

Ingo Bode, Felix Wilke

PRIVATE VORSORGE ALS ILLUSION

*Rationalitätsprobleme des neuen
deutschen Rentenmodells*

campus

Private Vorsorge als Illusion

Ingo Bode ist Professor für Sozialpolitik am Institut für Sozialwesen der Universität Kassel.

Felix Wilke, Dipl.-Soz., ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Sozialwesen der Universität Kassel.

Ingo Bode, Felix Wilke

Private Vorsorge als Illusion

Rationalitätsprobleme des neuen
deutschen Rentenmodells

Campus Verlag
Frankfurt/New York

© Campus Verlag GmbH

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie;
detaillierte bibliografische Daten sind im Internet unter <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.
ISBN 978-3-593-50214-4

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung ist ohne
Zustimmung des Verlags unzulässig. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen,
Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Copyright © 2014 Campus Verlag GmbH, Frankfurt am Main
Umschlaggestaltung: Campus Verlag GmbH, Frankfurt am Main
Druck und Bindung: CPI buchbücher.de, Birkach
Gedruckt auf Papier aus zertifizierten Rohstoffen (FSC/PEFC).
Printed in Germany

Dieser Titel ist auch als E-Book erschienen.
www.campus.de

Inhalt

I.	Einleitung.....	9
II.	Alterssicherung im Wandel.....	19
	1. Die gesetzliche Rentenversicherung auf Sparflamme.....	20
	2. Mit der zweiten Säule zu alter Stärke?.....	26
	3. Die dritte Säule als Wanderbaustelle.....	33
	4. Fazit: Auf dem Pfad der De-Kollektivierung.....	41
III.	Ein politisch rationaler Paradigmenwechsel?.....	43
	1. Illusion 1: Reformen aus gemeinsamer Einsicht in das Notwendige.....	45
	2. Illusion 2: Ein klarer Pfadwechsel auf gerader Strecke.....	61
	2.1 Die Rekonstruktion der ›Sinnbasis‹ des neuen Rentenmodells: Unser Analyseansatz.....	65
	2.2 Die offizielle ›Sinnbasis‹ des deutschen Reformmodells im Wandel.....	70
	2.3 Das neue Rentenmodell als Gegenstand der öffentlichen Debatte.....	84
	3. Fazit: Rentenpolitik ohne klares Visier.....	95
IV.	Umbau als Gebot der ökonomischen Vernunft?.....	98
	1. Illusion 3: Eine Volkswirtschaft kann sparen.....	100
	1.1 Sparen durch mehr Wachstum?.....	104
	1.2 Sparen mit Hilfe aus dem Ausland?.....	111

2. Illusion 4: Ein Kapitaldeckungsverfahren ist sicher (und dann kam die Finanzkrise)	114
3. Fazit: »Rentenökonomie« mit leidigen Nebenwirkungen	119
V. Vorsorge als Privatgeschäft? Die soziale Praxis privater Alterssicherung	123
1. Der Mainstream in der aktuellen Forschung	124
1.1 Deskriptive Studien und die Rolle ökonomischer Anreize	126
1.2 Komplexere Erklärungsansätze und deren empirische Grundlage	129
2. Individuelle Vorsorge als sozialer Prozess – Der soziologische Blick	133
2.1 Die Relevanz sozialer Einbettung	134
2.2 Auf der Suche nach Orientierung: Vorliegende Befunde ...	142
3. Illusion 5: Nur das Individuum zählt – Ein Zwischenfazit zum Stand der Forschung	153
4. Unsere Studie: Ausgangsposition und Untersuchungsdesign	155
4.1 Datengrundlagen und Analysetechniken	155
4.2 Auswertungsstrategie im Rahmen eines Mixed-Method-Designs	174
5. Qualitative Befunde	177
5.1 Der Orientierungsprozess im sozialen Umfeld	179
5.2 Orientierung durch Medien?	187
5.3 Anbieterberatung im Orientierungsprozess	189
5.4 »Vorsorgertypen« – Die Vielfalt im Zusammenspiel	203
5.5 Zusammenfassung der qualitativen Befunde	212
6. Auf dem Weg zu einer quantitativen Analyse:	
Elf Hypothesen	214
6.1 Hypothesen zum Orientierungsprozess	215
6.2 Hypothesen zum Einfluss sozialer Einbettung auf die Vorsorgeentscheidung	218

7. Quantitative Befunde	220
7.1 Die Verbreitung der Riester-Rente	221
7.2 Die Stellung von Planung und Marktsondierung im Vorsorgeprozess	235
7.3 Orientierung jenseits des Marktes – Die soziale Einbettung der Vorsorgepraxis	240
7.4 Der Zusammenhang zwischen sozialer Orientierung und Vorsorgeumfang	266
7.5 Zusammenfassung der quantitativen Befunde	269
8. Auf verschlungenen Pfaden zur Vorsorge	271
9. Illusion 6: Alles nur eine Frage des Wissens und des Geldes – Ein Fazit zu unserer empirischen Studie	281
VI. Private Vorsorge ›ohne Ende‹?	284
Abbildungen	287
Tabellen	289
Literatur	290
Anhang	313
Variablenbeschreibungen quantitative Auswertungen	313
Leitfaden halbstrukturierte Interviews	316
Leitfaden Experteninterviews	317

I. Einleitung

Das deutsche System der Alterssicherung ist nicht mehr das, was es einmal war. Wie seine Pendanten in den meisten anderen westlichen Ländern (Orenstein 2013; Holzmann 2013) durchläuft es seit den 1990er Jahren einen tief greifenden Wandel, der ihm eine neue Geschäftsgrundlage verschafft hat. Die Systemumstellung lässt sich auf einen einfachen gemeinsamen Nenner bringen: *Rückbau staatlicher beziehungsweise öffentlich verantworteter Programme* bei gleichzeitiger *Verbreit(er)ung individualisierter und marktlicher Organisationsformen*. Es ist ein neuer »welfare mix«¹ entstanden, in dem Programme der Mindestversorgung, Sozialversicherungen, Einrichtungen der betrieblichen Alterssicherung und verschiedene Spielarten individueller Eigenvorsorge ein komplexes Ensemble heterogener Systemsäulen bilden.²

Damit verbunden ist das Ende einer Epoche, die sich durch Tendenzen der *kollektiven Durchorganisierung* des Alters beziehungsweise dessen »Verstaatlichung« (Prahl/Schroeter 1996: 54) ausgezeichnet hatte. Die genannten Veränderungstendenzen stehen für einen schrittweise vollzogenen Prozess der De-Kollektivierung – und zwar im internationalen Maßstab.³

1 Der Begriff des »welfare mix« entstammt der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit Struktur und Entwicklung *sozialer Dienste* (vgl. Evers 1993, Ascoli/Ranci 2002). Zur Verwendung dieses Begriffs auch für den Bereich der Alterssicherung siehe Bode (2007a); international geläufig ist der Terminus des »public-private mix«, siehe etwa Casey/Yamada (2004).

2 Entsprechend kommt es auch zu einem Neuzuschnitt der Akteurslandschaft im fraglichen Politikfeld: Die Rolle von Banken und Privatversicherungen ist aufgewertet worden, Tarifpartner nehmen veränderte Rollen ein, und auch Verbrauchervereinigungen werden zu neuen Stakeholdern dieses Politikfelds. Letztere sind aktive Teilnehmer der Rentendebatte und mittlerweile zu quasi-institutionellen Kontrollinstanzen avanciert, die regelmäßig Probleme wie Produkttransparenz, Marktaufsicht und Konsumentenschutz öffentlich zum Thema machen.

3 Der entsprechende Wandlungsprozess hat unterschiedliche Facetten: In angelsächsischen Rentensystemen erfolgt De-Kollektivierung vor allem mittels einer Vermarktlichung betriebsgemeinschaftlicher Versorgungsstrukturen. In manchen Ländern findet

Aus deutscher Sicht kann man auch von einer Teilprivatisierung der Alterssicherung sprechen, denn die Anteile des öffentlich kontrollierten Sicherungssegments sind geschrumpft, während die relative Bedeutung privat organisierter Sicherungsarrangements zunimmt.⁴ Entscheidungen, die den Ressourcenzufluss am Lebensabend der Menschen betreffen, sind also weniger stark institutionalisiert und werden in höherem Maße individuell verantwortet – im Übrigen meist auch dort, wo die betriebliche Altersvorsorge in die Bresche springt.

