

## **Wie zukunftsfest ist das deutsche Altersversorgungssystem? Eine Diagnose aus vergleichender Perspektive**

**Traute Meyer, Professor für Sozialpolitik, University of Southampton**

Die Frage nach der Architektur eines zukunftsfesten Rentensystem muss 15 Jahre nach den einschneidenden Rentenreformen von 2001 unbedingt gestellt werden, da das gegenwärtige System die Bevölkerung im Alter nicht ausreichend vor Armut schützt. Die Reformen haben die Kosten eingedämmt, und sie führten zu einer erneuten Expansion von Betriebsrenten und persönlichen Sparplänen, entscheidend ist aber, dass die durch die Kürzung der gesetzlichen Rente entstandenen Lücken gegenwärtig von den betrieblichen und privaten Sparleistungen nicht ausgeglichen werden. Dieses Problem geht die Sozialpolitiker der Regierung an, es ist aber auch eine Herausforderung für alle, die sich für Betriebsrenten engagieren. In meinem Beitrag werde ich aus vergleichender, europäischer Perspektive überlegen, wie eine bessere Architektur aussehen könnte und welche nächsten Schritte auf dem Weg dorthin getan werden müssten. Dafür werde ich zunächst das deutsche System und seine Reformen im europäischen Vergleich darstellen, um dann die durch obligatorische Versicherung erworbenen Rentenniveaus europäischer Länder zu vergleichen. Deutschland liegt hier weit unter dem Durchschnitt. Es hat Abschied vom Ein-Säulenmodell genommen, verlässt sich aber wesentlich stärker auf Eigenverantwortlichkeit als in etablierten Mehr-Säulensystemen üblich. Der Beitrag diskutiert das Spannungsverhältnis von Eigenverantwortung und sozialer Sicherheit und schließt mit einem Plädoyer für die entschlossene Weiterführung des begonnenen Umbaus hin zu einem robusteren Mehr-Säulensystem.

### **I. Deutschland als Modell Bismarck**

In der europäischen Forschung über Alterssicherung gehört das deutsche System zum Modell Bismarck, als weitere „Bismarck-Länder“ werden Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Österreich und Spanien gezählt (Ebbinghaus 2011). Gemeinsam ist ihnen, dass der größte Teil der Rente aller Bürgerinnen und Bürger aus der gesetzlichen Versicherung stammt, das heißt die Finanzierung, Regulierung und Auszahlung liegt im Wesentlichen in staatlicher Hand. Darüber hinaus sind Leistungen und Beiträge einkommensbezogen: je mehr man einzahlt, desto mehr

bekommt man heraus. Drittens ersetzt die gesetzliche Rente einen hohen Teil des letzten Einkommens für Personen, die während ihres Erwerbslebens kontinuierlich Beiträge gezahlt haben. Die gesetzliche Rente sichert also den Lebensstandard weitgehend. Ein großer Vorteil dieses Modells ist, dass es auch die Mittelschicht erreicht, Menschen mit durchschnittlichem oder überdurchschnittlichem Einkommen erhalten ebenfalls einen substantiellen Teil davon im Alter. Dem entspricht auch einer der größten Nachteile des Systems: diejenigen, die wenig einzahlen, bekommen nur wenig heraus. Dies gilt vor allem für Menschen, die wegen einer geringen beruflichen Qualifikation, Teilzeitarbeit oder Pflegeverantwortung ein niedriges Lebenseinkommen haben. Gerade Mütter sind von diesem System benachteiligt worden. Um Armut zu vermeiden sind diese schlechter geschützten Individuen im Alter eher angewiesen auf einen besser gestellten Lebenspartner oder auf bedarfsgeprüfte Sozialleistungen. Betriebsrenten spielen im Bismarckschen Modell keine zentrale Rolle für die Sicherung des Lebensstandards, sie stellen lediglich einen Zusatz dar.

Das Modell Bismarck hat die deutsche Realität für die Zeit von 1957 bis 2001 akkurat beschrieben. Anpassungen wie die Anerkennung von Erziehungszeiten oder eine verbesserte Anrechnung von niedrigen Löhnen haben seine Prinzipien nicht verändert. Ein grundlegender Umbau begann jedoch 2001 mit den Reformen der rot-grünen Bundesregierung. Deren zentrales Ziel war die Stabilisierung der Lohnnebenkosten, um die Unternehmen zu entlasten und Arbeitsplätze zu sichern. Dafür mussten staatliche Leistungen reduziert werden. Damit die Bürgerinnen und Bürger trotz dieser Kürzungen weiterhin im Alter abgesichert sein würden, erwartete die Regierung größere Eigenverantwortlichkeit von allen Erwachsenen, aber auch mehr Engagement von Unternehmen und Gewerkschaften für die Betriebsrenten. Staatliche Anreize sollten bei diesem Umbau helfen, aber die Verantwortlichen gingen davon aus, dass die Betroffenen ein Interesse an Betriebsrenten und individuellen Programme hätten und dass deshalb eine gesetzliche Verpflichtung unnötig wäre. Darüberhinaus setzte die Regierung auch auf Freiwilligkeit, weil eine Reform, die die Beiträge zur gesetzlichen Rente eingefroren hätte, nur um gleichzeitig neue Verpflichtungen in der Betriebs- oder Riesterrente einzuführen, auf den Widerstand der Unternehmen gestoßen wäre.

