

Bis zum Jahr 2030 werden die Unternehmen in Deutschland mit rund 6 Millionen Erwerbsfähigen im Alter von 20 bis 64 Jahren weniger auskommen müssen. Gleichzeitig wird die Zahl der Menschen über 64 Jahren um rund 5,5 Millionen wachsen. Die Kosten für das Renten- und Gesundheitssystem steigen, während die Zahl der Beitragszahlerinnen und Beitragszahler zurückgeht. Viele Menschen glauben nicht mehr, dass sie von der gesetzlichen

Rentenversicherung ein ausreichendes Alterseinkommen werden beziehen können. Diese Befürchtungen sind keineswegs grundlos. Der demografische Wandel braucht daher politische Entscheidungen, die Sicherheit und Fairness im Auge haben. Die Demografie-Kommission der Heinrich-Böll-Stiftung legt in dieser Publikation entsprechende Empfehlungen vor.

**Heinrich-Böll-Stiftung e.V.**  
Die grüne politische Stiftung

Schumannstraße 8, 10117 Berlin  
T 030 285340 F 030 28534109

E [info@boell.de](mailto:info@boell.de) W [www.boell.de](http://www.boell.de)

ISBN 978-3-86928-109-4

HEINRICH BÖLL STIFTUNG

WIRTSCHAFT + SOZIALES

BAND 12

Sicherheit und Fairness in der alternden Gesellschaft

**BAND 12**

# Sicherheit und Fairness in der alternden Gesellschaft

Bericht der Demografie-Kommission der Heinrich-Böll-Stiftung

Von **Andrea Fischer, Frank Nullmeier, Dieter Ruliff, Wolfgang Schroeder, Peter Sellin und Helmut Wiesenthal**



# **SICHERHEIT UND FAIRNESS IN DER ALTERNDEN GESELLSCHAFT**



**HEINRICH BÖLL STIFTUNG  
SCHRIFTEN ZU WIRTSCHAFT UND SOZIALES  
BAND 12**

# **Sicherheit und Fairness in der alternden Gesellschaft**

Bericht der Demografie-Kommission der Heinrich-Böll-Stiftung

**Von Andrea Fischer, Frank Nullmeier, Dieter Rulff, Wolfgang Schroeder, Peter Sellin und Helmut Wiesenthal (Mitglieder der Kommission «Sozialpolitische Innovationen/Demografie»)**

**Im Auftrag und herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung**

## **Mitglieder der Kommission «Sozialpolitische Innovationen/Demografie»**

**Prof. Dr. Helmut Wiesenthal**, Prof. i.R. für Politikwissenschaften an der Humboldt Universität zu Berlin und Mitglied der Grünen Akademie in der Heinrich-Böll-Stiftung (Vorsitz).

**Andrea Fischer**, ehem. grüne Bundesgesundheitsministerin, Publizistin und Dezernentin für Finanzen, Gebäudewirtschaft und Krankenhäuser in der Region Hannover.

**Prof. Dr. Frank Nullmeier**, Professor für Politikwissenschaften an der Universität Bremen, Zentrum für Sozialpolitik, und Mitglied der Grünen Akademie in der Heinrich-Böll-Stiftung.

**Dieter Rulff**, Politologe, Publizist und Mitglied der Grünen Akademie.

**Prof. Dr. Wolfgang Schroeder**, Staatssekretär im Ministerium für Arbeit, Soziales, Frauen und Familie des Landes Brandenburg und Professor für Politikwissenschaft an der Universität Kassel.

(bis 2011) **Ute Brümmer**, Referentin für Wirtschaft, Arbeit und Soziales, Heinrich-Böll-Stiftung.

(ab 2011) **Peter Sellin**, Referent für Sozialpolitik und demografischen Wandel, Heinrich-Böll-Stiftung.



Diese Publikation wird unter den Bedingungen einer Creative-Commons-Lizenz veröffentlicht:

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/de/> Eine elektronische Fassung kann heruntergeladen werden. Sie dürfen das Werk vervielfältigen, verbreiten und öffentlich zugänglich machen. Es gelten folgende Bedingungen: Namensnennung: Sie müssen den Namen des Autors/Rechteinhabers in der von ihm festgelegten Weise nennen (wodurch aber nicht der Eindruck entstehen darf, Sie oder die Nutzung des Werkes durch Sie würden entlohnt). Keine kommerzielle Nutzung: Dieses Werk darf nicht für kommerzielle Zwecke verwendet werden. Keine Bearbeitung: Dieses Werk darf nicht bearbeitet oder in anderer Weise verändert werden.

Sicherheit und Fairness in der alternden Gesellschaft

Bericht der Demografie-Kommission der Heinrich-Böll-Stiftung

Von Andrea Fischer, Frank Nullmeier, Dieter Rulff, Wolfgang Schroeder, Peter Sellin und Helmut Wiesenthal

Band 12 der Reihe Wirtschaft und Soziales

Im Auftrag und herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung 2013

Gestaltung: feinkost Designnetzwerk, Constantin Mawrodiew (nach Entwürfen von blotto Design)

Titel-Photo: athomass – Fotolia.com

Druck: Lokay Druck, Reinheim

ISBN 978-3-86928-109-4

Bestelladresse: Heinrich-Böll-Stiftung, Schumannstr. 8, 10117 Berlin

**T** +49 30 28534-0 **F** +49 30 28534-109 **E** buchversand@boell.de **W** www.boell.de

# INHALT

Vorwort	7
Zusammenfassung	9
<b>1 Einleitung</b>	<b>12</b>
<b>2 Die alternde Gesellschaft in Zahlen</b>	<b>14</b>
<b>3 Die Wirtschaft der alternden Gesellschaft</b>	<b>18</b>
3.1 Sichere Ursachen, unsichere Folgen	18
3.2 Weniger Erwerbstätige	19
3.3 Zuwanderer willkommen	21
3.4 Eine veränderte Wirtschaftsstruktur	23
3.5 Produktivität und Wachstum	24
3.6 Überforderte Staatsfinanzen	25
<b>4 Drei Säulen der Altersvorsorge – aber (noch) kein System</b>	<b>28</b>
4.1 Die gesetzliche Rentenversicherung (GRV) im Wandel	29
4.1.1 Eine Serie von Rentenreformen	29
4.1.2 Niedrigrenten und drohende Altersarmut	30
4.1.3 Beunruhigende Prognosen	33
4.1.4 Wie weiter mit der GRV?	34
4.1.5 Reformeifer oder Strohfeuer?	37
4.2 Bemerkungen zur zweiten und dritten Säule der Alterssicherung	43
4.3 Die betriebliche Altersvorsorge (BAV)	46
4.3.1 Abgabenfreie Entgeltumwandlung, die Achillesferse der BAV	49
4.3.2 Unsichere Renditen	51
4.4 Die Riester-Rente	53
4.5 Zwischenfazit	56
4.6 Zehn Merkpunkte für die nachhaltige Sicherung der Altersvorsorge	59

