



Problem Altersarmut

1. September 2008

Vorbeugen und vorsorgen statt mehr umverteilen

Altersarmut droht in Deutschland mittelfristig zu einem gravierenden Problem zu werden. Der heute mit 2,3% nur geringe Anteil der Empfänger von Grundsicherung im Alter an der Bevölkerungsgruppe der 65+ könnte sich in den nächsten Jahrzehnten vervielfachen.

Weniger armutsfeste Renten resultieren wesentlich aus dem Wandel am Arbeitsmarkt. Wegen des Trends zur Selbständigkeit erreicht die Rentenversicherung immer weniger Erwerbstätige. Hohe Langzeitarbeitslosigkeit (2007: 1,4 Mio.) und vermehrte Teilzeitarbeit verhindern oft den Aufbau hinreichender Rentenanwartschaften. Besonders brisant: Trotz langjähriger Vollzeitbeschäftigung erreichen in Zukunft immer mehr Geringverdiener keine armutsfesten Renten.

Bei den Strategien gegen Altersarmut kommt der privaten Vorsorge eine Hauptrolle zu. So kann ein heute 44-Jähriger mit einem Bruttoeinkommen von EUR 19.000, dessen gesetzliche Rente beim Renteneintritt 2030 nur die Grundsicherung erreichen würde, sein Alterseinkommen mit einer Riester-Rente und einer Betriebsrente aus Entgeltumwandlung (unter realistischen Annahmen) um mehr als ein Drittel steigern.

Eine Opt-in-Regel bei der betrieblichen Vorsorge und verbesserte Kenntnisse der Bürger über die geförderte Vorsorge könnten dem Vorsorgesparen notwendige neue Impulse vermitteln. Um dem Wandel am Arbeitsmarkt Rechnung zu tragen, sollte die geförderte private Vorsorge für alle Erwerbspersonen geöffnet werden. Zudem bedarf es erweiterter und flexiblerer Dotierungsmöglichkeiten.

Freilich bleibt die mangelnde Sparfähigkeit eines Teils der Bürger ein Hemmnis für das Vorsorgesparen. Der hier nahe liegende Ausweg vermehrter staatlicher Zuschüsse führt schon fiskalisch in eine Sackgasse.

Die politische Debatte dominieren umverteilungsorientierte Ansätze für armutsfestere gesetzliche Renten. Ein entsprechender Umbau der Rentenversicherung ist ohne gravierende Nebenwirkungen jedoch nicht machbar. Entweder muss man dabei künftigen Beitragszahlern noch höhere Lasten aufbürden oder die Rentenversicherung auf den Kopf stellen und zu einem weiteren Umverteilungsinstrument umfunktionieren. Beides sollte sich verbieten, zumal der Staat knappen Fachkräften und Leistungsträgern ohnehin schon tief in die Taschen greift.

Altersarmut muss an der Wurzel bekämpft werden. Vermehrte Altersarmut tritt zwar erst mittelfristig auf, doch es gilt jetzt, die Zeit für wegweisende strategische Antworten zu nutzen. Entscheidend ist eine bessere Qualifizierung armutsgefährdeter Personen über deren Lebenszyklus hinweg – von der schulischen Bildung bis zur Weiterbildung im höheren Berufsalter. Ebenso unverzichtbar sind längere Lebensarbeitszeiten.

www.
dbresearch.de

Autor

Dieter Bräuninger
+49 69 910-31708
dieter.braeuninger@db.com

Editor

Barbara Böttcher

Publikationsassistenz

Angelika Greiner

Deutsche Bank Research

Frankfurt am Main

Deutschland

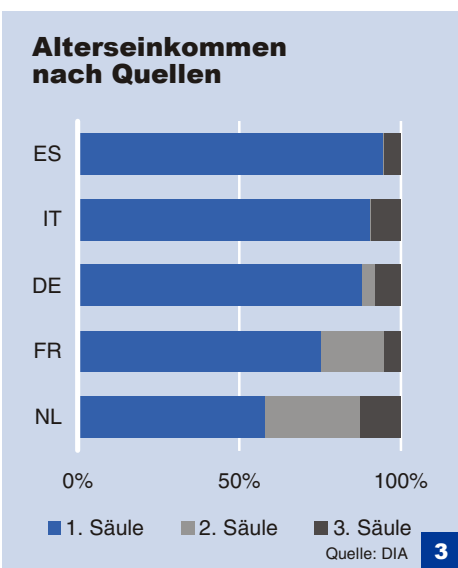
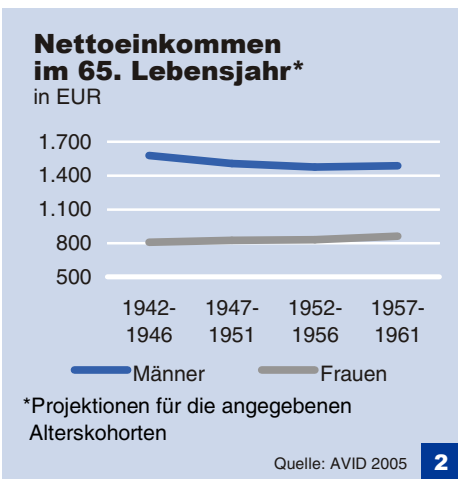
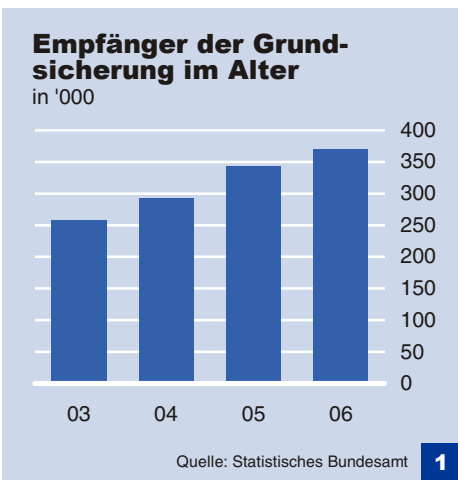
Internet: www.dbresearch.de

E-Mail: marketing.dbr@db.com

Fax: +49 69 910-31877

DB Research Management

Norbert Walter



Altersarmut – kein Scheinproblem

Wenn es mitunter heißt, Politik und Medien seien kurzsichtig und blind gegenüber künftigen Problemen, so zeugt die anhaltende Debatte über Altersarmut in Deutschland vom Gegenteil. Damit ist ein Thema auf die sozialpolitische Agenda gelangt, dessen aktuelle Relevanz zwar von vielen überschätzt wird, das aber in Zukunft durchaus brisant werden könnte.

Ältere Menschen über 65 Jahre unterliegen derzeit in Deutschland keinem höheren Armutsrisiko als der Durchschnitt der Bevölkerung. Und nur relativ wenige Ältere sind auf staatliche Unterstützung angewiesen. 2006 bezogen 371.000 Menschen im Alter von 65 und darüber Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung. Das entspricht 2,3% dieser Altersgruppe. Diese Quote ist zwar in den vergangenen Jahren gestiegen. Der Anstieg dürfte aber im Wesentlichen eine Folge der Gesetzesänderung im Jahr 2003 sein. Damals wurde der Unterhaltsrückgriff auf erwachsene Kinder deutlich eingeschränkt. Zudem haben die Bundesregierung und verschiedene Behörden ab 2003 verstärkt auf die Leistungen aufmerksam gemacht. Es wäre daher zumindest voreilig, schon heute von einem Trend zur Altersarmut zu sprechen.

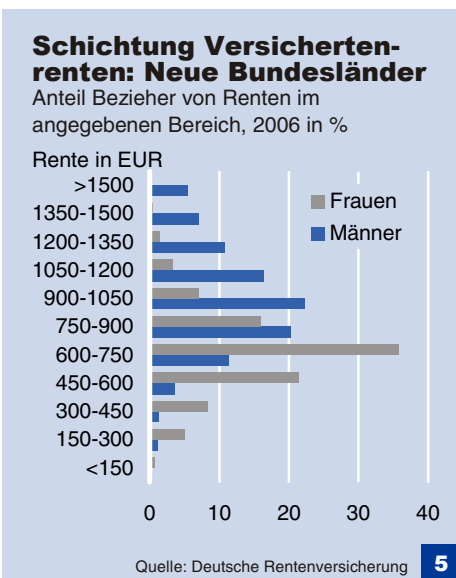
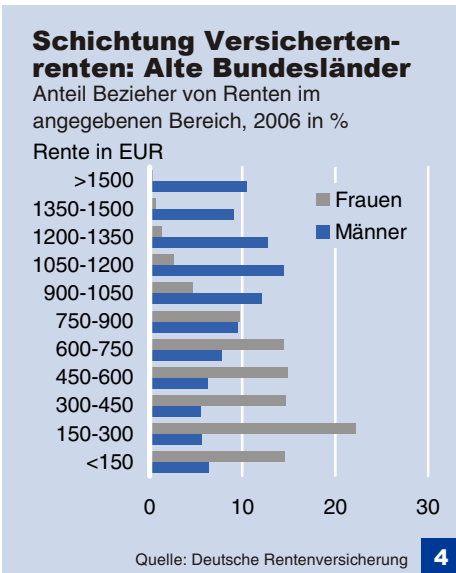
In den nächsten Jahrzehnten könnte sich das Bild jedoch deutlich ändern. So warnen nicht nur Sozialverbände und Gewerkschaften, sondern auch die OECD vor dem Risiko einer Rückkehr der Altersarmut.¹ Diese Warnungen sind durchaus begründet. Darauf deutet etwa der im Auftrag der Deutschen Rentenversicherung Bund und des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales von TNT Infratest Sozialforschung erstellte Bericht „Altersvorsorge in Deutschland 2005 (AVID)“ hin. Dem im vergangenen Herbst publizierten Bericht zufolge bewegt sich – bei einer Kohortenbetrachtung unter Status-quo-Bedingungen – das (reale) Nettoeinkommen von Personen im Alter von 65 in den kommenden knapp 20 Jahren nach unten. Dabei verschlechtert sich mittel- und längerfristig vor allem für alleinstehende Frauen die Einkommenssituation zu Beginn des Rentenalters.² Mit Blick in die Zukunft führt Deutschland keine Phantomdebatte über Altersarmut. Das bestätigt auch eine noch unveröffentlichte Studie von Deutsche Bank Research. Demnach könnte sich der Anteil der über 65-jährigen Rentner mit einem Einkommen unterhalb der Grundsicherung in den kommenden Jahrzehnten vervielfachen, wenn keine Gegenmaßnahmen ergriffen werden.

Das Thema Altersarmut verdient also durchaus Aufmerksamkeit. Die sozialpolitische Debatte ist dabei stark darauf fokussiert, dass die gesetzliche Rente künftig noch erheblich weniger Armut vermeidend sein könnte als bislang. Diese These ist umso brisanter, je mehr es an ergänzenden Einkommen mangelt. Hier erweist sich die bislang relativ schiefe Architektur der Alterssicherung in Deutschland als Problem. Die gesetzliche Rentenversicherung als erste Säule ist überdimensioniert. Zu viele ältere Bürger sind in zu starkem Maße auf die gesetzliche Rente angewiesen. Die Rentenversicherung deckt zwei Drittel der Einkommen der Rentnerhaushalte. Vermögenseinkommen und insbesondere Betriebsrenten sind hingegen mit 15% bzw. nur 3% deutlich unterentwickelt. Im Gegensatz dazu verfügen andere Länder wie die Niederlande und die Schweiz über wesentlich besser ausbalancierte Alterssicherungssysteme.

¹ OECD (2007): Pensions at a Glance. S. 75.

² Heien, Thorsten, Klaus Kortmann und Christof Schatz (2007). Altersvorsorge in Deutschland 2005. Forschungsprojekt im Auftrag der Deutschen Rentenversicherung Bund und des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales.

**Gesetzliche Rente muss durch private
Vorsorge ergänzt werden**



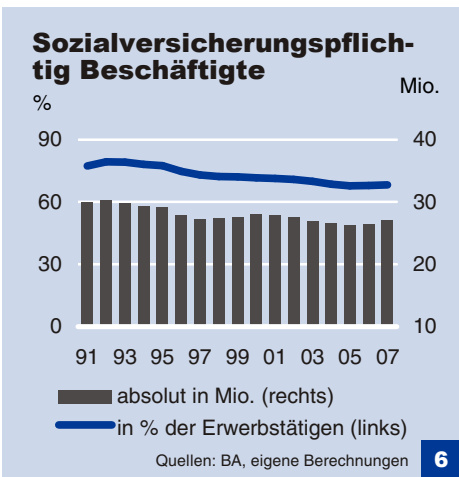
Gesetzliche Rentenversicherung künftig weniger armutsfest?

Die gesetzliche Rentenversicherung (GRV) ist nach traditionellem Verständnis die tragende Säule der Alterssicherung der Arbeitnehmer. Diese Funktion hat die umlagefinanzierte Kollektivversicherung im Grunde seit der Rentenreform 1957 inne, wobei die Versicherungspflicht inzwischen auch für Teile der Selbständigen und andere Gruppen gilt. Damals wurde das Niveau der gesetzlichen Renten kräftig angehoben und vor allem die als dynamische Rente bekannt gewordene Anpassung der Renten an die Entwicklung der Löhne der Aktiven eingeführt. Für die Rentenversicherung galt fortan der Anspruch, den Lebensstandard der Arbeitnehmer im Alter zu sichern. Dieses Ziel korrigierte die Politik erst mit der Rentenreform 2001. Nach amtlicher Diktion ist die gesetzliche Rente seither weiterhin das Kernstück der Alterssicherung, aber insofern nur ein Stück, als sie durch private Vorsorge ergänzt werden muss.³ Die Botschaft ist unmissverständlich: Nur in Kombination mit hinreichender privater Vorsorge besteht für die gesetzlich Versicherten noch die Aussicht auf eine Rente, die dem bislang üblichen Niveau der gesetzlichen Rente für sich genommen entspricht.

Mit der Rentenreform 2001 und den Folgereformen hat der Gesetzgeber substanzielle Einschnitte bei den gesetzlichen Renten festgeschrieben. Das Rentenniveau wird sinken und das Renteneintrittsalter steigen. Bis Juni betrug die Standardrente, d.h. die Nettorente vor Steuern eines Durchschnittsverdieners nach 45 Beitragsjahren, 51% des Durchschnittseinkommens der Aktiven (bzw. absolut EUR 1.066 pro Monat, seit 01.07.2008: EUR 1.075).⁴ Nach aktueller Gesetzeslage geht die Standardrente bis 2030 auf 43% zurück.⁵ Das entspricht einem Rückgang um rd. 16%. Hinzu kommt die 2012 einsetzende schrittweise Anhebung des gesetzlichen Rentenalters von 65 auf 67 Jahre bis 2029. Wer danach – d.h. dann vorzeitig – noch mit 65 eine Altersrente beziehen will, muss dabei grundsätzlich Abschläge in Höhe von 7,2% (0,3% pro Monat, um den der Rentenbeginn vorgezogen wird) in Kauf nehmen.

