur Verfügung stehen zu müssen. Diese Sonderregelung für Ältere nach § 53a Abs. 2 SGB II schließt Personen ab dem 59. Lebensjahr aus der Arbeitslosenstatistik aus, die unter Bezug von Leistungen innerhalb der letzten zwölf Monate keine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung oder eine Maßnahme der Arbeitsförderung seitens der Arbeitsvermittlung angeboten bekommen haben. Seit dem Jahr 2015 gelten deshalb jährlich etwa 140.000 Personen im Alter von 60 bis 64 Jahren nicht als arbeitslos und bleiben verdeckt. Zum Vergleich: Insgesamt waren im Jahr 2018 ca. 210.000 Personen in dieser Altersgruppe offiziell arbeitslos (Kaboth/Brussig 2020). Zudem wurden ältere Arbeitslose ab dem 55. Lebensjahr im Vergleich zu allen Altersgruppen zwischen 2010 und 2015 unterdurchschnittlich gefördert, vor allem hinsichtlich qualifizierender Maßnahmen (Walwei 2018).

#### *4. Renteneintritt*

Der Rentenzugang spiegelt kurzfristig wie langfristig wirksame rentenrechtliche Änderungen wider. Die kurzfristig wirksamen Änderungen haben in der Anzahl an Rentenzugängen und in dem deutlichen Anstieg des durchschnittlichen Rentenzugangsalters in Altersrenten vor allem in den Jahren 2014 und 2015 ihren Niederschlag gefunden. Verantwortlich für diese Entwicklung war zum einen die Anrechnung eines zweiten Entgeltpunktes für jedes vor 1992 geborene Kind („Mütterrente“) nach dem RV-Leistungsverbesserungsgesetz. Durch diese Regelung erwarben einige Personen, überwiegend westdeutsche Frauen, erstmals eine Rentenzugangsbeziehung. Zum anderen konnten durch die Reformierung der Altersrente für besonders langjährig Versicherte überwiegend Männer, die die Versicherungszeit von 45 Jahren erfüllten, abschlagsfrei in Rente gehen, da das Rentenzugangsalter vorübergehend auf 63 Jahre herabgesetzt wurde und diese Rente bei ihrer Einführung rückwirkend häufig im Alter von 64 Jahren beansprucht wurde (Kaboth/Brussig 2019).

Aber auch die langfristigen Veränderungen im Rentenrecht, beispielweise das Auslaufen frühzeitig beziehbarer Altersrenten, spiegeln sich im Renteneintritt der Versicherten wider. So ist das durchschnittliche Renteneintrittsalter bei den Altersrenten bis 2013, zumindest bei den Männern, kontinuierlich gestiegen. Nach 2013 stagniert das Renteneintrittsalter trotz steigender Altersgrenzen, wenn der Einmaleffekt der „Mütterrente“ herausgerechnet wird, und beträgt im Jahr 2017 bei den Frauen 64,4 und bei den Männern 64,3 Jahre. Im Vergleich zum Jahr 2004 ist dies ein Zuwachs von mehr als einem Jahr, sowohl bei Männern als auch bei Frauen (Kaboth/Brussig 2019).

Abbildung 6: Prozentualer Anteil der Altersrentenarten an allen Altersrentenzugängen nach Geschlecht, 2004 bis 2017



Quelle: Kaboth & Brussig (2019).

Sowohl die langfristigen als auch die kurzfristigen Umgestaltungen schlagen sich im Zugang in unterschiedlichen Rentenarten nieder (siehe Abbildung 6). Insbesondere betrifft dies die Regelaltersrente, in der die stufenweise Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre ab der Geburtskohorte 1964 abgeschlossen sein wird. Die Zugänge in die Regelaltersrente sind bei den Männern seit 2011 und bei den Frauen seit 2015 rückläufig, weil die vorzeitig beziehbaren Altersrenten, auch mit Abschlägen, häufig in Anspruch genommen wurden. Inzwischen ist die Altersrente für langjährig Versicherte der frühestmögliche Rentenzugang (mit 63 Jahren) bei den Altersrenten. Allerdings steigt hier das abschlagsfreie Zugangsalter, wie in der Regelaltersgrenze stufenweise bis auf 67 Jahre an, sodass für den vor-

zeitigen Renteneintritt die Abschläge auf bis zu 14,4 Prozent zunehmen werden. Diesbezüglich bleibt abzuwarten, wie die Versicherten, die die Beitragszeiten von 45 Jahren (Altersrente für besonders langjährig Versicherte) nicht erfüllen, auf die zunehmenden Abschläge beim frühestmöglichen Rentenzugang reagieren werden, und ob der Zeitpunkt für den Renteneintritt aufgrund von zunehmenden Abschlägen aufgeschoben wird.

Der Renteneintritt kann sowohl freiwillig als auch unfreiwillig erfolgen. Bis zum Jahresende 2016 konnten ältere Beziehende von Arbeitslosengeld II vonseiten der Jobcenter verpflichtet werden, vorzeitig eine Rente zu beantragen, auch wenn diese mit Abschlägen behaftet ist. Seit der Unbilligkeitsverordnung, die zum Jahresbeginn 2017 in Kraft trat, kann eine Verpflichtung zum Renteneintritt nur dann erfolgen, wenn für die betroffenen Personen keine Hilfebedürftigkeit im Alter entstehen würde (BMAS 2016). Die Unbilligkeitsverordnung ändert nichts daran, dass Menschen ihren erarbeiteten Rentenanspruch um die Höhe der Abschläge kürzen müssen. Dabei kann mit quantitativen Daten nur begrenzt nachgewiesen werden, ob der Renteneintritt selbstbestimmt ist und inwiefern eine Abschaffung der verpflichtenden Inanspruchnahme einer Altersrente auch mit Abschlägen eine Verhaltensänderung hinsichtlich eines späteren Renteneintritts bei den Beziehenden von Arbeitslosengeld II bewirken würde (Brüssig 2015b).

### 5. Arbeit im Rentenalter

Erwerbstätigkeit im Alter endet nicht zwangsläufig mit dem Eintritt in die Rente. Die Anzahl von Personen, die neben ihrer Rente einer Erwerbstätigkeit nachgehen, hat im letzten Jahrzehnt kontinuierlich zugenommen. So waren im Jahr 2015 über 1 Mio. Personen im Alter von 65 Jahren und älter erwerbstätig (Bäcker/Jansen/Schmitz 2017).<sup>5</sup> Von Interesse sind vor allem die Motive der Erwerbstätigkeit, die Tätigkeiten und die Beschäftigungsstruktur der erwerbstätigen Rentner\*innen. Aus der Forschungsliteratur wird ersichtlich, dass es sich bei den arbeitenden Rentner\*innen häufig um geringfügig Beschäftigte mit mindestens einer mittleren Qualifikation handelt, die überwiegend einfache Tätigkeiten ausüben. Nahezu ebenso häufig sind Selbstständige noch über die Regelaltersgrenze hinaus

---

5 Zu berücksichtigen ist, dass 2015 die Regelaltersgrenze bei 65 Jahren und vier Monaten lag. Somit sind in die Berechnung auch Personen eingegangen, die noch keine Altersrente beziehen können.

erwerbstätig. Die Motive für die Erwerbstätigkeit der Rentner\*innen sind vielfältig und erstrecken sich von finanzieller Notwendigkeit bis hin zu sozialer Teilhabe. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich die materiellen und immateriellen Motive nicht gegenseitig ausschließen, sondern häufig auch ergänzen (Bäcker/Jansen/Schmitz 2017). Um die Entwicklungen der Weiterarbeit Älterer weiter zu fördern, aber auch im Allgemeinen den Altersübergang zu flexibilisieren, wurde die Teilrente mit dem Flexirentengesetz (seit 2017 in Kraft) reformiert (Deutscher Bundestag 2016). Welche Wirkung diese Reform auf die Erwerbsbeteiligung im Rentenalter hat, bleibt abzuwarten. Überwiegend erfolgt die Weiterbeschäftigung aus immateriellen Motiven, die allerdings nicht als Argument für eine weitere Anhebung der Regelaltersgrenze eingebracht werden sollte, denn die Erwerbstätigkeit als Rentner\*in ist voraussetzungsreich: Es handelt sich mehrheitlich um Rentner\*innen mit hoher Qualifikation, gutem Gesundheitszustand und geringen Arbeitsbelastungen. Jedoch dürften bei Weitem nicht alle Rentner\*innen diese Voraussetzungen erfüllen (Bäcker/Jansen/Schmitz 2017).

#### *6. Fazit: Anforderungen an die Politik, Tarifpartner und Betriebe*

Die vorliegenden Ergebnisse verdeutlichen, dass die Bildungsexpansion, die wirtschaftliche Entwicklung und vor allem die Neuausrichtung der Beschäftigungs- und Rentenpolitik zur Zunahme der Alterserwerbsbeteiligung beigetragen haben. Zugleich sind allerdings auch Kehrseiten dieser Entwicklung zu beobachten: Hohe Teilzeitbeschäftigung bei älteren Frauen, die Ausweitung der Arbeitslosigkeit bis ins höhere Erwerbsalter und die geringen Neueinstellungen Älterer. Auch aufgrund dieser Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt erfolgen Renteneintritte vor der Regelaltersgrenze und belegen, dass eine (weitere) Heraufsetzung des Rentenalters nicht zwangsläufig zu verlängerten Erwerbsbiografien führt.

Handlungsbedarfe bestehen in der Reduzierung und Vermeidung von Arbeitslosigkeit sowie in der Förderung von Qualifikationen. Im Hinblick auf den Arbeitszeitumfang muss eine lebenslauforientierte Arbeitszeitgestaltung angestrebt werden, die sowohl den Anspruch nach Vereinbarkeit mit dem Privatleben erfüllt, als auch Möglichkeiten zur Belastungsreduktion im Alter bietet, ohne dass dadurch die Gefahr der Altersarmut steigt. Des Weiteren sollten die Sonderregelung für Ältere nach SGB II und die Zwangsverrentung abgeschafft werden, die der Verlängerung des Erwerbslebens entgegenwirken und deren Durchsetzung nicht zum Kernaufgabenbereich der Arbeitsvermittlung gehören. Weitere wichtige Stell-

schrauben, um die steigenden Altersgrenzen zu flankieren, sind eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen, eine Reduktion der Arbeitsbelastungen und die Förderung des Arbeits- und Gesundheitsschutzes (Brussig 2015a, 2018). Es ist kontinuierlich zu überprüfen, welchen verändernden Bedingungen der Arbeitswelt (z. B. durch Digitalisierung) den Beschäftigten gegenüberstehen und welchen Unterstützungsbedarf Arbeitgeber und Gewerkschaften (und auch die Rentenversicherungsträger bei der Prävention) leisten können.

Angesichts der aktuellen Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Anzahl von arbeitenden Ruhestandler\*innen aufgrund finanzieller Notwendigkeiten zunehmen wird. Diese Entwicklung würde schließlich zu Legitimationsproblemen der Gesetzlichen Rentenversicherung führen (Bäcker/Jansen/Schmitz 2017). Eine Mindestrente nach langer Erwerbstätigkeit könnte hier ein wirksamer Baustein sein.

Zusammenfassend liegt die Verantwortung einer verlängerten Lebensarbeitszeit nicht ausschließlich auf den Schultern der Beschäftigten, sondern umfasst Akteure auf staatlicher, gewerkschaftlicher und betrieblicher Ebene. Eine (weitere) Zunahme der Erwerbsbeteiligung Älterer und eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit können nur dann ermöglicht werden, wenn entsprechende Voraussetzungen kooperativ geschaffen werden.

## Literatur

- Bäcker, G. (2012): Erwerbsminderungsrenten: Strukturen, Trends und aktuelle Probleme, IAQ- Altersübergangs-Report 3/2012, Duisburg
- Bäcker, G./Jansen, A./Schmitz, J. (2017): Rente erst ab 70? Probleme und Perspektiven des Altersübergangs, IAQ-Forschung 02/2017, Duisburg
- BMAS (2016): Verordnungsentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales. Erste Verordnung zur Änderung der Unbilligkeitsverordnung, Berlin
- Brussig, M. (2011): Neueinstellungen im Alter: Tragen sie zu verlängerten Erwerbsbiografien bei?, IAQ-Altersübergangs-Report 3/2011, Duisburg
- Brussig, M. (2015a): Alter beim Austritt aus sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung ist gestiegen. Auch nach dem Ende der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung sind viele Erwerbspersonen noch auf dem Arbeitsmarkt aktiv – mit wachsender Dauer, IAQ-Altersübergangs-Report 1/2015, Duisburg
- Brussig, M. (2015b): In die Rente wider Willen?, in: WSI-Mitteilungen 68 (6), S. 407–416
- Brussig, M. (2018): Verlängerte Erwerbsbiografien: Triebkräfte, Grenzen, soziale Ungleichheiten, in: WSI-Mitteilungen 71 (1), S. 12–19

- Brussig, M./Eggers, K. (2014): Langfristige Entwicklungen bei Neueinstellungen von Älteren. Altersungleichheit bei Neueinstellungen geht leicht zurück, Duisburg
- Brussig, M./Wojtkowski, S. (2008): Anstieg der Alterserwerbsbeteiligung: Aktuelle demographische Veränderungen geben Rückenwind, IAQ-Altersübergangs-Report 1/2008, Duisburg
- Brussig, M./Zink, L. (2018): Erwerbsverlaufsmuster von Männern und Frauen mit Niedrigrenten, IAQ-Altersübergangs-Report 2/2018, Duisburg
- Brussig, M./Knuth, M./Mümken, S. (2016): Von der Frühverrentung bis zur Rente mit 67. Der Wandel des Altersübergangs von 1990 bis 2012, Bielefeld
- Brussig, M./Knuth, M./Wojtkowski, S. (2009): Altersteilzeit: Zunehmend Beschäftigungsbrücke zum späteren Renteneintritt. Wegfall der Förderung verengt auch den Zugang in nichtgeförderte Altersteilzeit – Nachfolgetarifverträge fehlen, IAQ-Altersübergangs-Report 2/2009, Duisburg
- Bundesagentur für Arbeit (2018): Situation von Älteren, Nürnberg
- Deutscher Bundestag (2016): Entwurf eines Gesetzes zur Flexibilisierung des Übergangs vom Erwerbsleben in den Ruhestand und zur Stärkung von Prävention und Rehabilitation im Erwerbsleben (Flexirentengesetz)
- Dlugosz, S./Stephan, G./Wilke, R. A. (2009): Verkürzte Bezugsdauern für Arbeitslosengeld. Deutliche Effekte auf die Eintritte in Arbeitslosigkeit, IAB-Kurzbericht 30/2009
- Dünn, S./Stosberg, R. (2014): Was ändert sich durch das RV-Leistungsverbesserungsgesetz?, in: RVaktuell 7/2014, S. 156–165
- Kaboth, A./Brussig, M. (2018): Alterserwerbsbeteiligung in Europa auch in Zeiten der Finanz- und Wirtschaftskrise im Aufschwung?, IAQ-Altersübergangs-Report 1/2018, Duisburg
- Kaboth, A./Brussig, M. (2019): Trotz steigender Altersgrenzen überwiegen frühe Rentenzugänge. Aktuelle Entwicklungen im Rentenzugang, IAQ-Altersübergangs-Report 02/2019, Duisburg
- Kaboth, A./Brussig, M. (2020): Trotz Alterserwerbsbeteiligung auf Rekordniveau: Mehr Ältere von Arbeitslosigkeit betroffen. Großer Anteil älterer Arbeitsloser bleibt nach wie vor verdeckt, IAQ-Altersübergangs-Report 1/2020, Duisburg
- Knuth, M./Kalina, T. (2002): "Vorruhestand" verfestigt die Arbeitslosigkeit. Kalkulierte Arbeitslosigkeit Älterer behindert Aktivierung der Arbeitsmarktpolitik, IAT-Report 2/2002, Gelsenkirchen
- Knuth, M./Stegmann, T./Zink, L. (2014): Die Wirkungen des Bundesprogramms "Perspektive 50plus". Chancen für ältere Langzeitarbeitslose, IAQ-Report 1/2014, Duisburg
- Lott, M. (2011): WeGebAU für Weiterbildung: präventive Arbeitsmarktpolitik aus betrieblicher Sicht. Ergebnisbericht Modul 2 des Projekts Verschränkung von Arbeitszeit und Weiterbildung im Betrieb – Akzeptanz, Potenziale und Wirkungen –, [https://www.boeckler.de/pdf\\_fof/91236.pdf](https://www.boeckler.de/pdf_fof/91236.pdf), (abgerufen am 13.02.2020)

- Mika, T./Lange, J./Stegmann, M. (2014): Erwerbsminderungsrente nach Bezug von ALG II: Auswirkungen der Reformen auf die Versicherungsbiografien, in: WSI-Mitteilungen 67 (4), S. 277–285
- Mümken, S./Brussig, M. (2012): Alterserwerbsbeteiligung in Europa. Deutschland im internationalen Vergleich, IAQ-Altersübergangs-Report 1/2012, Duisburg
- Mümken, S./Brussig, M. (2013): Sichtbare Arbeitslosigkeit: Unter den 60- bis 64-Jährigen deutlich gestiegen: Reformen zielen auf eine Verlängerung der Erwerbsphasen ab, doch auch die Altersarbeitslosigkeit steigt, IAQ-Altersübergangs-Report 1/2013, Duisburg
- OECD (2013): Employment Outlook 2013, [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/employment/oecd-employment-outlook-2013\\_empl\\_outlook-2013-en#page55](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/employment/oecd-employment-outlook-2013_empl_outlook-2013-en#page55)
- Schmähl, W. (2011a): Die Entwicklung der Rentenversicherung vom Ende des Zweiten Weltkriegs bis zum Mauerfall (1945–1989), in: Eichenhofer, E./Rische, H./Schmähl, W. (Hrsg.): Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung – SGB VI, Köln, S. 33–66
- Schmähl, W. (2011b): Von der Ergänzung der gesetzlichen Rentenversicherung zu deren partiellem Ersatz, in: Eichenhofer, E./Rische, H./Schmähl, W. (Hrsg.): Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung – SGB VI, Köln, S. 169–250
- Singer, C. (2013): Richtfest. Zehn Jahre Agenda 2010 – ein Besuch auf der Reformbaustelle., Bielefeld, [https://www.wbv.de/journals/zeitschriften/iab-forum/artikel/shop/detail/name/\\_/0/1/IFO1302W/facet/IFO1302W////////nb/0/category/1058.html](https://www.wbv.de/journals/zeitschriften/iab-forum/artikel/shop/detail/name/_/0/1/IFO1302W/facet/IFO1302W////////nb/0/category/1058.html)
- Stein, U./Aricò, F. (2010): Beschäftigungspolitische Krisenreaktion in Deutschland, Italien und dem Vereinigten Königreich, in: WSI-Mitteilungen 71 (11), S. 569–576
- Walwei, U. (2018): Trends in der Beschäftigung Älterer. Rahmenbedingungen für betriebliche Personalpolitik, in: WSI-Mitteilungen 71 (1), S. 3–11
- Wanger, S. (2009): Altersteilzeit. Beliebt, aber nicht zukunftsgerichtet, <http://doku.iab.de/kurzber/2009/kb0809.pdf>
- Ziefle, A. (2017): Der lange Arm der Bildungsexpansion: Die Bedeutung zunehmender elterlicher Bildungsressourcen für die Bildungsbeteiligung von Frauen in Deutschland, in: KZfSS Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 69 (1), S. 51–77

# Die Rente als Bilanz des Lebens – Alterssicherung und Arbeit von Frauen auf dem Prüfstand

*Jutta Schmitz-Kießler*

## 1. Einleitung

Die Diskussion um die Alterseinkünfte von Frauen hält seit Jahrzehnten an: Immer wieder wird in der politischen und mehr noch der wissenschaftlichen Auseinandersetzung der empirische belastbare Befund diskutiert, dass die Frauenrenten erheblich vom Ruhestandseinkommen der Männer abweichen. In der jüngeren Debatte hat das Bundesfamilienministerium mit dem so genannten Gender Pension Gap (GPG) einen Indikator verwendet, der diese Ungleichheit auf den Punkt bringen soll. Die Maßzahl beschreibt das Verhältnis der durchschnittlichen persönlichen eigenen Alterssicherungsleistung von Frauen zu der von Männern (Flory 2011, S. 7). Dabei werden sowohl die Einkünfte aus dem gesetzlichen System als auch Betriebs- und Privatrenten in die Berechnung mit einbezogen. Außerdem wird das GPG in der Regel getrennt nach Ost- und Westdeutschland berechnet, weil beide Regionen extreme Unterschiede aufweisen: Aktuell lässt sich das GPG in Westdeutschland auf 48,8 % und in Ostdeutschland auf 20,1 % beziffern (Hammerschmid/Rowold 2019, S. 441). Weiterführende Analysen belegen außerdem, dass die Rentenlücke bei verheirateten und verwitweten Frauen, Rentnerinnen mit niedrigem beruflichen Bildungsabschluss, einer höheren Anzahl von Kindern sowie hochaltrigen Frauen besonders groß ausfällt (Sopp/Wagner 2011).

Darüber hinaus lässt sich belegen, dass die Ursachen für das GPG in erster Linie mit der Arbeitsmarktintegration zusammenhängen (Hammerschmid/Rowold 2019, S. 441). Das ist problematisch, weil es sowohl bei der Lohnarbeit als auch der unbezahlten Sorgearbeit nach wie vor gravierende Unterschiede zwischen Männern und Frauen gibt. Außerdem haben die Sozialreformen der letzten zwanzig Jahre in Deutschland dazu geführt, dass die Alterseinkünfte nicht nur immer deutlicher von der vorherigen Erwerbsbiografie abhängen, sondern die Arbeitsmarktrisiken in zunehmendem Maße individualisiert werden und voll auf die Rente durchschla-

gen (siehe den Beitrag von Czepek in diesem Band). Es liegt auf der Hand, dass es nach wie vor insbesondere Frauen sind, die Gefahr laufen, nur niedrige (eigene) Alterseinkünfte zu erhalten.

Aber gibt es nicht auch Anzeichen für eine Problementschärfung? Schließlich hat sich die Frauenerwerbsbeteiligung in den letzten Jahren stetig erhöht. Auch die vertikale und horizontale Ungleichheit der Geschlechter ist – beispielsweise im Rahmen der Frauenquote – politisch behandelt worden. Lassen sich also Fortschritte verzeichnen, so dass perspektivisch damit zu rechnen ist, dass sich die Arbeitsmarktsituation von Frauen nachhaltig entspannt und damit auch ihre Möglichkeiten zur eigenständigen Altersvorsorge deutlich gestärkt wird?

Um diese Frage zu beantworten, wird die Situation von Frauen in der Rente und auf dem Arbeitsmarkt im Folgenden nachgezeichnet. Nach einer überblicksartigen Skizze der weiblichen Renteneinkommen werden die wesentlichen Merkmale beschrieben, die die Arbeitsmarktsituation von Frauen kennzeichnen. In der abschließenden Diskussion wird dann argumentiert, dass neben den notwendigen Arbeitsmarktreformen auch (renten-)rechtliche Neuerungen unabdingbar sind, die gezielt die Lebenslagen von Frauen verbessern.

## *2. Bestandsaufnahme: Frauenrenten*

Um die ökonomische Situation von Frauen im Alter zu skizzieren ist es notwendig, ihre Renteneinkommen aus verschiedenen Perspektiven zu betrachten. Dementsprechend werden im Folgenden die Höhe der gesetzlichen Renten sowie die Situation in der betrieblichen und privaten Altersvorsorge dargestellt. Es sei allerdings vorangestellt, dass ein Blick auf individuelle Renten immer unvollständig ist und nicht zwangsweise die tatsächliche materielle Lebenslage widerspiegelt. Schließlich können niedrige Versichertenrenten von Frauen im Haushaltskontext durch hohe Renten eines Mannes oder Partners kompensiert werden. Insofern sind die individuellen Renten allein noch kein ausreichender Indikator für eine angespannte finanzielle Lage oder Altersarmut. Dennoch ist der Blick auf die persönlichen Rentenzahlungen wichtig. Denn nur so lässt sich das Problem verdeutlichen, dass ein Großteil der Frauen nach wie vor von den Einkünften des (Ehe-)Mannes abhängig ist. Zur Bestandsaufnahme wird deswegen im Folgenden zunächst zwischen Versicherten- und Witwenrenten unterschieden, bevor die Situation von Frauen in den Systemen der betrieblichen und privaten Vorsorge umrissen wird.

## 2.1 Versichertenrenten der gesetzlichen Rentenversicherung

Die gesetzlichen Renten werden vor allem durch die frühere Position der Versicherten auf dem Arbeitsmarkt bestimmt (siehe Abschnitt 3). Aus diesem Grund weichen Frauenrenten nicht nur stark von den Renten der Männer ab – die individuellen Rentenzahlungen variieren auch sowohl unter den Männern als auch unter den Frauen je nach Rentenart beträchtlich. Dementsprechend wird die ganze Spannweite von Frauen und Männerrenten nur sichtbar, wenn nicht eine (männliche bzw. weibliche) Durchschnittsrente betrachtet wird, sondern neben dem Geschlecht auch nach Rentenarten<sup>1</sup> unterschieden wird. Außerdem müssen die Bestandsrenten (also einer Betrachtung *aller* Rentnerinnen und Rentner) von dem jeweiligen Beobachtungsjahr *neu zugegangenen* Renten abgrenzt werden. Während die Bestandsrenten die Situation von allen Männern und Frauen darstellen, können die Zugangsrenten als Trendbarometer herangezogen werden, um kürzer zurückliegende Arbeitsmarktentwicklungen zu beobachten. Schließlich geht in die Analyse der Bestandsrenten auch das schon sehr lange zurückliegende Erwerbsverhalten – und die ebenfalls teilweise sehr lang zurückliegenden Rollenmuster und geschlechtsspezifischen Verhaltensweisen – mit ein, während den Zugangsrenten aktuellere Erwerbsbiografien zugrunde liegen.

In Abbildung 1 sind zunächst die monatlich gezahlten Bestandsrenten von Männern und Frauen sowohl für Ost- als auch für Westdeutschland dargestellt. Insgesamt liegen die Altersrenten der Männer im Jahr 2018 bei 1.130 € (West) bzw. 1.226 € (Ost) und die der Frauen bei 647 € (West) bzw. 962 € (Ost). Überblickartig lässt sich außerdem festhalten, dass

- die durchschnittlichen Renten von Frauen in allen Rentenarten (mit Ausnahme der Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit in Ostdeutschland) geringer ausfallen als die Renten der Männer. Dahinter steht, dass das Erwerbsverhalten von Frauen und Männern nach wie vor stark voneinander abweicht (siehe Abschnitt 3).
- die geschlechtsspezifischen Unterschiede in Ostdeutschland deutlich geringer sind als im Westen Deutschlands. Das lässt sich darauf zurückführen, dass Frauen in der ehemaligen DDR deutlich besser in den Ar-

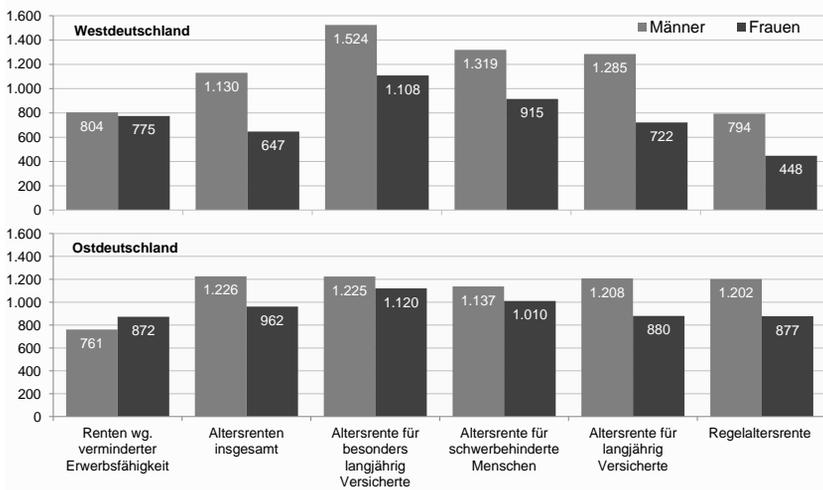
---

1 Die Rentenart ist ein wesentlicher Faktor für die Höhe der Rente, da ein Bezug vorgezogener Renten beispielsweise nur möglich ist, wenn eine lange Versicherungsdauer vorliegt. Insofern ist die durchschnittliche Höhe dieser Renten immer höher als der durchschnittliche Zahlbetrag einer Regelaltersrente, deren Bezug lediglich fünf Versicherungsjahre voraussetzt.

beitsmarkt integriert waren und zum Teil auch heute noch sind. Die Renten der Männer weichen in den beiden Landesteilen nicht derart gravierend voneinander ab.

- die höchsten monatlichen Zahlbeträge im Bereich der Renten für besonders langjährig Versicherte vorzufinden sind. Das ist nicht verwunderlich, weil die Voraussetzung für den Bezug dieser im Jahr 2012 eingeführten Rentenart darin besteht, 45 Pflichtbeitragsjahre vorzuweisen. Auch wenn hierzu auch Pflichtbeiträge aus Kindererziehung, Pflege, Krankengeldbezug oder Wehr- und Zivildienst zählen, können diese Rentnerinnen und Rentner in der Regel auf besonders langjährige Beschäftigungen zurückblicken. Der Zeitfaktor wirkt sich positiv auf die Höhe der Renten aus.

Abbildung 1: Durchschnittliche Rentenhöhen im Rentenbestand nach Rentenart und Geschlecht 2018, Euro



Quelle: Deutsche Rentenversicherung Bund (2019), Rentenversicherung in Zahlen, eigene Darstellung

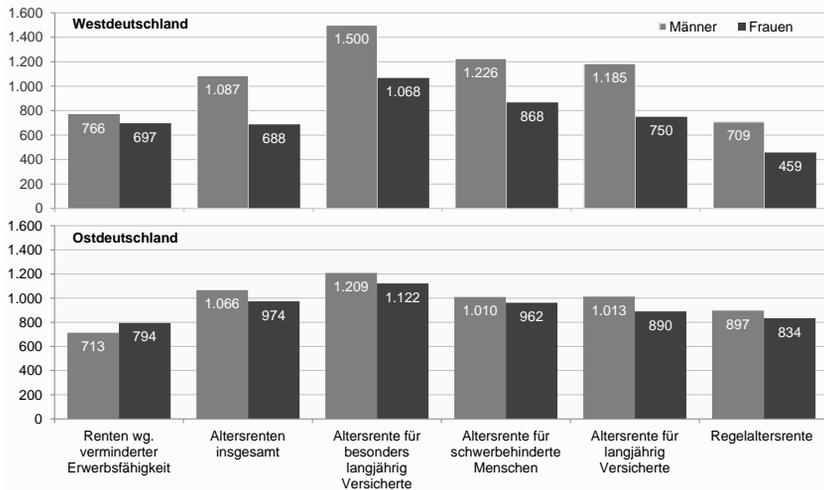
Bei der Interpretation muss berücksichtigt werden, dass die Zugangsvoraussetzung für die Regelaltersrente lediglich darin besteht, eine Wartezeit von fünf Jahren erfüllt zu haben. Diese vergleichsweise niedrige Zugangshürde wird beispielsweise auch von Menschen erfüllt, die nur für kurze Zeit (zum Beispiel zu Beginn ihrer Erwerbstätigkeit, vor einem Wechsel in eine selbstständige Tätigkeit oder in ein Beamtenverhältnis) in der gesetzli-

chen Rentenversicherung Beiträge gezahlt haben. Auch bei den Frauen kann diese Rentenart von denen in Anspruch genommen werden, die ihre Erwerbstätigkeit schon früh aufgeben haben oder aus anderen Gründen nur wenige Versicherungsjahre aufweisen können. Dementsprechend fallen die Rentenzahlungen hier besonders gering aus.

Die neu zugegangenen Renten weisen eklatante Unterschiede zu den laufenden Bestandsrenten insgesamt auf (siehe Abbildung 2). Sie stehen zeitlich wesentlich stärker in Verbindung zu den aktuellen Verhältnissen auf dem Arbeitsmarkt und lassen erkennen, welche Folgen die neueren Entwicklungen (wie Arbeitslosigkeit, prekäre Beschäftigungsverhältnisse, Niedriglöhne) auf die Rentenhöhe haben. Das gilt sowohl für die alten als auch die neuen Bundesländer. Außerdem spiegeln sich in den Unterschieden rentenrechtliche Änderungen wider. Darüber hinaus wird sichtbar, dass die Struktur der Durchschnittsrenten im Zugang nicht grundsätzlich von der der Bestandsrenten abweicht. Daraus lässt sich schlussfolgern, dass die Entwicklung der Frauenerwerbsintegration in den vergangenen Jahrzehnten nicht stark genug ausgeprägt war, um die geschlechtsspezifische Rentenlücke sukzessive zu schließen. Stichpunktartig lässt sich festhalten, dass

- die Zahlungsbeträge der durchschnittlichen Zugangsrenten von Frauen in allen Rentenarten unter denen der Männer liegen (mit Ausnahme der Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit in den neuen Ländern);
- die geschlechtsspezifischen Unterschiede in Ostdeutschland aber geringer ausfallen als im Westen Deutschlands;
- die Zugangsvoraussetzung langer Versichertenzeiten zu durchschnittlich höheren Renten führt, aber
- unter den Altersrenten für besonders langjährig Versicherte kein nennenswerter Unterschied zwischen dem Rentenbestand und dem Rentenzugang besteht. Das liegt aber auch daran, dass diese Rentenart erst im Jahr 2012 neu eingeführt wurde.

Abbildung 2: Durchschnittliche Rentenhöhen im Rentenzugang nach Rentenart und Geschlecht 2018, Euro



Quelle: Deutsche Rentenversicherung Bund (2019), Rentenversicherung in Zahlen, eigene Darstellung

## 2.2 Hinterbliebenenrenten der Gesetzlichen Rentenversicherung

Die Darstellung der Versichertenrenten hat gezeigt, dass die eigenständig von Frauen erwirtschafteten Renten nach wie vor (deutlich) hinter denen der Männer zurückbleiben. Allerdings können die geringen Renten der Frauen im Haushaltskontext durch die Alterseinkommen ihrer (Ehe-)Männer ausgeglichen werden. Aber das funktioniert nur im Falle von stabilen Verbindungen, in denen beide Partner ein ähnliches Alter erreichen. Der Tod des Ehepartners und vor allem die Scheidung entziehen dieser Konstellation ihre Wirkung. Zwar wird im Fall der Scheidung ein Versorgungsausgleich durchgeführt, bei dem die in der Ehe erworbenen Rentenansprüche in der Regel hälftig zwischen den Partnern aufgeteilt werden. Aber dabei wird die häufig asymmetrische Aufgabenverteilung in der Ehe und die daher zu erwartenden Einkommensverluste in der auf die Ehe folgende Erwerbsphase, nicht berücksichtigt (vgl. Klammer 2017, S. 364). Schließlich wirkt sich ein familienbedingter (vorübergehender) Erwerbsausstieg oder eine (geringfügige) Teilzeitbeschäftigung auch dann noch auf den Erwerbs- und Einkommensverlauf aus, wenn den Betroffenen (in

der Regel Frauen) wieder eine Vollzeittätigkeit möglich ist. Im Ergebnis liegt der sogenannte Gender Lifetime Earnings Gap, das die Lebenseinkommenslücke zwischen den Geschlechtern misst, bei 49,8 Prozent (Boll et al. 2017, S. 64). Das bedeutet, dass Frauen im Durchschnitt über ihren ganzen Erwerbsverlauf hinweg lediglich etwa die Hälfte der männlichen Erwerbseinkommen realisieren (können). Auch das ist ein Erklärungsfaktor für die geschlechtsspezifischen Unterschiede in der Rentenhöhe.

Im Falle einer Ehe bis zum Tod (des Mannes) „erben“ Frauen zwar Hinterbliebenenrenten, aber diese Rentenart begreift die Anwartschaften des Verstorbenen nicht grundsätzlich als gemeinsam erwirtschafteten Anspruch eines Ehepaares, die dann auf den oder die Hinterlasse/n übertragen werden. Hinterbliebenenrenten haben einen anderen sozialrechtlichen Status als eigenständig erworbene Anwartschaften, sie sind rechtlich als eine Art Zwitter „zwischen einer Versicherungsleistung und einer Fürsorgeleistung“ (Klammer 2012, S. 175) einzuordnen. Das bedeutet vor allem, dass sie nicht grundsätzlich darauf abzielen, hinterbliebene Frauen so abzusichern, dass sie ihren Lebensstandard weiter halten können. Es greift vielmehr das Individual- und Nachrangprinzip: Der Lebensunterhalt der/des Hinterbliebenen soll eigentlich eigenständig finanziert werden, lediglich ein fest definierter Freibetrag kann in jedem Fall weitervererbt werden. Kürzungen und die Anrechnung von eigenem Einkommen sind in jedem Fall vorgesehen. So beträgt die große Witwenrente lediglich 55 (in Altfällen 60) Prozent der Vollrente des Verstorbenen. Eigene Einkünfte (nicht nur eigene Versichertenrenten und Arbeitsentgelte, sondern nahezu alle Einkommensarten) oberhalb eines Freibetrags<sup>2</sup> werden zu 40 Prozent auf die Hinterbliebenenrenten angerechnet. Dadurch kann der Anspruch auf die ausgezahlte Hinterbliebenenversorgung sich mindern oder vollständig ruhen. Das eigene Erwerbseinkommen von Frauen führt beim Tod des Ehemannes beispielsweise tendenziell zu Kürzungen der Hinterbliebenenrente. Im Falle einer neuen Eheschließung entfallen die abgeleiteten Ansprüche (anders als eigenständig erworbene) Anwartschaften nach einer Übergangsfrist außerdem gänzlich<sup>3</sup>. Dadurch entstehen hohe Opportunitätskosten, die einem Großteil der Betroffenen jedoch gar nicht bewusst sein dürften (vgl. Klammer 2012, S. 176).

---

2 Aktuell 872,52 € West und 841,90 € Ost (zuzüglich etwaiger Aufschläge im Falle von Kindern mit Anspruch auf Waisenrente).

3 Einen Ausnahmefall stellen die im Rahmen des Rentensplittings aufgeteilten Rentenansprüche dar. Bei diesem Verfahren werden die in der Ehezeit erworbenen Anwartschaften zu gleichen Teilen unter den Ehepartnern aufgeteilt. Allerdings ist dieses Verfahren nur dann möglich, wenn die Eheleute das Erwerbsleben bereits abge-

Insgesamt steht die Hinterbliebenenversorgung im Kontrast zu sozial- und steuerrechtlichen Regelungen, die nach wie vor starke Anreize dafür setzen, dass in der Familienphase hauptsächlich ein Ehepartner oder eine Ehepartnerin die Erwerbsarbeit übernimmt (siehe unten). Denn einen Rechtsanspruch auf die ungekürzten Anwartschaften hat nur derjenige, der die Anwartschaften auch erworben hat. In seiner Wirkung stellt das „Anrechnungs-Modell“ folglich vor allem Frauen schlechter. Auch wenn die Hinterbliebenenrenten im Leistungsvolumen der gesetzlichen Rentenversicherung (insbesondere für Frauen) nach wie vor eine große Rolle spielen, so sind durch diese Regelungen dennoch Versorgungslücken vorprogrammiert. Trotzdem scheint ein nennenswerter Teil der Frauen auf diese Rentenart zu setzen. Das gilt insbesondere für Westdeutschland. Hier weisen die Witwenrenten im Schnitt sogar ein höheres Niveau auf als die Altersrenten von Frauen. Das zeigt sich auch bei der Schichtung der Renten: Im Jahr 2018 erhielten 23,1 Prozent der Frauen eine eigene Rente mit einem Zahlbetrag von weniger als 300 €, bei den Witwenrenten waren es 19,2 Prozent. Einen Zahlbetrag von weniger als 600€ findet sich bei der Hälfte (50,6 %) der Frauenaltersrenten, aber „nur“ bei 41 % der Witwenrenten. Umgekehrt ist es nur bei höheren Renten, hier sind die Altersrenten ein wenig stärker vertreten: Eine Witwenrente von 1.200 € erhalten lediglich 3,1 % der Witwen, aber 9,6 % der Frauen mit eigenen Anwartschaften.

### 2.3 Betriebliche und private Altersvorsorge

Die besondere Abhängigkeit des Rentensystems von der Konstellation auf dem Arbeitsmarkt gilt nicht nur für die Renteneinkommen aus der gesetzlichen Rentenversicherung, sondern mehr noch für die Einkünfte aus der betrieblichen und privaten Vorsorge. Im Vergleich zur gesetzlichen Rentenversicherung ist der interne Solidarausgleich auf diesen beiden Ebenen zudem schwächer ausgeprägt (betriebliche Altersvorsorge) bzw. gar nicht vorhanden (private Vorsorge), so dass hier die Erwerbsteilhabe der Frauen

---

geschlossen haben. Damit sich das Rentensplitting lohnt, muss außerdem in der Regel eine – möglichst wahrscheinliche – Prognose darüber getroffen werden, welcher Partner zuerst verstirbt. Dementsprechend bietet sich das Verfahren nur für ausgewählte Fälle an.

vollständig durchschlägt.<sup>4</sup> Gleichzeitig – und das gilt für alle Rentnerinnen und Rentner in gleicher Weise – sind durch die Reformen der letzten beiden Dekaden systematische Sicherungslücken entstanden, die nur unter optimistischen Annahmen durch eine zusätzlich Vorsorge in den auf Freiwilligkeit beruhenden betrieblichen und privaten Systemen geschlossen werden können.

Aktuell lässt sich die Situation durch die gegenwärtig gezahlten Betriebs- und Privatrenten an die Rentnerinnen und Rentner auf der einen Seite und den Anteil der aktiven Erwerbsbevölkerung, die betriebliche oder private Vorsorgeprodukte besparen, beschreiben. Allerdings ist die Datenlage in der zweiten und dritten Säule wesentlich unübersichtlicher als im Bereich der gesetzlichen Rente. Schließlich gibt es nicht *das eine* betriebliche oder private Produkt, sondern eine Vielzahl von unterschiedlichen Vorsorgemöglichkeiten und Anbietern. Eine Annäherung bietet die vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales im Abstand von vier Jahren herausgegebene Studie „Alterssicherung in Deutschland“ (ASID), in der die Gesamteinkommen im Alter erhoben werden. Außerdem erstellt die Bundesregierung alle vier Jahre den so genannten „Alterssicherungsbericht“, der unter anderem ebenfalls die zusätzlichen Altersvorsorge thematisiert.

Die aktuellsten Daten liegen für das Jahr 2015 vor. Sie zeigen, dass unter der älteren Bevölkerung ab 65 Jahren in Westdeutschland etwa 31 % der Männer aber gerade einmal 8 % der Frauen eine Betriebsrente beziehen. Auch die Zahlbeträge liegen weit auseinander: Während sich die durchschnittliche Betriebsrente der westdeutschen Männern auf 606 € beläuft, liegt die Durchschnittsbetriebsrente der Frauen lediglich bei 246 €. Im Osten Deutschlands spielen Betriebsrenten derzeit faktisch keine Rolle. Lediglich 5 % der Männer und nur 1 % der Frauen verfügt überhaupt über Renteneinkünfte aus der zweiten Säule. Auch die Höhe der durchschnittlichen Betriebsrenten fällt mit 210 € (Männer) und 115 € (Frauen) deutlich geringer aus als im Westen. Darüber hinaus sind unter den jetzigen Rentnerinnen und Rentnern private Renten sowohl in West- als auch in Ostdeutschland kaum verbreitet. Im Westen Deutschlands beziehen lediglich 5 % der Männer (Ø 493 €) und 2 % der Frauen (Ø 311 €) eine Rente aus dem privaten System. In Ostdeutschland sind es nur 3 % der Männer

---

4 Allerdings sind in der Förderung der Riester-Rente bspw. Kinderzulagen vorhanden. Damit werden bei der Prämienzahlung soziale Gesichtspunkte berücksichtigt; s. auch den Beitrag von Bäcker in diesem Band.

(Ø 150 €) und 1 % der Frauen (Ø 172 €), die im Rentenalter über eine private Renten- oder Lebensversicherung verfügen (vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2017).

Nun sagt der gegenwärtige Bezug von betrieblichen und privaten Renten nichts darüber aus, wie sich die Renten in diesen Systemen in Zukunft entwickeln werden. Schließlich müssen auch die Reformen und systematische Förderung der zweiten Säule (etwa durch Entgeltumwandlung oder Eichel-Förderung) und der dritten Säule (Riester-Rente) erst ihre Wirkung entfalten. Allerdings lässt sich beobachten, dass die Erwartungen an die betriebliche und private Altersvorsorge bislang unerfüllt geblieben sind. Die Empirie zeigt, dass der Abdeckungsgrad beider Säulen nach wie vor unbefriedigend ist und eine hohe soziale Selektivität aufweist. Die aktuellsten Daten belegen, dass gegenwärtig (2017) etwa 55,6 Prozent der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten bAV-Anwartschaften erwerben (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2019b, S. 15). Dabei zeigen sich erhebliche Ungleichheiten: Beschäftigte in großen Betrieben und bestimmten Wirtschaftszweigen (wie die Kredit- und Versicherungswirtschaft, das verarbeitende Gewerbe oder Bergbau/Steine/Erde/Energie) erwerben deutlich häufiger betriebliche Rentenansprüche als Personen, die in kleinen Unternehmen oder der Dienstleistungsbranche und dem Gastgewerbe tätig sind (vgl. Baumann/Blank 2016, S. 16–137). Allerdings finden sich genau in den zuletzt genannten Branchen vermehrt Frauen, auch in kleinen Betrieben sind sie überrepräsentiert. Aus diesem Grund sind Frauen im System der betrieblichen Altersvorsorge auch nach wie vor deutlich schlechter gestellt als Männer.

Darüber hinaus gilt, dass die Verbreitung allein nichts über die Höhe der eingezahlten Beiträge, die zu erwartenden Renten und deren Anpassung im Zeitverlauf aussagt. Wie hoch die zu erwartenden Renten aus der betrieblichen Altersvorsorge sind, ist also völlig unklar. Das trifft in noch stärkerem Maße auf die private Vorsorge zu. Hier ist die Lage noch weitaus unübersichtlicher: Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales weist für das Jahr 2018 16,592 Mio. Riester-Verträge aus (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2019a). Das bedeutet aber nicht, dass auch 16,592 Mio. Personen privat vorsorgen, denn die Daten werden nicht personenbezogen erfasst. So zeigen die Daten des Finanzministeriums zur Riester-Förderung, dass im Jahr 2018 lediglich 10,8 Mio. Personen (vorläufige Angabe) eine Förderung erhielten (Bundesministerium der Finanzen 2019). Setzt man diese Daten ins Verhältnis zu den etwa 39 Mio. unmittelbar und mittelbar Förderberechtigten insgesamt, so kann von einer flächendeckenden Verbreitung der privaten Altersvorsorge keine Rede sein. Darüber hinaus schätzt die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht nach Angaben

der Bundesregierung, dass derzeit rund ein Fünftel aller Riester-Verträge ruhend gestellt sind, also gar nicht bespart werden (Deutscher Bundestag 2017).

### *3. Frauen und Arbeit*

Die beträchtlichen Unterschiede zwischen den Alterseinkünften von Männern und Frauen basieren auf der geschlechtlichen Arbeitsteilung in Haushalten und der unterschiedlichen Arbeitsmarktsituation von Männern und Frauen. Denn grundsätzlich gilt, dass die individuelle Rentenhöhe eine Art Spiegelbild der vorangegangenen Erwerbsbiografie ist. Im Vergleich zu anderen europäischen Ländern orientiert sich die Rentenberechnung in Deutschland – trotz erheblicher Reformen und leistungsrechtlicher Einschnitte – nach wie vor stark an dem vorherigen Einkommen. Ohne an dieser Stelle in die Details der Rentenberechnung zu gehen, lässt sich festhalten, dass die Höhe der individuellen Renten durch die Anzahl der Erwerbsjahre (Zeitfaktor) und der Höhe des Erwerbseinkommens (Einkommensfaktor; vgl. Klammer 2017, S. 361) bestimmt wird. Es gilt außerdem das Äquivalenz- bzw. Lohnersatzprinzip: Wer lange versicherungspflichtig gearbeitet und eine gute Verdienstposition erreicht hat, wird eine höhere Rente erzielen als Beschäftigte, die nur wenige Beschäftigungsjahre aufweisen und/oder wenig verdient haben. Diese Konstruktionslogik führt vor allem für Frauen zu einer erhöhten Gefahr von niedrigen eigenen Alterseinkünften. Dabei beeinträchtigen Arbeitslosigkeit oder (familienbedingte) Erwerbsunterbrechungen über den Zeitfaktor die Rentenhöhe. Teilzeit, nur marginal versicherte Minijobs, niedrige Frauenlöhne und ausgebliebene Karriereentwicklungen dämpfen die Rentenansprüche über den Einkommensfaktor. Beide Faktoren wirken sich regional unterschiedlich aus: Westdeutschen Rentnerinnen mangelt es im Vergleich zu den Männern sowohl an Erwerbsjahren (Zeitfaktor) als auch Einkommenshöhe (Einkommensfaktor). Ostdeutsche Rentnerinnen hingegen leiden immer noch unter den bereits zu DDR-Zeiten vorhandenen geschlechtsspezifischen Einkommensdifferenzen. Ihnen fehlen zwar nur wenige Beitragsjahre, aber die durchschnittlich niedrigeren Jahreseinkommen führen nach wie vor zu niedrigen Frauenrenten (vgl. Grabka et al. 2017, S. 88; Klammer 2017, S. 361).

Bereits diese hier nur überblicksartige Zusammenfassung verweist darauf, dass es sich bei der Arbeitsmarktsituation von Frauen um eine multiple Problemlage handelt. Es geht um weit mehr als die Vorstellung des klassischen „Drei-Phasen-Modells“ von Erwerbstätigkeit, Familienphase

und beruflichen Wiedereinstieg von Frauen, das in dieser Grundform nicht allein zur Erklärung der weiblichen Erwerbs- und Rentenprobleme ausreicht (vgl. Clemens 1997, S. 9). Vielmehr sind Frauen auf dem deutschen Arbeitsmarkt nach wie vor mit einer Reihe von Benachteiligungen konfrontiert, die sich gegenseitig überlagern und ergänzen. Zu den wesentlichen Aspekten zählen neben der Dauer und dem Umfang der Erwerbstätigkeit auch die Verteilung auf Berufe (horizontale Segregation), der Zugang zu Führungspositionen (vertikale Segregation) und nicht zuletzt die geschlechtsspezifischen Lohnunterschiede. Sie werden im Folgenden überblicksartig nebeneinandergestellt.