Zumindest für Deutschland kann man also von einem *pfadbrechenden* Wandel (Lamping/Rüb 2004: 175; Ebbinghaus u.a. 2011) sprechen. Doch war dieser Wandel Ausdruck einer klaren und alle Betroffenen überzeugenden politischen Marschroute? Ist er eingetreten, weil er aus volkswirtschaftlicher Sicht alternativlos war? Und funktioniert die zu einem tragenden Element gemachte private Vorsorge, die ja das auffälligste Novum im System der Alterssicherung darstellt, in der sozialen Praxis so wie jedes andere Privatgeschäft? All dies ist seit den Umbauten zu Beginn der 2000er Jahre im Mainstream der (ver)öffentlich(t)en Meinung als selbstverständlich betrachtet worden. Es wurde angenommen, dass die neuen Organisationsformen aus ökonomischer Sicht die bessere Wahl sind und eine größere individuelle Kontrolle bzw. Passgenauigkeit der Alterssicherung ermöglichen. Der Systemumbau, so der vorherrschende Diskurs im Mainstream der Sozial- und Wirtschaftswissenschaften⁵, aber auch in Politik und Öffentlichkeit, liege im Mehrheitsinteresse der Bevölkerung, zumal sich nur so die demografischen Herausforderungen der Gegenwartsgesellschaft meistern ließen. Auf dem Weg in eine zukunftsfeste Alterssicherung erschienen die Abschmelzung der umlagefinanzierten Systeme und die gleichzeitige Aufwertung kapitalgedeckter (privater bzw. marktorientierter betrieblicher) Vorsorge als »schlichte Notwendigkeit« (Marschallek 2004).

sie nur latent statt: In Frankreich beispielsweise lässt sich zwar ein faktischer Rückbau der obligatorischen, umlagefinanzierten Altersversorgung beobachten, der mit Neuregelungen bei der Förderung kapitalmarktbasierter Vermögensbildung einherging. Ein *durchgreifender* Wandel ist gleichwohl kaum auszumachen (vgl. Bode 2007a).

4 Wobei darauf hinzuweisen ist, dass das deutsche Rentensystem auch *vor* den Reformen einen pluralistischen Zuschnitt hatte (unter anderem wegen der Versorgungssäule für die Beamten); die Systemdifferenzierung war allerdings – von den die gesetzliche Alterssicherung lediglich arrondierenden Betriebsrenten und Lebensversicherungen abgesehen – eine *innerhalb* des öffentlichen Sektors.

5 *Abseits* des Mainstreams gibt es durchaus Stimmen, die Vorbehalte gegenüber privatisierter Altersvorsorge äußern und diese auch wissenschaftlich fundieren (Schmähl 2009; Christen 2013).

Gewiss gibt es mittlerweile Zweifel an der Leistungsfähigkeit vor allem der individuell arrangierten privaten Vorsorge in Gestalt der sogenannten Riester-Verträge (Hagen 2012). Zudem werden die Folgen, die die Rentenreformen der jüngeren Vergangenheit für sozial schlechter gestellte Teile der Bevölkerung höchstwahrscheinlich haben werden, in der Öffentlichkeit vermehrt diskutiert. Die seit Ende 2013 amtierende Bundesregierung hat Reformen auf den Weg gebracht, die Erwerbsminderungsrisiken besser absichern, unter bestimmten Bedingungen einen vorzeitigen Renteneintritt ermöglichen und verstärkt Kindererziehungszeiten berücksichtigen. Am durch die »Riester-Reformen« stärker de-kollektivierten Organisationsmodus der Alterssicherung wird gleichwohl festgehalten. Jedenfalls sind in den etablierten Parteien, soweit sie bislang Regierungsverantwortung übernommen haben, kaum durchgreifende Reaktionen auf die durch die Finanzmarktkrise zutage getretenen Schwierigkeiten im Bereich der kapitalgedeckten Vorsorge zu erkennen.⁶ Die (vermeintlich) »gute Mischung« aus verschiedenen Organisationsformen gilt weiterhin als vernünftigste Option bei der Ausgestaltung der Alterssicherung.⁷

Mit dieser Einheitsmeinung korrespondiert eine eigentümliche Zurückhaltung bei der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit der Realität der »schönen neuen Rentenwelt«. Zwar finden sich Arbeiten, die explizit oder implizit auf Bruchstellen einer pluralisierten Alterssicherung verweisen.⁸ Offensichtlich ist – nachdem nicht wenige Sozialpolitikforscher⁹ in der De-Kollektivierung der Alterssicherung zunächst eine gewinnbringende

6 Deutlicher Indikator dafür waren die Programme der oben genannten Parteien zu den Bundestagswahlen 2013, in denen das seit Mitte der 2000er Jahre bestehende Reglement im Grundsatz nicht infrage gestellt wurde.

7 So ist es auch dem Koalitionsvertrag der Ende 2013 neu angetretenen Bundesregierung zu entnehmen.

8 Anschlussfähig sind hier unter anderem populärwissenschaftliche Bilanzierungen (vgl. etwa Balodis/Hühne 2012) oder solche, die sich auf bestimmte Einzelthemen konzentrieren (zum Beispiel in den Sammelbänden von Butterwege u.a. 2012 oder Vogel/Motel-Klingebiel 2013). In Bezug auf volkswirtschaftliche Analysen ist die Studie von Christen (2013) zu erwähnen. Bourcarde (2011) hat eine Gesamtschau der Rentenpolitik der letzten Jahrzehnte vorgelegt, die die soziale Praxis der privaten Vorsorge allerdings nicht in den Blick nimmt und stärker auf die Rentenpolitik im engeren Sinne fokussiert. Andere Akzente setzen neuere Untersuchungen zum Generationenvertrag (Goerres/Prinzen 2013), zur institutionellen Konsolidierung der Rentenversicherung (Gräßler 2012) oder zur allgemeinen (Re-)Organisation des Alter(n)s in der (spät)modernen Gesellschaft (Pelizäus-Hoffmeister 2014).

9 Der Einfachheit halber wird in dieser Studie durchgehend die männliche Form zur Bezeichnung beider Geschlechter verwendet.

Modernisierung des Wohlfahrtsstaats gesehen haben (für viele: Nullmeier 2003) – die Sensibilität für die prekäre Basis des veränderten »welfare mix« gewachsen. Eine eingehende Auseinandersetzung mit dem neuen deutschen Rentenmodell hat aber bislang noch nicht stattgefunden. Gut ein Jahrzehnt nach dem Einstieg in das »Mehrsäulenparadigma« (Berner 2009) steht eine umfassende – ökonomische, politische und soziale Dimensionen gleichermaßen einbeziehende – Analyse der neuen Verhältnisse weiterhin aus.

In diesem Buch wollen wir diesen unbefriedigenden Zustand ändern, indem wir den oben umrissenen Transformationsprozess aus verschiedenen Blickwinkeln unter die Lupe nehmen und dabei vor allem die Praxis der staatlich geförderten Eigenvorsorge durchleuchten. Es geht uns dabei nicht um eine klassische Evaluation der Reformen der Vergangenheit. Die Untersuchung beschäftigt sich vielmehr mit Prozessen, die zu den Reformen geführt haben und durch sie ausgelöst wurden. Es geht uns also darum, die »neue Welt« der Alterssicherung besser zu verstehen.

Unser Blick richtet sich insbesondere auf die Blaupause, die die Teilprivatisierung der Alterssicherung inspiriert, also das *Rentenmodell*, welches sich in diesem Umbau normativ und institutionell manifestiert. Dieses Modell beinhaltet oder transportiert Vorstellungen darüber, wie Alterssicherung im Mehrsäulenmodus in politischer, ökonomischer und sozialer Hinsicht *funktioniert* – Vorstellungen, die gewissermaßen den Masterplan für eine veränderte gesellschaftliche Organisation des Rentenalters insgesamt liefern. Dieser Masterplan, so argumentieren wir, basiert auf Rationalitätskonstruktionen, die sich bei genauerem Hinsehen als mit der Realität schwer vereinbar und insofern als illusionär erweisen. Wie unsere Analyse vor Augen führt, treten in den oben genannten Dimensionen vielmehr basale *Rationalitätsprobleme* zutage: Die Wirklichkeit der Alterssicherung und ihrer gesellschaftlichen Ausgestaltung entspricht nicht den Annahmen, die ihrem Bauplan offensichtlich zugrunde liegen. Salopper ausgedrückt: Das neue deutsche Rentenmodell ist auf Sand gebaut und wird deshalb auch auf längere Sicht keine feste Verankerung erfahren.

Wir dekonstruieren diese Rationalitätsprobleme, in dem wir a) die relevanten rentenpolitischen Willensbildungs- und Steuerungsprozesse, b) die (makro)ökonomische Basis des Paradigmenwechsels und c) – besonders ausführlich – die soziale Praxis der privaten Altersvorsorge und deren Konsequenzen im Hinblick auf die vorherrschenden sozialpolitischen Zielvorgaben beleuchten. Was das erste Thema betrifft, so argumentieren wir,

dass der Übergang von einer weitgehend staatlich organisierten zu einer stärker de-kollektivierten Form der Alterssicherung keiner politischen Rationalität folgt, die sich aus einer klar abgesteckten, von der Bevölkerungsmehrheit vorgegebenen Marschroute ergibt.¹⁰ Vielmehr beruht – dies ist eine erste Kernthese der vorliegenden Untersuchung – das neue Säulenparadigma insofern auf einer *Politikillusion*, als der Systemwandel sich nicht als Ergebnis zwingender, durch die Rentenpolitik »vernünftig« nachvollzogener Umbauimperative darstellt und es in Politik beziehungsweise Öffentlichkeit bezüglich des Umbaus und der Weiterentwicklung der Alterssicherung kein klares Visier gibt. Vielmehr zeigt sich strukturelle Diffusität im rentenpolitischen Transformationsprozess: Die Sinnkonstrukte, die die neue Alterssicherungspolitik begleiten beziehungsweise begründen, weisen markante Inkonsistenzen auf, sodass es im Hinblick auf die institutionelle Ausgestaltung der Alterssicherung keine eindeutige Entwicklungsrichtung gibt. Dieses Argument entfalten wir einerseits im Rahmen empirisch informierter theoretischer Überlegungen; andererseits liegt ihm eine qualitative Analyse relevanter rentenpolitischer Diskurse zugrunde, wie sie sich in offiziellen Regierungs- und Expertendokumenten sowie in der Medienberichterstattung manifestieren.