Die Standardrente (im Alter von 67) wird zumindest bis 2030 weiterhin deutlich oberhalb des Transferniveaus der Grundsicherung im Alter liegen, das (ohne Mehrbedarfsleistungen) knapp 32% des Durchschnittseinkommens netto vor Steuern beträgt (absolut rd. EUR 660 pro Monat).⁶ Aber der Abstand zur Grundsicherung vermindert sich bis dahin erheblich. Im Jahr 2030 werden alle Renten, die weniger als rd. 73% der Standardrente (netto vor Steuern) betragen, das Niveau der Grundsicherung nicht mehr erreichen. Derzeit liegen in Westdeutschland etwa 27% der Renten der Männer und rd. 66% der Renten der Frauen unterhalb des Grundsicherungsniveaus. Die Grenze von 73% der Standardrente unterschreiten hingegen bei den Männern rd. ein Drittel und bei den Frauen rd. 80% der Renten. Je mehr der Anteil solcher kleinerer Renten in den

³ Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2007): Broschüre Zusätzliche Altersvorsorge. Im Internet unter www.bmas.de/coremedia/generator/9028/zusaetzliche__altersvorsorge.html.
⁴ Das durchschnittliche Jahresarbeitsentgelt (2007, alte Bundesländer) beträgt brutto EUR 29.913 und netto vor Steuern EUR 24.959 p.a. (Das Bruttoeinkommen und das Einkommen netto vor Steuern unterscheiden sich durch die Sozialbeiträge und die Aufwendungen für die Riester-Rente.)
⁵ Die Standardrente (netto vor Steuern) beträgt dann – auf die heutigen Gegebenheiten bezogen – knapp EUR 900 p.M.
⁶ Der Regelsatz der Grundsicherung beträgt für Alleinstehende EUR 347. Hinzu kommen die angemessenen Kosten der Unterkunft. Diese schwanken regional stark.



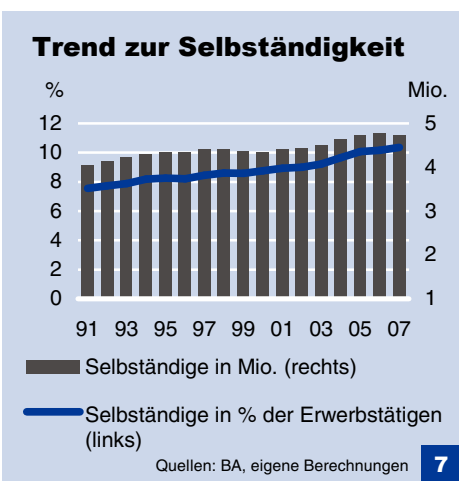
6

kommenden Jahren zunimmt, desto größer ist bei unzureichender Eigenvorsorge (und geringen sonstigen Einkommen) das Risiko wachsender Altersarmut.

Das Szenario einer wachsenden Zahl geringer Renten ist nicht unrealistisch. Entsprechende Sorgen müssen ernst genommen werden. Sie reflektieren den sozialen und ökonomischen Wandel. Dabei geht es vor allem um die Zunahme der so genannten atypischen Beschäftigung wie Mini- und Midi-Jobs, Solo-Selbständigkeit und Teilzeitbeschäftigung sowie den sich ausbreitenden Niedriglohntektor. Angesichts des sinkenden Rentenniveaus besteht daher das Risiko einer Kumulation von Problemen. Sozialpolitiker befürchten, dass sich die Grundsicherung in der Zukunft sukzessive zur Regelsicherung im unteren Einkommensbereich entwickeln könnte.⁷ Drei Trends sind für die künftige Armutsfestigkeit und Akzeptanz der gesetzlichen Rentenversicherung von besonderer Bedeutung:

1. Die abnehmende Reichweite der GRV

Die Rentenversicherung ist für vollzeiterwerbstätige Arbeitnehmer mit langjähriger Erwerbsbiografie konzipiert. Während diese Attribute in der Vergangenheit für die allermeisten Erwerbstätigen galten, treffen sie heute immer häufiger nicht mehr zu. Das heißt, die obligatorische kollektive Alterssicherung erreicht eine wachsende Zahl der Beschäftigten während ihres gesamten Berufslebens oder längerer Phasen davon nicht mehr.⁸ Freilich dürften sich manche der Betroffenen vor allem unter den Solo-Selbständigen auch aus Sorglosigkeit oder ganz bewusst der Mitgliedschaft in der Sozialversicherung entziehen. Das ist besonders problematisch, wenn die Betroffenen auch nicht privat vorsorgen. In diesen Fällen geht mit einer längeren sozialversicherungsfreien Tätigkeit auch ein hohes Risiko der Altersarmut und damit der Abhängigkeit von staatlichen Transfers einher.



7

2. Der wachsende Anteil geringer Renten infolge vermehrter Teilzeitarbeit und zunehmender Arbeitslosigkeit

Die Rentenversicherung verliert aber nicht nur an Reichweite. Schwierigkeiten erwachsen auch daraus, dass das Leitbild der langjährigen Vollzeitbeschäftigung zunehmend mit der Realität kontrastiert. So arbeiten heute rd. 18% der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Teilzeit. 1993 lag diese Quote erst bei knapp 11%. Dies reflektiert vor allem die verstärkte Erwerbsbeteiligung der Frauen. Ein Drittel aller sozialversicherungspflichtig beschäftigten Frauen arbeitet in Teilzeit, während es bei den Männern nur rd. 5% sind.

Zudem werden im Trend immer mehr Versicherte von längeren Phasen der Erwerbslosigkeit betroffen. Die Zahl der Langzeitarbeitslosen ist in den letzten Jahren zwar deutlich gesunken. Im Jahresdurchschnitt 2007 registrierte die Bundesanstalt für Arbeit aber noch immer 1,39 Mio. Langzeitarbeitslose und damit 0,44 Mio. mehr als 1993. Bei den weitaus meisten Langzeitarbeitslosen handelt es sich



8

⁷ Loose, Brigitte (2008). Die Suche nach armutsvermeidenden Ansätzen in der Alterssicherung: Mehr Antworten als Fragen – Mehr Lösungen als Probleme? In Rentenversicherung aktuell. H. 3/2008. S. 79-87.

⁸ So ist Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten seit 1993 um 2,8 Mio. gefallen. Zugleich hat sich deren Anteil an den Erwerbstätigen insgesamt von 79% auf 68% verringert. Hingegen ist die Zahl der nicht-sozialversicherungspflichtig Erwerbstätigen im gleichen Zeitraum um 4,8 Mio. gestiegen. Dabei hat zuletzt vor allem die Zahl der so genannten Solo-Selbständigen von 0,8 Mio. im Jahr 2000 auf 2,3 Mio. (2005) stark zugenommen. Viele dieser Kleinunternehmer ohne Mitarbeiter verfügen über keinen hinreichenden Sozialschutz. Die Zahl der nicht obligatorisch abgesicherten Selbständigen wird auf 2 bis 3 Mio. geschätzt.

um Bezieher von Arbeitslosengeld II. Für diese Personengruppe entrichten die zuständigen Leistungsträger Rentenbeiträge auf der Basis eines fiktiven Einkommens von EUR 205 pro Monat. Daraus resultieren pro Jahr des Arbeitslosengeld-II-Bezuges monatliche Rentenansprüche von EUR 2,19.

Längere Phasen, in denen keine oder nur geringe Rentenbeiträge geleistet werden, wirken sich in dem beitragsorientierten Rentensystem erheblich auf die spätere Rente im Alter aus. Schon heute erreichen Arbeitnehmer mit einem Durchschnittsarbeitsentgelt nur dann eine Rente oberhalb des Grundsicherungsniveaus, wenn sie mindestens 25 Jahre lang Beiträge aus diesem Einkommen entrichten. Im Jahr 2030 benötigen Durchschnittsverdiener hingegen bereits rd. 30 Beitragsjahre, um eine entsprechende Leistung zu erhalten.

Sorge um die Akzeptanz der Rentenversicherung

3. Das unzureichende Rentenniveau für Geringverdiener

Unter den aktuellen Beschäftigungstrends gilt die steigende Zahl Vollzeitbeschäftigter mit geringerem Einkommen als sozialpolitisch besonders brisant. Namhafte Rentenpolitiker halten es für nicht vermittelbar, wenn die Renten von Menschen, die viele Jahre Beiträge aus Vollzeittätigkeit entrichten, allenfalls das Niveau der Grundsicherung erreichen. Dahinter steht die Sorge um die Akzeptanz der Rentenversicherung, aber auch der gesamten Wirtschaftsordnung. Die Bedenken sind berechtigt. Wenn langjährige Beitragszahler keine höheren Leistungen erhalten als Transferempfänger, die nie Beiträge entrichtet haben, könnte das die Leistungsbereitschaft vieler Arbeitnehmer und deren Vertrauen in die Marktwirtschaft nachhaltig beschädigen. Zudem ist mit Ausweichreaktionen zu rechnen. Die Versicherungsbeiträge kommen für Betroffene ohne andere Alterseinkommen einer zusätzlichen Steuer gleich, die sich durch Umstieg in die (Solo-)Selbständigkeit oder in die Schattenwirtschaft vermeiden lässt.

Dieses Problem hat sich durch die Absenkung des Rentenniveaus ebenfalls verschärft. So übersteigt im Jahr 2030 die Rente selbst langjährig versicherter Arbeitnehmer mit 45 Beitragsjahren die Grundsicherung nur dann, wenn deren Bruttoarbeitseinkommen im Durchschnitt dieser Jahre (in heutigen Werten überschlägig gerechnet) mindestens rd. EUR 18.000 p.a. betragen hat. Das entspricht einem Stundenlohn von rd. EUR 8,80. Einer Analyse des DIW zufolge erhalten derzeit etwa 2,4 Mio. Menschen bzw. 12% der vollzeitbeschäftigten Arbeitnehmer Stundenlöhne unterhalb dieser Schwelle.⁹ Gegenwärtig liegt der entsprechende Schwellenwert rein rechnerisch bei rd. EUR 7,50.¹⁰ Heute junge Menschen, die zur Mitte des Jahrhunderts in Rente gehen, müssen hingegen 45 Jahre lang im Durchschnitt ein Arbeitseinkommen von nahezu EUR 20.000 p.a., d.h. einen Stundenlohn von rd. EUR 9,80 erzielen, um eine Rente oberhalb der Grundsicherung zu erhalten.

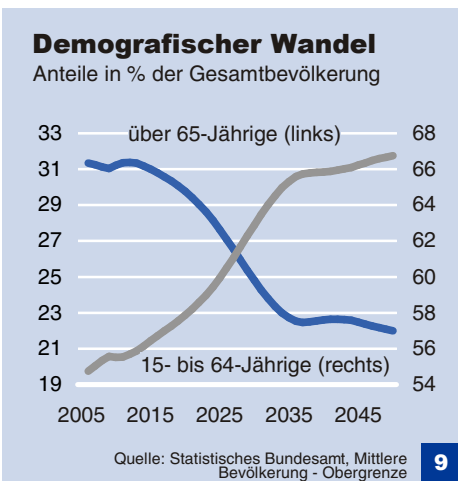
Frage nach Armutsfestigkeit der Rentenversicherung ist keine Phantomdebatte

Umbau des Alterssicherungssystems ist unverzichtbar

Die aktuelle Auseinandersetzung über die Armutsfestigkeit der Rentenversicherung ist also keine Phantomdebatte. Freilich ist seit längerem bekannt, dass die gesetzlichen Renten künftig nicht üppig sein werden. Gerade deswegen hat der Gesetzgeber mit der Ren-

⁹ Brenke, Klaus (2008). Hilfebedürftig trotz Arbeit – kein Massenphänomen in Deutschland. DIW-Wochenbericht 04/2008.

¹⁰ Ohne Berücksichtigung der für Jahre vor 1992 geltenden Mindestbewertung von Beiträgen langjährig Versicherter (vgl. Fußnote 25). Unter Berücksichtigung der Beiträge liegt die Schwelle nach Angaben des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen bei rd. EUR 6.

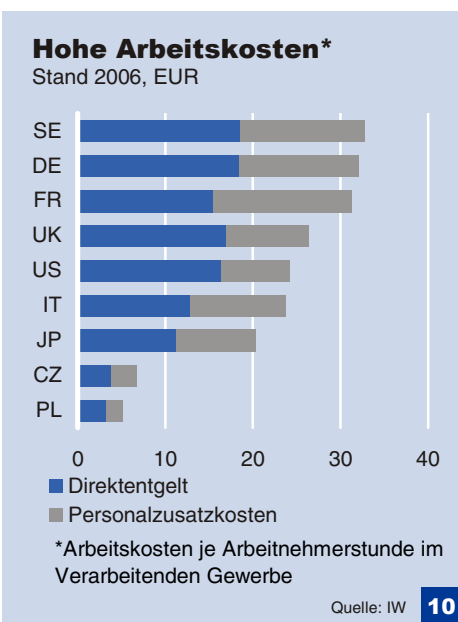


9

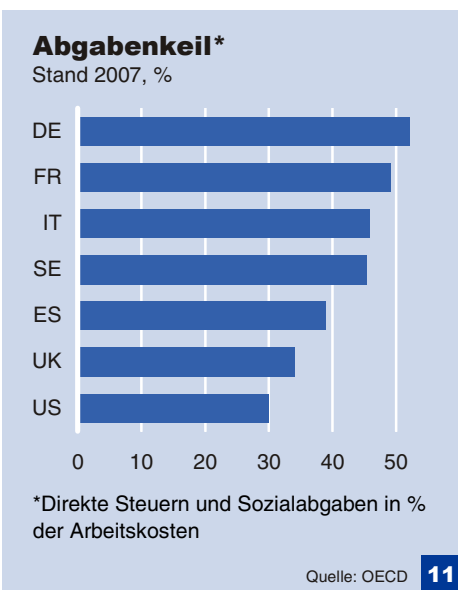
tenreform 2001 auch neue Möglichkeiten des geförderten Aufbaus von privatem Vorsorgekapital geschaffen. Mit den Weichenstellungen zu einem besser ausgewogenen Dreisäulensystem aus gesetzlicher Rente, betrieblicher Altersversorgung und individueller Vorsorge haben sich die Perspektiven der Alterssicherung in Deutschland wesentlich verbessert.

Zu Recht gilt der 2001 eingeleitete Reformprozess als epochal. Er zielt darauf, das deutsche Alterssicherungssystem vor dem Kollaps zu bewahren. Die Absturzgefahr ist die Folge eines Mangels an Ressourcen zur längerfristigen Finanzierung der Renten. Wegen der seit Jahrzehnten sehr niedrigen Geburtenrate fehlt es an jüngeren Arbeitskräften und damit an künftigen Beitragszahlern in der Rentenversicherung. Hinzu kommt, dass ab etwa 2020 die vielzählige Babyboom-Generation der späten 50er und der 60er Jahre in das Rentenalter eintritt. Wenn die Zahl derer sinkt, die die Renten finanzieren, während die Zahl der Rentner steigt, gerät die Rentenkasse immer mehr in die Klemme der Umlagefinanzierung: Entweder muss das Niveau der Renten, also der Anteil der einzelnen Rentner am erwirtschafteten Arbeitseinkommen, sinken oder die einzelnen Aktiven müssen ihrerseits auf wachsende Teile dieses Einkommens verzichten, d.h. höhere Beiträge (und / oder Steuern) zahlen.