### *3.1 Arbeitszeit*

In der sozialpolitischen Debatte sind die Arbeitszeitunterschiede zwischen den Geschlechtern ein Dauerthema. Allerdings wird die Diskussion mitunter durch Darstellungen verzerrt, die die Frauenerwerbsbeteiligung nur unvollständig abbilden. Als positive Entwicklungstendenz wird in diesem Zusammenhang häufig die gestiegene Erwerbstätigenquote der Frauen herangezogen. Die Zahl gibt an, welcher Anteil der männlich bzw. weiblichen Bevölkerung zwischen 15–65 Jahren überhaupt einer Erwerbstätigkeit nachgeht. Die Entwicklung ist tatsächlich erfreulich: In Westdeutschland waren im Jahr 1991 lediglich 56,5 % der Frauen aber 78,4 % der Männer erwerbstätig. Knapp dreißig Jahre später hat sich diese Bild stark gewandelt: Im Jahr 2018 gingen 71,6 % der Frauen und 80 % der Männer einer Erwerbstätigkeit nach. Auch wenn die Quoten im Zeitverlauf beträchtlichen Schwankungen unterlagen, so hat sich die reine Erwerbsteilhabe zwischen den Geschlechtern in Westdeutschland stark angenähert. Im Osten Deutschlands waren die Unterschiede zwischen Männern und Frauen bereits im Jahr 1991 nicht derart deutlich ausgeprägt. 78,5 % der Männer und 66,8 % der Frauen waren zu dieser Zeit erwerbstätig. Aber auch hier ist es zu einer deutlichen Angleichung gekommen. Im Jahr 2018 lag die Erwerbstätigenquote der Männer bei 78,0 %, während die der Frauen 73,9 % betrug (Datenquelle: Statistisches Bundesamt 2019, Mikrozensus, eigene Berechnungen).

Allerdings verharrt das weibliche Arbeitsvolumen im Zeitverlauf trotz der dynamisch wachsenden Frauenerwerbstätigenquote insgesamt auf einem annähernd konstanten Niveau. Das ist darauf zurückzuführen, dass die Zunahme der Erwerbsbeteiligung der Frauen vor allem auf der wachsenden Verbreitung von Teilzeitbeschäftigungsverhältnissen beruht. Im Jahr 2018 war fast die Hälfte (47,0 %) aller abhängig beschäftigten Frauen

in Teilzeit tätig. Die Teilzeitquote der Männer lag zum gleichen Zeitpunkt lediglich bei 11,2 %. Dementsprechend zeigt sich auch über alle Lebensphasen hinweg ein deutlicher Unterschied zwischen dem durchschnittlichen Erwerbsumfang (in Stunden) von Männern und Frauen. Durchschnittlich liegt die wöchentliche Arbeitszeit der Frauen mit 29,8 Stunden vor allem in Westdeutschland deutlich unterhalb des Vollzeitstandards. Im Zeitverlauf wird außerdem sichtbar, dass die Arbeitsstunden pro Frau von 1991 (33,2 Stunden) bis 2006 (29,3 Stunden) kontinuierlich zurückgegangen sind und seitdem konstant bleiben (2018: 29,8 Stunden). Auch im Osten Deutschlands sind die normalerweise geleisteten Wochenarbeitsstunden von Frauen im Zeitverlauf gesunken, von 38,3 Stunden im Jahr 1991 auf 33,6 Stunden im Jahr 2018.

Die Durchschnittswerte variieren je nach Altersgruppe noch einmal beträchtlich. Am größten fallen die geschlechtsspezifischen Arbeitszeitunterschiede bei Familien mit kleinen Kindern aus. Darin kommt das Problem zum Ausdruck, Berufstätigkeit und Familie miteinander zu vereinbaren. Die nach wie vor fehlende Kinderbetreuungsinfrastruktur mag hier als Stichwort reichen. Offensichtlich muss die „rush hour des Lebens [...] von den Frauen durch eine geringere Erwerbsbeteiligung entschärft“ werden (Klammer 2009, S. 58). Das schlägt sich auch in einer geschlechtsspezifischen Zeitverwendung insgesamt nieder. Frauen schultern im Lebensverlauf nach wie vor einen Großteil der unbezahlten Haus- und generativen Sorgearbeit. Der Gender Care Gap<sup>5</sup> betrug im Jahr 2012/13 52,4 Prozent (Sachverständigenkommission zum Zweiten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung 2017, S. 38). Das bedeutet, dass Frauen täglich um die Hälfte mehr (etwa 1,5 Std pro Tag) unbezahlte Sorgearbeit leisten als Männer. Die lapidare Formulierung, dass Frauen auch heute noch „weniger arbeiten“ geht daher fehl. Aber ihre Teilhabe an der bezahlten Lohnarbeit steht nach wie vor hinter den Männern zurück, und das führt unter den gegebenen rentenrechtlichen Bedingungen zu einer Schlechterstellung im Altersvorsorgesystem.

---

5 Der Gender Care Gap wurde erstmals durch die Sachverständigenkommission zum zweiten Gleichstellungsbericht errechnet. Es erfasst den relativen Unterschied in der täglich für Care-Arbeit verwendeten Zeit zwischen Männern und Frauen. Es gibt an, um wieviel Prozent die Zeit, die Frauen im Durchschnitt pro Tag für Care-Arbeit aufwenden, die durchschnittliche Dauer der täglichen Care-Arbeit von Männern übersteigt. Die Kommission empfiehlt, den Indikator zukünftig periodisch zu berechnen, um die unterschiedliche Zeitverwendung zwischen den Geschlechtern sichtbar zu machen (vgl. Sachverständigenkommission zum Zweiten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung 2017, S. 38).

### 3.2 Horizontale und vertikale Segregation

Ein weiteres Kennzeichen der Frauenerwerbsbeteiligung ist die nach wie vor starke horizontale und vertikale Segregation des deutschen Arbeitsmarktes. Das Schlagwort der horizontalen Segregation bezieht sich darauf, dass sich die sozialversicherungspflichtig beschäftigten Männer und Frauen nicht in gleicher Weise auf die verschiedenen Berufe verteilen. Dabei gelten Berufssegmente mit einem Anteil von mehr als 70 % des jeweiligen Berufes als Frauen bzw. Männerdomänen (Hobler et al. 2019). Frauendominierte Berufe finden sich vor allem im Bereich der personenbezogenen Dienstleistungen wie Pflege, Erziehung und Reinigung sowie im Bereich einfacher Bürotätigkeiten. Technische und verarbeitende Berufe hingegen werden von Männern dominiert. Eine relative Gleichverteilung findet sich lediglich im Bereich der Lebensmittel- und Gastgewerbeberufe, Handelsberufe sowie unternehmensbezogenen Dienstleistungen (Hausmann/Kleintert 2014, S. 1).

Grundsätzlich wäre diese Schieflage völlig unproblematisch, ginge die unterschiedliche Verteilung der Geschlechter auf die Berufe nicht mit einer systematisch schlechteren Bewertung der frauendominierten Felder einher. Das bezieht sich nicht nur auf die eklatanten Lohnunterschiede (siehe 3.3), sondern beginnt bereits im Bereich der beruflichen Ausbildung. Während typische Männerberufe in der Regel betrieblich (und entlohnt) ausgebildet werden, geht eine Vielzahl typischer Frauenberufe (vor allem im sozialen Bereich) mit einer schulischen und damit auch unbezahlten Ausbildung einher, die durch ein so genanntes Anerkennungs-jahr abgeschlossen wird. Die Schlechterstellung weiblich dominierter Berufe wird auf diese Weise schon vor dem eigentlichen Eintritt in den Arbeitsmarkt institutionell verfestigt.

Neben der Unterscheidung in Männer- und Frauenberufe finden sich Frauen auf dem Arbeitsmarkt auch häufiger in rangniedrigeren Positionen oder Statusgruppen. Im Vergleich zu ihrem Beschäftigungsanteil erreichen sie Führungspositionen deutlich schlechter als ihre männlichen Kollegen (vertikale Segregation). Das gilt für vollzeitbeschäftigte und in noch stärkerem Maße für teilzeitbeschäftigte Frauen (Hobler et al. 2018). Allerdings erklärt der Beschäftigungsumfang allein die vertikale Segregation nicht. Unter Schlagworten wie „gläserne Decke“, „statistische Diskriminierung“, „Old-Boys-Networks“ oder dem „Prinzip der Selbstähnlichkeit“ herrscht in der wissenschaftlichen Debatte weitestgehend Einigkeit darüber, dass es nach wie vor eine Reihe von betrieblichen Gründen gibt, die die vertikale Segregation erklären. Ohne an dieser Stelle in die Details der mitunter hitzig geführten Debatte zu gehen lässt sich festhalten, dass sich stereotype

Rollenerwartungen sowohl von Einstellenden als auch bei Vorgesetzten hartnäckig halten. In ihrer Sichtweise gelten Frauen häufig als nicht kalkulierbares ökonomisches Risiko, weil jede Frau eine potenzielle Mutter ist, die entweder phasenweise ganz ausfällt oder aufgrund der unterstellten Doppelbelastung von Berufstätigkeit und Hausarbeit oder Berufstätigkeit und Familie in ihrem Leistungsvermögen begrenzt ist. Für die Renteneinkommen von Frauen sind verhinderte Karrieresprünge deswegen problematisch, weil die fehlenden Lohnsteigerungen zu Beitrags- und damit auch Leistungseinbußen in der Rente führen.

### 3.3 Lohnunterschiede

Ein drittes Kennzeichen der Frauenerwerbsbeteiligung sind die geschlechtsspezifischen Lohnunterschiede. Auch sie erweisen sich im Zeitverlauf als ausgesprochen robust und werden statistisch häufig durch die Maßzahl des Gender Pay Gaps<sup>6</sup> ausgewiesen. Es liegt in den letzten zehn Jahren im Durchschnitt relativ konstant bei einem Wert von etwa 22 % (unbereinigt) bzw. 7 % (bereinigt).

Das Statistische Bundesamt berechnet den Gender Pay Gap auf Basis der vierteljährlichen Verdienststrukturerhebung. Als Bemessungsgrundlage dient der durchschnittliche Bruttostundenverdienst abhängig beschäftigter Männer und Frauen. In der so genannten *bereinigten* Variante wird der Teil der Verdienstunterschiede herausgerechnet, der auf Unterschieden zwischen den Geschlechtern wie der unterschiedlichen Verteilung auf Berufe, dem Beschäftigungsumfang, dem Bildungsstand oder der Berufserfahrung beruht. Häufig folgt daraufhin eine Interpretation, die nur den *bereinigten* Gender Pay Gap als gleichstellungspolitisch relevante Größe betrachtet. Aufgrund der geringen Höhe des *bereinigten* Gender Pay Gaps wird mitunter auch geschlussfolgert, dass gar kein wesentlicher sozialpolitischer Handlungsbedarf besteht. Dass durch die Art der Bereinigung gerade die horizontale Arbeitsmarktsegregation und mit ihr die Abwertung ‚weiblicher Berufe‘ aus der Statistik herausgerechnet werden, wird nicht weiter besprochen. Das ist problematisch, denn Frauen arbeiten in der Regel in schlechter bezahlten Berufen und Branchen. Genauso gilt andersrum:

---

6 Der Gender Pay Gap misst den prozentualen Anteil, den Frauen im Durchschnitt pro Arbeitsstunde weniger verdienen als Männer. Als Bemessungsgrundlage dient der durchschnittliche Bruttostundenverdienst abhängig beschäftigter Männer und Frauen (vgl. Hobler/Pfahl 2017; Klenner et al. 2016).

*Frauenberufe* oder *Frauenbranchen* werden in der Regel schlechter bezahlt. Allerdings handelt es sich dabei nicht – wie in der neoklassischen Sichtweise häufig unterstellt – um das legitime Ergebnis eines perfekt funktionierenden Marktes, der einen „gerechten“ Wert von Arbeit auf der Basis von neutralen, fair austarierten Angebots- und Nachfrageüberlegungen oder Produktivitätsunterschieden bestimmt. Im Gegenteil: Die Bewertung von Arbeit wird nicht nur durch rechtliche Eingriffe, sondern auch durch die industriellen Beziehungen entscheidend mitbestimmt. Löhne werden häufig in Tarifverträgen oder betrieblichen Vereinbarungen verhandelt und schließlich vereinbart. Dabei müssen Kriterien angelegt werden, wie die einzelnen Tätigkeiten bewertet und bezahlt werden. Wenn in diesem Zuge vor allem als typisch männlich geltende Fertigkeiten (wie bspw. körperliche Kraft) berücksichtigt, aber die als typisch weiblich geltenden Fähigkeiten (wie bspw. Sozialkompetenz) nicht berücksichtigt werden, ergibt sich schon allein durch die Arbeitsbewertungsverfahren eine Schieflage, die statistisch nicht gesehen oder sogar zusätzlich noch „herausgerechnet“ wird (Schmitz 2018, S. 3). Um das tatsächliche Ausmaß der Lohnungleichheit exakter zu beziffern ist es daher notwendig, auch einen Blick auf die Arbeitsbewertungsverfahren zu werfen (vgl. Lillemeier 2016, S. 23). Der Gender Pay Gap im Allgemeinen und die bereinigte Variante im Besonderen sind daher mit Vorsicht zu interpretieren.

Die Auswirkungen der geschlechtsspezifischen Lohnunterschiede auf die spätere Rentenhöhe ist gravierend. Auch bei grundsätzlich gleichen Erwerbsumfang, wohlmöglich sogar im gleichen Beruf, fallen die Beiträge der Frauen zur gesetzlichen Rente und damit auch die zu erwartende Leistungshöhe der Rente deutlich niedriger aus, als bei den männlichen Kollegen. Darüber hinaus ist auch zu unterstellen, dass niedrigere Löhne – ganz allgemein gesprochen – die Sparbereitschaft und Sparfähigkeit in der zweiten und dritten Säule negativ beeinflussen.

#### *4. Diskussion: Ursachen und Perspektiven*

Ein Blick auf die Alterseinkünfte von Frauen wie auch auf ihre Arbeitsmarktbilanz zeigt, dass Frauen nach wie vor deutlich schlechter gestellt sind als Männer. Denn auch wenn die Frauenerwerbsbeteiligung im Zeitverlauf gestiegen ist, reicht der Umfang des weiblichen Arbeitsvolumens in Verbindung mit Segregation und Lohnunterschieden unter den gegebenen rentenrechtlichen Rahmenbedingungen häufig nicht aus, um eigen-

ständig eine ausreichende Altersvorsorge betreiben zu können. Das liegt vor allem daran, dass das deutsche Alterssicherungssystem in einem so engen Zusammenhang mit dem Erwerbseinkommen steht.

Die dahinterliegende Idealvorstellung eines Vollzeitbeschäftigungsverhältnisses über das ganze Arbeitsleben hinweg ist aber in der Regel nur auf der Grundlage einer Arbeitsteilung möglich, in der die im Privatbereich anfallende Arbeit ausgelagert wird. Im Zeitverlauf hat sich eine geschlechtsspezifische Trennung entwickelt und verfestigt, nach der Männer den Erwerb des Lebensunterhalts gewährleisten und Frauen die Reproduktionsarbeit im privaten Haushalt übernehmen (vgl. Bäcker et al. 2010a, S. 391). Für eine industrialisierte Arbeitswelt galt diese Form der Arbeitsteilung über lange Zeit als hochgradig funktional. Sie führte aber auch dazu, dass die vor allem für die Haus- und Familienarbeit zuständigen Frauen einen deutlich weniger starken faktischen und normativen Bezug zum Erwerbssystem hatten bzw. haben. Die geschlechtsspezifischen Differenzen sind äußerst robust: Selbst wenn Frauen im gleichen Umfang erwerbstätig sind, übernehmen sie häufig dennoch deutlich mehr Sorge- und Hausarbeit als ihre männlichen Partner (vgl. Hobler et al 2017, S. 6ff). Das gilt auch dann, wenn Frauen mehr verdienen (vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2017, S. 99). Von einer Aufhebung der geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung kann also nach wie vor nicht die Rede sein.

Allerdings sind es nicht nur normative Vorstellungen, die das Verhalten der Geschlechter auf dem Arbeitsmarkt prägen. Denn die unterschiedlichen Lebenslauf- und Erwerbsmuster von Frauen und Männern werden auch stark durch handfeste institutionellen Rahmenbedingungen beeinflusst. Die ungleiche Arbeitsmarktintegration der Geschlechter ist auch ein Ergebnis der geschlechtsspezifisch kontrastierenden Anreizstrukturen und institutionell verankerten Wirkungsmechanismen. Im Steuer- und Sozialrecht findet sich dafür eine Fülle von Beispielen: Neben dem Ehegattensplitting, der Steuerklassenkombination III/V oder der kostenfreien Mitversicherung der nicht oder nur marginal erwerbstätigen Frau in der Krankenversicherung ist auch die Hinterbliebenenversorgung in der gesetzlichen Rente zu nennen.

Um die materielle Situation von Frauen im Rentenalter nachhaltig zu verbessern, sind vor diesem Hintergrund zwei Einflussbereiche zu nennen, auf denen staatliche Eingriffe und rechtliche Reformen notwendig erscheinen: Im Bereich des Arbeitsmarkts sind erstens Regelungen von Nöten, die sowohl die Erwerbsintegration als auch die Stellung von Frauen in der Arbeitswelt grundlegend verbessern. Hierzu müssen die zuvor genannten Negativanreize, die der Erwerbsbeteiligung von Frauen entgegenstehen, zu-

nächst behoben werden. Zu nennen sind insbesondere die Abschaffung der steuerfreien Mini-Jobs sowie die kostenfreie Mitversicherung in der Krankenversicherung. Auch der flächendeckende Ausbau einer Kinderbetreuungsinfrastruktur dürfte das Erwerbsverhalten der Frauen nachhaltig stärken. Darüber hinaus ist es unabdingbar, das berufliche Fortkommen von Frauen zu fördern und die Lohnunterschiede abzubauen. Neben einer echten Frauenquote für betriebliche Führungspositionen ist es auch denkbar, die Betriebe auf die Analyse ihrer eigenen Arbeitsbewertungsverfahren zu verpflichten und darüber regelmäßig öffentlich zu berichten. Allein diese Transparenz dürfte den Druck erhöhen, *alle* Aufgaben und Belastungen bei der Lohnfindung zu berücksichtigen. Hilft das nichts so könnte die gleiche Bezahlung von Männern und Frauen auch nach isländischem Vorbild gesetzlich vorgeschrieben und Verstöße mit Bußgeldern geahndet werden.

Als zweiter Einflussbereich sind die rentenrechtlichen Rahmenbedingungen zu nennen.<sup>7</sup> Um die Situation von Frauen zu verbessern, wird häufig eine Aufwertung von Niedriglöhnen oder eine bessere Anrechnung von Zeiten, in denen Care-Tätigkeiten (Pflege und Kindererziehung) verrichtet wurden, gefordert. Das ist gut und richtig. Allerdings würden diese Maßnahme das grundsätzliche Dilemma von unterstelltem Vollzeitstandard und geschlechtsspezifischer Arbeitsteilung zwar entschärfen, aber nicht lösen. Nachhaltiger wäre es daher, hier zumindest für sozialrechtliche Konsequenz zu sorgen. Solange es staatliche Anreize gibt, die es attraktiv machen, dass (Ehe-)Paare ihren Lebensunterhalt im aktiven Erwerbsalter phasenweise nur oder vor allem durch ein (in der Regel männliches)

---

7 All diese Regelungen beziehen sich allein auf die Gesetzliche Rentenversicherung. Das liegt daran, dass die Rentenvorsorge von Frauen nur in diesem Bereich gezielt und nachhaltig verbessert werden kann. In der zweiten und dritten Säule ist es wesentlich schwieriger, die Situation von Frauen zu stärken. Das größte Problem für die Versicherten im Allgemeinen und Frauen im Besonderen besteht in der lückenhaften Verbreitung von betrieblichen und privaten Anwartschaften, die sich auf die Freiwilligkeit der beiden Systeme zurückführen lässt. Die Einführung einer Vorsorgepflicht auch im betrieblichen und mehr noch privaten System ist aber mit Problemen behaftet. Denn das würde die Frage aufwerfen, ob man die Beschäftigten zur Vorsorge auf dem privaten, in der Regel auf Gewinn ausgerichteten Versicherungsmarkt, zwingen kann. Um dieses Problem zu umgehen, wird in diesem Zusammenhang häufig die Einführung eines staatlich organisierten Standard- oder Basisproduktes gefordert, das einfach, transparent und kostengünstig ist. Dazu muss die Durchführung bei einer staatlichen Institution liegen – aber wie ließe sich dann noch die Leistungsabsenkung in der gesetzlichen Rentenversicherung rechtfertigen?

Erwerbseinkommen bestreiten, kann es nur folgerichtig sein, dass dieses Einkommen pflichtmäßig auch zur Altersvorsorge für beide Lebenspartner herangezogen wird und in zwei eigenständigen Renten mündet. Dazu müsste die Verbeitragung von Einkommen vom Erwerbsstatus abgekoppelt und eine allgemeine Beitragspflicht eingeführt werden. Als Varianten sind eine Mindestversicherungspflicht unabhängig vom Erwerbsstatus oder ein dauerhaftes Rentenanwartschaftssplitting denkbar, bei dem die in der Familienphase erworbenen Ansprüche direkt auf die Rentenkonten der Männer und Frauen aufgeteilt werden. Auf diese Weise würde sich zumindest der Charakter der durch die Partner erwirtschafteten Rentenanwartschaften verändern. Die Schiefelage zwischen weiblicher Lebensleistung und realisiertem Alterseinkommen ließe sich so zumindest in Teilen begradigen.

### *Literatur*

- Baumann, H./Blank, F. (2016): Die betriebliche Altersvorsorge. Verbreitung und Finanzierung – Ergebnisse der WSI-Betriebsrätebefragung 2015, WSI Report Nr. 30, Düsseldorf
- Boll, C./Jahn, M./Lagermann, A./Puckelwald, J. (2017): Dauerhaft ungleich – berufsspezifische Lebenserwerbseinkommen von Frauen und Männern in Deutschland, HWWI Policy Paper Nr. 98, Hamburg
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2016): Ergänzender Bericht der Bundesregierung zum Rentenversicherungsbericht 2016 gemäß § 154 Abs. 2 SGB VI. Alterssicherungsbericht 2016, Berlin
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2017): Alterssicherung in Deutschland 2015 (ASID 2015), Endbericht und Tabellenanhang, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/publikationen/endbericht-alterssicherung-in-deutschland-2015-aside-2015-729196> (abgerufen im Januar 2019)
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2019a): Entwicklung der Riester-Verträge, [https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Thema-Rente/entwicklung-riester-vertraege.pdf;jsessionid=9BB64C0A2324F736491A7DAB33D1CDA3?\\_\\_blob=publicationFile&cv=16](https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Thema-Rente/entwicklung-riester-vertraege.pdf;jsessionid=9BB64C0A2324F736491A7DAB33D1CDA3?__blob=publicationFile&cv=16) (abgerufen im Januar 2020)
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2019b): Trägerbericht zur Verbreitung der betrieblichen Altersvorsorge. Forschungsbericht 523, Berlin
- Bundesministerium der Finanzen (2019): Statistische Auswertungen zur Riester-Förderung, [https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/Weitere\\_Steuerthemen/Altersvorsorge/2019-11-15-Statistische-Auswertungen-Riester-Foerderung-bis-2018.html](https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/Weitere_Steuerthemen/Altersvorsorge/2019-11-15-Statistische-Auswertungen-Riester-Foerderung-bis-2018.html) (abgerufen im Januar 2020)
- Clemens, W. (1997): Frauen zwischen Arbeit und Rente. Lebenslagen in später Erwerbstätigkeit und frühem Ruhestand, Wiesbaden

- Deutsche Rentenversicherung Bund (2019), Rentenversicherung in Zahlen 2019, Berlin
- Deutscher Bundestag (2017): Fragestunde der 236. Sitzung des Deutschen Bundestages am Mittwoch, dem 31.05.2017, BT-Drucksache 18/12501, Plenarprotokoll 18/236, Berlin
- Flory, J. (2011): Gender Pension Gap. Entwicklung eines Indikators für faire Einkommensperspektiven von Frauen und Männern, <https://www.bmfsfj.de/blob/93950/422daf61f3dd6d0b08b06dd44d2a7fb7/gender-pension-gap-data.pdf> (abgerufen im Januar 2020)
- Grabka, M. M./Jotzo, B./Rasner A./Westermeier C. (2017): Der Gender Pension Gap verstärkt die Einkommensungleichheit von Männern und Frauen im Rentenalter, in: DIW Wochenbericht 5/2017, S. 87–96
- Hammerschmid, A./Rowold, C. (2019): Gender Pension Gaps in Europa hängen eindeutiger mit Arbeitsmärkten als mit Rentensystemen zusammen, in: DIW Wochenbericht 25/2019, S. 439–447
- Hausmann, A.-C./Kleinert, C. (2014): Berufliche Segregation auf dem Arbeitsmarkt. Männer- und Frauendomänen kaum verändert, IAB-Kurzbericht 9/2014
- Hobler, D./Pfahl, S./Horvath, S. (2018): Vertikale Segregation des Arbeitsmarktes 2016, in: GenderDatenPortal des WSI, <https://www.boeckler.de/53495.htm> (abgerufen im Januar 2020)
- Hobler, D./Pfahl, S./Spitznagel, J. (2019): Horizontale Segregation des Arbeitsmarktes 2017, in: GenderDatenPortal des WSI, <https://www.boeckler.de/53494.htm> (abgerufen im Januar 2020)
- Klammer, U. (2012): Hochgebildet – ausgebremst – (re)aktiviert – alimentiert: Frauenerwerbsverläufe in Deutschland, in: Bispinck, R./Bosch, G./Hofemann, K. (Hrsg): Sozialpolitik und Sozialstaat. Wiesbaden, S. 163–188
- Klammer, U. (2017): Alterssicherung von Frauen revisted – aktuelle Entwicklungen und zukünftige Perspektiven, in: Sozialer Fortschritt 66 (5), S. 359–375
- Sachverständigenkommission zum Zweiten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung (2017): Erwerbs- und Sorgearbeit gemeinsam neu gestalten. Gutachten für den Zweiten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung, Berlin
- Schmitz, J. (2018): Lohnungleichheit: Mit den Belastungen steigt die Bezahlung – vor allem bei Männern, sozialpolitik-aktuell.de, Thema des Monats 10/2018 [http://www.sozialpolitik-aktuell.de/tl\\_files/sozialpolitik-aktuell/\\_Politikfelder/Einkommen-Armut/Datensammlung/PDF-Dateien/abbIII2c\\_Thema\\_Monat\\_10\\_2018.pdf](http://www.sozialpolitik-aktuell.de/tl_files/sozialpolitik-aktuell/_Politikfelder/Einkommen-Armut/Datensammlung/PDF-Dateien/abbIII2c_Thema_Monat_10_2018.pdf) (abgerufen am Januar 2020)
- Sopp, P./Wagner, A. (2011): Gender Pension Gap bei eigenen Alterssicherungsleistungen 1992–2015, in: GenderDatenPortal des WSI, <https://www.boeckler.de/112210.htm> (abgerufen im Januar 2020)
- Statistisches Bundesamt (2019): Erwerbstätigenquoten von Männern und Frauen im Zeitverlauf nach Geschlecht und West- und Ostdeutschland. Arbeitstabelle, eigene Berechnungen

# Die Absicherung familialer Sorgearbeit in der Rente. Entwicklungen und Konzepte im internationalen Vergleich

Patricia Frericks

## 1. Einleitung

Die Alterssicherung ist ein ganz wesentlicher Teil der sozialen Sicherung. So geht in den meisten Staaten, die Sozialsysteme etabliert haben, der größte Teil der Sozialausgaben in die Alterssicherung, sie betrifft eine recht große Bevölkerungsgruppe, deren Mitglieder, zumindest traditionell, nicht als Erwerbspersonen gelten, und sie stellt dabei als einzige soziale Sicherung eine gesellschaftliche Generalabrechnung des Lebens dar.

In den Diskursen zur Alterssicherung, sowohl den politischen als auch den wissenschaftlichen, steht zumeist die sozialrechtliche Relevanz von Arbeit im Mittelpunkt, das heißt sie fokussieren auf die Absicherung von *Erwerbsarbeit* in der Rente. In europäischen Wohlfahrtsstaaten variiert allerdings die Interpretation dessen, was bei einer solchen Generalabrechnung des Lebens gesellschaftlich als relevant angesehen wird. Und tatsächlich war Arbeitsmarktpartizipation traditionell in fast keinem Land der alleinige, in vielen nicht einmal der wichtigste Referenzpunkt: Andere bedeutsame Referenzpunkte waren die Familie als Ort der Sorgearbeit und in einigen Wohlfahrtsstaaten der Wohnsitz im Land als Voraussetzung für gesellschaftliche Partizipation.

Auch die Veränderungen der Rente durch zum Teil umfassende Reformen, die in den letzten zwei bis drei Jahrzehnten in allen europäischen Staaten vorgenommen wurden, können mit dem einseitigen Fokus auf der Absicherung von Erwerbsarbeit nicht angemessen erfasst werden. Denn in vielen Wohlfahrtsstaaten wurde die rentenrechtliche Anerkennung von Familie dahingehend geändert, dass nun *individuelle* Arbeitsmarktpartizipation unterstellt und von Rentenanwartschaften für familiäre Sorgearbeit ergänzt wird.

Im deutschen öffentlichen Diskurs werden diese gesellschaftlichen und wohlfahrtsstaatlichen Grundlagen und Entwicklungen oft ignoriert und die Absicherung familialer Sorgearbeit in der gesetzlichen Rentenversicherung als „versicherungsfremde Leistung“ diffamiert. Diese Interpretation ist gerade für einen als konservativ beschriebenen, familienorientierten

Wohlfahrtsstaat besonders verwunderlich. Schließlich war hier der (männliche) Arbeitnehmer als Familien(haupt)ernährer, also nicht als Individuum, sondern als ein Familienmitglied, sozial- und rentenversichert. Die insbesondere dem Mann und der Frau zugewiesenen Rollen in der Familie wurden über das (Familien-)Einkommen finanziert, und auch für die sozialrechtliche Absicherung war die Familie die wohlfahrtsstaatlich festgeschriebene Einheit. Familie als Ort der Sorgearbeit war also immer Teil der deutschen Sozialversicherungen. Diesen Bezug für Deutschland als versicherungsfremd zu bezeichnen, ist empirisch wie theoretisch falsch.

Dieser Beitrag soll den deutschen Diskurs ein wenig auf die Füße stellen, indem er danach fragt, inwieweit europäische Wohlfahrtsstaaten familiäre Sorgearbeit rentenrechtlich absichern, wie sich dieses Ausmaß in den letzten Dekaden verändert hat und welche Konzepte in der Absicherung familiärer Sorgearbeit unterschieden werden können. Dabei umfasst familiäre Sorgearbeit die von Familienmitgliedern übernommene Erziehung von Kindern und die Pflege bedürftiger Angehöriger. Sie kann, je nach Land und Zeitpunkt, unentgeltlich oder (teil-)vergütet durchgeführt werden.

Zunächst diskutiere ich hierzu den Forschungsstand zum Thema und skizziere das methodische Vorgehen. Anschließend arbeite ich die Differenzen und Entwicklungen der rentenrechtlichen Bedeutung familiärer Sorgearbeit im internationalen Vergleich heraus. Bevor der Text mit einem Fazit schließt, kategorisiere ich die in Bezug auf die Absicherung von Sorgearbeit identifizierten Konzepte.

## 2. Forschungsstand

Der Einbezug familiärer Sorgearbeit bei der Berechnung sozialer Rechte im Allgemeinen und Renten im Besonderen wurde bislang wenig erforscht. Dabei wissen wir spätestens seit Esping-Andersens breit adaptierter Studie von 1990 (Esping-Andersen 1990), dass etablierte Wohlfahrtsstaaten Sorgearbeit über die Absicherung der Familie und zum Teil über die Absicherung aller im Land wohnenden Personen als zentrale Verteilungskriterien breit abgesichert haben und dass es dabei international und historisch bedeutende Differenzen gibt. In den theoretischen Arbeiten zu Sozialrechten, wie sie vor allem von Marshall (1992) vorgelegt wurden, ist Sorgearbeit selbstverständlicher, dabei aber kaum reflektierter Bestandteil etablierter Sozialrechtskonzepte. Die Familie war für Marshall wie für viele seiner Zeitgenossen selbstverständlich. Auch Adenauer soll im Rahmen der Rentenreform von 1957 gesagt haben „Kinder kriegen die Leute immer!“ Sie

war einfach da, die Familie, und mit ihr die geleistete Sorgearbeit, geleistet zumeist von der Ehefrau und abgesichert über die Erwerbstätigkeit des Ehemanns. Niemand der männlichen Wortführer des damaligen Rentendiskurses ahnte, dass diese Selbstverständlichkeit keine war.

In der feministischen Wohlfahrtsstaatsforschung wurde die Problematik, dass Frauen über das Familienoberhaupt und über abgeleitete Rechte sozial abgesichert waren, breit diskutiert. Eins der herausragenden Konzepte, das in diesem Kontext entwickelt wurde, ist das der (De-)Familialisierung. Es wurde dazu genutzt, die geschlechtsspezifische Wirkung sozialer Rechte international zu vergleichen. Dieser Vergleich umfasste zum einen das Ausmaß, in dem Wohlfahrtsstaaten Frauen eine finanzielle Unabhängigkeit vom (männlichen) Partner ermöglichen, und zum anderen das Ausmaß, in dem Wohlfahrtsstaaten Familien, insbesondere die weiblichen Familienmitglieder, von familialen Pflege- und Betreuungsarbeiten entlasten (Lister 1994; Leitner 2003). Die Absicherung von Sorgearbeit geht jedoch zum einen über partnerschaftliche Beziehungen weit hinaus und umfasst auch andere Familienmitglieder auf sehr verschiedene Art und Weise (Frericks et al. 2018b). Zudem ist sie komplexer als es der Entlastungsansatz nahelegt, da Sozialrechtsansprüche nicht entlang einer „defamilialisierenden“ Logik zugeteilt werden, sondern meist Wahlmöglichkeiten eröffnen, die jeweils zu Sozialrechtsansprüchen führen (Eggers et al. 2019). Daher ist das Konzept der Defamilialisierung für diese Analyse ungeeignet.

Trotz der Aufmerksamkeit, die Sorgearbeit insbesondere bei feministischen Forscherinnen erhält, fehlen in der Forschung bis heute systematische Analysen dazu, inwiefern sie bei der Berechnung von Renten in verschiedenen Ländern einbezogen wurde und wird. Dies liegt wohl auch daran, dass die Methoden und die Datenlage für derlei Fragestellung als schwierig bezeichnet werden müssen. Gemeinhin gilt für Daten, dass nicht, oder nicht systematisch, erfasst wird, was nicht im Fokus steht. Auch fehlt es nach starken kulturellen, sozialen, politischen und wirtschaftlichen Veränderungen an aktualisierten Konzepten zur sozialrechtlichen Relevanz von Sorgearbeit, schließlich wird sie nicht mehr selbstverständlich über einen männlichen Hauptverdiener abgesichert (Frericks et al. 2006 und 2008). Es gibt bislang also keine ausreichende Erforschung der Differenzen und Entwicklungen von sozialpolitischen Ordnungen und Konzepten in Bezug auf die Absicherung familialer Sorgearbeit in der Rente. Ich selber habe in den letzten Jahren zahlreiche empirische, konzeptuelle und methodische Arbeiten vorgelegt, die dazu beitragen können, diese Lücke zu schließen. Und so analysiere ich in diesem Beitrag auf der Basis dieser Vorarbeiten die Absicherung familialer Sorgearbeit in der Rente.

Dabei arbeite ich die Differenzen und Entwicklungen im internationalen Vergleich heraus und systematisiere die in dieser Analyse identifizierten Konzepte vor dem Hintergrund des deutschen Diskurses.

### *3. Theoretische Annahmen zum Zusammenhang zwischen der Absicherung familialer Sorgearbeit und verschiedenen Typen von Wohlfahrtsstaaten*

Welche theoretischen Annahmen liegen nahe, wenn uns die Differenzen in der Absicherung familialer Sorgearbeit im internationalen Vergleich interessieren? Zunächst einmal legt die vergleichende Wohlfahrtsstaatsliteratur nahe, dass sich Wohlfahrtsstaaten in Bezug auf die Absicherung von Sorgearbeit ähnlich unterscheiden wie in Einteilungen von Studien mit anderem Fokus. Grundlegend für diese verschiedenen Studien ist die Wohlfahrtsregimetyologie von Esping-Andersen (1990). Er unterscheidet anhand des Konzepts der Dekommodifikation, das den Fokus auf die Absicherung der Sozialbürger als Arbeiter (sic) legt, drei Regimetypen. Diese unterscheiden sich in ihren Regelungsprinzipien und ihren Umverteilungsmechanismen. So wirkt der egalitär ausgerichtete „sozialdemokratische“ Typ skandinavischer Länder tatsächlich egalisierend, der auf den Markt ausgerichtete „liberale“ Typ anglo-amerikanischer Länder sozialstrukturell dualisierend und der auf traditionelle Kollektive (Familie, Berufe) ausgerichtete „konservativ-korporatistische“ Typ westeuropäischer Länder tatsächlich konservierend. Diese Typologie, die die Ziele wohlfahrtsstaatlicher Ordnung mit ihren Wirkungsweisen verknüpft, wurde um weitere Typen wie dem mediterranen und verschiedenen asiatischen und osteuropäischen ergänzt (eine Übersicht geben Ferragina und Seeleib-Kaiser 2011).

Die Argumente, die angelehnt an diese Regimetyologie in Bezug auf die hier angestrebte Analyse vorgebracht werden können, sind dabei durchaus nachvollziehbar und führen zu Annahmen hinsichtlich der Differenzen in der Altersabsicherung familialer Sorgearbeit, die im empirischen Teil überprüft werden sollen. So würde man für Länder, die dem sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaatstypus zugeordnet werden, erwarten, dass sie aufgrund ihrer egalitären Gesellschaftsordnung, die sich in Renten als Wohnsitz-basierte Volksrenten darstellt, keine explizite Absicherung von Sorgearbeit kennen. Tatsächlich sichert ein solches Volksrentensystem weder Erwerbsarbeit noch Sorgearbeit ab oder, anders interpretiert, beide. Zudem hilft der sozialdemokratische Wohlfahrtsstaat bei der Sorgearbeit mit zahlreichen Dienstleistungen, denn Sorgearbeit gilt eher als staatliche denn als familiale Aufgabe. Auch liberale Länder gelten als egalisierend, al-

lerdings über Marktmechanismen. Staatliche Eingriffe in die Absicherung „familiärer Angelegenheiten“ gelten dieser Interpretation nach als systemfremd. Sozialdemokratische und liberale Wohlfahrtsstaaten dürften folglich keine expliziten Anwartschaften für Sorgearbeit in der Rente vorweisen.

Anders stellen sich die Annahmen für konservative Länder dar, die dafür bekannt sind, Familie als den wichtigsten Ort für Sorgearbeit anzusehen. Entsprechend sichern sie Sorgearbeit traditionell über den Familienernährer und die Familienmitgliedschaft ab. Auch mediterrane Länder werden wie die konservativen Wohlfahrtsstaaten zu den familialistischen Wohlfahrtsstaaten gezählt (Naldini 2003). Daher kann auch für sie angenommen werden, dass Sorgearbeit über den Familienernährer und die Familienmitgliedschaft abgesichert ist.

Die wohlfahrtsstaatliche Typisierung der postsozialistischen Länder Ost- und Mitteleuropas ist umstritten (Fenger 2007). Während einige Autoren sozialdemokratisch „gemäßigte“ liberale Regime in Mittelosteuropa identifizieren (Szalai 2005), plädieren andere für einen besonderen Bismarck-Typus, der speziell den hybriden Charakter der Visegrád-Staaten betont (Tschechien, Polen, Slowakei, Ungarn) (Kovac 2003). Kollmorgen (2009) zufolge repräsentieren die postsozialistischen Länder mehrere von der ursprünglichen Regimetyologie abweichende Typen. Diesen verschiedenen Studien zufolge kann angenommen werden, dass Länder, die eher als liberal eingestuft werden, wie Estland und Tschechien, Sorgearbeit kaum in der Rente berücksichtigen, während andere, als konservativ geltende Länder, wie Ungarn oder Polen, Sorgearbeit stark über den Familienernährer und die Familienmitgliedschaft absichern.

Diese auf den gängigen Regimetypen basierenden Annahmen wurden bislang jedoch nicht überprüft. Wir wissen also nicht, ob sie der Realität entsprechen. Tatsächlich zeigen einzelne Studien, dass ein von der Dekommodifikation abweichender analytischer Fokus andere als die regimetypenkonformen Ländereinteilungen hervorbringt (Saraceno/Keck 2010, Frericks et al. 2018b). Und da auch die hier angestrebte Analyse der rentenrechtlichen Bedeutung von Sorgearbeit eines anderen Konzeptes als das der Dekommodifizierung oder auch der Defamilialisierung bedarf, würden Ergebnisse mit einer von den Regimetypen abweichenden Ländereinteilung kaum überraschen.

In Bezug auf die *Entwicklungen* sozialrechtlicher Ordnungen legt die Literatur verschiedene, zum Teil widersprüchliche Annahmen nahe. So wird zum einen davon ausgegangen, dass die zunehmende Bedeutung des *adult worker model* in europäischen Wohlfahrtsstaaten dazu führt, dass die Relevanz von Sorgearbeit für Sozialrechtsansprüche abnimmt (Lewis/Giullari

2005, Kvist et al. 2008). Die entsprechende Annahme für die folgende Analyse lautet, dass in Ländern, in denen Sorgearbeit in der Rente abgesichert ist, das Ausmaß dieser Absicherung in den letzten Jahrzehnten abgenommen hat, und in Ländern, in denen Sorgearbeit keine Rolle spielte, sie an Bedeutung nicht gewonnen haben dürfte. Eine andere Lesart geht davon aus, dass der finanzielle Druck, unter dem Wohlfahrtsstaaten stehen, zu einer Abnahme wohlfahrtsstaatlicher „Geschenke“ führe (einen Überblick über die so genannte *retrenchment* Debatte gibt Starke 2006). Die daraus folgenden Annahmen entsprächen denen der ersten Lesart. Eine weitere Interpretation sieht eher Pfadabhängigkeiten vorherrschen und geht davon aus, dass die Differenzen und damit die Ländereinteilungen mehr oder weniger bestehen bleiben (Esping-Andersen prägte hierfür schon 1990 den Begriff der *frozen landscapes*). Die entsprechende Annahme wäre, dass sich keine relevanten Entwicklungen erkennen lassen.

Aber auch in Bezug auf die Veränderungen muss man feststellen, dass die sozialrechtliche Bedeutung von Sorgearbeit bislang kaum, und sicher nicht systematisch vergleichend untersucht wurde. Einzelne Studien zur sozialrechtlichen Bedeutung von Sorgearbeit legen nahe, dass sich Wohlfahrtsstaaten in Bezug auf Sorgearbeit und deren Absicherung stark verändert und Sozialrechte für Sorgearbeit ausgebaut haben (Knijn/Kremer 1997, Pfau-Effinger 2004, Frericks et al. 2008). Dies gilt nach ersten Erkenntnissen jedoch nicht für alle Länder oder Regimetypen. Mediterrane Länder beispielsweise gelten insbesondere in Bezug auf Familie als wenig wandlungsfähig, während für Spanien gezeigt wurde, dass es sich in der wohlfahrtsstaatlichen Rahmung von Familie stark modernisiert (Naldini/Jurado 2013). Für Länder gleichen Regimetyps liegt somit die Annahme nahe, dass sie sich in Bezug auf die Absicherung familialer Sorgearbeit unterschiedlich entwickeln.

Die verschiedenen Annahmen können anhand der folgenden Analyse hervorragend überprüft werden. Der Beitrag wird in einem nächsten Schritt aufzeigen, welche Differenzen und welche Entwicklungen es in der rentenrechtlichen Bedeutung von Sorgearbeit im internationalen Vergleich gibt. Dazu skizziere ich zunächst das methodische Vorgehen für eine solche Analyse.

#### 4. Methodisches Vorgehen

In verschiedenen Vorarbeiten habe ich gezeigt, dass man Institutionen in Bezug auf ein bestimmtes Phänomen, wie hier den Einbezug von Sorgearbeit in die Berechnung von Sozialrechten, systematisch analysieren und

vergleichen kann. Hierzu habe ich mit meinem Forschungsteam die Methode *Comparative Measurement of Institutions* (CMI) entwickelt, die ich hier nur skizzieren möchte (detailliert in Frericks et al. 2018a). Die Methode arbeitet mit Weber'schen Idealtypen und spannt einen Merkmalsraum auf, in dem die empirische Ausprägung institutioneller Regelungen dargestellt werden kann. Hierzu werden die relevanten Indikatoren, die in der Wohlfahrtsstaatsanalyse zumeist qualitativen Charakters sind, systematisch quantifiziert. Die Methode wurde explizit entwickelt, um Institutionen zu analysieren. Faktisch gewährte Leistungen, die mit anderen Methoden erfasst werden, sind mit dieser wohlfahrtsstaatlichen Gestaltung nicht identisch, da sie von zahlreichen zusätzlichen individuellen und strukturellen Faktoren abhängen.

Um die empirische Ausprägung institutioneller Regelungen zu erfassen, werden die für die Fragestellung relevanten Eigenschaften der Institutionen quantifiziert. Es werden also alle wohlfahrtsstaatlichen Regelungen als Indikatoren identifiziert, die Sorgearbeit bei der Leistungsberechnung einbeziehen. Bei der Rente sind das zusätzliche Ansprüche, die dazu beitragen können, dass man das wohlfahrtsstaatliche Zielsicherungs niveau erreicht, das in Deutschland durch den Eckrentner markiert wird. Hierbei ist zu beachten, dass nur die Daten in Werte umgerechnet werden, die gesichert sind. Da aufgrund des empirisch ungewöhnlichen Fokus die Datenlage zum Teil unsicher ist, weisen die herausgearbeiteten Ausprägungen somit die Mindestausprägung aus.

Die konzeptuelle Unterscheidung zweier wohlfahrtsstaatlich regulierter Sicherungsniveaus, dem Armutsvermeidungsniveau und dem Zielsicherungsniveau, ist empirisch und konzeptuell notwendig: empirisch, weil beide Niveaus verschiedenartig reguliert sind, konzeptuell, weil sie andere Konzepte von Sozialbürgerschaft rahmen. Nur das Zielsicherungsniveau bildet die volle, das heißt nicht die geschlechtsdifferenzierte partielle Sozialbürgerschaft ab (Daly 2011, Lister 1994). Entsprechend kann nur die Analyse der Absicherung von Sorgearbeit auf Zielsicherungsniveau eine geschlechtsspezifische Perspektive auf Sozialrechte vermeiden, wie sie die Unterscheidung in armutsvermeidende Renten für Frauen und angemessene, lebensstandardsichernde Renten für Männer gern vornimmt (s. Frericks 2011). Um die entsprechenden Regelungen auf dem Zielsicherungsniveau zu erfassen, werden die öffentlichen Renten der Länder analysiert sowie in manchen Ländern zusätzlich die *obligatorischen* Zusatzversicherungen, die sehr verschiedener Art sein können. Solch obligatorische Zusatzversicherungen finden wir in sechs der zehn analysierten Länder: Tschechien, Dänemark, Estland, Schweden, Frankreich und Großbritannien.

Die Analyse der Differenzen und der Veränderungen wird also für zehn europäische Länder vorgenommen. Die Auswahl soll eine gewisse Varianz garantieren und sowohl die verschiedenen europäischen Wohlfahrtsstaatstypen erfassen als auch Differenzen innerhalb der Typen. Sie umfasst zwei konservativ-korporatistische Länder (Deutschland, Frankreich), zwei sozialdemokratische (Dänemark, Schweden), ein liberales (Großbritannien), zwei mediterrane (Italien, Spanien) und drei postsozialistische (Tschechien, Estland und Ungarn).

Zwei Zeitpunkte werden analysiert: 2018 als für verfügbare Daten aktuellster Moment und 1993 als wohlfahrtsregimetypischer Ausgangspunkt, zu dem noch keine großen Rentenreformen durchgeführt worden waren und die ehemaligen Ostblockstaaten schon mit analysiert werden können.

Zudem werden Ansprüche auf Leistungen für familiäre Sorgearbeit nach drei Familiendimensionen unterschieden, um die Empirie sauber und detailliert erfassen zu können: Sorgearbeit für die/den Partner/in, für das/die Kind/er und für weitere Familienangehörige. Relativierungen familiärer Sorgearbeit wie in Regelungen, die nur für verheiratete Partner oder nur für im eigenen Haushalt lebende Kinder oder Verwandte gelten, werden systematisch gewichtet. Einbezogen werden die expliziten Regelungen zur Absicherung von Sorgearbeit (Pflege) sowie auf der Kinderdimension auch die Absicherung über den Status als Eltern (indirekte Adressierung von Sorgearbeit). Andere Leistungen, die auf einem Familienstatus wie dem der Ehe beruhen, werden nicht mit aufgenommen, um explizit nur die Absicherung von Sorgearbeit zu erfassen. Regelungen für die Pflege behinderter Kinder werden hier nicht mit einbezogen, da diese besonderen Pflegebedarfe im internationalen Vergleich über sehr verschiedenartige familienpolitische und sozialpolitische Institutionen geregelt und finanziert werden. Aus diesem Grund ergibt sich für die Sorgearbeit für Kinder ein oft niedrigerer Wert als der für die anderen beiden analysierten Familiendimensionen. Dieser niedrigere Wert erklärt sich also aus den hier nicht systematisch einbeziehbaren Sonderregelungen für pflegebedürftige Kinder, die von den generellen Regelungen zur Absicherung familiärer Pflege in vielen Ländern deutlich abweichen. Als Datengrundlage dienen internationale Datenbanken zu sozialrechtlichen Regelungen wie MISSOC und ISSA, nationale Regelungsdaten und, wo hilfreich, einschlägige Studien.