<b>5 Infrastruktur und Öffentliche Verwaltung</b>	<b>67</b>
5.1 Der Wandel staatlicher Aufgaben	68
5.2 Die wachsende Bedeutung lokaler Netzwerke	71
5.3 Prinzipien der demografiefesten Daseinsvorsorge	73
5.4 Abschied von irrealen Zielen	74
5.5 Demografiepolitik als Modernisierungsprojekt	76
<b>6 Bemerkungen zur Lebenswirklichkeit «der Alten»</b>	<b>78</b>
<b>7 Resümee</b>	<b>82</b>
Weiterführende Literatur	84

# VORWORT

Laut Demografie-Bericht der Bundesregierung sinkt die Zahl der Menschen in Deutschland bis 2060 von rund 81 Millionen auf 65 bis 70 Millionen. Das wären also bis zu 16 Millionen Einwohner/innen weniger. Solch eine Langzeitprognose unterliegt zwangsläufig großen Unsicherheiten, insbesondere hinsichtlich der Entwicklung der Zuwanderung. Abhängig von der wirtschaftlichen Dynamik Deutschlands ist das Potenzial qualifizierter Zuwanderung möglicherweise höher als es bisher kalkuliert wurde. Auch die Geburtenrate muss nicht immer weiter sinken. Aber auf mittlere Sicht lässt sich mit einiger Sicherheit voraussagen, dass sich die Unternehmen darauf einstellen müssen, bis zum Jahr 2030 mit rund 6 Millionen weniger Erwerbsfähigen im Alter von 20 bis 64 Jahren auszukommen. Gleichzeitig wird die Zahl der Menschen über 64 Jahren um rund 5,5 Millionen wachsen. Es ist erfreulich, wenn die Lebenserwartung steigt. Zugleich bedeutet das eine große Herausforderung für das Renten- und Gesundheitssystem. Die Kosten werden steigen, während die Zahl der Beitragszahler/innen zurückgeht.

Steigende Arbeitsproduktivität und hohe Innovationskraft sind deshalb Schlüsselfaktoren für die Fähigkeit unserer Gesellschaft, den demografischen Wandel zu bewältigen. Dämpelt die Wirtschaft vor sich hin, würde das die Finanzierung des Sozialsystems erheblich belasten. Bei einer schrumpfenden Volkswirtschaft wäre das Leistungsniveau auf Dauer nicht zu halten. Deshalb braucht es eine intelligente Wachstumsstrategie, die auf eine Entkoppelung von Wirtschaftsleistung und Ressourcenverbrauch zielt und zugleich die drohende Altersarmut bekämpfen kann.

Es gibt drei Ansätze, um dem tendenziellen Rückgang der Erwerbsbevölkerung zu begegnen: Erstens können ältere Arbeitskräfte länger als bisher berufstätig bleiben, sofern sie das gesundheitlich leisten können und ihre Qualifikation Schritt hält. Das erfordert eine aktive Weiterbildungspolitik. Diese Perspektive wird mit der beschlossenen schrittweisen Erhöhung des Renteneintrittsalters auf 67 bereits angepeilt. Zweitens wird der weitere Ausbau von Kindergärten und Ganztagschulen die Erwerbsbeteiligung von Frauen und Männern mit familiären Verpflichtungen erhöhen. Der Vereinbarkeit von Beruf und Familie kommt mit dem demografischen Wandel eine noch größere Bedeutung zu. Deshalb müssen auch mehr flexible Arbeitszeitmodelle seitens der Unternehmen angeboten werden. Drittens braucht Deutschland mehr Zuwanderung – zumindest mit einer Nettozuwanderung wie in den beiden letzten Jahren. Der akute Fachkräftemangel in der Industrie, aber auch in Gesundheits- und Erziehungsberufen erfordert eine aktive Werbung um Zuwanderung und eine Kultur, die Immigranten willkommen heißt und ihnen die Chance auf sozialen Aufstieg bietet.



Vor dem Hintergrund des Risikos einer wachsenden Altersarmut fordert die Demografie-Kommission der Heinrich-Böll-Stiftung, prekäre Beschäftigungsverhältnisse zurückzudrängen und existenzsichernde Mindestlöhne durchzusetzen. Im Mittelpunkt des Berichts steht die Empfehlung, dass die gesetzliche Rentenversicherung die zentrale Säule der künftigen Altersvorsorge bleiben soll. Als Schutz vor Altersarmut wird ein Zuschuss zur Grundsicherung im Alter empfohlen. Damit plädiert die Kommission für die Beibehaltung des beitragsäquivalenten Rentenversicherungssystems. Die Kosten einer erhöhten Grundsicherung im Alter sollen aus dem allgemeinen Steueraufkommen finanziert werden.

Wir danken der Kommission, bestehend aus Andrea Fischer, Frank Nullmeier, Dieter Rulff, Wolfgang Schroeder und – als Koordinator – Helmut Wiesenthal, für ihre großartige Arbeit und hoffen, dass ihre Vorschläge die Aufmerksamkeit finden, die sie verdienen.

Berlin, im Herbst 2013

Ralf Fücks  
*Vorstand der Heinrich-Böll-Stiftung*

Peter Sellin  
*Referent für Sozialpolitik  
und demografischen Wandel*

# ZUSAMMENFASSUNG

## Sicherheit und Fairness in der alternden Gesellschaft

Die derzeit verbreiteten Vorstellungen von der alternden Gesellschaft bedürfen der Korrektur. Der Anstieg des Zahlenverhältnisses von Rentenbeziehern zu Erwerbstätigen bedingt weder eine Phase der allgemeinen oder gruppenspezifischen Verarmung noch lassen sich die Folgen des demografischen Wandels mit wenigen gesetzgeberischen Federstrichen – höhere Steuern, Rücknahme der Rente mit 67 – aus der Welt schaffen. Allen Unkenrufen zum Trotz bleibt auch die alternde Gesellschaft eine differenzierte, vielgestaltige Gesellschaft im stetigen Modernisierungsprozess. Deshalb gilt: Demografiepolitik ist Modernisierungspolitik!

Der erste Schwerpunkt der notwendigen Modernisierungspolitik ist alles andere als neu, verdient aber in der alternden Gesellschaft mehr Beachtung und Ressourceneinsatz als in der Vergangenheit. Weil sich die harten demografischen Fakten – Bevölkerungsgröße, Geburtenziffer und Lebenserwartung – der direkten politischen Einflussnahme entziehen, muss sich die demografiebewusste Modernisierungspolitik mit größerem Nachdruck den klassischen Themen der modernen Arbeitsgesellschaft widmen: vorschulische Erziehung und schulische Bildung, breite Vermittlung von Querschnittsqualifikationen, lebenslange Bildung und Weiterbildung, Aktivierung und Inklusion der Erwerbslosen, eine höhere Beteiligungsquote von Frauen und Älteren in der Arbeitswelt sowie die gesteuerte Ausweitung der Zuwanderung. Denn Wachstum und Wohlstand, Produktivität und Sozialprodukt, aber auch wirksamer Umweltschutz und eine erfolgreiche Energiewende hängen mehr denn je vom «Produktionsfaktor Arbeit» ab.