Nach den Reformen ist Sparen zur Sicherung von Status und Lebensstandard unabdingbar; Menschen mit geringem Einkommen müssen es tun, um Armut zu

vermeiden; Menschen mit höherem Einkommen sind darauf angewiesen, wenn sie ihren Lebensstandard erhalten wollen. Aus diesem Grund stellt die Reform einen Ausstieg aus dem von einer Säule dominierten Bismarck-Modell dar. An dessen Stelle treten sollte nach Vorstellung der Verantwortlichen ein Mehr-Säulenmodell, mit verstärkten freiwilligen Betriebs- und Riesterrenten (für einen Überblick: Bridgen/Meyer 2014). Ich habe zu Anfang behauptet, dass das reformierte deutsche System bislang in einem entscheidenden Punkt, der sozialen Sicherung, unzureichend ist. Ein Blick auf unsere Nachbarländer soll dies begründen.

## **II Deutsche Rentenreformen 2001 – Übergang zum Modell Beveridge?**

Ein Mehr-Säulenmodell war keine deutsche Erfindung. Viele Länder Europas stützen sich schon seit Jahrzehnten fest auf die gesetzliche und die betriebliche Altersversicherung: die skandinavischen Länder, die Niederlande und die Schweiz. Um deren Struktur zu illustrieren, eignen sich die Niederlande. Die holländische erste Säule besteht aus einer gesetzlichen Mindestrente für alle EU-Bürgerinnen und -Bürger, die in den Niederlanden leben. Sie ist zuständig für Armutsvermeidung. Die zweite Säule, die Betriebsrente, hat die Funktion, den Lebensstandard zu sichern. Beinahe alle Beschäftigten sind Mitglieder. Betriebsrenten breiteten sich aus, weil alle Betriebe einer Branche dazu verpflichtet sind, ihre Beschäftigten zu versichern, sobald nur ein Betrieb damit beginnt. Finanziert wird die zweite Säule durch Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge; darüber hinaus gehendes Sparen ist freiwillig. Da die erste und zweite Säule flächendeckend, armutsvermeidend und lebensstandardbezogen sind, spielt die Sozialhilfe für holländische Rentner keine Rolle (für Überblicke: Anderson 2011, Bannink/de Vroom 2007). Eine ähnliche Architektur existiert in Dänemark, Finnland, Norwegen, Schweden und der Schweiz. Die Systeme dieser Länder sind gekennzeichnet durch eine umfassende gesetzliche Sicherung, die Armut vermeidet und betriebliche Alterssicherungen, die ebenfalls verpflichtend sind für alle und die die Aufgabe haben, den Lebensstandard zu sichern. In der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsliteratur gelten Länder, die einem solchen Modell folgen als „Beveridge-Länder“ (z.B. Ebbinghaus 2011).<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Obwohl das Modell einen britischen Namen trägt, ist es im Vereinigten Königreich erst durch den Pension Act 2007 und 2008 voll umgesetzt worden. Bis dahin war die gesetzliche Rente zwar

Wenn wir die Veränderungen in Deutschland mit dieser Architektur vergleichen, müssen wir eine Annäherung feststellen: inzwischen soll auch in Deutschland die gesetzliche Rente nicht länger den Lebensstandard sichern und es wird größerer Wert auf nicht-staatliche Sicherung gelegt. Gleichzeitig aber gibt es auch wichtige Unterschiede: in den Niederlanden, den nordischen Ländern und der Schweiz hat die gesetzliche Rente ein Einheitsniveau, dies gilt nicht für Deutschland. In den Niederlanden, den nordischen Ländern und der Schweiz sind außerdem die Betriebsrenten umfassend: alle Beschäftigten sind Mitglieder und zahlen ein. Auch das ist in Deutschland anders. Deutschland hat sich deshalb zwar vom Modell Bismarck entfernt, unterscheidet sich aber in wesentlichen Aspekten von den Ländern der Beveridge-Gruppe.

Bisher habe ich die Institutionen der beiden Modelle beschrieben und ihnen europäische Länder zugeordnet. Der folgende Abschnitt illustriert, welche Folgen diese Modelle in ihrer heutigen Form für die zukünftigen Renten der Bürgerinnen und Bürger haben könnten. Unser besonderes Augenmerk gilt wiederum Deutschland im Vergleich.

### **III. Das Niveau obligatorischer Renten in Beveridge- und Bismarck-Ländern**

Tabelle 1 zeigt die Renten aus obligatorischen Beiträgen im Verhältnis zum letzten Einkommen, die zwei hypothetische Gruppen von Beschäftigten erhalten würden, wenn sie ihre Erwerbsleben im Jahre 2002 und 2012 begonnen hätten und nach einer vollen Erwerbskarriere in den 2050er Jahren (die Länge der Erwerbslaufbahn ist national verschieden) in den Ruhestand gehen würden. Freiwillige Leistungen sind hier nicht enthalten.<sup>2</sup> Dabei erwerben die Individuen in den linken drei Spalten ihre gesamten Rechte gemäß der Bestimmungen, die 2002 galten, während in den mittleren drei Spalten diejenigen zu finden sind, die ausschließlich entsprechend der 2012 geltenden Bedingungen Rentenrechte sammelten. Der Unterschied zwischen dem Beginn in 2002 und in 2012, illustriert in den letzten drei Spalten, erklärt sich

---

leicht zugänglich, ihr Höchstniveau befand sich aber stets unter dem der Sozialhilfe (*Bridgen* 2010).