Die Werte, die mittels CMI ermittelt werden, können bei jeder Familiendimension *idealtypisch* zwischen 0 (keinerlei Absicherung von Sorgearbeit) und 1 (volle Rente aufgrund von Sorgearbeit) liegen und addieren sich zu einem Gesamtwert von maximal 3 (alle drei analysierten Familiendimensionen zusammengenommen). Um den Rahmen nicht zu sprengen, werden nur diese Gesamtwerte diskutiert. Die Absicherung familiärer Sor-

gearbeit ist in keinem Land das zentrale Kriterium des Rentenaufbaus. Dieses zentrale Kriterium ist zum einen die Arbeitsmarktpartizipation und in einigen Ländern der Wohnsitz. Die hier ermittelten Werte sind also vor dem Hintergrund des im Land dominierenden Kriteriums zur Rentenberechnung zu sehen.

*5. Ergebnisse zu den Differenzen und Entwicklungen der sozialrechtlichen Bedeutung familialer Sorgearbeit im internationalen Vergleich*

Hinsichtlich der Differenzen der sozialrechtlichen Bedeutung familialer Sorgearbeit im internationalen Vergleich zeigt sich für das Jahr 2018, dass alle zehn analysierten Länder Sorgearbeit in die Berechnung der Alterssicherung einbeziehen. Dabei gibt es zum Teil deutliche Differenzen zwischen den Ländern und den Familiendimensionen (eine Übersicht aller Werte bietet Tabelle 1). Der Ländervergleich zeigt, dass Sorgearbeit zu einem unterschiedlichen Grad Teil der gegenwärtigen Rentenberechnungen ist. 2018 weisen Tschechien und Großbritannien die höchste Absicherung familialer Sorgearbeit in der Rente auf (zwischen 0,7 und 0,8). Eine zweite Ländergruppe folgt mit Gesamtwerten zwischen 0,4 und 0,5 und umfasst Deutschland, Frankreich und Estland. Mit Dänemark und Ungarn zeigt eine dritte Gruppe Werte zwischen 0,2 und 0,3. Schweden und Spanien weisen Werte zwischen 0,1 und 0,2 auf, und Italien den niedrigsten Wert von 0,05.

Diese Gruppen zeigen, dass sich die Länder in der Absicherung familialer Sorgearbeit in der Rente anders gruppieren als in gängigen Regimety-pologien. Zudem entsprechen sie den auf diesen Typologien basierenden Annahmen nicht, denn sowohl (postsozialistisch) liberale als auch sozialdemokratische Länder sichern familiäre Sorgearbeit zu einem zum Teil sehr hohen Grad explizit ab. Dabei ist dieser Grad bei den als liberal klassifizierten Ländern deutlich höher als bei den konservativ-korporatistischen und postsozialistisch-konservativen Ländern. Mediterrane Länder wiederum sichern familiäre Sorgearbeit am wenigsten ab.

Die Veränderungen, die in der Absicherung von Sorgearbeit in den Analyseländern seit Anfang der 1990er Jahre vorgenommen wurden, lassen sich wie folgt zusammenfassen. Die Gruppen, die sich für das Jahr 1993 herausbilden, stimmen mit denen, die für das Jahr 2018 identifiziert wurden, in keiner Weise überein. So gibt es 1993 nur ein Land mit Werten zwischen 0,7 und 0,8: Tschechien. Zu der Gruppe der Länder mit Werten zwischen 0,4 und 0,5 gehörten Großbritannien und Ungarn, das heißt nur Länder, die 2018 nicht mehr zu dieser Gruppe gehören werden und kei-

nes, dass 2018 dazugehört wird. Und zu der Gruppe der Länder mit Werten zwischen 0,1 und 0,2 gehörten Deutschland, Frankreich, Estland und Schweden. Auch hier werden 2018 drei der vier Länder nicht mehr zu dieser Gruppe gehören. Gruppen, die an Einteilungen der Regimetypen denken lassen, gibt es auch 1993 nicht. Und die Entwicklungen unterscheiden sich. Sie variieren zwischen deutlich gestiegenen Gesamtwerten in Deutschland, Estland, Frankreich und Großbritannien, einer eher marginalen Steigerung in Dänemark, Italien und Tschechien, und einem deutlich reduzierten Gesamtwert in Ungarn. Dabei zeigt sich keine Korrelation zwischen dem Wert von 1993 und dem Grad der Veränderung. Deutlich ist, dass alle Untersuchungsländer außer Ungarn die Absicherung der Sorgearbeit in der Rente erhöht haben.

Tabelle 1: Die Absicherung von Sorgearbeit in Europa 1993 und 2018

	1993				2018				Differenz
	Partner	Kinder	Weitere	Gesamt	Partner	Kinder	Weitere	Gesamt	Gesamt
CZ	0,3	0,16	0,3	0,76	0,3	0,19	0,3	0,79	+0,03
D	0,01	0,1	0,01	0,12	0,16	0,18	0,16	0,50	+0,38
DK	0,11	0,01	0,11	0,23	0,11	0,02	0,11	0,24	+0,01
I	0	0	0	0	0	0,05	0	0,05	+0,05
HU	0,22	0,1	0,22	0,45	0,06	0,09	0,06	0,21	-0,24
E	0	0,03	0	0,03	0,02	0,09	0,02	0,13	+0,1
F	0	0,17	0	0,17	0,14	0,17	0,14	0,45	+0,28
EE	0	0,14	0	0,14	0,18	0,12	0,18	0,48	+0,34
UK	0,17	0,12	0,17	0,46	0,3	0,17	0,3	0,77	+0,31
S	0	0,1	0	0,1	0	0,18	0	0,18	+0,08

Die dargestellten Veränderungen zeigen deutlich, dass die sozialrechtliche Relevanz von Sorgearbeit mit dem *adult worker model* nicht abnimmt, sondern in den meisten Ländern Sorgearbeit stärker abgesichert wurde. Der finanzielle Druck, unter dem Wohlfahrtsstaaten stehen, wirkt sich auf die Absicherung von Sorgearbeit folglich nicht abnehmend aus. Dabei unterscheidet sich der Grad der Veränderung nicht systematisch nach Ländern des gleichen Regimetyps. Und auch eine Pfadabhängigkeit lässt sich für die meisten Länder nicht erkennen: Die Hälfte der analysierten Länder nimmt sehr deutliche Änderungen in der Absicherung von Sorgearbeit in der Rente vor.

## 6. Diskussion der Ergebnisse

Die hier analysierten Länder unterscheiden sich in ihren Rentensystemen zum Teil stark voneinander. Ihre Differenzen und Entwicklungen folgen

unterschiedlichen Konzepten von Renten. In steuerfinanzierten Renten („Volksrenten“), wie es sie in Dänemark und Schweden gibt, ist die Absicherung von Sorgearbeit selbstverständlicher und impliziter Bestandteil der Renten, die ehemals das Zielsicherungslevel sicherten. Durch die Rentenreformen auf Zielsicherungslevel, die zusätzliche Institutionen begründeten, also die Zusatzrente ATP in Dänemark und Schweden, kam zu dem zentralen Kriterium des Wohnsitzes (Volksrente) das der Arbeitsmarktpartizipation (ATP) hinzu (Frericks et al. 2006). Sorgearbeit war damit nur noch zum Teil, aber nicht mehr auf Zielsicherungslevel abgesichert, da in der nun notwendigen ATP die Absicherung von Sorgearbeit fehlt. Zum Teil passten diese Länder ihre in der Logik des Rentenaufbaus grundsätzlich veränderten Systeme mittels gesonderter Regelungen für Sorgearbeit an. So wurde in Dänemark die Möglichkeit eingeführt, dass Pflegenden eines Familienmitglieds hierfür als Arbeitnehmer/in der Gemeinde eingestellt werden und so die volle soziale Sicherung auch in den notwendigen Zusatzsystemen aufbauen (Frericks et al. 2014). Eine vergleichbare Regelung zur Absicherung von Sorgearbeit in Bezug auf Kinder gibt es in den genannten Ländern jedoch weiterhin nicht.

Das Rentensystem in Großbritannien mit seinen zwei Grundstücken, der Basic State Pension (BSP) und der Additional State Pension (Anfang der 1990er Jahre SERPS; später State Second Pension (S2P)), folgt einer anderen Logik. Anders als regimetylogische Annahmen erwarten lassen, umfassen Renten hier starke Familienkomponenten. Dies gilt auch für die postsozialistischen Länder, die gemeinhin als liberal klassifiziert werden. Dass die starken Familienkomponenten auf dem Zielsicherungslevel zu finden sind und nicht nur, wie für liberale Länder eventuell erwartet, auf dem Armutsvermeidungslevel oder eher versteckt in steuerlichen Regelungen, ist ein besonders interessantes Ergebnis dieser Arbeit.

In beitragsfinanzierten Sozialversicherungsrenten wie dem in Deutschland wiederum werden Ansprüche über Beiträge erworben. Arbeitnehmer/innen und Arbeitgeber/innen führen im Normalfall paritätisch die Beiträge entsprechend der Einkommenshöhe ab, zumindest bei mittleren Einkommen. In verschiedenen Diskursen, und gerade auch im aktuellen deutschen Diskurs, wird dabei suggeriert, dass die Rente ein aufgeschobenes Gehalt sei (*deferred wage*), das beitragsäquivalent ausgezahlt werde (Friot 2004). Die Ressourcen des Rentensystems gehören nach dieser Lesart also den Arbeitnehmern, und wenn aus dem Rentensystem etwas für Sorgearbeit gezahlt wird, werde diese „versicherungsfremde Leistung“ aus dem Eigentum der Arbeitnehmer (sic) gezahlt. Diese sehr vereinfachte Rechnung ist aus zwei Gründen falsch. Zum einen werden alle Äquivalenzsysteme in größerem Umfang mit Steuermitteln ko-finanziert. Zum zweiten sind die

betroffenen Sozialversicherungssysteme traditionell auf Familie als Versicherungseinheit ausgerichtet und umfassen damit immer auch die familiäre Sorgearbeit. Für konservative Wohlfahrtsstaaten heißt das, dass die Absicherung von Sorgearbeit immer wesentlicher Bestandteil des Rentensystems und des Sozialversicherungskonzeptes war. Sie wird jetzt nur anders in die Rentenberechnung einbezogen (Frericks 2014), denn die *Familie* als Sozialrechtseinheit mit der impliziten Absicherung familiärer Sorgearbeit weicht zum Teil der expliziten Absicherung familiärer *Sorgearbeit* als eigene Sozialrechtsbegründung.

### 7. Kategorisierung der Konzepte

In diesem Teil möchte ich eine Übersicht über die in der Analyse identifizierten Instrumente bzw. Konzepte der expliziten Absicherung familiärer Sorgearbeit aufführen (siehe Tabelle 2). Die Aufbereitung aller Indikatoren hat ergeben, dass grundsätzlich drei verschiedene Ansätze zur Absicherung der Sorgearbeit unterschieden werden können. Dabei folgen sie, wie ich andernorts gezeigt habe (Frericks 2015), jeweils anderen Begründungen. Die drei Ansätze umfassen zum einen additive Ansprüche, die zu den Ansprüchen aus Arbeitsmarktpartizipation hinzukommen, zum zweiten Ansprüche, die Beiträge aus der ausfallenden Arbeitsmarktpartizipation ersetzen, und zum dritten keine Ansprüche auf die Absicherung familiärer Sorgearbeit.

Es zeigt sich, dass der dritte Ansatz, also keine Rentenansprüche aufgrund von Sorgearbeit, empirisch in keinem Wohlfahrtsstaat zu finden ist. Alle analysierten Wohlfahrtsstaaten haben Ansprüche für familiäre Sorgearbeit in ihren Rentensystemen verankert. Zudem ist deutlich, dass der erste, additive Ansatz vornehmlich auf Kindererziehung ausgerichtet ist und sich in den verschiedenen Ländern vom zweiten, ersetzenden Ansatz hierhin verschoben hat und zudem erweitert wurde. Der zweite Ansatz, der Sorgearbeit und deren Absicherung unter dem Gesichtspunkt der (teil-)unterbrochenen Arbeitsmarktpartizipation konzipiert, wurde insbesondere zur Absicherung familiärer Pflegetätigkeiten eingeführt oder gestärkt.

Tabelle 2: Absicherung von Sorgearbeit in beitragsfinanzierten Rentensystemen (auf Zielsicherungs niveau)

Instrument / Konzept	Begründung	Empirische Beispiele
<i>Zusätzliche Ansprüche</i> , die zu denen aus gleichzeitiger Arbeitsmarktpartizipation hinzukommen	Pflege und Kindererziehung als gesellschaftlicher Beitrag zur Erfüllung des Generationenvertrages	Tschechien, Deutschland, Frankreich für Kinder
<i>Ansprüche</i> , die ausfallende Beiträge aus der Arbeitsmarktpartizipation <i>ersetzen</i>	Reduktion der sozialrechtlichen Nachteile der aufgrund familialer Sorgearbeit unterbrochenen oder reduzierten Arbeitsmarktpartizipation	Estland, Frankreich für Kindererziehung bis 2004 (später additiv), Deutschland für Pflege
<i>Keine Ansprüche</i> aufgrund von Sorgearbeit	„versicherungsfremd“, Privatversicherungslogik	nirgends

Die Differenzen zwischen dem ersten, additiven Ansatz und dem zweiten, ersetzenden konnten in der Analyse durch systematische Gewichtungen einbezogen werden und spiegeln sich in den Werten wider. Der dritte Ansatz wurde empirisch nirgends gefunden; tatsächlich widerspricht er der Konzeption und Logik aller *Sozialversicherungen* (Barr 2004, Hyde et al. 2003). Und nicht nur das, nicht einmal in neu eingeführten *markt*basierten Ausgleichsrenten wie der Riesterreute in Deutschland wurde diese Privatversicherungslogik angewandt (vgl. Frericks 2015, Frericks/Höppner 2019).

Abschließend sei gesagt, dass der deutsche Vorstoß, ein neues wohlfahrtsstaatliches Sicherungsniveau, das der so genannten „Lebensleistung“, zu etablieren, letztlich nur eine zweite Form armutsvermeidender Renten darstellt. Die Einführung der Grundrente, also einer auf Armutsvermeidung ausgerichteten Rente für die, die in ihrem Leben gearbeitet und zugleich für Familienmitglieder gesorgt haben, würde die Alterssicherung auf Armutsvermeidungsniveau lediglich aufgespalten in Renten für die, die das Wohlwollen der Gemeinschaft etwas mehr verdienen und die, die es nicht verdienen (zum Diskurs der „deservingness“, siehe Van Oorschot 2006). Sie würde die bisherige Aufteilung der Renten in angemessene Renten für Männer und armutsvermeidende Renten für Frauen weiter zementieren.

## 8. Fazit

Die Analyse der Absicherung familialer Sorgearbeit in der Rente hat gezeigt, dass Sorgearbeit in Europa ein wichtiges Kriterium in der Berechnung der Renten war und ist. Dabei wurden nur Regelungen zur expliziten Absicherung von Sorgearbeit analysiert und die impliziten, wie sie über ein Volksrentensystem in sozialdemokratischen Ländern oder einen Ehestatus in konservativen Ländern vorherrschen, außen vor gelassen. Alle analysierten Wohlfahrtsstaaten weisen explizite Rentenleistungen für familiäre Sorgearbeit auf. Dabei unterscheiden sie sich im Ausmaß der Leistungen, und sie sichern Sorgearbeit für verschiedene Familienmitglieder unterschiedlich ab.

Die auf der Regimetyptologie basierenden forschungsleitenden Annahmen wurden ganz oder teilweise widerlegt. Für das Jahr 2018 zeigen die Ergebnisse, dass Sorgearbeit in den sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaaten Dänemark und Schweden stärker (explizit) abgesichert und anerkannt ist, als das gängige Verständnis ihrer Sozialsysteme es nahegelegt. Die Wohlfahrtsstaaten Großbritannien und Tschechien wiederum sind nicht so individual-liberalisiert wie aus der Wohlfahrtsstaatliteratur geschlossen werden könnte, im Gegenteil weisen sie die am stärksten ausgeprägte Absicherung familialer Sorgearbeit auf. Konservative Länder hingegen liegen in der Absicherung von Sorgearbeit eher im Mittelfeld, und mediterrane Wohlfahrtsstaaten sichern Sorgearbeit kaum ab. Die fehlende Absicherung von Sorgearbeit in der italienischen Rente bestätigt die früheren Analysen von Saraceno (z.B. Saraceno/Keck 2010), denen zufolge Italiens Wohlfahrtsstaat familialisierend wirkt, indem er nichts regelt (familialisation by default). Es wurde auch die Annahme bestätigt, dass ein andersgearteter Fokus eine Ländereinteilung erwarten lässt, die von den Regimetypten zum Teil abweicht. Denn tatsächlich ist der gegenwärtige Grad der Absicherung familialer Sorgearbeit in Deutschland, Frankreich, aber auch Estland vergleichbar, und so unterschiedliche Wohlfahrtsstaaten wie Schweden, Spanien und Ungarn weisen vergleichbare Werte auf.

Auch die Entwicklung der Absicherung familialer Sorgearbeit in den letzten 35 Jahren unterscheidet sich und variiert zwischen kleinen Zunahmen in Ländern mit zuvor niedrigem wie Ländern mit zuvor hohem Absicherungsniveau der Sorgearbeit und großen Zunahmen in Ländern mit zum Teil sehr verschiedenen Ausgangswerten. Nur in Ungarn nahm die Absicherung von Sorgearbeit (stark) ab, eine Entwicklung, die als Refamilialisierung in traditioneller Hinsicht interpretiert werden kann. Kaum Veränderungen in dem Ausmaß zu der Sorgearbeit abgesichert ist, sehen wir in sehr verschiedenen Ländern wie Tschechien, das einen hohen Wert

aufweist, Dänemark, das einen mittleren Wert aufweist und Italien, das Sorgearbeit kaum absichert. Auch Spanien änderte sich weniger stark als neuere Studien nahelegen. Eine starke Zunahme der Absicherung von Sorgearbeit hingegen zeigt sich in Deutschland, Estland, Frankreich und Großbritannien. Eine regimetytische Systematik in der Entwicklung der Absicherung familialer Sorgearbeit lässt sich somit nicht erkennen.

Auch andere Annahmen zur Entwicklung der Absicherung von Sorgearbeit wurden weitgehend widerlegt: So nimmt die sozialrechtliche Relevanz von Sorgearbeit mit dem *adult worker model* nicht ab, sondern in den meisten Ländern zu. Ebenso wenig bewirkt der finanzielle Druck, unter dem Wohlfahrtsstaaten stehen, einen Rückbau dieser Elemente. Und auch eine Pfadabhängigkeit ist für die meisten Länder nicht auszumachen: Die Hälfte der analysierten Länder nimmt sehr deutliche Änderungen in der Absicherung von Sorgearbeit in der Rente vor.

Diese Ergebnisse sind sowohl für die Wohlfahrtsstaats- und Rentenfor- schung als auch für den öffentlichen Diskurs von großer Bedeutung. So sollten bei Analysen, die *nicht* ausschließlich oder vornehmlich die Absicherung von *Erwerbsarbeit* untersuchen, regimeuntypische Ergebnisse durchaus erwartet werden. Und tatsächlich ist die Absicherung von *Sorgearbeit* sehr komplex und kann mit den gängigen Konzepten nicht erfasst werden. Dies gilt auch für die *Entwicklung* wohlfahrtsstaatlicher Absicherungslogiken. Abgesichert wird in gegenwärtigen europäischen Wohlfahrtsstaaten verstärkt die Tätigkeit, weniger der Status (vgl. Frericks 2013). Sorgearbeit wird also neben Erwerbsarbeit zunehmend als gesellschaftlich explizit wertgeschätzte Tätigkeit abgesichert.

Zudem konnte gezeigt werden, dass der öffentliche Diskurs, der mit „Versicherungsfremde“ argumentiert, den empirischen und konzeptuellen Grundlagen europäischer Wohlfahrtsstaaten widerspricht. Wenn also Wohlfahrtsstaaten und soziale Sicherungssysteme „modernisiert“ werden, um sich den gegenwärtigen Gesellschaften neu anzupassen, sollten „alte“ Einsichten, die weiterhin Gültigkeit haben, angemessen berücksichtigt werden. Familiäre Sorgearbeit als gesellschaftliche Größe ist dabei in wohlfahrtsstaatlichen Reformen in ganz Europa präsent. Der Diskurs hingegen, insbesondere der deutsche, ist stark geprägt von einem gesellschaftstheoretisch wie empirisch verfälschend vereinfachten Blick auf wohlfahrtsstaatliche Ordnungen (ausführlich hierzu: Frericks/Maier 2012). Es wäre nur schwerlich nachvollziehbar, wenn in einer Zeit, in der sehr verschiedene gesellschaftliche Akteure laut darüber nachdenken, wie Wohlstand und Wertschöpfung neu und sinnvoll erfasst werden können, der theoretisch und empirisch etablierte Stellenwert von Sorgearbeit vernachlässigt würde.

Literatur

- Barr, N. (2004): *Economics of the Welfare State*, Oxford
- Daly, M. (2011): What Adult Worker Model? A Critical Look at Recent Social Policy Reform in Europe from a Gender and Family Perspective, in: *Social Politics* 18 (1), S. 1–23
- Eggers, T./Grages, C./Pfau-Effinger, B. (2019): Self-responsibility of the 'active social citizen': Different policy concepts about 'active citizenship' in different types of welfare states, in: Frericks, P./Höppner, J. (Hrsg.): *The Turn Toward Self-Responsibility in Current Societies: Differences, Challenges and Perspectives*, *American Behavioral Scientist Special Issue* 63 (1), S. 43–64
- Esping-Andersen, G. (1990): *The three worlds of welfare capitalism*, Cambridge
- Fenger, M. (2007): Welfare regimes in central and eastern Europe: Incorporating post-communist countries in a welfare regime typology, in: *Contemporary Issues and Ideas in Social Sciences* 3 (2), S. 1–30
- Ferragina, E./Seeleib-Kaiser, M. (2011): Welfare regime debate: past, present, futures?, in: *Policy & Politics* 39 (4), S. 583–603
- Frericks, P. (2011): Angemessene und nachhaltige Renten für alle? Die geschlechtsspezifische Wirkung des deutschen Rentensystems, in: *Vierteljahrhefte zur Wirtschaftsforschung (DIW), Special Issue: Die Zukunft der Alterssicherung* 80 (2), S. 119–132
- Frericks, P. (2013): Strengthening Market Principles in Welfare Institutions: How Hybrid Pension Systems Impact on Social-risk Spreading, in: *Journal of Social Policy* 42 (4), 665–683
- Frericks, P. (2014): Unifying self-responsibility and solidarity in social security institutions: The circular logic of welfare-state reforms in Europe, in: *European Societies* 16 (4), S. 522–542
- Frericks, P. (2015): Culture matters: Die Finanzialisierung der Alterssicherung. Ein Ländervergleich, in: Heuer, J.-O./Schraten, J. (Hrsg.): *Finanzialisierung des Alltags als Herausforderung für den Sozialstaat*, Schwerpunkttheft der Zeitschrift für Sozialreform 61 (3), S. 265–289
- Frericks, P./Maier, R. (2012): *European Capitalist Welfare Societies. The Challenge of Sustainability*, London
- Frericks, P./Höppner, J. (2019): Does the marketisation of pensions lead to individualisation? An examination of family-related pension entitlements, in: *Policy and Politics* 47 (4), S. 579–597
- Frericks, P./Maier, R./De Graaf, W. (2006), Shifting the Pension Mix: Consequences for Dutch and Danish Women, in: *Social Policy and Administration* 40 (5), S. 475–492
- Frericks, P./Maier, R./De Graaf, W. (2008): Male norms and female adjustments. The influence of care credits on gender pension gaps in France and Germany, in: *European Societies* 10 (1), S. 97–119

- Frericks, P./Jensen, P.H./Pfau-Effinger, B. (2014): Social rights and employment rights related to family care: Family care regimes in Europe, in: *Journal of Aging Studies* 29, S. 66–77
- Frericks, P./Höppner, J./Och, R. (2018a): The Difficulty of Measuring Institutions: A Methodological Approach to the Comparative Analysis of Institutions, in: *Social Indicators Research* 137 (3), S. 847–865
- Frericks, P./Höppner, J./Och, R. (2018b): Individualisierung der Sozialbürgerschaft? Entwicklungen und Widersprüche in Europa, in: *Berliner Journal für Soziologie* 28 (3), S. 427–456
- Friot, B. (2004): Resource regime reforms and worker status, in: Clasquin, B./Moncel, N./Harvey, M./Friot, B. (Hrsg.): *Wage and Welfare. New Perspectives on employment and social rights in Europe*, Brüssel S. 75–99
- Hyde, M./Dixon, J./Drover, G. (2003): Welfare Retrenchment or Collective Responsibility? The Privatisation of Public Pensions in Western Europe, in: *Social Policy & Society* 2 (3) S. 189–197
- Knijin, T./Kremer, M. (1997): Gender and the caring dimension of welfare states: toward inclusive citizenship, *Social Politics Special Issue* 4 (3), S. 328–361
- Kollmorgen, R. (2009): Postsozialistische Wohlfahrtsregime in Europa – Teil der „Drei Welten“ oder eigener Typus? Ein empirisch gestützter Rekonzeptualisierungsversuch, in: Pfau-Effinger, B./Sakač-Magdalenač, S./Wolf, C. (Hrsg.): *International vergleichende Sozialforschung. Ansätze und Messkonzepte unter den Bedingungen der Globalisierung*, Wiesbaden, S. 65–92
- Kovacs, J. (2003): A Cusion that Suffocates? Transforming the „Communist Welfare State“ in East-Central Europe, in: Kovacs (Hrsg.): *Small Transformations. The Politics of Welfare Reform – East and West*, Münster u.a., S. XIII–XLII
- Kvist, J./Pedersen, L./Köhler, P.A. (2008): Making all persons work: modern Danish labour market policies, in: Eichhorst, W./Kaufmann O./Konle-Seidl, R. (Hrsg.): *Bringing the jobless into work? Experiences with activation schemes in Europe and the US*, Berlin/London, S. 222–256
- Leitner, S. (2003): Varieties of familialism: The caring function of the family in comparative perspective, in: *European Societies* 5 (4), S. 353–375
- Lewis, J./Giullari, S. (2005): The adult worker model family, gender equality and care: the search for new policy principles and the possibilities and problems of a capabilities approach, in: *Economy and Society* 34 (1), S. 76–104
- Lister, R. (1994): ‘She has other duties’ -Women, citizenship and social security, in: Baldwin, S./Falkingham, J. (Hrsg.): *Social security and social change. New challenges to the Beveridge model*, New York/London, S. 31–44
- Marshall, T.H. (1992): *Bürgerrechte und soziale Klassen. Zur Soziologie des Wohlfahrtsstaates*. Hrsg. v. E. Rieger, Frankfurt a. M.
- Naldini, M. (2003): *The Family in the Mediterranean Welfare State*, London
- Naldini, M./Jurado, T. (2013): Family and Welfare State Reorientation in Spain and Inertia in Italy from a European Perspective, in: *Population Review* 52 (1), S. 43–61

- Pfau-Effinger, B. (2004): Historical paths of the male breadwinner family model – explanation for cross-national differences, in: *British Journal of Sociology* 55 (3), S. 177–199
- Saraceno, C./Keck, W. (2010): Can We Identify Intergenerational Policy Regimes in Europe?, in: *European Societies* 12 (5), S. 675–696
- Starke, P. (2006): The politics of welfare state retrenchment: A literature review, in: *Social Policy & Administration* 40 (1), S. 104–120
- Szalai, E. (2005): *Socialism. An analysis of its Past and Future*, Budapest/New York
- Van Oorschot, W. (2006): Making the difference in social Europe: Deservingness perceptions among citizens of European welfare states, in: *Journal of European Social Policy* 16 (1), S. 23–42

# Altersarmut – (k)ein Problem? Aktuelle und zukünftige Entwicklungen in Deutschland

*Anita Tiefensee*

## *1. Einleitung*

„Die Rente ist sicher“ versprach der damalige Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung Dr. Norbert Blüm (CDU) am 10. Oktober 1997 bei einer Rentenreformdebatte im Deutschen Bundestag. Er hat bis heute Recht behalten. Allerdings nützt einem ein monatlich pünktlich auf dem Konto eingehender Betrag nur bedingt, wenn dieser nicht reicht, um die anfallenden Ausgaben zu decken oder Teilhabe an der Gesellschaft zu ermöglichen.

Die Zahlungen der Deutschen Rentenversicherung, die Blüm damals explizit meinte, stellen für die meisten Menschen im Rentenalter in Deutschland den größten Teil ihres Haushaltseinkommens dar (Grabka et al. 2018). Weitere Einkommensarten sind u. a. Betriebsrenten, private Renten bzw. Transfers oder anderweitig angespartes Vermögen, das Kapitalerträge liefert oder aufgebraucht wird. Ein Teil der Menschen bezieht zudem bzw. äquivalent Beamtenpensionen oder Zahlungen von beruflichen Versorgungswerken. Manchen erzielen auch noch Erwerbseinkommen, da sie neben einem Rentenbezug (in Teilzeit) arbeiten. Menschen, die über diese Einnahmen nicht oder nur in sehr geringem Umfang verfügen, können staatliche Grundsicherung im Alter oder Wohngeld beantragen.

Die Inanspruchnahme der Grundsicherung im Alter gilt in Deutschland häufig als Richtwert dafür, wer von Altersarmut betroffen ist. Daneben steht das europäische Konzept der relativen (Einkommens-) Armut: Wer weniger als 60 Prozent des Medians der äquivalenzgewichteten Nettohaushaltseinkommen besitzt, gilt als von Armut bedroht (vgl. Atkinson et al. 2002). Beide Konzepte berücksichtigen nicht nur die individuelle materielle Situation, sondern die gesamte aller im Haushalt lebender Personen. Neben dem Einkommen ist Vermögen, vor allem in Form einer selbstgenutzten Immobilie, ein relevanter Faktor der finanziellen Freiheit oder Einschränkung im Alter.

In diesem Beitrag wird zunächst der Frage nachgegangen, wer aktuell von Altersarmut betroffen ist. Es erfolgt eine Aufschlüsselung nach den

beiden Konzepten von Altersarmut, zudem wird neben dem Einkommen auch das Vermögen betrachtet. Anschließend wird ein Ausblick auf die aktuell prognostizierte Entwicklung der nächsten Jahre gegeben. Des Weiteren wird auf wesentliche Stellschrauben im Altersvorsorgesystem im Zusammenhang mit Altersarmut eingegangen. Abschließend werden Vorschläge gemacht, was gegen aktuelle und zukünftige Altersarmut unternommen werden kann.<sup>1</sup>

## 2. Aktuelle Situation: Wer ist von Altersarmut betroffen?

Grundsicherung im Alter nach dem 4. Kapitel des SGB XII (Sozialhilfe) erhalten im Jahr 2017 3,2 Prozent der Menschen in Deutschland, die über der Altersgrenze liegen (siehe Abbildung 1). Im Dezember 2017 sind das 316 425 Personen (Statistisches Bundesamt 2018a). Im Jahr 2006 lag die Quote noch bei 2,3 Prozent bzw. 370 543 Personen.<sup>2</sup> Quote und Anzahl der Betroffenen ist bei Frauen höher als bei Männern sowie im Westen höher als im Osten von Deutschland (WSI 2017). Es ist von einer Nichtanspruchnahmequote, ausgelöst zum Beispiel durch Scham, Angst oder auch Nichtwissen (Friedrichsen/Schmacker 2019), von 60–70 Prozent auszugehen (Buslei et al. 2019b, Becker 2012). Das bedeutet, dass bei 10 Anspruchsberechtigten vermutlich nur drei bis vier Personen Grundsicherung im Alter beantragen.

Der Regelbedarf der Grundsicherung im Alter beträgt im Jahr 2019 424 Euro im Monat, plus die Kosten der Unterkunft und Heizung.<sup>3</sup> Um Grundsicherung im Alter zu erhalten, muss Bedürftigkeit vorliegen. Das bedeutet, es findet eine Einkommens- und Vermögensprüfung statt – auch

---

1 Die Autorin war bis zum 29.02.2020 Projektleiterin und Referentin für Sozial- und Teilhabeforschung in der Forschungsstelle des Paritätischen Gesamtverbands. Der Text entstand in dieser Zeit. Meinungen und Wertungen sind der Autorin zuzuschreiben und geben nicht die Position des Paritätischen Gesamtverbandes wieder. Die Autorin dankt Dr. Florian Blank (WSI), Dr. Markus Grabka (DIW), Dr. Joachim Rock (Paritätischer Gesamtverband) und Carolin Linckh (Paritätischer Gesamtverband) für wertvolle Hinweise.

2 Die Altersgrenze lag 2017 bei 65 Jahren und 6 Monate, 2006 bei 65 Jahren.

3 Im September 2019 betrug der durchschnittliche Bruttobedarf in der Grundsicherung im Alter oberhalb der Altersgrenze 811 Euro (Personen in und außerhalb von Einrichtungen; Statistisches Bundesamt 2020). Der Bruttobedarf setzt sich im Wesentlichen zusammen aus Regelbedarf, ggf. Mehrbedarfe sowie Kosten der Unterkunft und Heizung, zudem können Beiträge zur Krankenversicherung, Pflegeversicherung und Alterssicherung übernommen werden (Statistische Ämter 2019).

für den\*die im Haushalt lebenden Partner\*in. Einkommen wird voll angerechnet, es besteht ein Freibetrag für zusätzliche, freiwillige Altersvorsorge. Beim Vermögen dürfen 5.000 Euro vorhanden sein, sowie angemessenes selbstgenutztes Wohneigentum (BMAS 2018b).

Von relativer Einkommensarmut im Alter sind im Jahr 2016 laut Daten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) 12,5 Prozent der Menschen ab 65 Jahren betroffen (siehe Abbildung 1). In der Gesamtbevölkerung sind 16,6 Prozent der Menschen von Armut bedroht. Als arm gilt eine alleinstehende Person, wenn sie weniger als 60 Prozent des Medians der äquivalenzgewichteten Nettohaushaltseinkommen<sup>4</sup> zur Verfügung hat; im Jahr 2016 lag diese Grenze bei 1.120 Euro (Grabka et al. 2019). Insbesondere alleinstehende Personen (vor allem Frauen), Personen mit niedriger Qualifikation, Langzeitarbeitslose sowie Menschen mit Migrationshintergrund haben aktuell ein hohes Armutsrisiko im Alter (Geyer et al. 2019, Haan et al. 2017).<sup>5</sup> Seit 2003 hat sich die relative Einkommensarmut laut SOEP für Menschen über 65 Jahren nicht signifikant verändert.<sup>6</sup>

Betrachtet man die Bevölkerung unterhalb der Armutsschwelle insgesamt und schlüsselt diese nach Altersgruppen auf, entfällt auf die Personen ab 65 Jahren ein Anteil von 16,9 Prozent (Aust et al. 2018).<sup>7</sup> Betrachtet man die dauerhaft einkommensarmen Personen im Zeitraum von 2011 bis 2015<sup>8</sup>, stellen die Menschen ab 65 Jahren mit 43 Prozent die mit Abstand größte Gruppe (Spannagel 2018). Dieser Befund ist nicht wirklich überraschend, da das (Renten-)Einkommen im Alter relativ konstant ist (Romeu Gordo et al. 2019) und wenn sich etwas ändert, sinkt das Einkommen eher, da beispielsweise eine Erwerbsarbeit nicht mehr ausgeführt werden kann oder der\*die Partner\*in verstirbt.

---

4 Die Jahreseinkommen wurden jeweils im darauffolgenden Jahr erhoben. Sie sind bedarfsgewichtet mit der modifizierten OECD-Äquivalenzskala. Zudem beinhalten sie fiktive Einkommensbestandteile aus selbstgenutztem Wohneigentum.

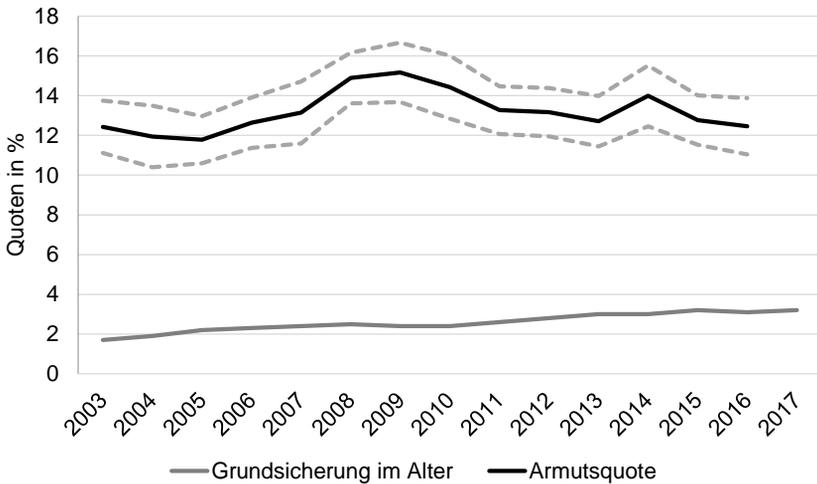
5 Ein gegen Null tendierendes Armutsrisiko haben laut Mikrozensus hingegen Pensionär\*innen (Birkwald/Bosbach 2019).

6 Unterschiede zu anderen Datengrundlagen, z. B. die in diesem Sammelband ebenfalls berichteten Quoten basierend auf dem EU-Silc, haben verschiedene Ursachen. Eine Hauptkomponente ist das dem Einkommen im SOEP auch fiktive (Netto-)Einkommensbestandteile aus selbst genutztem Wohneigentum („Imputed Rent“) zugerechnet werden (vgl. Frick et al. 2007).

7 Der Anteil der der Personen ab 65 Jahren an der Gesamtbevölkerung beträgt im Jahr 2017 21,4 Prozent (Statistisches Bundesamt 2018b).

8 Als dauerhaft arm gilt, wer zwischen 2011 und 2015 in jedem Jahr unter der Armutsschwelle lag.

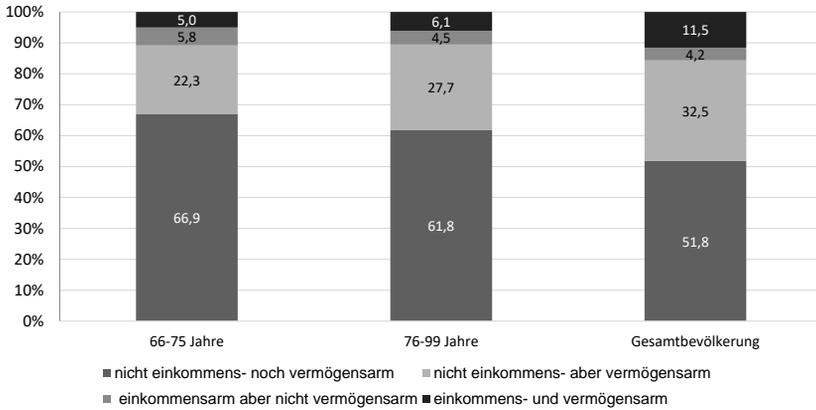
Abbildung 1: Quote der Bezieher\*innen von Grundsicherung im Alter und Armutsquote von Menschen 65+, 2003–2017



Quellen: BMAS (2019), SOEPv34, eigene Berechnungen. Die grau gestrichelten Linien markieren die 95-Prozent-Konfidenzbänder der Armutsquote.

Vermögensarmut wird analog zur Einkommensarmut definiert: Wer über weniger als 60 Prozent des Pro-Kopf-Haushaltsnettovermögens verfügt, zählt zu den von Vermögensarmut bedrohten Personen. Im Jahr 2012 lag diese Schwelle bei ca. 15.000 Euro (Grabka/Westermeier 2014). Betrachtet man Einkommens- und Vermögensarmut in Kombination, ergibt sich für das Jahr 2012 folgendes Bild (Abbildung 2): Einkommens- und/oder vermögensarm sind ungefähr ein Drittel der 66 bis 75-Jährigen. Über 20 Prozent sind vermögens- aber nicht einkommensarm. Einkommens- und vermögensarm sind sechs Prozent. Einkommens- aber nicht vermögensarm sind fünf Prozent der 66 bis 75-Jährigen. Der Anteil der Nicht-Vermögensarmen sinkt mit steigendem Alter, da ein Teil des Vermögens gegen Ende des Lebens bereits als Schenkung an die nächste Generation übertragen wird oder für Pflegeleistungen aufgebraucht wird.

Abbildung 2: Einkommens- und Vermögensarmut von Menschen 65+, 2012



Quellen: Basierend auf Grabka/Westermeier (2014).

Die Bedeutung des Vermögens lässt sich durch ein Gedankenexperiment veranschaulichen: Wie lange könnten ältere Personen theoretisch ihr aktuelles Konsumniveau halten, sollte jegliches Einkommen wegfallen? 10 Prozent der über 65-Jährigen verfügen über private Rücklagen für nur einen Monat und weitere 10 Prozent besitzen nicht einmal das (Tiefensee 2017). Diese Personen sind somit auf ihr laufendes Einkommen permanent angewiesen.

### 3. Zukünftige Situation: Wer wird von Altersarmut betroffen sein?

Wirft man einen Blick in die (nahe) Zukunft, gibt es einen klaren Trend: steigende Altersarmut. Dies gilt sowohl für die Grundsicherungs- als auch für die Armutsrisikoquoten. Geyer et al. (2019) haben basierend auf dem SOEP und weiteren Datenquellen<sup>9</sup> eine Prognose bis ins Jahr 2050 erstellt und quantifizieren einen Anstieg der Grundsicherungsquote bis 2039 auf 11,9 Prozent bzw. der Armutsrisikoquote auf 21,6 Prozent.<sup>10</sup> Im Jahr 2050

9 Das SOEP wird ergänzt um administrative Daten der Rentenversicherung und des Statistischen Bundesamtes sowie Daten der Human Mortality Database (Geyer et al. 2019).

10 Kaltenborn (2019) prognostiziert die Grundsicherungsquote im Alter bis 2030 und findet einen Anstieg auf zwischen 4,4 und 5,3 Prozent. Die Quoten von Gey-

liegen die Quoten laut Prognose dann bei 8,5 bzw. 20,4 Prozent. In besonderem Maße werden weiterhin vor allem alleinstehende Personen, Personen mit niedriger Qualifikation, Langzeitarbeitslose und Menschen mit Migrationshintergrund von relativer Armut bedroht sein und das Risiko nimmt für alle Gruppen im Zeitverlauf auch weiter zu. Zudem steigt das Risiko verstärkt für Menschen in Ostdeutschland, da hier in vielen Fällen längere Erwerbsunterbrechungen vorliegen. Schaut man sich die Rentner\*innen in Ost und West im Vergleich an, liegt die Armutsbetroffenheit im Osten fast doppelt so hoch wie im Westen.

Ein weiterer Unterschied zwischen Ost und West ist der viel geringere Umfang von privatem Vermögen in den neuen Bundesländern. Im Osten wurde bis 1990 kaum Vermögen akkumuliert. Durchschnittlich liegt das individuelle Nettovermögen dort bei den Personen über 65 Jahren bei nicht einmal 60.000 Euro (im Jahr 2012) – im Westen hingegen liegt es durchschnittlich bei ungefähr dem Doppelten (Grabka/Westermeier 2014).<sup>11</sup>

Als Zwischenfazit lässt sich somit festhalten, dass aktuell viele, aber bei weitem nicht alle ältere Menschen materiell gut abgesichert sind, und sich die Situation in Zukunft, laut aktueller Prognosen, verschlechtern wird. Altersarmut ist somit für einen Teil der älteren Menschen ein Problem und wird es bleiben.

#### *4. Stellschrauben im Altersvorsorgesystem: Was führt zu Altersarmut?*

Eine zu geringe Akkumulation innerhalb des Haushalts von Vermögen oder Ansprüchen auf Einkommen wie Renten während des Erwerbslebens führt zu Armut im Alter. Einige zentrale Gründe innerhalb des Systems der Altersvorsorge werden zunächst zusammenfassend genannt und anschließend ausführlicher erörtert: (1) Die erste Säule der Altersvorsorge besteht aus Pflichtsystemen in Form von gesetzlicher Rentenversicherung bzw. Versorgungswerken, deckt aber nicht alle Erwerbstätigen ab. Die beiden ergänzenden Säulen umfassen die geförderte Vorsorge über Betriebs-

---

er et al. (2019) liegen für denselben Zeitpunkt darüber, da ein Take-up von 100 Prozent angenommen wird. Es wird somit auch die „verdeckte“ Altersarmut berücksichtigt.

11 Dieser Unterschied spiegelt sich auch in der Studie von Grabka et al. (2018) wieder: Zur Sicherung des Lebensstandards in der Rente wird die Einbeziehung des privaten Vermögens simuliert. Der Rückgang der Rentenlücke ist dabei für den Osten kleiner als für den Westen.

renten sowie private Alterssicherung, diese erreichen aber nicht alle Beschäftigten. Damit bestehen *Lücken in der Reichweite der Alterssicherung*. (2) In der gesetzlichen Rentenversicherung gab es in den letzten Jahren einige *Reformen*, die Leistungsver schlechterungen für viele Versicherte und gerade auch für Geringverdiener\*innen bedeuten, z. B. die Absenkung des Rentenniveaus, die Bewertung von Zeiten längerer Arbeitslosigkeit oder die schrittweise Anhebung des Renteneintrittsalters auf 67 Jahre. (3) Das Äquivalenzprinzip dominiert die gesetzliche Rente und es gibt nur einen schwachen sozialen Ausgleich innerhalb des Systems. Zudem gibt es *keine Mindestsicherung* innerhalb der gesetzlichen Rentenversicherung. Das Leistungsniveau der Grundsicherung im Alter wiederum befindet sich nur auf einem sehr niedrigen Niveau.<sup>12</sup>

(1) Die Altersvorsorge basiert auf einem „Drei-Säulen-System“. In der ersten Säule befindet sich die gesetzliche Rentenversicherung als Pflichtsystem für alle abhängig Beschäftigten. Es gibt daneben Sondersysteme z. B. für Beamt\*innen, Landwirt\*innen bzw. Versorgungswerke für freiberuflich tätige Personen. Selbständige außerhalb der letztgenannten Gruppen sind angehalten, privat vorzusorgen.<sup>13</sup> Altersarmut ist für Beamt\*innen kein nennenswertes Thema (Birkwald/Bosbach 2019) und die Absicherung in den Versorgungswerken liegt im Vergleich zur gesetzlichen Rente tendenziell höher (BMAS 2016). Bei den Selbständigen ist die Situation hingegen sehr unterschiedlich. Selbständige mit Mitarbeiter\*innen können im Durchschnitt auf ein ausreichendes Vermögen zugreifen, um im Alter nicht in Armut leben zu müssen (Grabka et al. 2018, Grabka/Westermeier 2014). Bei Soloselbständigen bzw. bei gescheiterten Selbständigen ist die Situation nicht einheitlich und u. a. davon abhängig, ob noch andere Einkommensquellen beispielsweise aus der gesetzlichen Rente vorliegen. Aktuell sind gut 19 Prozent aller Selbständigen von Altersarmut bedroht, wobei bis 2050 von einem Anstieg von zwei Prozentpunkten ausgegangen wird (Geyer et al. 2019).

Neben der ersten Säule der Altersvorsorge sollen die zweite und dritte Säule, also über Betriebsrenten sowie die geförderte private Vorsorge dazu

---

12 Zur Diskussion um die Erwerbsminderungsrente siehe Welti (2019) und Themenschwerpunkt der Zeitschrift Soziale Sicherheit 4/2018: Zu krank für die Arbeit – zu gesund für die Rente.

13 Ausnahme: Handwerker\*innen, Künstler\*innen, Publizist\*innen, Hebammen/Geburtshelfer und freiberufliche Lehrer\*innen sind gesetzlich pflichtversichert (DRV 2020).

beitragen, den Lebensstandard im Alter zu sichern.<sup>14</sup> Beide Säulen sind nicht verpflichtend. Betriebsrenten werden vielmehr auf freiwilliger Basis bzw. basierend auf Tarifverträgen vom Arbeitgeber umgesetzt. In Branchen mit unterdurchschnittlichen Löhnen, beispielsweise dem Gastgewerbe oder dem Dienstleistungsbereich, sind Betriebsrenten wenig verbreitet. Es sind aktuell in erster Linie die oberen Einkommensdezile, die stark von Betriebsrenten profitieren (Grabka et al. 2018).

Mit der „Riesterrente“ gibt es seit 2001 ein privates, kapitalgedecktes Element der Altersvorsorge, das der Staat direkt bezuschusst – allerdings auch wieder „nur“ auf freiwilliger Basis. Vier Prozent des Bruttolohns sollen monatlich privat gespart werden. Erneut profitieren von diesem Element der Altersvorsorge vor allem diejenigen mit einem hohen Einkommen (Corneo et al. 2018). Gründe hierfür können z. B. sein, dass es Personen mit niedrigen Haushaltseinkommen im Alltag nicht möglich ist, monatlich für eine Rente zu sparen und auch die Fülle an Riesterverträgen kann Anleger\*innen vor Entscheidungsprobleme stellen. Ein analoges Muster zeigt sich für die sonstige private Vorsorge: Die oberen Einkommensdezile verfügen über ein höheres Vermögen (Deutsche Bundesbank 2019, Grabka et al. 2018).