Nun könnte eingeworfen werden, dass Politik unter Gegenwartsbedingungen ohnehin überschätzt wird und es – zumal in Fragen der Alterssicherung – viel mehr auf ökonomische Zusammenhänge ankomme. Tatsächlich verweisen die offiziellen Begründungen der neuen Alterssicherungspolitik stark auf volkswirtschaftliche Sachzwänge. Deshalb liegt es nahe, sich mit der wirtschaftlichen Rationalität des Paradigmenwechsels in der Alterssicherung(spolitik) auseinanderzusetzen. Hier finden wir zahlreiche Anhaltspunkte dafür, dass das neue deutsche Rentenmodell auf einer *ökonomischen Illusion* beruht. Denn in Anbetracht des Stands der Forschung kann – dies ist eine zweite Kernbotschaft dieses Buches – keineswegs umstandslos davon ausgegangen werden, dass es bezüglich der Effekte einer Umstellung auf de-kollektivierte, (kapital)marktförmig organisierte Formen der Alterssicherung hinlänglich Klarheit gibt.

Gewiss: Im Mainstream des wirtschaftswissenschaftlichen Diskurses gilt das Kapitaldeckungsverfahren als ökonomisch effizientere, weil renditeträchtigere und nachhaltigere Organisationsform. Der wirtschaftswissenschaftliche Lehrkanon vermittelt bis heute die Überzeugung, dass eine

¹⁰ Zu unserem Verständnis von politischer Rationalität vergleiche die Ausführungen im zweiten Kapitel.

Umstellung auf das Kapitaldeckungsverfahren sowohl demografische Lasten gerechter auf die Generationen verteilen als auch – über den Umweg eines höheren Wirtschaftswachstums – langfristig die gesamte Gesellschaft bereichern kann (für viele: Börsch-Supan 2011).¹¹ Gegenüber den Wirrungen im politischen Tagesgeschäft erscheint der Ruf der Ökonomen nach einer Stärkung des Kapitaldeckungsverfahrens wissenschaftlich fundiert, logisch zwingend und frei von Interessenpolitik.

Doch die vorherrschende wirtschaftswissenschaftliche Argumentation ist alles andere als unanfechtbar. Jedenfalls löst sich bei genauerem Hinsehen die Gewissheit einer Überlegenheit des Kapitaldeckungsverfahrens schnell auf. Der Mainstream des wirtschaftswissenschaftlichen Diskurses rekurriert auf der einer Warenökonomie entlehnten Idee, der zu Folge sich eine Gesellschaft als Ganze durch die Anhäufung von Vermögenswerten von zukünftigen Lasten befreien kann. Dieses Argument unterliegt zwar einem historischen Gestaltwandel, indem mal nachgelagerte Wachstumsimpulse, mal globale Finanzmarktverflechtungen herangezogen werden; sein *Kern* hat sich allerdings nicht verändert. Die vorherrschende Sichtweise verstellt nun aber den Blick auf Zusammenhänge abseits des geschlossenen Denkgebäudes des wirtschaftswissenschaftlichen Mainstreams. So ist lange bekannt, dass eine Volkswirtschaft keine Vorräte für die Zukunft horten kann; selbst wenn wie gewünscht gespart werden sollte, bleibt unklar, ob damit Vorsorge für spätere Zeiten getroffen wird; zudem ist das Kapitaldeckungsverfahren mitnichten ein besonders sicherer Modus der Versorgung Älterer. Diese seit der Finanzkrise stärker Verbreitung findenden Überlegungen lassen den Schluss zu, dass – anders als es aus der Perspektive der (ver)öffentlich(t)en Meinung häufig erscheint – hinter dem Paradigmenwechsel nicht das Gebot wirtschaftlicher Vernunft steht.

Aber wie sieht es mit jenen »Normalbürgern« aus, die seit den Reformen nach der Jahrtausendwende bei der Alterssicherung selbst Hand anlegen müssen? Von ihnen wird heute in mehrfacher Hinsicht rationales Verhalten erwartet: Sie sollen nicht nur ihr gesetzliches Rentenkonto im Auge behalten, sondern gleichzeitig eigene Anstrengungen unternehmen, damit im Ruhestand ein auskömmliches Dasein gesichert ist – und zwar sowohl hinsichtlich betrieblich arrangierter als auch privat organisierter Varianten.

¹¹ Genau diese Behauptung hat auch die rentenpolitische Debatte vor dem Systemumbau dominiert: Mit Blick auf den demografischen Wandel erschien kapitalgedeckte Vorsorge als einziger Ausweg aus der (vermeintlichen) Überforderung von Arbeitnehmern, Arbeitgebern und Sozialsystemen im Rahmen des umlagebasierten Organisationsmodells.

Die Sparer müssen also eine eigene Haltung bezüglich des gewünschten Sicherungsziels (Was wird gebraucht? Wie viel muss zurückgelegt werden?) wie auch im Hinblick auf den Weg zu diesem Ziel (Welcher Anbieter? Welcher Vertrag? Welche Konditionen?) entwickeln – selbst dann, wenn sie sich für einen betrieblich (also von ihrem Arbeitgeber) arrangierten Vorsorgeplan entscheiden. Die eigene Perspektive auf das Projekt Alterssicherung wird somit zu einem entscheidenden Moment.

Weil die Bürger unter den neuen Bedingungen persönliche und je einzigartige Entscheidungen treffen (müssen), um die Versorgungssituation im Alter auszugestalten, sprechen wir im Weiteren von *Vorsorgesubjekten*. Diesen Subjekten werden heute schwierige Abwägungen zugemutet – und zwar unabhängig von der Frage, ob es sich unter den derzeit gegebenen Bedingungen generell lohnt, privat für das Alter vorzusorgen.¹² Die diesbezüglichen Entscheidungen sind schwierig, weil sie – wie nicht zuletzt die anhaltende Diskussion über die Konsumentensouveränität von Finanzmarktkunden verdeutlicht – in einem komplexen und dynamischen Handlungsfeld stattfinden. Im Zugang auf die für wünschenswert gehaltene Altersvorsorge müssen stets situative Einschätzungen mit vielen Unbekannten und in einer vielschichtigen Gemengelage von Anreizen, Motivationen und Dispositionen vorgenommen werden.

Die im Kontext der neuen Rentenpolitik häufig anzutreffende Behauptung, mit ein wenig Nachhilfe könne es dem Gros der Bevölkerung problemlos gelingen, sich in der heutigen »Mehrsäulen-Welt« zielsicher zu orientieren und auf dem Vorsorgemarkt das gewünschte Absicherungsniveau zu sichern, steht deshalb auf tönernen Füßen. Vieles spricht dafür, dass allein der Organisationsmodus kapitalgedeckter Vorsorge – nämlich der über Märkte (gegebenenfalls über betriebliche »Makler«) vermittelte Zugang zu Versorgungsansprüchen in ferner Zukunft – genau dies vereitelt. Mehr noch: Private Vorsorge ist Resultat einer à priori unbestimmten sozialen Praxis, in deren Verlauf mit Nahestehenden oder mit Beratern kommuniziert wird und Haltungen gebildet beziehungsweise Entscheidungen getroffen werden. Wenig steht von vornherein fest, vieles ist der Dynamik des Feldes überlassen. Eine wesentliche Stellgröße bilden dabei jene,

12 Diese Frage wurde in der jüngeren Vergangenheit verstärkt erörtert, etwa dort, wo von Riester-Verträgen als »Vorsorgefalle« die Rede war (SZ 5.–6.10.2013). Diskutiert wurde dabei vor allem die Eigendynamik kapitalgedeckter Altersvorsorge im Kontext der Finanzmarktkrise, aber auch das Phänomen, dass Erspartes nur partiell vor der Anrechnung bei der Grundsicherung im Alter geschützt ist.

die in diesem Feld geschäftliche Aktivitäten entfalten und als *Berater* mit Vorsorgesubjekten in Kontakt treten. Der Weg zum Anlageprodukt ist also in soziale Prozesse eingebettet, bei der die offene Auseinandersetzung mit Anderen eine wichtige Rolle spielt. Er formiert sich nicht einfach aus Kalkulationen, die jeder für sich anstellt und deren Ergebnis immer dann optimal ausfällt, wenn für diese Kalkulationen die erforderlichen Kompetenzen ausgebildet sind.