<sup>2</sup> Die Beiträge zu dem *National Employment Savings Trust* in Großbritannien werden von der OECD (2013) als freiwillig angesehen, weil Beschäftigte sich entscheiden können, aus der zweiten Säule auszusteigen. Da aber alle Unternehmer verpflichtet sind, ihren Beschäftigten eine Versicherung anzubieten und mindestens drei Prozent einzuzahlen, habe ich hier die zu erwartenden Erträge aus solchem Sparen, kalkuliert von der OECD, miteinbezogen.

**Tabelle 1 - Projizierte Nettorenten aus gesetzlicher und anderen verpflichtenden Alterssicherungen für Rentner nach Erwerbsleben mit 50%, 100% & 150% des Durchschnittslohnes - ausgedrückt als Prozent des letzten Lohnes**

Einkommen, % d. Durchschnitts	Erwerbskarriere beginnt 2002			Erwerbskarriere beginnt 2012			Effekt d. Renten-reformen 2002-2012		
	0.5	1.0	1.5	0.5	1.0	1.5	0.5	1.0	1.5
<b>Bismarck-Länder</b>									
Belgien	82.7	63.8	63.1	72.9	50.1	39.9	-9.8	-13.7	-23.2
Deutschland	61.7	66.6	71.8	55.9	55.3	54.4	-5.8	-11.3	-17.4
Frankreich	98.0	70.8	68.8	75.9	71.4	60.9	-22.1	0.6	-7.9
Italien	89.3	88.0	88.8	78.0	78.2	77.9	-11.3	-9.8	-10.9
Österreich	91.2	93.4	93.2	91.2	90.2	86.2	0.0	-3.2	-7.0
Spanien	88.7	89.4	88.3	79.5	80.1	79.8	-9.2	-9.3	-8.5
Durchschnitt	85.3	78.7	79.0	75.6	70.9	66.5	-9.7	-7.8	-12.5
Standardabweichung	12.5	13.0	12.6	11.5	15.4	17.8	7.3	5.4	6.5
<b>Beveridge-Länder</b>									
Dänemark	95.6	68.0	54.1	117.5	77.4	67.4	21.9	9.4	13.3
Finnland	90.7	78.8	78.8	71.3	62.8	63.2	-19.4	-16.0	-15.6
Großbritannien	78.4	57.7	47.6	100.3	78.2	68.9	21.9	20.5	21.3
Niederlande	82.5	88.2	84.1	104.8	101.1	97.2	22.3	12.9	13.1
Norwegen	85.8	73.1	65.1	78.3	59.7	47.8	-7.5	-13.4	-17.3
Schweden	90.2	76.4	68.2	68.8	55.3	72.9	-21.4	-21.1	4.7
Schweiz	71.4	68.9	67.3	78.4	74.7	49.1	7.0	5.8	-18.2
Durchschnitt	84.9	73.0	66.5	88.5	72.7	66.6	3.5	-0.3	0.2
Standardabweichung	8.2	9.6	12.8	18.9	15.5	16.6	19.6	16.3	16.8
<b>Durchschnitt alle Länder</b>									
Länder	85.1	75.6	72.2	82.5	71.9	66.6	-2.6	-3.7	-5.7
<b>Standardabweichung, alle Länder</b>									
Länder	10.0	11.2	13.8	16.7	14.8	16.4	16.2	12.6	14.2
<b>Differenz Beveridge-Bismarck</b>									
Länder	-0.3	-5.7	-12.5	12.9	1.9	0.1	13.2	7.5	12.7

Quelle: OECD 2005: 52; OECD 2013:143, 189; Meyer 2015

Annahmen: Renten simuliert für Individuen mit voller Erwerbslaufbahn unter Rentensystem von 2002 und 2012. Ruhestand in den 2050er Jahren. Renten unter 50% des Durchschnitts kursiv. Großbritannien: Freiwillige Absicherung ist miteinbezogen, da diese auf Verpflichtung der Unternehmen zu auto-enrolment beruht.

durch Rentenreformen in der Zwischenzeit. Die Tabelle zeigt also hypothetische zukünftige Leistungen, da sich Rentensysteme im Laufe von Jahrzehnten immer ändern werden. Sinn solcher Simulationen ist es, die Leistungsfähigkeit nationaler Systeme zu einem festgelegten Zeitpunkt zu bestimmen. Wenn man dann zwei Zeitpunkte miteinander vergleicht, zeigt sich, ob die durch verpflichtende Beiträge erworbenen Rentenansprüche in dieser Zeit gestiegen oder gesunken sind.