Das zweite Großthema der notwendigen Modernisierungspolitik betrifft die Alterssicherung. Deren misslicher Zustand ist spätestens 2012 wieder ins Bewusstsein der Öffentlichkeit getreten, als der Vorschlag einer «Zuschussrente» für die wachsende Zahl von Niedrigrentenbeziehern aufkam. «Riester-Rente» und betriebliche Altersvorsorge haben sich als ungeeignet erwiesen, um die Lücken zu schließen, die durch Jahrzehnte der Massenarbeitslosigkeit und eine Serie von Ausgabenkürzungen in der gesetzlichen Rentenversicherung entstanden sind.

Um die Alterssicherung gemäß den Prinzipien Sicherheit und Fairness auf eine langfristig tragfähige Grundlage zu stellen, bedürfen die drei Säulen des Rentensystems – die gesetzliche Rente, die Riester-Rente und die betriebliche Altersvorsorge – dringend einer neuen Balance. Nachdem sich die beiden Säulen der kapitalbasierten Alterssicherung im Gefolge der jüngsten Finanzkrise als anfällig für Anlagerisiken und Renditeverfall zeigten, ist es unabdingbar, die dauerhafte Funktions- und Leistungsfähigkeit der im Umlageverfahren finanzierten gesetzlichen Rentenversicherung zu

erhalten. Ihrer schleichenden Umwandlung in Richtung Grundrente und Armutsfürsorge ist im Interesse der 52 Millionen Mitglieder Einhalt zu gebieten. Gemäß dem Äquivalenzprinzip müssen sich die Beitragsleistungen der Versicherten auch in Zukunft in der Höhe der Alters- und Erwerbsminderungsrenten niederschlagen.

Rentenzahlbeträge, die das gesellschaftliche Existenzminimum unterschreiten, werden im Bedarfsfall durch die Grundsicherung im Alter ergänzt. Allerdings macht es der immer noch erhebliche Anteil verdeckter Armut erforderlich, die Inanspruchnahme des Bürgerrechts auf Grundsicherung zu erleichtern und der verbreiteten Stigmatisierung offensiv zu begegnen. Gefordert ist die strikt klientenorientierte Reform der Informations- und Beratungspraxis, um erstens die Bekanntheit und Zugänglichkeit zu erhöhen, und zweitens, die Bedürftigkeitsprüfung von allen unnötig diskriminierenden Elementen zu befreien.

Um die Sicherungsfunktion der kapitalbasierten Alterssicherung zu gewährleisten, bedürfen sowohl Riester-Rente als auch die verschiedenen Varianten der betrieblichen Altersvorsorge einer gründlichen Korrektur ihrer gesetzlichen Grundlagen. Zum einen geht es um eine verbraucherpolitisch orientierte Umgestaltung des Marktes für «Riester»-Produkte mit dem Ziel der Verbesserung von Markttransparenz, Renditeniveau und Anlagesicherheit. Zum anderen ist die Förderung der betrieblichen Altersvorsorge von einem gravierenden Systemfehler zu bereinigen: Das Verfahren der von Sozialversicherungsbeiträgen befreiten Entgeltumwandlung darf nicht länger zu erheblichen Einnahmeausfällen in der gesetzlichen Rentenversicherung führen.

Der dritte Schwerpunkt der notwendigen Modernisierungspolitik betrifft die Anpassung der öffentlichen Versorgungs- und Infrastrukturen an die zunehmende regionale Ungleichheit von Bevölkerungsdichte und -strukturen. Im Umgang mit Ressortzuständigkeiten und Budgetvorschriften wird ein höheres Maß an administrativer Flexibilität, Planungs- und Kooperationskompetenzen gefragt sein, als es bislang benötigt wurde. Der mit dem veränderten Altersaufbau und sinkenden Bevölkerungsgrößen einhergehende Wandel der staatlichen Aufgaben schließt aber auch die nüchterne Einsicht in die Grenzen staatlicher Effektivität ein. So erweist sich das regierungsamtliche Festhalten am Dogma der «Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse» als unredlich, weil dieses unter den Bedingungen dauerhafter Mittelknappheit und der vorrangigen Sicherung von Wachstum und Wohlstand uneinlösbar geworden ist.

Wenngleich der vorliegende Text<sup>1</sup> in einigen Teilen ins Detail geht, ist er nicht als Einführung in die demografische Analyse beziehungsweise in das System der gesetzlichen Rentenversicherung zu verstehen. Vielmehr setzt er, zumindest was die

---

1 Bei der Endfassung dieses Berichts profitierten wir von der konstruktiven Kritik unserer Diskussionspartner Hannelore Buls, Dirk Jacobi, Ingo Schattschneider, Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn (MdB) und Dr. Reinhold Thiede.

demografischen Fakten und die rentenrechtlichen Grundlagen angeht, Leserinnen und Leser voraus, denen die Grundzüge beider Thematiken vertraut sind.<sup>2</sup>

---

**2** Einen interessanten Zugang zu demografischen Themen bietet das Portal des Max-Planck-Instituts für demografische Forschung ([www.demogr.mpg.de/de/news\\_presse/default.htm](http://www.demogr.mpg.de/de/news_presse/default.htm)). Als aktuelle Darstellung der Funktionsweise der gesetzlichen Rentenversicherung empfehlen wir das von der Bundeszentrale für politische Bildung angebotene Material ([www.bpb.de/rentenpolitik](http://www.bpb.de/rentenpolitik)).

# 1 Einleitung

Die demografischen Veränderungen der Gesellschaft sind zu einem prominenten Thema politischer und gesellschaftlicher Debatten avanciert. Im Wahljahr 2013 rückten vor allem die Rentenentwicklung und das Risiko der Altersarmut ins Zentrum der Aufmerksamkeit. Viele ältere wie auch jüngere Menschen glauben nicht mehr, dass sie von der gesetzlichen Rentenversicherung ein ausreichendes Alterseinkommen werden beziehen können. Dazu tragen nicht nur die Alarmmeldungen über eine wachsende Altersarmut bei, untermalt durch die Aufforderung, die Altersversorgung z.B. mit einem Riester-Vertrag in die eigenen Hände zu nehmen, es steht auch die Sorge im Raum, dass die Wirtschaftskraft der alternden Gesellschaft sinken könnte und eine Zeit des abnehmenden Wohlstands anbrechen wird.

Diese Befürchtungen sind keineswegs grundlos. Mit dem demografischen Wandel der Gesellschaft sind zahlreiche Veränderungen verbunden, die ein «Weiterwie-bisher» unmöglich machen. Was allerdings leicht übersehen wird, ist, dass die veränderten demografischen Rahmenbedingungen die Gesellschaft keineswegs auf bestimmte alternativlose Anpassungsreaktionen festlegen. Auch in der alternden Gesellschaft besteht Spielraum für die sozialpolitische, die sozioökonomische und die sozialorganisatorische Gestaltung der Lebensbedingungen. Die zukünftige Gesellschaft kann mehr oder weniger human, mehr oder weniger inklusiv und gerecht ausfallen – es hängt vom politischen Willen des Souveräns ab.