(2) In der gesetzlichen Rentenversicherung wurden seit den 2000er Jahren Veränderungen umgesetzt, die vielfach eine Absenkung der Leistungen zur Folge hatten (vgl. u. a. Köhler-Rama 2018b).<sup>15</sup> Ein prominenteste Beispiel ist die Absenkung des gesetzlichen Rentenniveaus<sup>16</sup> – was ein steigendes Armutsrisiko zur Folge hat. Die Absenkung des Rentenniveaus um ein Prozent lässt die Armutsquote um mehr als ein Prozent steigen (Buslei et al. 2019a). Ein weiterer relevanter Faktor sind die Rentenbeiträge im Falle von Arbeitslosigkeit – diese werden (angelehnt an das frühere Gehalt) nur noch für die Anspruchsdauer von ALG I gezahlt. Für erwerbsfähige Bezieh\*innen von ALG II werden seit 2011 keine Beiträge mehr ein-

---

14 Beamt\*innen, Landwirt\*innen und die berufsständige Versorgung wird ab hier nicht weiter betrachtet.

15 Verbesserungen gab es z. B. für Mütter, deren Kinder vor 1992 geboren wurden.

16 Das gesetzliche Rentenniveau (Sicherungsniveau vor Steuern) ist das Verhältnis zwischen Durchschnittsentgelt aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten zur Standardrente (Rente, die eine Person bekommt, wenn sie 45 Jahre ein Lohn-einkommen in Höhe des Durchschnittseinkommens bezogen hat), nach Abzug von Sozialausgaben und Altersvorsorgeaufwendungen.

gezahlt.<sup>17</sup> Auch das Renteneintrittsalter wurde von 65 auf 67 Jahre angehoben. Eine weitere Anhebung des Renteneintrittsalters klingt zunächst schlüssig: Wenn die Lebenserwartung steigt, sollten die Menschen auch länger arbeiten. Allerdings schaffen es schon heute nicht alle Personen bis zum gesetzlichen Renteneintrittsalter zu arbeiten, z.B. aufgrund von Krankheit oder Arbeitslosigkeit (Kaboth/Brussig 2019, Brussig 2015), was geringere Ansprüche und darüber hinaus Abschläge für die Rente bei vorzeitigem Rentenbezug bedeutet. Zudem leben auch schlicht nicht alle länger; Geringverdiener\*innen sterben früher (Haan et al. 2019).

(3) In der gesetzlichen Rentenversicherung dominiert das Äquivalenzprinzip. Das bedeutet, dass, wer viel und lange einzahlt und somit Rentenpunkte sammelt, eine hohe Rente erhält und umgekehrt. Ein Ausgleich zwischen den Einkommensgruppen findet kaum statt (OECD 2017). Ein Rentenpunkt bekommt man für das jährliche Durchschnittsentgelt in Anlehnung an die Beitragsbemessungsgrenze – gut zwei Punkte sind jährlich möglich. Im Jahr 2017 verdienten allerdings über 60 Prozent der rentenversicherungspflichtigen Beschäftigten weniger als das damalige jährliche Durchschnittsentgelt von 37.077 Euro in Westdeutschland und 32.598 Euro in Ostdeutschland – dies betraf vor allem Frauen (Sell 2019). Ein Knackpunkt ist hier die Arbeitszeit. Gerade Frauen arbeiten aus unterschiedlichsten Gründen nicht immer Vollzeit. Allerdings erhielten im Jahr 2016 17,7 Prozent der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten trotz Vollzeit unter 2.000 Euro brutto im Monat. In Westdeutschland waren es 14,7 Prozent und in Ostdeutschland 31,2 Prozent (BMAS 2018a).

Hinzu kommt, dass es aktuell keine Mindestsicherung innerhalb der gesetzlichen Rentenversicherung gibt. Dies hat zum Beispiel zur Folge, dass eine arbeitslebenslange Einzahlung in die gesetzliche Rente nicht automatisch zu einer armutsfreien Rente führt. Wer 45 Jahre lang Vollzeit zum Mindestlohn gearbeitet hat, erhält trotzdem nur eine Rente auf dem Niveau der Grundsicherung im Alter (Blank 2017). Die Grundsicherung im Alter wiederum findet nur auf einem sehr niedrigen Niveau statt und bedarf einer Offenlegung der Einkommens- und Vermögensverhältnisse – auch die des\*der Partner\*in, wenn in einer Bedarfsgemeinschaft gelebt wird. Eine Veränderung der Einkommensposition im Alter findet in der Regel nicht statt (Romeu Gordo et al. 2019) und ändert sich meist eher

---

17 Steffen (2019) zeigt jedoch auf, dass auch mit der Regelung bis 2011 keine nennenswerten Anwartschaften zu erwerben waren und darüber hinaus niedrige vollwertige Beitragszeiten zur Senkung des rentenrechtlichen Gesamtleistungswerts führen können und damit zu einer schlechteren Bewertung beispielsweise der Zurechnungszeit.

nach unten beispielsweise bei Tod des/der Partners\*in. Es gibt somit für auf die auf Grundsicherung im Alter angewiesenen Personen auch keine Möglichkeiten mehr zu Veränderung ihrer (finanziellen) Situation.

##### *5. Reformvorschläge: Was kann gegen Altersarmut getan werden?*

Vor diesem Hintergrund wird deutlich: In der Rentenpolitik muss sich etwas ändern. Wer ein Arbeitsleben lang gearbeitet, Kinder großgezogen, Menschen gepflegt hat oder aber z. B. aufgrund der Arbeitsmarktlage oder Krankheit bzw. Behinderung nicht in der Lage war (Vollzeit) zu arbeiten, soll in Würde und nicht in Armut seinen\*ihren Ruhestand verbringen können. Zum einen benötigt es hierfür Reformen, die sofort wirken, es müssen zum anderen aber auch Anpassungen für die Zukunft getroffen werden. Stellschrauben hierfür gibt es vielfältige, einige werden nachfolgend skizziert.

Die mittelfristige Einbeziehung weiterer Selbständigen in das System der gesetzlichen Rentenversicherung ist ein erster Schritt gegen Altersarmut in dieser Gruppe (vgl. Geyer et al. 2019). Betriebliche und private Vorsorge helfen nur strukturell gegen Altersarmut, wenn sie verpflichtend für alle Erwerbstätigen sind. Das Betriebsrentenstärkungsgesetz schafft zwar positive Anreize für Arbeitgeber\*innen, aber trotzdem haben dadurch nicht alle Arbeitnehmer\*innen eine zusätzliche betriebliche Vorsorge. Die private (geförderte) Vorsorge sollte entweder abgeschafft oder verpflichtend ausgestaltet werden. Ein Beispiel hierfür liefert Schweden, wo in Form eines Staatsfonds ergänzende Vorsorge betrieben wird (vgl. Köhler-Rama 2018a).

Die Stabilisierung bzw. Anhebung des Rentenniveaus würde die gesetzliche Rente insgesamt stärken und so auch zur Vermeidung von Altersarmut beitragen (vgl. Buslei et al. 2019a). Zur Finanzierung müsste entweder der Beitragssatz angehoben, die Bemessungsgrundlage ausgeweitet oder die Steuerfinanzierung erhöht werden. Des Weiteren bedarf es einer erneuten Diskussion in welchem Umfang Versicherungszeiten aufgrund von Ausbildung, Erziehung, Pflege oder Erwerbslosigkeit angerechnet werden. Damit einhergehend ist natürlich auch hier die Finanzierungsfrage zu klären. Eine pauschale Anhebung des Renteneintrittsalters läuft auf Rentenkürzungen für diejenigen hinaus, die wegen belastender und häufig schlecht bezahlter Tätigkeiten vorzeitig in Rente gehen müssen und ist somit nicht zielführend. SGB-II Bezieher\*innen können aktuell gegen ihren Willen verrentet werden, sofern dadurch keine Bedürftigkeit in Form von

Grundsicherung im Alter droht. Dieses Vorgehen kann jedoch zu Rentenabschlagen führen und relative Armut wird dadurch nicht automatisch ausgeschlossen.

Um Geringverdiener\*innen besser zu stellen, wäre eine Variante das Äquivalenzprinzip in der gesetzlichen Rentenversicherung aufzuweichen und mit einer Aufhebung der Beitragsbemessungsgrenze zu verbinden. So würden bei hohem Einkommen ein Teil der Beiträge nicht mehr zu höheren Rentenzahlungen führen, sondern kann an Geringverdiener\*innen umverteilt werden, was für mehr sozialen Ausgleich innerhalb des Systems sorgen und zugleich Altersarmut vorbeugen würde (vgl. u. a. Paritätischer 2018). Für Menschen, die auf Grundsicherung im Alter als letztes Auffangnetz angewiesen sind, sollte diese dauerhaft bedarfsdeckend ausgestaltet sein, also z. B. auch dann, wenn zusätzliche Kosten für Medikamente entstehen. Zudem würde beispielsweise ein Freibetrag für Einkommen aus der gesetzlichen Rentenversicherung bei der Grundsicherung im Alter zur Reduzierung der relativen Armut beitragen (vgl. Geyer et al. 2019).

Es existiert also eine Reihe von Stellschrauben im Alterssicherungssystem, an denen gedreht werden kann, um für möglichst viele Menschen ein Alterseinkommen frei von Armut zu sichern – den politischen Willen vorausgesetzt.

### *Literatur*

- Atkinson, T./Cantillon, B./Marlier, E./Nolan, B. (2002): *Social Indicators. The EU and Social Inclusion*, Oxford
- Aust, A./Rock, J./Schabram, G./Schneider, U./Stilling, G./Tiefensee, A. (2018): *Wer die Armen sind. Der Paritätische Armutsbericht 2018*, Berlin
- Becker, I. (2012): *Finanzielle Mindestsicherung und Bedürftigkeit im Alter*, in: *Zeitschrift für Sozialreform* 58 (2), S. 123–148
- Birkwald, M. W./Bosbach, G. (2019): *Sonderauswertung „Armutsgefährdungsquoten bei Rentner\*innen“*, <https://www.matthias-w-birkwald.de/de/article/1884.fast-jeder-%C3%BCnfte-mensch-der-in-einem-rentner-innenhaushalt-lebt-ist-arm-und-muss-alleinlebend-von-einem-einkommen-von-weniger-als-999-euro-leben.html> (abgerufen am 10.09.2019)
- Blank, F. (2017): *Das Rentenniveau in der Diskussion*, WSI Policy Brief Nr. 13, Düsseldorf
- BMAS (Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2016): *Ergänzender Bericht der Bundesregierung zum Rentenversicherungsbericht 2016 gemäß § 154 Abs. 2 SGB VI (Alterssicherungsbericht 2016)*, Berlin
- BMAS (2018a) *Fragestunde des Deutschen Bundestages am 25. April 2018; Bundestags-Drucksache 19/1762, Fragen Nr. 19 und 20*

- BMAS (2018b): Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, <https://www.bmas.de/DE/Themen/Soziale-Sicherung/Sozialhilfe/grundsicherung-im-alter-und-bei-erwerbsminderung.html#a2> (abgerufen am 10.09.2019)
- BMAS (2019): Sind vor allem alte Menschen bedürftig?, <https://www.bmas.de/DE/Themen/Rente/Fakten-zur-Rente/Grundsicherung-im-Alter/indikator-quote-em-pfaenger-von-mindestsicherung-und-grundsicherung-im-alter.html> (abgerufen am 10.09.2019)
- Brussig, M. (2015): Alter beim Austritt aus sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung ist gestiegen, Altersübergangs-Report 2015–01, Duisburg/Essen
- Buslei, H./Fischer, B./Geyer, J./Hammerschmid, A. (2019a): Das Rentenniveau spielt eine wesentliche Rolle für das Armutrisiko im Alter, in: DIW Wochenbericht 21+22/2019, S. 376–383
- Buslei, H./Geyer, J./Haan, P./Harnisch, M. (2019b): Starke Nichtinanspruchnahme von Grundsicherung deutet auf hohe verdeckte Altersarmut, in: DIW Wochenbericht 49/2019, S. 910–917
- Corneo, G./Schröder, C./König, J. (2018): Distributional Effects of Subsidizing Retirement Savings Accounts: Evidence from Germany, in: Finanzarchiv 74 (4), S. 415–445
- Deutsche Bundesbank (2019): Vermögen und Finanzen privater Haushalte in Deutschland: Ergebnisse der Vermögensbefragung 2017, in: Monatsbericht der Deutschen Bundesbank April 2019, Frankfurt a.M., S. 13–44
- DRV (Deutsche Rentenversicherung, 2020): [https://www.deutsche-rentenversicherung.de/DRV/DE/Rente/Arbeitnehmer-und-Selbststaendige/03\\_Selbststaendige/selbststaendige\\_node.html;jsessionid=E7CFB71968DBE903C5416A0D81C886-FA.delivery1-9-replication](https://www.deutsche-rentenversicherung.de/DRV/DE/Rente/Arbeitnehmer-und-Selbststaendige/03_Selbststaendige/selbststaendige_node.html;jsessionid=E7CFB71968DBE903C5416A0D81C886-FA.delivery1-9-replication) (abgerufen am 28.01.2020).
- Frick, J.R./Goebel, J./Grabka M.M. (2007): Assessing the distributional impact of “imputed rent” and “non-cash employee income” in micro-data, in: European Communities (Hrsg.): Comparative EU statistics on Income and Living Conditions: Issues and Challenges. Proceedings of the EU-SILC conference (Helsinki, 6–8 November 2006), Luxemburg, S. 116–142
- Friedrichsen, J./Schmacker, R. (2019): Die Angst vor Stigmatisierung hindert Menschen daran, Transferleistungen in Anspruch zu nehmen, in: DIW Wochenbericht 26/2019, S. 455–461
- Geyer, J./Buslei, H./Gallego-Granados, P./Haan, P. (2019): Anstieg der Altersarmut in Deutschland: Wie wirken verschiedene Rentenreformen?, Gütersloh
- Grabka, M. M./Westermeier, C. (2014): Anhaltend hohe Vermögensungleichheit in Deutschland, in: DIW Wochenbericht 9/2014, S. 151–164
- Grabka, M. M./Bönke, T./Göbler, K./Tiefensee, A. (2018): Rentennahe Jahrgänge haben große Lücke in der Sicherung des Lebensstandards, in: DIW Wochenbericht 37/2018, S. 810–818
- Grabka, M. M./Goebel, J./Liebig, S. (2019): Wiederanstieg der Einkommensungleichheit – aber auch deutlich steigende Realeinkommen, in: DIW Wochenbericht 19/2019, S. 344–353

- Haan, P./Kemptner, D./Lüthen, H. (2019): Besserverdienende profitieren in der Rentenversicherung zunehmend von höherer Lebenserwartung, in: DIW Wochenbericht 23/2019, S. 392–399
- Haan, P./Stichnoth, H./Blömer, M./Buslei, H./Geyer, J./Krolage, C./Müller, Kai-Uwe (2017): Entwicklung der Altersarmut bis 2036 – Trends, Risikogruppen und Politikszenerien, Gütersloh
- Kaboth, A./Brussig, M. (2019): Trotz steigender Altersgrenzen stagniert das durchschnittliche Rentenzugangsalter, Altersübergangsreport 2019–02, Duisburg/ Essen
- Kaltenborn, B. (2019): Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung: ein statistisches Kompendium. Forschungsbericht für das Forschungsnetzwerk Alterssicherung (FNA) der Deutschen Rentenversicherung Bund, DRV-Schriften Band 118, Berlin
- Köhler-Rama, T. (2018a): Das Rentensystem verstehen. Einführung in die Politische Ökonomie der Alterssicherung, Frankfurt a.M.
- Köhler-Rama, T. (2018b): Die Rente meines Vaters: veränderte Bewertung von Ausbildungs- und Arbeitslosigkeitszeiten, in: Wirtschaftsdienst 98 (9), S. 651–654
- OECD (2017) Pension at a Glance. OECD and G20 Indicators, Paris
- Paritätischer Gesamtverband (2018): Stellungnahme des Paritätischen Gesamtverbandes [https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Gesetze/Stellungnahmen/rv-leistungsverbesserungs-und-stabilisierungsgesetz-paritaetischer.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Gesetze/Stellungnahmen/rv-leistungsverbesserungs-und-stabilisierungsgesetz-paritaetischer.pdf?__blob=publicationFile&v=2) (abgerufen am 28.01.2020)
- Romeo Gordo, L./Grabka, M. M./Lozano Alcántara, A./Engstler, H./Vogel, C. (2019): Immer mehr ältere Haushalte sind von steigenden Wohnkosten schwer belastet, in: DIW Wochenbericht 27/2019, S. 468–477
- Sell, S. (2019): Fast zwei Drittel verdienen unter dem Durchschnitt. <https://aktuelle-sozialpolitik.de/2019/02/22/fast-zwei-drittel-verdienen-unterdurchschnittlich-und-auswirkungen-auf-die-rente/> (abgerufen am 10.09.2019)
- Spannagel, D. (2018): Dauerhafte Armut und verfestigter Reichtum. WSI Verteilungsbericht 2018, WSI Report 43, Düsseldorf
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2019): Soziale Mindestsicherung in Deutschland 2017, Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt (2018a): Empfänger von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung im Dezember 2017, [https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2018/03/PD18\\_114\\_228.html](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2018/03/PD18_114_228.html) (abgerufen am 05.09.2019)
- Statistisches Bundesamt (2018b): Rund jede fünfte Person in Deutschland ist 65 Jahre oder älter, [https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2018/09/PD18\\_370\\_12411.html](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2018/09/PD18_370_12411.html) (abgerufen am 16.01.2020)
- Statistisches Bundesamt (2020): Durchschnittlicher Nettobedarf, Bruttobedarf, angerechnete Einkommen, Genesis Datenbank, Code 22151-0006, <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online> (abgerufen am 28.01.2020)
- Steffen, J. (2019): Arbeitslosigkeit und Rente, <http://www.portal-sozialpolitik.de/index.php?page=arbeitslosigkeit-in-der-rente> (abgerufen am 10.11.2019)

- Tiefensee, A. (2017): Wie lange reicht das Vermögen bei Einkommensausfall?, WSI-Verteilungsbericht 2017, in: WSI-Mitteilungen 70 (8), S. 597–604
- Welti, F. (2019): Erwerbsminderungsrenten: Ein Schritt nach vorn – aber es bleibt noch viel Reformbedarf, in: Soziale Sicherheit 8–9/2019, S. 338–342
- WSI (2017): Frauen und Männer mit Bezug von Grundsicherung im Alter 2005–2016, <https://www.boeckler.de/53605.htm#> (abgerufen am 10.09.2019)

# Demografischer Wandel und gesetzliche Rente: Die Rolle des Arbeitsmarktes

*Camille Logeay, Florian Blank, Erik Türk, Josef Wöss & Rudolf Zwiener*

## 1. Einleitung

Der demografische Wandel, verstanden als Alterung der deutschen Gesellschaft, ist eine der großen Herausforderungen der kommenden Jahrzehnte. Für die Sozialversicherung im Allgemeinen und für die gesetzliche Rentenversicherung (GRV) im Besonderen wird er in der öffentlichen Meinung als Bedrohung gesehen – die Frage nach künftigen Leistungen wird dabei ebenso aufgeworfen wie die nach der Finanzierbarkeit. So hatte beispielsweise eine Sendung des NDR am 13.11.2018 den Titel: „Wieviel Rente können wir uns leisten?“. In der Sendung wurde ausgeführt, dass „im Jahr 2060 57 Rentner auf 100 Menschen im erwerbsfähigen Alter (zwischen 20 und 67) kommen. [...] Dann stehen jedem über 67 Jahre noch rund zwei Beitragszahler gegenüber [...]“.

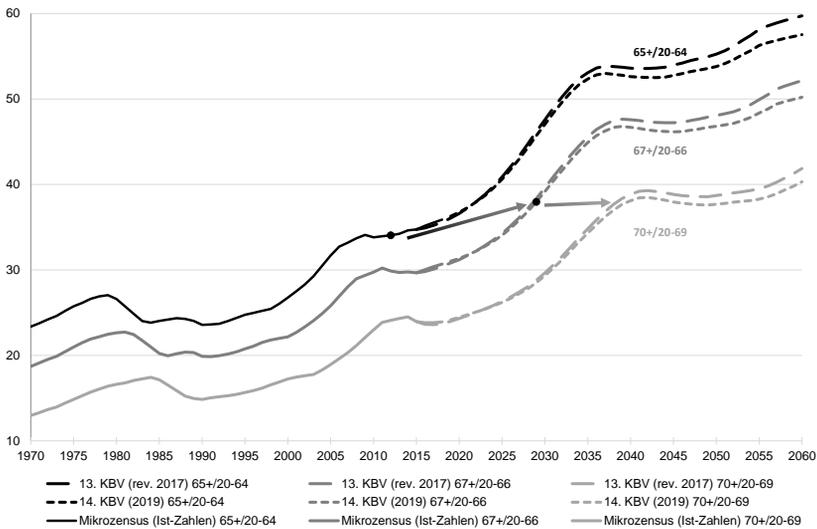
Die Gleichsetzung von Älteren mit Rentenbeziehenden einerseits und Jüngeren mit Beitragszahlenden andererseits erfolgt in der öffentlichen Diskussion sehr häufig. Auch in Rentensimulationen spielen Annahmen zum demografischen Wandel eine dominierende Rolle. Häufig halten aber Annahmen und Berechnungen einem kritischen Blick nicht stand oder müssen zumindest ergänzt werden. Ziel dieses Beitrags ist es deshalb zu zeigen, dass die Gleichsetzung demografischer und ökonomischer Eckwerte unzulässig ist und die Rolle des Arbeitsmarkts in Rentensimulationen durch konservative Annahmen bzw. durch die gewählten Arbeitsmarktstatistiken unterschätzt wird. Der Beitrag ist entsprechend dieser drei Ziele gegliedert; er bezieht sich auf Ergebnisse einer Analyse von Türk et al. (2018).

## 2. Demografische Abhängigkeitsquotienten

Der demografische Wandel wird häufig anhand sogenannter Altenquotienten dargestellt (siehe z.B. Destatis/Wissenschaftszentrum 2018, S. 15 oder Destatis 2019a, S. 58). Diese Quotienten setzen eine ältere Bevölke-

rungsgruppe ins Verhältnis zu einer jüngeren Bevölkerungsgruppe. Geht man von der unrealistischen Gleichsetzung der älteren Altersgruppe mit den Rentenbeziehenden einerseits und der jüngeren Altersgruppe mit den Beitragszahlenden andererseits aus, dann kommt man zwangsläufig zum gleichen Schluss wie der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: „Eine weitere Erhöhung des Renteneintrittsalters über das Jahr 2029 hinaus wäre die einzige sinnvolle Anpassung [...] Sie ist daher aus Sicht des Sachverständigenrates unabdingbar“ (SVR 2016, Ziffer 599).

Abbildung 1: Demografische Abhängigkeitsquotienten (Anzahl Ältere pro 100 Jüngere), 1970–2060



Quellen: Destatis (13. und 14. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnungen (KBV), Mikrozensus), eigene Berechnungen.

In Abbildung 1 ist der Altenquotient nach drei Altersabgrenzungen dargestellt. Durch die Anhebung der Regelaltersgrenze der Rentenversicherung von 65 auf 67 Jahre zwischen 2012 und 2030 wird – in einer stark verkürzten Sichtweise – aus der Perspektive der GRV ein Übergang von den schwarzen Linien zu den mittelgrauen Linien vollzogen (hervorgehoben durch die zwei schwarzen Punkte und die schwarz-grauen Pfeile). In der öffentlichen Diskussion werden bereits weitere Anhebungen vorgeschlagen (vgl. Bundesbank 2019 oder SVR 2016: Ziffer 599). Eine Erhöhung der

für die Berechnung des Altenquotienten verwendeten Altersgrenze führt definitionsgemäß zu einer entsprechenden Dämpfung des demografisch bedingten Anstiegs dieses Quotienten. Betrachtet man den Zeitraum 2010 bis 2030 bzw. 2050, dann steigt der Altenquotient bei unveränderter Altersgrenze 65 ausgehend von 34 um 13 Punkte bis 2030 bzw. 20 Punkte bis 2050. Mit der Heraufsetzung der Altersgrenze auf 67 Jahre beträgt der Anstieg bis 2030 nur fünf Punkte bzw. mit der Altersgrenze 70 Jahre nur noch vier Punkte bis 2050.

### *3. Demografie und Arbeitsmarkt in den Rentensimulationen*

Die Realität zu vereinfachen, um in Berechnungen wesentliche Aspekte für eine Reformdiskussion hervorzuheben, ist an sich nicht zu kritisieren. Im Falle der Diskussion um die Zukunft des Rentensystems wirkt diese vereinfachte Darstellung des demografischen Wandels aber so extrem, dass sie die Reformdebatte um die GRV verzerrt. Für die Zukunft des Rentensystems muss nämlich ein weiterer Faktor in die Berechnungen einbezogen werden, denn das Zusammenspiel der demografischen Eckzahlen mit den für die GRV relevanten Größen wird maßgeblich von den Entwicklungen am Arbeitsmarkt beeinflusst. Das wird in diesem Beitrag mit einem Vergleich zwischen demografischen Abhängigkeitsquotienten und ökonomischen Abhängigkeitsquotienten gezeigt.

In den Rentenmodellen, die in der öffentlichen Diskussion benutzt werden (Bundesbank 2019, Werding 2019, Börsch-Supan/Rausch 2018, Ehrentraut et al. 2017, EU-Kommission 2018), wird der Arbeitsmarkt explizit modelliert. Ausgehend von den demografischen Entwicklungen, die meistens den koordinierten Bevölkerungsvorausberechnungen (kBV) des Statistischen Bundesamtes entnommen werden bzw. entsprechend reproduziert werden, wird anhand von (kohortenspezifischen) Erwerbs- und Erwerbslosenquoten die Bevölkerung (gruppiert nach Alter, Geschlecht und meistens auch Ost/West, seltener nach Migrationsstatus) je nach Erwerbstatus nach dem Labour-Force-Survey<sup>1</sup> (LFS) – Erwerbstätige, Erwerbslose und Nicht-Erwerbspersonen – unterteilt. Mit Dreisatzrechnungen, bezogen auf ein Basisjahr, wird dann die Entwicklung feinerer und für die GRV relevanterer Erwerbskategorien (pflichtversicherte und nicht pflichtversicherte Selbständige, Beamte, sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, Mini-jobber\_innen, Arbeitslose nach Rechtskreisen) geschätzt. Zusammen mit

---

1 Zum LFS s. Eurostat 2019.

Annahmen zur Lohnentwicklung werden dann die Projektionen dieser kohortenspezifischen Arbeitsmarktentwicklungen in das eigentliche Rentenmodell eingespeist, um so detailliert die Einnahmen- und Ausgabenrechnung der GRV zu ermitteln.

Bei unveränderter Erwerbsneigung wirken sich demografische Entwicklungen weitgehend proportional auf eine Reihe von Größen aus, die für die GRV relevant sind. Dies gilt jedoch nicht für die Relation von Rentenbeziehenden und Beitragszahlenden. Diese spiegelt selbst bei konstanten Erwerbsneigungen etc. allein schon deshalb nicht einfach die Veränderung des Altenquotienten wider, weil ein nicht unerheblicher Teil der Renten auf „jüngere“ Personen unter 65 Jahren entfällt (vgl. BMAS 2017, Tab. 12a bis 13b). Auch die Modellierung der EU-Kommission, die in diesem Beitrag als Vergleich zu den eigenen Berechnungen genutzt wird, folgt einer ähnlichen Strategie.<sup>2</sup> Die simulierten Arbeitsmarktentwicklungen werden dort als Zwischenstufe zwischen demografischen Entwicklungen und Rentenoutputs eingeschaltet. Diese werden in den Worten der EU (BMAS 2017, S. 13) im Basisszenario als „ziemlich pessimistisch“ betrachtet.

Ziel der nächsten Abschnitte ist zu zeigen, dass restriktive Annahmen zu den zukünftigen Arbeitsmarktentwicklungen, wie die des „no policy change“-Szenarios der Ageing Reports, pessimistisch sind und aufgrund von Eigenschaften der LFS-Statistik und der Methode der Quotientenberechnung sogar als sehr pessimistisch bewertet werden können. So gab es in den letzten Jahren viel Bewegung auf dem Arbeitsmarkt und es könnte noch weitere Verbesserungen in den nächsten Jahrzehnten geben, sodass sich die Folgen des demografischen Wandels stark abmildern, ohne dass auf drastische parametrische Reformen in der GRV zu rekurriert werden muss, die zwangsläufig eine Leistungsabsenkung bzw. ein noch höheres Renteneintrittsalter oder eine Anhebung der Beiträge bedeuten würden.

#### *4. Von der Demografie zum Arbeitsmarkt: Arbeitsmarktdynamiken*

Für die Finanzierung von Rentensystemen bzw. allgemein sozialen Transfersystemen ist letztlich nicht die Relation von Altersgruppen (der Altenquotient) ausschlaggebend, sondern jene zwischen Erwerbstätigen (mit ausreichender Erwerbsintegration) und Transferbeziehenden, also die ökonomische Abhängigkeitsquote. In diesem Abschnitt wird gezeigt, dass auf

---

2 Vgl. insb. die Beschreibung der Modellierung in der Country Fiche 2017 für Deutschland, BMAS 2017.

dem Arbeitsmarkt erhebliche Potenziale vorhanden sind, deren Nutzung einen erheblichen Einfluss auf die Folgen des demografischen Wandels hat.

*Tabelle 1: Arbeitsmarkteckdaten Deutschland nach LFS-Abgrenzung*

	2005	2015	Abs. Differenz
Bevölkerung 15–74 (Mio. Pers.)	63,915	61,544	-2,371
Bevölkerung 20–64 (Mio. Pers.)	49,896	48,930	-0,966
Frauen	24,846	24,343	-0,502
Ältere (55–64)	9,742	11,078	1,336
Ausländer_innen	5,265	5,825	0,560
Niedrigqualifizierte	8,977	6,873	-2,104
Erwerbsquote 20–64 (Erwerbspersonen in % der jew. Bevölkerung)	78,1	81,8	3,7
Frauen	70,7	76,8	6,1
Ältere (55–64)	52,1	69,4	17,3
Ausländer_innen	69,9	72,4	2,5
Niedrigqualifizierte	65,3	66,4	1,1
Erwerbstätigenquote 20–64 (Erwerbstätige in % der jew. Bevölkerung)	69,4	78,0	8,6
Frauen	63,1	73,6	10,5
Ältere (55–64)	45,5	66,2	20,7
Ausländer_innen	55,9	65,8	9,9
Niedrigqualifizierte	51,9	58,5	6,6
Erwerbslosenquote 20–64 (Erwerbslosen in % der jew. Erwerbspersonen)	11,2	4,6	-6,6
Frauen	10,8	4,2	-6,6
Ältere (55–64)	12,7	4,7	-8,0
Ausländer_innen	20,1	9,1	-11,0
Niedrigqualifizierte	20,5	11,9	-8,6

Quelle: Eurostat (Labor Force Survey, LFS), eigene Darstellung

Schon eine Analyse der vergangenen Jahre auf Basis der LFS-Abgrenzung gibt einen ersten Eindruck über Arbeitsmarktdynamiken. Tabelle 1 zeigt die Entwicklungen mit Blick auf den Arbeitsmarkt zwischen dem schlechten Jahr 2005 und der Situation zehn Jahre danach (2015); offensichtlich konnten vorhandene Potenziale erschlossen werden. Insbesondere vier sogenannte Problemgruppen werden hervorgehoben: Frauen, Ältere, Aus-

länder\_Innen und Niedrigqualifizierte.<sup>3</sup> Diese Gruppen sind durch niedrigere Erwerbsquoten bzw. höhere Erwerbslosenquoten gekennzeichnet. Nach dem XXL-Aufschwung sind zwar alle Erwerbsquoten gestiegen und die Erwerbslosenquoten gesunken, aber sie blieben für diese Gruppen auch im Jahr 2015 deutlich unter der Arbeitsmarktperformance des Durchschnitts.

### 5. *Ökonomische Abhängigkeitsquotienten*

Basierend auf der Abgrenzung des Labour Force Survey (LFS) unternimmt die EU-Kommission (2018, S. 37) eine Berechnung von ökonomischen Abhängigkeitsquotienten. Die konkret zugrunde liegende Definition ist allerdings in mehrfacher Hinsicht unbefriedigend. Die Personen werden zuerst nach ihrem Erwerbsstatus unterteilt: Erwerbstätige, Erwerbslose und Inaktive (Nicht-Erwerbspersonen). In einem weiteren Schritt wird die inaktive Bevölkerung ab 65 Jahren in Relation zur erwerbstätigen Bevölkerung im Alter von 15 bis 64 Jahren gesetzt. Es wird also nicht die Zahl aller Transferabhängigen der Zahl aller Erwerbstätigen gegenübergestellt, sondern die Zahl der Inaktiven ab 65 Jahren der Zahl der Erwerbstätigen zwischen 15 und 64 Jahren. Erwerbstätige (nach LFS) werden damit Beitrags- und Steuerzahlenden, Inaktive (ab 65 Jahren) Transferbeziehenden gleichgesetzt. Somit blendet der Quotient wichtige Personengruppen aus, wie z.B. Beschäftigungslose, Frührentner\_innen oder erwerbstätige Ältere, die für eine Analyse der ökonomischen Abhängigkeiten relevant sind. Das ist auch deswegen wichtig, weil der Quotient bestimmte Arbeitsmarktentwicklungen nur unzureichend abbilden kann. Eine Verbesserung am Arbeitsmarkt kann aufgrund der verwendeten Definitionen nur positive Effekte auf die so definierte ökonomische Abhängigkeitsquote haben, wenn sich die Zahl der „jüngeren“ Erwerbstätigen im Nenner erhöht und/oder die Zahl der älteren Inaktiven im Zähler verringert. Diese Effekte werden jedoch unterschätzt, wenn sich nicht Zähler *und* Nenner verändern. Das ist der Fall, wenn z.B. eine als erwerbslos gezählte Personen unter 65 Jahren eine Vollzeitstelle findet (nur der Nenner steigt, der Zähler – also die Zahl der Transferabhängigen – bleibt konstant). Es gibt auch Fälle, in denen sich der so definierte Abhängigkeitsquotient nicht verändert: Wenn diese arbeitslose Person bisher einen Minijob ausgeübt hat, zählt sie bereits während der Transferabhängigkeit wie auch nach der Beendigung dieser

---

3 Vgl. Höhne 2016, Jansen 2017 und Wanger 2017 zu diesen Gruppen.

durchgehend als erwerbstätig in der Statistik, somit verändern sich weder Nenner noch Zähler. Eine so definierte „ökonomische Abhängigkeitsquote“ liefert daher verzerrte Informationen über den Stand und die voraussichtliche Entwicklung von ökonomischen Abhängigkeitsrelationen in einer Gesellschaft.

Auf dieser Datengrundlage zeigt sich (Tabelle 2), dass die konservativen Arbeitsmarktannahmen des Basisszenarios des Ageing Reports 2018 (eine insgesamt konstante Erwerbsquote bei 78 % von 2016 bis 2060 und eine leicht steigende Erwerbslosenquote von 4,2 % auf 4,8 %)<sup>4</sup> den demografischen Trends kaum entgegenwirken.

*Tabelle 2: Abhängigkeitsquotienten Deutschland im Basisszenario des Ageing Reports 2018, in %*

	2016	2020	2030	2040	2050	2060
demografischer Abhängigkeitsquotient (Altenquotient: 65+/15–64)	32,2	34,0	43,5	49,4	51,3	55,1
ökonomischer Abhängigkeitsquotient (Inaktive 65+ / Erwerbstätige 15–64)	40,6	42,3	53,5	61,6	64,1	68,6
Erwerbsquote (15–64)	78,0	78,0	78,0	78,0	77,8	78,0
Erwerbslosenquote (15–64)	4,2	3,8	4,8	4,8	4,8	4,8

Quelle: EU-Kommission (2017: 188ff.), BMAS 2017: eigene Darstellung.

Darüber hinaus simuliert die EU-Kommission weitere Szenarien, darunter zwei mit höheren Erwerbstätigenquoten (um zusätzlich zwei Prozentpunkte bei den 20–64jährigen bzw. um zusätzliche zehn Prozentpunkte bei den 55–74jährigen). Diese zwei positiven Szenarien zeigen für die

---

4 Das Basisszenario des Ageing Reports 2018 nimmt durchaus steigende Erwerbsquoten bei einigen Bevölkerungsgruppen an. Beispielsweise nimmt die Frauenerwerbsneigung (Gruppe der 20–64jährigen) von 77,3 % auf 80,4 % zu. Die Erwerbsneigung der Männer (Gruppe der 20–64jährigen) nimmt zwar ab (von 86,6 % auf 84,4 %, 2016–2060), liegt aber nach wie vor höher als die der Frauen. Ähnlich verhält es sich mit den Altersgruppen: die Erwerbsneigung der 55–64-Jährige steigt stark an (+2,1 Prozentpunkte bis 2060), bleibt aber auch 2060 um fast 14 Prozentpunkte unter der der 25–54-Jährigen, die konstant bei 87,4 % bleibt. Die Verschiebungen der Erwerbsquoten und Gruppenanteile ergeben eine durchschnittliche konstante Erwerbsquote.

Transitionsjahre (2020–2040) zum Teil sehr gute Ergebnisse bezüglich des Anteils der Rentenausgaben in Prozent des Bruttoinlandsprodukts (EU-Kommission 2017, S. 289).

Um die Rolle des Arbeitsmarkts und die Größe seines Einflusses verzerrungsfrei zu zeigen, wurden von Türk et al. (2018) demografische Abhängigkeitsquotienten (d.h. Altenquotienten), anders berechneten ökonomischen Abhängigkeitsquotienten auf Basis unterschiedlicher Arbeitsmarktannahmen gegenübergestellt. Dabei geben die ökonomischen Abhängigkeitsquotienten hier das zahlenmäßige Verhältnis von Transferbeziehenden (Rentenbeziehende und Beschäftigungslose) zu Erwerbstätigen (mit einem Mindestmaß an Erwerbsintegration) wieder, ungeachtet der Altersgrenze. Bevor dies erläutert wird, wird aber gezeigt, warum die LFS-Statistik alle vorhandenen Potenziale nicht ausreichend abbildet und deshalb von Türk et al. (2018) angepasst wurde. Dies erfolgt in den nächsten zwei Abschnitten.

### *5.1 Arbeitsmarktpotenziale innerhalb der LFS-Statistik*

In LFS-Statistiken können weitere Arbeitsmarktpotenziale identifiziert werden. Ein Teil der Inaktiven wird zwar nach LFS-Systematik nicht als Erwerbslose gezählt, gilt aber dennoch als arbeitsmarktnah und bei guter Konjunktur bzw. verbesserten Rahmenbedingungen als aktivierbar. Diese sogenannte stille Reserve ist in Tabelle 3 quantifiziert (nur für die breitere Altersgruppe 15–74, weil für die engere und für Deutschland relevantere Altersgruppe 20–64 von Eurostat keine Angaben gemacht werden). Auch im konjunkturell guten Jahr 2015 gab es neben den 4,6 % erwerbslosen Erwerbspersonen weitere 2,4 % potenzielle Erwerbspersonen ohne Arbeit (stille Reserve) und weitere 3,7 % erwerbstätige Erwerbspersonen, die ihre Arbeitszeit gerne erhöht hätten (Unterbeschäftigung mit Teilzeit).

Tabelle 3: Stille Reserve nach LFS-Abgrenzung in Deutschland

Deutschland	2005	2015	Differenz
Erwerbslosenquote 15–74 (Erwerbslosen in % der Erwerbspersonen)	11,2	4,6	-6,6
Frauen	10,9	4,2	-6,7
Ältere (55–74)	11,7	4,3	-7,4
Ausländer_innen	20,3	9,1	-11,2
Niedrigqualifizierte	19,2	11,2	-8,0
Stille Reserve (in LFS-Abgrenzung und in % der Erwerbspersonen, 15–74)	4,1	2,4	-1,7
Frauen	5,2	2,7	-2,5
Ältere (55–74)	7,4	2,9	-4,5
Ausländer_innen	-	4,7	-
Niedrigqualifizierte	9,0	6,5	-2,5
Unterbeschäftigte mit Teilzeit (in LFS-Abgrenzung und in % der Erwerbspersonen, 15–74)	-	3,7	-
Frauen	-	5,7	-
Ältere (55–74)	-	-	-
Ausländer_innen	-	6,1	-
Niedrigqualifizierte	-	5,4	-

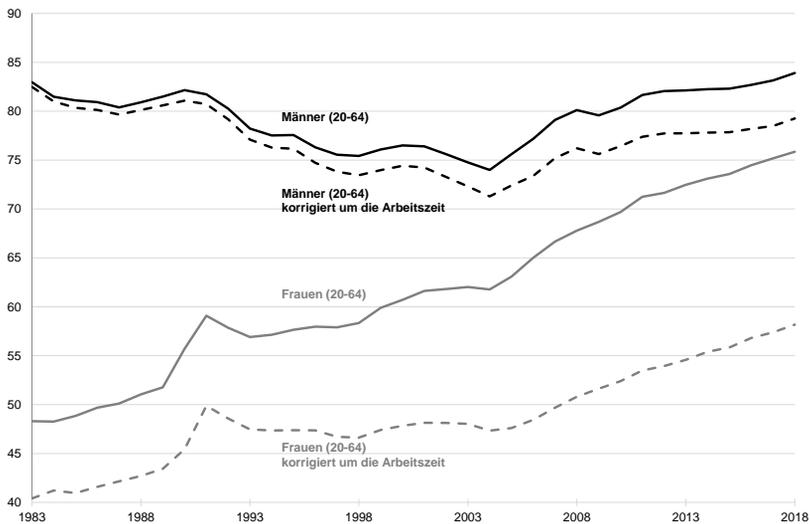
Quelle: Eurostat (LFS), eigene Darstellung.

Eine deutliche Erhöhung der Erwerbstätigenquoten würde vor allem eine Politik voraussetzen, die die Rahmenbedingungen für diese Problemgruppen strukturell verbessert. Von einer guten Konjunktur profitieren auch diese Gruppen tatsächlich, aber um eine Verringerung des Abstands zum Durchschnitt zu erreichen, braucht es offensichtlich strukturelle Verbesserungen der Rahmenbedingungen (Vereinbarkeitspolitiken, Bildung, gesundheits- und altersgerechte Arbeitsbedingungen, Diskriminierungsabbau, ...).

Auch bei einer schon hohen Erwerbstätigenquote können selbst innerhalb der Gruppe der Erwerbstätigen noch weitere erhebliche Potenziale vorhanden sein (s. Unterbeschäftigung durch Teilzeit in Tabelle 3). In Abbildung 2 werden die Erwerbstätigenquoten der Männer und Frauen dargestellt sowie als Kontrast die gleichen Quoten mit der Arbeitszeit gewichtet. Je höher die Teilzeitquote bzw. je niedriger die Arbeitszeit der Teilzeit-

beschäftigten im Vergleich zur Vollzeit<sup>5</sup>, umso weiter liegen die zwei Quoten auseinander. Die Erwerbstätigenquote der Frauen war 1983 um 35 Prozentpunkte niedriger als die der Männer. Seitdem hat sich dieser Abstand um den Faktor 4 verringert. In den Rentenmodellen wird oft angenommen und simuliert, dass die Erwerbstätigenquote der Frauen zu der der Männer konvergiert. Dabei stützen sich die Konvergenzraten auf die Trends der Vergangenheit. Diese aber verbergen, dass die Konvergenz vor allem in den Pro-Kopf-Rechnungen stattfindet, und weniger ausgeprägt ist, wenn das Arbeitsvolumen – in Vollzeitäquivalenten gemessen – herangezogen wird: 2018 hatte sich der Abstand zwischen den Erwerbstätigenquoten der Frauen und der Männer um die Arbeitzeiteffekte korrigiert im Vergleich zu 1983 nur halbiert.

Abbildung 2: Erwerbstätigenquoten der Männer und Frauen, Deutschland, in %



Quelle: Eurostat, eigene Berechnungen.

5 Es sei an dieser Stelle angemerkt, dass hier keine normative Aussage darüber getroffen wird, durch wie viele Stunden eine Vollzeitstelle definiert sein soll, insbesondere wenn beide Geschlechter die gleiche Erwerbsintensität aufweisen sollten.

## *5.2 Weitere Arbeitsmarktpotenziale in der BA-Statistik*

Es gibt zwei weitere Argumente, warum die LFS-Statistik die Potenziale am Arbeitsmarkt unzureichend abbildet. Erstens überzeichnet die LFS-Statistik aus ökonomischer Perspektive die Erwerbstätigkeit und unterzeichnet damit die Beschäftigungslosigkeit. Denn entsprechend der im LFS verwendeten Definition reicht es aus, wenn eine Person eine Stunde in der Referenzwoche gearbeitet hat, um als erwerbstätig und entsprechend nicht als erwerbslos zu gelten. Im Sinne der Diskussion um die Zukunft der Rentenversicherung angesichts des demografischen Wandels ist eine weniger großzügige Unterscheidung zwischen Erwerbstätigen (Beitrags- und Steuerzahlende) und Erwerbslosen (Transferbeziehenden) notwendig.

Die Problematik der Minijobs ist hier von besonderer Bedeutung: Seit 2013 unterliegen diese Jobs zwar der Rentenversicherungspflicht, allerdings mit einer Opt-Out-Klausel. Nach Zahlen der Rentenversicherung (DRV 2018, S. 40) lässt sich die überwiegende Mehrheit der ausschließlich geringfügig entlohnt Beschäftigten tatsächlich von der Rentenversicherungspflicht befreien und zahlt somit nur den Arbeitgeberanteil der Beiträge und erwirbt entsprechend fast keine Ansprüche.<sup>6</sup>

Auch weitere Kategorien von Erwerbstätigen wie Ein-Euro-Jobber\_innen und Selbständige mit ALG-II-Bezug ließen sich nach den Analysen der Bundesagentur für Arbeit (BA 2017, BA 2018, Hartmann/Bergdolt 2010) aus der Perspektive der Rentenversicherung eher als Transferbeziehende einstufen. Während für die Minijobs ausreichend öffentliche Daten vorhanden sind, ist dies für diese zwei weiteren Kategorien nicht der Fall. Da sie zudem im Vergleich zu den Minijobs (2016: über fünf Millionen) eine viel geringere Zahl an Personen umfassen (2016: 80 Tsd. Ein-Euro-Jobs und 105 Tsd. Selbständige mit ALG-II-Bezug), wurden sie auch in den Berechnungen von Türk et al. (2018) nicht weiter berücksichtigt. Aus Mangel an detaillierten Daten und wegen der Schwierigkeit, einen Schwellenwert zu definieren, wurde davon abgesehen, weitere Erwerbstätige mit sehr niedriger Erwerbsintensität und/oder Transfereinkommen zu betrachten (wie bestimmte Gruppen an Selbständigen sowie sozialversicherungspflichtig Teilzeitbeschäftigten, die transferabhängig bleiben). Somit kann die Anpassung von Türk et al. (2018) als vorsichtig bewertet werden.

Die Unterschätzung der Unterbeschäftigung in der LFS-Statistik ist das Pendant zur Überschätzung der Erwerbstätigkeit. In Tabelle 3 wurden

---

6 Vgl. auch Bäcker/Neuffer (2012) und Körner/Meineken/Puch (2013) für soziodemografische Analysen der Minijobber\_innen.

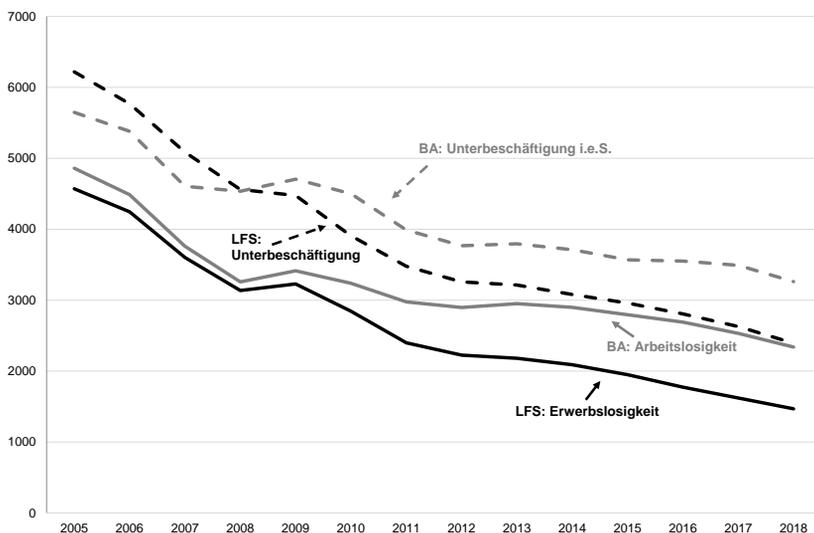
schon ergänzende Zahlen zur Unterbeschäftigung nach LFS-Abgrenzung ausgewiesen. Im Jahr 2015 würde sich somit die Erwerbslosenquote von 4,6 % um weitere 2,4 Prozentpunkte erhöhen, und wenn die in Teilzeit Unterbeschäftigten auch noch berücksichtigt werden, um weitere 3,7 Prozentpunkte. Um der Perspektive der Rentenversicherung am nächsten zu sein, wurde in Türk et al. (2018) die Unterbeschäftigung in der Abgrenzung der Bundesagentur für Arbeit (BA) herangezogen (Unterbeschäftigung im engeren Sinne, i.e.S.). Neben den registrierten Arbeitslosen (in den Rechtskreisen SGB II und III)<sup>7</sup> wurden dem Arbeitslosenstatus nahe Personen zusätzlich berücksichtigt: Teilnehmende an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen (Weiterbildung und Förderung abhängiger Beschäftigung) sowie Personen unter Sonderregelungen für Ältere und Personen, die kurzfristig arbeitsunfähig sind, jedoch nicht die geförderte Selbständigkeit und Kurzarbeit. Im Jahr 2016 betrug die Zahl der Erwerbslosen nach LFS-Abgrenzung 1,8 Mio. Personen und die der registrierten Arbeitslosen nach SGB III-Definition 2,7 Mio. Personen. Nach LFS Abgrenzung waren unterbeschäftigt 2,8 Mio. Personen (Erwerbslose + Stille Reserve), nach BA-Abgrenzung waren 3,6 Mio. Personen unterbeschäftigt i.e.S. Die zeitliche Entwicklung aller vier Abgrenzungen ist in Abbildung 3 zu sehen.

Die meisten Rentensimulationen berücksichtigen diese Über- bzw. Unterzeichnungen, indem sie von der LFS-Statistik den Übergang auf die nationalen Statistiken (insb. BA-Statistik), die für die Einnahmeperspektive der GRV relevanter sind, mit der oben genannten Dreisatzrechnung – bezogen auf ein Basisjahr – schaffen.