Dementsprechend ist die dritte Kernthese unserer Studie, dass die in der (politischen) Öffentlichkeit, aber auch in größeren Teilen der wissenschaftlichen Debatten dominierende Vorstellung, man könne im Rekurs auf diesen Organisationsmodus die Alterssicherung genauso gut arrangieren wie mittels einer politisch gesteuerten, kollektiven Organisationsform, einer *Sozialillusion* aufsitzt. In der neuen Welt der Alterssicherung wird kontrafaktisch unterstellt, dass Menschen sich eine ihnen genehme Rente »bauen« können, indem sie in durchdachte Interaktionen mit Geschäftspartnern eintreten und dabei den eigendynamischen Vorsorgemarkt zweckrational »unter Kontrolle halten«. Es fehlt der Blick für die komplexe *soziale Rationalität* der tatsächlichen Vorsorgepraxis – wobei es bei diesem Begriff nicht um das Rationalitätsverständnis von Sozialtheorien geht, die individuell-nutzenmaximierendes Handeln »verabsolutieren«.

Im größten Block unserer Studie untersuchen wir die Vorsorgepraxis der Bürger und die ihr zugrunde liegenden Orientierungsprozesse empirisch. Gefragt wird danach, inwieweit diese Praxis von Interaktionen mit ihrem sozialen Umfeld und – was bei der Analyse eines kommerziell strukturierten Vorsorgemarktes besonders wichtig ist – mit Beratern beeinflusst wird. Wir rekurren dabei auf Auswertungen vorliegender repräsentativer Längsschnittbefragungen einerseits und Ergebnisse einer eigenen qualitativen Tiefenanalyse individueller Orientierungspraxis andererseits. Mit diesem Methodenmix lässt sich plausibilisieren, dass ein in wesentlichen Bereichen marktgesteuertes Rentenmodell – selbst in einem finanzkrisenfreien Zeitalter und auch unter Annahme gut informierter Marktteilnehmer – niemals das erreichen kann, was so manche (sich von ihm) versprechen; sei es die flächendeckende Absicherung des Altersrisikos nach Maßgabe individueller Versorgungspräferenzen oder sei es das, was die offizielle Rentenpolitik proklamiert, nämlich die Beibehaltung des Gesamtversicherungsniveaus mit anderen Mitteln. Gerade in dieser Hinsicht bleibt das Konzept der Eigenvorsorge als Teilersatz für die Rentenversicherung eine Chimäre.

Damit schließt sich der Kreis der Rationalitätsprobleme, die in der Architektur des neuen Rentenmodells angelegt sind. Der Umbau der Alterssicherung ist *nicht* schlüssiges Ergebnis eines kollektiv rationalen Willensbildungsprozesses, und auch zukünftige Rejustierungen werden mit reichlich Diffusität durchsetzt sein; das neue Rentenmodell folgt *keiner* eindeutigen (volks-)wirtschaftlichen Rationalität, und sein Organisationsmodus führt systematisch dazu, dass viele Vorsorgesubjekte das für sie »richtige« Niveau an Alterssicherung gerade *nicht* auf den Weg bringen. Das kann alles so gewollt sein – nur müsste es dann auch gesagt werden. In jedem Fall erscheint die Vorstellung fragwürdig, mit dem neuen Modell – konkreter: mit der staatlichen Förderung der privaten (und betrieblichen) Vorsorge – ließe sich das erreichen, was heute noch immer als sozialpolitisch erstrebenswert beziehungsweise vernünftig gilt: nämlich eine universelle, die Individuen gleichermaßen erreichende, Statussicherung im Alter.¹³ Aber wir gehen noch weiter: Wie nachfolgend deutlich werden wird, zeigt das kollektive *Ergebnis* des neuen Wohlfahrtsmarkts »private Vorsorge«, also die reale Verbreitung von Alterssicherungsinstrumenten jenseits der gesetzlichen Rente, *grundsätzlich* einen Trend zu stärkerer Wohlfahrtsdifferenzierung – nicht nur zwischen sozialen Schichten, sondern auch *innerhalb* dieser. Das neue System der Alterssicherung generiert damit sowohl eine horizontale als auch eine vertikale Verschiebung sozialer Risiken (ähnlich: Frericks 2013) – es verkörpert damit ein Projekt zur Vertiefung alter und Schaffung neuer Ungleichheiten am Lebensabend.

Unser Buch ist wie folgt gegliedert. In einem Anfangskapitel rekapitulieren wir den Weg von der Hochphase der staatlich organisierten Alterssicherung bis in die Gegenwart des Mehrsäulenparadigmas. So entsteht ein Überblick über die wesentlichen Verschiebungen innerhalb des deutschen Rentenmodells. Im Anschluss folgen die drei Hauptblöcke (Kapitel III–V) der Monografie: Das dritte Kapitel behandelt die politische Rationalität des Paradigmenwechsels nach der Jahrtausendwende im Lichte der politischen und medialen Verhandlung des neuen »welfare mix«. Betrachtet werden dabei unterschiedliche Perioden der Rentenpolitik, sodass wesentliche Diskursverlagerungen erkennbar werden. Im vierten Kapitel entfalten wir unsere Überlegungen zur ökonomischen Rationalität des Systemumbaus; im Rekurs auf volkswirtschaftliche Daten sowie heterodoxe Beiträge zur

13 Indirekt ist die Gewagtheit dieser Vorstellung mittlerweile Gegenstand der rentenpolitischen Diskussion geworden: konkret in der regen Debatte über die Gefahr einer neuen Altersarmut (Butterwegge u.a. 2012; Bäcker 2013; Vogel/Motel-Klingebiel 2013).

Analyse des mit Sparbewegungen verbundenen (internationalen) Wirtschaftsgeschehens wird dargelegt, dass es im Hinblick auf die bei der Rechtfertigung des Paradigmenwechsels gemeinhin unterstellten ökonomischen Zusammenhänge viele Fragezeichen gibt. Das längste Kapitel ist dann jenes zur sozialen Rationalität eines maßgeblich auf privater Vorsorge aufbauenden »welfare mix«. In mehreren Schritten untersuchen wir soziale Prozesse, die den realen Zugängen zur privaten Altersvorsorge zugrunde liegen. Dabei betrachten wir zunächst, wie vorliegende Arbeiten diese Prozesse beschreiben und was sie dabei übersehen. Dies führt uns zu konkreten Fragen an diese Prozesse, die sich auf soziale Einflüsse bei entscheidenden Sparentscheidungen beziehen.

Nach einem Überblick zu vorliegenden empirischen Befunden stellen wir ein eigenes Untersuchungsdesign vor, das sich auf die Erfassung von Prozessen des Planens, des Verhaltens am Vorsorgemarkt und der Orientierung mit Hilfe von Nahestehenden und Beratern konzentriert. Dargelegt werden Befunde aus problemzentrierten Interviews mit Vorsorgesubjekten sowie Ergebnisse der Sekundärauswertung standardisierter Surveys.¹⁴ Ergänzend greifen wir auf – in eigenen Experteninterviews erhobene – Erfahrungen zurück, die neutrale Berater deutscher Verbraucherzentralen gewonnen haben. Den Abschluss bilden ein kurzes Resümee sowie ein Ausblick auf die Rentenpolitik der nahen Zukunft. Auf konkrete politische Empfehlungen werden wir dabei bewusst verzichten – uns würde es reichen, wenn es gelänge, mithilfe unserer Analysen zum Nachdenken über die Vertracktheiten des neuen Rentenmodells anzuregen sowie Diskussionsprozesse zu Voraussetzungen und Möglichkeiten einer nachhaltigeren Alterssicherungspolitik anzustoßen.

¹⁴Die zugrunde liegende Studie wurde zwischen 2011 und 2014 gefördert vom Forschungsnetzwerk Alterssicherung der Deutschen Rentenversicherung Bund.

II. Alterssicherung im Wandel

Spätestens in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts regierte in Deutschlands Rentenpolitik das Leitbild der gesellschaftlichen Organisation des Ruhestands. War die Versorgung von alten, nicht-erwerbstätigen Menschen (vermögende Schichten ausgenommen) über Jahrhunderte hinweg die Aufgabe von Familien oder Armenhäusern gewesen, so setzte nun eine Sozialisierung des Altersrisikos ein beziehungsweise – um eine Formulierung von Prahl/Schroeter (1996) aufzugreifen – ein Trend zur »Verstaatlichung des Alters«. Das Rentenalter wurde zu einem festen Bestandteil dessen, was Kohli (2003) als »institutionalisierten Lebenslauf« bezeichnet hat, und mit der 1957 geschaffenen Version der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) entstand das größte öffentlich regulierte Umverteilungssystem, das die deutsche Gesellschaft je gekannt hat.¹⁵

Nullmeier/Rüb (1994) haben vor längerer Zeit argumentiert, dass dieses System eine symbolische Ausstrahlung entfaltet hat, welche »in ihrer überragenden legitimatorischen Funktion [...] für den demokratischen Prozess wie für den Moral- und Antriebshaushalt der bundesdeutschen Ökonomie« (bis in die 1990er Jahre hinein) von zentraler Bedeutung war. Da es im oben genannten Nachkriegssystem um weit mehr geht als eine bloße Absicherung persönlicher Altersrisiken, sahen sie in der Rentenversicherung ein *sozialrepublikanisches Ordnungsmodell* verkörpert.