Die gleichzeitig alternde und quantitativ schrumpfende Gesellschaft stellt hohe Ansprüche an die Politiker/innen. Dies umso mehr, als die demografische Entwicklung von weiteren, einschneidenden Veränderungen begleitet sein wird, die ebenfalls mutige und rechtzeitige Anpassungsmaßnahmen erfordern: Erstens die Entwertung der traditionellen Berufsstruktur im Übergang zur wissensbasierten Dienstleistungsgesellschaft, zweitens die fortschreitende Integration der Volkswirtschaft in die von neuen Industrieländern dominierte Globalökonomie, und drittens die Umstellung der Wirtschaft auf eine neue Energie- und Rohstoffbasis.

Vor dem Hintergrund dieser Wandlungsfaktoren wird deutlich, dass die «alternde Gesellschaft» alles andere ist als eine Gesellschaft im Ruhezustand oder gar von Ruheständlern. Sie wird geradezu eine beträchtliche Veränderungsdynamik aufweisen, weil die Menschen mit schwierigen Herausforderungen, aber auch neuen Möglichkeiten konfrontiert werden. Wie in demokratischen Gesellschaften üblich, werden dabei immer wieder Konflikte zwischen unterschiedlichen Interessen zu meistern sein.

Welche grundlegenden Reformen notwendig sind, um allen erwerbsfähigen Personen ein existenzsicherndes Einkommen und uneingeschränkte gesellschaftliche Teilhabe zu ermöglichen, haben wir in der Studie «Wege in eine inklusive Arbeitsgesellschaft» (siehe Literaturliste im Anhang) beschrieben. Den darin enthaltenen

Reformempfehlungen liegt ein Verständnis von gesellschaftlicher Teilhabe zugrunde, das mehr umfasst als nur die (Wieder-)Eingliederung in den Arbeitsmarkt. Gesellschaftliche Teilhabe muss vielmehr auf drei Ebenen sozialer Inklusion ermöglicht werden: als Fähigkeit und Gelegenheit zur ökonomischen Existenzsicherung, als reale Chance zur persönlichen Entwicklung durch Qualifizierung und beruflichen Aufstieg, und als Mitgliedschaft in sozialen Beziehungsnetzen. Die vorliegende Studie will dieses Verständnis sozialer Inklusion für die besonderen Bedingungen der alternden Gesellschaft konkretisieren.

Die zentralen Leitwerte unserer Empfehlungen werden durch die Begriffe Sicherheit und Fairness markiert. Wer nicht mehr im Arbeitsleben steht, muss mit einem sicheren Alterseinkommen – entsprechend den eingezahlten Beiträgen, gegebenenfalls erhöht durch einen Zuschuss der Grundsicherung – rechnen können. In gleicher Weise müssen die im Arbeitsleben stehenden Erwerbstätigen darauf vertrauen können, dass sie im Rentenalter eine faire Gegenleistung für ihre Beiträge erhalten. Und schließlich muss zu jedem gegebenen Zeitpunkt das vom Umlageverfahren bestimmte Verhältnis zwischen Beitragszahlern und Rentnern den Prinzipien sozialer Fairness genügen, d. h. die Solidarität der Generationen lebendig halten.

Weil die statistischen Daten des demografischen Wandels noch nicht zum vertrauten Alltagswissen zählen, sondern gelegentlich bezweifelt oder verharmlost werden, starten wir mit einer Bestandsaufnahme der vergleichsweise «harten» demografischen Daten (Kapitel 2). Etwas weniger konkret, weil durch künftige Entscheidungen prinzipiell beeinflussbar, fallen die Prognosen zur künftigen wirtschaftlichen Entwicklung und den Staatsfinanzen aus (Kapitel 3).

Im Zentrum dieser Studie stehen die Lebensbedingungen der Menschen jenseits der Erwerbsphase und das Erfordernis einer fairen Lastenverteilung. Das betrifft alle drei Säulen der Altersvorsorge, die staatlicher Regulation unterliegen: die häufig als unzureichend thematisierte gesetzliche Rente, die betriebliche Altersvorsorge und die staatlich geförderte Riester-Rente (Kapitel 4), die im Bedarfsfall durch die Grundsicherung im Alter ergänzt werden. In diesem Zusammenhang beleuchten wir die aktuelle Diskussion über den Umgang mit Altersarmut, vergleichen die verschiedenen Lösungsvorschläge und fassen am Ende die wichtigsten Gesichtspunkte zusammen, die bei der staatlichen Regulation der Altersvorsorge Beachtung verdienen (Abschnitt 4.6).

Die von der Bundesregierung 2012 präsentierte «Demografie-Strategie» dokumentiert – eher unbeabsichtigt –, wie viel Unkenntnis noch heute über die Dynamik der sozial-räumlichen Veränderungen der alternden Gesellschaft und die daraus resultierenden Reformanforderungen besteht. Eine Kritik der vorherrschenden Ignoranz und ein cursorischer Überblick über das, was auf dem Feld der öffentlichen Daseinsvorsorge getan werden müsste, finden sich im Kapitel 5.

Neben den finanziellen Existenzbedingungen der Rentnerinnen und Rentner sind auch ihre immateriellen Lebensumstände und das gesellschaftliche Umfeld von Bedeutung. Oft wird jedoch übersehen, wie sehr sich die Kompetenzen und Lebenswirklichkeiten der heutigen «Alten» von denen in der Vergangenheit unterscheiden. Diesem Thema ist das abschließende Kapitel 6 gewidmet.

# 2 Die alternde Gesellschaft in Zahlen

Der demografische Wandel wird durch zwei langfristige Faktoren bestimmt. Zum einen liegt die Geburtenrate seit Anfang der siebziger Jahre nur noch bei etwa Zweidrittel des für die gesellschaftliche Reproduktion erforderlichen Niveaus. Das bedeutet, dass die Bevölkerungszahl mit wachsendem Tempo (d. h. exponentiell) sinkt. Zu den Faktoren, die auf die Geburtenrate Einfluss nehmen, gehören unter anderem die verbreiteten Muster der Familienplanung, die Möglichkeiten, Berufsarbeit und Kinderbetreuung miteinander zu vereinbaren, und die gesellschaftliche Unterstützung Alleinerziehender. Seit in den siebziger Jahren die Geburtenrate das zur gesellschaftlichen Reproduktion notwendige Maß unterschritt, haben staatliche Maßnahmen, die zur Familien- und Kinderförderung ergriffen wurden, keine Erhöhung der Geburtenrate bewirkt. Zum anderen stieg die durchschnittliche Lebenserwartung im gleichen Zeitraum um rund zehn Jahre auf derzeit ca. 80 Jahre; sie wird um 2060 bei ca. 87 Jahren liegen.