Wurden in der Vergangenheit bei steigenden Rentnerzahlen – etwa infolge des vermehrten Vorruhestands und insbesondere der Vereinigung Deutschlands – vor allem die Beiträge erhöht, so erfolgte 2001 ein Paradigmenwechsel. Seither gehört die Stabilisierung der Beiträge zur GRV zu den rentenpolitischen Kernzielen. Nach § 154 Abs. 3, Satz 1 SGB VI soll der Beitragsatz bis 2020 nicht über 20% und bis 2030 nicht über 22% steigen. Dieser Paradigmenwechsel war überfällig. Die Sozialbeiträge sind in Deutschland zu lange gestiegen. Davon zeugen die hohen Lohnnebenkosten und der breite Abgabenteil zwischen den Arbeitskosten der Unternehmen und den Nettolöhnen ihrer Mitarbeiter. Sie gehen zu Lasten der Beschäftigung und gefährden damit den Wohlstand. Aber gerade eine alternde Gesellschaft braucht möglichst dynamisches Wirtschaftswachstum, weil sich die Renten aus einem größer werdenden Kuchen des Sozialprodukts leichter finanzieren lassen. So paradox es klingt: Die beschlossenen Einschnitte beim Rentenniveau sind unverzichtbar, wenn die Renten auch künftig zumindest absolut noch steigen sollen.



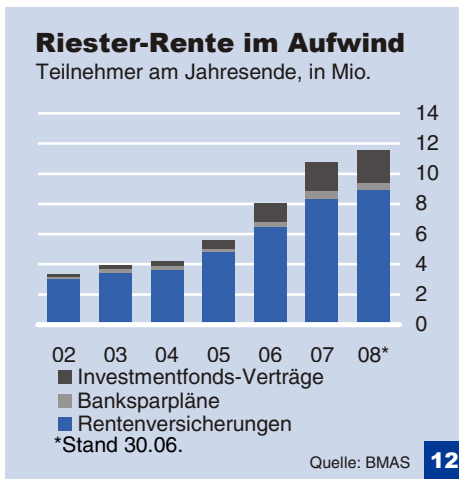
10



11

Die demografisch-bedingte Schieflage der GRV ist von zu vielen zu lange ignoriert worden. So haben es die Bürger trotz anhaltend geringer Geburtenrate versäumt, hinreichend Kapital zu bilden und die Altersvorsorge auf eine andere, ungeachtet des demografischen Wandels tragfähige Basis zu stellen. So mangelt es heute sowohl an Nachwuchs als auch an Vorsorgekapital. Ohne eine Korrektur dieses Ressourcenmangels kann es keine Aussicht auf eine hinreichende, verlässliche Alterssicherung geben.

Während das Ob und Wie einer Politik der Geburtenförderung fraglich sind, lässt sich die Kapitalbildung leichter und ökonomisch begründet durch die Politik beeinflussen. Zu Recht hat der Gesetzgeber daher den Hebel an dieser Stelle angesetzt und die Rahmenbedingungen für das Vorsorgeparen wesentlich verbessert. Mit der Riester-Rente, den verbesserten Möglichkeiten der betrieblichen Altersvorsorge, insbesondere dem Anspruch auf Entgeltumwandlung (Eichel-Rente), sowie dem Umstieg hin zu einer konsequent nachgelagerten Besteuerung der privaten Altersvorsorge verbunden



Vermehrte private Vorsorge stärkt die Wachstumskräfte und...

... bringt den einzelnen Bürgern wesentliche Vorteile

mit der Einführung der Basisrente (Rürup-Rente) stehen den Bürgern verschiedene, attraktive Wege der Eigenvorsorge offen.

Erfreulicherweise beschreiten immer mehr Bürger den aufgezeigten Weg. So meldet das Bundesministerium für Arbeit und Soziales für die Jahresmitte 2008 fast 11,6 Mio. abgeschlossene Riester-Verträge. Noch Ende 2005 waren es erst 5,6 Mio. Damit ist die Teilnahmequote in weniger als zweieinhalb Jahren von unter 20% auf rd. ein Drittel nach oben geschneilt. Zudem verfügten Ende 2006 knapp 14 Mio. bzw. 52% der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten über Anwartschaften auf eine Betriebsrente (ohne öffentliche Zusatzsysteme). Gleichwohl bedarf es noch großer Anstrengungen, bis die private Vorsorge flächendeckend als starkes, verlässliches Standbein der Vorsorge genutzt wird.

Verlässliche Renten durch mehr Kapitalbildung

Vermehrte private Vorsorge durch Kapitalbildung ist unverzichtbar, wenn das Alterssicherungssystem demografiefest gemacht werden soll. Davon profitieren sowohl die gesamte Volkswirtschaft als auch die einzelnen Vorsorgesparer. Für die Wirtschaft eröffnen sich durch zusätzliche Kapitalbildung zum einen neue Perspektiven für dauerhaft höheres Wachstum. So steigt die Verfügbarkeit von Kapital und damit tendenziell auch die Effizienz der Kapitalmärkte, was Investitionen erleichtert. Auch bestehen für die Arbeitskräfte zusätzliche Anreize, in der offiziellen Wirtschaft mehr und effizienter zu arbeiten, wenn sie für das Alter selbst vorsorgen und damit über eindeutige Eigentumsrechte an den geleisteten Vorsorgebeiträgen verfügen. Zum anderen ermöglicht die Kapitaldeckung alternden Gesellschaften, ein Stück weit den demografischen Zwängen im Inland zu entkommen, indem man Teile des Vorsorgekapitals im Ausland anlegt. Dabei sind Investments dort empfehlenswert, wo die wirtschaftlichen und demografischen Perspektiven günstiger sind als in Deutschland, insbesondere in den aufstrebenden Schwellenländern.

Viel profitieren auch die einzelnen Bürger. Sie können die Vorsorge durch die Wahl passender Vorsorgeprodukte besser nach ihren individuellen Wünschen ausrichten als mit einer gesetzlichen Rente. Vor allem aber verzinsen sich die in einen privaten Vorsorgevertrag eingezahlten Beiträge nach aller Theorie und Erfahrung längerfristig besser als die Beiträge, die in Zeiten des demografischen Wandels an die GRV gezahlt werden müssen.¹¹ Im Zusammenspiel können gesetzliche Rente und geförderte private Vorsorge weiterhin ermöglichen, was die gesetzliche Rente allein nicht mehr leisten kann: die Sicherung des Lebensstandards im Alter. Das schließt einen besseren Schutz vor Altersarmut ein.

So kann ein heute 44-jähriger Arbeitnehmer mit einem beitragspflichtigen Einkommen von EUR 19.000 p.a., dessen gesetzliche Rente beim Renteneintritt 2030 nur die Grundsicherung erreichen würde, sein Alterseinkommen durch eine Riester-Rente deutlich aufbessern. Selbst wenn er den Vorsorgevertrag erst in diesem Jahr abschließt und 22 Jahre anspart, kann er ab 2030 über die Dauer von 20 Jahren monatlich EUR 113 aus dem Vertrag erhalten.¹² Würde die Ansparphase bei dem gleichen Einkommen 45 Jahre dauern,

¹¹ Wie eine aktuelle Studie des Deutschen Instituts für Altersvorsorge zeigt, waren bereits in den vergangenen 30 Jahren in der GRV die Renditen niedriger und zudem das Renditerisiko höher als am Kapitalmarkt. Schnabel, Reinhold und Adrian Ottmad (2008). Gesetzliche und private Altersvorsorge. Risiko und Rendite im Vergleich.

¹² Bei einem (realen) Zinssatz von 2,5% und monatlichen Einzahlungen von 4% des Arbeitseinkommens bzw. EUR 63.

beliefe sich die Leistung sogar auf EUR 314 pro Monat. Aber selbst das ist nur die halbe Chance: Wenn die Berechtigten zusätzlich noch die Möglichkeiten der Entgeltumwandlung in der betrieblichen Vorsorge nutzen, können sie die genannten Rentenbeträge jeweils verdoppeln.

Offene Flanken bei der privaten Vorsorge

Allerdings kann auch die neue, verbesserte Architektur der Vorsorge nicht allen Arbeitnehmern vollständigen Schutz vor Altersarmut bieten. Geringverdiener, deren künftige gesetzliche Rente deutlich unterhalb des Grundsicherungsniveaus von EUR 660 pro Monat liegt, überschreiten diese Schwelle mithilfe einer Riester-Rente allein selbst bei längerer Ansparzeit nur geringfügig. Ähnliches gilt für Personen mit höherem Einkommen, aber sehr lückenhafter Erwerbsbiografie und entsprechend stark verkürzter Sparphase.

Für Geringverdiener kann es eine „Vorsorgefalle“ geben

Für den genannten Personenkreis stellt sich damit bei der Eigenvorsorge ein Anreizproblem, wie es analog auch bei den Beiträgen für die Rentenversicherung auftritt. Die betreffenden Geringverdiener verfügen im Alter unter Umständen trotz des Vorsorgesparens über kein (nennenswert) höheres Einkommen, als wenn sie nicht vorgesorgt hätten. Das heißt, in diesen Fällen lohnt sich die Eigenvorsorge nicht. Dies resultiert daraus, dass bei der Grundsicherung nicht nur die gesetzlichen Renten, sondern alle eigenen Einkommen zu 100% gegengerechnet werden. Man darf aber nicht übersehen, dass die staatliche Förderung des Vorsorgesparens diese „Vorsorgefalle“ erheblich entschärft – vor allem, wenn sowohl Ansprüche auf eine Riester-Rente als auch auf eine Betriebsrente bestehen.

Gleichwohl weist die neue Architektur der Alterssicherung hier eine offene Flanke auf. Sie kann Arbeitnehmer mit ungünstigen Berufs- und Einkommensperspektiven vom Vorsorgesparen abhalten. Je mehr Arbeitnehmer mit geringerem Einkommen im Berufsleben aber auf eine private Vorsorge verzichten, desto größer ist die Gefahr wachsender Altersarmut und der Abhängigkeit der Betroffenen von staatlichen Transfers.

Obligatorische private Vorsorge nur Ultima ratio

Dies legt den Gedanken nahe, die private Vorsorge, etwa den Abschluss eines Riester-Vertrages, für alle Bürger obligatorisch zu machen. Diese Idee begleitet die rentenpolitische Debatte schon seit längerem. Es hat gute Gründe, dass sich sowohl die rot-grüne Bundesregierung im Vorfeld der Rentenreform 2001 als auch die derzeitige Regierungskoalition bei der 2007 erfolgten Überprüfung des Verbreitungsgrades der privaten Vorsorge gegen einen solchen Schritt entschieden haben.

Mehr Kapitalbildung ist zwar die absolut richtige Antwort auf den demografischen Wandel. Das gilt – wie oben dargelegt – sowohl aus einzel- als auch aus gesamtwirtschaftlicher Sicht. Gleichwohl sollte der Gesetzgeber eine Vorsorgepflicht nicht voreilig erlassen.

Vorsorgepflicht mit vielen Nachteilen verbunden

Ein Obligatorium bei der privaten Vorsorge wäre ein erheblicher Eingriff in die Freiheitsrechte der Bürger. Der Staat würde damit deren ohnehin durch hohe Abgaben geschmälerete verfügbare Einkommen weiter einengen. Das ist den Bürgern – ohne Abgabensenkung an anderer Stelle – kaum zumutbar. Für solche kompensierende Abgabensenkungen gibt es gewiss Spielräume – etwa bei der gesetzlichen Krankenversicherung durch mehr Effizienz im Gesundheitswesen. Indes ist ein Durchbruch zu einem marktorientierten Gesundheitswesen noch nicht erkennbar. Dessen ungeachtet stellt

Enge Grenzen für verstärkte finanzielle Förderung der Riester-Rente

sich die Frage nach der Sparfähigkeit armutsgefährdeter Bürger. Eine Pflicht zur ergänzenden privaten Vorsorge dürfte viele, insbesondere Geringverdiener und Familien, finanziell überfordern. Für die betroffenen Personen könnten natürlich Ausnahmen von der zusätzlichen Vorsorgepflicht geschaffen werden. Aber dann würden gerade jene Gruppen kein Vorsorgekapital ansparen (können), die in besonderem Maße vom Risiko der Altersarmut betroffen sind. Die Alternative hieße, die Vorsorgepflicht mit einer kräftigen Ausweitung der staatlichen Förderung, d.h. vor allem der Zulagen bei der Riester-Rente, zu koppeln. Dabei müsste der Staat aber rasch an finanzielle Grenzen stoßen. Selbst wenn die geltenden Förderbeträge nur moderat angehoben würden, resultierten aus einem Obligatorium bei der Riester-Rente, d.h. einer 100%igen Inanspruchnahme der Förderung durch die geschätzten 33-35 Mio. Berechtigten, Ausgaben bzw. Steuermindereinnahmen für den Fiskus in (niedriger) zweistelliger Milliardenhöhe. Ohnehin kann es für einen (verschuldeten) Staat nur aus Anreizaspekten und nur in begrenztem Maße sinnvoll sein, die Ersparnisbildung der Bürger zu subventionieren.

Manche Protagonisten meinen, das Problem mangelnder Sparfähigkeit bei Arbeitnehmern durch ein Obligatorium bei der betrieblichen Altersvorsorge, sprich eine obligatorische Kostenbeteiligung der Arbeitgeber, lösen zu können. Zusätzliche Kostenlasten auf dem Arbeitsvertrag gerade auch von Geringverdienern wären aber überaus beschäftigungsschädlich und damit das Gegenteil dessen, was zur Armutsvermeidung erforderlich ist.

Zu bedenken ist schließlich, dass eine Vorsorgepflicht nur dann greifen dürfte, wenn deren Einhaltung auch kontrolliert würde. Das hieße neuer bürokratischer Aufwand. Zu rechnen wäre auch mit einer verstärkten Regulierung des Marktes für Altersvorsorgeprodukte – etwa der Einführung eines Kontrahierungszwangs für die Anbieter.

Vorsorgesparen braucht verbesserte Rahmenbedingungen

Viele Ansatzpunkte für neue Impulse für vermehrtes Vorsorgesparen

Ein Obligatorium bei der privaten Vorsorge kann daher nur die Ultima ratio sein. Das gilt umso mehr, als die Möglichkeiten für neue Impulse bei der freiwilligen privaten Vorsorge noch längst nicht ausgereizt sind.¹³ So empfehlen Experten die Einführung einer Opting-in- oder Opting-out-Regel bei der betrieblichen Altersversorgung. Demnach erhalten alle Beschäftigten – die Arbeitsmarkteinsteiger mit Unterzeichnung eines Arbeitsvertrages – automatisch das Angebot zum Abschluss eines betrieblichen Vorsorgevertrages. Bei der liberaleren Variante des Opting-in können die Arbeitnehmer entscheiden, ob sie das Angebot annehmen. Beim Opting-out erfolgt der Vertragsabschluss gleichsam automatisch, die Arbeitnehmer haben aber das Recht, aus dem Vertrag wieder auszusteigen.