Allerdings hat dieses Modell im Zuge des Umbaus der Alterssicherung und der Neugestaltung seiner verschiedenen Säulen einiges an Substanz verloren, wie wir nachfolgend in einer Gesamtschau der Veränderungen vor Augen führen werden. Wir beginnen mit der Darstellung jener Dyna-

¹⁵ Die Größenordnung dieses Systems ist in der Tat beachtlich: Die Rentenausgaben liegen derzeit bei über 10 Prozent des BIP und machen etwa ein Drittel aller Sozialtransfers aus. Die Einnahmen der Deutschen Rentenversicherung Bund beliefen sich 2013 auf rund 254 Milliarden Euro, bei einem aus Steuermitteln getragenen Bundeszuschuss von ca. 60 Milliarden Euro (Rentenversicherungsbericht 2013: 30).

miken, die dazu geführt haben, dass die GRV nach ihrer Hochphase immer mehr auf ›Sparflamme‹ gestellt wurde. Die anschließenden Abschnitte beschäftigen sich mit der Gegenwart des Mehrsäulenparadigmas: Zunächst geht es um die Rolle der betrieblichen Alterssicherung und dann – ausführlicher – um Entwicklungstendenzen im Bereich der privaten Vorsorge.

1. Die gesetzliche Rentenversicherung auf Sparflamme

Das mit den Reformen von 1957 begründete System der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) bildete lange Zeit eine stabile Größe im Institutionengefüge des deutschen Wohlfahrtsstaats. Dazu trug auch der in dieses Gefüge eingebaute soziale Ausgleich bei. So betrachtete die Rentenversicherung bestimmte Abweichungen von Normalbiografien als kompensationsbedürftige persönliche Härten des (Erwerbs-)Lebens: Die Herausrechnung von Erwerbslosigkeitsphasen aus der Rentenkalkulation, die Rente nach Mindesteinkommen, die Absicherung von Berufs- und Arbeitsunfähigkeit sowie die Anerkennung von Ausbildungszeiten beziehungsweise Familienlasten relativierten das Äquivalenzprinzip und waren Kernbestand dessen, was im öffentlichen Raum unter *Sozialversicherung* verstanden wurde. Vor dem Hintergrund des damals kulturell dominanten, an männlichen Berufsbiografien ausgerichteten Lebenslaufkonzepts (›male breadwinner model‹) erwarben nicht- oder geringfügig erwerbstätige *Frauen* dabei allerdings nur abgeleitete und oft sehr geringe Leistungsansprüche.

Mit diesem Zuschnitt avancierte die GRV zur Kerninstitution des Alterssicherungssystems in Deutschland, wenngleich mit der Zusatzversorgung im öffentlichen Dienst sowie der betrieblichen Altersversorgung weitere Versorgungsetagen errichtet wurden. Die auf dem Umlageverfahren beruhenden Rentenversicherungen für Arbeiter und Angestellte, die Beamtenversorgung, der Alterssicherung für Landwirte und einige Systeme der berufsständischen Versorgung bildeten eine starke lohnarbeitszentrierte ›Basissäule‹, wohingegen die betriebliche und private Vorsorge (zweite und dritte Säule) eine untergeordnete Rolle spielten. Die Leistungen der Sozialversicherung unterlagen dem – durch das Bundesverfassungsgericht als Rechtsanspruch definierten – Grundsatz der Besitzstandswahrung im Rahmen des Äquivalenzprinzips. Das heißt: Beitragszahlungen haben kodifizierte Leistungsansprüche zur Folge. Wesentlich für das deut-

sche Modell war zudem das Prinzip der paritätischen Finanzierung, ungeachtet der – zunächst rückläufigen und später als Steuerungsinstrument wieder entdeckten – Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt (etwa zur Finanzierung von Leistungen, die aus der Anrechnung von Kindererziehungszeiten resultieren). Die Leistungsgewährung erfolgte nach Maßgabe einer Rentenformel, die das Versorgungsniveau an die Entwicklung des gesellschaftlichen Reichtums anpasste.

Reformen Anfang der 1970er Jahre machten die Rentenversicherung sozial (noch) inklusiver und beziehungsweise redistributiver; in diese Epoche fiel die Einführung der flexiblen Altersgrenze und der Rente nach Mindesteinkommen sowie die Öffnung der Rentenversicherung für weitere Bevölkerungskreise und die Leistungsdynamisierung nach Maßgabe einer Niveausicherungsklausel.¹⁶ Ende des Jahrzehnts begannen dann Umbaumaßnahmen, die diese Universalisierungstendenz schrittweise zurücknahmen. Dies gilt für die Rentenanpassungsregeln, die Bestimmungen zur Finanzierung der Krankenversicherung der Rentner und die Voraussetzungen zum Bezug von Berufsunfähigkeits- und Erwerbsminderungsrenten, aber auch für die Gewährung von Rehabilitationsmaßnahmen. Gegen den Trend erfolgte 1986 die Einführung einer Witwenrente sowie von Kindererziehungs- und Pflegezeiten¹⁷ bei der Rentenberechnung (letztere wurden in der 1989 verabschiedeten und 1992 in Kraft getretenen Rentenreform nochmals verlängert). Das Rentenreformgesetz 1992 brachte den (endgültigen) Übergang zur Nettolohnanpassung der Renten sowie eine sukzessive Heraufsetzung der Altersgrenze auf 65 Jahre (verbunden mit Abschlägen bei vorzeitigem Rentenbeginn), deren Takt im Wachstums- und Beschäftigungsförderungsgesetz von 1996 nochmals beschleunigt wurde.

Insgesamt stehen die 1980er und 1990er Jahre für den Beginn einer Phase, in der die Rentenversicherung »auf Sparflamme« gesetzt wurde. Die Generosität des Systems schwand, während – abgesehen von familienpolitischen Maßnahmen – die Umverteilungselemente innerhalb des Systems an Reichweite verloren. Einen in dieser Hinsicht besonders deutlichen Einschnitt markierte das 1997 verabschiedete – allerdings aufgrund eines

16 Diese Ausweitungstendenz wurde 1978 noch dahin gehend ergänzt, dass nun die Arbeitslosenversicherung Beiträge für Zeiten der Erwerbslosigkeit entrichtete und entsprechende Leistungsansprüche generierte. Zur damaligen Entwicklung siehe Nullmeier/Rüb (1993), Manow (1998), Döring (2000) und Schnabel (2003).

17 In diesem Zusammenhang ist erwähnenswert, dass Pflegepersonen seit 1995 Ansprüche auf Altersversorgungsleistungen erwerben, die durch die Pflegekassen finanziert werden.

Regierungswechsels nicht vollständig in Kraft getretene – Rentenreformgesetz von 1999. Es sah die Einführung eines »demografischen Faktors« in die Berechnung der Rentenleistungen vor, der zum Jahre 2020 eine Absenkung des (Eckrentnern gewährten) Nettoleistungsniveaus bis auf 64 Prozent bewirken sollte. Hinzu kamen das Auslaufen der Rente nach Mindesteinkommen, die kürzere Anrechnung und niedrigere Bewertung schulischer beziehungsweise beruflicher Ausbildungszeiten sowie die Abschaffung der rentensteigernden Wirkung von Phasen der Krankheit und Arbeitslosigkeit ohne Leistungsbezug (was besonders relevant war für Personen mit diskontinuierlicher Erwerbsbiografie sowie niedrigem Verdienst). Die 1998 angetretene rot-grüne Regierung setzte den Demografie-Faktor zunächst aus und beschloss die Erhöhung indirekter Steuern, um einen höheren Bundeszuschuss zu finanzieren.

Ungeachtet dieser Entscheidung, und trotz der familienpolitischen »Modernisierung« der GRV, stehen die Reformen der 1980er und 1990er Jahre unter der Devise der Kostendämpfung durch die »Stärkung des Versicherungsprinzips«; dies bedeutete nichts anderes als eine Annäherung der Rentenversicherung an die Funktionsweise einer Privatversicherung – bei gleichzeitiger Beibehaltung eines obligatorischen Kollektivsystems ohne Risikoselektion und mit dem Ziel der Sicherstellung eines bestimmten Nettorentenniveaus (70 Prozent für Eckrentner).

Nach der Jahrtausendwende erlebt Deutschland dann im Zuge der sogenannten Riester-Reformen einen durchgreifenden Paradigmenwechsel.¹⁸ Mit dem Ziel der Beitragssatzstabilität galt nun ein neues rentenpolitisches Credo, dem alle weiteren Gestaltungsvorstellungen untergeordnet wurden. Aus der Prämisse stabiler Lohnnebenkosten einerseits und Berechnungen zu demografiebedingten Kostensteigerungen andererseits wurde abgeleitet, dass tiefe Einschnitte in das durch die GRV garantierte Versorgungsniveau unumgänglich sind. Die gravierendste Umstellung war die Modellierung eines Altersvorsorgeanteils in der Rentenanpassungsformel (Schmähl 2011: 202–222). Durch den sogenannten Riester-Faktor wurde das durch die GRV erreichbare Versorgungsniveau nach Maßgabe eines unterstellten Anwachsens der privaten Vorsorge abgesenkt – und zwar unabhängig vom

¹⁸ Diese Einschätzung ist weit verbreitet: siehe Döring (2000: 100ff), Bäcker (2004), Lamping/Rüb (2004), Schmähl (2004), Marschallek (2004), Bönker (2005) und Ruland (2012).

tatsächlichen Sparverhalten.¹⁹ Dieser einkalkulierte fiktive Anteil privater Vorsorge liegt seit 2012 bei einer Zielgröße von 4 Prozent (vorher, während einer längeren Anpassungsphase, galten niedrigere Sätze). Im Jahr 2004 wurde dann in einem weiteren Schritt die Idee einer für demografische Verschiebungen sensiblen Anpassungsmechanik in Gestalt des sogenannten Nachhaltigkeitsfaktors umgesetzt. Mit der erneuten Änderung der Rentenanpassungsformel wird seitdem das Verhältnis zwischen Beitragszahlern und -empfängern berücksichtigt (Bäcker u.a. 2008: 425): Steigt der Anteil der Rentner gegenüber der Erwerbsbevölkerung, so verringern sich die Rentenanpassungen.