Die Tabelle untersucht außerdem die Wirkung der Systeme auf unterschiedliche Einkommensgruppen, sie enthält ein Individuum mit einem Durchschnittseinkommen,

eines, das nur die Hälfte davon bezieht und eines, dessen Verdienst um 50 Prozent über dem Durchschnitt liegt.

Konzentrieren wir uns zuerst auf die Bismarck-Gruppe. Der Trend weist abwärts, beinahe überall haben Kürzungen stattgefunden. Wie sehen deren Folgen für das Niveau von 2012 aus? In der Bundesrepublik ersetzt die Rente für alle ca. 55 Prozent des letzten Einkommens; das ist für alle Einkommensgruppen deutlich weniger als in anderen Bismarck-Ländern, mit der Ausnahme Belgiens. Doch selbst in Belgien erhalten Geringverdiener noch erheblich höhere Renten, der Abstand zu Deutschland beträgt 17 Prozentpunkte. Der Unterschied zu Österreich, dem Land mit dem höchsten Niveau, umfasst ganze 35 Prozentpunkte. Insgesamt können wir festhalten, dass Deutschland weit unter dem Durchschnitt dieser Gruppe liegt. Der Abschied vom Modell Bismarck zeigt sich hier bereits.<sup>3</sup>

Auch in den Beveridge-Ländern fanden zwischen 2002 und 2012 Kürzungen statt, aber das Bild ist heterogener. Dänemark, Großbritannien und die Niederlande haben ihre Niveaus angehoben, für Geringverdiener jeweils um über 20 Prozentpunkte. Auch in der Schweiz gab es gewisse Verbesserungen. Insgesamt ist das Durchschnittsniveau in dieser Gruppe 2012 höher als in den Bismarck-Ländern. Für die Einordnung der Bundesrepublik ist unerheblich, ob wir das Ein-Säulensystem (Bismarck) oder das Zwei-Säulenmodell der gesetzlichen und betrieblichen Versicherungen betrachten (Beveridge), alle Länder garantieren ein sehr viel höheres Niveau für die Geringbeschäftigten. Darüber hinaus schneiden auch die Durchschnitts- und Besserverdienenden fast überall besser ab. Insgesamt setzt kein anderes hier untersuchtes Land so stark auf freiwillige Alterssicherung wie Deutschland. Aus der Perspektive der obligatorischen Leistungsniveaus sehen wir also zwar einen Abschied von Bismarck, aber keinen wirklichen Übergang zu Beveridge.

Man könnte nun einwenden, dass nichts dagegen spricht, einen Weg einzuschlagen, den andere nicht gehen. Dies ist prinzipiell wahr und nur so können wirklich neue Lösungen gefunden werden. In der Rentenpolitik jedoch gibt es einen guten Grund dafür, dass alle anderen Länder höhere Rentenniveaus garantieren, nämlich dass ein

---

<sup>3</sup> Es wäre für diese Arbeit besser gewesen, einen Ländervergleich von 2001 und 2012 anstellen zu können, dem letzten Jahr vor der deutschen Reform. Leider gibt es die entsprechenden Zahlen nicht. Für einen empirischen Vergleich der deutschen Rentenniveaus vor und nach 2001 siehe (Bridgen/Meyer 2014).

hohes Maß an Eigenverantwortung unvereinbar ist mit weitgehender sozialer Sicherheit der Bevölkerung. Der deutsche Weg ist ja eigentlich nicht neu, er wurde anderswo probiert und als unzureichend eingestuft. Um diese These zu illustrieren, werde ich zunächst das britische Beispiel heranziehen und dann einen kurzen Überblick über die Literatur zur Freiwilligkeit geben.

#### **IV. Das Scheitern freiwilliger Alterssicherung in Großbritannien**

Das freiwillige Engagement von Beschäftigten und Betrieben war ein zentrales Merkmal der britischen Alterssicherung zwischen 1950 und 2010, Sozialpolitiker waren davon überzeugt, ähnlich ihren deutschen Kolleginnen heute. Die besondere Stärke des Systems waren gut ausgebaute Betriebsrenten in Großunternehmen und im öffentlichen Sektor, die auf Direktzusagen fußten (*defined benefit schemes*). Die gesetzliche Rente hingegen war zu niedrig, um ausschließlich davon zu leben, so dass vielen Menschen, die keine betriebliche Alterssicherung hatten, die Sozialhilfe als Absicherung im Alter blieb. Das System war so insbesondere für Geringverdiener problematisch.