Einiges dürfte zudem durch verbesserte Kenntnisse der Bürger zu gewinnen sein. Noch immer sind sich viele Bürger der Notwendigkeit des Vorsorgesparens nicht bewusst. Mehr noch mangelt es an Wissen über die Vorsorgeprodukte, wie eine aktuelle Studie der Universität Freiburg zeigt.¹⁴ Selbst über die Riester-Rente fühlen

¹³ Vgl. dazu Bundesverband deutscher Banken (Hrsg.) (2008). Den Lebensstandard im Alter sichern – Plädoyer für die kapitalgedeckte Altersvorsorge. Berlin; sowie Stanowski, Jürgen und Ulrich Tigges (2004). Ein besseres Umfeld für die Altersvorsorge. Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen. H. 4 2004, S. 12 ff.

¹⁴ Raffelhüschen, Bernd und Oliver Ehrentraut (2008). Vorsorgementalität der Deutschen. Im Internet unter www.vwl.uni-freiburg.de/fakultaet/fiwi/publikationen/182.pdf.

**Mit dem Vorsorgesparen muss
möglichst in jungen Jahren begonnen
werden**

sich fast die Hälfte der Befragten nicht ausreichend informiert. Hier bedarf es weiterer Informationsoffensiven.

Wichtig ist auch, darauf hinzuweisen, dass mit dem privaten Vorsorgesparen möglichst frühzeitig im Lebenszyklus begonnen werden muss. Wer eine lange Ansparzeit hat, kann nicht nur länger Vorsorgebeiträge leisten. Er profitiert insbesondere auch deutlich mehr vom Zinseszinsseffekt.

Mit den genannten Maßnahmen könnten viele Arbeitnehmer an die private Vorsorge herangeführt werden. Gleichwohl würde man mit arbeitnehmerorientierten Strategien allein bei der Vermeidung von Altersarmut zu kurz springen. Vielmehr gilt es darüber hinaus, die Regeln des Vorsorgesparens an den Wandel am Arbeitsmarkt anzupassen. Dabei geht es v.a. um folgende Punkte:

**Alle Erwerbspersonen sollten Zugang
zur geförderten privaten Vorsorge
haben**

— Damit die Versorgungslücken, die aus der Erosion der abhängigen Beschäftigungsverhältnisse resultieren, begrenzt bleiben, sollten alle Erwerbspersonen Zugang zu der geförderten privaten Vorsorge haben. So gilt es, etwa die Riester-Rente für alle Selbständigen zu öffnen.

**Portabilität von Betriebsrenten ein
wichtiges Thema**

— Das Erfordernis beruflicher Flexibilität muss auch bei den Arrangements der privaten Vorsorge möglichst gut bedacht werden. So sollte das Vorsorgesparen durch einen Wechsel des Erwerbstätigenstatus, z.B. aus abhängiger Beschäftigung in die Selbständigkeit, möglichst wenig beeinträchtigt werden. Hier ist etwa das Thema der Portabilität des in betrieblichen Rentenplänen angesparten Kapitals angesprochen.

**Flexiblere und erweiterte Dotierungsmöglichkeiten
wünschenswert**

— Den Vorsorgesparern, insbesondere den Selbständigen, sollte es möglich sein, in guten Zeiten mit höherem Einkommen auch höhere Beträge anzusparen, um mögliche schwierigere Zeiten, etwa der Arbeitslosigkeit, auszugleichen. D.h. flexiblere und erweiterte Möglichkeiten der Dotierung geförderter Vorsorgeverträge sind wünschenswert.

Mit derart verbesserten Rahmenbedingungen könnten das Gewicht der privaten Vorsorge und deren Armutsfestigkeit nachhaltig gestärkt werden.

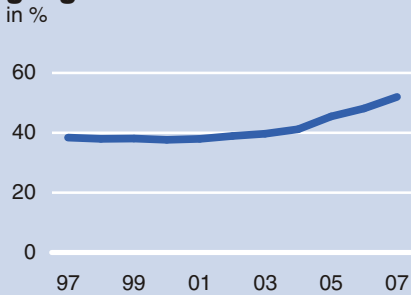
Letztlich kann man das Problem einer „Vorsorgefalle“, also eines vergeblichen Vorsorgesparens, durch veränderte Förderregeln nicht gänzlich verhindern. Insoweit hat die verminderte Armutsfestigkeit der Rentenversicherung durchaus Weiterungen. Freilich sollte das Problem auch nicht überschätzt werden. Zwar wächst mit dem Anteil der geringfügig Beschäftigten, der Teilzeitbeschäftigten, der (Langzeit-)Arbeitslosen sowie der Bezieher geringerer Arbeitseinkommen der Anteil derer, die im Alter nur relativ geringe Renten in Höhe der Grundsicherung oder darunter beziehen. Aus den aktuellen Trends bei der atypischen Beschäftigung und der Langzeitarbeitslosigkeit kann aber nur sehr bedingt auf die zukünftige Entwicklung am Arbeitsmarkt geschlossen werden, zumal diese gestaltbar ist.

**Mehr Beschäftigung – die beste Therapie gegen
drohende Altersarmut**

**Geringere Langzeitarbeitslosigkeit
und größere soziale Aufwärtsmobilität
erforderlich**

An dieser Stelle, beim Thema Arbeitsmarkt und Beschäftigung, muss eine adäquate ursachenorientierte Strategie gegen drohende Altersarmut ansetzen. Dabei geht es zum einen darum, die noch immer zu hohe Langzeitarbeitslosigkeit drastisch zu vermindern. Zum anderen sollte die soziale Mobilität der Arbeitskräfte, d.h. die Chance, aus einer nur gering entlohnten in eine besser bezahlte

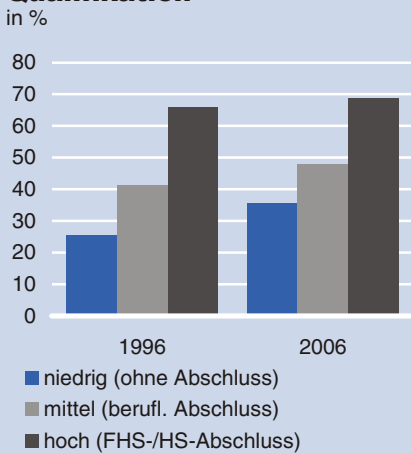
Steigende Erwerbsbeteiligung Älterer*



*Anteil der Erwerbstätigen an der Altersgruppe der 55- bis 64-Jährigen

Quelle: BA **13**

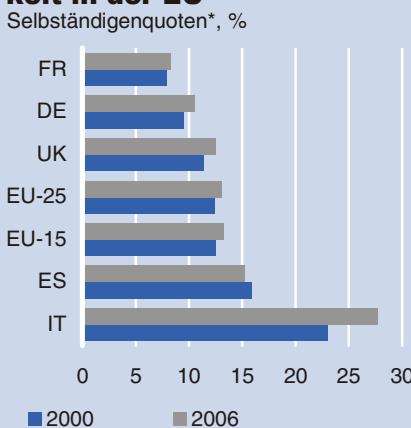
Alterserwerbsquoten nach Qualifikation*



*55- bis 64-Jährige

Quelle: IAQ **14**

Zunehmende Selbständigkeit in der EU



*Ohne Landwirtschaft

Quellen: Eurostat, IfM **15**

Tätigkeit zu gelangen, erhöht werden.¹⁵ Dazu bedarf es vor allem einer Bildungsoffensive und guter Arbeitsmarktpolitik, die für einen durchlässigen, flexiblen Arbeitsmarkt sorgt.¹⁶ Verglichen mit einer solchen Politik, die allen Menschen frühzeitig Chancen auf Bildung und Qualifizierung eröffnet und die Anreize zur Qualifizierung und zur Leistung in der offiziellen Wirtschaft stärkt, sind alle anderen Ansätze Stückwerk.

Notwendig ist auch eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit. Neben der Bekämpfung der (Langzeit-)Arbeitslosigkeit und einem früheren Berufseinstieg insbesondere für Personen mit tertiärer Bildung gehört dazu auch ein späterer Ausstieg aus dem Erwerbsleben. Die Beschäftigungsquote der 55- bis 64-Jährigen ist zwar seit 2001 von 38% auf 52% im Jahr 2007 kräftig gestiegen. Jedoch resultiert dies zum einen wesentlich aus demografischen Effekten (und teilweise auch aus einer Umstellung der Erhebungsmethode).¹⁷ Zum anderen ist die Erwerbsquote der gering qualifizierten Älteren mit 35,5% (2006) noch immer relativ gering.

Indes erscheint offen, ob sich bei einer nachhaltigen Besserung am Arbeitsmarkt auch der Trend weg von der sozialversicherungspflichtigen Vollzeitbeschäftigung umkehren würde. Dies erscheint etwa im Hinblick auf die vermehrte Selbständigkeit fraglich. So nimmt der Anteil der Selbständigen an den Erwerbstätigen nicht nur in Deutschland, sondern EU-weit tendenziell zu. Dabei liegt Deutschland mit einer Selbständigenquote von 10,6% weiterhin unter dem Durchschnitt der EU-15 von 13,3% (aber über dem Niveau der USA von 6,8%). Für einen weiteren Bedeutungszuwachs der Selbständigkeit spricht auch der wirtschaftliche Wandel hin zur Wissensgesellschaft und Projektwirtschaft.¹⁸

GRV-Pflichtmitgliedschaft für (Solo-)Selbständige problematisch

Vor diesem Hintergrund fordern viele Beobachter eine Ausweitung der Mitgliedschaftspflicht in der GRV auf alle Selbständigen, sofern sie nicht bereits dort oder in Versorgungswerken von Kammern freiwillig- oder pflichtversichert sind.¹⁹ Damit könnte der abnehmenden Reichweite der GRV entgegengewirkt und die daraus resultierenden Lücken im sozialen Netz geschlossen werden. Wechsel im Erwerbs-

¹⁵ Einer Studie des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) über die soziale Mobilität vollzeitbeschäftigter Geringverdiener zufolge gelang im Vergleich der Jahre 1998/99 und 2005 nur jedem achten Geringverdiener der Ausstieg aus dem Niedriglohnsektor. Schank, Thorsten, Claus Schnabel und Jens Stephani (2008). Geringverdiener. Wem und wie gelingt der Aufstieg? IAB-Discussion Paper 14/2008.

¹⁶ Es wäre klug, Hemmnisse zu beseitigen, die Unternehmen die Einstellung von Arbeitskräften erschweren. Hier ist etwa an eine weitere Reform des Kündigungsschutzes zu denken. Auch wenn dieses Thema durch neue Möglichkeiten der Zeitarbeit teilweise an Brisanz verloren hat, wäre etwa eine Ergänzung des gegenwärtigen starren Regelwerkes durch ein Modell optionaler Abfindungsregelungen sinnvoll.

¹⁷ So wuchsen geburtenstarke Jahrgänge am unteren Altersende, wo die altersspezifische Erwerbsquote höher ist, in die betrachtete Gruppe hinein, während schwächer besetzte Jahrgänge im höheren Alter und mit niedrigeren Erwerbsquoten auswichen. Brüssig, Martin und Sascha Wojtkowski (2008). Altersübergangsreport. Anstieg der Alterserwerbsbeteiligung: Aktuelle demografische Veränderungen geben Rückenwind. Im Internet unter www.iaq.uni-due.de/auem-report/2008/2008-01/auem2008-01.pdf.

¹⁸ Hofmann, Jan, Ingo Rollwagen und Stefan Schneider (2007). Deutschland im Jahr 2020. Neue Herausforderungen für ein Land auf Expedition. Deutsche Bank Research. Aktuelle Themen 382. Frankfurt am Main.

¹⁹ Vgl. zum Folgenden: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2006): Widerstreitende Interessen – ungenutzte Chancen. Jahresgutachten 2006/07. S. 260 ff.

tätigkeitsstatus würden sich nicht mehr auf den Versicherungsschutz auswirken. Die betroffenen Selbständigen würden einen Rentenanspruch nach Maßgabe ihrer Beitragsleistungen erwerben. Die gesetzliche Rente könnte dann zumindest Teile ihres Alterseinkommens sichern.

Bei dem Vorschlag denken die Befürworter aber nicht nur an diesen sozialpolitischen Aspekt. Vielmehr sollen damit auch die Finanzierung der GRV auf ein breiteres Fundament gestellt, eine weitere Erosion der Beitragsbasis gestoppt und zunehmendes Trittbrettfahrerverhalten verhindert werden. Seit langem entzündet sich Kritik daran, dass die Selbständigen, aber auch andere Gruppen, wie die Beamten, keinen Beitrag zur Finanzierung der GRV leisten. In der alternden Gesellschaft ist das ein besonderer Vorteil, weil die interne Rendite in der GRV nennenswert unterhalb des Marktzinses liegt. Insoweit haben die GRV-Beiträge den Charakter einer Steuer, der sich die nicht Pflichtversicherten entziehen können.

Erweiterter Versichertenkreis schafft nicht mehr Nachhaltigkeit

Verteilungspolitisch mag sich so argumentieren lassen. Für mehr Nachhaltigkeit in der GRV ist eine Erweiterung des Versichertenkreises grundsätzlich aber weder notwendig noch hinreichend.²⁰ Durch zusätzliche Beitragszahler kann sich die Lage der Rentenkasse zwar kurz- und mittelfristig verbessern. Das ermöglicht in dieser Phase geringere Beiträge. Folglich entlasten die Neumitglieder die derzeitigen Beitragszahler.²¹ Längerfristig werden aus den zusätzlichen Beitragszahlern aber zusätzliche Rentner. Dann steigen die Ausgaben der GRV entsprechend und die positiven Effekte bei den Beiträgen laufen aus.²² Unter dem Strich ändert sich an den langfristigen Finanzperspektiven der Rentenversicherung also grundsätzlich wenig.²³

Anders ist eine erweiterte Pflichtmitgliedschaft in der GRV zu werten, wenn damit eine Erosion der Beitragsbasis gestoppt werden soll. Ein anhaltender Trend weg von der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung akzentuiert den demografisch bedingten Mangel an Beitragszahlern. Folglich können sich auch die längerfristigen Perspektiven der Rentenkasse verbessern, wenn ein solcher Trend gebrochen wird.

GRV-Pflichtmitgliedschaft könnte viele Selbständige überfordern

Dabei ist aber zu bedenken, dass ein Ausgreifen der Pflichtversicherung auch sozialpolitische Probleme schafft. So dürften die hohen Rentenbeiträge nicht wenige Selbständige überfordern, insbesondere jene, die noch nicht lange auf eigenen Beinen stehen. Dieses Problem ließe sich durch eine Subventionierung der Beiträge (z.B. der Staat trägt die Hälfte der Beiträge) oder eine nachträgliche Aufwertung von Beiträgen aus Phasen der Selbständigkeit mindern. Der Preis dafür wäre aber die Abkehr vom Äquivalenzprinzip mit daraus resultierenden Verzerrungen (vgl. S. 16f). Letztlich könnte aber sogar eine deutliche Aufbesserung selbst geleisteter Beiträge keine armutsfeste Rente gewährleisten, wenn die betreffenden

²⁰ Einer Einbeziehung von Beamten in die GRV dürften auch hohe verfassungsrechtliche Hürden entgegenstehen.