Neben diesen einschneidenden Eingriffen in die GRV sind eine Reihe weiterer institutioneller Veränderungen zu nennen, die das Bild einer Rentenversicherung auf Sparflamme vervollständigen. So wurden Optionen auf Frühverrentung weiter eingeschränkt. Bei vorzeitiger Verrentung gibt es höhere Abschläge als in der Vergangenheit, die Altersteilzeit lief im Jahr 2009 aus, zudem führten die Hartz-Gesetze zu einer Verkürzung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld I, welches bis dato vielfach als Quasi-Frührefrente genutzt worden war. Für Empfänger von Arbeitslosengeld II erfolgte ein schrittweiser Ausstieg aus der Berücksichtigung der Bezugszeiten für Rentenanwartschaften. Das Nachhaltigkeitsgesetz (2004) sah überdies vor, dass Ausbildungszeiten (Studium) nicht mehr als Ausfallzeit angerechnet werden, was – zusammen mit den in der Generation der jetzt Erwerbstätigen weitverbreiteten Arbeitslosigkeitsepisoden – dazu beitragen wird, dass zukünftig weniger Menschen den für einen vollständige Rentenbezug zugrunde gelegten Standardbezugswert von 45 Versicherungsjahren erreichen werden.

Die Folgen der Umstellungen waren massiv. Die langfristigen Niveauabsenkungen, nach denen das von der Sozialversicherung nach 40 Beitragsjahren garantierte Eckrentenniveau eines 2030 in den Ruhestand tretenden Arbeitnehmers von gegenwärtig etwa 53 auf 43 Prozent des letzten Brutto-Erwerbseinkommens (52 Prozent netto) fällt, sind erheblich – wo-

¹⁹ Gleichzeitig wurde die Rentenanpassungsformel auf eine »modifizierte Bruttoanpassung« umgestellt, die statt der Nettolöhne die Bruttolöhne als Berechnungsgrundlage verwendet. Mögliche zusätzliche Anhebungen des Rentenniveaus durch einen schnelleren Anstieg der Brutto- gegenüber den Nettolöhnen verhindert eine zweite Komponente des Riester-Faktors, nämlich die Berücksichtigung von Beitragssatzänderungen in der Rentenanpassungsformel. Steigen die Beiträge, so fallen die Rentenanpassungen entsprechend geringer aus.

bei allerdings diese Dynamik für die Bürger vorerst wenig greifbar war.²⁰ Demgegenüber zeigten die Reformfolgen bei den jährlichen Rentenanpassungen unmittelbar Wirkung²¹: Die durch Riester- und Nachhaltigkeitsfaktor beschlossenen Niveauabsenkungen verhinderten schon zwischen 2004 und 2006 die Anhebung der Bruttorenten. Dabei wurde bei diesen Nullrunden bereits die 2004 eingeführte Schutzklausel angewendet, nach der ein nominales Sinken der Bruttorenten aufgrund von Riester- und Nachhaltigkeitsfaktor ausgeschlossen sein soll (Schmähl 2011: 225). Unter dem Primat der Beitragssatzstabilität wurde jedoch wenig später (2007) beschlossen, die durch die Schutzklausel verhinderten Anpassungen später durch verringerte Rentenerhöhungen nachzuholen (Nachholfaktor).

Mit dem Alterseinkünftegesetz 2004 fand nur wenig später eine weitere Verschiebung im Gefüge des »welfare mix« der Alterssicherung statt. Mit dem Umstieg auf die nachgelagerte Besteuerung aller Altersbezüge wurden von nun an die Beiträge der GRV steuerfrei gestellt. Eine Besteuerung erfolgt jetzt erst im Rentenbezugszeitraum und wirkt unmittelbar dämpfend auf die Nettorenten.²²

Der Rückbau der GRV war nach den Reformen der frühen 2000er Jahre noch immer nicht abgeschlossen. Einen weiteren »Meilenstein« der neuen deutschen Rentenpolitik markiert die Einführung der »Rente mit 67« (Schmähl 2011: 228–231): Im Altersgrenzenanpassungsgesetz von 2008 wurde die stufenweise Anhebung der Regelaltersgrenze von 65 auf 67 Jahre festgelegt. Für alle nach 1963 geborenen Personen gilt nunmehr ein

20 Einer Berechnung des Instituts der deutschen Wirtschaft zufolge beliefen sich bereits 2003 die gesetzlichen Altersbezüge eines *durchschnittlichen* Rentenbeziehers auf lediglich knapp 43 Prozent des zuletzt erzielten Bruttoeinkommens (vgl. Financial Times Deutschland vom 18.3.2004). Es gibt indes eine gesetzliche Klausel, die die Regierung dazu verpflichtet, gesonderte Maßnahmen für den Fall zu ergreifen, dass ein Eckrentenniveau von 46 Prozent bei 45 Beitragsjahren unterschritten wird. Gleichwohl müssen diese Maßnahmen der Prämisse der Beitragssatzstabilität genügen (Schmähl 2011: 224)!

21 Angesichts dieser Effekte hat man versucht, durch kosmetische Veränderungen – wie die Erhöhung des Bundeszuschusses und die Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze – weitere Einschnitte zu verhindern. Schließlich konnten Engpässe in der Finanzierung der Rentenversicherung nur mithilfe bilanztechnischer Operationen wie der Abschmelzung der Schwankungsreserve, einer vorgezogenen Erhebung des Arbeitgeberbeitrags und der Verschiebung des Rentenauszahlungstermins umgangen werden.

22 2006 mussten dadurch 1,3 Millionen Rentner erstmals Steuern entrichten (insgesamt waren ein Viertel aller 14 Millionen Haushalte mit Ruheständlern steuerpflichtig). Der zu versteuernde Rentenanteil steigt jährlich an, von 50 Prozent im Jahr 2005 bis 100 Prozent im Jahr 2040.

Renteneintrittsalter von 67 Jahren; damit verschob sich auch der frühestmögliche Renteneintritt nach hinten.

Während der Wirtschafts- und Finanzkrise wurden weitere Umstellungen für erforderlich gehalten. Die Schutzklausel zur Verhinderung sinkender Nominal-Renten galt bis dato nicht für den Fall sinkender Löhne. Durch eine Gesetzesänderung wurde eine absolute Rentenkürzung auch für diesen Fall ausgeschlossen und ein krisenbedingt sinkendes Rentenniveau aufgrund rückläufiger Löhne für das Jahr 2010 unterbunden. Gleichwohl blieb es beim Grundsatz, dass derartige Abweichungen nachträglich wieder korrigiert werden sollten.

Aufgrund steigender Löhne entspannte sich in den Folgejahren die finanzielle Situation der Rentenversicherung, sodass das angestrebte Beitragsziel ohne weitere Einschnitte erreicht werden konnte. Unter diesen Voraussetzungen entschloss sich die 2013 angetretene Große Koalition zu einer neuerlichen Rentenreform, die einige Leistungsausweitungen beinhaltete. Neben der Anrechnung von Erziehungszeiten für vor 1992 geborene Kinder (Mütterrente) und Verbesserungen bei den Erwerbsminderungsrenten²³ stand vor allem eine Reformmaßnahme im Mittelpunkt (Bäcker 2014): Die Rente mit 63. Die Neuregelung ermöglichte es langjährig Versicherten (45 Beitragsjahre), bereits zwei Jahre vor dem Erreichen der Regelaltersgrenze abschlagsfrei in Rente zu gehen.

Diese Maßnahmen stellten jedoch den Paradigmenwechsel der 2000er Jahre nicht infrage.²⁴ Sie änderten auch nichts an den Regelungen für den Fall, dass das Einkommen aus der gesetzlichen, betrieblichen und privaten Säule nicht zum Erreichen eines armutsvermeidenden Einkommens ausreicht.²⁵ Hier springt weiterhin die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung ein (Spindler 2010). In der Tradition des Subsidiaritätsprinzips werden sozialhilfeähnliche – also außerhalb des Systems der GRV angesiedelte Leistungen – gewährt. Der monatliche Regelsatz betrug Mitte 2014 entsprechend den Regelsätzen der Sozialhilfe 382 Euro für Alleinste-

23 Bei der Kalkulation des Rentenanspruchs werden nunmehr zusätzlich zwei fiktive Arbeitsjahre unterstellt; und das zugrunde gelegte Durchschnittseinkommen im Erwerbsverlauf enthält nun nicht mehr die letzten vier Jahre (in denen oft geringere Löhne erzielt werden), sofern dies für den Versicherten von Vorteil ist.