---

7 Für Arbeitslose des Rechtskreises SGB III zählt die Bundesagentur für Arbeit die Sozialbeiträge zur Rentenversicherung. 2018 wurden 2,3 Mio. Person als arbeitslos registriert, davon 0,6 mit ALG I, 1,5 mit ALG II und 0,06 mit beiden. Demnach ist die Versicherungsquote ca. 26 %. (BA 2019, S. 23).

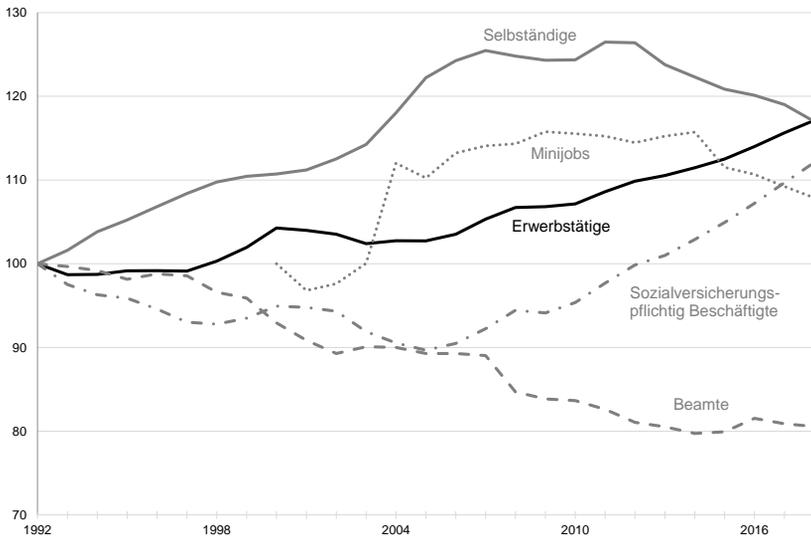
Abbildung 3: Beschäftigungslosigkeit in Deutschland (1.000 Pers.)



Quellen: Eurostat (LFS) und Bundesagentur für Arbeit (BA); eigene Darstellung

Ein zweites Argument, warum die LFS-Statistik Potenziale am Arbeitsmarkt unzureichend abbildet, bezieht sich auf die Strukturentwicklung innerhalb der steuer- und beitragszahlenden Erwerbstätigen. So ist z.B. das Basisjahr in Rentensimulationen meistens das letzte verfügbare Jahr. Dass dies an sich einen sog. Basiseffekt haben kann, lässt sich in Abbildung 4 gut zeigen. Während im Jahr 2005 die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (SVB) knapp 67 % der Erwerbstätigkeit ausmachten, waren es zehn Jahre später gut 71 %. Mit anderen Worten: Die gleichen Arbeitsmarktannahmen bezüglich der Erwerbsquoten und Erwerbslosenquoten können in Rentenmodellen bei unterschiedlichen Strukturen innerhalb der Erwerbstätigkeit zu negativeren (Basisjahr 2005) oder positiveren (letzte Jahre) Simulationsergebnissen in der auf die sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung bezogenen Rentenversicherung führen. Diesen verzerrenden Basiseffekt heben Türk et al. (2018) in der positiven – an Schweden orientierten – Arbeitsmarktvariante teilweise auf, in der die Minijobs deutlich zurückgehen, während die sozialversicherungspflichtige Erwerbstätigkeit relativ zunimmt.

Abbildung 4: Struktur der Erwerbstätigkeit in Deutschland, Index (1992 = 100; für Minijobs 200 = 100)



Quellen: Bundesagentur für Arbeit und Destatis (VGR); eigene Darstellung und Berechnungen.

### 5.3 Vergleich Türk et al. (2018) und Ageing Reports

Die Berechnungen in Türk et al. (2018) wurden vor Veröffentlichung des Ageing Reports 2018 durchgeführt und setzen daher noch auf dem vorangegangenen Ageing Report 2015 mit dem Basisjahr 2013 auf, das auf den älteren Bevölkerungsprojektion von Eurostat (EU-Kommission 2015) beruhte. Ergänzend wurden auch Szenarien auf Basis der aktualisierten Bevölkerungsprojektion von Eurostat (Eurostat 2017), die auch dem Ageing Report 2018 zugrunde lagen, gerechnet. Diese werden im Folgenden präsentiert.

Der Altenquotient (Tabelle 4, Spalte 1) steigt um 71 % von 32 % im Jahr 2016 auf 55 % im Jahr 2060. Der „ökonomische Abhängigkeitsquotient“ gemäß der im Ageing Report verwendeten Definition (Spalte 2) folgt weitgehend der Veränderung des Altenquotienten (+69 %). Zum einen liegt er höher als der demografische Quotient (41 % im Jahr 2016 gegenüber 32 %), weil in den Nenner alle Erwerbstätigen unter 65 eingehen, eine zwangsläufig kleinere Gruppe als die entsprechende gesamte Altersgruppe

der 15–64-Jährigen. Zum anderen dominieren die angenommenen demografischen Entwicklungen, weil die pessimistischen Annahmen zur Arbeitsmarktentwicklung, die nur geringe Verbesserungen bei den Erwerbs(tätigen)quoten unterstellen, wenig Ausgleich schaffen und Transferabhängige unter 65 Jahren ausgeblendet bleiben.

Tabelle 4: Vergleich ökonomischer Abhängigkeitsquotienten

EU-Kommission (2018); Altenquotient 15–64 und LFS-Erwerbsstatus			Türk et al. (2018); angepasster Erwerbsstatus		
Jahr	dAQ (1)	öAQ Basisszenario (2)	Jahr	öAQ LFS-Anpassung Basisszenario (3)	öAQ LFS-Anpassung Schweden-Szenario (4)
2016	32,2	40,6	2013	68,1	68,1
2040	49,4	61,6	2040	87,9	73,6
2060	55,1	68,6	2060	96,1	75,1
2016– 2060	71,1 %	68,7 %	2013– 2060	41,2 %	10,3 %

Quelle: EU-Kommission (2017), Türk et al. (2018)

Anmerkung: dAQ = Altenquotient; öAQ = ökonomischer Abhängigkeitsquotient.

Die in Türk et al. (2018) errechneten ökonomischen Abhängigkeitsquotienten unterscheiden sich von jenen des Ageing Reports bereits hinsichtlich der Ausgangsniveaus erheblich. Der ökonomische Abhängigkeitsquotient liegt hier im Basisjahr 2013 bei 68 % und damit deutlich über dem im Ageing Report ausgewiesenen Wert von knapp 41 % (2016). Das resultiert aus zwei wesentlichen Unterschieden bei der Berechnung der ökonomischen Abhängigkeitsrelationen. Wie oben bereits ausgeführt, liegen dem Wert des Ageing Reports zum einem die LFS-Daten zugrunde, während Türk et al. von angepassten Arbeitsmarktdaten ausgehen. Hier reicht nicht bereits Erwerbstätigkeit von einer Stunde während der Referenzwoche für die Berücksichtigung als erwerbstätige Person aus, sondern es wird ein entsprechendes Mindestmaß an Erwerbsintegration vorausgesetzt. Somit ist der Nenner in Türk et al. (2018) gegenüber der Berechnung der EU-Kommission (2018) für die Altersgruppe 15–64 kleiner (um die Minijobs korrigiert) und für die älteren höher (Erwerbstätige ohne Minijobs über 65). Insgesamt überwiegt der negative Effekt allerdings. Zweitens werden in Türk et al. (2018) Beschäftigungslose und Rentner\_innen als Transferab-

hängige erfasst, während die im Ageing Report verwendete Abgrenzung diesbezüglich lediglich auf Inaktive ab 65 Jahren abstellt. Der Zähler ist somit in Türk et al. (2018) größer als im Ageing Report.

Während der im Ageing Report ausgewiesene Anstieg (Spalte 2: +69 %) nahezu jenem des Altenquotienten (Spalte 1: +71 %) entspricht, fällt bei Türk et al. (2018) der Anstieg der ökonomischen Abhängigkeitsquote selbst auf Basis des pessimistischen Arbeitsmarktszenarios<sup>8</sup> (Spalte 3) mit 41 % merklich geringer aus als jener des korrespondierenden Altenquotienten (Spalte 1). Eine wesentliche Ursache dieses Unterschiedes liegt in der rückläufigen Entwicklung der „jüngeren“ Transferabhängigen, die sich einerseits bereits aus der demografischen Entwicklung, andererseits aus der angenommenen höheren Frauenerwerbsbeteiligung insbesondere in den höheren Altersgruppen ergibt. Diese Entwicklung wird in der Definition der ökonomischen Abhängigkeitsquote im Ageing Report unterschätzt bzw. ausgeblendet.

Welches Potenzial in einer deutlich besseren Erwerbsintegration für eine darüber hinausgehende Dämpfung des demografisch bedingten Anstiegs der ökonomischen Abhängigkeitsquote liegt, wird im High Employment Szenario (Spalte 4) verdeutlicht. Hier wird eine schrittweise Angleichung an aktuelle schwedische Erwerbsquoten bei gleichzeitiger nachhaltiger Verminderung der Beschäftigungslosigkeit (vgl. Türk et al. 2018) angenommen. Dabei geht der Anteil der Minijobs zurück. Somit wird eine positive strukturelle Veränderung der Komposition der Erwerbstätigkeit simuliert. Bei einem Anstieg des Altenquotienten um 71 % bis 2060 steigt der ökonomische Abhängigkeitsquotient über den gesamten Zeitraum betrachtet um lediglich 10 %. In Zwiener (2018) und Zwiener et al. (2020) wurden makroökonomische Simulationen einer Wachstums- und Beschäftigungspolitik durchgeführt, die zeigen, wie die gesamtwirtschaftliche Entwicklung in Richtung eines High Employment Szenario innerhalb von eineinhalb Jahrzehnten aussehen kann.

---

8 Das Standard-Szenario in Türk et al. (2018) basiert auf den Arbeitsmarktrendanahmen des Ageing Report 2015. Die entsprechenden Annahmen im Ageing Report 2018 stellen sich noch etwas pessimistischer dar, weil ausgehend von höheren Ausgangswerten die für das Jahr 2060 angenommen Erwerbsquoten durchweg noch etwas nach unten korrigiert wurden.

## 6. Zusammenfassung

In diesem Beitrag wurden die Ergebnisse von Türk et al. (2018) genauer erläutert und in den Kontext neuerer Zahlen und Diskussionen gestellt. Zunächst wurden die demografischen Abhängigkeitsquotienten im Kontext der Veröffentlichung der 14. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung und der Anhebung der Regelaltersgrenze von 65 auf 67 bis 2030 präsentiert. Es zeigt sich, dass die größten Herausforderungen unmittelbar anstehen. Diesen kann nicht durch erhöhte Fertilität oder allein durch höhere Nettomigration entgegengesteuert werden.

In allen Rentensimulationen spielt der Arbeitsmarkt eine zentrale Rolle – von den demografischen Eckzahlen bis hin zu den rentenpolitischen Eckwerten. Dies spiegelt sich in den sogenannten ökonomischen Abhängigkeitsquotienten wider, die neben der Altersstruktur den Erwerbsstatus berücksichtigen. Die Methode der EU-Kommission im Ageing Report wurde erläutert. Dabei wurde festgestellt, dass die Beschränkung der Transfersabhängigen auf Inaktive über 65 Jahre und die LFS-Abgrenzung der Erwerbstätigkeit unter 65 Jahre den Berechnungen der ökonomischen Abhängigkeitsquotienten zugrunde liegen und so die Arbeitsmarktentwicklungen unterschätzen bzw. z.T. ausblenden.

Beide Abgrenzungen – Altersgrenze und LFS-Systematik – werden hingegen bei den eigenen Berechnungen der ökonomischen Abhängigkeitsquotienten korrigiert. Die Diskussion der LFS-Statistik wird aus der Perspektive der gesetzlichen Rentenversicherung geführt. Daraus ergibt sich eine Anpassung für den LFS-Erwerbsstatus. Ausschließlich geringfügig entlohnte Beschäftigung (Minijobs) werden aus der Erwerbstätigkeit (Nenner) herausgerechnet, die Unterbeschäftigung im engeren Sinne nach BA-Abgrenzung wird den Rentenbeziehenden (Zähler) hinzugerechnet. Eine Diskussion von Arbeitsmarktpotenzialen innerhalb der LFS-Abgrenzung des Erwerbsstatus und an Hand von nationalen Statistiken zeigt, dass diese trotz enormer nomineller Verbesserungen der Erwerbstätigenquoten bzw. Erwerbslosenquoten durchaus weiterhin in nennenswertem Umfang vorhanden sind.

Im Vergleich der Varianten zeigt sich, dass die Ausschöpfung der Arbeitsmarktpotenziale, die in der angepassten Arbeitsmarktstatistik sichtbar und durch eine Variante mit positiven Annahmen der Beschäftigungsentwicklung simuliert werden, die Auswirkungen des demografischen Wandels sehr wohl schon im Jahr 2040 in nennenswertem Umfang mildern kann. Die wirtschaftspolitischen Empfehlungen, die sich daraus herleiten, sind umfangreiche gesamtwirtschaftliche Anstrengungen, um die vorhandenen ungenutzten Arbeitsmarktpotenziale zu erschließen.

*Literatur*

- Bäcker, G./Neuffer, S. (2012): Von der Sonderregelung zur Beschäftigungsnorm: Minijobs im deutschen Sozialstaat, in: WSI Mitteilungen 65 (1), S. 13–21
- BA (Bundesagentur für Arbeit, 2017): Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Leistungen zur Eingliederung an erwerbsfähige Hilfebedürftige: Einsatz von Arbeitsgelegenheiten 2016, Nürnberg
- BA (2018): Strukturen der Grundsicherung SGB II (Zeitreihe Monats- und Jahreszahlen ab 2005), Nürnberg
- BA (2019): Der Arbeitsmarkt in Deutschland 2018. Amtliche Nachrichten der Bundesagentur für Arbeit 66 (Sondernummer 2), Nürnberg
- BMAS (Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2017): Pension Projections Exercise 2018, Country Fiche, Peer review process on national pension systems and pension projection results, [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/final\\_country\\_fiche\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/final_country_fiche_de.pdf) (abgerufen am 25.11.2019)
- Börsch-Supan, A./Rausch, J. (2018): Die Kosten der doppelten Haltelinie, MEA Discussion paper 3–2018, München
- Bundesbank (2019): Langfristige Perspektiven der gesetzlichen Rentenversicherung, in: Monatsbericht Oktober 2019, S. 55–82
- Destatis/Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (2018): Datenreport 2018, Bonn
- Destatis (2019a): Statistisches Jahrbuch 2019, Wiesbaden
- Destatis (2019b): 14. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Genesis Datenbank Code 12421, <https://www-genesis.destatis.de/> (abgerufen am 05.02.2020)
- DRV (2018): Versichertenbericht 2018, Berlin
- Ehrentraut, O./Moog, S./Limbers, J. (2017): Sozialbeitragsentwicklung und Beschäftigung – Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen steigender Beitragssätze in der Sozialversicherung und Finanzierungsalternativen, Studie im Auftrag des BDA und der vbw, Freiburg
- EU-Kommission (2015): Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2013–2060). The 2015 Ageing Report. European Economy 3/2015, Brüssel
- EU-Kommission (2017): The 2018 Ageing Report – Underlying Assumptions and & Projection Methodologies, Institutional Paper 065, November 2017, Luxemburg
- EU-Kommission (2018): The 2018 Ageing Report Economic & Budgetary Projections for the 28 EU Member States (2016–2070), Institutional Paper 079, Mai 2018, Luxemburg
- Eurostat (2017): Summary methodology of the 2015-based population projections, [http://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/Annexes/proj\\_esms\\_an1.pdf](http://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/Annexes/proj_esms_an1.pdf) (abgerufen am 02.12.2019)
- Eurostat (2019): EU labour force survey, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/EU\\_labour\\_force\\_survey](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/EU_labour_force_survey) (abgerufen am 22.11.2019)

- Hartmann, M. / Bergdolt, R. (2010): Statistik der Bundesagentur für Arbeit. Grundsicherung für Arbeitsuchende: Erwerbstätige Arbeitslosengeld II Bezieher: Begriff, Messung, Struktur, Nürnberg
- Höhne, J. (2016): Migrantinnen und Migranten auf dem deutschen Arbeitsmarkt, in: WiSta Sonderheft Arbeitsmarkt und Migration 2016, S. 24–40
- Jansen A. (2017): Arbeitsmarktanalyse: Ältere auf dem Arbeitsmarkt – Entwicklungen der letzten Jahre, in: Soziale Sicherheit, 12/2017, S. 461–468
- Körner, T./Meinken, H./Puch, K. (2013): Wer sind die ausschließlich geringfügig Beschäftigten? Eine Analyse nach sozialer Lebenslage, in: Wirtschaft und Statistik, 01/2013, S. 42–61
- SVR (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 2016): Zeit für Reformen. Jahresgutachten 2016/2017, Wiesbaden
- Türk, E./Blank, F./Logeay, C./Wöss, J./Zwiener, R. (2018): Den demografischen Wandel bewältigen: Die Schlüsselrolle des Arbeitsmarktes, IMK Report 137, April 2018, Düsseldorf
- Wanger, S. (2017): Frauenerwerbstätigkeit, in: Möller, J./Walwei U. (Hrsg.): Arbeitsmarkt kompakt. Analysen, Daten, Fakten, Bielefeld, S. 27–29
- Werding, M. (2019): Wie variabel ist der demografische Alterungsprozess? Effekte von Geburten und Zuwanderung – Folgen für die soziale Sicherung, Kurzstudie für die Bertelsmann-Stiftung, März 2019, Gütersloh
- Zwiener, R. (2018): Mehr und besser bezahlte Arbeit statt „Rente mit 70“ – Modellsimulation einer erfolgreichen Wachstums- und Beschäftigungspolitik zur Bewältigung des demografischen Wandels, IMK Policy Brief, Juni 2018, Düsseldorf
- Zwiener, R./Türk, E./Blank, F./Logeay, C./Wöss, J. (2020): Demografischer Wandel und Renten: Beschäftigungspotenziale erfolgreich nutzen, in: Wirtschaftsdienst 100 (1), S. 35–41



# In die Zukunft ohne Gesamtkonzept: Vorberechnungen und ihre Probleme

*Johannes Geyer*

## *1. Einleitung*

Mit Ende des 20. Jahrhunderts wurde mit einer Reihe von Reformen ein einschneidender Reformprozess in der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) in Gang gesetzt. Angesichts steigender Beitragsätze und einer relativ hohen Arbeitslosigkeit zielte man auf eine Stabilisierung des Beitragsatzes zur GRV und auf die Dämpfung seines mittelfristigen Anstiegs. Mit der Einführung des Riester-Faktors ab 2002 wurden in der Folge mehrere Rentenanpassungen gedämpft und das Rentenniveau gesenkt (Steffen 2013). Mit dem RV-Nachhaltigkeitsgesetz wurde ab 2005 zudem der sogenannte Nachhaltigkeitsfaktor in die Rentenanpassungsformel eingeführt. Dieser Faktor modifiziert die jährliche Rentenanpassung – vereinfacht ausgedrückt – entsprechend der Veränderung des Verhältnisses von Beitrags- und Rentensumme. Dadurch wird in der Formel ein „selbststabilisierender Mechanismus“ wirksam, der die Anpassungskosten (gegebenenfalls auch Gewinne) bei einer Veränderung von Beitrags- und Rentensumme zwischen den Rentnerinnen und Rentnern (Rentenanpassung) auf der einen und den Beitragszahlerinnen und Beitragszahlern auf der anderen Seite verteilt (Börsch-Supan 2007).<sup>1</sup> Dieser Reformprozess gilt als „Paradigmenwechsel“, weil im Zuge dieses Prozesses das Ziel der Beitragsatzstabilität das bisher gültige Leistungsziel ersetzte (Schmähl 2011). Die parallel umgesetzte und staatlich geförderte Teilprivatisierung der Alterssicherung im sogenannten Drei-Säulen-Modell sollte die Altersvorsorge nicht nur nachhaltiger gestalten, sondern auf ein besseres Fundament stellen: Durch die

---

1 Der Nachhaltigkeitsfaktor führt beispielsweise dazu, dass bei Leistungsausweitungen in der GRV zukünftige Rentenanpassungen geringer ausfallen, also auch die Rentnerinnen und Rentner auf diese Weise einen relevanten Teil der Kosten finanzieren (z.B. bei der Mütterrente 2014, siehe dazu Bach et al. 2018).

Mischung aus Umlage und Kapitaldeckung sollten im Drei-Säulen-Modell die Risiken gestreut und den Versicherten die „Chancen“ des Kapitalmarkts erschlossen werden.<sup>2</sup>

Die Einführung der Riester-Rente liegt bereits 18 Jahre zurück und es konnten einige Erfahrungen mit dem Drei-Säulen-Modell in Deutschland gesammelt werden. Zugleich findet eine lebhafte Debatte um die Zukunft und die Rolle der gesetzlichen Rentenversicherung statt und auch um die Zukunft des Drei-Säulen-Modells. Insbesondere mit Blick auf die GRV wird in dieser Debatte auf Vorausberechnungen zurückgegriffen, die die Entwicklung von Beitragssatz und Rentenniveau für die kommenden Jahrzehnte abzuschätzen versuchen. Unterschiedliche Schätzmodelle kommen dabei zwar zu leicht unterschiedlichen Ergebnissen, aber im Grundsatz unterscheiden sich die vorausgeschätzten Verläufe von Beitragssatz und Rentenniveau unter geltendem Recht nicht. Problematisch ist allerdings, dass in der Regel keine umfassende und systematische Betrachtung der Entwicklung aller Komponenten des 3-Säulenmodells geschieht. So geraten wichtige Fragen aus dem Blick, u.a.: Versichert die private Rente dieselben Risiken wie die GRV? Welche Gesamtbeitragsleistung haben die Versicherten zu tragen? Wie hoch sind die durchschnittliche Bruttoverzinsung und ihre Varianz? Welches Nettorentenniveau wird erreicht? Wie entwickeln sich die ausgezahlten Renten, die aus unterschiedlichen Quellen stammen, über die gesamte Rentenbezugszeit?

## 2. *Der Stand der Entwicklung der Alterssicherung*

In den Jahren seit der Reform hat sich gezeigt, dass das Drei-Säulen-Modell in Deutschland erhebliche Schwächen aufweist. Diese Schwächen resultieren nicht zuletzt aus dem politisch defensiven Reformansatz zum Einstieg in dieses Modell, der im Nachhinein als konzeptioneller Fehler zu bewerten ist: obwohl die private Vorsorge zur Aufrechterhaltung des Lebensstandards im Alter notwendig wurde, vermied man, sie als obligatorische Vor-

---

2 Exemplarisch für das Bild eines verbesserten Gesamtversorgungsniveaus, das Einkommen aus der GRV und private Renten kombiniert, stehen regelmäßig die Modellrechnungen im Alterssicherungsbericht der Bundesregierung (Bundesregierung 2016). Unter relativ günstigen Annahmen zu Zinsen, Sparvolumen und Länge der Erwerbsbiografie wird dort ein Netto-Gesamtversorgungsniveau für typisierte Modellbiografien ausgewiesen, das für alle Fälle einen Anstieg des zukünftigen Versorgungsniveaus vorhersagt (eine kritische Diskussion der Annahmen findet sich z.B. bei Schäfer 2015).

sorge einzuführen (z.B. Wagner 2012). Dies hatte nicht nur eine unzureichende Verbreitung und voraussehbare Selektionseffekte zur Folge, sondern auch, dass bis heute keine zuverlässigen Aussagen über das zusätzliche private Sparvolumen (vgl. z.B. Corneo u. a. 2009) getroffen werden können.<sup>3</sup> Die Verbreitung der betrieblichen Altersvorsorge stagniert seit einigen Jahren bei rund 56 % aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, im Jahr 2001 lag ihre Verbreitung bei knapp 49 % (Riedmann et al. 2019). Zudem ist das Bild des Drei-Säulen-Modells insofern irreführend, als die Säulen in unterschiedlicher Weise zur Risikoabsicherung beitragen. Die GRV versichert im Wesentlichen das Risiko der Langlebigkeit, der Erwerbsminderung und des Todes (Hinterbliebenenrente). Darüber hinaus garantiert sie als „dynamische Rente“ eine Partizipation am Produktivitätsfortschritt. Die GRV stellt damit die umfassendste der drei Säulen dar. Dagegen decken die privaten Versicherungen häufig nur das Risiko der Langlebigkeit ab und sind in der Regel nicht oder schwächer indexiert als die GRV.<sup>4</sup>

In den kommenden Jahren werden die geburtenstarken Jahrgänge („Baby-Boomer“) in Rente gehen und zu einer merklichen Verschiebung im Verhältnis von Personen, die Beiträge zahlen, zu Personen, die Renten beziehen, beitragen. Der 14. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes zufolge wird der Altersquotient – definiert als das Verhältnis von Personen im Alter zwischen 20 und 66 Jahren zu allen Personen, die 67 oder älter sind – in der mittleren Fortschreibungsvariante (G2-L2-W2) von 0,31 (2019) bis Ende der 2030er Jahre auf knapp 0,47 ansteigen. Auch danach wird der Quotient nicht weiter absinken, sondern sich auf diesem hohen Niveau stabilisieren und ab 2050 langsam weiter an-

---

3 Es herrscht sogar eine gewisse Unklarheit darüber wer zum förderfähigen Personenkreis zählt und auf welche Grundgesamt Verbreitungsquoten der Riester-Rente bezogen werden sollten (vgl. Fasshauer und Toutaoui 2009 und Geyer 2012).

4 Fachinger und Künemund (2014) diskutieren die unterschiedlichen Anpassungsmechanismen der Produkte der staatlich geförderten privaten Altersvorsorge und der betrieblichen Altersvorsorge kritisch. Bei der Riester-Rente existiert eine Nominalwertgarantie, aber keine Pflicht zur Anpassung der Leistungen im Rentenverlauf. Bei privaten Lebensversicherungen gibt es in der Regel eine Überschussbeteiligung – ob Überschüsse anfallen und wie hoch diese ausfallen bleibt dabei unsicher. Bei der betrieblichen Altersvorsorge gelten die Vorschriften des Betriebsrentengesetzes (BetrAVG). Hier sind die Anpassungsregeln relativ stark ausdifferenziert und könne sich je nach Durchführungsweg, konkreter Zusage und Unternehmen unterscheiden, eine systematische Teilhabe an der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung wird durch diese Regelungen nicht sichergestellt (vgl. dazu auch die Ausführungen in Fachinger et al. 2014).

steigen (Destatis 2020). Die rein demografischen Kennzahlen zeigen unmittelbar zwar noch nicht, wie sich das tatsächliche Verhältnis von Beitragszahlenden und Rentenbeziehenden verändern wird, sie geben aber eine Orientierung für den zu erwartenden finanziellen Druck auf die GRV. Entsprechend zeigen die Vorausschätzungen der Bundesregierung im jährlich erscheinenden Rentenversicherungsbericht und unabhängige Studien (z.B. Börsch-Supan et al. 2016; BMAS 2016; Ehrentraut/Moog 2017; Werding, 2016, 2018; Geyer et al. 2019; Deutsche Bundesbank 2019) gleichermaßen einen starken Anstieg des Beitragssatzes in den kommenden Jahren auf. Viele Beiträge in dieser Debatte folgern daraus die Notwendigkeit einer weiteren Absenkung der Leistungen der GRV, vor allem durch eine weitere Absenkung des Rentenniveaus und eine Erhöhung des Rentenzugangsalters (z.B. Sachverständigenrat 2016; Deutsche Bundesbank 2019). Damit verbunden ist die Forderung, die private und betriebliche Altersvorsorge weiter zu stärken.

Zugleich ist die jüngere Debatte über die GRV auch davon gekennzeichnet, dass wieder über Niveausicherungsziele diskutiert wird (Blank 2017). Das Sicherungsniveau vor Steuern ist zwischen 2000 und 2018 von 52,9 % auf 48,3 % zurückgegangen und es wird nach geltendem Recht ein weiterer starker Rückgang erwartet. Wichtige Faktoren, die diese negative Entwicklung bedingen, sind der sogenannte Riester-Faktor und der Nachhaltigkeitsfaktor in der Rentenanpassungsformel. Der § 154 Abs. 3 SGB VI hatte zwar eine Untergrenze des Rentenniveaus von 43 % bis 2030 vorgesehen, ohne aber festzulegen was passieren sollte, wenn diese Grenze unterschritten würde. Inzwischen werden sogar wieder höhere Niveausicherungsgrenzen diskutiert. Mit dem „Gesamtkonzept zur Alterssicherung“ wurde 2016 von der damaligen Bundesministerin für Arbeit und Soziales Andrea Nahles ein eigenes Konzept zur Stabilisierung der GRV vorgelegt. Dieses sah eine mindestens anzustrebende langfristige Haltelinie von 46 %, wenn möglich sogar 48 % vor. Zwar wurde dieses Konzept nicht umgesetzt; im Koalitionsvertrag von 2018 wurde dann aber eine Haltelinie von 48 % bis 2025 vereinbart (CDU, CSU und SPD 2018) und mit dem RV-Leistungsverbesserungs- und -Stabilisierungsgesetz auch verabschiedet.<sup>5</sup> Offen ist bisher, wie sich eine derartige Sicherung der Untergrenze des Rentenniveaus im Rahmen des Drei-Säulen-Modells gewährleisten lässt.

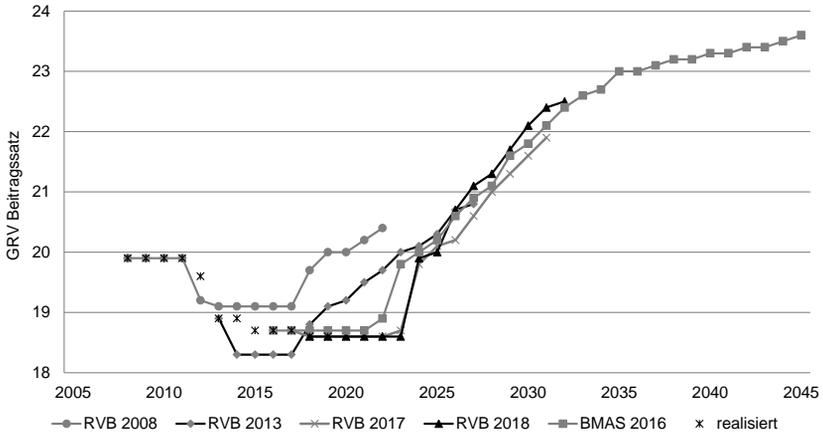
---

5 Es bleibt dabei ungewiss, ob die Haltelinie beim Rentenniveau überhaupt greifen wird. Nach dem Rentenversicherungsbericht 2019 wird weder die Haltelinie beim Rentenniveau noch die des Beitragssatzes bis 2025 erreicht. Stattdessen greift die untere Haltelinie beim Beitragssatz, d.h. dieser hätte ohne Haltelinie nach geltendem Recht gesenkt werden müssen.

Langfristig erfordert diese politische Zielsetzung eine stärkere Anhebung des Beitragssatzes zur GRV. Soll der Gesamtbeitrag zur Altersvorsorge einschließlich privater und betrieblicher Vorsorge nicht unverhältnismäßig ansteigen, ist damit eine Schwächung der beiden anderen Säulen impliziert. Schon bei dieser vereinfachten Betrachtung wird deutlich, dass eine isolierte Betrachtung der GRV im Drei-Säulen-Modell nicht sinnvoll ist.

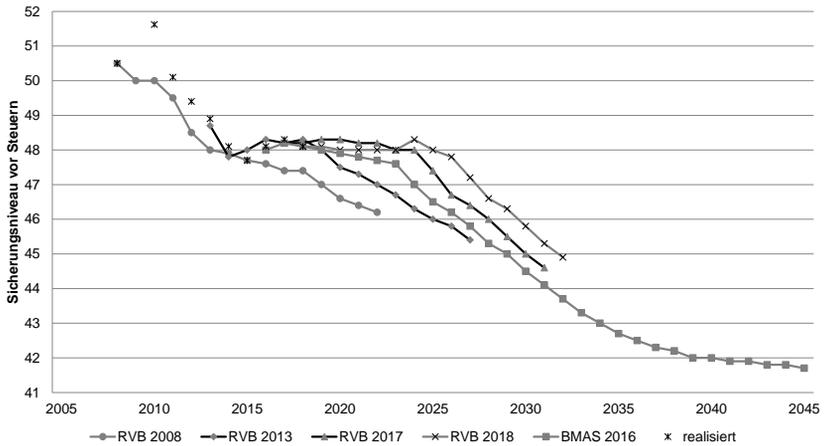
Zwei aktuelle Entwicklungen haben noch einen äußerst günstigen Einfluss auf die Finanzlage und die Leistungen der GRV: die mit dem aktuell stabilen Altersquotienten verbundene sogenannte „demografische Pause“ und insbesondere die anhaltend günstige Beschäftigungsentwicklung bzw. der starke und lang anhaltende Anstieg der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung. Dies führte zu einer überraschend günstigen Entwicklung des Beitragssatzes der GRV (Abbildung 1) und zu einem höheren Sicherungsniveau vor Steuern als erwartet (Abbildung 2). Noch im Jahr 2008 ging die Bundesregierung im Rentenversicherungsbericht für das Jahr 2019 von einem Beitragssatz von 20 % aus, das erwartete Rentenniveau lag zugleich deutlich unter 47 %. Tatsächlich konnte der Beitragssatz gesenkt werden und liegt seit 2018 bei 18,6 %, und das Rentenniveau bewegt sich seit 2014 nur wenig und liegt aktuell bei 48,2 %. Bemerkenswert ist diese Entwicklung auch deswegen, weil mit den verschiedenen Rentenpaketen erstmals seit langer Zeit wieder Leistungsausweitungen in der GRV vorgenommen worden sind. Dazu zählen die Leistungsverbesserungen für Mütter von Kindern, die vor 1992 geboren wurden („Mütterrente“), die temporäre Absenkung der Altersgrenze für eine abschlagsfreie Altersrente besonders langjährig Versicherter und Verbesserungen bei der Erwerbsminderungsrente. Ohne diese Leistungsausweitungen, hätte der Beitragssatz stärker gesenkt werden können. Gleichzeitig wären dann auch die Rentenanpassungen etwas höher ausgefallen und der Bundeszuschuss wäre geringer ausgefallen.

Abbildung 1: Beitragssatz zur GRV – Vorausschätzungen im Rentenversicherungsbericht zwischen 2008 und 2018



Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Basis der Rentenversicherungsberichte 2008, 2013, 2017, 2018 und BMAS (2016)

Abbildung 2: Sicherungsniveau vor Steuern – Vorausschätzungen im Rentenversicherungsbericht zwischen 2008 und 2018



Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Basis der Rentenversicherungsberichte 2008, 2013, 2017, 2018 und BMAS (2016)

Da die geburtenstarken Jahrgänge nun in das Rentenalter vorrücken, wird sich diese Entwicklung absehbar nicht länger fortsetzen. Die Bundesregierung geht von einer relativen Stabilität der Rente noch bis zum Jahr 2025 aus. Die im Jahr 2018 formierte Kommission „Verlässlicher Generationenvertrag“ wird im Frühjahr 2020 Vorschläge für die Weiterentwicklung des Rentensystems nach 2025 vorlegen.

Welche Entwicklung unter den aktuellen Regelungen der GRV und mit den Annahmen der gängigen Fortschreibungsmodelle über die Arbeitsmarkt- und die demografische Entwicklung zu erwarten ist, wird im Folgenden kurz umrissen. Daran anschließend werden die wichtigsten rentenpolitischen Stellschrauben diskutiert, mit denen den Herausforderungen des demografischen Wandels nachhaltig begegnet werden könnte. Dabei wird auch herausgearbeitet, welche Probleme mit aktuellen Vorausberechnungen verbunden sind.

### *3. Vorausschätzungen und Handlungsoptionen*

Eine wichtige Grundlage der Arbeit an tragfähigen Zukunftskonzepten ist die Vielzahl der Vorausschätzungen über die Finanzlage der GRV und das zu erwartende Sicherungsniveau, die in den letzten Jahren erschienen sind. So liefert der jährlich veröffentlichte Rentenversicherungsbericht der Bundesregierung eine mittelfristige Vorausschätzung der Entwicklung über die nächsten 15 Jahre. Daneben werden regelmäßig Vorausberechnungen mit einem längeren Fortschreibungshorizont, teilweise bis zum Jahr 2080, veröffentlicht (z.B. Deutsche Bundesbank 2016, 2019; Geyer et al. 2019; Ehrentraut/Moog 2017; Werding 2016, 2018; Börsch-Supan/Rausch 2018). Zwar unterscheiden sich die Studien im Detail, was die zugrunde liegenden Simulationsmodelle, ihre Datenbasis, den konkret simulierten Rechtsstand und einige weitere Annahmen betrifft; im Ergebnis schätzen sie aber einen relativ einheitlichen Trend.

Danach ist zu erwarten, dass der Beitragssatz bei Fortschreibung des geltenden Rechtsstandes zur GRV im Jahr 2030 zwischen 1,9 und 3,7 Prozentpunkten über dem heutigen Niveau liegen wird, im Mittel wird ein Anstieg von knapp drei Punkten vorausgeschätzt (Tabelle 1). Den Schätzungen zufolge wird das Rentenniveau im Schnitt ebenfalls knapp drei Punkte unter dem Niveau von 48,3 % des Jahres 2019 liegen. Und diese ne-

gative Entwicklung wird sich fortsetzen, so dass für das Jahr 2045 ein Beitragssatz von mehr als 23 % erwartet wird und – in den meisten Studien – ein weiteres Absinken des Sicherungsniveaus auf unter 43 %.<sup>6</sup>

*Tabelle 1: Entwicklung von Beitragssatz und Sicherungsniveau vor Steuern der gesetzlichen Rentenversicherung in verschiedenen Vorausberechnungen*

Jahr	BMAS (2016)		Börsch-Supan und Rausch (2018)		Werding (2016)		Werding (2018)		Deutsche Bundesbank (2016)		Buslei et al. (2019)		Burret und Moog (2019)	
	BS	SN	BS	SN	BS	SN	BS	SN	BS	SN	BS	SN	BS	SN
2030	21,8	44,5	21,6	45	20,5	47,1	20,7	46,3	21,8	44,1	21,5	46,2	22,3	46
2040	23,3	42			22,0	44,8	22,5	43,8	41,8				24,3	42,8
2045	23,6	41,7	23,2	42,3	22,5	44,2	23,2	43,2	41,7	23,6	43,2			
2050				42	23,1	43,4	23,9	42,3	41,4				25	41,7
2060			24	41,1	24,0	42,0	25,4	40,5	>24	40,4			25,7	40,9
2070					24,2	41,6							25,9	40,9
2080					24,3	41,3	26,8	38,8						

Anmerkungen: BS – Beitragssatz. SN – Sicherungsniveau vor Steuern. In den jeweiligen Simulationen werden neben Unterschieden in den Modellen, der Datengrundlage und den demografischen Annahmen unterschiedliche Rechtszustände unterstellt. Quelle: Eigene Zusammenstellung aus den oben zitierten Quellen und Kaltenborn (2019).

So einheitlich die Ergebnisse der Studien sind, so unterschiedlich sind die daraus abgeleiteten Empfehlungen, wie den Herausforderungen des demografischen Wandels am besten zu begegnen wäre. Wie in vorangegangenen Abschnitt kurz illustriert, wird auf der einen Seite die Stabilisierung der Leistungen der GRV als zentrales Ziel hervorgehoben, und auf der anderen Seite wird an der Stoßrichtung der Reformen, die Beitragsstabilität zu sichern, festgehalten und auf den Ausbau der privaten Vorsorge gedrungen.

Die Schwierigkeit für die rentenpolitische Debatte liegt darin, dass diese Vorschläge und ihre künftigen Wirkungen oft nur schwer vergleichbar sind, weil eine systematische vergleichende Betrachtung der Belastungen

<sup>6</sup> Ein ausführlicher Vergleich verschiedener aktueller Studien, die die langfristigen Auswirkungen des demografischen Wandels untersuchen, findet sich in Kaltenborn 2019.

bzw. Kosten und Leistungen fehlt, und der Fokus teils auf die GRV beschränkt bleibt. Dies soll kurz anhand der typischen Handlungsstrategien erläutert werden.

Die zentralen Handlungsoptionen bei dem umlagefinanzierten deutschen Rentensystem, das der Beitragsäquivalenz einen großen Stellenwert einräumt, sind bekannt.<sup>7</sup> Entscheidend für die präferierte Politik ist dabei, ob versucht werden soll, die GRV als tragende Säule der Alterssicherung zu stärken oder ob die Richtung der Beitragssatzstabilisierung bei sinkendem Niveau weiter verfolgt wird. Wenn man letztere Alternative präferiert, sollte man auch die Ausgestaltung der privaten Vorsorge thematisieren, da die dort gewährten Leistungen und die entsprechenden Belastungen dann als integraler Bestandteil des Alterssicherungssystems interpretiert werden müssen. Im Folgenden sollen kurz zwei Aspekte der GRV diskutiert werden, die dabei immer wieder Gegenstand von Kontroversen sind: (1) die Höhe der Beiträge und der Steuerzuschüsse und (2) das Rentenniveau.

### *3.1 Parameter und Stellschrauben der Rentenpolitik: Beitragssatz & Steuerzuschuss*

Der Beitragssatz ist eine naheliegende Stellschraube, um die Einnahmen zu erhöhen und Leistungen zu finanzieren. Wie oben erläutert, steigt der Beitragssatz zur GRV in der mittleren Frist bereits nach heutigem Recht mittelfristig relativ stark an. Modelle, in denen das Leistungsniveau entgegen dem geltenden Recht über 2025 hinaus stabilisieren wird, schätzen einen nochmal höheren Finanzbedarf, also höhere Beitragssätze (Ehrentraut/Moog 2017; Werding 2018; Börsch-Supan/Rausch 2018). Neben den Beiträgen steigen auch die Steuermittel. Die GRV erhält Steuermittel vor allem in der Form der Bundeszuschüsse und als Beiträge für Kindererziehungszeiten. Theoretisch sollen die Bundesmittel zur Finanzierung sogenannter versicherungsfremder Leistungen genutzt werden, allerdings ist das genaue Volumen der nicht beitragsgedeckten Leistungen nicht bekannt (Deutsche Rentenversicherung 2019).<sup>8</sup> Faktisch ist die Zweckbindung nicht relevant für die Ausgestaltung und Fortschreibung der Bundes-

---

7 Es handelt sich hier im Wesentlichen um das Leistungsniveau, die Höhe des Beitragssatzes, das Regelrenteneintrittsalters und die Rolle des Bundeszuschusses.

8 Die Wissenschaftlichen Dienste schreiben in einem Gutachten von 2016: „Die Einschätzung von Wissenschaft und Politik ist uneinheitlich, je nachdem, welches Ziel durch die Beitragszahlung verfolgt werden soll.“ (Wissenschaftliche Dienste

zuschüsse (Wissenschaftliche Dienste 2018). Beispielhaft kann man in diesem Zusammenhang auch die Mütterrente I und II<sup>9</sup> nennen, die nur zu einem Teil aus Steuermitteln finanziert wird, obwohl es sich um Beiträge für Kindererziehungszeiten handelt. Die gesamten Bundesmittel lagen im Jahr 2018 bei fast 95 Milliarden Euro, rund 30 % der Einnahmen der GRV (Deutsche Rentenversicherung Bund 2019). Würde man diesen Steuerzuschuss zusätzlich ausweiten, um das Leistungsniveau der GRV zu erhalten und den Beitragssatz zu stabilisieren<sup>10</sup>, würden sich systematische Fragen stellen, da nicht versicherte Gruppen wie die Beamten oder Teile der Selbständigen über Steuern stärker belastet würden. Börsch-Supan und Rausch (2018) schätzen beispielsweise, dass der zusätzliche Finanzbedarf einer doppelten Haltelinie (Beitragssatz und Rentenniveau) über 2025 hinaus bis 2030 eine Erhöhung der Mehrwertsteuer um drei Prozentpunkte erfordern würde. Langfristig wären es sogar sechs oder mehr Punkte.

In den GRV-Modellen ist es naheliegend, diese Belastungen in Form von höheren Beiträgen und Steuerzuschüssen bei einer Variation der Politik explizit auszuweisen.<sup>11</sup> Theoretisch wäre es konsequent, hier auch den privaten Finanzierungsbedarf als Teil der Beitragsbelastung auszuweisen, der als notwendig für die Lebensstandardsicherung sowie zur Absicherung anderer Risiken (Erwerbsminderung, Hinterbliebenenschutz) angesehen wird. Das wird aber in der Regel nicht gemacht, so dass die Gesamtbelastung unterschätzt wird und im Vergleich zum Drei-Säulen-Modell die Belastungen durch steigende Beitragssätze in der GRV erheblich überzeichnet werden (z.B. Börsch-Supan/Rausch 2018; Werding 2018).<sup>12</sup> So werden dann zwar diese Kosten quantifiziert, aber nicht gegengerechnet, dass die

---

2016). Auch Meinhardt (2018) weist auf die unterschiedlichen Definitionen hin, er schätzt ein Volumen je nach Abgrenzung der Leistungen zwischen 26 und gut 48 Milliarden Euro für 2016.

9 Nach dem RV-Leistungsverbesserungsgesetz (2014) und dem Leistungsverbesserungs- und -Stabilisierungsgesetz (2018). Siehe dazu Bach et. al 2014 und Bach u. a. 2018.

10 So ein Vorschlag war Teil des „Gesamtkonzeptes zur Alterssicherung“ (BMAS 2016). Der Vorschlag sah die Einführung eines „Demografiezuschusses“ vor. In dieser Perspektive wird die Stabilisierung der GRV als gesamtgesellschaftliche Aufgabe verstanden.

11 Den zusätzlichen Finanzbedarf der GRV in Form von Mehrwertsteuerpunkten auszuweisen wie bei Börsch-Supan und Rausch (2018) ist willkürlich gewählt und dient den Autoren nur zu Illustration des zusätzlichen Finanzvolumens. Man hätte das auch an der Einkommensteuer oder am BIP ausdrücken können oder in Form von Beitragsentlastungen bei der privaten Vorsorge.

12 Umgekehrt sollte bei der GRV-Beitragsbelastung auch der gesamte Beitragssatz als Belastung definiert werden. Es stimmt zwar, dass der Beitragssatz paritätisch

Menschen bei einer Leistungsstabilisierung oder sogar Ausweitung der Leistungen in der GRV dann weniger in die private Altersvorsorge investieren müssten. Konsequenter wäre es zudem darauf hinzuweisen, dass der Verbreitungsgrad privater Versicherung deutlich hinter der Verbreitung der GRV zurückbleibt. Aufgrund der Notwendigkeit einen Kapitalstock erst bilden zu müssen, würde man zudem selbst bei einem staatlich verordneten Obligatorium erst langfristig ein vergleichbares substanzielles Sicherungsniveau erreichen. Außerdem wäre es hier zentral zu erklären, dass das Risiko der Erwerbsminderung und vermutlich auch Hinterbliebenenleistungen im Beitragssatz zur privaten Versicherung nicht abgedeckt werden.

### *3.2 Parameter und Stellschrauben der Rentenpolitik: Rentenniveau & Altersgrenzen*

Auch beim Leistungsniveau stellen sich beim Vergleich unterschiedlich gemischter Systeme einige grundlegende Fragen. Das gängige Rentenniveau ist ein abstraktes Konzept, das das Verhältnis der Standardrente (45 Entgeltpunkte) und des Durchschnittsentgelts der Versicherten misst. Es ist eine wichtige Kenngröße oder Maßzahl der Leistungsfähigkeit der umlagefinanzierten lohnorientierten GRV und erlaubt einen Vergleich ihrer Leistungen über die Zeit. In der rentenpolitischen Debatte ist es dabei üblich, über das sogenannte Sicherungsniveau vor Steuern zu sprechen, da ein einheitliches Nettorentenniveau aufgrund des Übergangs zur nachgelagerten Besteuerung nicht berechnet werden kann. Das Sicherungsniveau vor Steuern berücksichtigt nur die Belastungen durch die Sozialbeiträge und private Vorsorge.<sup>13</sup>

In der rentenpolitischen Diskussion erhält die zukünftige Entwicklung des Rentenniveaus eine hohe Bedeutung. Seine Senkung steht stellvertretend entweder für eine finanziell nachhaltige Rentenpolitik oder für eine zunehmend prekäre Einkommenssituation für eine zunehmende Zahl von Rentenbeziehenden. Wie oben erläutert, wird inzwischen eine Untergrenze beim Rentenniveau von vielen Seiten in der Rentendebatte unterstützt. Hier zeigen sich ähnlich Schwierigkeiten beim Vergleich eines Rentenni-

---

von Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden finanziert wird, aber im Ergebnis handelt es sich dabei um Lohnkosten. Kurzfristig kann die Inzidenz davon abweichen, da eine Anpassung des Beitragssatzes unmittelbar Löhne erhöht bzw. senkt.

13 Zur Diskussion der verschiedenen Niveaugrößen und der jüngsten Neudefinition des Sicherungsniveaus vor Steuern, siehe Steffen (2019).

veaus, das sich ausschließlich auf die GRV bezieht, und eines Sicherungsniveaus, das auch andere Quellen berücksichtigt. Es gelten hier zudem die Argumente wie beim Beitragssatz bezüglich der versicherten Risiken: weil die unterschiedlichen Altersvorsorgevarianten unterschiedliche Risiken versichern, ist ein Gesamtversorgungsniveau, das sich aus GRV, Riester-Rente und sonstiger privater Altersvorsorge zusammensetzt, nicht so aussagekräftig wie es scheint. Die privaten Versicherungen decken häufig nur das Risiko der Langlebigkeit ab und versichern nicht gegen Erwerbsminderung oder den Tod. Zudem stellt sich die Frage wie sich das aus unterschiedlichen Quellen zusammengesetzte Leistungsniveau über die Zeit entwickelt, also ob und nach welchen Kriterien private Rentenleistungen in der Auszahlungsphase dynamisiert werden (vgl. dazu Fußnote 4).