²¹ Zu den Nutznießern gehören auch die Rentner, die nach der geltenden Rentenformel infolge des sinkenden Beitragssatzes und der größeren Zahl aktiver Versicherter mit etwas größeren Rentensteigerungen rechnen können.

²² Allerdings steigen die Beiträge dann grundsätzlich auch nicht über das Niveau an, das sie zu diesem Zeitpunkt ohne den erweiterten Mitgliederkreis erreicht hätten. Das liegt daran, dass die Rentenversicherung gegenüber dem Status quo dauerhaft über einen größeren Kreis von Beitragszahlern verfügt.

²³ Im Detail hängen die finanziellen Effekte vor allem davon ab, ob sich die Lebenserwartung der Neumitglieder und der bisherigen Versicherten signifikant unterscheidet. Darüber gibt es aber im Hinblick auf die (Solo-)Selbständigen keine Erkenntnisse.

Selbständigen keine hinreichende Zahl an Beitragsjahren erreichen. Das zeigt zum einen einmal mehr, welche entscheidende Rolle den Themen Beschäftigungsförderung und Arbeitsmarktflexibilität bei der Vermeidung von Altersarmut zukommt. Zum anderen weisen diese Schwierigkeiten auf den oben erörterten Anpassungsbedarf bei der geförderten privaten Altersvorsorge (v.a. Öffnung für Selbständige, flexiblere Dotierungsmöglichkeiten) zurück. Schließlich ist damit aber auch erneut die Frage möglicher Ansätze einer armutsfesten Gestaltung der GRV angesprochen.

Vielfältige Vorschläge für Reformen der Rentenversicherung

Experten befassen sich bereits seit Ende der 90er Jahre, als die Absenkung des Rentenniveaus auf die politische Agenda kam, mit dem Risiko vermehrter Altersarmut. Es überrascht daher nicht, dass bereits zahlreiche Lösungsvorschläge auf dem Tisch liegen. Die Vorschläge lassen sich in ein breites Spektrum zwischen zwei Extremen einordnen: Die eine Extremposition besetzen jene Verfechter des tradierten Sozialstaates, die eine Rücknahme der jüngsten Rentenreformen fordern. Dem steht auf der anderen Seite der Ruf nach einem Systemwechsel weg von der beitragsbezogenen Rente hin zu einer Grundrente gegenüber. Dazwischen liegen Vorschläge, die darauf abzielen, die Rentenversicherung durch armutsvermeidende Elemente oder Systeme zu ergänzen. Solche ergänzenden Systeme implizieren eine mehr oder weniger weite Abkehr vom Äquivalenzprinzip der beitragsfinanzierten Rente. Den gegenwärtigen Regelungen am nächsten kommen dabei die Formen einer Mindestrente, wie sie u.a. der Vorsitzende des Sachverständigenrates, Professor Rürup, vorschlägt. Hingegen wäre der von anderen propagierte Übergang zu einem System mit sehr begrenzt beitragsorientierten Mindest- und Höchstrenten nach dem Muster der Schweiz bereits ein weitreichender Systemwechsel hin zu einer Grundrente. Diese Vorschläge sollen im Folgenden kurz betrachtet werden.

Generelle Anhebung des Rentenniveaus sollte ausscheiden

Die Forderung nach einer Rücknahme von Kernelementen der jüngsten Rentenreformen vertritt am markantesten der Sozialverband VdK. Der Verband setzt sich für eine Rückkehr zur traditionellen lohnbezogenen Rente ein. Technisch gesprochen zielt dieses Begehren darauf, die in die Rentenanpassungsformel neu eingearbeiteten Dämpfungsfaktoren, nämlich den so genannten Riester-Faktor (seit 2002) und den Nachhaltigkeitsfaktor (seit 2005), wieder aus der Formel zu streichen.²⁴ Vor allem der Riester-Faktor befindet sich im Visier verschiedener Reformgegner, die ihn in der Formel wieder streichen wollen. Andere Gruppen, etwa Teile der Gewerkschaften, plädieren für die Rücknahme der unlängst vom Gesetzgeber beschlossenen schrittweisen Erhöhung des Renteneintrittsalters von 65 auf 67 Jahre.

Über Detailkorrekturen an der Rentenformel lässt sich wohl streiten. So hat etwa der Sachverständigenrat schon im Jahr 2003 darauf hingewiesen, dass der Riester-Faktor, sofern er als Korrekturposten zwischen Brutto- und Nettolohnentwicklung interpretiert wird, wegen der Freiwilligkeit der Riester-Rente angreifbar ist. Als Alternative zu dem strittigen Faktor hat der Rat eine höhere Gewichtung des Nach-

Riester-Faktor

Der Riester-Faktor soll zusammen mit einem Faktor, der Veränderungen des Rentenbeitragssatzes berücksichtigt, sicherstellen, dass sich die Renten allgemein an der Entwicklung der Nettoeinkommen (vor Steuern) statt der Bruttoeinkommen der Aktiven orientieren. Dahinter steht u.a. die Ansicht, dass sich die relative Einkommensposition der Rentner nicht verbessern sollte, wenn steigende Aufwendungen für die Altersvorsorge die Nettoeinkommen der Aktiven schmälern. Der Riester-Faktor dämpft den Anstieg der Renten um etwa 0,6 Prozentpunkte pro Jahr. Der Faktor sollte ursprünglich bis 2011 einschließlich wirken. Jedoch hat der Gesetzgeber für 2008 und 2009 eine Aussetzung des Dämpfungseffektes beschlossen, der dann 2012 und 2013 nachgeholt werden soll.

Der Riester-Faktor ist umstritten, weil die Beiträge für eine Riester-Rente freiwillig erfolgen und sich auch aus anderen Gründen (Eigentumsrechte, Rendite) von Sozialbeiträgen unterscheiden. In Umkehrung der tatsächlichen Kausalkette argumentieren interessierte Kreise sogar, es sei ungerecht, das Rentenniveau für alle Rentner zu senken, weil ein Teil der Arbeitnehmer die Rente durch freiwillige Eigenvorsorge aufbessere. Hätte der Gesetzgeber auf den Riester-Faktor verzichtet, hätte der Nachhaltigkeitsfaktor anders gestaltet werden müssen.

²⁴ Vgl. Sozialverband VdK (2008): Sozialverband VdK verlangt Umkehr in der Rentenpolitik. VdK News vom 14.05. 2008. Im Internet unter www.vdk.de/cgi-bin/cms.cgi?ID=de18532&SID=pAQxnlo5SOQOOAWlj6qH0LRUtMhoPi.

haltigkeitsfaktors vorgeschlagen. Dieser Faktor, der den Anstieg der Renten bremst, wenn der Rentnerquotient – also die Zahl der Rentner gemessen an der Zahl der Beitragszahler – steigt, geht derzeit nur mit einem Gewicht von 0,25 bei der Rentenanpassung ein. Ein Anheben der Gewichtung auf 0,33 könnte mittel- und längerfristig die Rentenausgaben ähnlich dämpfen wie der Riester-Faktor. Insofern ist die Debatte um den Riester-Faktor müßig. Für die Lage und Perspektiven der Rentenkassen kommt es weniger darauf an, über welche Mechanismen im Detail das Rentenniveau abgesenkt wird. Vielmehr zählt das Ergebnis: Die Renten sollten sich im Zeitpfad so entwickeln, dass der Beitragssatz künftig trotz des Alterns der Bevölkerung nur noch wenig steigt.

Forderungen nach (teilweisem) Verzicht auf Absenkung des Rentenniveaus sind verfehlt

Forderungen nach einem (teilweisen) Verzicht auf die Absenkung des Rentenniveaus sind daher verfehlt. Es liegt in der Logik des Umlageverfahrens, dass das Rentenniveau sinken muss, wenn der Beitragssatz bei einem steigenden Rentnerquotient stabil bleiben soll. Zwar ließen sich höhere Renten auch durch vermehrte Bundeszuschüsse finanzieren. Aber das hieße letztlich höhere Steuern, die ebenfalls von den Aktiven getragen werden müssten. Ein rentenpolitischer Salto rückwärts kann das Problem verstärkter zukünftiger Altersarmut nicht lösen. Vielmehr würde die Rentenversicherung wieder zurückversetzt in den Zustand eines Krisenherdes, der die wirtschaftlichen Perspektiven nachhaltig belastet. Deswegen darf die gesetzliche Vorgabe eines weitgehend stabilen GRV-Beitragssatzes nicht preisgegeben werden.

Die Aktiven dürfen nicht um Früchte steigender Produktivität gebracht werden

Wenn etwa die Sozialverbände meinen, eine volle Beteiligung der Rentner am Zuwachs des erwirtschafteten Einkommens ließe sich aus Produktivitätssteigerungen finanzieren, so kann dies in der alternden Gesellschaft nur zu Lasten der Beitrags- und der Steuerzahler geschehen. Die Aktiven werden dann aber durch steigende Rentenbeiträge (und Steuern) weitgehend vom Produktivitätsfortschritt abgekoppelt. In einem realistischen Szenario mit durchschnittlichen Produktivitätssteigerungen von rd. 1,5% p.a und einer Verdopplung des Rentnerquotienten bis 2050 müssten sich die Aktiven mit (real) stagnierenden Einkommen bescheiden, wenn die Produktivitätsgewinne an die Rentner gehen sollten. Wäre dies mit der von vielen apostrophierten Generationengerechtigkeit vereinbar? Wichtiger noch: Könnte Deutschland so den verstärkt drohenden Fachkräftemangel beheben?

Geltende Rentenformel sorgt für Interessenausgleich zwischen Aktiven und Rentnern

Diese Fragen zu stellen heißt offenkundig, sie zu verneinen. Zwar sollte man die Rentenformel nicht als unantastbar oder ethisch wertvoll im Sinne einer kaum definierbaren Generationengerechtigkeit erachten. Gleichwohl kann die geltende Formel für einen akzeptablen, ökonomisch längerfristig tragfähigen Interessenausgleich zwischen den Generationen sorgen. Es wäre nicht klug, davon einseitig zu Lasten der jüngeren Generation wieder abzugehen. Deren Leistungsbereitschaft ist in hohem Maße gefordert, wenn der demografische Wandel erfolgreich bewältigt werden soll.

Mindestrenten- und Aufstockungsmodelle

Mehr Aufmerksamkeit in der öffentlichen Debatte als die extreme Forderung nach einer Rücknahme der jüngsten Rentenreformen finden die Mindestrenten- und Aufstockungsmodelle. Dahinter verbirgt sich eine einfache Idee: Die Renten sozialversicherter Arbeitnehmer werden unter bestimmten Bedingungen, insbesondere nach längerer Erwerbstätigkeit, auf ein armutsfestes Niveau angehoben. Eine solche Aufstockung der Renten kann nach unterschiedlichen

Regeln erfolgen und sie lässt sich auf unterschiedliche Weise finanzieren. Dementsprechend gibt es mehrere Modelle:

Professor Bert Rürup, der Vorsitzende des Sachverständigenrates, plädiert für ein einfaches Mindest- oder Sockelrentenmodell. Er tritt dafür ein, Personen, die mindestens 35 Jahre den vollen Beitragssatz zur Rentenversicherung geleistet haben, also während dieser Zeit keinen Mini- oder Midi-Job hatten, eine Rente zumindest auf Höhe des Niveaus der Grundsicherung zu gewähren. Dabei sollten die erforderlichen Zuschüsse aus allgemeinen Steuermitteln finanziert werden. Ähnlich fordern der Sozialverband VdK, der DGB sowie prominente Vertreter der CDU in Nordrhein-Westfalen eine Rückkehr zu der seit 1992 nicht mehr weiter geführten Rente nach Mindesteinkommen. Dabei geht es darum, Pflichtbeitragszeiten mit vollwertigen Beiträgen von Geringverdienern mit mindestens 35 Beitragsjahren generell so aufzuwerten, dass die Begünstigten eine armutsfeste Rente erhalten.²⁵

Bei der Aufwertung rentenrechtlich relevanter Zeiten wird aber nicht nur an Erwerbszeiten mit geringen Beiträgen gedacht. Vielmehr weisen manche Experten darauf hin, dass man Phasen der Arbeitslosigkeit, insbesondere der Langzeitarbeitslosigkeit, oder die (Aus- und Weiter-)Bildungszeiten sowie die Kindererziehungs- und Pflegezeiten ebenfalls höher bewerten könnte.²⁶

Aufstockungsmodelle können Altersarmut mindern und...

Diese Aufstockungsmodelle bieten auf den ersten Blick einige Vorteile, die ihre Popularität gerade auch im politischen Raum erklären. So lassen sich Zielgruppen definieren, die mit diesem Instrument unterstützt werden können. Die von verschiedener Seite geforderte Unterstützung langjährig beschäftigter Geringverdiener entspricht dabei dem Bestreben, vermehrten Akzeptanzproblemen der Rentenversicherung, die aus steigender Altersarmut gerade von langjährig Versicherten resultieren, entgegenzuwirken.

... Anreize für die Eigenvorsorge stärken, ...

Zudem sehen die Befürworter der Mindestrente in positiven Anreizeffekten weitere Vorteile ihres Vorschlages. So lohnt es sich für Geringverdiener, während ihres Berufslebens möglichst so lange versicherungspflichtig zu arbeiten, bis sie die erforderliche Beitrags- bzw. Wartezeit von 35 Jahre erreicht haben. Sie erwerben damit Anspruch auf Unterstützung durch die Rentenversicherung bzw. den Staat, ohne einer Bedürftigkeitsprüfung zu unterliegen. Das bedeutet aber auch, dass bessere Arbeitsanreize nur insoweit bestehen, wie die Begünstigten über andere, sonst anrechenbare Einkünfte oder Vermögen verfügen. Allerdings verbessert eine Mindestrente grundsätzlich die Anreize für die Eigenvorsorge, etwa für den Abschluss eines Riester-Rentenvertrages. Eine Mindestrente kann aber nur jene Geringverdiener zum Vorsorgespahren motivieren, die auch eine Perspektive für eine hinreichend lange sozialversicherungspflichtige Erwerbstätigkeit haben.