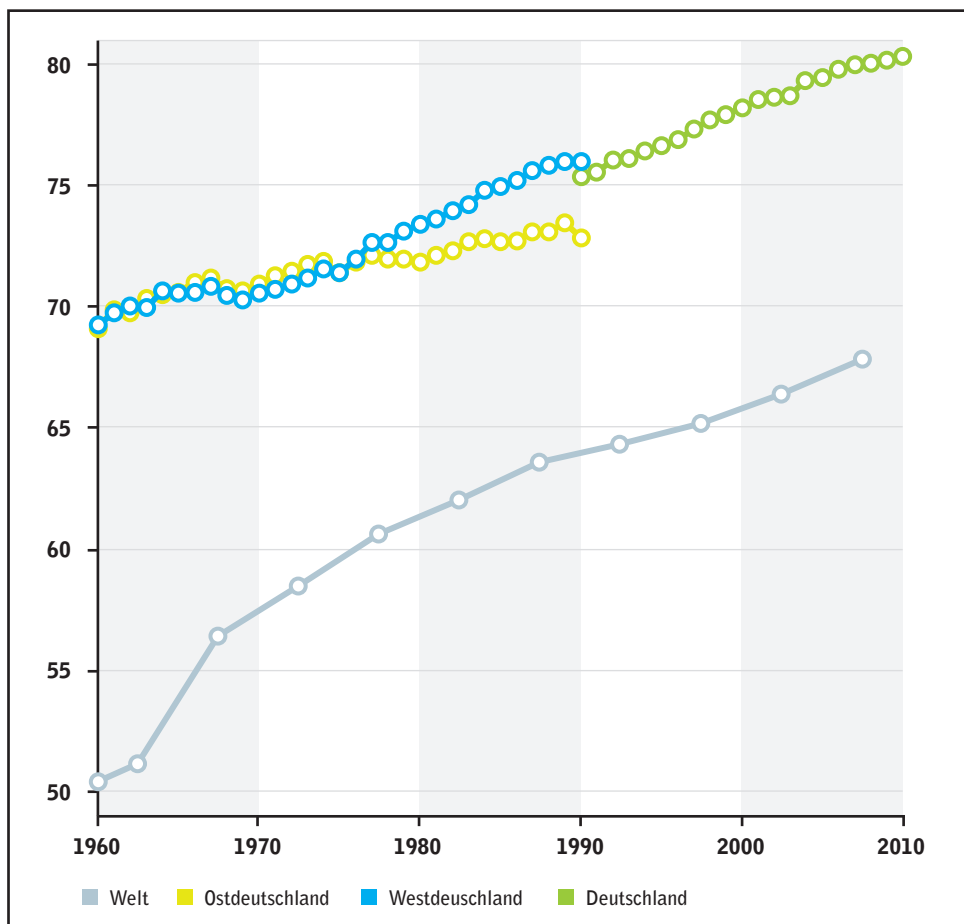
Neben diesen relativ konstanten Entwicklungstrends von Geburtenrate und Lebenserwartung kommt es mittelfristig, d. h. im Zeitraum von 2015 bis 2035, zu einer dramatischen Verschiebung im Zahlenverhältnis von Alten und Erwerbsfähigen, weil dann die geburtenstarken Jahrgänge der Babyboomer in Rente gehen werden. Wie sehr sich die Altersstruktur in den nächsten Jahrzehnten wandeln wird, zeigt sich am deutlichsten am Verhältnis zweier Altersgruppen, und zwar der Personen von 65 Jahren oder älter und der Personen im Alter von 15 bis 64 Jahren. Setzt man die Zahl der als erwerbsfähig definierten 15 bis 64 Jahre alten Personen gleich 100, so betrug das Verhältnis von Alten zu Erwerbsfähigen im Jahre 1957 17 zu 100. Das bedeutet, dass 100 Erwerbsfähige für durchschnittlich 17 Altersrentner/innen aufkommen mussten.

Bis zum Jahr 2005 ist dieses, auch als Altersquotient bezeichnete Verhältnis auf 32 zu 100 gestiegen. Vorausberechnungen besagen, dass es bis 2050 auf über 50 zu 100 steigen wird, vielleicht sogar – mit dem Übergang der Babyboomer-Kohorten in den Ruhestand – auf 55 bis 60 zu 100. Dann stünden einem Altersrentner, statistisch betrachtet, weniger als zwei Erwerbstätige gegenüber, wie für die Europäische Kommission ermittelt wurde.

Als Folge der gegenläufigen Entwicklung von Geburten- und Sterberate steigt der Anteil der Älteren an der Gesamtbevölkerung. So wuchs die Gruppe der Personen, die 60 Jahre oder älter sind, von 20,4 Prozent im Jahr 1990 auf 25,6 Prozent im Jahr 2010. 2020 werden es rund 29 Prozent sein, 2030 bereits mehr als ein Drittel und 2050 ca. 37 Prozent. Der Zunahme des Altenanteils entspricht die Abnahme des Anteils junger Menschen. Hatten Personen, die 20 Jahre alt oder jünger sind, 1990 noch einen Anteil von 21,8 Prozent, so waren es nur noch 18,7 Prozent im Jahr 2010. 2030 werden die

Jüngeren noch rund 17 Prozent und im Jahr 2050 nur noch ca. 16 Prozent der insgesamt geschrumpften Bevölkerung ausmachen.