In jüngeren Veröffentlichungen wird ein weiterer Vorschlag zur Stabilisierung des Rentenniveaus formuliert, der ohne zusätzliche Ausgaben in der GRV auskommt. Dabei wird die Erwerbsbiografie zur Berechnung der Standardrente mit der Anhebung der Altersgrenzen verlängert (z.B. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2016; Werding 2018; Deutsche Bundesbank 2019). Wenn sich die Biografie der Standardrente (45 Jahre Durchschnittsentgelt) entsprechend um zwei Jahre erhöht, würde das Rentenniveau mechanisch steigen. Allerdings tritt dieser Effekt ein, weil sich die Basis des Vergleichs verändert, obwohl sich an den objektiven Verhältnissen nichts verändert hat.<sup>14</sup> Man kann das tun, aber es hat eher einen normativen Charakter und wenig Erkenntniswert. Werding (2018) simuliert diesen Effekt und lässt die Altersgrenze auch über das Alter 67 hinaus – gekoppelt an die steigende Lebenserwartung – steigen. Die Altersgrenze wächst dabei zwischen 1,2 und 1,5 Monaten pro Jahr. Er zeigt, dass unter diesen Annahmen einer ansteigenden Standardbiografie und mit privater Vorsorge das kombinierte Sicherungsniveau langfristig stabil gehalten werden kann. Spiegelbildlich wird der Anstieg des Beitragssatzes zur GRV gedämpft. Wie hoch die kombinierten Belastungen aus öffentlicher Vorsorge und privater Absicherung sind, wird nicht gezeigt. Zudem wird das kombinierte Rentenniveau nur für die jeweilige Zugangskohorte ausgewiesen – für die ist es stabil. Da sich aber die Definition der Standardbiografie mit der Zeit ändert, sinkt das Rentenniveau für den Rentenbestand kontinuierlich ab.

---

14 Das ist übrigens ein Grund für das relativ hohe Gesamtversorgungsniveau im Alterssicherungsbericht. Die jüngeren Biografien arbeiten und sparen über einen längeren Zeitraum, weil angenommen wird, dass sie später in Rente gehen (Schäfer 2015).

#### *4. Diskussion*

Die aktuelle rentenpolitische Debatte ist unübersichtlich. Bis 2025 gelten doppelte Haltelinien für Niveau und Beitragssatz, danach bleibt viel zu entscheiden. Das deutsche Alterssicherungssystem ist geprägt vom unvollendeten Übergang zum Drei-Säulen-Modell. So wurde das Leistungsniveau der GRV gesenkt, ohne adäquaten Ersatz in der zweiten und dritten Säule sicherzustellen. Das betrifft neben der unzureichenden Verbreitung der privaten Vorsorge auch die bleibenden Lücken bei der Versicherung des Risikos der Erwerbsminderung und bei der Hinterbliebenenversorgung. Die gleichsam entstehende Beitragsbelastung in der zweiten und dritten Säule wird systematisch ausgeblendet. Gleichzeitig ist in naher Zukunft mit steigenden GRV-Beitragssätzen und einem weiteren Absenken des Rentenniveaus zu rechnen. Eine Stabilisierung oder auch eine weitere Absenkung des Rentenniveaus sollte im Kontext des anzustrebenden Alterssicherungssystems diskutiert werden.

Das gilt auch für die vielen verschiedenen Modellrechnungen, die Langfristprognosen zur GRV erstellen. Hier liegt der Fokus ausschließlich auf der GRV. Die Modellierung der privaten ergänzenden Vorsorge ist in der Regel einfach gehalten und überzeichnet ihren positiven Beitrag zur Alterssicherung systematisch. Bei der Modellierung unterschiedlicher rentenpolitischer Szenarien in der GRV ist es naheliegend die Belastungen in Form von höheren Beiträgen und Steuerzuschüssen explizit auszuweisen. Allerdings fehlt in der Regel bei diesen Berechnungen eine explizite Modellierung der Belastungen in der zweiten und dritten Säule. Das führt in der Konsequenz zu einer Überschätzung der finanziellen Belastungen durch steigende GRV-Beitragssätze und Steuern. Und auf der Leistungsseite werden die privaten Versicherungen eher zu günstig dargestellt. Es wäre wichtig zu erklären, dass das Risiko der Erwerbsminderung und in der Regel auch Hinterbliebenenleistungen im Beitragssatz zur privaten Versicherung nicht abgedeckt wird und die Niveaulücke deswegen auch nur teilweise geschlossen werden kann. Zudem wird dabei systematisch ignoriert, dass der Verbreitungsgrad privater Versicherung deutlich hinter der Verbreitung der GRV zurückbleibt und ein Kapitalstock für einen großen Teil der Bevölkerung erst aufgebaut werden muss.

Gerade weil ein Gesamtkonzept zur Alterssicherung über 2025 hinaus fehlt, wäre es wünschenswert bei der zukünftigen Modellierung der langfristigen Entwicklung der Alterssicherung die unterschiedlichen Säulen auch entsprechend zu berücksichtigen.

*Literatur*

- Bach, S./Buslei, H./Coppola, M./Haan, P./Rausch, J. (2014): Die Verteilungswirkungen der Mütterrente, in: DIW Wochenbericht 81 (20), S. 447–456
- Bach, S./Buslei, H./Harnisch, M. (2018): Die Mütterrente II kommt vor allem Rentnerinnen mit geringen und mittleren Einkommen zugute, in: DIW Wochenbericht 85 (28), S. 613–22
- Blank, F. (2017): Das Rentenniveau in der Diskussion. Policy Brief WSI 13, Düsseldorf
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (2016): Gesamtkonzept zur Alterssicherung, Berlin
- Börsch-Supan, A. (2007): Über Selbststabilisierende Rentensysteme. MEA Discussion Paper Series 133–2007, [https://www.mpisoc.mpg.de/fileadmin/user\\_upload/datapool/publications/cggcuv2xvve3ual7\\_133-2007.pdf](https://www.mpisoc.mpg.de/fileadmin/user_upload/datapool/publications/cggcuv2xvve3ual7_133-2007.pdf) (aufgerufen am 03.02.2020)
- Börsch-Supan, A./Rausch, J. (2018): Die Kosten Der Doppelten Haltelinie. In: ifo Schnelldienst 71 (09), S. 23–30
- Börsch-Supan, A./Bucher-Koenen, T./Rausch, J. (2016): Szenarien für eine nachhaltige Finanzierung der Gesetzlichen Rentenversicherung, in: ifo Schnelldienst 69 (18), S. 31–40
- Bundesregierung (2016): Alterssicherungsbericht 2016. Ergänzender Bericht der Bundesregierung zum Rentenversicherungsbericht 2016
- Burret, H./Moog, S. (2019): Einbeziehung von Beamtinnen in die gesetzliche Rentenversicherung. WISODirekt 20, Bonn.
- CDU/CSU/SPD (2018): Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 19. Legislaturperiode
- Corneo, G./Keese, M./Schröder, C. (2009): The Riester Scheme and Private Savings: An Empirical Analysis based on the German SOEP, in: Schmollers Jahrbuch: Journal of Applied Social Science Studies / Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften 129 (2): S. 321–332
- Destatis (2020): Vorausberechneter Bevölkerungsstand: Deutschland, Stichtag, Varianten der Bevölkerungsvorausberechnung, Geschlecht, Altersjahre, Genesis-online Datenbank, Code 12421–0002, <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online> (abgerufen am 03.02.2020)
- Deutsche Bundesbank (2016): Exkurs: Zur längerfristigen Entwicklung der Alterssicherung, in: Monatsbericht August, S. 69–77
- Deutsche Bundesbank (2019): Langfristige Perspektiven der gesetzlichen Rentenversicherung. Monatsbericht Oktober, S. 55–82
- Deutsche Rentenversicherung Bund (2019): Nicht beitragsgedeckte Leistungen und Bundeszuschüsse 2017, Berlin
- Deutsche Rentenversicherung Bund (2019): Rentenversicherung in Zeitreihen. DRV-Schriften 22, Berlin

- Ehrentraut, O. (2007): Alterssicherung in Deutschland – das Zusammenspiel der drei Säulen, in: Deutsche Rentenversicherung 62 (8–9), S. 576–89
- Ehrentraut, O./Moog, S. (2017): Zukunft der gesetzlichen Rentenversicherung: Möglichkeiten und Grenzen ausgewählter Reformvorschläge, Hans-Böckler-Stiftung Study 345, Düsseldorf
- Fachinger, U./Künemund, H. (2014): Stabilität des Versorgungsniveaus nach dem Paradigmenwechsel, in: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung 83 (2), S. 33–47
- Fachinger, U./Künemund, H./Unger, K./Koch, H./Schmähl, W./Laguna, E. (2014): Die Dynamisierung von Alterseinkommen – Chancen und Risiken eines neuen Mischungsverhältnisses staatlicher, betrieblicher und privater Alterssicherung: Income Dynamics in Old Age – IDA. Herausgegeben von Deutsche Rentenversicherung Bund, DRV-Schriften 104, Berlin
- Fasshauer, S./Toutaoui, N. (2009): Die Anzahl des förderberechtigten Personenkreises der Riester-Rente – eine Annäherung. Deutsche Rentenversicherung 64 (6), S. 478–486
- Geyer, J. (2012): Riester-Rente und Niedrigeinkommen: was sagen die Daten?, in: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung 81 (2), S. 165–80
- Geyer, J./Buslei, H./Gallego-Granados, P./Haan, P. (2019): Anstieg der Altersarmut in Deutschland: Wie wirken verschiedene Rentenreformen? Gütersloh
- Kaltenborn, B. (2019): Wirkungen des anstehenden demographischen Wandels auf die sozialen Sicherungssysteme in Deutschland, in: Opielka, M. (Hrsg.): Zukunftslabor Schleswig-Holstein – Demographie und Digitalisierung #ZLabSH, Norderstedt, S. 24–110
- Meinhardt, V. (2018): Versicherungsfremde Leistungen der Sozialversicherung, IMK Study 60, Düsseldorf
- Riedmann, A./Thorsten H./Günther D./Walther, S./Blancke, S. (2019): Trägerbefragung zur Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung (BAV 2017), Endbericht (Forschungsbericht FB523 des Bundesministerium für Arbeit und Soziales), München
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2016): Zeit für Reformen: Jahresgutachten 2016/17, Paderborn
- Schäfer, I. (2015): Die Illusion von der Lebensstandardsicherung – Eine Analyse der Leistungsfähigkeit des „Drei-Säulen-Modells“, Bremen
- Schmähl, W. (2011): Von der Ergänzung der gesetzlichen Rentenversicherung zu deren partiellen Ersatz: Ziele, Entscheidungen sowie sozial- und verteilungspolitische Wirkungen – Zur Entwicklung von der Mitte der 1990er Jahre bis 2009, in: Eichenhofer E./Rische, H./Schmähl, W. (Hrsg.): Handbuch der deutschen Rentenversicherung SGB VI, Köln, S. 169–249
- Steffen, J. (2013): Wirkungsanalyse der ‚Riester‘-Treppe, [http://www.portal-sozialpolitik.de/uploads/sopo/pdf/2013/2013-04-03-Riester\\_Treppe\\_PS.pdf](http://www.portal-sozialpolitik.de/uploads/sopo/pdf/2013/2013-04-03-Riester_Treppe_PS.pdf) (abgerufen am 03.02.2020)

- Steffen, J. (2018): Neue Berechnung des Rentenniveaus im Rahmen des Gesetzes über Leistungsverbesserungen und Stabilisierung in der gesetzlichen Rentenversicherung, [http://www.portal-sozialpolitik.de/uploads/sopo/pdf/2018/2018-07-30\\_Neuberechnung\\_Rentenniveau\\_PS.pdf](http://www.portal-sozialpolitik.de/uploads/sopo/pdf/2018/2018-07-30_Neuberechnung_Rentenniveau_PS.pdf) (abgerufen am 30.02.2020)
- Wagner, G. G. (2012): Anmerkungen zur Geschichte und zur aktuellen Diskussion der Riester-Rente, in: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung 81 (2), S. 27–33
- Werding, M. (2016): Rentenfinanzierung im demographischen Wandel: Tragfähigkeitsprobleme und Handlungsoptionen. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Arbeitspapier 05, Wiesbaden
- Werding, M. (2018): Demographischer Wandel, soziale Sicherung und öffentliche Finanzen: Langfristige Auswirkungen und aktuelle Herausforderungen, Gütersloh
- Wissenschaftliche Dienste (2016): Sachstand: Nicht beitragsgedeckte versicherungsfremde Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung als Ausdruck des Solidarprinzips, WD 6–3000–085/16, <https://www.bundestag.de/blob/437624/634baef7575ec97bc241976afb1168e4/wd-6-085-16-pdf-data.pdf> (abgerufen am 30.02.2020)
- Wissenschaftliche Dienste (2018): Fortschreibung der Bundeszuschüsse zur gesetzlichen Rentenversicherung, WD 6–3000–094/18. <https://www.bundestag.de/resource/blob/580942/819a1ff8f2cb4ba6ed2e7221f28f694d/wd-6-094-18-pdf-data.pdf> (abgerufen am 30.02.2020)

# Lebensstandardsicherung durch betriebliche Altersvorsorge? Deutschland im Vergleich

*Tobias Wiß*

## 1. Einleitung

Das 2018 in Kraft getretene Betriebsrentenstärkungsgesetz sowie die Vereinbarung der Großen Koalition Ende 2019 zur Einführung einer Grundrente haben den Diskussionen um die Ausgestaltung und künftige Entwicklung des deutschen Alterssicherungssystems Aufschwung gegeben. Überlegungen, innerhalb des staatlichen Systems eine Art nicht bedürftigkeitsgeprüfte Mindestrente einzuführen, weisen bereits darauf hin, dass es die gesetzliche Rentenversicherung (GRV) alleine nicht (mehr) schafft, vielen Personen selbst nach mehr als 30 Jahren mit Beitragszahlungen eine Rente oberhalb der Grundsicherungsschwelle zu gewährleisten, geschweige denn den Lebensstandard im Alter zu sichern.<sup>1</sup> Diese Entwicklung kommt allerdings keineswegs überraschend, schließlich war das erklärte politische Ziel der Rentenreformen in den 2000er Jahren das Leistungsniveau der gesetzlichen Rentenversicherung zu reduzieren und gleichzeitig die Rolle der betrieblichen und privaten Altersvorsorge zu stärken.

Der internationale Vergleich zeigt, dass innerhalb eines Mehrsäulenmodells das staatliche Rentensystem die Funktion der Verhinderung von Altersarmut übernimmt, während die Lebensstandardsicherung entweder über eine staatliche Rentenversicherung und/oder über die betriebliche Altersvorsorge organisiert werden kann. Der vorliegende Beitrag analysiert die aktuelle Rolle der betrieblichen Altersvorsorge (bAV) in Deutschland und beschäftigt sich daher mit der Lebensstandardsicherung und nicht mit der Vermeidung von Altersarmut, da Letzteres in der Regel nicht in den Aufgabenbereich der bAV fällt.

Im unmittelbaren Anschluss an die Rentenreform des Jahres 2001 hat die bAV eine starke Dynamik erfahren, was Ausdruck fand in einer steigenden Zahl an bAV-Verträgen und dem Abschluss von zahlreichen Tarifverträgen insbesondere zu Details der Entgeltumwandlung. Diese Dyna-

---

1 Zur Privatisierung der Altersvorsorge und steigender Altersarmut vgl. Ebbinghaus 2018.

mik ergibt sich aus der Logik, dass ein künftig geringeres Rentenniveau kompensiert werden muss, wobei der bAV neben der Riester-Rente eine zentrale Rolle eingeräumt wurde (Blank 2015). Allerdings hat diese anfängliche Dynamik inzwischen ihren Zenit überschritten und wir haben es seit mehreren Jahren mit einer Stagnation der bAV zu tun. Die ursprünglichen Erwartungen in Bezug auf die Zahl der Abschlüsse und die Höhe von Beiträgen wurden bisher nicht erfüllt. Dies hängt auch mit dem Irrglauben zusammen, dass ein auf Freiwilligkeit beruhendes System der betrieblichen und privaten Altersvorsorge einen ehemaligen Teil des verpflichtenden GRV-Systems kompensieren kann.<sup>2</sup>

Neben der Analyse der aktuellen Rolle der bAV möchte das vorliegende Kapitel auch einen Beitrag zur aktuellen Reformdiskussion und möglichen künftigen Entwicklungen leisten. Hierzu erfolgt ein Blick auf andere europäische Länder. Es wird dargelegt, wie in anderen Ländern die Lebensstandardsicherung gewährleistet wird und welche Rolle die bAV hierbei im gesamten Alterssicherungssystem spielt.

Der folgende Abschnitt 2 beschäftigt sich zunächst mit dem Zusammenspiel von staatlicher Alterssicherung und betrieblicher Altersversorgung in Deutschland und der Einbettung der bAV in das gesamte Alterssicherungssystem. Im Anschluss an jüngste Entwicklungen der GRV (Abschnitt 3) analysiert der vierte Abschnitt die Entwicklung der bAV seit 2001, wobei der Schwerpunkt auf der aktuellen Situation entlang einiger Dimensionen wie Branchenunterschieden liegt. Abschnitt 5 versucht, den deutschen Weg im Vergleich mit anderen Ländern einzuordnen und mögliche Reformoptionen abzustecken.

## *2. Das Zusammenspiel von staatlicher und betrieblicher Altersversorgung*

Zur analytischen Erfassung des gesamten Alterssicherungssystems und zur Ermöglichung von Vergleichen ist es hilfreich zu unterscheiden, welche Institutionen und Akteure für welchen Teil der Alterssicherung verantwortlich sind, und welche Funktionen diese Teile für das individuelle Einkommen im Alter haben. Die Forschung zu Alterssicherungssystemen orientiert sich hierbei an einem Modell aus verschiedenen Säulen und Schichten (Ebbinghaus 2011; Immergut/Anderson 2007).

---

2 Zum Problem der freiwilligen Vorsorge siehe Meyer 2015; zur gescheiterten Riester-Rente vgl. Nullmeier 2015.

Die erste Säule umfasst den staatlichen Teil des Alterssicherungssystems, in Deutschland also die GRV (siehe Tabelle 1). In der zweiten Säule wird die bAV entweder von beiden Sozialpartnern (Gewerkschaften und Arbeitgebern) oder vom Arbeitgeber alleine, gegebenenfalls unter Einbezug der betrieblichen Interessenvertretung, organisiert. In der dritten Säule schließlich finden wir Rentenprodukte wie zum Beispiel private Rentensparpläne oder Lebensversicherungen, die von einzelnen Personen direkt mit Finanzdienstleistern abgeschlossen werden. Das Konzept der ‚Schicht‘ bezieht sich auf die jeweilige Funktion eines Teils der gesamten Alterssicherung für das Einkommen im Alter. In der ersten Schicht geht es um die Vermeidung von Armut, was in Deutschland über die bedarfsgeprüfte Grundsicherung im Alter erfolgt. In der zweiten Schicht finden wir diejenigen Teile des Alterssicherungssystems, die für die Lebensstandardsicherung zuständig sind, also dafür sorgen, dass der erreichte Lebensstandard während der Phase der Erwerbstätigkeit auch im Alter gehalten werden kann. Hierfür ist hauptsächlich (noch) die gesetzliche Rentenversicherung zuständig. Aufgrund von Leistungskürzungen kann sie dies aber nicht mehr alleine erfüllen, daher wird zusätzlich eine betriebliche oder auch private Altersvorsorge benötigt. Die privaten Riester- und Rürup-Produkte können sowohl Teil der zweiten als auch der dritten Schicht sein. In Letzterer geht es um eine Absicherung über den Lebensstandard hinaus. Das vorliegende Kapitel behandelt im Folgenden den grau schattierten Bereich der zweiten Schicht in der zweiten Säule, also die bAV. Prinzipiell muss hier zwischen dem öffentlichen und privaten Sektor unterschieden werden. Angestellte im öffentlichen Dienst sind verpflichtend branchenweit abgesichert, wohingegen das System der bAV im privaten Sektor auf Freiwilligkeit beruht. Beamte werden im Folgenden nicht weiter berücksichtigt, da diese über eine privilegierte steuerfinanzierte Beamtenversorgung verfügen, welche die erste und zweite Schicht innerhalb der ersten Säule umfasst.

Das Zusammenspiel von staatlicher und nicht-staatlicher Alterssicherung ist durch die beiden Mechanismen des *crowding out* und *crowding in* gekennzeichnet. Dies bedeutet, dass hohe staatliche Renten betriebliche und private Renten überflüssig machen und diese daher verdrängen (*crowding out*). Wenn die staatlichen Renten dagegen niedrig sind oder gekürzt werden, dann gibt es einen höheren Bedarf an zusätzlicher Altersvorsorge (*crowding in*). Deutschland war bis Ende der 1990er Jahre stärker durch den *crowding out*-Mechanismus gekennzeichnet, Leistungskürzungen in der GRV haben jedoch zu einem stärkeren, politisch gewollten und geförderten „Eindringen“ der zusätzlichen Altersvorsorge in das Gesamtsystem der Alterssicherung geführt.

Tabelle 1: Säulen und Schichten im deutschen Alterssicherungssystem

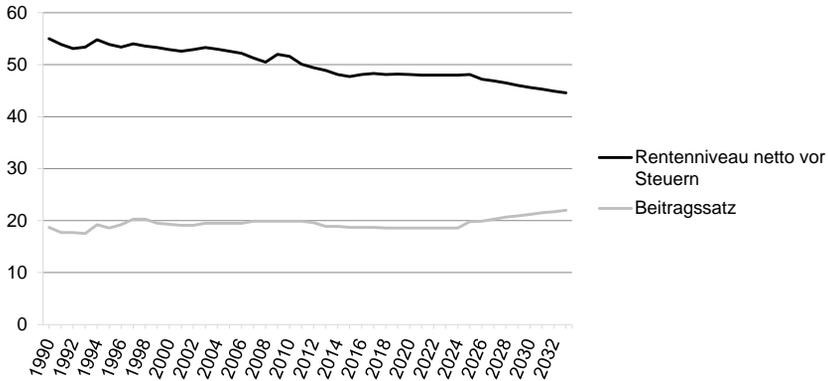
	1. Säule staatliche Altersvorsorge	2. Säule betriebliche Altersvorsorge Sozialpartner    Arbeitgeber	3. Säule individuelle Altersvorsorge
3. Schicht (top-up)			private Rentenpläne, Lebensversicherungen
2. Schicht (einkommensbezogene Lebensstandardsicherung)	gesetzliche Rentenversicherung	öffentlicher Dienst: - verpflichtende VBL Privatwirtschaft: - fünf freiwillige Durchführungswege - Tarifverträge - Kollektive Versorgungswerke	Riester-Rente, Rürup-Rente
1. Schicht (Armutsvermeidung)	bedarfsgeprüfte Grundsicherung im Alter		

Quelle: Eigene Darstellung nach Ebbinghaus et al. (2011) und Schulze/Jochem (2007).

### 3. Hintergrund: Die Entwicklung der gesetzlichen Rente

Wenn es darum geht, die Leistungshöhe der GRV abzuschätzen, wird in deutschen Debatten sehr häufig auf das Netto-Sicherungsniveau vor Steuern, umgangssprachlich auch Rentenniveau genannt, verwiesen. Gemeint ist hiermit die staatliche Rente, die ein/e Versicherte/r bei 45 Versicherungsjahren mit Durchschnittsentgelt im Verhältnis zum aktuellen durchschnittlichen Arbeitnehmerentgelt erhält. Der Bruttorentenbetrag und der Durchschnittsverdienst werden hierbei um die jeweiligen Sozialversicherungsabgaben sowie der Durchschnittsverdienst zusätzlich um den durchschnittlichen Aufwand für die zusätzliche Altersvorsorge reduziert, die Steuerbelastung wird dagegen nicht berücksichtigt. Aus Abbildung 1 lässt sich ablesen, dass das Rentenniveau im Jahr 2019 48,2 % beträgt und seit 1990 um fast 7 Prozentpunkte gesunken ist. Für das Jahr 2033 wird aktuell ein Wert von nur noch 44,6 % vorausberechnet. Das sinkende Rentenniveau geht dabei mit einem steigenden Beitragssatz einher. Der Beitragssatz liegt 2019 zwar bei 18,6 %, also in etwa dem Wert des Jahres 1990 (18,7 %), zwischenzeitlich aber erfolgte ein Anstieg auf 20,3 % (1997). Für 2033 geht der aktuelle Rentenversicherungsbericht von einem wesentlich höheren Beitrag (22,0 %) aus.

Abbildung 1: Entwicklung des Rentenniveaus (%) und des Beitragssatzes (%)

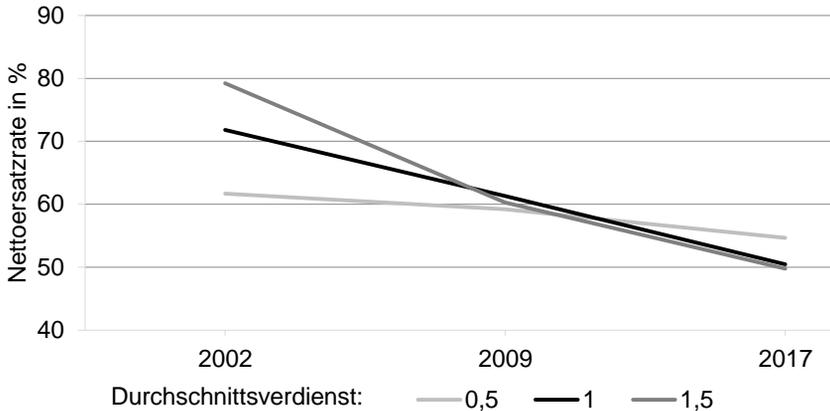


Quellen: Eigene Darstellung nach Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2019a) und Deutsche Rentenversicherung Bund (2018).

Es muss jedoch beachtet werden, dass das Sicherungsniveau vor Steuern keine Aussagen über die Höhe des individuellen Rentenniveaus zulässt. Es handelt sich beim Netto-Sicherungsniveau vor Steuern um eine modellhafte Berechnung einer fiktiven Rentnerin bzw. eines fiktiven Rentners basierend auf 45 Entgeltpunkten, die dann nicht dem individuellen Einkommen vor Rente, sondern dem aktuellen Durchschnittsverdienst aller ArbeitnehmerInnen gegenübergestellt wird. Das bedeutet, dass das Rentenniveau ohne Veränderungen im Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung sowohl sinken als auch steigen kann, also nicht zwangsläufig mit höheren oder niedrigeren individuellen Renten einhergeht. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn es zu Änderungen bei den Sozialversicherungsbeiträgen und dem durchschnittlichen Arbeitnehmerentgelt kommt. Vor diesem Hintergrund kann hinterfragt werden, ob die aktuellen Haltelinien<sup>3</sup> des Rentenversicherungs-Leistungsverbesserungs- und Stabilisierungsgesetzes aus dem Jahr 2018 auf einem geeigneten Messkonzept beruhen, wenn Veränderungen des Rentenniveaus sich nicht zwangsläufig auch auf individuelle Rentenhöhen auswirken.

3 Unter anderem darf die untere Haltelinie zwischen 2019 und 2025 48 % und bis 2030 43 % nicht unterschreiten.

Abbildung 2: Nettoersatzraten aus dem öffentlichen System für Deutschland (%) bei halbem, einfachem und anderthalbfachem Durchschnittsverdienst



Quellen: OECD (2005, 2009, 2017).

Anmerkungen: Zwischen 2013 und 2015 kam es zu leichten Veränderungen der Modellannahmen.

Demgegenüber bezieht sich die sogenannte Ersatzrate auf das Verhältnis von individueller Rentenleistung zu individuellem Einkommen vor Renteneintritt und misst damit explizit individuelle Rentenhöhen. Dies ist insbesondere für die Messung der Lebensstandardsicherung von Bedeutung. Im Hinblick auf den Vergleich Deutschlands mit anderen Ländern in Abschnitt 5 wird hier Bezug genommen zur Kalkulation der OECD.<sup>4</sup> Abbildung 2 zeigt die Entwicklung von simulierten Nettoersatzraten, definiert als individuelle Rentenleistung im Verhältnis zum letzten individuellen Einkommen, nach Abzug von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen. Der Eintritt ins Erwerbsleben erfolgt im jeweiligen Jahr im Alter von 20 Jahren und der Renteneintritt zum jeweiligen gesetzlichen Renteneintrittsalter, bzw. zum abschlagsfreien Renteneintritt für Deutschland. Auch hier wird der Rückgang seit 2002 deutlich. Kam ein Durchschnittsverdiener im Jahr 2002 noch auf eine Nettoersatzrate von 71,8% und konnte damit nach gängiger Definition den Lebensstandard im Alter halten, so reduzier-

4 Auch die Simulationen von Bridgen/Meyer (2014) verdeutlichen das abgesunkene Rentenniveau seit 2001.

te sich dieser Wert auf 61,3 % im Jahr 2009 und nur noch 50,5 % im Jahr 2017 (OECD 2005, 2009, 2017). Die ursprünglich über dem Durchschnitt liegende Ersatzrate für Personen mit dem 1,5fachen des Durchschnittsverdienstes (dunkelgraue Linie) ging bis 2017 wesentlich stärker zurück (-29,4 %) als die Ersatzrate von Personen mit dem 0,5fachen des Durchschnittsverdienstes (hellgraue Linie; -7 %). Die Unterschiede zwischen den Jahren können größtenteils mit Rentenreformen erklärt werden.

Wenn nun im Alter die GRV nur noch 51 % des vorherigen Gehalts ersetzt, dann kann alleine mit staatlichen Leistungen der Lebensstandard nicht mehr gewährleistet werden, wobei die OECD auf das durchschnittliche Einkommen über die gesamte Erwerbskarriere abstellt und keine Veränderungen der Einkommensposition berücksichtigt. Diese Entwicklung zeigt recht deutlich, welche Lücke die Rentenreformen seit Beginn der 2000er Jahren im staatlichen Teil des Alterssicherungssystems produziert haben. Eine zusätzliche Altersvorsorge ist somit für die Lebensstandardsicherung im Alter notwendig.

#### *4. Die Entwicklung der betrieblichen Altersvorsorge*

Welche Entwicklung hat nun die bAV seit den Reformen Anfang der 2000er Jahre genommen und wie sieht die aktuelle Situation aus? Im Folgenden wird auf Daten und Veröffentlichungen im Rahmen der Trägerbefragung zur betrieblichen Altersvorsorge im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) sowie die Arbeitskostenerhebung des Statistischen Bundesamtes zurückgegriffen.

##### *4.1 Beschäftigte mit bAV*

In Abbildung 3 ist die Entwicklung der Anzahl von bAV-Anwartschaften als Anteil an allen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst abgebildet. Jährliche Daten sind nur für Mehrfachanwartschaften verfügbar, die für das vorliegende Kapitel wichtigeren Zahlen zum Anteil von Beschäftigten mit bAV sind zum Teil lückenhaft. Der Trend scheint aber sehr ähnlich zu sein. Im Anschluss an die Rentenreform von 2001 und der Einführung des Rechtsanspruchs auf Entgeltumwandlung inklusive Steuer- und Sozialabgabenfreiheit der bAV-

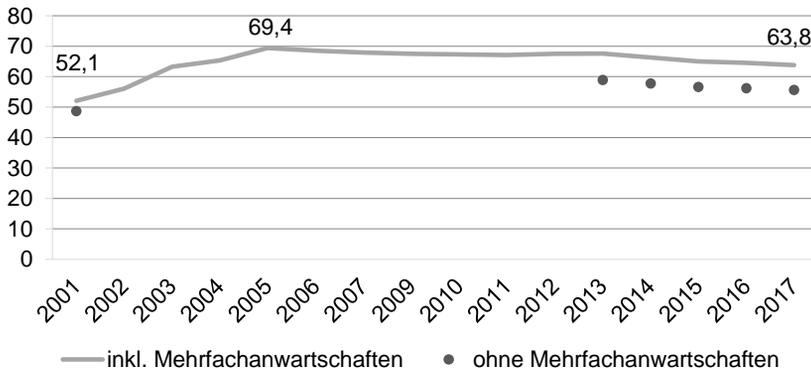
Beiträge bis zu 4 % der Beitragsbemessungsgrenze kam es, wie von den meisten politischen Akteuren gewollt, zu einem starken Anstieg der bAV-Anwartschaften von 52,1 % im Jahr 2001 auf 69,4 % im Jahr 2005.

Bei Betrachtung des gesamten Zeitraums 2001 bis 2017 (dem letzten Jahr mit verfügbaren Daten) erhöhte sich die absolute Anzahl an Beschäftigten mit bAV um 33,1 %, der Anteil der Beschäftigten mit bAV an allen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten dagegen nur um 14,2 %. Dies hängt mit einem stärkeren Anstieg der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten gegenüber den bAV-Anwartschaften zusammen. Für die Ermittlung der Abdeckung von Beschäftigten mit einer bAV-Anwartschaft ist deren Anteil an allen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten der aussagekräftigere Wert. Man könnte durchaus erwarten, dass die bAV-Anwartschaften mit dem Anstieg von sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten mithalten sollte, wenn der künftige Lebensstandard im Alter nur noch in Kombination von gesetzlicher Rente und bAV erreicht werden kann. Dies ist offensichtlich nicht der Fall. Im Gegenteil, seit 2005 stagniert der Anteil der Beschäftigten mit einer bAV und ist in jüngster Zeit sogar rückläufig. Bei Herausrechnung von Mehrfachanwartschaften ist der Anteil von Beschäftigten mit einer bAV von 58,9 % im Jahr 2013 auf 55,6 % im Jahr 2017 gesunken. Dies ist von weitreichender sozialpolitischer Bedeutung.<sup>5</sup> Nur noch etwas weniger mehr als die Hälfte aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten kann den Lebensstandard im Alter halten, wenn allein die bAV berücksichtigt wird. Die eigentliche Zahl ist wahrscheinlich niedriger, da wir a) keine Informationen über die Höher der Beiträge haben, also nicht wissen, ob ausreichend Beiträge eingezahlt werden und b) die Zahl der Beschäftigten mit bAV durch die Studien im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) laut Statistischem Bundesamt leicht überhöht sind (Statistisches Bundesamt 2015a). Die im Jahr 2001 in sie gesetzten Erwartungen konnte die bAV (und im Übrigen auch die Riester-Rente) in Deutschland somit nicht erfüllen und bleibt hinter den Erwartungen zurück (Wiß 2011). Da dies jedoch nur den Durchschnitt für alle Beschäftigten darstellt, nimmt der folgende Abschnitt eine Differenzierung der Abdeckung und Beitragshöhe vor.

---

5 Bei den Riester-Verträgen ist in jüngster Zeit sogar ein leichter Rückgang der absoluten Zahlen zu verzeichnen; s. BMAS 2019c.

Abbildung 3: Entwicklung von bAV-Anwartschaften (in % der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten)<sup>6</sup>



Quellen: Eigene Darstellung nach Bundesagentur für Arbeit (2019) und Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2019b).

#### 4.2 Beiträge

Selbst wenn Beschäftigte über eine bAV-Anwartschaft verfügen, bedeutet dies nicht automatisch, dass diese im Zusammenspiel mit der staatlichen Rente den Lebensstandard im Alter sichert. Ein großer Unsicherheitsfaktor ist die Höhe der Beiträge sowie die Entwicklung der Finanzprodukte, in die die Beiträge investiert werden.<sup>7</sup> Der aktuelle Bericht der BMAS-Erhebung (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2019b) weist einen durchschnittlichen monatlichen Betrag von ca. €90-€110 für die Durchführungswege Pensionskassen, Pensionsfonds und Direktversicherungen aus.<sup>8</sup> Dieser Betrag ist recht konstant über die letzten Jahre hinweg. Das heißt, es erfolgte keine signifikante Anpassung an Preis- und Lohnerhöhungen, was real mit einem Rückgang des Betrages einhergeht. Entsprechend den

6 Trotz der modellhaften Herausrechnung von Mehrfachanwartschaften können die Zahlen ohne Mehrfachanwartschaften die Gesamtzahl von Beschäftigten mit bAV überschätzen (Statistisches Bundesamt 2015a).

7 Die Höhe der Verwaltungskosten, die bei privaten Vorsorgeprodukten in der Regel höher sind als bei der gesetzlichen Rentenversicherung, sind ein weiterer Faktor bei der Ermittlung der späteren Leistung aus der bAV.

8 Für Direktzusagen und Unterstützungskassen konnten keine Beiträge ermittelt werden.

Werten für das Jahr 2017 wird somit bei Vorliegen einer bAV durchschnittlich nur mit 1,4 %-1,7 % der Beitragsbemessungsgrenze (West) für die bAV vorgesorgt, was deutlich unter der maximalen sozialbeitragsfreien Fördersumme von 4 % liegt.<sup>9</sup> Mit letzterem Wert, also 4 % Beitragshöhe, wird zudem kalkuliert, damit die Beschäftigten, zusammen mit der GRV, den Lebensstandard im Alter halten können. Knapp doppelt so hoch sind dagegen die Beiträge für Beschäftigte im öffentlichen Dienst. Zudem steigen diese auch kontinuierlich an, was damit zusammenhängt, dass Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge hier anteilig zum Verdienst und nicht als absoluter Betrag, wie dies in der Regel in der Privatwirtschaft festgelegt ist, in die bAV eingezahlt werden. Vorläufig kann damit festgehalten werden, dass a) nur unwesentlich mehr als die Hälfte aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten über eine bAV verfügen und b) diese (bzw. deren Arbeitgeber) nur knapp die Hälfte des für die Lebensstandardsicherung erforderlichen Beitrages in eine bAV-Anwartschaft einzahlen.

Im Gegensatz zu den Erhebungen im Auftrag des BMAS erlauben die Daten der Arbeitskostenerhebung des Statistischen Bundesamtes genauere Analysen, vor allem auch für die Höhe der Beiträge. Bei der Interpretation der Daten und der Abbildungen muss berücksichtigt werden, dass die Ergebnisse der BMAS-Erhebung von den Ergebnissen des Statistischen Bundesamtes abweichen.

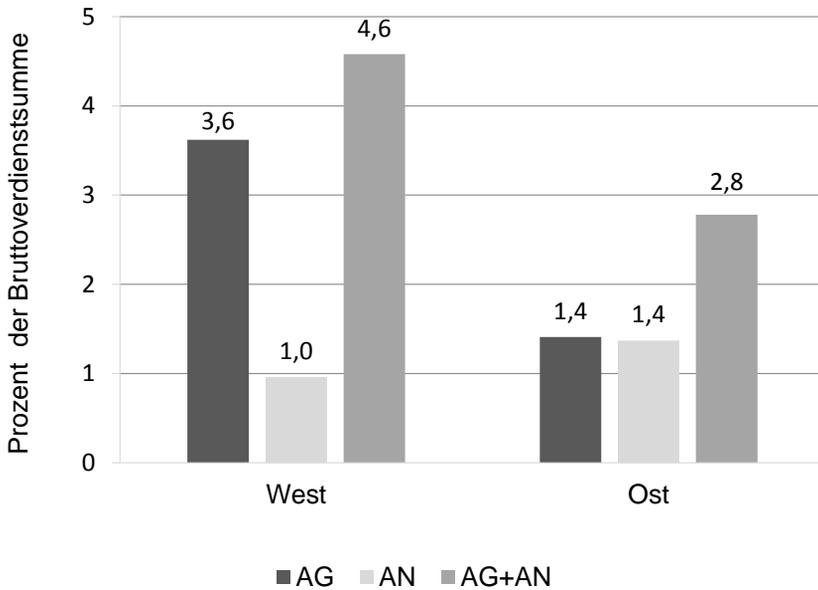
Die Zahlen des Statistischen Bundesamtes, basierend auf einer Befragung von Unternehmen, unterschätzen die Anzahl der Beschäftigten mit einer bAV gegenüber den Zahlen des BMAS, da nur Unternehmen mit mehr als zehn Beschäftigten berücksichtigt werden. Die Untersuchungen im Auftrag des BMAS basieren zudem auf einer Befragung der bAV-Träger sowie Statistiken des Pensions-Sicherungs-Vereins auf Gegenseitigkeit (PSVaG), der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) und des Gesamtverbandes der Deutschen Versicherungswirtschaft (GDV), wobei aufgrund von Mehrfachanwartschaften die Zahl der Beschäftigten mit bAV leicht überschätzt wird. Daraus ergibt sich, dass die durchschnittliche Höhe von Aufwendungen sowohl der Arbeitgeber als auch der ArbeitnehmerInnen durch das Statistische Bundesamt eher überschätzt wird, da die Höhe der bAV-Aufwendungen mit der Unternehmensgröße ansteigen. Zudem berücksichtigen die Zahlen des Statistischen Bundesamtes auch Direktzusagen und Unterstützungskassen – wobei die Beiträge hier in der Regel wesentlich höher als in den anderen Durchführungswegen sind –, zu denen keine Beitragshöhen in den BMAS-Berichten vorliegen. Trotz dieser

---

9 Zur Förderstruktur siehe BMAS 2020.

Schwächen in Bezug auf die Gesamtanzahl von Anwartschaften und Beschäftigten mit bAV erlauben die Daten des Statistischen Bundesamtes Unterschiede zwischen West- und Ostdeutschland, Branchen und Unternehmensgrößen darzustellen.

*Abbildung 4: Arbeitgeber- und Arbeitnehmeraufwendungen für die bAV 2016 je Vollzeiteinheit (% Bruttoverdienstsumme aller Unternehmen) in West- und Ostdeutschland<sup>10</sup>*

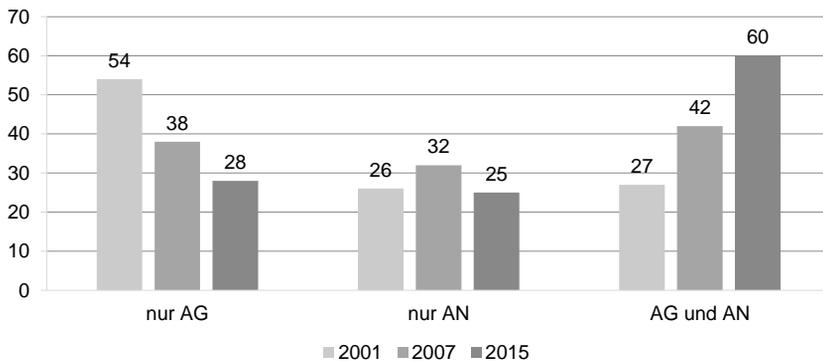


Quellen: Statistisches Bundesamt (2018).

10 AG: Arbeitgeber, AN: ArbeitnehmerInnen. Unternehmen mit mehr als 10 Beschäftigten. Arbeitgeberaufwendungen (ohne Entgeltumwandlung) umfassen arbeitgeberfinanzierte Aufwendungen für betriebliche Ruhegeldzusagen, Zuwendungen an Pensions- und Unterstützungskassen (auch Zusatzversorgungskassen sowie Zusatzversorgungseinrichtungen des öffentlichen Dienstes), Beiträge zu Direktversicherungen, Beiträge an Pensionsfonds sowie Beiträge an den Pensions-Sicherungs-Verein. Aufwendungen der Beschäftigten durch Entgeltumwandlung, Eigenbeiträge, Eigenbeteiligungen und Arbeitnehmerzulagen in allen Durchführungswegen der bAV.

Abbildung 4 zeigt die bAV-Aufwendungen von Arbeitgebern und ArbeitnehmerInnen je Vollzeiteinheit<sup>11</sup> für das Jahr 2016. Anteilig für die Bruttoverdienstsumme aller Unternehmen und Beschäftigten (getrennt berechnet für West- und Ostdeutschland) wandten Arbeitgeber in Westdeutschland 3,6 % und ArbeitnehmerInnen 0,96 % für die bAV auf. Der Gesamtaufwand in Westdeutschland ist wesentlich höher als in Ostdeutschland, was vor allem auf die geringeren Arbeitgeberbeiträge in Ostdeutschland zurückgeführt werden kann. Die ArbeitnehmerInnen hingegen wenden in Ostdeutschland mehr für die bAV auf (1,37 %) als ArbeitnehmerInnen in Westdeutschland (0,96 %). Die Ursache hierfür kann nicht abschließend geklärt werden, die Vermutung, dass die ArbeitnehmerInnen in Ostdeutschland eher fehlende bzw. geringe Arbeitgeberbeiträge ausgleichen, liegt jedoch nahe.

Abbildung 5: Anteil von privatwirtschaftlichen Unternehmen mit bAV nach Finanzierungsform (%), Anteil an Unternehmen mit bAV



Quellen: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2008, 2016).

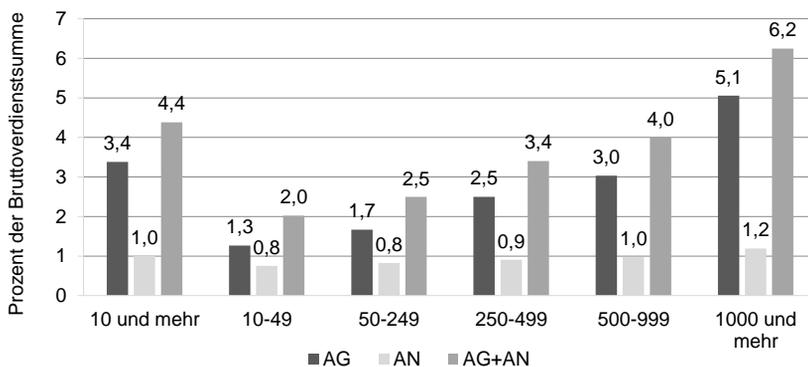
Die Daten der BMAS-Erhebung zeigen, dass sich die Arbeitgeber teilweise aus der Finanzierung der bAV zurückziehen (Abbildung 5). Dies bedeutet nicht, dass Arbeitgeber insgesamt weniger für die bAV aufwenden, sondern kann damit zusammenhängen, dass sich deren Beiträge nun (gleichmäßiger) auf mehr Beschäftigte mit bAV-Anwartschaft verteilen bzw. neue Beschäftigte in die Mischfinanzierung einsteigen. Gegenüber 2001 haben

11 Hierbei handelt es sich um „Vollzeitbeschäftigte sowie entsprechend ihrer tatsächlich geleisteten Arbeitsstunden in Vollzeitarbeitsplätze umgerechnete Teilzeitbeschäftigte.“ (Statistisches Bundesamt 2018).

sich die Arbeitgeber aus der alleinigen bAV-Finanzierung zurückgezogen, so dass diese Finanzierungsform im Jahr 2015 nur noch bei 28 % aller privatwirtschaftlichen Unternehmen mit bAV anzutreffen war (gegenüber 54 % im Jahr 2001). Dagegen war im Jahr 2015 die gemeinsame Finanzierung durch Arbeitgeber und ArbeitnehmerInnen die am häufigsten anzutreffenden Finanzierungsform der bAV (60 % aller Unternehmen mit bAV).

In Bezug auf die Unternehmensgröße kann festgestellt werden, dass die Beiträge zur bAV, vor allem durch die Arbeitgeber, sehr stark mit der Größe des Unternehmens ansteigen. Während Arbeitgeber in Unternehmen mit 10 bis 49 Beschäftigten 1,3 % der Bruttoverdienstsumme je Vollzeiteinheit für die bAV im Jahr 2016 aufgewendet haben, steigt dieser Wert kontinuierlich auf 5,1 % in Unternehmen mit 1000 Beschäftigten und mehr (siehe Abbildung 6).

*Abbildung 6: Arbeitgeber- und Arbeitnehmeraufwendungen für die bAV 2016 je Vollzeiteinheit (% Bruttoverdienstsumme) nach Unternehmensgröße*



Quellen: Statistisches Bundesamt (2018).

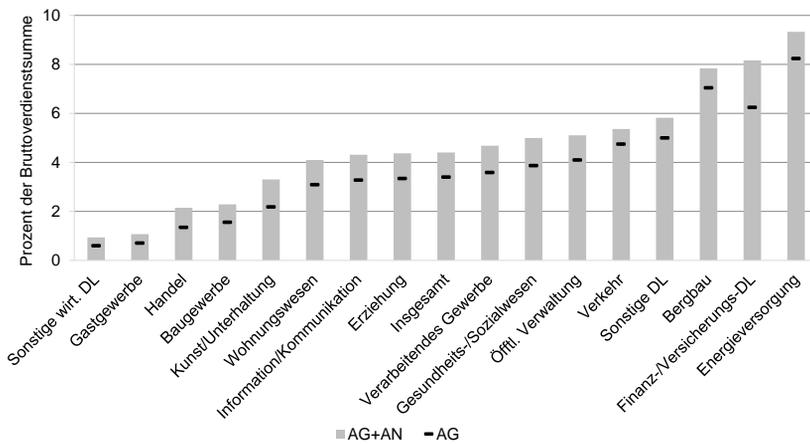
Anmerkungen: siehe Fußnote 10.

#### 4.3 Branchenunterschiede

Die Betrachtung nur des Landesdurchschnitts verdeckt erhebliche innerstaatliche Unterschiede, beispielsweise zwischen Branchen. Da die bAV oftmals Gegenstand von Verhandlungen zwischen Arbeitgebern oder de-

ren Verbänden auf der einen Seite und Betriebsräten oder Gewerkschaften auf der anderen Seite ist, rücken Branchenunterschiede in den Fokus (für Details zu einzelnen Branchen, vgl. Wiß 2011). Unterschiede in der Struktur der Beschäftigten und deren Tätigkeiten, in der wirtschaftlichen Situation und der gesamtwirtschaftlichen Bedeutung, der Lohnhöhe, den Verteilungsspielräumen, und der Stärke von Gewerkschaften sowie der Tradition der Sozialpartnerschaft finden sich vor allem entlang von Branchen und bilden unterschiedliche Möglichkeiten und Bedingungen für die bAV (Blank 2015). Unterschiedliche Entwicklungen von bestimmten Teilsystemen unterhalb der nationalstaatlichen Ebene, wie zum Beispiel Branchen, können zudem potenziell wichtige Antreiber von institutionellem Wandel auf nationaler Ebene sein bzw. diesen signalisieren.

Abbildung 7: Aufwendungen für die bAV 2016 je Vollzeiteinheit (% Bruttoverdienstsumme) nach Branche



Quellen: Statistisches Bundesamt (2018).

Anmerkungen: siehe Fußnote 10. Die Werte für Energieversorgung beziehen sich auf das Jahr 2012.