... aber nur verbunden mit erheblichen Nachteilen

Generell stehen den begrenzten Vorteilen der Mindestrente erhebliche Nachteile gegenüber. So warnt etwa der Präsident der Deut-

²⁵ Die Regelung nach § 262 SGB VI gilt heute noch für vor 1992 geleistete Beiträge. Voraussetzung für die Mindestbewertung dieser Beiträge ist eine nachgewiesene Beitragszeit (einschließlich Ersatzzeiten u.ä.) von 35 Jahren. Zudem muss sich aus sämtlichen vollwertigen Pflichtbeiträgen ein Monatsdurchschnitt von weniger als 0,0625 Entgeltpunkten ergeben. Dies entspricht 75 % des Durchschnittsentgelts aller Versicherten. Die niedrigeren Pflichtbeiträge bis zum 31.12.1991 werden mit 1,5 multipliziert, aber höchstens bis auf 75 % des Durchschnittsentgelts angehoben.

²⁶ Vgl. Loose, Brigitte (2008). a.a.O., S. 83; Strengmann-Kuhn, Wolfgang (2008). Altersarmut in Deutschland – empirische Bestandsaufnahme und sozialpolitische Perspektiven. In Deutsche Rentenversicherung 1/2008, S. 125.

Eine Mindestrente kann die Bereitschaft zur Qualifikation schwächen und...

schen Rentenversicherung Bund, Herbert Rische, vor den hohen Kosten solcher Modelle, mit denen zudem „das Fundament der Rentenversicherung ... zerstört“ werden könnte.²⁷ Offenkundig widerspricht die Aufstockung der Renten einzelner Gruppen dem Leitprinzip der Äquivalenz von (Beitrags-)Leistung und Gegenleistung, das die Rentenversicherung in Deutschland in modifizierter Form (Teilhabeäquivalenz) prägt. Wo immer aber dieses Prinzip durchbrochen wird, kommt es zu Verwerfungen, die unter Anreiz- und Gerechtigkeitsaspekten problematisch sind. So entsteht mit einer Mindestrente eine Sprungstelle im Leistungsrecht. Diese dürften vor allem zwei Gruppen als ungerecht empfinden: Zum einen müssten sich die Geringverdiener, die die erforderliche Frist von 35 Jahren (knapp) verfehlten, benachteiligt fühlen. Zum anderen hätten auch langjährig versicherte Bürger mit einer nur wenig höheren, knapp oberhalb der Fördergrenze liegenden Rente Grund zur Unzufriedenheit. Sie erhielten im Alter trotz höherer eigener Beiträge während des Berufslebens keine höhere Rente als die Geförderten. Nicht zuletzt ist die These von den positiven Leistungsanreizen einer Mindestrente zu relativieren. Eine solche Hilfe fördert zwar die Bereitschaft von Personen mit geringerem Arbeitseinkommen hinreichend viele (35) Jahre lang erwerbstätig zu sein. Aber sie kann auch kontraproduktiv wirken. Für Geringverdiener lohnt es sich weniger, sich vermehrt anzustrengen und ein höheres Einkommen zu erzielen. Das heißt, eine Mindestrente kann die Bereitschaft zur Qualifikation schwächen. Gerade Aus- und Weiterbildung spielen aber eine entscheidende Rolle, wenn es darum geht, Altersarmut ursachengerecht zu bekämpfen.

... schafft neue, kostspielige Ansprüche gegenüber dem Staat

Vor allem dürften die Kosten einer Mindestrente die Wirtschaft und die Bürger erheblich belasten. Die Kosten lassen sich zwar nur schwer schätzen. Die von Befürwortern genannte Summe von EUR 2,3 Mrd. p.a. im Jahr 2030 dürfte aber nur die Untergrenze sein. Nicht zu rechtfertigende Kosten resultieren vor allem daraus, dass mit erheblichen Mitnahmeeffekten zu rechnen wäre. Infolge des Verzichtes auf die Anrechnung anderer Einkünfte und von Vermögen wären viele Bürger begünstigt, die gar nicht auf staatliche Hilfe angewiesen sind. Die kostentreibenden Mitnahmeeffekte waren ein gewichtiger Grund dafür, dass die frühere Mindestrentenregelung nach Ende 1991 nicht mehr weiter geführt wurde.

Eine Mindestrente schafft neue Ansprüche gegenüber dem Sozialstaat. Diese werden in der Zeit der großen demografischen Anspannung kostenwirksam und müssen dann finanziert werden. Ähnlich wie bei einer Rücknahme der beschlossenen Einschnitte bei der Rente würde auch bei der (Wieder-)Einführung einer Mindestrente die künftige Belastung der Beitrags- und Steuerzahler steigen. Man mag einwenden, dass das Volumen der neu geschaffenen Ansprüche und damit der Finanzierungsbedarf hier deutlich geringer wären. Das trifft zweifellos zu. Gleichwohl gelten die schon oben angeführten Bedenken gegen eine Sozialpolitik auf Kosten der künftigen Steuer- und Beitragszahler auch hier. Dabei erscheint es eher zweitrangig, ob die Mindestrente, wie von den meisten Befürwortern vorgeschlagen, über Steuern finanziert wird oder durch höhere Beiträge. Letztere freilich schaden nach aller Erfahrung der Beschäftigung mehr, weil sie voll auf die Arbeitskosten durchschlagen. Festzuhalten bleibt, die Nachteile einer Mindestrente sind gravierend. Sie sprechen deutlich gegen diesen Vorschlag.

²⁷ Versicherer warnt vor Mindestrente. Beitrag in Financial Times Deutschland v. 28.04.2008. Im Internet unter www.ftd.de/politik/deutschland/:Versicherer%20Mindestrente/348722.html.

Neue Lasten in der Zukunft ließen sich vermeiden, wenn die Mindestrente durch Einsparungen an anderer Stelle im Etat der Rentenversicherung finanziert würde. Im Blickfeld befinden sich dabei auch die höheren Renten von (langjährig) Versicherten mit höherem Einkommen. Der Aufwertung von Beiträgen bzw. Beitragszeiten bei Geringverdienern stünde dann eine Abwertung bei den so genannten Besserverdienenden gegenüber. Entsprechende Vorschläge bewegen sich auf eine weitere Kategorie von Modellen zu: die Grundrentenmodelle.

Modelle mit einer Grundrente als Ergänzung zur GRV

Die Grundrentenmodelle lassen sich zwei Gruppen zuordnen, nämlich Modellen, die auf eine Ergänzung der Rentenversicherung zielen und Systemen, bei denen die Grundsicherung die Rentenversicherung nach einer Übergangszeit ersetzt. Zur ersten Gruppe gehören etwa die in Schweden bestehende Garantierente und das Sockelrenten-Modell der katholischen Verbände. Die zweite Gruppe wird etwa durch die Schweizer Alters- und Hinterbliebenenversicherung (AHV) sowie ältere Vorschläge der Professoren Biedenkopf und Miegel repräsentiert, die in modifizierter Form in das Bürgergeld-Modell von Thüringens Ministerpräsident Althaus Eingang gefunden haben.

Abkehr vom Äquivalenzprinzip erfordert Einstieg in die „Bürgerversicherung“

Gemeinsam ist diesen Modellen eine mehr oder minder weit reichende Abkehr vom Äquivalenzprinzip. D.h. sie sehen eine deutliche Ausweitung der (intra-generationellen) Umverteilung zwischen Personen mit unterschiedlich hohem Einkommen vor. Je mehr aber die Rentenversicherung zu einem Instrument der Umverteilung innerhalb derselben Generation umgestaltet wird, desto problematischer ist natürlich die geltende Begrenzung des Kreises der Pflichtversicherten. Wer die schon heute hoch belasteten Arbeitseinkommen der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten einer zusätzlichen Umverteilung unterziehen will, von der andere Einkommensbezieher verschont bleiben, hat dafür keine guten Argumente. Das dürfte einer der Gründe dafür sein, dass alle Ansätze eine Ausweitung des Kreises der Versicherungspflichtigen vorsehen. Grundrentenmodelle sollen in der Regel alle Erwerbspersonen (z.T. aber mit Ausnahme der Beamten und der verkammerten Berufe) absichern. Ein erweiterter Versichertenkreis schließt natürlich auch Versorgungslücken, die daraus resultieren, dass für einzelne Gruppen (viele Selbständige) keine Pflicht zur Alterssicherung über einen staatlichen oder privaten Versorgungsträger besteht.

a) Garantierente nach Schwedischem Vorbild

Viel beachtetes Reformmodell in Schweden

In Schweden besteht die obligatorische Alterssicherung seit 1998 aus drei miteinander verbundenen Pfeilern. Hauptstütze ist die so genannte Einkommensversicherung. Dabei handelt es sich um eine umlagefinanzierte staatliche Pflichtversicherung, bei der jedoch ein relativ striktes Äquivalenzprinzip gilt. Die Höhe der Renten richtet sich – anders als bei der GRV – nicht nur nach der Höhe der eingezahlten Beiträge, sondern auch nach der Lebenserwartung der einzelnen Alterskohorten. Die Beiträge werden auf individuellen Konten verbucht und nach Maßgabe der Wirtschaftsentwicklung „verzinst“. Das auf diese Weise gebildete fiktive Kapital wird beim Renteneintritt in eine Annuität umgerechnet, deren Wert die individuelle Rente bestimmt. Die Höhe der Einkommensrente eines Schweden hängt damit wesentlich auch vom Renteneintrittsalter und von der Entwicklung der Lebenserwartung ab. Die staatliche Rente wird durch Leistungen aus einem weiteren beitragsbezogenen System, der Prämierente, aufgestockt. Dieser Pfeiler basiert auf dem Kapital-

Garantierente ist ergänzendes Instrument der Umverteilung

deckungsverfahren und ist privatwirtschaftlich organisiert. Die Erwerbstätigen schließen individuelle Vorsorgeverträge mit ausgewählten privaten Unternehmen ab. Den beiden strikt einkommens- bzw. beitragsorientierten (defined contribution) Systemen steht eine steuerfinanzierte Grundrente (Garantierente) gegenüber.

Anspruch auf die Garantierente hat jeder Bürger ab dem 65. Lebensjahr, der zuvor mindesten drei Jahre in Schweden gelebt hat. Die Höhe dieser Rente hängt vom Familienstand sowie von der Aufenthaltsdauer im Land vor dem Renteneintritt ab. Anspruch auf den Maximalbetrag, der knapp oberhalb der Grundsicherung (Sozialhilfe) liegt, besteht nach 40 Jahren. Renten aus anderen Pflichtsystemen (nicht aber aus freiwilliger privater Vorsorge) werden gegengerechnet, wobei der Anrechnungssatz in einem Sockelbereich 100% und oberhalb davon 48% beträgt. Die Garantierente erweist sich damit als rein ergänzendes Instrument der Umverteilung zur Vermeidung von Altersarmut.

Das schwedische Alterssicherungssystem gilt international als vorbildlich.²⁸ Eine positive Wertung verdient insbesondere die neu gestaltete staatliche Einkommensversicherung. Ihre strikte Orientierung am Äquivalenzprinzip sorgt für einen hohen Grad an Fairness. Die Beiträge haben weniger den Charakter einer Steuer. Dementsprechend sind die negativen Effekte für die Arbeits- und Leistungsbereitschaft der Bürger geringer als bei weniger fairen umlagefinanzierten Rentensystemen. Zudem gehen Experten davon aus, dass das System nachhaltig finanzierbar ist. Dafür soll neben dem Modus der Rentenberechnung eine teilweise Kapitaldeckung über Reservefonds sorgen. Hingegen ist das Grundrentenmodell mit Fragezeichen zu versehen.

Nur teilweise Anrechnung anderer Renten mindert Fehlanreize, ...

Eine Grundrente, wie die Garantierente in Schweden, bietet den (alteingesessenen) Bürgern zweifellos Schutz vor Altersarmut. Wegen der (oberhalb des Sockelbereiches) nur teilweisen Anrechnung der beitragsabhängigen (Haupt-)Rente reduziert diese Lösung zudem die Anreizprobleme, wie sie bei einem Mindestrentenmodell (ohne Anrechnung) auftreten können. Mehrarbeit lohnt sich grundsätzlich auch mit Blick auf die Altersvorsorge, weil die mehr geleisteten Beiträge zu einer (wenn auch gemindert) höheren Rente führen.

... erhöht aber die Kosten

Selbstverständlich verursachen der breite Schutz, den der Staat hier grundsätzlich ohne Prüfung der Bedürftigkeit allen Bürgern gewährt, und die nur teilweise Anrechnung anderer Renten erhebliche Kosten. Über deren Höhe kann allerdings nur spekuliert werden. Aus Schweden gibt es noch keine Daten, da die neue Garantierente erstmalig an Rentner des Jahrgangs 1938 ausgezahlt werden soll. In Schweden werden die zu erwartenden Kosten indes durch das relativ effiziente System der Einkommensrente relativiert.

b) Sockelrente der katholischen Verbände

Ein anderes Modell einer ergänzenden Grund- bzw. Sockelrente für alle Bürger haben die katholischen Verbände präsentiert (KAB-Modell).²⁹ Von dem Vorschlag eines Übergangs zu dem schwedischen System unterscheidet es sich vor allem in vier Punkten:

²⁸ In Deutschland tritt derzeit vor allem der Frankfurter Privatdozent Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, MdB (Bündnis 90/Die Grünen), für eine Beachtung des schwedischen Systems ein. Vgl. Strengmann-Kuhn, Wolfgang (2008). a.a.O.

²⁹ Das Ifo-Institut hat ökonomische und rechtliche Aspekte des Modells, darunter insbesondere dessen Finanzierbarkeit sowie Verteilungseffekte, ausführlich analysiert. Werding, Martin, Herbert Hofmann und Hans-Joachim Reinhard (2007). Das Rentenmodell der katholischen Verbände. Studie im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, der Katholi-

KAB-Modell**Sockelrente (1. Stufe)**

- Beitragssatz von 5,3 % auf alle positiven Einkünfte bis zur Beitragsbemessungsgrenze der GRV (oder 5% bei einer Grenze von EUR 100.000 p.a. in Westdeutschland und EUR 83.000 in Ostdeutschland).
- Stabiler Beitragssatz bis 2028, Anstieg bis 2050 auf 6,4 %.

Arbeitnehmer-Pflichtversicherung (2. Stufe)

- Aktueller Rentenwert sinkt auf 17,50 EUR West und 15,40 EUR Ost (67% des Rentenniveaus von 2007).
- Beitragssatz von 14,7%.
- Sinkender Beitragssatz bis 2020, Anstieg bis 2050 auf rd. 18 %.
- Die Summe der Abgabensätze liegt langfristig um etwa 2 Prozentpunkte niedriger als nach geltendem Recht.

Betriebliche und private Altersvorsorge (Stufe 3)

- Die betriebliche und private Altersvorsorge ergänzen die beiden vorhergehenden Stufen.
- Die Stufe 3 soll zum Regelfall der Altersvorsorge werden.