Die Sozialdemokraten unter Premierminister Blair wollten nach ihrem Wahlsieg 1997 diese Rentenlücke schließen, dabei aber an der Freiwilligkeit festhalten. Sie setzten sie sich zum Ziel, Beschäftigte mit unterdurchschnittlichen Einkommen durch attraktive, freiwillige Leistungen zum Sparen zu motivieren und führten deshalb 2001 die *Stakeholder Schemes* ein, individuelle Sparverträge, der Riester-Rente ähnlich. Arbeitnehmer, die bisher keine Betriebsrenten hatten, waren angehalten, sich so zu versichern; die Kosten der Verträge wurden gesetzlich kontrolliert, Arbeitgeber mussten keine Beiträge zahlen, sondern lediglich auf Nachfrage geeignete Vehikel für ihre Beschäftigten identifizieren. Dieser Initiative war wenig Erfolg beschieden. Für die Versicherungsunternehmen waren Kunden wenig attraktiv, die geringe und unregelmäßige Summen einzahlten; außerdem machten gerade die Geringverdiener am wenigsten Gebrauch von diesem gerade für sie geschaffenen Angebot (ABI 2003; Pensions Commission 2004, S. 93). Es wurde bald deutlich, dass die Rentenlücke auf diese Weise nicht zu schließen war. Ein zweiter Trend vergrößerte sie sogar noch. Die großzügigen *defined benefit schemes* sind heute im privaten Sektor nur noch die Ausnahme. Seit den 70er Jahren hatten die großen Privatunternehmen damit begonnen, sie für neue Mitglieder zu schließen; dieser Prozess beschleunigte sich seit

Ende der neunziger Jahre. Heute werden Neubeschäftigten im privaten Sektor kaum noch solche Leistungen angeboten und auch im öffentlichen schränkt man sie ein. Ein wesentlicher Grund für diese Entwicklung ist, dass Aktiengesellschaften, die ja auch zu den größten Arbeitgebern zählen, heute weltweit im globalen Wettbewerb stehen. Durch international geltende *accounting standards* sind sie dazu veranlasst, die Kosten ihrer betrieblichen Rentenzusagen in ihren Bilanzen auf international standardisierte Weise zu Tagespreisen am Aktienmarkt auszudrücken. Dies war eine große Veränderung gegenüber einer Zeit, in der individuelle Wirtschaftsprüfer solche Kosten in Absprache mit den Unternehmen individuell festlegten. Durch diese Standardisierung, Transparenz und die direkte Koppelung der Rentenkosten an volatile Aktienmärkte wurden Direktzusagen unattraktiv. Die britischen Arbeitgeber ersetzten ihre *defined benefit schemes* in vielen Fällen durch *defined contribution schemes*, bei denen die Leistungen von den Erträgen der Kapitalmärkte abhängen und das Individuum das Investitionsrisiko trägt. Die durchschnittlichen Arbeitgeberbeiträge zu diesen Betriebsrenten sind wesentlich geringer (für einen Überblick: Bridgen/Meyer 2005).

Angesichts einer erneuten Schließungswelle in den Betriebsrenten und der Wirkungslosigkeit der *Stakeholder Schemes* konnte die britische Regierung absehen, dass immer mehr Menschen im Alter auf Sozialhilfe angewiesen sein würden, und dass das Risiko nun zunehmend auch die Mittelschichten betraf. Für das Individuum sank damit gleichzeitig der Anreiz, freiwillig zu sparen, da dieses Vermögen im Alter der Bedarfsprüfung zum Opfer fallen könnte (Rowlingson 2002, S. 628-9; Casey/Dostal 2013). Um diese Entwicklungen abzuwenden stimmte die Labour Regierung nach langer Erwägung einer deutlichen Erhöhung der gesetzlichen Rente für alle zu und verpflichtete im gleichen Zug sämtliche Arbeitgeber, ihre Beschäftigten zu versichern und einen Mindestbeitrag zu leisten. Beschäftigte werden nun automatisch Mitglieder von Betriebsrenten, können diese aber auf eigenen Willen verlassen. Als Labour 2009 von einer konservativ-liberalen Regierung abgelöst wurde, unterstützte diese die Reform, trotz Finanzkrise. Es hatte sich ein Partei- und Lager-übergreifenden Konsens darüber gebildet, dass ein Mehssäulensystem auf freiwilliger Basis nicht imstande ist, einen großen Teil der alternden Bevölkerung abzusichern.

Der britische Fall kann eine Lehre für die Bundesrepublik sein, denn wichtige Bedingungen sind ähnlich. Erstens hat die ökonomische Globalisierung *defined*



*benefit schemes* unattraktiv für Aktiengesellschaften gemacht. Britische Betriebsrenten schützten solange die Beschäftigten der großen Betriebe und des öffentlichen Sektors, wie die Arbeitgeber bereit waren, die Kosten zu übernehmen: in den 1960er und 1970er Jahren vor allem im privaten Sektor, danach primär im öffentlichen. Diese Bereitschaft hat durch die ökonomische Globalisierung wie oben illustriert deutlich abgenommen. Nicht nur die gesetzlichen, sondern auch betriebliche Renten befinden sich in einer Austeritätsphase. Diese Rahmenbedingungen lassen für deutsche Unternehmen statt Expansion eher vermuten, dass die noch existierenden *defined benefit schemes* weiterhin unter Druck sein werden (Bridgen/Meyer 2014). Der Misserfolg der *Stakeholder Schemes* zeigt zweitens, dass staatlich subventionierte, freiwillige persönliche Sparpläne bestenfalls Zusatzleistungen sein können für Bürgerinnen und Bürger, die ausreichend anderweitig versichert sind. Für diejenigen, die keine betrieblichen Rentenanwartschaften haben, sind sie ungeeignet.