24 Die Verbesserungen der Leistungen für Mütter und vorzeitig Verrentete gehen vielmehr mit geringeren Anpassungen bei der Standardrente für alle anderen Ruheständler einher.

25 Der Ende 2013 verabschiedete Koalitionsvertrag der Regierungsparteien enthielt den Plan einer solidarischen Lebensleistungsrente zur Aufstockung geringer Renten; bei Drucklegung dieses Buches war nicht abzusehen, ob es dazu kommen würde.

hende zuzüglich Miete und Heizungskosten sowie möglicher Mehrbedarfe. Wie bei allen bedarfsgeprüften Leistungen ist der Einkommens- und Vermögensersatz des Antragsstellers und des Partners Pflicht.²⁶ Anders als in der Logik eines Mehssäulenparadigmas angelegt, ist der ›welfare mix‹ im Bereich der Grundsicherung nicht additiv, sondern substituierend: Ansprüche aus der privaten und betrieblichen Altersvorsorge vermindern die Leistungen aus der Grundsicherung in vollem Umfang. Zwar gibt es für Vermögenswerte Freibeträge, diese sind allerdings deutlich enger gesetzt als beim Arbeitslosengeld II (Schonvermögen: 2.600 Euro).

Zusammenfassend lassen sich die Entwicklungen in der GRV auf zwei grundlegende Trends reduzieren. Nach den Reformen liegt das erwartbare (gesetzlich fixierte) allgemeine Versorgungsniveau für zukünftige Ruheständler erheblich unter dem, was bis zu den Riester-Reformen von den Bürgern eingeplant werden konnte; dabei hat der Leistungsabbau in Gestalt von Nullrunden schnell konkrete Gestalt angenommen. Mithin gehen die erste Säule der Alterssicherung absehbar auf ›Sparflamme‹. Gleichzeitig wurde die Reichweite des sozialen Ausgleichs vermindert und die Logik des Äquivalenzprinzips stärker akzentuiert. Somit lassen sich schon innerhalb der Sozialversicherung Tendenzen zur De-Kollektivierung der Alterssicherung ausmachen. Solche Tendenzen kommen noch sehr viel stärker im Bereich jener Instrumente zum Tragen, mit denen das traditionelle Ziel der Alterssicherungspolitik, nämlich die Sicherung des im Erwerbsleben erreichten Einkommensniveaus, wenigstens für normale Lebens- beziehungsweise Erwerbsverläufe weiterhin erreichbar bleiben soll.

2. Mit der zweiten Säule zu alter Stärke?

Bis zu den Reformen um die Jahrtausendwende spielte die betriebliche Alterssicherung für das deutsche Rentenmodell lediglich eine Nebenrolle: Bestimmte Teile der Arbeitnehmerschaft kamen in den Genuss von Zusatzrenten, deren Niveau ihnen meist fest zugesagt wurde. Mit den Riester-Reformen erhielt diese verbreitet als zweite Säule bezeichnete Form der Altersvorsorge einen neuen Status. Als integraler Bestandteil des neuen

²⁶ Selbst das Einkommen der Angehörigen (Kinder, Eltern) kann potenziell angerechnet werden. Allerdings hat der Gesetzgeber hier sehr hohe Freibeträge veranschlagt.

»welfare mixes« sollte sie nunmehr dabei helfen, die Niveauabsenkungen in der GRV für breite Bevölkerungsgruppen zu kompensieren. Die entsprechenden Fördermaßnahmen erreichen ihr Ziel nur teilweise. Die Verbreitung betrieblicher Vorsorge wuchs seit der Jahrtausendwende zwar erheblich, aber gleichzeitig kam es zu einer qualitativen Verschiebung innerhalb der betrieblichen Altersversorgung (BAV), die sich absehbar auf deren Leistungsfähigkeit auswirkt.

Den Beginn der explizit gesetzlich regulierten BAV in Deutschland markiert das Betriebsrentengesetz von 1974 (Leiber 2005: 314). In der gewerblichen Wirtschaft hatte die betriebliche Vorsorge bis dahin den Charakter einer freiwilligen Arbeitgeberzuwendung. Die BAV war lange Zeit ein Instrument der Bindung von Arbeitnehmern an eine bestimmte Firma. Das Versprechen einer zusätzlichen betrieblichen Alterssicherung implizierte über den Lohn hinausgehende Anreize zum Verbleib im Unternehmen beziehungsweise Sanktionen beim Verlassen der Firma (Schulz 1980). Im Betriebsrentengesetz wurde gesetzlich festgelegt, welchen Anforderungen die BAV genügen muss (unter anderem hinsichtlich der Übertragbarkeit, der Unverfallbarkeit sowie dem Inflations- und Insolvenzschutz). Um der wachsenden Dynamik am Arbeitsmarkt gerecht zu werden, wurden nachfolgend zahlreiche Änderungen am entsprechenden Regelwerk vorgenommen. Sie zielten vor allem darauf ab, die individuellen Ansprüche eigentumsrechtlich zu stärken – indem die Möglichkeiten der Übertragung solcher Ansprüche auf Vorsorgepläne anderer Arbeitgeber erweitert und Fristen für die Unverfallbarkeit von Betriebsrenten im Kündigungsfall gekürzt wurden.

Durch das Betriebsrentengesetz sind zudem bestimmte Durchführungswege der betrieblichen Altersvorsorge vorgegeben. Diese bestimmen die Organisationsprinzipien, nach denen der Vorsorgeplan eines Unternehmens aufgebaut sein muss. Da sich die Landschaft der betrieblichen Alterssicherung als sehr komplex darstellt, sollen diese Durchführungswege und ihre wesentlichen Merkmale hier kurz umrissen werden (vgl. Bäcker u.a. 2008: 448f).

- Direktzusage: Bei dieser überwiegend arbeitgeberfinanzierten Form der Altersversorgung macht der Arbeitgeber bestimmte Leistungszusagen für den Ruhestand und bildet dafür Rückstellungen in der Unternehmensbilanz.
- Unterstützungskasse: Hierbei handelt es sich ebenfalls um eine überwiegend arbeitgeberfinanzierte Form der BAV. Die Ansprüche werden

- jedoch an einen externen Versorgungsträger transferiert, wobei Arbeitgeber dem Arbeitnehmer gegenüber leistungs verpflichtet bleiben.
- Pensionskasse: Diese Kassen organisieren die Versorgung, ähnlich wie die Unterstützungskassen, über einen externen Versorgungsträger. Die Versorgungseinrichtung übernimmt jedoch die rechtlichen Pflichten gegenüber dem Beschäftigten und operiert so gesehen wie eine Versicherung. Arbeitnehmerbeiträge sind üblich.
 - Direktversicherung: Hierbei schließen Arbeitgeber in der Regel klassische Lebensversicherungsverträge für ihre Beschäftigten ab. Durch Gruppenverträge erhalten Unternehmen häufig bei den Versicherungen Rabatte, was die Verwaltungskosten anbelangt.
 - Pensionsfonds: 2001 entstand mit den Pensionsfonds ein neuer Durchführungsweg. Versorgungsansprüche werden analog zur Pensionskasse an einen externen Versorgungsträger übertragen. Bei der Vermögensverwaltung (Kapitalanlage) können jedoch größere Risiken eingegangen werden.

Die klassische BAV erfolgte auf dem Durchführungsweg der Direktzusagen oder über Unterstützungskassen. Alterssicherung war eine Leistung des Arbeitgebers, der auch die gesamten Finanzierungslasten zu tragen hatte.²⁷ Bei dieser Form der Alterssicherung sind die Ansprüche auf Rente betriebsintern organisiert. Sie müssen demnach nicht durch Kapitalbildung angespart werden, sondern können aus dem laufenden Betrieb entnommen werden (Umlageverfahren). Dafür bilden Unternehmen allerdings Rückstellungen in den Bilanzen. Bei den anderen Durchführungswegen wird demgegenüber ein Kapitalstock bei einem externen Anbieter aufgebaut. Der Arbeitgeber überträgt die Vorsorgeaufwendungen an andere – üblicherweise versicherungsförmig operierende – Unternehmen. Bei den Durchführungswegen der Pensionskasse, des Pensionsfonds und der

27 Bis in die 1980er Jahre stellt diese klassische BAV die am weitesten verbreitete Form betrieblicher Alterssicherung dar (Berner 2008: 396). Erwähnenswert ist zudem die Zusatzversorgung im öffentlichen Dienst (größter Träger: VBI); sie nimmt eine Sonderstellung im Bereich der betrieblichen Alterssicherung ein (Bäcker u.a. 2008: 394f). Die Leistungszusagen waren hier bis 2001 hochgradig reguliert: Sie umfassten alle Angestellten und orientierten sich an einem vorab fixierten Gesamtversorgungsniveau. Im Zuge der Rentenreformen um die Jahrtausendwende wurde Letzteres aufgegeben. Mit diesen und anderen Umstellungen näherte sich die Zusatzversorgung im öffentlichen Dienst der (neuen) betrieblichen Altersversorgung in der Privatwirtschaft an.

Direktversicherung ist eine reine Arbeitgeberfinanzierung selten – vielmehr überwiegt die reine Arbeitnehmerfinanzierung (Leiber 2005: 318).