1. Die Sockelrente bildet einen völlig eigenständigen (vierten) Pfeiler der Altersversorgung. Im Gegensatz zur Garantierente erfolgt hier keine Anrechnung anderer Renten. Damit ist die Sockelrente für alle Bürger integraler Teil der Alterssicherung.
2. Mit dieser Funktion korrespondiert die Finanzierung. Sie erfolgt nicht durch allgemeine Haushaltsmittel, also Steuern, sondern durch eine zweckgebundene Abgabe auf alle Einkommen der Aktiven (bis zu einer Grenze in Höhe der Beitragsbemessungsgrenze der GRV). Angedacht ist ein Beitragssatz von anfänglich 5,3% (bzw. 5,0% bei einer Bemessungsgrenze von EUR 100.000 p.a.). Freilich haben diese Beiträge insbesondere für Bürger mit mittlerem und höherem Einkommen in hohem Maße den Charakter einer Steuer. Selbst einem über 45 Jahre gezahlten Höchstbeitrag von EUR 3.370 (EUR 5.000) p.a. steht nur eine einheitliche Rente von EUR 4.140 p.a. bzw. EUR 345 pro Monat gegenüber (also etwa in Höhe des Regelsatzes der Grundsicherung/Hartz IV). Angesichts der auch innerhalb der Sockelrente ausgeprägten Umverteilung dürfte die hier vorgesehene Beitragsfinanzierung nur begrenzt günstigere Anreizwirkungen zeitigen als eine reine Steuerfinanzierung.

Letztlich hängen die Anreiz- und Verteilungseffekte natürlich wesentlich auch vom Niveau der Grundsicherung ab. Je mehr Mittel der Staat hier austeilt, desto mehr müssen Steuer- oder Beitragszahler mit höherem Einkommen zur Kasse gebeten werden. Dabei nimmt die Umverteilung in einem System wie der Garantierente besonders stark zu, weil die betroffenen Bürger hier trotz steigender Abgabenbelastung keine höhere Rente erwarten können. Freilich sind die vorgesehenen staatlichen Leistungen bei der Garantierente in Schweden und vor allem bei der Sockelrente der katholischen Verbände begrenzt.

3. Bei beiden Vorschlägen bleibt die GRV Hauptpfeiler der Altersvorsorge. Beim KAB-Modell freilich nur in einer deutlich schlankeren Version. So sieht das Modell vor, dass das Niveau der gesetzlichen Renten in den kommenden Jahrzehnten sukzessive sinkt, während die Leistungen der Sockelrente allmählich anwachsen. Dieser Prozess würde etwa 50 Jahre dauern. Ab dann sollen die Renten aus dieser Säule um knapp ein Drittel unter dem Stand nach heutigem Recht liegen.³⁰ Wegen der Auslagerung der Grundversorgung hin zur Sockelrente käme die abgespeckte Rentenversicherung nach Berechnungen des Ifo-Instituts mit deutlichen geringeren Beiträgen aus (Beitragssatz 14,7% bis 2020) als die heutige GRV. Addiert bewegten sich die Beiträge der Sockelrente und der modifizierten GRV mittelfristig auf dem Niveau der heutigen GRV-Beiträge. Längerfristig könnten die Beitragssätze bei dem KAB-Modell laut Ifo-Institut aber um etwa 2 Prozentpunkte niedriger liegen als in der GRV. Hingegen wären die Arbeitgeberbeiträge schon vom Umstellungszeitpunkt an um rd. 2 ½ Prozentpunkte geringer, da sich die Sockelrente allein durch Beiträge der Versicherten finanzieren soll. Im Gegensatz dazu müsste bei einem Übergang zu einer Einkommensversicherung wie in Schweden (Notional Defined Contribution System, NDC) die Art der Rentenberechnung grundlegend verändert werden. Zwar gibt es einige Gründe, die

schen Arbeitnehmer-Bewegung Deutschlands und des Familienbundes der Katholiken.

³⁰ Technisch erfolgt die Anpassung der Renten durch eine Umbewertung aller ab Startzeitpunkt erworbenen Entgeltpunkte auf 67 % des bisherigen Wertes.

für einen solchen Schritt sprechen. Aus ökonomischer Sicht ist er jedoch nicht zwingend.³¹ In der GRV gilt das Prinzip der (Teilhaber-)Äquivalenz ohnehin, und das Problem mangelnder Nachhaltigkeit ist durch die jüngsten Reformen bereits deutlich entschärft.

4. Die ergänzende private Vorsorge bleibt freiwillig. Allerdings bauen die katholischen Verbände darauf, dass die Arbeitgeber die aus ihren verminderten Rentenbeiträgen resultierenden finanziellen Freiräume für verstärktes Engagement bei der betrieblichen Altersvorsorge nutzen.

Geringere Arbeitgeberbeiträge könnten Beschäftigung fördern

Eine vergleichende Wertung der beiden Vorschläge für eine ergänzende Grundsicherung fällt schwer. Das gilt schon deshalb, weil überzeugende Berechnungen zu den finanziellen Folgen eines Umbaus des deutschen Alterssicherungssystems nach schwedischem Vorbild hier derzeit nicht vorliegen, während Modellrechnungen des Ifo-Instituts die Finanzierbarkeit des KAB-Modells grundsätzlich belegen.³² Ein Vorteil des KAB-Modells liegt darin, dass es vom Startzeitpunkt an eine nennenswerte Reduzierung der Rentenbeiträge der Unternehmen ermöglicht. Dies dürfte die Beschäftigung fördern.

Lange Übergangsfristen und verstärkte Umverteilung

Dessen ungeachtet folgen aber auch die Modelle der ergänzenden Grundrente nur dem ausgetretenen, aber nicht zielführenden Weg vermehrter Umverteilung. Der Staat schafft hier umfangreiche neue Ansprüche, für die grundsätzlich nicht durch Kapitalbildung vorgesorgt wird. Zwar lassen sich die erörterten Vorschläge, insbesondere jener der katholischen Verbände, von dem Prinzip leiten, dass die Belastung der künftigen Aktivengeneration gegenüber dem geltenden Recht nicht steigen soll. Soweit man diese Vorgabe tatsächlich einhalten will, bedarf es allerdings langer Übergangszeiten, während derer die ergänzenden Grundrenten noch nicht armutsfest sein können. Selbst solche langen Übergangsfristen schaffen den neuen Finanzierungsbedarf indes nicht aus der Welt. Daher sehen beide Vorschläge eine verstärkte Umverteilung der Einkommen innerhalb der künftigen Aktiven- bzw. Rentnergeneration vor. Der Staat bittet Personen mit höherem Einkommen durch höhere Steuern bzw. Beiträge verstärkt zur Kasse. Im Alter gewährt er den Betroffenen dann aber nur geringere Renten als nach dem gegenwärtigen Rentenrecht vorgesehen.

Manche mögen solche Modelle für gerechter halten als etwa eine Mindestrente, deren Finanzierung tendenziell stärker den jüngeren Aktiven angelastet würde. Gleichwohl wären erhebliche Verwerfungen absehbar, wenn der Staat die (Arbeits-)Einkommen durch vermehrte Umverteilung weiter verzerren würde. Statt mehr zu leisten und im Lebenszyklus länger zu arbeiten, würden besser bezahlte, gesuchte Kräfte weniger Arbeitsleistungen anbieten. Jüngere würden verstärkt ins Ausland abwandern, Ältere in den Vorruhestand. Weniger Wohlstand für alle hieße dann der hohe Preis solcherart staatlicher Interventionen zur Vermeidung von Altersarmut.

Reine Grundrentenmodelle

Im Gegensatz zu den bisher erörterten Modellen zielen die Grundrentenmodelle auf einen konsequenten Systemwechsel bei der Al-

³¹ Börsch-Supan, Axel (2004). From Traditional DB to Notional DC Systems. Im Internet unter: www.mea.uni-mannheim.de/mea_neu/pages/files/nopage_pubs/7ig930uc2xkmpm9_7ig930uc2xkmpm9_NDC-Madrid-24Aug04b.pdf.

³² Werding, Martin, Herbert Hofmann und Hans-Joachim Reinhard (2007). Das Rentenmodell der katholischen Verbände. a.a.O.

tersvorsorge. Die beitragsorientierte Rente wird zum Auslaufmodell. An ihre Stelle tritt eine mehr oder minder einheitliche (steuerfinanzierte) Rente. Grundrentenmodelle gibt es u.a. in Großbritannien, den Niederlanden und in modifizierter Form in der Schweiz. Gerade die Variante der Schweizer Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) findet in Deutschland viel Beachtung.

a) Basissicherung in der Schweiz

In der AHV sind grundsätzlich alle Personen mit Wohnsitz in der Schweiz pflichtversichert. In dem aus drei Säulen bestehenden Alterssicherungssystem soll die AHV für eine angemessene Existenzsicherung im Alter sorgen. Die AHV bildet das Fundament, auf dem die beiden anderen, kapitalbasierten Säulen, die obligatorische betriebliche Vorsorge und die individuelle Vorsorge aufbauen.

Ihrem Charakter als Grundsicherung entsprechend enthält die AHV ausgeprägte Umverteilungselemente zugunsten der unteren und mittleren Einkommensgruppen sowie auch von Personen mit kürzeren Beitragszeiten (z.B. Frauen). So finanziert sich die umlagefinanzierte AHV primär aus Beiträgen und teilweise (zu rd. einem Viertel) aus Steuern. Beitragspflichtig sind alle Einkommen. Anders als etwa in Deutschland besteht grundsätzlich keine Beitragsbemessungsgrenze. Allerdings unterscheiden sich die Beitragssätze u.a. nach der Art der Erwerbstätigkeit (Kasten). Hingegen sind die Renten grundsätzlich nur innerhalb eines relativ engen Bandes beitragsabhängig. Grenzen des Bandes bilden die Mindestrente (derzeit CHF 13.260 p.a. bzw. rd. EUR 8.200) und die doppelt so hohe Höchstrente (CHF 26.520 p.a. bzw. EUR 16.400 p.a.). Sofern diese Renten die minimalen Lebenshaltungskosten nicht decken, besteht für die AHV-Versicherten ein Anspruch auf bedarfsorientierte Ergänzungsleistungen.

Die AHV ist trotz der starken Umverteilungskomponente in der Schweiz weithin akzeptiert. Das kann jedoch kein Grund sein, in Deutschland ein ähnliches System zu etablieren. Die Schweiz verfügt über ein anders strukturiertes Alterssicherungs- und Sozialsystem. Einzelne Elemente daraus übertragen zu wollen wäre verfehlt. Dafür gibt es mehrere Gründe:

So spielt die AHV bei der Einkommensumverteilung in der Schweiz eine ganz wesentliche Rolle. In Deutschland hingegen erfolgt der soziale Ausgleich stärker über andere Institutionen, wie die Grundsicherung und insbesondere auch die anderen Zweige der Sozialversicherung. Das manifestiert sich etwa bei den (einkommensabhängigen) Sozialbeiträgen. In der Summe sind diese in der Schweiz wesentlich niedriger als in Deutschland, weil sich die obligatorische Krankenversicherung in dem Nachbarland über (einheitliche) Pauschalprämien finanziert.

Zudem relativiert sich die auf den ersten Blick erhebliche Umverteilung über die AHV nennenswert, wenn man berücksichtigt, dass die AHV-Beiträge grundsätzlich von der Einkommensteuer absetzbar sind. Die nachgelagerte Besteuerung der späteren Renten schmälert diesen steuerlichen Vorteil für einkommensstärkere Beitragszahler nur bedingt.

Als Grundpfeiler der Alterssicherung bietet die AHV den Bürgern ein Basiseinkommen und damit einen breiten Schutz vor Altersarmut. Anders als die umlagefinanzierte GRV, die in Deutschland die Alterssicherung dominiert, deckt die AHV aber nur etwa die Hälfte der Alterseinkommen der Bürger in der Schweiz ab. Die andere Hälfte stammt aus den kapitalgedeckten Systemen, insbesondere

Beitragssätze zur AHV

- Beitragspflichtig sind Erwerbstätige am 1. Januar nach Vollendung des 17. Lebensjahres, Nichterwerbstätige nach Vollendung des 20. Lebensjahres.
- Arbeitnehmer: 8,4 % des gesamten Arbeitseinkommens, Arbeitnehmer und Arbeitgeber zahlen je die Hälfte.
- Selbständige und Arbeitnehmer, deren Arbeitgeber nicht der Beitragspflicht unterliegen, 7,8 % des gesamten Arbeitseinkommens mit degressiver Minderungsmöglichkeit bei Einkommen von weniger als CHF 47.800 p.a. (rd. EUR 29.500) bis auf 4,2 %.
- Mindestbeitrag für Nichterwerbstätige ohne sonst. Einkommen und Vermögen (Studenten, Hausfrauen): CHF 370 p.a. (rd. EUR 230).
- Höchstbeitrag für Nichterwerbstätige mit sonst. Einkommen und Vermögen CHF 8.400 p.a. (rd. EUR 5120).
- Kapitalerträge unterliegen grundsätzlich nicht der Versicherungspflicht.
- Erwerbstätige Rentner unterliegen mit dem Einkommen oberhalb eines Freibetrages ebenfalls der Beitragspflicht.
- Zu den genannten Beiträgen hinzu kommen Beiträge für die mit der AHV verbundene Invalidenversicherung (Beitragssatz für Arbeitseinkommen 1,4 %).

der obligatorischen betrieblichen Vorsorge. Die marktwirtschaftlichen Elemente sind daher über alle drei Säulen der Altersvorsorge hinweg betrachtet relativ ausgeprägt.

Obgleich die AHV insgesamt kleiner dimensioniert ist als etwa die deutsche Rentenversicherung, gilt es in der Schweiz als fraglich, ob sich das heutige Leistungsniveau in den kommenden Jahrzehnten verstärkter demografischer Anspannungen aufrechterhalten lässt. Dies deutet einmal mehr darauf hin, dass eine umfassende, armutsfeste staatliche Alterssicherung hohe Kosten verursacht, die kaum nachhaltig finanzierbar sind.

b) Grundrentenmodelle

Grundrente seit fast 30 Jahren in der Debatte

Von der Schweizer AHV ist es nur noch ein eher kleiner Schritt bis zu einem Grundrentensystem mit Einheitsrente. Für einen Systemwechsel weg von der GRV hin zu einer solchen Grundrente plädieren in Deutschland die Professoren Kurt Biedenkopf und Meinhard Miegel seit fast 30 Jahren. Meinhard Miegel und Stefanie Wahl haben dazu vor etwa 10 Jahren ein konkretes Modell vorgelegt. Dieses Modell findet sich in modifizierter Form in dem breiter angelegten Bürgergeldkonzept von Ministerpräsident Dieter Althaus wieder.³³ Im Kern geht es dabei darum, die gesetzlichen Renten (und andere Pflichtsysteme) während einer längeren Übergangsfrist allmählich durch eine steuerfinanzierte Grundrente in Höhe des Grundsicherungsniveaus zu ersetzen. Anspruch auf eine Grundrente besteht demnach für alle Steuerpflichtigen; für Erwerbsunfähige gibt es Sonderregeln.

Ein solches System weist unbestreitbare Vorzüge auf. Es kann grundsätzlich allen Bürgern hinreichenden Schutz vor Armut im Alter bieten, unabhängig von der Dauer und der Art der Erwerbstätigkeit. Ökonomisch wichtiger noch: Es koppelt die Alterssicherung vom Arbeitsverhältnis ab. Die einseitig den Faktor Arbeit belastenden Rentenbeiträge können – nach einer Übergangsfrist – entfallen, mit entsprechend positiven Effekten für die Beschäftigung. Zudem erhalten die Arbeitnehmer neue finanzielle Freiräume für vermehrte private Altersvorsorge. Soweit die Bürger diese Möglichkeiten nutzen, gewinnt das Alterssicherungssystem nachhaltig an Tragfähigkeit.