## **V. Stärken und Probleme von Eigenverantwortlichkeit in der Literatur**

In der akademischen Literatur über die Stärken und Probleme eigenverantwortlichen Sparens wird seine Unzuverlässigkeit auf verschiedene Weise erklärt. Zum einen ist die langfristige finanzielle Planung ein Problem für Individuen. Wie gerade gesehen sind Menschen mit niedrigen Löhnen zu dieser Form der Verteilung des Einkommens auf das ganze Leben nicht imstande, dafür haben sie zu wenig (OECD 2013, S. 14). Darüber hinaus sind die Versicherer an diesen wenig lukrativen Kunden nicht interessiert, wie der britische und deutsche Fall der Riesterrenten zeigen. Hinzu kommt, dass in Rentensystemen, in denen die Mindestrente nur nach Bedarfsprüfung bezogen werden kann, gerade für Sparer die Gefahr besteht, dass ihr Vermögen auf die Rente angerechnet wird und sich das Sparen so nicht lohnt. Großbritannien hat das illustriert. Doch auch Menschen mit durchschnittlichem oder höherem Einkommen finden die langfristige Finanzplanung schwierig (Lusardi/Mitchell 2007; Alessie et al. 2013). Die Verhaltenswissenschaften haben untersucht, wie gut Menschen in der Lage sind, zukünftig mögliche Herausforderungen zu identifizieren, ihre Wahrscheinlichkeit und Umfang einzuschätzen, und daraus praktische Konsequenzen für heutiges Handeln zu ziehen. Sie sind zu dem Ergebnis gekommen, dass wir zur Unterschätzung solcher Risiken neigen. Zum einen vertrauen Menschen auf ihr subjektives Wissen, wenn sie Entscheidungen treffen. Auch wenn die Möglichkeit

besteht, auf der Basis systematischer, mehr umfassender Informationen zu kalkulieren, wie wahrscheinlich bestimmte Entwicklungen sind, ziehen Individuen lieber Lehren aus ihren persönlichen Erfahrungen (Kahneman/Tversky 1979; Kahneman 2011, S. 85-88, 138-140). Darüber hinaus tendieren sie dazu, ihre persönliche Zukunft in einem positiven Licht zu sehen (Weinstein 1980; Thaler/Sunstein 2009). Dazu passen nicht gut negative Gefühle, die auch mit dem Ruhestand verknüpft sein können – Angst vor Gebrechlichkeit oder Krankheit zum Beispiel können dazu führen, dass Menschen Gedanken an diese Zeit vermeiden (Rowlingson 2002, S. 633-9). Insgesamt stehen solche Denkformen einer langfristigen Planung des Alterseinkommens für alle Einkommensgruppen im Wege (für einen Überblick Clark 2012). ). Erschwerend hinzu kommt, dass Banken und Versicherungsunternehmen oft komplexe Sparprodukte anbieten, deren Bedingungen, Kosten und mögliche Erträge für potentielle Kundinnen und Kunden schwer zu verstehen sind (Rowlingson 2002; Clark/Strauss 2008, S. 850; ZEW 2010, S. 93-94; Hagen/Kleinlein 2011; Ziegelmeyer/Nick 2013, S. 528).

Für Unternehmen hat Freiwilligkeit in der betrieblichen Alterssicherung große Vorteile und sie ziehen diese Form vor (z.B. Mares 2001). Betriebsrenten sind für die Rekrutierung und den Erhalt qualifizierter Arbeitskräfte wichtig, sie dienen der Steigerung der Produktivität. Je leichter jedoch eine Angestellte zu ersetzen ist, desto weniger interessiert ist das Unternehmen, sie durch betriebliche Sozialleistungen zu binden. Dies ist ein großer Nachteil der Freiwilligkeit gerade für gering Qualifizierte, er gilt auch während Zeiten ökonomischer Prosperität aber verschärft sich unter Austeritätsbedingungen.

Die Versicherungsunternehmen schließlich haben ein Interesse daran, lukrativ zu arbeiten und um dies zu erreichen, ihre Vertragsnehmer zufrieden zu stellen. Wie oben gezeigt, sind Kleinsparer deshalb wenig interessant. Insgesamt ist der Schutz gegen Armut der Versicherten nicht das Ziel der Versicherer und Betriebe. Betriebliche Sozialpolitik muss wirtschaftlichen Sinn für sie machen, sie wollen keine Verantwortung für nationale Sozialpolitik übernehmen. Dafür ist der Staat zuständig.

## **VI. Der Umbau muss weitergehen**

Der Überblick hat die Vorteile und Grenzen von auf Eigenverantwortung und Freiwilligkeit basierender Renten gezeigt. Im Wesentlichen gilt, dass je größer die