**Abbildung 1: Lebenserwartung bei Geburt 1960 bis 2010 im Vergleich**



Quelle: Sven Drehfahl, Wikimedia (CC BY-SA 3.0), eigene Darstellung

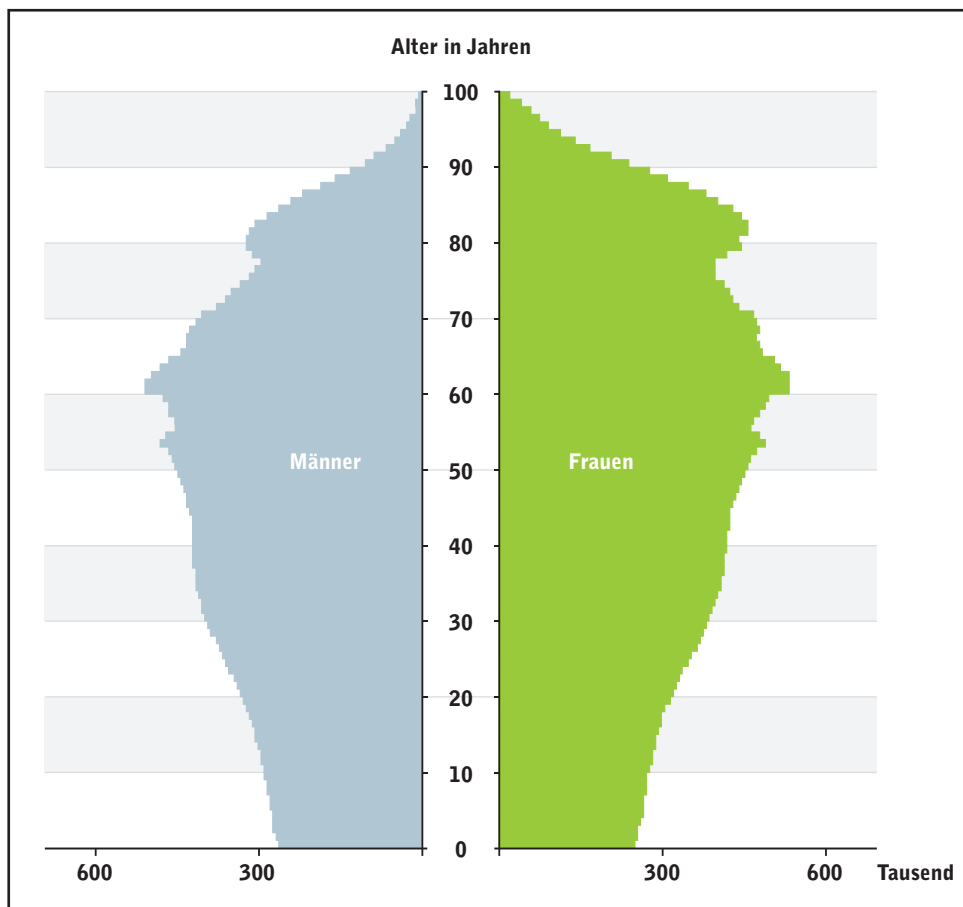
Weil die Lebenserwartung dank gesünderer Lebensführung und medizinischer Fortschritte steigt, wächst auch die durchschnittliche Rentenbezugsdauer. Betrug sie 1960 in den alten Bundesländern nur 9,6 Jahre, so stieg sie dort bis 2011 auf 16,2 Jahre (neue Bundesländer: 15 Jahre). Das durchschnittliche Sterbealter der männlichen Rentenbezieher stieg im selben Zeitraum von 68,6 auf 75,5 Jahre (Frauen: 67,8 bzw. 80,5 Jahre).<sup>3</sup> Dieser erfreuliche Gewinn an Lebenszeit wirkt sich verständlicherweise auch auf die gesetzliche Rentenversicherung aus, deren Finanzbedarf dadurch zunimmt.

<sup>3</sup> Deutsche Rentenversicherung: Rentenversicherung in Zahlen 2012. PDF-Datei, S. 67.



Infolge der rückläufigen Geburtenziffern sinkt nicht nur der Anteil der jüngeren Altersgruppen, sondern auch der Umfang der Gesamtbevölkerung. Letztere wird im Zeitraum von 2010 bis 2050 von gegenwärtig 80,2 Millionen um – je nach Geburtenrate und Wanderungssaldo – 10 bis 20 Millionen abnehmen. Für die Wirtschaftsentwicklung gravierend ist der Rückgang bei der Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter. Er wird auf ca. 6,3 Millionen bis 2030 geschätzt. Demgegenüber werden die 55- bis 64-Jährigen um rund eine Million und Personen von 64 Jahren oder älter um ca. 5,5 Millionen zunehmen.

**Abbildung 2: Prognostizierte Altersverteilung für Deutschland im Jahr 2050**



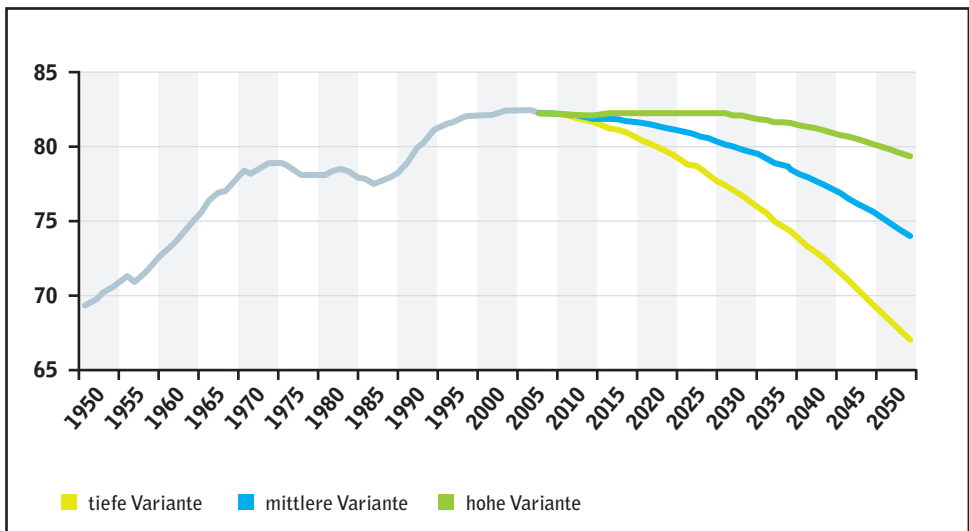
Quelle: C.Breßler, Wikipedia (CC BY-SA 3.0), eigene Darstellung; Datengrundlage: Statistisches Bundesamt

Die im Mai 2013 veröffentlichten Ergebnisse des Zensus 2011 haben das demografische Abbild Deutschlands nicht wesentlich verändert. Zwar wurden 1,8 Prozent weniger Einwohner/innen gezählt, als man durch Fortschreibung ermittelt hatte. Aber die Anteile der einzelnen Altersgruppen blieben davon unberührt.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Statistisches Bundesamt: Zensus 2011. Ausgewählte Ergebnisse, Tabelle 3.1.

Deshalb ergeben sich aus den Zensusdaten nur geringfügige Abweichungen (von in der Regel weniger als 2 Prozent) gegenüber den demografischen Prognosen.

**Abbildung 3: Bevölkerungsvorausberechnung für Deutschland in Millionen Einwohner**



Quelle: Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung, eigene Darstellung;  
 Datengrundlage: Statistisches Bundesamt

Die dargestellten Veränderungen der Bevölkerungsstruktur mit der Folge eines ungünstigeren Verhältnisses von Erwerbstätigen und Rentenbeziehern betreffen die Mehrzahl der OECD-Länder. Gelegentlich zu vernehmende Zweifel an der Richtigkeit der Prognosen sind unbegründet. Denn anders als es bei manchen Wirtschafts- und Technologieprognosen der Fall sein mag, beruhen die Hauptfaktoren der demografischen Entwicklung auf harten, unabänderlichen Fakten, nämlich den Geburten- und Sterbeziffern der vergangenen Jahre. Es ist deshalb fahrlässig, die durch den demografischen Wandel bewirkten Veränderungen als «unsicher» oder dramatisch überbewertet darzustellen und zu suggerieren, es könne auch alles «irgendwie anders» kommen.<sup>5</sup> Denn die in der Vergangenheit *nicht* Geborenen sind unwiderruflich als Mütter und Väter derjenigen ausgefallen, die den demografischen Wandel hätten bremsen können. Folglich ist der demografische Wandel ein unumkehrbarer Prozess, dessen Ursachen sich staatlicher Steuerung entziehen. Zwar gibt es unterschiedliche Optionen, auf die Veränderungen zu reagieren, aber keine, wie auch immer geartete «Lösung» des demografischen Problems.