Wer verhindert überzogene Ansprüche an den Staat?

Freilich hängt bei einem Grundrentensystem vieles von der Höhe der einheitlichen Rente ab. Wenn diese zu niedrig ausfällt, kann der Schutz lückenhaft werden. Ein solches Szenario ist möglich, weil die Eigentumsrechte bei einer steuerfinanzierten Rente noch schwächer ausgeprägt und damit das Risiko einer „Rente nach Kassenlage“ wohl noch größer ist als heute bei der beitragsfinanzierten GRV. Wahrscheinlicher ist jedoch das Gegenteil: Gerade in einer alternenden Gesellschaft mit einem großen, wachsenden Anteil älterer Menschen besteht die Gefahr, dass verfehlte Klientelpolitik die Grundrente zu üppig ausstattet und damit den Steuerzahlern hohe Lasten aufbürdet. Hohe Abgaben würden aber das mit einer Grundrente ohnehin verbundene Problem des Trittbrettfahrerverhaltens, d.h. das Unterlassen eigener Anstrengungen im Erwerbsalter zu Lasten der Allgemeinheit der Steuerzahler, noch akzentuieren.

Übergangproblem ist unüberwindbare Hürde

Gegen den Übergang zu einer steuerfinanzierten Einheitsrente sprechen vor allem aber erhebliche Probleme bei der dann notwendigen Abwicklung der GRV. Die bestehenden Rentenansprüche und Anwartschaften der Rentner und bisherigen Beitragszahler im Volu-

³³ Informationen dazu finden sich im Internet unter <http://www.thueringen.de/de/buergergeld/>.

men von schätzungsweise EUR 5-6 Billionen sind verfassungsrechtlich geschützt und folglich zu bedienen. Diese Last kann nur bedingt durch eine höhere Staatsverschuldung in die Zukunft verschoben werden. Daher müsste die während der Übergangsphase aktive Generation in erheblichem Umfang noch Beiträge zu der untergehenden GRV leisten, ohne selbst Ansprüche zu erwerben. Das heißt aber, dass die Aktiven in der Übergangsphase eine erhebliche zusätzliche Steuerbelastung zu tragen hätten – mit entsprechend negativen Auswirkungen für das Wirtschaftswachstum und die Beschäftigung in der offiziellen Wirtschaft.

Fazit

- Ein Umbau der GRV zu einem armutsfesten Alterssicherungssystem ist ohne gravierende Nebenwirkungen nicht machbar. Wer diese Aufgabe lösen will, kann nur zwischen zwei Übeln oder deren Kombination wählen. Er kann künftigen Beitragszahlern noch höhere Lasten aufbürden oder die GRV auf den Kopf stellen und zu einem weiteren Umverteilungsinstrument umfunktionieren. In die erste Richtung gehen alle Vorschläge, die eine Ausweitung der künftigen Ansprüche Älterer gegenüber dem Staat vorsehen, wie etwa die Einführung einer Mindestrente. Solche Vorschläge passen nicht zu dem Erfordernis der Nachhaltigkeit auch der Staatsfinanzen.
- Die Forderung nach mehr Umverteilung innerhalb der GRV weist ebenso in eine Sackgasse, auch wenn sie mit Beispielen aus dem Ausland begründet wird. Nur wer unterstellt, dass die Arbeitnehmer das Äquivalenzprinzip in der GRV nicht wahrnehmen und ihre Beiträge (fälschlicherweise) ohnehin gänzlich als Steuer auffassen, kann ohne Bauchschmerzen für eine solche Lösung eintreten. Realistischer betrachtet sollte es sich gerade in einer alternden Gesellschaft verbieten, dass der Staat die Leistungsträger noch stärker als bislang zur Kasse bittet.
- Die Randlösung eines Grundrentenmodells mag isoliert betrachtet die überlegene sein. Sie scheitert aber daran, dass gerade Rentenreformen grundsätzlich nur pfadabhängig erfolgen können. Konkret: Sie scheitert am Übergangsproblem, weil bestehende Rentenansprüche und Anwartschaften bedient werden müssen.
- Vieles spricht dafür, die Grundstrukturen der GRV unverändert zu belassen. Vor allem sollten alle Schritte unterlassen werden, welche die langfristig angelegten Sanierungsmaßnahmen der letzten Jahre in Frage stellen. Bedauerlicherweise nährt das Aussetzen des Riester-Faktors in den Jahren 2008 und 2009 Zweifel an der Entschlossenheit der Reformpolitik.
- Von berechtigten Ausnahmen (z.B. Erziehungszeiten) abgesehen, sollte die GRV nicht als Aufwertungsapparat geringer Einkommen im Erwerbstätigenalter zweckentfremdet werden. Es liegt in der Logik des Äquivalenzprinzips, dass aus geringen Einkommen keine armutsfesten Renten erwachsen können – schon gar nicht nach nur relativ kurzer Lebensarbeitszeit.
- Verfehlt ist der Vorschlag, vermehrt Mindestlöhne als Schutz vor Altersarmut einzuführen. Selbst ein Mindestlohn von EUR 7,50 pro Stunde würde nach vorsichtigen Berechnungen des DIW 160.000 Stellen kosten.³⁴ Bei einer noch höheren Schwelle, wie

³⁴ Müller, Kai-Uwe und Viktor Steiner (2008). Mindestlöhne kosten Arbeitsplätze: Jobverluste vor allem bei Geringverdienern. DIW-Wochenbericht Nr. 30/2008.

sie längerfristig für armutsfeste gesetzliche Renten erforderlich wäre, müsste mit sehr viel höheren Beschäftigungsverlusten gerechnet werden. Davon wären vor allem Geringverdiener betroffen.

- Allenfalls aus finanzierungstechnischen Überlegungen erwägenswert erscheint die vielfach geforderte Ausweitung der Versicherungspflicht auf weitere Teile der Selbständigen (Solo-Selbständige). Allerdings könnte eine solche Beitragspflicht viele Betroffene erheblich belasten und damit den Schritt in die Selbständigkeit erschweren. Deshalb sollte eine solche Maßnahme allenfalls bei einer weiter anhaltenden Erosion der Beitragsbasis erwogen werden.
- Die Bedeutung der privaten Vorsorge gerade auch bei der Armutsvermeidung ist erst unzureichend erkannt. Dank der besseren Rendite bietet die private Vorsorge gerade auch Geringverdienern gute Chancen auf ein hinreichendes Alterseinkommen, insbesondere, wenn sie in jungen Jahren mit dem Vorsorgesparen beginnen.
- Derzeit kann die private Vorsorge ihren Möglichkeiten aber noch nicht gerecht werden. Dazu ist der Verbreitungsgrad noch zu gering. Zudem sind die Rahmenbedingungen der geförderten Vorsorge noch nicht hinreichend an den Wandel am Arbeitsmarkt angepasst.
- Mit Maßnahmen wie einer Opt-in-Regel bei der betrieblichen Vorsorge, erweiterten und flexibleren Dotierungsmöglichkeiten und der Öffnung der geförderten Vorsorge für alle Erwerbspersonen könnte das Vorsorgesparen wesentliche Impulse erhalten.
- Ungeachtet der großen Vorzüge der privaten Vorsorge bleibt die mangelnde Sparfähigkeit eines Teils der Bürger ein Hemmnis für das Vorsorgesparen. Eine Ausweitung der staatlichen Förderung kann aus ordnungspolitischen und fiskalischen Gründen keine Lösung dieses Problems sein.
- Ebenso wäre es problematisch, Leistungen aus der geförderten privaten Vorsorge nur begrenzt bei der Grundsicherung im Alter anzurechnen. Dies könnte zwar die Vorsorgebereitschaft von Geringverdienern fördern. Indes würde die geförderte Vorsorge damit in nur schwer zu rechtfertigender Weise gegenüber anderen Anlageformen privilegiert.

Die Frage sachgerechter Vorsorgeanreize für Geringverdiener deutet auf die wichtige Rolle des Grundsicherungssystems hin. Dieses ist Dreh- und Angelpunkt des Sozialstaates. Seine Gestaltung wirkt stark auf die Funktionsfähigkeit anderer sozialer Sicherungssysteme und des Arbeitsmarktes ein. Dabei besteht ein Dilemma: Ein hohes Niveau der Grundsicherung, das in einem Sozialstaat als wünschenswert erscheinen mag, macht eigene Anstrengungen der Transferempfänger tendenziell unattraktiv. Das gilt für die Bereitschaft eine (Vollzeit-)Beschäftigung aufzunehmen. Und es gilt für die Bereitschaft soziale Risiken abzusichern – sei es durch die Zahlung von Beiträgen zu den kollektiven Sozialsystemen, sei es durch Eigenvorsorge. Mit der Hartz IV-Reform und dem Prinzip des Förderns und Forderns sind hier zwar grundsätzlich richtige Weichenstellungen erfolgt. Jedoch sind der unter Anreizgesichtspunkten kritische Umfang der Grundsicherung für Erwerbsfähige und die Regeln, nach denen eigenes (Erwerbs-)Einkommen der Hilfeempfänger auf die Transfers angerechnet wird, zu Recht in die Diskussion gera-

ten.³⁵ Dafür ist das Problem der „Vorsorgefalle“ nur ein Indiz – neben den gewichtigeren arbeitsmarktpolitischen Fehlanreizen, die z.B. Mini-Jobs statt Vollzeitbeschäftigung für die Transferempfänger erstrebenswert machen.

All dies verweist auf die triviale, aber gleichwohl unumstößliche Tatsache, dass hinreichende Alterseinkommen während des Erwerbslebens erwirtschaftet werden müssen. Beitragsorientierte Alterssicherungssysteme können nicht ausgleichen, was während dieser Phase versäumt wurde.

Kernprobleme der Altersarmut können nur an den Entstehungsherden eingedämmt werden. Entscheidend sind dabei verstärkte Anstrengungen bei der Qualifizierung armutsgefährdeter Personen über deren Lebenszyklus hinweg, also von der schulischen Bildung bis Weiterbildung im fortgeschrittenen Berufsalter. Darüber hinaus geht es generell um die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit der Betroffenen. Unverzichtbar sind auch längere Lebensarbeitszeiten.

Solche einzelwirtschaftlichen Maßnahmen bedürfen natürlich der Ergänzung durch eine gute Wirtschaftspolitik, die für flexible Arbeitsmärkte und hinreichende Wirtschaftsdynamik sorgt.

Dieter Bräuninger (+49 69 910-31708, dieter.braeuninger@db.com)

³⁵ Vgl. Mauer, Urban (2006). Kombilohn – Was es für den Erfolg braucht. Chancen für den Arbeitsmarkt nutzen. Deutsche Bank Research. Aktuelle Themen 366. Frankfurt am Main; sowie Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2008). Existenzsicherung und Erwerbsanreiz. Gutachten.

Aktuelle Themen

Thema Demografie

Schneller via E-Mail:
marketing.dbr@db.com

- Frauen auf Expedition – in das Jahr 2020
Das Wechselspiel zwischen Strukturwandel und Frauen:
Auf dem Weg zu mehr Gleichstellung in Deutschland, Nr. 419 5. Mai 2008
- Mediziner: Chancen durch neue Einnahmefelder
Nr. 408 15. Januar 2008
- Wohnungsfinanzierung in Deutschland: Vier Trends
Nr. 398 11. Oktober 2007
- Wie werden ältere Deutsche ihr Geld ausgeben?
Wie demografische Entwicklungen, Wachstum und sich
ändernde Verbraucherpräferenzen zusammenspielen, Nr. 385 9. Mai 2007
- Die Antwort ist 40 – aber wie lautete eigentlich die Frage?
Zur Kinderlosigkeit von Akademikerinnen, Nr. 361 20. Juli 2006
- Demografische Entwicklung begünstigt Mediziner
Nr. 356 12. Juni 2006
- Technologischer Fortschritt im Haushaltsbereich
Ein Erklärungsansatz für den Nachkriegs-Baby Boom, Nr. 352 11. Mai 2006
- Die demografische Herausforderung
Simulationen mit einem überlappenden Generationenmodell, Nr. 343 15. Februar 2006

Unsere Publikationen finden Sie kostenfrei auf unserer Internetseite www.dbresearch.de
Dort können Sie sich auch als regelmäßiger Empfänger unserer Publikationen per E-Mail eintragen.

Für die Print-Version wenden Sie sich bitte an:

Deutsche Bank Research
Marketing
60262 Frankfurt am Main
Fax: +49 69 910-31877
E-Mail: marketing.dbr@db.com

© Copyright 2008. Deutsche Bank AG, DB Research, D-60262 Frankfurt am Main, Deutschland. Alle Rechte vorbehalten. Bei Zitaten wird um Quellenangabe „Deutsche Bank Research“ gebeten.

Die vorstehenden Angaben stellen keine Anlage-, Rechts- oder Steuerberatung dar. Alle Meinungsäußerungen geben die aktuelle Einschätzung des Verfassers wieder, die nicht notwendigerweise der Meinung der Deutsche Bank AG oder ihrer assoziierten Unternehmen entspricht. Alle Meinungen können ohne vorherige Ankündigung geändert werden. Die Meinungen können von Einschätzungen abweichen, die in anderen von der Deutsche Bank veröffentlichten Dokumenten, einschließlich Research-Veröffentlichungen, vertreten werden. Die vorstehenden Angaben werden nur zu Informationszwecken und ohne vertragliche oder sonstige Verpflichtung zur Verfügung gestellt. Für die Richtigkeit, Vollständigkeit oder Angemessenheit der vorstehenden Angaben oder Einschätzungen wird keine Gewähr übernommen.

In Deutschland wird dieser Bericht von Deutsche Bank AG Frankfurt genehmigt und/oder verbreitet, die über eine Erlaubnis der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht verfügt. Im Vereinigten Königreich wird dieser Bericht durch Deutsche Bank AG London, Mitglied der London Stock Exchange, genehmigt und/oder verbreitet, die in Bezug auf Anlagegeschäfte im Vereinigten Königreich der Aufsicht der Financial Services Authority unterliegt. In Hongkong wird dieser Bericht durch Deutsche Bank AG, Hong Kong Branch, in Korea durch Deutsche Securities Korea Co. und in Singapur durch Deutsche Bank AG, Singapore Branch, verbreitet. In Japan wird dieser Bericht durch Deutsche Securities Limited, Tokyo Branch, genehmigt und/oder verbreitet. In Australien sollten Privatkunden eine Kopie der betreffenden Produktinformation (Product Disclosure Statement oder PDS) zu jeglichem in diesem Bericht erwähnten Finanzinstrument beziehen und dieses PDS berücksichtigen, bevor sie eine Anlageentscheidung treffen.

Druck: HST Offsetdruck Schadt & Tetzlaff GbR, Dieburg