Freiheit ist, desto höher das Armutsrisiko. Wir haben gesehen, dass sich die meisten Länder Europas trotz Kürzungen dazu entschieden haben, das Niveau der kollektiven Verpflichtung relativ hoch einzustellen. Sie haben sich damit gegen mehr Freiheit und für mehr Sicherheit entschieden. Großbritannien war nur das jüngste Beispiel. Die Bundesrepublik hat sich hingegen vergleichsweise radikal auf die Seite von größerer Freiheit gestellt. Damit ist die Freiheit zum Sparen gerade für diejenigen gestiegen, die dazu am wenigsten in der Lage sind. Es wird eine wachsende Zahl Sozialhilfeabhängiger alter Menschen geben, wenn die gegenwärtige Architektur des deutschen Rentensystems bleibt wie sie ist. Es wird auch eine Menge von Menschen geben, die zwar nicht arm sind, die aber im Alter mit einem wesentlich niedrigeren Lebensstandard zurecht kommen müssen, da die Freiheit zur Planung für sie unzureichende Ergebnisse hatte. Auf diesem Hintergrund halte ich eine weitere Veränderung der deutschen Rentenarchitektur für unbedingt erforderlich. Wie könnte sie aussehen? Auf der Basis des Ländervergleichs nehme ich an, dass die Gefahr der breiten Unterversicherung auch in Deutschland nicht ohne die Rückkehr zu mehr obligatorischem Sparen beseitigt werden kann. Um dies zu erreichen, wäre der wirkliche Einstieg in das Beveridge Modell ein guter Weg. Das heißt, es müsste ein Mindestniveau in der gesetzlichen Rente eingeführt werden, das nicht von einer Bedarfsprüfung abhängt. Diese Grundrente müsste der gesamten Bevölkerung im Ruhestand zur Verfügung stehen. Diese Leistung hätte zum Ziel, Armut zu vermeiden. Das heißt, sie könnte sich am Sozialhilfeniveau orientieren. Für die Sicherung des Lebensstandards wären dann flächendeckende Betriebsrenten mit Mindestbeitragsgarantie zuständig. Beide Reformen würden den bereits eingeschlagenen Weg hin zum Modell Beveridge konsequent fortsetzen. Sie wären kontrovers, da viele Betroffene, Unternehmen, Versicherungen und auch Individuen, ihre Freiheit schätzen und Sparvorschriften ablehnen. Theoretisch ist auch eine Rückkehr zum Modell Bismarck denkbar. In diesem Fall müsste die gesetzliche Rente wieder deutlich erhöht werden, so dass auch Niedrigverdiener im Normalfall keine Sozialhilfe beantragen müssten. Dies wäre ebenfalls eine teure Lösung, sie hätte den Vorteil, dass lang erprobte Institutionen erhalten würden, und kein noch deutlicherer Systemwechsel nötig wäre. Das mag einigen Akteuren sympathisch sein.

Aus meiner Sicht sind die Gründe für den entschlossenen Ausbau eines Zwei-Säulenmodells überzeugender als die für das erneut gestärkte Modell Bismarck. Erstens hat der Abschied vom Ein-Säulenmodell ja bereits stattgefunden. Hinter den

Reformen 2001 stand der politische Wille des Parlamentes und der Regierung und eine gesellschaftliche Debatte über die Notwendigkeit grundlegender Änderungen. Die Richtung der Reform ist ebenfalls im Einklang mit den rentenpolitischen Vorstellungen von der Weltbank (World Bank 1994), der OECD und der EU. Es gibt einen noch gewichtigeren Grund für diesen Schritt. In der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsliteratur hat sich im Laufe der letzten Jahre das Konzept der „neuen sozialen Risiken“ etabliert (z.B. Bonoli 2005). Dies beschreibt den Trend, dass immer mehr Menschen in Einzelhaushalten leben, dass Scheidungsraten gestiegen sind, dass Mütter häufig Teilzeit arbeiten und dass es für eine substantielle Zahl von Menschen nicht länger Arbeitsplätze in der Industrie gibt und diese stattdessen in Niedriglohnjobs arbeiten. Wohlfahrtsstaaten, die nach dem Modell Bismarck gestaltet sind, in denen deshalb die Höhe von Rente und Arbeitslosengeld vom Lohn abhängen, sind angesichts dieser Trends nicht mehr zeitgemäß, so das Argument. Die „neuen“ Risiken sind hier besonders groß, weil das Einkommen für Viele zu niedrig ist, um Ersatzleistungen zu erwerben, die zum Überleben ausreichen. Derweil ist die stabile Brotverdiener-Ehe als eine Instanz geschwächt, in der ehemals das Einkommen gesammelt und über das gesamte Leben auf die Haushaltsmitglieder umverteilt wurde. Soziale Sicherungssysteme nach dem Beveridge-Modell schützen die stärker individualisierte Bevölkerung effektiver vor Armut als es die Bismarck-Systeme können. Aus diesem Grund wäre die Wiederaufstockung der Bismarck'schen Rente in Deutschland keine zeitgemäße Lösung.

Damit komme ich zum Ende. Ich weiß, dass die hier vorgestellte Empfehlung Kosten für alle verursacht. Sie schränkt den Handlungsspielraum der Betriebe und Individuen in der Alterssicherung ein und verlangt nach höheren staatlichen Investitionen. Es wäre besser, wenn das nicht nötig wäre, und es mehr statt weniger Freiheit geben könnte. Aber der europäische Überblick hat gezeigt, dass nirgendwo ein Rentenmodell umgesetzt worden ist, das weitgehende Freiwilligkeit und breite soziale Sicherheit vereinbart. Mehr Freiwilligkeit, aber auch wachsende Verunsicherung der Bevölkerung, fehlendes Vertrauen in das Rentensystem und Zunahme von Sozialhilfeempfängern im Alter ist schlecht für die Mehrheit der Menschen, hat aber auch große Nachteile für Unternehmen, Gewerkschaften und Regierungen. Deshalb bin ich der Auffassung, dass es für die maßgeblichen Akteure an der Zeit ist, das gegenwärtige System gemäß sozial soliderer Maßstäbe zu

reformieren; die entsprechende Einschränkung der Freiheit wäre ein Preis, den es sich für dieses Ziel wohl zu zahlen lohnt.