Während die klassischen Formen betrieblicher Alterssicherung in den 1990er Jahren kaum mehr Expansionstendenzen aufwiesen und es immer mehr Unternehmen gab, die neu eingestellten Arbeitnehmern keine Versorgungszusagen machten (Burger 2012), kam es mit den Reformen der Jahrtausendwende zu einer Renaissance der betrieblichen Alterssicherung unter anderen Vorzeichen.²⁸

Den wohl zentralen Wendepunkt markierte die Einführung eines Rechtsanspruchs auf Entgeltumwandlung (Blank 2012: 180f): Arbeitnehmer erhielten einen gesetzlich garantierten Anspruch darauf, Teile ihres Bruttolohns (maximal 4 Prozent der Beitragsbemessungsgrenze der GRV) in von ihrem Unternehmen bereitgestellte Vorsorgepläne einzuzahlen, wobei die in diese Pläne fließenden Entgeltanteile steuer- und sozialabgabenbefreit sind.²⁹ Generell stehen die Arbeitgeber seitdem in der Pflicht, Angebote zur betrieblichen Altersvorsorge zu unterbreiten. Anwartschaften sind grundsätzlich unverfallbar, während bei klassischen Formen der BAV (vor der Reform) noch Betriebszugehörigkeiten von 5 Jahren erforderlich waren, um Leistungsansprüche geltend machen zu können. Mit der Entgeltumwandlung manifestierte sich indes der Trend zur Übertragung der Finanzierungsverantwortung auf die Beschäftigten. Zwar ist es nicht unüblich, dass Arbeitgeber sich an der Finanzierung beteiligen (etwa durch Zuschüsse in Höhe der eingesparten Sozialversicherungsbeiträge); die Hauptfinanzierungslast übernimmt jedoch der Arbeitnehmer.³⁰

28 Die rechtlichen Grundlagen für die Rejustierung des entsprechenden Regelwerks bildeten unter anderem das Altersvermögensgesetz sowie Novellierungen des Betriebsrenten- und des Einkommenssteuergesetzes.

29 Die Arbeitgeber sparen ihren Sozialabgabenanteil, die Beschäftigten müssen auf spätere Erträge Abgaben und Steuern zahlen. An dieser Stelle soll lediglich erwähnt werden, dass es auch die Möglichkeit einer Netto-Entgeltumwandlung gibt. Für diese Form der BAV kann der Arbeitnehmer die Riester-Förderung in Anspruch nehmen (siehe unten). Aufgrund der doppelten Belastung mit Steuern und Sozialabgaben im Anspar- und Auszahlungszeitraum ist die betriebliche Riester-Rente allerdings kaum verbreitet.

30 Während in Umfragen 2001 noch 54 Prozent der Betriebe mit BAV angaben, diese vollständig zu finanzieren, betrug der Anteil 2011 nur noch 31 Prozent (Blank 2013: 210). Der Zuwachs im Volumen der Anwartschaften ist also überwiegend auf arbeitnehmerfinanzierte Anlagen zurückzuführen. Nach Durchführungswegen sortiert sind es vor allem die versicherungsähnlich operierenden Pensionskassen, die für die Ausweitung der Anwartschaften maßgeblich sind (Alterssicherungsbericht 2012: 20)

Der 2001 eingeleitete Wandel in der betrieblichen Alterssicherung wurde in der zweiten Hälfte der 2000er Jahre durch weitere Neuregelungen flankiert. Der Rechtsanspruch auf Entgeltumwandlung, der zunächst nur vorübergehender Natur sein sollte, wurde 2007 entfristet, nachdem sich sowohl die Arbeitgeberverbände als auch große Teile der Gewerkschaften vehement für diese neue Variante der betrieblichen Altersvorsorge eingesetzt hatten (Schmähl 2011: 227). Während Arbeitgeber von Entlastungen bei der Finanzierung sozialpolitischer Leistungen profitieren, eröffnete sich für die Vertreter der Arbeitnehmerschaft ein neues Feld für sozialpolitische Aktivitäten und (über)betriebliche Mitgestaltung (Fehmel 2012). Tatsächlich zeigt die Entwicklung der paritätisch verwalteten Vorsorgewerke (zum Beispiel die MetallRente), dass sich im Bereich der betrieblichen Alterssicherung Handlungsarenen gebildet haben, in denen institutionelle Interessen der beiden Sozialparteien neu zur Geltung kommen können.

Wesentlich erscheint, dass die mit der Einführung eines Anspruchs auf Entgeltumwandlung eingeleitete Renaissance der BAV von einem Strukturwandel in der zweiten Säule der Alterssicherung begleitet wurde; deshalb lässt sich die Aufwertung dieser Säule nicht als schlichte Ausweitung der klassischen BAV auf weitere Bevölkerungsteile interpretieren (Burger 2012). Berner (2008) betrachtet die Verschiebungen in der BAV mit Blick auf bestimmte Strukturprinzipien und konstatiert drei wesentliche Veränderungen: Erstens kam es zur Zunahme marktvermittelter Arrangements; klassische, von den Betrieben verantwortete, Kollektivlösungen wurden zunehmend an Versorgungsträger ausgelagert, während gleichzeitig marktformige Organisationsmodi der Alterssicherung aufgewertet wurden (das gilt sowohl für Anbieter- als auch für Kapitalmärkte). Zum Zweiten steht die Entgeltumwandlung für einen grundsätzlich neuen Umgang mit Anwartschaften: Zugesagt werden immer weniger konkrete Leistungen, sondern nur die abzuführenden Beiträge (insbesondere bei der Entgeltumwandlung). An diesem auch international zu beobachtenden Trend von »defined-benefit«- zu »defined-contribution«-Modellen ändert auch der Sachverhalt, dass viele Arrangements Mindestleistungen umfassen, relativ wenig. Damit werden die mit langfristigen Spar-Investitionen einhergehenden Risiken auf die Arbeitnehmer übertragen. Drittens ist insbesondere an der Expansion der Entgeltumwandlung ersichtlich, dass die betriebliche Alterssicherung zunehmend zu einem arbeitnehmerfinanzierten Sicherungssystem wird; an die Stelle einer kollektiven Sicherung durch die Arbeitgeber treten mehr und mehr individuelle Altersvorsorgepläne.

Zusammengenommen implizieren der Bedeutungszuwachs marktorientierter Koordinationsprinzipien, der Umstieg von Leistungs- auf Beitragszusagen sowie die Verlagerung der Finanzierungslasten auf die Arbeitnehmer eine Annäherung der BAV an das System privater Vermögensbildung. Auch weil es in den fraglichen Arrangements kaum mehr feste Leistungszusagen gibt, wurde im Zuge der Einführung der Entgeltumwandlung darüber diskutiert, ob die neue BAV überhaupt als betriebliche Vorsorgeform gelten kann oder ob es sich nicht vielmehr um »normales« Sparen handelt (Berner 2008: 397). Die klassische Versorgungszusage für ein Betriebskollektiv ist ein Auslaufmodell; ersetzt wird es durch ein System, in dem Arbeitnehmer persönliche Vorsorgepläne »schmieden« müssen und Versicherungen Sparmodelle entwickeln, bei denen es weniger um die Absicherung von Risikokollektiven geht als um eine auf das Individuum zugeschnittene Beitragsäquivalenz.

Angesichts dieser Gemengelage stellt sich die Frage, ob die zweite Säule dazu taugt, die oben beschriebenen Risse in der ersten flächendeckend zu »kitten«. Gegenwärtig scheint es so, dass die Chancen, im System der Alterssicherung mittels, »organisierter Dezentralität« (Wiß 2011: 268) das zukünftig deutlich verringerte Leistungsniveau der GRV für breite Bevölkerungsgruppen spürbar aufzustocken, als gering einzuschätzen sind.

Dies hat vor allem zwei Gründe: Erstens bleibt die Aufwertung marktformiger Organisationsprinzipien innerhalb der zweiten Säule im Hinblick auf Allokationswirkungen nicht folgenlos. Zwar sehen viele betriebliche Vorsorgepläne die Absicherung des Invaliditätsrisikos vor, was – im Unterschied zu rein privaten Arrangements – zumindest partiell auf einen der gesetzlichen Rentenversicherung ähnelnden Schutzmechanismus hinausläuft. Auch sorgen »Voreinstellungen« in den Anlagemodellen sowie die Informationsarbeit betrieblicher beziehungsweise tarifvertraglicher Experten potenziell dafür, dass Irrtums- und Ausbeutungsrisiken im Marktgeschehen vermindert werden. Dennoch verlangen die betrieblich auf den Weg gebrachten beziehungsweise über Vorsorgewerke der Sozialpartner betreuten Arrangements von den Sparern häufig eigene Entscheidungen in Bezug auf die Höhe, nicht selten auch die Art des Investments – und damit auch Einschätzungen zur eigenen Bedürftigkeit und zum Risiko einzelner Anlageformen.³¹

31 Die im Rahmen unserer (nachfolgend noch näher dargestellten) Untersuchung zur Vorsorgepraxis der Bürger durchgeführten Experteninterviews mit Vertretern der Verbraucherzentralen bestätigten, dass die individuelle Auseinandersetzung mit Altersvorsor-