5 Vgl. Kistler, Ernst; Falko Trischler: Altersarmut und Methusalem-Lüge. Wie die Senkung des Rentenniveaus mit demografischen Mythen begründet wird. In: Christoph Butterwegge, Gerd Bosbach, Matthias W. Birkwald (Hg.): Armut im Alter. Probleme der sozialen Sicherung. Frankfurt/New York: Campus Verlag 2012, S. 168. Sowie Christoph Butterwegge: Die Entwicklung des Sozialstaates, Reformen der Alterssicherung und die (Re-)Seniorisierung der Armut. In: Butterwegge et al. (Hg.): Armut im Alter, a.a.O., S. 30.

# 3 Die Wirtschaft der alternden Gesellschaft

Der demografische Wandel vollzieht sich als schleichende, unauffällige Veränderung der Gesellschaft. Solche Veränderungen werden in der Regel erst über Jahrzehnte spürbar. Weil ihre Ursachen über lange Zeit stabil bleiben, ist es relativ einfach, sie zu prognostizieren. Indes, was die Prognostizierbarkeit künftiger Entwicklungen erleichtert, schränkt in gleichem Maße ihre Steuerbarkeit ein. Steuerungsbedarf und Steuerungsabsichten zielen deshalb weniger auf die Eckdaten «Bevölkerungsgröße» oder «Altersstruktur», sondern auf die Wirkungen des Bevölkerungswandels. Denn diese hängen nicht allein von der Demografie, sondern von weiteren einflussstarken Faktoren ab, wie der globalen Wettbewerbsfähigkeit der Volkswirtschaft, den Marktentwicklungen, dem wissenschaftlich-technischen Fortschritt und nicht zuletzt dem Zustand der Staatsfinanzen.

Es sind vor allem die Veränderungen der sozialen Sicherungssysteme, namentlich des Rentensystems, die in jüngerer Zeit die Notwendigkeit staatlicher Interventionen offensichtlich gemacht haben. Dabei ist die vorherrschende Problemsicht in nicht geringem Maße von den gegebenen Steuerungsmöglichkeiten des Staates wie auch von bestimmten Annahmen über sozioökonomische Zusammenhänge geprägt. Andererseits liegen in ausreichendem Umfang zuverlässige Daten zur Entwicklung der öffentlichen Haushalte vor, die allzu optimistische Einschätzungen ad absurdum führen. Die schrumpfend alternde Gesellschaft wird ihre Herausforderungen nicht mehr im Modus staatlicher Mehrausgaben bewältigen können, sie muss sich vielmehr auf Strukturreformen und institutionelle Innovationen einlassen.<sup>6</sup>

## 3.1 Sichere Ursachen, unsichere Folgen

Während sich Prognosen der langfristigen demografischen Veränderungen als sehr zuverlässig erweisen, sind Voraussagen ihrer gesellschaftlichen Wirkungen mit hoher Unsicherheit belastet. Die Vielzahl der beteiligten, häufig entscheidungsabhängigen Faktoren ökonomischer, sozialer und politischer Art verbietet jede simple Fortschreibung eines gegebenen Zustands. Es ist deshalb irreführend, wenn bei der Betrachtung konkreter sozioökonomischer Folgen des Wandels bzw. der in Frage kommenden Steuerungsmaßnahmen ein ähnlich weiter Zeithorizont gewählt wird wie für die Bevölkerungsentwicklung.

<sup>6</sup> Vgl. Schroeder, Wolfgang: *Vorsorge und Inklusion. Wie finden Sozialpolitik und Gesellschaft zusammen*, vorwärts buch, Berlin 2012.

Schon die Prognose der entscheidenden Relation von Bevölkerungs- und Erwerbsbevölkerungsentwicklung müsste eine Fülle von Variablen berücksichtigen, über deren künftige Ausprägung und Zusammenwirken wir nicht genügend informiert sind. Darauf basierende Aussagen über die sozioökonomische Lage Deutschlands im Jahre 2050 oder 2060 sind folglich nicht mehr als die Fortschreibung von gegenwärtig plausibel scheinenden Daten in eine ferne Zukunft.

Wegen der Ungewissheit vieler künftig wirksamer Rahmendaten sind Prognosen keine geeignete Grundlage, um den längerfristigen Nutzen ganz konkreter Politiken, etwa zur Fortentwicklung der kapitalgedeckten Rente, zuverlässig einzuschätzen. So wurde z.B. für die Riester-Rente, als sie 2001 zur Ergänzung der gesetzlichen Rentenversicherung entwickelt wurde, eine Kapitalrendite von über 3,25 Prozent als dauerhaft unterstellt. Die ausgesprochen optimistische Annahme basierte auf der durch nichts begründeten Fortschreibung von seinerzeit an den Börsen erzielbaren Gewinnmargen. Wegen der Unvorhersehbarkeit der eigenlogischen Börsenkonjunkturen musste die Renditeerwartung schon bald nach unten korrigiert werden.

Es mangelt nicht an Belegen für die begrenzte Aussagekraft von Prognosen, die zwar mit demografischen Kausalitäten operieren, aber die ökonomische und gesellschaftliche Komplexität im Interesse vorgefasster Empfehlungen ignorieren. Man mag wohl Szenarien konstruieren, die bis zum Jahr 2060 reichen; doch werden diese der Kontingenz gesellschaftlicher und politischer Entwicklungen nicht annähernd gerecht. Als Informationsgrundlage der Politik taugen allenfalls Aussagen mittlerer Reichweite, die sich auf weniger spekulative Annahmen stützen und eine Bandbreite der künftigen Entwicklungen markieren.

## 3.2 Weniger Erwerbstätige

Nicht erst in ferner Zukunft, sondern bereits in diesen Jahren vollzieht sich in der Zusammensetzung der erwerbsfähigen Bevölkerung ein schleichender Wandel. Zwischen 2010 und 2035 geht die Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter um 15 Prozent zurück. Und bis 2025 wird die Zahl der Erwerbstätigen über 55 Jahre von derzeit 11,5 Prozent auf über 20 Prozent anwachsen. Von dem durchschnittlichen Wirtschaftswachstum von jährlich 1,5 Prozent, das für die nächsten zwei Jahrzehnte unterstellt wird, dürfte – wenn keine weiteren Veränderungen eintreten – «etwa ein Drittel [...] durch die relative Abnahme der Erwerbstätigkeit «aufgefressen» werden.<sup>7</sup>

7 Börsch-Supan, Axel: Gesamtwirtschaftliche Folgen des demographischen Wandels. In: Börsch-Supan, Axel; Marcel Erlinghagen, Karsten Hank, Hendrik Jürges, Gert G. Wagner (Hg.), Produktivität in alternden Gesellschaften. Stuttgart: Wissenschaftliche Verlagsgesellschaft 2009, S. 25.