## Literatur

ABI (2003): Simplicity, security and choice: ABI response to the Green Paper, London, Association of British Insurers, <http://www.abi.org.uk/Display/file/300/final-DWP-response.doc>.

*Anderson, K.* (2011) Occupational pensions in the Netherlands: adapting to demographic and economic change. In: *Ebbinghaus, Bernhard* (ed.) *The Varieties of Pension Governance: Pension Privatization in Europe*. Oxford, GB, Oxford University Press, 292-317.

*Bannink, D.* and *B. de Vroom* (2007). The Dutch pension system and social inclusion. In: *T. Meyer, P. Bridgen and B. Riedmüller* (eds.) *Private Pensions versus Social Inclusion? Non-state Provision for Citizens at Risk in Europe*. Cheltenham, UK and Lyme, US, Edward Elgar.

*Bonoli, G.* (2005). The politics of the new social policies: providing coverage against new social risks in mature welfare states. *Policy and Politics* 33(3): 431-449.

*Bridgen, P.* and *T. Meyer* (2005). When do Benevolent Capitalists change their Mind? Explaining the Retrenchment of Defined Benefit Pensions in Britain. *Social Policy and Administration* 39(4): 764-785.

*Bridgen, P.* (2010): Towards a social democratic pension system? Assessing the significance the the 2007 and 2008 Pension Acts, *Social Policy Review* 22, S. 71-96.

*Bridgen, P.; Meyer, T.* (2014): The Liberalisation of the German Social Model: Public-Private Pension Reform in Germany since 2001, *Journal of Social Policy* 43(1), S. 37-68.

*Casey, B. H./ Dostal, J. M.* (2013): Voluntary Pension Saving for Old Age: Are the Objectives of Self-responsibility and Security Compatible? *Social Policy & Administration* 47(3), S. 287-309.

*Clark, G. L.* (2012): From Corporatism to Public Utilities: Workplace Pensions in the 21st Century, *Geographical Research* 50(1), S. 31-46.

*Clark, G. L./Strauss, K.* (2008): Individual pension related risk propensities: the effects of socio-demographic characteristics and a spousal pension entitlement on risk attitudes, *Ageing and Society* 28(6), S. 847-874.

*Ebbinghaus, B.,* (Hg.) (2011): *Varieties of pension governance. The privatization of pensions in Europe*, Oxford, Oxford University Press.

*Hagen, K./Kleinlein, A.* (2011): Zehn Jahre Riester-Rente: Kein Grund zum Feiern. *DIW Wochenbericht* (47), S. 3-14.

*Kahneman, D.* (2011): *Thinking, fast and slow*, London, Penguin Books.

*Kahneman, D. /Tversky, A.* (1979): Prospect theory - analysis of decision under risk, *Econometrica* 47(2), S. 263-291.

*Lusardi, A./ Mitchell, O. S. (2007): Baby Boomer retirement security: The roles of planning, financial literacy, and housing wealth, Journal of Monetary Economics 54(1), S. 205-224.*

*Mares, I. (2001). Firms and the welfare state: When, why, and how does social policy matter to employers? Varieties of Capitalism. P. Hall and D. Soskice. Oxford, Oxford University Press.*

*Meyer, T. (2015): Die dritte Säule in der Alterssicherung – brauchen wir eine Neubewertung nach der Finanz- und Wirtschaftskrise? Deutschland im europäischen Vergleich. Sozialer Fortschritt 8/2015*

OECD (2005): Pensions at a glance 2005. Public policies across OECD countries, Paris.

- (2013): Pensions at a glance 2013. OECD and G20 Indicators, Paris.

Pensions Commission (2004): Pensions: Challenges and Choices. The First Report of the Pensions Commission, London, The Stationery Office.

*Rowlingson, K. (2002): Private Pension Planning: The Rhetoric of Responsibility, The Reality of Insecurity, Journal of Social Policy 31(4), S. 623-642.*

*Thaler, R./Sunstein, C. (2009): Nudge. Improving decisions about health, wealth and happiness, London, Penguin Books.*

*Weinstein, N. D. (1980): Unrealistic optimism about future life events, Journal of Personality and Social Psychology 39(5), S. 806-820.*

World Bank (1994): Averting the Old Age Crisis, Oxford, Oxford University Press.

ZEW (2010): Abschlussbericht zu Projekt Nr. 7/09. Transparenz von privaten Riester- und Basisrentenprodukten, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung.

*Ziegelmeyer, M./Nick, J. (2013): Backing out of private pension provision: lessons from Germany, Empirica 40(3), S. 505-539.*