Für die Betrachtung von Branchenunterschieden eignet sich insbesondere die Arbeitskostenerhebung des Statistischen Bundesamtes. Die aktuellste Erhebung für das Jahr 2016 zeigt, dass die bAV-Aufwendungen je Vollzeiteinheit bezogen auf die Bruttoverdienstsumme aller Beschäftigten in den sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen (0,9 %), dem Hotel- und Gaststättengewerbe (1,1 %) sowie im Handel (2,1 %) am geringsten sind (siehe

Abbildung 7). Dagegen liegen die Beiträge zur bAV vor allem in der Energieversorgung (9,3 %), den Finanz- und Versicherungsdienstleistungen (8,2 %) sowie im Bergbau (7,8 %) klar über dem Durchschnitt von 4,4 %. Leider beinhalten die Daten der Arbeitskostenerhebung des Jahres 2016 keine Informationen zur Verbreitung der bAV. Für genauere Analysen, auch zum Zusammenhang von Verbreitung und Beitragshöhe der bAV, müssen wir uns daher auf die Daten aus dem Jahr 2012 beschränken.

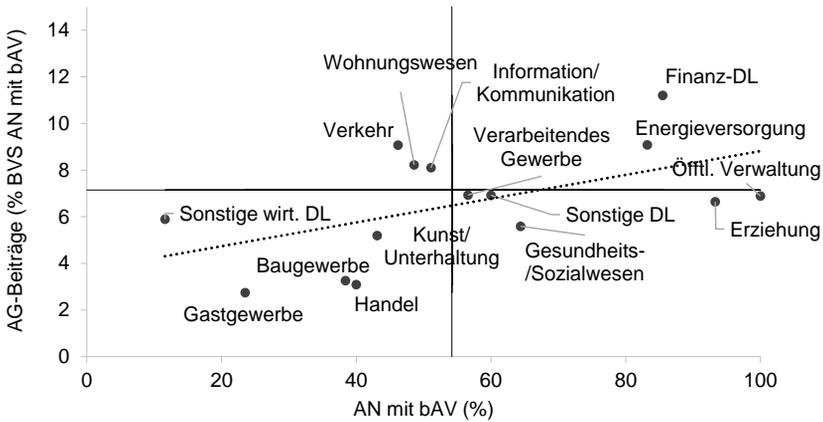
Im Gegensatz zur BMAS-Erhebung und zur Arbeitskostenerhebung 2016 beinhalten die Arbeitskostenerhebungen der Jahre 2012 und 2008 Informationen zur Anzahl der Beschäftigten mit bAV sowie den Aufwendungen hierfür von ArbeitnehmerInnen und Arbeitgebern, jeweils gegliedert nach Branchen. Auf dieser Basis kann nun entsprechend dem Anteil von Beschäftigten mit einer bAV die Bruttolohnsumme von Beschäftigten mit bAV ermittelt werden, unter der Annahme, dass alle Beschäftigten den gleichen Lohn erhalten. Die durchschnittlichen bAV-Aufwendungen durch Arbeitgeber und ArbeitnehmerInnen entsprechen ebenfalls dem Anteil der Beschäftigten mit bAV bzw. deren Bruttoverdienstsumme. Als Ergebnis erhalten wir eine Schätzung von bAV-Beiträgen pro ArbeitnehmerIn mit bAV. Dies ist daher nur eine grobe Annäherung auf Branchenebene, da keine genauen Informationen über einzelne Beschäftigte sowie Varianz und Verteilung in Bezug auf Löhne und Beiträge vorliegen. Selbst wenn somit die absoluten Werte nicht exakt der Realität entsprechen, erlaubt dieses Vorgehen die detaillierte Abbildung von Branchenunterschieden, die ansonsten nicht ermittelbar sind.

In Abbildung 8 sehen wir das Zusammenspiel von Arbeitgeberbeiträgen und Verbreitung der bAV. Im oberen rechten Quadranten befinden sich die Branchen, die sowohl bei der Höhe der Arbeitgeberbeiträge als auch bei der Anzahl der Beschäftigten mit bAV über dem Durchschnitt aller Branchen liegen. Die Branchen im unteren linken Quadranten dagegen weisen unterdurchschnittliche Werte bei beiden Dimensionen auf. Gegenüber vorherigen Berechnungen und den Abbildungen 6 und 7 muss bei der Höhe der Beiträge berücksichtigt werden, dass hier nun die bAV-Aufwendungen in Relation zur anteiligen Bruttoverdienstsumme der Beschäftigten mit bAV gesetzt werden und nicht zur Bruttoverdienstsumme aller Beschäftigten (Beschäftigte ohne bAV fließen also nicht in die Analyse ein).

Es besteht ein mittelstarker positiver Zusammenhang zwischen Höhe des Arbeitgeberbeitrages und der Verbreitung der bAV ( $r=0,538$ ). Dies bedeutet, dass die Anzahl der ArbeitnehmerInnen mit bAV mit der Höhe des Arbeitgeberbeitrages ansteigt. Demzufolge weisen vor allem die Finanzdienstleistungen und die Energieversorgung stark ausgebaute bAV-Systeme

me auf. Im öffentlichen Dienst verfügen zudem dank eines Obligatoriums alle Beschäftigten über eine bAV und die Höhe der Arbeitgeberbeiträge entspricht dem Durchschnitt aller Branchen. Dagegen sind die bAV-Systeme im Gastgewerbe, im Handel und in den sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen sehr lückenhaft und wenn vorhanden zahlen die Arbeitgeber nur geringe Beiträge.<sup>12</sup>

Abbildung 8: ArbeitnehmerInnen mit bAV und Arbeitgeberbeiträge nach Branche 2012



Quelle: Statistisches Bundesamt (2015b)

Anmerkungen: Siehe Fußnote 10. Die schwarzen Linien markieren den Durchschnitt aller Branchen.

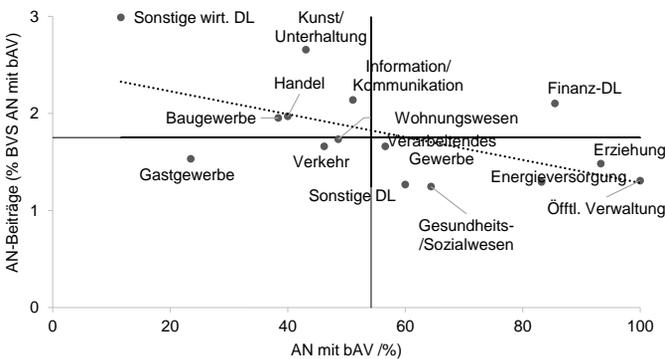
Die bAV ist insgesamt in denjenigen Branchen recht weit verbreitet und mit zum Teil sehr generösen Arbeitgeberbeiträgen ausgestattet, in denen die Gewerkschaften stark sind und sich in Verhandlungen mit Arbeitgebern durchsetzen konnten (kollektive politische Machtressourcen) oder in

12 Die Verbreitung der bAV im Baugewerbe wird durch die Daten vermutlich unterschätzt, da es im Baugewerbe bis 2016 eine umlagefinanzierte Rentenbeihilfe gab, die seitdem schrittweise durch die kapitalfundierte Tariffrente Bau ersetzt wird. Bis zum Jahr 2016 war diese jedoch nur in Westdeutschland allgemeinverbindlich. Unklar ist, ob sich die Zahlen des Statistischen Bundesamtes lediglich auf die freiwillige BauRente ZukunftPlus beziehen. Unabhängig davon sind die Arbeitgeberbeiträge jedoch unter dem Durchschnitt aller Branchen.

denen es überdurchschnittlich viele Beschäftigte mit hohen Qualifikationen gibt, so dass diese dank ihrer individuellen ökonomischen Machtressourcen über bAV-Anwartschaften verfügen (Wiß 2015).

Im Vergleich mit den Arbeitnehmerbeiträgen weisen Arbeitgeberbeiträge eine wesentliche höhere Varianz bzw. Standardabweichung bei insgesamt wesentlich höheren Beiträgen auf. Der Zusammenhang zwischen Höhe der Arbeitnehmerbeiträge und Verbreitung der bAV ist zudem negativ ( $r = -0,579$ ) (siehe Abbildung 9). Dies bedeutet, dass der Anteil von Beschäftigten mit bAV mit der Höhe des Arbeitnehmerbeitrages sinkt, wobei hier eher nicht von einem kausalen Zusammenhang ausgegangen werden kann. Vielmehr liegt die Vermutung nahe, dass dies an geringen oder fehlenden Arbeitgeberbeiträgen liegt. In Branchen mit geringer bAV-Abdeckung wie den sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen, Kunst und Unterhaltung sowie im Handel leisten die (wenigen) Beschäftigten mit bAV überdurchschnittlich hohe eigene Beiträge zur bAV. Dies sind vermutlich vor allem diejenigen Beschäftigten, die auch über höhere Löhne verfügen. Die Arbeitnehmerbeiträge zur bAV sind dagegen unterdurchschnittlich im öffentlichen Dienst und der Energieversorgung, wo aufgrund von hohen Arbeitgeberbeiträgen eine geringere Notwendigkeit von hohen eigenen Beiträgen besteht. Die Situation im Gastgewerbe ist besonders prekär, hier verfügen nur sehr wenige Beschäftigte über eine bAV und die Beiträge sowohl von Arbeitgebern als auch von ArbeitnehmerInnen sind unterdurchschnittlich.

Abbildung 9: ArbeitnehmerInnen mit bAV und Arbeitnehmerbeiträge nach Branche 2012



Quelle: Statistisches Bundesamt (2015b).

Anmerkungen: Siehe Abbildung 8.

Damit lässt sich als Zwischenfazit festhalten, dass auf nationaler Ebene nur etwas mehr als die Hälfte aller Beschäftigten über eine bAV-Anwartschaft verfügen und die durchschnittliche Höhe der Beiträge kaum dazu beiträgt den Lebensstandard zusammen mit staatlichen Rentenleistungen zu sichern, wenn Direktzusagen und Unterstützungskassen, die sich eher an Beschäftigte mit höheren Einkommen richten, außen vorgelassen werden. Unterhalb der nationalen Ebene sind zudem signifikante Unterschiede zwischen einzelnen Branchen ersichtlich. Beide Ergebnisse sind darauf zurückzuführen, dass sowohl der Abschluss eines bAV-Vertrages und auch der Zuschuss von Arbeitgebern weitestgehend freiwillig erfolgt. Die politisch angedachte Kompensation eines Teiles der Lebensstandardsicherung durch die bAV Anfang der 2000er Jahre scheint damit in weiter Ferne und birgt zudem die Gefahr von Dualisierungsprozessen und verstärkten Ungleichheiten (Pavolini/Seeleib-Kaiser 2018). Der anschließende Abschnitt gibt daher einen kurzen Überblick, wie und vor allem wo, also in welchem System, andere europäische Länder die Lebensstandardsicherung im Alter organisieren.

### *5. Erfahrungen anderer Länder als Reformoptionen?*

Die vorangegangenen Analysen haben gezeigt, dass die Lebensstandardsicherung im Zusammenspiel aus staatlicher und betrieblicher Rente für die kommenden Generationen in Deutschland nicht (mehr) gewährleistet ist, was auf gekürzte staatliche Rentenleistungen und die lückenhafte Verbreitung der auf Freiwilligkeit basierenden bAV zurückzuführen ist.<sup>13</sup> Wie aber sieht die Situation in anderen Ländern aus, was kann Deutschland hier möglicherweise von den anderen Ländern lernen?<sup>14</sup>

#### *5.1 Umlagefinanzierte Lebensstandardsicherung*

Eine erste Gruppe von Ländern hält nach wie vor an der Sicherung des Lebensstandards im Alter basierend alleinig auf der umlagefinanzierten staatlichen Rente fest. Dies trifft vor allem auf Italien und Österreich zu. Die aktuellen Zahlen der OECD, welche als eine von wenigen Quellen einen

---

13 Zur internationalen Außenseiter-Rolle Deutschlands vgl. Meyer 2015.

14 Für Details zu einzelnen Ländern vgl. Anderson 2017; Ebbinghaus 2011b; Immergut et al. 2007; Meyer et al. 2007; Natali 2017.

internationalen Vergleich ermöglichen, weisen eine Nettoersatzrate von 51,9 % für Deutschland, 91,8 % für Österreich und 93,2 % für Italien auf (OECD 2019).<sup>15</sup> Selbst inklusive der freiwilligen bAV bzw. Riester-Vorsorge kommt Deutschland lediglich auf einen Wert von 68 %. Die Lebensstandardsicherung alleine durch das öffentliche System ist nur mit höheren Beiträgen finanzierbar, nämlich 22,8 % in Österreich und 33 % in Italien gegenüber 18,6 % in Deutschland (2018). In beiden Ländern zahlt der Arbeitgeber mehr als die ArbeitnehmerInnen. Ohne hier in Details gehen zu wollen<sup>16</sup>, gibt es also durchaus (noch) Länder, die an hohen staatlichen Rentenleistungen festhalten (in Abbildung 10 sind die grau markierten Bereiche für die Lebensstandardsicherung zuständig). Auch die Armutsvermeidung ist in diesen Ländern gegenüber Deutschland stärker in der ersten staatlichen Rentensäule verankert. Während Deutschland in der Grundsicherung im Alter ein Leistungsniveau in Höhe von 20 % des Durchschnittslohns erreicht, kommt die Ausgleichszulage in Österreich auf einen Wert von 30 % und die soziale Rentenzulage in Italien auf 21,1 % (OECD 2019).<sup>17</sup> Zusätzlich zur staatlichen Rentenversicherung verfügen Beschäftigte in Österreich und Italien, im Gegensatz zu Deutschland, über obligatorische Abschlagszahlungen, die für die bAV genutzt werden können. In Österreich zahlt der Arbeitgeber 1,53 % des Gehalts für jede/n Beschäftigte/n in eine Mitarbeitervorsorgekasse ein (*Abfertigung Neu*), welche die Beiträge an den Kapitalmärkten anlegt. Wenn die Beschäftigten ihr Unternehmen verlassen, kann das akkumulierte Kapital unter anderem in einen bAV-Vertrag eingezahlt werden.<sup>18</sup> In ähnlicher Weise fungiert die Abschlagszahlung TFR in Italien als Einfallstor für die bAV, wobei der Arbeitgeberbeitrag mit 6,91 % wesentlich höher ist.

---

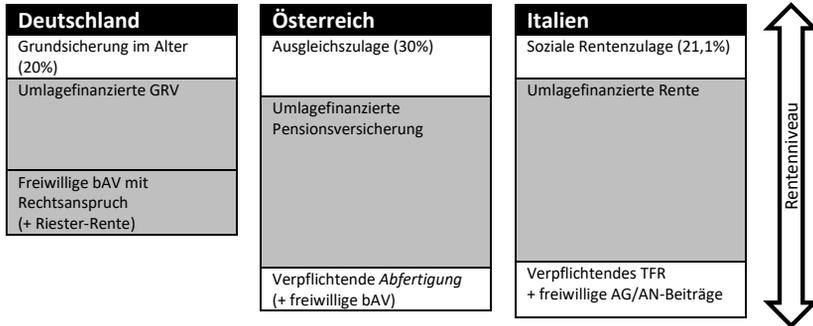
15 Abweichend von den OECD-Berechnungen vor 2019 wie in Abbildung 2 wird für den Bericht 2019 ein/e ArbeitnehmerIn, der mit 22 Jahren (und nicht wie vorher mit 20 Jahren) in das Erwerbsleben eintritt und entsprechend den Regeln im Jahr 2018 Rentenleistungen erwirbt als Berechnungsgrundlage genommen (OECD 2019).

16 Für den Vergleich von Deutschland mit Österreich vgl. Blank et al. 2016.

17 In Österreich gibt es zudem noch die bedarfsorientierte Mindestsicherung.

18 Die freiwillige bAV in Österreich dient dagegen weniger als Vorbild (vgl. Wiß 2018).

Abbildung 10: Länder mit umlagefinanzierter Lebensstandardsicherung



Quelle: eigene Darstellung

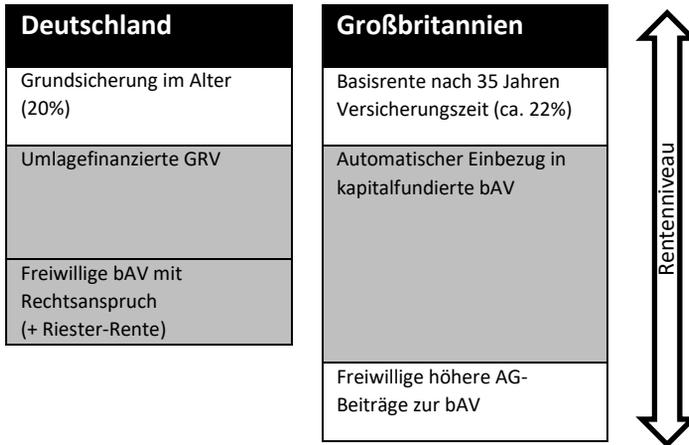
## 5.2 Staatliche Armutsvermeidung und automatischer bAV-Einbezug

Im Gegensatz zu Österreich und Italien besteht das vorrangige Ziel des staatlichen Alterssicherungssystems in Großbritannien in der Vermeidung von Altersarmut. Daher kommt der Basisrente in der ersten staatlichen Säule die größte Bedeutung zu. Jedoch ist das britische Leistungsniveau der Basisrente nach 35 Versicherungsjahren<sup>19</sup> im Verhältnis zum Durchschnittslohn mit knapp 22 % (OECD 2019) nur unwesentlich höher als die deutsche Leistung der Grundsicherung im Alter. Auch bei der Nettoersatzrate steht Großbritannien trotz jüngster Reformanstrengungen nicht besser da als Deutschland. Das staatliche System allein kann 28,4 % des vorherigen Einkommens substituieren, bei Berücksichtigung der bAV steigt dieser Wert auf 61 % (gegenüber 68 % in Deutschland inkl. freiwilliger privater Vorsorge; OECD 2019). Aufgrund der höheren Verpflichtung der bAV in Großbritannien (automatischer Einbezug mit Widerspruchsrecht) werden aber wohl wesentlich mehr Personen auch diese 61 % erreichen, als Personen die in Deutschland auf 68 % kommen. Die Beitragszahlungen zur britischen bAV setzen sich aus 3 % Arbeitgeber-, 4 % ArbeitnehmerIn- und 1 % staatlichem Beitrag zusammen. Es ist fraglich, inwiefern Deutschland etwas vom britischen Alterssicherungssystem lernen kann. Der automatische Einbezug aller Beschäftigten in die bAV mit Wider-

19 In Großbritannien werden Zeiten ohne Erwerbstätigkeit sehr großzügig angerechnet, so zum Beispiel 11 Jahre pro Kind.

spruchsrecht wäre sicherlich ein gangbarer Weg für mehr Verpflichtung auch in der deutschen bAV und ist auch bereits regelmäßig Bestandteil von Reformüberlegungen.

*Abbildung 11: Staatliche Armutsvermeidung und automatischer bAV-Einbezug*



Quelle: eigene Darstellung

### *5.3 Staatliche Armutsvermeidung und kapitalfundierte Lebensstandardsicherung*

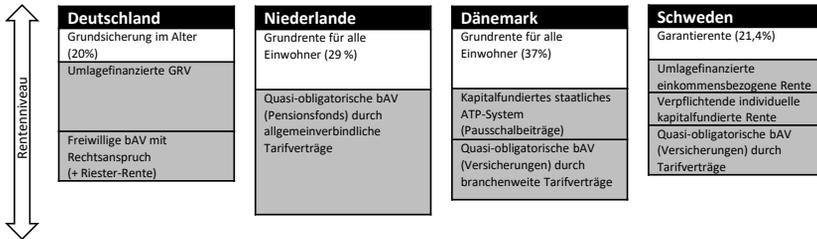
Einen anderen Weg in Bezug auf Lebensstandardsicherung und bAV-Obli-gatorium sind die Niederlande, Dänemark und Schweden gegangen.<sup>20</sup> Vor allem das niederländische und dänische System beinhalten Elemente, die für deutsche Reformdiskussion interessant sein könnten, da angesichts einer immer stärker werdenden Abhängigkeit künftiger Renteneinkommen von Finanzmärkten (Finanzialisierung) in Deutschland (Wiß 2019) höhere staatliche Renten in absehbarer Zeit politisch nicht umsetzbar erscheinen.<sup>21</sup> Dank ihrer universalen Grundrentensysteme, deren einzige Voraussetzung der Wohnsitz im jeweiligen Land ist, leistet die staatliche

<sup>20</sup> Für Details vgl. Anderson 2017.

<sup>21</sup> Einen guten Überblick über den Forschungsstand und die Ausgestaltung der bAV aus internationaler Perspektive bieten Grødem et al. (2018) sowie Pavolini/ Seeleib-Kaiser (2018).

erste Säule mit einem Leistungsniveau von 29 % des Durchschnittslohns in den Niederlanden und sogar 37 % in Dänemark einen starken Beitrag zur Eindämmung von Altersarmut (OECD 2019).<sup>22</sup> Die schwedische Mindestrente, die in Zukunft auslaufen wird, bietet ähnlich der deutschen Grundversicherung im Alter ein Niveau von 22,3 %.

Abbildung 12: Länder mit kapitalfundierter Lebensstandardsicherung



Quelle: eigene Darstellung

Beim Blick auf die Nettoersatzraten wird deutlich, dass Schweden, oftmals von politischen Akteuren in Deutschland als Vorbild propagiert, mit 53,4 % Deutschland mit 51,9 % nur unwesentlich übertrifft. Wesentlich besser stehen dagegen die Niederlande (80,2 %) und Dänemark (70,9 %) da (OECD 2019), wobei die OECD gegenüber 2017 nun zu wesentlich geringeren Werten kommt.<sup>23</sup> Die zentrale Rolle der bAV in diesen Ländern für die Lebensstandardsicherung wird deutlich, wenn man die Nettoersatzraten nur für die bAV berechnet. Diese beträgt 40 % in den Niederlanden (also in etwa so viel wie die staatliche Säule), 50 % in Dänemark und ca. 10–15 % in Schweden (OECD 2019). Kennzeichen aller drei Länder ist die sozialpartnerschaftliche Organisation der bAV (Anderson 2019). In Schweden tragen zusätzlich die umlagefinanzierte staatliche Rente und die verpflichtende individuelle kapitalfundierte *Prämiepension* zum Lebensstandard im Alter bei. In allen drei Ländern wenden die Arbeitgeber wesentlich höhere Beiträge auf als die ArbeitnehmerInnen. In den Niederlanden bewegt sich der Gesamtbeitragsatz zur bAV zwischen 15 % und 25 % und

22 Hier muss berücksichtigt werden, dass diese Zahlen keine Ersatzraten sind, sondern ähnlich dem deutschen Sicherungsniveau die Rentenhöhe ins Verhältnis zum Durchschnittslohn der jeweils aktuellen Beschäftigten setzt.

23 2017 errechnete die OECD eine Nettoersatzrate für die Niederlande in Höhe von 100,6 % und für Dänemark 80,2 % (OECD 2017).

in Dänemark zwischen 10 % bis 17 %, wobei in beiden Ländern die Arbeitgeber ca. zwei Drittel und die ArbeitnehmerInnen ein Drittel übernehmen (Anderson 2017).<sup>24</sup> In Schweden wird die bAV dagegen alleine durch den Arbeitgeber finanziert (4,5 %). Insgesamt zeigt sich, dass alle Länder, die eine wesentlich höhere Rentensatzrate als Deutschland aufweisen, hierfür auch mehr finanzielle Beiträge aufwenden (vor allem die Arbeitgeber), unabhängig davon ob die Lebensstandardsicherung über Steuern und Umlagefinanzierung oder über die Kapitalfundierung erfolgt.

## 6. Fazit

Ziel dieses Kapitels war es, die Rolle der bAV im deutschen Alterssicherungssystem zu analysieren, vor allem im Hinblick auf deren Entwicklung seit der Rentenreform von 2001. In Relation zu allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten konnte die bAV Anfang der 2000er Jahre starke Zugewinne verbuchen, seit 2005 allerdings stagniert die bAV und ist in den letzten Jahren sogar rückläufig. Dies hat enorme negative Folgen für die Lebensstandardsicherung der heutigen und künftigen Beschäftigten, da die Rentenreformen der letzten 20 Jahre das Leistungsniveau der gesetzlichen Rentenversicherung gesenkt haben. Dies ist das Ergebnis der Fehleinschätzung deutscher Politik, dass eine auf Freiwilligkeit basierende bAV die entstandene Lücke für den Lebensstandard füllen kann. Die Freiwilligkeit der bAV hat zugleich neuen Ungleichheiten Vorschub geleistet, z.B. zwischen Männern und Frauen, West- und Ostdeutschland und entlang von Branchen. Aktuell kann das deutsche Alterssicherungssystem, entgegen dem ursprünglichen Ziel, keine Lebensstandardsicherung im Alter mehr gewährleisten. Ein Blick auf andere Länder zeigt, dass wesentlich mehr finanzielle Mittel hierfür aufgewendet werden müssten. Dabei erscheinen zwei Wege als zielführend. Entweder geht man den Weg von Österreich und Italien (und den früheren Weg von Deutschland) und stärkt massiv die gesetzliche Rentenversicherung um den Lebensstandard über den staatlichen Teil des Alterssicherungssystems zu sichern. Oder man orientiert sich konsequent an den Niederlanden und Dänemark, wo die steuerfinanzierte Basisrente für alle Einwohner Altersarmut verringert und die Lebensstandardsicherung in der quasi-obligatorischen bAV, basierend auf Tarifverträgen

---

24 Der aktuelle OECD Bericht weist folgende Beitragssätze zur bAV aus: NL: 14,8 % Arbeitgeber (AG), 7,7 % ArbeitnehmerIn (AN); DK: 8 % AG, 4 % AN; SE: AG: 4,5 % (OECD 2019).

und gemeinsam verwalteten Versorgungssystemen, erfolgt. Beide Wege bringen ihre jeweils eigenen Nachteile mit sich, zum Beispiel bezüglich ungünstiger demografischer Entwicklungen, finanzieller Nachhaltigkeit und unvorhersehbaren Finanzmarktentwicklungen.

Die deutsche Politik hat versucht, mit dem Betriebsrentenstärkungsgesetz des Jahres 2017 auf die fehlende Dynamik in der bAV zu reagieren. Um die bAV in Deutschland zu stärken, setzte die Große Koalition auf eine stärkere Verbreitung über Tarifverträge. Das seit Januar 2018 mögliche Sozialpartnermodell, bei dem Gewerkschaften und Arbeitgeber gemeinsam betriebliche Versorgungssysteme einrichten und verwalten können, kommt jedoch nicht in Gang. Auch die nun rechtssichere Option, per Tarifvertrag den automatischen Einbezug von Beschäftigten in die bAV mit Widerspruchsrecht zu regeln, konnte sich bisher nicht durchsetzen. Lediglich ein Unternehmen plant demnächst einen Haustarifvertrag unter dem Dach des Sozialpartnermodells abzuschließen. Das Versicherungsunternehmen Talanx hat in Kooperation mit der Gewerkschaft ver.di das Sozialpartnermodell „Die deutsche Betriebsrente“ vereinbart, das den Beschäftigten voraussichtlich im Jahr 2020 zur Verfügung stehen wird (Talanx 2019).

Mitverantwortlich für das zurückhaltende Engagement der Gewerkschaften ist sicherlich auch die im Sozialpartnermodell vorgesehene reine Beitragszusage, die im Gegensatz zu bisherigen bAV-Verträgen keine Leistungsgarantie mehr vorsieht. Im Falle negativer Finanzmarktentwicklungen wären die Gewerkschaften letztendlich mitverantwortlich für geringer als geplante Rentenleistungen und womöglich Kürzungen in der Auszahlungsphase. Eine weitere Hürde für das Sozialpartnermodell stellt die Tarifbindung dar. Diese ist in den letzten Jahren kontinuierlich zurückgegangen, so dass aktuell fast jeder zweite Beschäftigte in einem Betrieb ohne Tarifbindung arbeitet.

Hier kommt der fehlende Mut der deutschen Alterssicherungspolitik zum Vorschein. Erneut wird davor zurückgeschreckt, mehr Verbindlichkeit in die bAV einzubauen. Stattdessen setzt man den bisher wenig erfolgreichen Weg der freiwilligen bAV fort, in der (eher fehlgeleiteten) Hoffnung, die Anzahl von Beschäftigten mit bAV über finanzielle Anreize und Förderungen unter Einbezug der Sozialpartner zu erhöhen. Die bislang fehlende Verpflichtung in der bAV bewahrt aber zugleich auch die Chance, die Lebensstandardsicherung künftiger Generationen doch wieder stärker über die staatliche Rente zu gewähren. Hierfür wäre allerdings ein breiter politischer Wille, dafür auch höhere Beiträge zu erheben, notwendig. Höhere staatliche Renten scheinen aber in Deutschland in absehbarer Zeit poli-

tisch eher nicht durchsetzbar zu sein. Die Leidtragenden dieser fehlenden Klarheit deutscher Rentenpolitik sind künftige Rentnerinnen und Rentner.

### *Literatur*

- Anderson, K.M. (2017): Anpassung der Alterssicherungssysteme an das veränderte Marktumfeld – ein internationaler Vergleich am Beispiel der Staaten Schweden, Niederlande und Dänemark, in: *Deutsche Rentenversicherung* 2017 (4), S. 440–456
- Anderson, K.M. (2019): Financialisation meets collectivisation: occupational pensions in Denmark, the Netherlands and Sweden, in: *Journal of European Public Policy* 26 (4), S. 617–636
- Blank, F. (2015): Die betriebliche Altersversorgung als Gegenstand der Sozialpolitik – Stand der Dinge und Weiterentwicklung, in: *Sozialer Fortschritt* 64 (8), S. 184–189
- Blank, F./Logeay, C./Türk, E./Wöss, J./Zwiener, R. (2016): Österreichs Alterssicherung: Vorbild für Deutschland? In: *Wirtschaftsdienst* 96 (4), S. 279–286
- Bridgen, P./Meyer, T. (2014): The liberalisation of the German social model: public-private pension reform in Germany since 2001, in: *Journal of Social Policy* 43 (1), S. 37–68
- Bundesagentur für Arbeit (2019): Beschäftigte nach ausgewählten Merkmalen (Zeitreihe Quartalszahlen), Nürnberg
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS; 2008): Ergänzendes Bericht der Bundesregierung zum Rentenversicherungsbericht 2008 (Alterssicherungsbericht 2008), Berlin
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2016): Forschungsbericht 475—Arbeitgeber- und Trägerbefragung zur Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung 2015, Berlin
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2019a): Bericht der Bundesregierung —Rentenversicherungsbericht 2019, Berlin
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2019b): Forschungsbericht 523—Trägerbefragung zur Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung 2017, Berlin
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2019c): Statistik zur privaten Altersvorsorge (Riester-Rente), <https://www.bmas.de/DE/Themen/Rente/Zusaetzliche-Altersvorsorge/statistik-zusaetzliche-altersvorsorge.html> (abgerufen am 05.12.2019).
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2020): Überblick über die steuer- und sozialabgabenrechtliche Behandlung von Aufwendungen für die betriebliche Altersvorsorge, [https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/ueberblick-ueber-die-steuer-und-sozialversicherungsrechtliche-behandlung-von-aufwendungen-fuer-die-betriebliche-altersvorsorge.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/ueberblick-ueber-die-steuer-und-sozialversicherungsrechtliche-behandlung-von-aufwendungen-fuer-die-betriebliche-altersvorsorge.pdf?__blob=publicationFile&v=3) (abgerufen am 10.02.2020)

- Deutsche Rentenversicherung Bund (2018): Rentenversicherung in Zeitreihen 2018 – DRV Schriften Band 22, Berlin
- Ebbinghaus, B. (2011): Introduction: studying pension privatization in Europe, in: Ebbinghaus, B. (Hrsg.): *The Varieties of Pension Governance – Pension Privatization in Europe*, Oxford, S. 3–22
- Ebbinghaus, B. (2018): Privatisierung und Vermarktlichung der Altersvorsorge: Eingetrübte Aussichten des deutschen Mehrsäulenmodells, in: *WSI Mitteilungen* 71 (6), S. 468–475
- Ebbinghaus, B./Gronwald, M./Wiß, T. (2011): Germany: departing from Bismarckian public pensions, in: Ebbinghaus, B. (Hrsg.): *The Varieties of Pension Governance – Pension Privatization in Europe*, Oxford, S. 119–150
- Grødem, A.S./Hagelund, A./Hippe, J.M./Trampusch, C. (2018): Beyond coverage: the politics of occupational pensions and the role of trade unions – Introduction to special issue, in: *Transfer: European Review of Labour and Research*, 24 (1), S. 9–23
- Immergut, E.M./Anderson, K.M. (2007): Editors' introduction: the dynamics of pension politics, in: Immergut, E.M./Anderson, K.M./Schulze, I. (Hrsg.): *The Handbook of West European Pension Politics*, Oxford, S. 1–45
- Meyer, T. (2015): Die dritte Säule in der Alterssicherung – brauchen wir eine Neubewertung nach der Finanz- und Wirtschaftskrise? In: *Sozialer Fortschritt* 64 (8), S. 189–195
- Nullmeier, F. (2015): Einstürzende Neubauten – Statikprobleme im Säulenmodell der Alterssicherung, in: *Sozialer Fortschritt* 64 (8), S. 196–202.
- OECD (2005): *Pensions at a Glance 2005*, Paris
- OECD (2009): *Pensions at a Glance 2009*, Paris
- OECD (2017): *Pensions at a glance 2017*, Paris
- OECD (2019): *Pensions at a glance 2019*, Paris
- Pavolini, E./Seeleib-Kaiser, M. (2018): Comparing occupational welfare in Europe: the case of occupational pensions, in: *Social Policy & Administration* 52 (2), S. 477–490
- Schulze, I./Jochem, S. (2007): Germany: beyond policy gridlock, in: Immergut, E.M./Anderson, K.M./ Schulze, I. (Hrsg.): *The Handbook of West European Pension Politics*, Oxford, S. 660–710
- Statistisches Bundesamt (2011): *Verdienste und Arbeitskosten – Aufwendungen und Anwartschaften betrieblicher Altersversorgung 2008*, Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt (2015a): *bAV in der AKE 2012—Forschungsvorhaben zur Sicherung und Verbesserung der Qualität statistischer Daten über den Verbreitungsgrad betrieblicher Altersversorgung aus der Erhebung der Struktur der Arbeitskosten*, Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt (2015b): *Verdienste und Arbeitskosten – Aufwendungen und Anwartschaften betrieblicher Altersversorgung 2012*, Wiesbaden

- Statistisches Bundesamt (2018): Verdienste und Arbeitskosten 2016, Bonn
- Talanx (2019): Die Deutsche Betriebsrente kommt: Ver.di wird Sozialpartner; [https://www.talanx.com/newsroom/unternehmensmeldungen/2019/2019-10-17.aspx?sc\\_lang=de-de](https://www.talanx.com/newsroom/unternehmensmeldungen/2019/2019-10-17.aspx?sc_lang=de-de) (abgerufen am 06.12.2019)
- Wiß, T. (2011): Der Wandel der Alterssicherung in Deutschland Die Rolle der Sozialpartner, Wiesbaden
- Wiß, T. (2015): From welfare states to welfare sectors: explaining sectoral differences in occupational pensions with economic and political power of employees, in: *Journal of European Social Policy* 25 (5), S. 489–504
- Wiß, T. (2018): Divergent occupational pensions in Bismarckian countries: the case of Germany and Austria, in: *Transfer: European Review of Labour and Research* 24 (1), S. 91–107
- Wiß, T. (2019): Reinforcement of pension financialisation as a response to financial crises in Germany, the Netherlands and the United Kingdom, in: *Journal of European Public Policy* 26 (4), S. 501–520



# Das österreichische Pensionssystem

*Josef Wöss*

## *1. Einleitung*

„Ein starkes öffentliches Rentensystem ist möglich. Das Beispiel Österreich“ – unter diesem Titel wurden in einer Publikation der Friedrich Ebert Stiftung die Ergebnisse einer 2016 erstellten Vergleichsstudie zu den Rentensystemen in Deutschland und Österreich zusammengefasst (Blank et al. 2016a, 2016b). Die Studie hatte enorme Unterschiede ans Licht gebracht.

Aufmerksamkeit erregte vor allem, dass die gesetzlichen Renten in Österreich viel höher sind als in Deutschland. Politiker, Experten und Medien interessieren sich seither für den österreichischen Weg. So waren z.B. der Sozialbeirat der Bundesregierung und Mitglieder des Bundestagsausschusses für Arbeit und Soziales auf Erkundungstour zur Rentenpolitik in Wien. Das politische wie auch das wissenschaftliche Interesse am österreichischen Modell ist auch auf die die sehr ähnliche Grundstruktur der Systeme zurückzuführen. Unterschiede bei Leistungshöhen, Versichertenkreis, Finanzierung, Mindestsicherung im Alter, etc. sind damit relativ einfach festzumachen.

In den wesentlich höheren Rentenzahlungen in Österreich kommt zum Ausdruck, dass dort – anders als in Deutschland – das Ziel der weitgehenden Lebensstandardsicherung im Alter durch die gesetzliche Rente nach wie vor Bestand hat, auch für die heute Jüngeren. Zentrale Schwachstelle des österreichischen Systems ist der hohe „gender pension gap“. Ebenso wie in Deutschland sind die Frauenrenten viel niedriger als die Renten der Männer, wengleich auf deutlich höherem Niveau. Zur Gegensteuerung wurde bisher vor allem auf die Anrechnung von Kindererziehungszeiten und – vorgelagert zur Rente – auf eine Verbesserung der Erwerbchancen der Frauen gesetzt.

Im vorliegenden Beitrag wird im ersten Abschnitt ein Überblick über die zentralen Elemente des österreichischen Rentensystems gegeben, verbunden mit empirischen Daten und einem Ausblick in die Zukunft. Im zweiten Abschnitt geht es um den Vergleich zwischen Österreich und Deutschland. Anschließend wird die hohe Bedeutung einer positiven Ar-

beitsmarktentwicklung für die Zukunft der Renten erörtert. Zuletzt wird in groben Zügen vorgestellt, welche Rentenpolitik von der Anfang 2020 angelobten neuen österreichischen Bundesregierung (Koalition ÖVP/Grüne) zu erwarten ist.

## 2. Alterssicherung in Österreich

Eines der zentralen Charakteristika der Alterssicherung in Österreich ist die klare Schwerpunktsetzung bei den gesetzlichen Pensionen.<sup>1</sup> 90 % aller Pensionszahlungen stammen aus gesetzlichen Systemen, lediglich 4 % aus betrieblicher und 6 % aus privater Altersvorsorge.<sup>2</sup> Auch für die heute Jüngeren setzt Österreich in hohem Maß auf gesetzliche Pensionen. Die Finanzierung der gesetzlichen Systeme erfolgt im Umlageverfahren. Die Alterssicherung ist damit in jeder Generation eng mit der wirtschaftlichen Situation des Landes und insbesondere mit dem Arbeitsmarkt – der Zahl der Beitragszahler und der Höhe der Beitragsgrundlagen – verknüpft.

Zentrales Ziel des gesetzlichen Systems ist „die Erhaltung eines angemessenen Lebensstandards und der damit verbundenen Möglichkeiten sozialer, wirtschaftlicher, politischer und kultureller Teilhabe.“<sup>3</sup>

### 2.1 Reformen

Seit den 1980er-Jahren sind die Pensionen eines der zentralen sozialpolitischen Reformthemen. Sowohl in der gesetzlichen Pensionsversicherung als auch in den Beamtenversorgungssystemen wurde das Leistungsrecht in mehreren Etappen umfassend umgestaltet. Primäre Ziele waren die Eindämmung des tendenziellen Kostenanstiegs und – damit verbunden – die Anpassung an den demografischen Wandel. Ein wesentliches Element war dabei immer wieder die Anhebung des lange Zeit sehr niedrigen, effektiven Pensionsantrittsalters. In Teilbereichen gab es auch Leistungsverbesserungen.

---

1 In Österreich werden Rentenzahlungen aus öffentlichen Systemen generell als Pensionen bezeichnet. Das Gegenstück zur deutschen Rentenversicherung heißt in Österreich Pensionsversicherung.

2 Url (2012).

3 Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz (2018), S. 168.

rungen, insbesondere bei der Anrechnung von Kindererziehungszeiten und zuletzt auch bei der Mindestsicherung und bei den Regelungen für Langzeitversicherte.

Besonders umstritten war die Pensionsreform 2003, die von der damaligen Koalition von Österreichischer Volkspartei (ÖVP) und Freiheitlicher Partei Österreichs (FPÖ) unmittelbar nach Neubildung der Regierung<sup>4</sup> mit der Vorlage eines Gesetzesentwurfes eingeleitet wurde. Vorgesehen war eine massive Kürzung der Leistungen aus der gesetzlichen Pensionsversicherung, inklusive Abschaffung aller vorzeitigen Alterspensionen. Im Gegenzug wurden – ähnlich wie in den deutschen Rentenreformen zu Beginn der 2000er-Jahre – ein Ausbau der Betriebspensionen und eine verstärkte öffentliche Förderung der privaten Altersvorsorge in Aussicht gestellt.

Die geplanten radikalen Änderungen scheiterten an einer breiten Ablehnungsfront, die u.a. in landesweiten Warnstreiks der Gewerkschaften Ausdruck fand. Der Protest richtete sich in erster Linie gegen die geplanten massiven Verschlechterungen im gesetzlichen System, damit verbunden aber auch gegen die angekündigte Umstellung auf ein „Drei-Säulen-Modell“ im Sinne der Weltbankvorschläge aus den 1990er Jahren. Dem Regierungsvorhaben wurde entgegengehalten, dass der massive Ausbau kapitalbasierter Zusatzpensionen keine Kosteneinsparung, sondern bestenfalls eine Kostenverschiebung – und in der Aufbauphase sogar massive Mehrkosten – mit sich bringen würde. Verwiesen wurde auch auf die Gefahr einer Fragmentierung der Alterssicherung je nach Finanzkraft der Unternehmen bzw. der Individuen und auf die Risiken einer Anbindung an die internationalen Finanzmärkte.

Die Regierung musste letztlich – unter Druck auch aus den eigenen Reihen – massive Abstriche gegenüber ihrem ursprünglichen Konzept machen, insbesondere bei der Ausgestaltung des ein Jahr später beschlossenen neuen „Pensionskonto-Rechts“ für ab 2005 neu erworbene Pensionsanwartschaften. In mehreren zentralen Punkten wurde den Forderungen des Österreichischen Gewerkschaftsbundes (ÖGB) Rechnung getragen, wie

---

4 Die erste ÖVP-FPÖ Koalitionsregierung wurde im Jahr 2000 gebildet. Im Herbst 2002 kam es wegen internen Zerwürfnissen in der FPÖ zum Rücktritt mehrerer FPÖ-Minister. Kanzler Schüssel (ÖVP) entschied sich für vorgezogene Neuwahlen. Großer Gewinner der Wahl war die ÖVP, großer Verlierer die FPÖ. Anders als von vielen erwartet kam es in Folge zu einer Fortsetzung der Regierungszusammenarbeit der beiden Parteien.

z.B. bei der Beibehaltung eines leistungsdefinierten Systems<sup>5</sup> auch für die Jüngeren und bei der – im Vergleich zur früheren Rechtslage – viel besseren Aufwertung zurückliegender Entgelte bzw. bereits erworbener Pensionsanwartschaften. Damit wurden die leistungseinschränkenden Effekte der aus dem ursprünglichen ÖVP-FPÖ-Konzept übernommenen langfristigen Umstellung der Pensionsberechnung von der früheren Bezugnahme auf „die besten 15 Jahre“ auf „Lebensdurchrechnung“ erheblich abgeschwächt.

Ein weiterer – vor allem für die Transparenz des Systems – sehr wichtiger Reformschritt erfolgte 2013 mit dem Beschluss, alle vor dem 1.1.2014 erworbenen Pensionsanwartschaften zu diesem Stichtag in einen Leistungsanspruch umzurechnen und diesen in Form einer „Erstgutschrift“ auf den bereits 2005 geschaffenen individuellen Pensionskonten auszuweisen.

In den letzten Jahren waren die gesetzlichen Änderungen auf die Zugangsregeln zu den gesundheitsbedingten Frühpensionen fokussiert, vor allem durch die Streichung der Zuerkennung befristeter Invaliditätspensionen und deren Ersatz durch Rehabilitationsgeld und -maßnahmen. Erschwert wurde auch der Zugang zu „vorzeitigen“ Alterspensionen, z.B. wurde bei der „Korridor pension“ die Zahl der erforderlichen Versicherungsjahre von 37,5 auf 40 Jahre angehoben.

Die letzte wesentliche Rechtsänderung wurde im Herbst 2019 beschlossen. Anknüpfend an eine früher geltende Regelung, werden bei Langzeitversicherten auch bei Pensionsantritt vor dem Regelpensionsalter keine Abschläge mehr verrechnet (siehe unten, Fußnote 14).

## 2.2 Kreis der Versicherten

Anders als in der deutschen Rentenversicherung sind in Österreich alle Erwerbstätigen einschließlich der Selbständigen pflichtversichert, wobei die Pensionen der Selbständigen in einem eigenen Versicherungsträger verwaltet werden. Gesetzliche Versorgungssysteme außerhalb der Pensions-

---

5 Die Regierung wollte eine Umstellung auf ein beitragsdefiniertes System. Die Pensionshöhe sollte nach diesem Konzept durch Umrechnung der bis zum Pensionierungszeitpunkt eingezahlten Beiträge in einen Leistungsanspruch – unter Berücksichtigung der durchschnittlichen Restlebenserwartung – ermittelt werden. Im Hintergrund stand die Absicht, langfristig auf die Zuzahlung eines „Bundesbeitrags“ (siehe 1.6.) verzichten zu können. Das Leistungsniveau der gesetzlichen Pensionen wäre damit ganz erheblich nach unten gegangen.

versicherung gibt es im Wesentlichen nur für die Beamten. Allerdings erfolgt auch dort in mittel- bis langfristiger Perspektive eine Angleichung des Beitrags- und Leistungsrechts an die Regelungen in der gesetzlichen Pensionsversicherung.<sup>6</sup> Nur geringfügig Beschäftigte<sup>7</sup> und von den freien Berufen die Rechtsanwälte sind nicht obligatorisch in gesetzliche Systeme eingebunden.

Aktuell (2018) sind – bei einer Gesamtbevölkerung von 8,8 Mio. – 3,47 Mio. Unselbständige und 589.000 Selbständige in der gesetzlichen Pensionsversicherung versichert. In den letzten 10 Jahren ist die Zahl der Versicherungsverhältnisse bei den Unselbständigen um 16 % und bei den Selbständigen um 15 % gestiegen (Hauptverband 2019a).

Das Leistungsspektrum der gesetzlichen Pensionsversicherung umfasst neben den Alterspensionen auch Invaliditäts- und Hinterbliebenenpensionen. Darüber hinaus werden z.B. auch Präventions- und Rehabilitationsleistungen geboten.

### *2.3. Pensionsalter / Pensionsarten*

Das gesetzliche Regelpensionsalter ist 65. Für Frauen gilt aktuell noch ein Übergangsrecht mit der Regelaltersgrenze 60.<sup>8</sup> Anders als in vielen anderen Ländern wurde bisher keine Anhebung des Regelpensionsalters über das 65. Lebensjahr hinaus beschlossen. Forderungen in diese Richtung – z.B. von der EU-Kommission und von den österreichischen Arbeitgeberverbänden – sind am Widerstand vor allem des ÖGB gescheitert. Auch die von 2017 bis 2019 amtierende ÖVP-FPÖ-Regierung hat sich gegenüber der EU-Kommission klar gegen eine Anhebung des Regelpensionsalters positioniert: „Eine Koppelung des Pensionsantrittsalters an die Lebenserwartung oder eine Erhöhung des gesetzlichen Pensionsantrittsalters, wie von der Europäischen Kommission im Länderbericht bzw. in den länderspezi-

---

6 Auf Bundesebene gilt volle Angleichung bei Verbeamtung ab 2005, bei früherem Eintritt in den Beamtenstatus kommt ein Übergangsrecht zum Tragen.

7 Geringfügig Beschäftigte haben die Möglichkeit zu einer begünstigten Selbstversicherung in der Gesetzlichen Pensions- und Krankenversicherung. Zu beachten ist, dass bei mehreren parallelen Arbeitseinkommen immer auf das Gesamteinkommen abgestellt wird – liegt dieses über der Geringfügigkeitsgrenze von € 460,66 (2020), kommt die Pflichtversicherung zum Tragen.

8 Geburtsjahrgänge vor 6/1964 können bereits mit 60 abschlagsfrei in Pension gehen, bei späterem Pensionsantritt erhalten sie Zuschläge. Für Geburtsjahrgänge ab 6/1968 ist das Regelpensionsalter wie bei den Männern 65. Für die Geburtsjahrgänge dazwischen erfolgt eine schrittweise Anhebung.

fischen Empfehlungen nahegelegt, wird von der Bundesregierung nicht in Erwägung gezogen“ (Nationales Reformprogramm; Bundeskanzleramt 2019).

Als Alternative zur Anhebung der gesetzlichen Altersgrenzen wird auf eine nähere Heranführung des im internationalen Vergleich niedrigen effektiven Pensionsantrittsalters an das Regelpensionsalter 65 gesetzt. 2018 lag das effektive Pensionsantrittsalter bei den Männern im Durchschnitt bei 61,3 und bei den Frauen bei 59,3 Jahren (Alters- und Invaliditätspensionen). Die Tatsache, dass hier erhebliche Änderungen im Gange sind, zeigt der Blick auf die Entwicklung der letzten Jahre: Seit 2010 wurde bei den Männern ein Anstieg um 2,4 und bei den Frauen ein Anstieg um 2,3 Jahre verzeichnet (Hauptverband 2011, 2019b).<sup>9</sup>

Es gibt drei Formen der Alterspension:<sup>10</sup>

- Regelalterspension (ab 65; Voraussetzung: 15 Versicherungsjahre<sup>11</sup>)
- Korridorpension (ab 62; Voraussetzung: 40 Versicherungsjahre)
- Schwerarbeitspension (ab 60; Voraussetzung: 45 Versicherungsjahre und 10 Jahre anerkannte Schwerarbeit innerhalb der letzten 20 Jahre vor Pensionsantritt)

#### 2.4 Pensionshöhe

Als Leistungsziel der gesetzlichen Pensionsversicherung gilt die Formel 80/45/65, d.h.

- 80 % (Brutto-)Ersatzrate bezogen auf das Lebensdurchschnittseinkommen bei
- Vorliegen von 45 Versicherungsjahren und
- Pensionsantritt zum Regelpensionsalter 65.

Grundlage ist eine jährliche Pensionsgutschrift in Höhe von 1,78 % des versicherten Jahreseinkommens ( $1,78 \times 45 = 80,1$ ). Rentengutschriften gibt es z.B. auch für Zeiten der Arbeitslosigkeit und für Zeiten der Kindererzie-

---

9 Näheres zur Entwicklung des effektiven Pensionsantrittsalters siehe Türk (2019).

10 Als weitere Form der Alterspension könnte die Langzeitversichertenregelung betrachtet werden (siehe unten, Fußnote 14). Auf die gesundheitsbedingten Invaliditätspensionen und auf Hinterbliebenenpensionen kann im Rahmen dieses Beitrags nicht eingegangen werden.

11 Von diesen 15 Versicherungsjahren müssen mindestens sieben Jahre auf Grund einer Erwerbstätigkeit erworben sein.

hung. Als Kindererziehungszeit werden pro Kind vier Jahre<sup>12</sup> angerechnet, auf Basis einer jährlich valorisierten Beitragsgrundlage in Höhe von € 1.922,59 (2020).<sup>13</sup> Die daraus resultierenden monatlichen Pensionsgutschriften erfolgen additiv zu Gutschriften aus einem versicherten Erwerbseinkommen, das innerhalb dieser vier Jahre erzielt wird. Die Summe der bereits erworbenen Anwartschaften und die jährliche Gutschrift werden auf dem individuellen Pensionskonto ausgewiesen. Bis zum Pensionsantritt erfolgt eine jährliche Anpassung des Pensionsguthabens entsprechend der durchschnittlichen Entwicklung der Löhne bzw. der Beitragsgrundlagen. Tabelle 1 zeigt die durchschnittliche Höhe der 2018 neu zu erkannten Alterspensionen.

Bei Inanspruchnahme einer Korridorrente vor Erreichung des 65. Lebensjahres gibt es pro Jahr einen Abschlag in Höhe von 5,1 %. Liegen 45 Pflichtversicherungsjahre vor, wird seit 1.1.2020 kein Abschlag mehr verrechnet.<sup>14</sup> Erfolgt der Rentenantritt nach 65, so gibt es pro Jahr (für maximal 3 Jahre) einen Zuschlag von 4,2 %. Bei der Schwerarbeitspension kommt ein begünstigter Abschlag von 1,8 % pro Jahr zum Tragen, liegen 45 Pflichtversicherungsjahre vor, fällt der Abschlag weg.<sup>15</sup>

Die Pensionszahlungen sind voll (lohn-)steuerpflichtig. Vorgelagert wird von der Bruttopension der Beitrag zur Krankenversicherung (5,1 %) abgezogen.

---

12 Ist der Altersabstand zwischen Kindern weniger als 4 Jahre, werden überschneidende Zeiten nur einmal berücksichtigt.

13 Der Betrag orientiert sich am Medianeinkommen der Frauen (ohne Berücksichtigung von Sonderzahlungen).

14 Im September 2019 wurde – mit Wirkung für Pensionsantritte ab 1.1.2020 – ein Gesetz beschlossen, das bei Langzeitversicherten mit zumindest 45 Pflichtversicherungsjahren aus Erwerbstätigkeit (anrechenbar sind lediglich Kindererziehungszeiten im Ausmaß von maximal 5 Jahren) den Wegfall aller Abschläge vorsieht. Der Gesetzesbeschluss knüpft – in modifizierter Form – an eine 2014 abgeschaffte Sonderregelung für Langzeitversicherte an. Unklar ist, ob bzw. wie lange das neue Recht Bestand haben wird. Die Anfang 2020 neu gebildete Regierung (Koalition ÖVP-Grüne) hat eine Änderung angekündigt.

15 Siehe Fußnote 14.

Tabelle 1: Durchschnittliche Höhe der 2018 neu zuerkannten Alterspensionen\*  
(Unselbständige / Jahreszwölftel\*\*)

	Männer		Frauen	
	brutto	netto	brutto	netto
Angestellte	€ 3.094	€ 2.414	€ 1.772	€ 1.573
Arbeiter	€ 2.224	€ 1.857	€ 1.091	€ 1.035

Quelle: Hauptverband (2019c); Netto-Beträge: eigene Berechnungen (Finanzministerium Brutto-Netto-Rechner)

Anmerkungen:

\* arithmetisches Mittel; ohne zwischenstaatliche Teilleistungen;

\*\* In Österreich gibt es sowohl bei den Löhnen als auch bei den Pensionen 14 Monatszahlungen pro Jahr. Zur leichteren Vergleichbarkeit mit Deutschland werden in der Tabelle die Jahreszwölftel ausgewiesen (bei den Nettowerten ist die begünstigste Besteuerung der 13. und 14. Monatspension aliquot berücksichtigt).

Für die laufenden Pensionen sieht das Pensionsrecht eine jährliche Anpassung nur mit der Inflationsrate vor (die Regelung gilt auch für die Beamtenpensionen). Häufig wird die konkrete Anpassung allerdings in Sondergesetzen geregelt, in denen z.B. festgelegt wird, dass niedrige Pensionen mit einem höheren Wert angepasst werden. So wurde z.B. für die Anpassung zu Jahresbeginn 2018 – ausgehend von einer Inflationsrate von 1,6 % – mittels Sondergesetz folgende Regelung getroffen: Pensionen bis € 1.500 wurden mit 2,2 % angepasst. Für höhere Pensionen im Bereich bis € 3.355 wurde der Anpassungssatz schrittweise auf 1,6 % und darüber hinaus – bis € 4.980 – bis auf null reduziert.<sup>16</sup>

Die grundsätzliche Anpassung nur mit der Inflationsrate trägt – neben Struktureffekten – mit dazu bei, dass die Bestandspensionen aus der Pensionsversicherung im Durchschnitt um etwa 10 % niedriger sind als die Neuzugangspensionen. Bei männlichen Angestellten liegt dieser Wert bei € 2.406 brutto, bei weiblichen Angestellten bei € 1.394. Bei Arbeitern ist die durchschnittliche Höhe der Bestandspensionen € 1.690 bei Männern bzw. € 856 bei Frauen (Werte 2018 / Hauptverband 2019d).

16 Die Anpassungen unterhalb der Inflationsrate betrafen de facto nur hohe Beamtenpensionen.

Die ausgewiesenen Werte machen deutlich:

- a) Bei höheren Pensionen gibt es durch das Wirksamwerden der Steuerprogression eine erhebliche Differenz zwischen Brutto- und Nettopension (siehe Tab 1).
- b) Die Pensionen der Frauen sind im Durchschnitt wesentlich niedriger als die Männerpensionen.

Die hohen geschlechtsspezifischen Unterschiede liegen in den sehr unterschiedlichen Erwerbsverläufen begründet. Viele Frauen haben lange Erwerbsunterbrechungen oder lange Teilzeitphasen und/oder arbeiten in schlecht entlohnten Branchen bzw. generell in schlechterer Entlohnung.

### 2.5 Mindestsicherung im Alter

Pensionen, die unter einem bestimmten Richtsatz liegen, werden – wenn kein entsprechendes Eigen- oder Partnereinkommen vorliegt – mit der sogenannten „Ausgleichszulage“ auf diesen Richtsatz aufgestockt. In mehreren Reformschritten der letzten Jahre wurde das vorher einheitliche System der Richtsätze auf ein abgestuftes System umgestellt: Bei Vorliegen einer bestimmten Zahl an Erwerbsjahren wird nun durch Bonuszahlungen auf höhere Werte aufgestockt.

Tabelle 2: Ausgleichszulagen-Richtsätze / brutto (2020)

Alleinstehende	€ 966,65
Aufstockung („Bonus“) für Personen mit 30 Erwerbsjahren auf	€ 1.080,00
Aufstockung („Bonus“) für Personen mit 40 Erwerbsjahren auf	€ 1.315,00
Ehepaare	€ 1.524,99
Aufstockung („Bonus“) für Personen mit 40 Erwerbsjahren auf	€ 1.782,00

Eigene Darstellung.

Ebenso wie die Pensionen werden die Ausgleichszulagen 14mal pro Jahr ausbezahlt. Finanziert werden die Ausgleichszulagen zu 100 % aus Bundesmitteln. Die Administration erfolgt durch die gesetzliche Pensionsversicherung.

Voraussetzung für den Bezug einer Ausgleichszulage ist das Vorliegen eines Pensionsanspruchs. Wer die dafür erforderlichen Versicherungsjahre nicht erreicht, ist bei Armut im Alter auf Leistungen aus der von den Sozialämtern administrierten Sozialhilfe angewiesen (mit niedrigeren Leistungen, Vermögensprüfung, etc.).

## 2.6 Finanzierung

Die Finanzierung der Leistungen der gesetzlichen Pensionsversicherung erfolgt in erster Linie durch die laufenden Beitragszahlungen, ergänzend gibt es den „Bundesbeitrag“. Der Beitragssatz liegt bei den Unselbständigen seit 1988 unverändert bei 22,8 %. Davon entfallen 12,55 % auf den Arbeitgeber und 10,25 % auf den Arbeitnehmer. Die Beitragsbemessungsgrenze („Höchstbeitragsgrundlage“) liegt bei € 5.370 pro Monat bzw. € 75.180 pro Jahr (5.370 x 14; Werte 2020).<sup>17</sup> Der von den Selbständigen (Gewerbetreibende) zu entrichtende Eigenbeitrag beträgt 18,5 %. Die Differenz zum Gesamtbeitrag von 22,8 % wird aus Bundesmitteln beglichen.

Tabelle 3: Entwicklung des Bundesbeitrags zur gesetzlichen Pensionsversicherung 2005–2018 (Unselbständige + Selbständige)

	Bundesbeitrag in % des Pensionsaufwands	Bundesbeitrag in % des BIP
2005	18,7 %	1,8 %
2010	22,8 %	2,2 %
2015	21,6 %	2,2 %
2018	17,9 %	1,8 %

Quelle: Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, Handbuch der österreichischen Sozialversicherung, diverse Jahrgänge

Ein weiteres zentrales Finanzierungsstandbein neben den Beitragseinnahmen ist der als Ausfallhaftung konzipierte „Bundesbeitrag“. In den gesetzlichen Regelungen zur Pensionsversicherung ist festgelegt, dass die Differenz zwischen den Beitragseinnahmen und den Ausgaben aus Bundesmit-

---

17 In Österreich wird der Jahreslohn in aller Regel in 14 Monatsbeträgen ausbezahlt. Der 13. und der 14. Bezug (Urlaubs- und Weihnachtsgeld) sind ebenfalls beitragspflichtig.

teln zu begleichen ist. Über die Ausfallhaftung des Bundes werden aktuell etwa 18 % des Pensionsaufwands in der gesetzlichen Pensionsversicherung finanziert. Der Anteil schwankt von Jahr zu Jahr, abhängig von der Entwicklung einerseits der Beitragseinnahmen und andererseits der Pensionskosten.

Wie die ausgewiesenen Werte zeigen, liegt der Bundesbeitrag derzeit auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau, gemessen sowohl in Prozent der Pensionsausgaben als auch als BIP-Anteil. Hier spiegeln sich einerseits die gute Entwicklung der Wirtschaft und der Beschäftigtenzahlen in den letzten Jahren und andererseits die Effekte der durchgeführten Pensionsreformen.

Zu beachten ist, dass sich die in Tabelle 3 ausgewiesenen Werte auf die gesamte gesetzliche Pensionsversicherung beziehen. Bei getrennter Betrachtung der Versicherungsträger für Unselbständige und Selbständige zeigen sich erhebliche Unterschiede: 2018 deckte die Ausfallhaftung des Bundes bei den Unselbständigen 12 % und bei den Selbständigen hingegen 52 % des Pensionsaufwands<sup>18</sup> – ein Ungleichgewicht, das von Gewerkschaftsseite immer wieder kritisiert wird.

## *2.7 Betriebspensionen*

Betriebspensionen haben in Österreich traditionell eine relativ geringe Bedeutung. Nur in ganz wenigen Ausnahmefällen (z.B. Universitäten) gibt es branchenweite Regelungen. Nach Berechnungen des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung haben gut 30 % der Arbeitnehmer eine Anwartschaft auf eine Betriebspension (Url 2012). In vielen Fällen werden allerdings nur sehr niedrige Beiträge bezahlt, wie z.B. 0,75 % Arbeitgeberbeitrag im 2008 gestarteten Betriebspensionssystem für Beschäftigte im öffentlichen Dienst.

Ähnlich wie in Deutschland gibt es verschiedene Durchführungswege. Am weitesten verbreitet sind Zusagen über „Pensionskassen“, die ähnlich gestaltet sind wie die deutschen Pensionsfonds. Eigentümer dieser Kassen sind im Regelfall Versicherungen und/oder Banken. Mitbestimmungsregelungen sehen vor, dass die Anwartschafts- und Leistungsberechtigten Vertreter in den Aufsichtsrat entsenden können, die Mehrheit liegt allerdings bei den Kapitalvertretern.

---

18 Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger (2019e).

Im Betriebspensionsgesetz ist u.a. normiert, dass mindestens 50 % der Beitragsleistung zu einem Betriebspensionssystem vom Arbeitgeber bezahlt werden müssen. Für Betriebe mit Betriebsrat ist vorgeschrieben, dass der Beitritt zu einem ausgelagerten Versorgungssystem – wie z.B. zu einer Pensionskasse – nur zulässig ist, wenn dazu vorgelagert eine Betriebsvereinbarung abgeschlossen wurde.<sup>19</sup>

## 2.8 Ausblick

Modellrechnungen der OECD zeigen, dass die österreichische Pensionsversicherung auch den heute Jüngeren einen relativ guten Einkommensersatz bietet. So zeigt z.B. die Standardberechnung 78 % Brutto- bzw. 92 % Netto-Einkommensersatz. Angenommen werden dabei ein Berufseinstieg zum Alter 20 und durchgehende Erwerbstätigkeit mit Durchschnittseinkommen bis zum Regelpensionsalter (OECD 2017, S. 103). Wenngleich zu bedenken ist, dass die real erzielbaren Einkommensersatzraten in aller Regel um einiges niedriger liegen werden (kürzere Versicherungsdauer, Berufsunterbrechungen, Niedrigverdienst-/Teilzeitphasen, etc.) signalisieren diese Werte ein Versorgungsniveau im Alter, das nur sehr wenige Pensionssysteme anderer Länder erreichen.

Wie in jedem Pensionssystem, in dem Dauer und Höhe der Beitragszahlung bzw. des versicherten Einkommens zentrale Determinanten der Leistungsbemessung sind, ist die konkrete Leistungshöhe in hohem Maß vom vorgelagerten Erwerbsverlauf abhängig. Die Sicherstellung guter Pensionen auch für die heute Jüngeren erfordert damit fürs erste, dass ihnen die Möglichkeit einer guten Erwerbsintegration mit entsprechender Entlohnung geboten wird – ein Aspekt, der in der Diskussion über die Perspektiven der Alterssicherung oft zu kurz kommt und nicht selten sogar zur Gänze ausgeblendet wird. Absehbar ist, dass soziale Ausgleichsmechanismen, wie die Anrechnung von Kindererziehungszeiten oder Zeiten der Arbeitslosigkeit auch in Zukunft nicht ausreichen werden, um negative Effekte langer Unterbrechungen, prekärer Arbeitsformen, etc. in der Pension auszugleichen.

In der öffentlichen Debatte über die Zukunft der Pensionen steht in aller Regel die Entwicklung der Ausgaben im Mittelpunkt. Unter Verweis auf den stark steigenden Anteil der Älteren an der Gesamtbevölkerung wird von wirtschaftsnahen Experten – ähnlich wie in anderen Ländern –

---

19 Näheres zu den Betriebspensionen in Österreich siehe Wöss (2018).

immer wieder die Gefahr „explodierender“ Pensionskosten in den Raum gestellt. In den vorliegenden Langzeit-Rechnungen finden diese Befürchtungen keine Deckung.

Tabelle 4: *Vorausberechnung der öffentlichen Pensionskosten und des Anteils älterer Menschen an der Gesamtbevölkerung 2020–2070*

	Öffentliche Pensionsausgaben in % des BIP	Anteil der Altersgruppe 65+ an der Gesamtbevölkerung
2020	13,9 %	19,0 %
2030	14,4 %	22,6 %
2040	14,9 %	25,5 %
2050	14,6 %	27,0 %
2060	14,7 %	29,2 %
2070	14,3 %	30,4 %

Quelle: EU Ageing Report 2018, Annex Part IV (Austria)

Trotz massiver Alterung der Bevölkerung wird nur ein relativ geringer Anstieg bei den öffentlichen Pensionsausgaben erwartet. Dahinter steht u.a. die Einschätzung, dass die durchgeführten Pensionsreformen vor allem in mittel- bis längerfristiger Perspektive zu beträchtlichen Einsparungen führen werden (höheres durchschnittliches Pensionseintrittsalter, etwas niedrigere Einkommensersatzraten, etc.). Dazu kommt, dass bei den Ausgaben für Beamtenpensionen und für Hinterbliebenenpensionen mit einem beträchtlichen Rückgang der Kosten gerechnet wird.

### 3. Vergleich Österreich – Deutschland

Wie die deutsche Gesetzliche Rentenversicherung folgt auch die österreichische Pensionsversicherung dem Bismarck'schen Modell. Im Zentrum steht in beiden Ländern ein im Umlageverfahren finanziertes gesetzliches Versicherungssystem mit einer engen Verbindung zwischen Beiträgen und Leistungen. Bei genauerem Hinsehen zeigen sich allerdings ganz erhebliche Unterschiede, insbesondere:

- Die österreichische Pensionsversicherung bietet ein wesentlich höheres Leistungsniveau – bei den heute Jüngeren fällt Deutschland noch weiter zurück.

- In Österreich sind (fast) alle Erwerbstätigen in die gesetzlichen Pensionsysteme eingebunden, der Versichertenkreis ist damit wesentlich breiter als in Deutschland.
- Die Mindestsicherung im Alter ist in Österreich in die gesetzliche Pensionsversicherung integriert, die Leistungen sind höher und es erfolgt keine Vermögensprüfung.
- Österreich wendet einen wesentlich höheren BIP-Anteil für die Finanzierung der gesetzlichen Pensionen auf.

Teils haben diese Unterschiede eine lange Vorgeschichte, teils sind sie Ergebnis der sehr unterschiedlichen Reformen zu Beginn der 2000er Jahre, die im Ergebnis zu einer sehr unterschiedlichen Ausrichtung der Systeme geführt haben. In Deutschland wurde damals das Ziel der Lebensstandardsicherung durch die gesetzliche Rente aufgegeben und ein erheblicher Teil der Verantwortung für die Alterssicherung auf Betriebs- und Privatrenten verlagert. In Österreich gab es sehr ähnliche Reformbestrebungen, allerdings scheiterten diese am breitflächigen Widerstand. Das Ziel der weitgehenden Lebensstandardsicherung durch eine Pension aus dem gesetzlichen System blieb trotz umfassender Änderungen aufrecht.

Die Ausweitung des Versichertenkreises über die unselbständig Erwerbstätigen hinaus begann bereits in den 1950er Jahren.<sup>20</sup> Der letzte wesentliche Schritt erfolgte 1996/1997 mit der Pflichtversicherung auch von neuen Erwerbsformen im Grenzbereich zwischen Unselbständigkeit und Selbständigkeit.

Ein weiterer wesentlicher Unterschied besteht darin, dass in Österreich auch die Beamtenversorgung in den Reformprozess eingebunden wurde. Langfristig werden dort sowohl das Beitrags- als auch das Leistungsrecht an die Regelungen der gesetzlichen Pensionsversicherung angeglichen.

Der Beitragssatz zur gesetzlichen Pensionsversicherung beträgt in Österreich 22,8 % und liegt damit deutlich höher als der entsprechende Wert in Deutschland mit derzeit 18,6 %. Wird allerdings der in Deutschland vorgegebene 4%-Beitrag zur privaten Riester-Rente mit ins Kalkül genommen, gleicht sich dieser Unterschied weitgehend aus. Der Arbeitnehmer- bzw. Eigenbeitrag liegt bei Gesamtbetrachtung in Deutschland sogar um einiges höher als in Österreich.

Die Gegenüberstellung der jeweiligen Rentenzahlbeträge macht die massiven Unterschiede beim Leistungsniveau der gesetzlichen Renten deutlich (Tabelle 5):

---

20 1958 wurden die Gewerbetreibenden in die Pflichtversicherung der gesetzlichen Pensionsversicherung eingebunden.

Tabelle 5: Durchschnittliche Brutto-Rentenzahlbeträge bei neu zuerkannten Altersrenten/Alterspensionen 2016 (Unselbständige/inkl. zwischenstaatliche Teilleistungen)

	Deutschland	Österreich
Männer	€ 1.120	€ 2.001*
Frauen	€ 757	€ 1.253*

Quelle: Blank et al. (2018)

\*Jahreszwölfstel (zum einfacheren Vergleich mit Deutschland)

Zu beachten ist, dass die konkreten Rentenzahlbeträge nicht nur durch die jeweiligen Berechnungsformeln bestimmt werden, sondern auch durch andere Faktoren: So sind in Österreich 15, in Deutschland hingegen nur 5 Versicherungsjahre für die Zuerkennung einer Alterspension bzw. -rente erforderlich. Ein ganz wesentlicher Faktor ist darüber hinaus in beiden Ländern der vorgelagerte Erwerbsverlauf. Am besten vergleichbar sind aus diesen Gründen die Rentenzahlbeträge bei den Männern. Hier spielt die Vorgabe von 15 bzw. fünf Versicherungsjahren praktisch nur eine sehr geringe Rolle und auch die Karriereverläufe sind ähnlich.

Tabelle 6: Jährliche Rentengutschrift in % des versicherten Erwerbseinkommens

Deutschland		Österreich
Rentantritt 2016	Berufseinstieg 2016	Pensionskonto-Recht
0,99 %	0,83 %	1,74 % <sup>21</sup>

Quelle: Türk E./Blank F. (2017)

Anmerkung: Die für Deutschland ausgewiesenen Werte ergeben sich durch Gegenüberstellung des aktuellen bzw. vorausberechneten Werts eines Entgeltpunkts in Relation zur Höhe des versicherten Durchschnittseinkommens. Der für Österreich angegebene Wert gilt für Pensionsanwartschaften, die ab 2005 erworben wurden. Ältere Anwartschaften wurden im Regelfall höher bewertet.

21 Die durchschnittliche effektive Pensionsgutschrift liegt mit 1,74 % etwas niedriger als der Pensionskonto-Prozentsatz (1,78 %), weil im Jahr des Pensionantritts keine Aufwertung des Kontoguthabens mehr erfolgt.

Eine vergleichende Betrachtung unter Ausblendung von Faktoren wie Anspruchsvoraussetzungen, Erwerbskarrieren, Pensionseintrittsalter, etc. erlaubt die Gegenüberstellung der jeweiligen Renten- bzw. Pensionsgutschriften pro Versicherungsjahr.

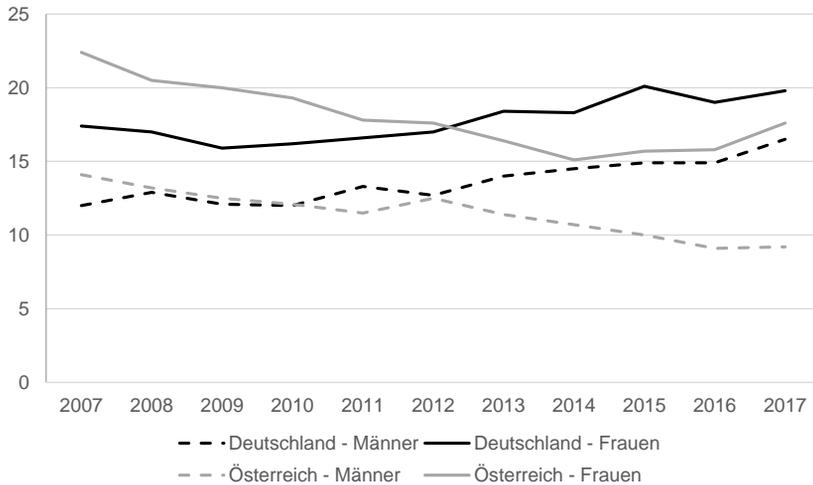
Tabelle 6 bestätigt, was bereits in der Gegenüberstellung der Rentenzahlbeträge deutlich wurde: Die österreichische Pensionsversicherung bietet ein wesentlich höheres Leistungsniveau als die deutsche Rentenversicherung. Für heutige Berufseinsteiger ist die jährliche Rentengutschrift in Österreich sogar mehr als doppelt so hoch wie in Deutschland! Sehr augenscheinlich wird das sehr unterschiedliche Leistungsniveau auch beim Vergleich der erforderlichen Versicherungsjahre zur Erreichung eines bestimmten Renten- bzw. Pensionsniveaus. Türk und Blank (2017) haben untersucht, wie viele Beitragsjahre im jeweiligen System erforderlich sind, um eine Rente/Pension in Höhe der Armutsgefährdungsgrenze zu erreichen. Auch in dieser Betrachtungsweise zeigen sich gravierende Unterschiede.

*Tabelle 7: Für eine Regelaltersrente in Höhe der Armutsgefährdungsgrenze sind ..... Beitragsjahre erforderlich*

Verdienst	Deutschland		Österreich
	Rentenantritt 2016	Berufseinstieg 2016	Pensionskonto- recht
100 % des Durchschnittseinkommens	40,6 Jahre	48,0 Jahre	26,0 Jahre
75 % des Durchschnittseinkommens	54,1 Jahre	64,1 Jahre	34,7 Jahre

Wie diese Werte zeigen, muss in Deutschland damit gerechnet werden, dass in Zukunft selbst Durchschnittsverdiener nur mehr in Ausnahmefällen eine gesetzliche Rente in Höhe der Armutsgefährdungsgrenze erreichen werden. Liegt das Erwerbseinkommen z.B. nur bei 75 % des Durchschnitts, ist das in aller Regel bereits heute unmöglich! In Österreich sind demgegenüber bei Durchschnittsverdienst 26 und bei einem Verdienst in Höhe von 75 % des Durchschnitts 34,7 Versicherungsjahre für eine Pension in Höhe der Armutsgefährdungsgrenze erforderlich. Wenig überraschend ist in Anbetracht derartiger Werte, dass die Armutsgefährdungsquoten im Alter tendenziell in Deutschland nach oben und in Österreich nach unten weisen (Abbildung 1).

Abbildung 1: Armutsgefährdungsquoten in der Altersgruppe 65+  
Deutschland – Österreich im Vergleich 2007–2017, Prozent



Quelle: Türk/Blank (2017), aktualisiert; Datenbasis Eurostat 2020

#### 4. Die Schlüsselrolle des Arbeitsmarktes in der Alterssicherung

Im Zentrum der Diskussion über die Zukunft der Alterssicherungssysteme steht seit mehreren Jahrzehnten der demografische Wandel bzw. die erwartete kräftige Alterung der Bevölkerung. Sorgen bereitet dabei vor allem die künftige Entwicklung der Zahl der Rentner/Pensionisten in Relation zur Zahl der Beitragszahler. Das gilt für Österreich wie für Deutschland.

Blicken wir zuerst auf die Vorhersagen der Demografen bzw. auf die erwartete Entwicklung der Altenquote, wie sie den Langzeitrechnungen im EU Ageing Report 2018 zugrunde gelegt ist. Demnach wird die „old-age dependency ratio“, definiert als Zahl der Menschen in der Altersgruppe ab 65 relativ zur Altersgruppe 15 bis 64, zwischen 2016 und 2070 in Deutschland von 32,2 % auf 55,9 % und in Österreich von 27,6 % auf 54,4 % steigen. Für die EU insgesamt (einschließlich Großbritannien) wird ein Anstieg von 29,6 % auf 51,2 % erwartet.<sup>22</sup>

---

22 EU-Kommission (2018, Table III.1.60).

Evident ist, dass demografische Verschiebungen in diesem Ausmaß enorme Herausforderungen für unsere Gesellschaften als Ganzes und insbesondere für die Alterssicherungssysteme mit sich bringen. Umso bedauerlicher ist es, dass der Blick auf zentrale Handlungsoptionen immer wieder verstellt wird durch grobe Fehldarstellungen, in denen die Zahl der Beitragszahler mit der Zahl der Menschen im Erwerbsalter und die Zahl der Rentner mit der Zahl der Menschen über einer bestimmten Altersgrenze gleichgesetzt wird. So verlautbarte z.B. die EU-Kommission bei der Vorstellung des Grünbuchs zu den Renten im Jahr 2010: „Erwartet wird, dass sich die Zahl der Rentner in Europa bis 2060 relativ zur Zahl der Beitragszahler verdoppeln wird – diese Situation ist unhaltbar“. Ähnlich die EU-Kommission bei der Vorstellung des EU Ageing Reports 2015, wo in einer europaweit verbreiteten Grafik eine bevorstehende Verschiebung der Relation zwischen Erwerbstätigen und Rentnern von heute 4:1 auf 2:1 suggeriert wurde.

Allerdings gibt es keine einzige seriöse Datenquelle, die solche Behauptungen belegen könnte. Sowohl der Ausgangswert als auch die behauptete Verschlechterung der Relation zwischen Rentnern und Beitragszahlern sind evident falsch. Die EU-Kommission selbst hat in ihrem Ageing Report 2015 für den EU-Raum die Zahl der Erwerbstätigen mit 214 Mio. und die Zahl der Rentner bzw. Pensionisten mit 124 Mio. ausgewiesen (EU-Kommission 2015), d.h. dass die tatsächliche Relation zwischen Erwerbstätigen und Rentnern war nicht 4:1 ist, sondern gerade mal 1,7:1.

Wie kommt es zu den zitierten Fehlbehauptungen? Die Erklärung ist verblüffend einfach: Die Relation zwischen verschiedenen Altersgruppen wird ohne Umschweife in die Relation zwischen Erwerbstätigen und Rentnern umgedeutet! Problematisch ist das nicht nur, weil es fernab der Realität ist und ein völlig falsches Bild vermittelt. Mindestens ebenso problematisch ist, dass mit der unrichtigen Gleichsetzung der Zahl der Menschen im Erwerbsalter mit der Zahl der Erwerbstätigen der Blick auf eine zentrale Handlungsoption im Umgang mit der demografischen Alterung verstellt wird, der besseren Erwerbsintegration der Menschen im Erwerbsalter quer durch alle Altersgruppen.

Der enorme Unterschied zwischen demografischer „Altenquote“ und wirtschaftlicher „Abhängigkeitsquote“ hat vor allem zwei Gründe: Erstens ist etwa ein Drittel der Menschen im Erwerbsalter nicht erwerbstätig – teils weil sie in Ausbildung sind (Schüler, Studierende) sind, mehr noch aber wegen Arbeitslosigkeit, schlechter Vereinbarkeit Beruf/Familie, Invalidisierung, Frühpension, etc. Zweitens sind etwa ein Viertel der Rentner jünger als 65 (EU-Raum / EU-Kommission 2015).

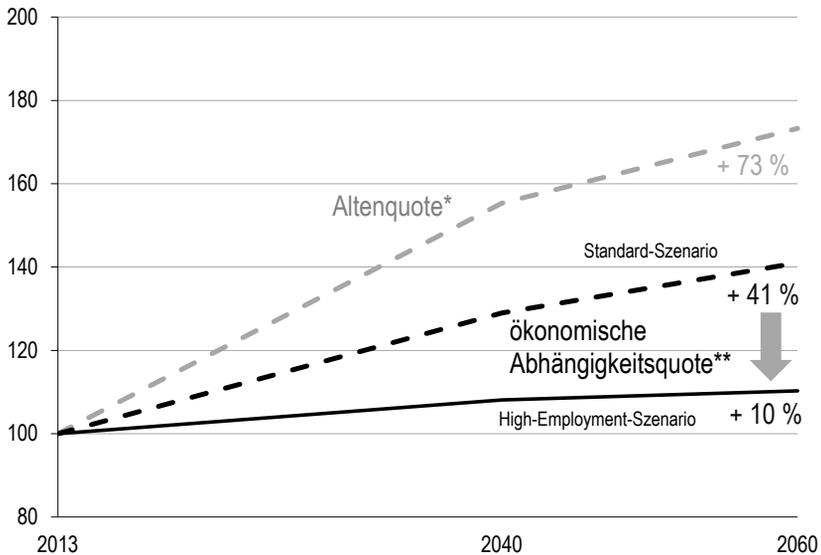
Ökonomisch betrachtet macht vor diesem Hintergrund die Gegenüberstellung der Zahl der Menschen im Erwerbsalter mit der Zahl der Menschen im höheren Alter wenig Sinn. Klar zum Ausdruck gebracht wird das im EU Weißbuch zu den Pensionen: „Die Alterungsproblematik wird häufig anhand der Verdoppelung der Alterslastquote (Verhältnis der Bevölkerung 65+ zur Bevölkerung 15–64) von 26 % im Jahr 2010 auf 50 % im Jahr 2050 aufgezeigt. Der springende Punkt ist jedoch die wirtschaftliche Abhängigkeitsrate, die wie folgt definiert ist: Arbeitslose und Personen im Ruhestand als Prozentsatz der Erwerbstätigen.“<sup>23</sup> Unverständlich ist, warum eine so definierte „wirtschaftliche Abhängigkeitsrate“ in den Arbeiten der EU-Kommission, z.B. in den Szenarien-Rechnungen im Ageing Report, bisher keine Berücksichtigung gefunden hat.

Wie hoch das Potential einer Strategie der „besseren Erwerbsintegration in allen Altersgruppen“ ist, um den demografisch bedingten Anstieg der wirtschaftlichen Abhängigkeitsrate einzudämmen, wurde zuletzt in Szenarien-Rechnungen zu Deutschland aufgezeigt (Türk et al. 2018). Berechnet wurde, wie sich die Entwicklung der Relation zwischen Arbeitslosen und Rentnern auf der einen und Erwerbstätigen auf der anderen Seite entwickeln würde, wenn Deutschland bis zum Jahr 2050 Erwerbsquoten erreichen würde, wie sie derzeit in Schweden gegeben sind.

---

23 EU-Kommission (2012), Abschnitt 2.3.

Abbildung 2: Altenquote/ökonomische Abhängigkeitsquote – Deutschland 2013–2060. Änderung in Prozent (Ausgangswert 2013 = 100)



Quelle: Türk et al. 2018; Grafik: AK Wien

Anmerkungen: \* Verhältnis Personen im Renten- zu Personen im Erwerbsalter (ab 65-jährige/15–64); \*\* Verhältnis (Rentner + Arbeitslose) / Erwerbstätige (ohne Mini-Jobber)

Die der Abbildung 2 zugrundeliegenden Berechnungen zeigen:

- Der erwartete Anstieg der ökonomischen Abhängigkeitsquote wird aller Voraussicht nach wesentlich weniger stark ausfallen als der Anstieg der Altenquote mit +73 %.
- Würde es bis 2060 gelingen, die derzeit in Schweden gegebenen Erwerbsquoten und eine deutliche Reduktion der Arbeitslosigkeit zu erreichen, würde die Zahl der Arbeitslosen und Rentner in Relation zur Zahl der Erwerbstätigen nur um 10 % steigen – und nicht wie aktuell angenommen um 41 %.

Deutlich gemacht wird mit dieser Szenarien-Rechnung, dass die Relation zwischen Leistungsbeziehern und Beitragszahlern (bzw. Erwerbstätigen) bei weitem nicht nur – wie oft behauptet – von der Entwicklung der Altenquote und vom gesetzlichen Renten- bzw. Pensionsalter abhängt. Eine ganz zentrale Rolle spielt dabei auch der Arbeitsmarkt bzw. wie gut/

schlecht die Menschen im Erwerbsalter in das Erwerbsleben eingebunden sind. Klar ist, dass von einer guten Einbindung in das Erwerbsleben nur bei guter Qualität der Arbeit und der Arbeitseinkommen gesprochen werden kann.

##### *5. Programm der neuen Regierung (Koalition ÖVP/Grüne)*

Zu Jahresbeginn 2020 wurde in Österreich eine neue Regierung angelobt. Für viele überraschend verständigten sich die konservative ÖVP und die – eher als politisch linksstehend eingeschätzten – Grünen auf eine Regierungskoalition. Was ist im Bereich der Alterssicherungspolitik von dieser Regierung zu erwarten? Im Regierungsprogramm wird der Abschnitt Pensionen mit folgenden Sätzen eingeleitet: „Das österreichische Pensionssystem zeichnet sich durch Sicherheit und Klarheit aus. Es gibt zwar immer wieder Adaptionsbedarfe, aber wir brauchen keine grundsätzliche Neuausrichtung. Was es braucht, sind Bemühungen, Lücken und Ungerechtigkeiten zu schließen und Nachhaltigkeit sicherzustellen.“ Die konkret angeführten Reformvorhaben zur Beseitigung von „Lücken und Ungerechtigkeiten“<sup>24</sup> und zur Sicherstellung von „Nachhaltigkeit“ sind überwiegend auf den Arbeitsmarkt ausgerichtet. Angesprochen ist in diesem Zusammenhang auch das Ziel, das „effektive Pensionsantrittsalter deutlich zu erhöhen“.

Das Programm lässt erwarten, dass es in den kommenden Jahren zu keinen großen Änderungen im Pensionsrecht kommen wird. Von einer weiteren „großen Pensionsreform“, wie das wirtschaftsnahe Pensionsexperten immer wieder mal öffentlichkeitswirksam einfordern, ist keine Rede. Die Fokussierung auf den Arbeitsmarkt (bessere Vereinbarkeit Beruf/Familie, Gesundheitsschutz, altersgerechte Arbeitsgestaltung, Rehab-Maßnahmen, etc.) als Instrument auch der Pensionspolitik könnte sogar als Schulterchluss mit den Gewerkschaften gedeutet werden. Auch die Zielsetzung „das effektive Pensionsantrittsalter deutlich zu erhöhen“ entspricht im Grundsatz – bei Sicherstellung entsprechender Erwerbchancen – der Positionierung der Gewerkschaften.

Konfliktstoff mit den Gewerkschaften bietet allerdings ein Punkt, der im Regierungsprogramm nicht angesprochen ist: die im Herbst 2019 ohne Vorbegutachtung im Parlament beschlossene Streichung der Pensionsab-

---

24 Konkret angesprochen sind die vielen niedrigen Frauenpensionen und die Altersarmut.

schläge bei Vorliegen von 45 Pflichtversicherungs- bzw. Erwerbsjahren (siehe oben, Fußnote 14). Die Regierungsspitze hat wenige Tage nach Vorlage ihres Programms eine Überarbeitung dieser von den Gewerkschaften begrüßten Regelung angekündigt. Allerdings wurde weder zum Inhalt der geplanten Änderung noch zum Zeitplan Genaueres verlautbart.

Mit Interesse erwartet wird auch, welche konkreten Maßnahmen der von den Grünen gestellte Sozialminister zur angekündigten Verbesserung der niedrigen Frauenpensionen und – damit verbunden – zur Reduktion der Altersarmut vorschlagen wird. Konkret angekündigt wurde bisher nur die Einführung eines automatischen Splittings der Pensionsanwartschaften von Eltern bis zum 10. Lebensjahr der Kinder, verbunden mit der Möglichkeit zu einem Opting-out.

Ziemlich sicher ist jedenfalls, dass auch die Regierungskoalition ÖVP-Grüne an den – im Vergleich zu Deutschland – sehr starken gesetzlichen Renten festhalten wird. Österreich wird damit auch in Zukunft als Referenzland dienen können für alle, die aus guten Gründen in Deutschland eine Stärkung der gesetzlichen Rente fordern. Gelingt es dem grünen Sozialminister, wirksame Maßnahmen zur Verbesserung der Frauenpensionen auf den Weg zu bringen, könnte das Interesse am „österreichische Modell“ sogar weiter steigen.

### *Literatur*

- Blank F./Logeay C./Türk E./Wöss J./Zwiener R. (2018): Ist das österreichische Pensionssystem nachhaltig?, in: Wirtschaftsdienst 98 (3), S. 193-199
- Blank F./Logeay C./Türk E./Wöss J./Zwiener R. (2016): Alterssicherung in Deutschland und Österreich: Vom Nachbarn lernen? WSI-Report Nr. 27, 1/2016, Düsseldorf
- Bundeskanzleramt (2019): Nationales Reformprogramm, Österreich, Wien
- Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz (2018): Sozialstaat Österreich. Leistungen, Ausgaben und Finanzierung 2018, Wien
- EU-Kommission (2012): An Agenda for Adequate, Safe and Sustainable Pensions. White Paper, Brüssel
- EU-Kommission (2015): The 2015 Ageing Report, Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2013–2060), Brüssel
- EU-Kommission (2018): The 2018 Ageing Report. Economic & Budgetary Projections for the 28 EU Member States (2016–2070), Luxemburg

- Eurostat (2020): Armutsgefährdungsquote älterer Personen nach Geschlecht und nach ausgewählten Altersgruppen – EU-SILC und ECHP Erhebungen, Tabelle Code ilc\_pnp1, <https://ec.europa.eu/eurostat/de/data/database> (abgerufen am 17.02.2020)
- Hauptverband der österreichischen Sozialversicherung (2011): Statistische Daten aus der Sozialversicherung. Pensionsversicherung. Berichtsjahr 2010, Wien
- Hauptverband der österreichischen Sozialversicherung (2019a): Statistisches Handbuch der österreichischen Sozialversicherung 2019, Wien
- Hauptverband der österreichischen Sozialversicherung (2019b): Statistische Daten aus der Sozialversicherung. Pensionsversicherung. Berichtsjahr 2018, Wien
- Hauptverband der österreichischen Sozialversicherung (2019c): Statistische Daten aus der Sozialversicherung, Verteilung des monatlichen Pensionseinkommens. Neuzuerkennungen 2018, Wien
- Hauptverband der österreichischen Sozialversicherung (2019d): Statistische Daten aus der Sozialversicherung. Verteilung des monatlichen Pensionseinkommens. Pensionsstände Dezember 2018. Berichtsjahr 2018, Wien
- Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger (2019e): Jahresbericht der österreichischen Sozialversicherung 2019, Wien
- OECD (2017): Pensions at a Glance 2017. OECD and G20 Indicators, Paris
- Türk E. (2019): Die Entwicklung des effektiven Pensionsantrittsalters, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 45 (3), S 367-389
- Türk E./Blank F. (2017): Niedrigrenten, Mindestsicherung und Armutsgefährdung Älterer. Ein Vergleich zwischen Österreich und Deutschland (Teil 1), in: *Soziale Sicherheit* 70 (7–8/2017), S. 460–461
- Türk E./Blank F. (2017): Armutsgefährdung Älterer – Deutschland und Österreich im Vergleich. A&W Blog 30.11.2017, <https://awblog.at/armutsgefaehrderung-aelterer-deutschland-und-oesterreich-im-vergleich/> (abgerufen am 21.03.2020)
- Türk E./Blank F./Logeay C./Wöss J./Zwiener R. (2018): Den demografischen Wandel bewältigen: Die Schlüsselrolle des Arbeitsmarktes, IMK Report 137, April 2018, Düsseldorf
- Wöss, J. (2018): Austria: Occupational Welfare at the edge of statutory social insurance, in: Natali D./Pavolini E./Vanhercke B. (Hrsg.): *Occupational Welfare in Europe*, Brüssel, S. 147-171



## Autorenverzeichnis

*Prof. Dr. Gerhard Bäcker*, Senior Professor am Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ) der Universität Duisburg-Essen und Senior Fellow der Hans-Böckler-Stiftung. Forschungsgebiete: Sozialstaat, Finanzierung, Arbeitsmarkt, Alterssicherung, Armut.

*Dr. Florian Blank*, Politikwissenschaftler. Leiter des Referats Sozialpolitik des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung. Arbeitsschwerpunkte: Sozialversicherung, Alterssicherung im Mehr-Säulen-Modell, tarifliche und betriebliche Sozialpolitik sowie vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung.

*Prof. Dr. Martin Brussig*, Soziologe. Leiter der Forschungsabteilung "Arbeitsmarkt – Integration – Mobilität" des Instituts Arbeit und Qualifikation (IAQ), Universität Duisburg-Essen. Seine Forschungsschwerpunkte liegen auf der Alterserwerbstätigkeit und Arbeitsmarktpolitik.

*Annelie Buntentbach*, von 2006 bis Mai 2020 Mitglied im Geschäftsführenden Bundesvorstand des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB). Dort verantwortlich für die Themenbereiche Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, Recht, Migrations- und Antirassismuspoleitik, Projekt „Faire Mobilität“ und die DGB-Rechtsschutz GmbH. Sie ist Alternierende Vorsitzende des Verwaltungsrats der Bundesagentur für Arbeit, war Alternierende Vorsitzende des Bundesvorstands der Deutschen Rentenversicherung Bund und Mitglied des Sozialbeirats der Bundesregierung.

*Dr. Judith Anna Czepek*, Soziologin. Akademische Rätin im Bereich politische Soziologie und Sozialpolitik an der Georg-August-Universität in Göttingen. Sie forscht zur Renten- und Arbeitsmarktpolitik, zur Erwerbstätigkeit im höheren Lebensalter sowie zur Bildungsrendite von Berufseinsteiger\*innen, zu betrieblichen Rekrutierungsprozessen und Fachkräfteengpässen.

*Dr. Susanne Drescher*, wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Forschungsabteilung "Arbeitsmarkt – Integration – Mobilität" des Instituts Arbeit und Qualifikation (IAQ), Universität Duisburg-Essen. Sie forscht zu Alterserwerbstätigkeit und zur Arbeitsmarktpolitik

*Prof. Dr. Patricia Frericks*, Soziologin. Gegenwärtig Professorin für Soziologie und Ökonomie sozialer Dienste und Einrichtungen an der Universität Kassel. Der Schwerpunkt ihrer international vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung liegt auf der Entwicklung von Sozialrechten, insbesondere der Alterssicherung, und der sozio-ökonomischen Nachhaltigkeit von Gesellschaftsordnungen.

*Dr. Johannes Geyer*, Volkswirt, stellvertretender Leiter der Abteilung Staat am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung in Berlin. In seiner Forschung beschäftigt er sich im Schwerpunkt mit Fragen der sozialen Sicherung im demografischen Wandel. Dafür verwendet er empirische Methoden der Mikroökometrie und Mikrosimulation.

*Markus Hofmann*, seit 2015 Leiter der Abteilung Sozialpolitik beim DGB Bundesvorstand. Zuvor Beamter bei der Deutsche Rentenversicherung Bund (DRV), u.a. Vorsitzender des Hauptpersonalrats der DRV Bund. Ab 2001 bei ver.di zahlreiche ehrenamtliche Funktionen und Mandate auf Landes- und Bundesebene; seit 2015 für den DGB Mitglied des Bundesvorstands der DRV Bund und Vorstandsvorsitzender der Bundesarbeitsgemeinschaft für Rehabilitation e.V.

*Arthur Kaboth*, wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Forschungsabteilung "Arbeitsmarkt – Integration – Mobilität" des Instituts Arbeit und Qualifikation (IAQ), Universität Duisburg-Essen. Er forscht zu Arbeitsmarkt- und Rentenpolitik.

*Prof. Dr. Ute Klammer*, Geschäftsführende Direktorin des Instituts Arbeit und Qualifikation (IAQ) und Professorin an der Universität Duisburg Essen. Sie forscht zur Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, insbesondere Alterssicherung, Familienpolitik, international vergleichende und europäische Sozialpolitik, Erwerbstätigkeit und soziale Sicherung von Frauen, Gleichstellungspolitik, Migration und Sozialpolitik. Ute Klammer ist u.a. Mitglied

des Sozialbeirats der Bundesregierung, war Vorsitzende der Sachverständigenkommission für den ersten Gleichstellungsbericht für Deutschland und Mitglied des Rates für nachhaltige Entwicklung.

*Dr. Tim Köhler-Rama*, seit November 2014 hauptamtlich Lehrender für die Fächer Volkswirtschaftslehre und Ökonomie der Altersvorsorge an der Hochschule des Bundes Fachbereich Sozialversicherung in Berlin.

*Prof. Dr. Camille Logeay*, seit 2010 Professorin der Volkswirtschaftslehre, insbesondere für quantitative Methoden an der Hochschule für Technik und Wirtschaft (HTW). Sie forscht zur Renten- und Arbeitsmarktpolitik aus makroökonomischer Perspektive.

*Dr. Jutta Schmitz-Kießler*, Sozialwissenschaftlerin. Wissenschaftliche Leiterin des Informationsportals zur Sozialpolitik [www.sozialpolitik-aktuell.de](http://www.sozialpolitik-aktuell.de) am Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ)/Universität Duisburg-Essen. Arbeitsschwerpunkte ihrer Arbeit sind Alterssicherung und Frauenerwerbsbeteiligung.

*Dr. Anita Tiefensee*, Volkswirtin. Projektleiterin und Referentin für Sozial- und Teilhabeforschung in der Forschungsstelle des Paritätischen Gesamtverbands bis zum 29.02.2020. Sie forscht zu Verteilungsfragen von Einkommen und Vermögen in Deutschland und Europa.

*Mag. Erik Türk*, Volkswirt. Rentenexperte in der Abteilung Sozialpolitik in der Kammer für Arbeiter und Angestellte Wien.

*Assist. Prof. Dr. Tobias Wiß*, Politikwissenschaftler. Stellvertretender Vorstand des Instituts für Gesellschafts- und Sozialpolitik, Johannes Kepler Universität Linz (Österreich). Seine Arbeitsschwerpunkte sind vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung, Renten- und Familienpolitik, betriebliche Sozialpolitik und industrielle Beziehungen.

*Dr. Josef Wöss*, Leiter der Abteilung Sozialpolitik in der Kammer für Arbeiter und Angestellte Wien. Seine zentralen Arbeitsfelder sind Sozialstaat, Alterssicherung und demografischer Wandel.

*Autorenverzeichnis*

*Dr. Rudolf Zwiener*, Wirtschaftswissenschaftler. Leiter des Referats Rente, Löhne und Ungleichheit des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) der Hans-Böckler-Stiftung. Arbeitsschwerpunkte: Alterssicherung, makroökonomische Modellierung.