Zur direkten Kompensation der rückläufigen Erwerbsfähigkeitszahl kommen mehrere Alternativen in Betracht. Dazu zählen:

- die Aktivierung nicht erwerbstätiger Personen, insbesondere die Erhöhung der Frauenerwerbsquote,
- eine längere Dauer der Erwerbstätigkeit durch vorgezogenen Berufseintritt und höheres Rentenalter,
- die Verbesserung des Zugangs zu und der Qualität von Bildung und Weiterbildung,
- die Aktivierung und Inklusion von Erwerbslosen,
- die Umwandlung von Teilzeit- in Vollzeitbeschäftigung sowie
- die gesteuerte Ausweitung der Zuwanderung.

Die Erhöhung der Zahl der Erwerbstätigen und der Dauer der Erwerbstätigkeit sind zweifellos die effektivsten Maßnahmen. In Anbetracht der gestiegenen Lebenserwartung und der verlängerten Rentenbezugsdauer genießt die Verlängerung der Lebensarbeitszeit Priorität. So empfiehlt es sich, das Ruhestandsalter auch der Beamten generell auf 67 Jahre zu erhöhen. Das ist aber erst in der Hälfte der Bundesländer geschehen.

Sehr zweckmäßig wäre die Koppelung des Renteneintrittsalters an die Entwicklung der Lebenserwartung bei gleichzeitiger Flexibilisierung entsprechend dem individuellen Arbeitsvermögen. Wesentlich erhöhte Bildungsanstrengungen sind eine Voraussetzung dafür, dass die Arbeitsproduktivität über die Erwerbsphase hinweg erhalten bleibt bzw. gesteigert werden kann.<sup>8</sup> Der Sachverständigenrat der Bundesregierung verweist in diesem Zusammenhang auf eine lineare Kausalkette von der vorschulischen Erziehung über das Niveau der beruflichen Qualifizierung und Weiterbildung bis zum Ausmaß des Arbeitslosigkeitsrisikos.<sup>9</sup>

Eine weitere Steigerung der Dauer der Erwerbstätigkeit lässt sich über eine Umwandlung von Teilzeit- in Vollzeitbeschäftigung erreichen. Dagegen dürfte ein früherer Berufseintritt angesichts der erhöhten Qualifikationsanforderungen des künftigen Arbeitsmarktes kaum zu realisieren sein. Ebenso wenig kommt eine Verlängerung der allgemeinen Wochen- oder Jahresarbeitszeit in Betracht; sie steht weder bei den Tarifparteien noch in der Politik zur Debatte.

Vor allem lässt sich die Zahl der Erwerbstätigen durch eine höhere Beteiligungsquote von Frauen und älteren Arbeitnehmern steigern.<sup>10</sup> Auch in dem noch immer hohen Anteil von Langzeitarbeitslosen sind unerschöpfte Potenziale zu vermuten, deren Nutzung jedoch, angesichts der sich verändernden Qualifikationsanforderungen, mit erheblichen Bildungsinvestitionen verbunden sein wird.

<sup>8</sup> Sachverständigenrat der Bundesregierung zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Herausforderungen des demografischen Wandels 2011; Börsch-Supan et al. 2009 (Anm. 7).

<sup>9</sup> Sachverständigenrat 2011, Tz. 537, S. 324 (Anm. 8).

<sup>10</sup> Dazu ausführlicher: Gewonnene Jahre. Empfehlungen der Akademiengruppe Altern in Deutschland. Nova Acta Leopoldina. Neue Folge, Nummer 371, Band 107, Kapitel 3 «Altern, Arbeit und Betrieb» und Kapitel 4 «Produktivität und Wohlstand alternder Gesellschaften», 2009, S. 49-64.

Die bisherigen Erfahrungen lassen allerdings nicht erwarten, dass das rückläufige Erwerbspersonenpotenzial zu einem markanten Rückgang der Arbeitslosenzahl führen wird.<sup>11</sup>

Unterstellt ist im Übrigen, dass künftig Anreize zur Frühverrentung unterbleiben und die vorfristige Verrentung von Belegschaftsmitgliedern jede Attraktivität verliert. Für die stärkere Erwerbsbeteiligung von Frauen ist zum einen der Ausbau von Kinderbetreuungseinrichtungen, zum anderen eine Re-Normalisierung der atypischen Erwerbsformen erforderlich, wie sie die Autoren in der Broschüre «Wege in eine inklusive Arbeitsgesellschaft» skizziert haben.<sup>12</sup>

Würden die bislang brachliegenden Potenziale des Arbeitsmarktes in der beschriebenen Weise ausgeschöpft, so ließe sich eine Beschäftigungsquote erreichen, wie sie heute in den skandinavischen Ländern, vor allem in Dänemark, gegeben ist. Das würde bedeuten, dass die Zahl der Erwerbspersonen von heute rund 42 Millionen bis 2030 um 5 Millionen absinkt. Bleibt es dagegen bei der bestehenden Beschäftigungsstruktur, so würde die Beschäftigtenzahl um zusätzliche drei Millionen auf nur noch 35 Millionen sinken.<sup>13</sup>

### 3.3 Zuwanderer willkommen

Die Abnahme der Erwerbsbevölkerung ist unvermeidlich. Allerdings hängt das Ausmaß wesentlich vom Saldo der Zu- und Abwanderungen ab. Doch weder ist der Wanderungssaldo eine leicht steuerbare Größe, noch bedeuten Wanderungsgewinne generell Problementlastung.

Zuwanderer vermögen nur dann den Rückgang der Erwerbstätigenzahl aufzuhalten, wenn sie über produktivitätssichernde Qualifikationen verfügen. Allerdings hat sich der internationale Wettbewerb um qualifizierte Arbeitskräfte in den Beschäftigungssektoren der Hochqualifizierten mit dem Aufstieg der neuen Industrieländer verschärft. Wegen des Erfordernisses ausreichender Sprachkenntnisse besaß Deutschland in diesem Wettbewerb bislang keine besonders günstigen Chancen. Eine spürbare Vermehrung des Angebots qualifizierter ausländischer Arbeitskräfte ergab sich jedoch in Folge der derzeitigen Krise der Mittelmeerländer. Solange dort die Absolventenzahl der Universitäten die einheimische Nachfrage übersteigt, vermag der Norden Europas von der Zuwanderung qualifizierter Nachwuchskräfte zu profitieren.

Weil die ökonomischen, demografischen und kulturellen Vorteile einer behutsam gelenkten Zuwanderung außer Frage stehen,<sup>14</sup> ist es von hoher Dringlichkeit,

**11** Garloff, Alfred; Carsten Pohl, Norbert Schanne: Alterung der Bevölkerung hat sich kaum auf die Arbeitslosigkeit ausgewirkt. IAB-Kurzbericht 10/2012, S. 1-7.

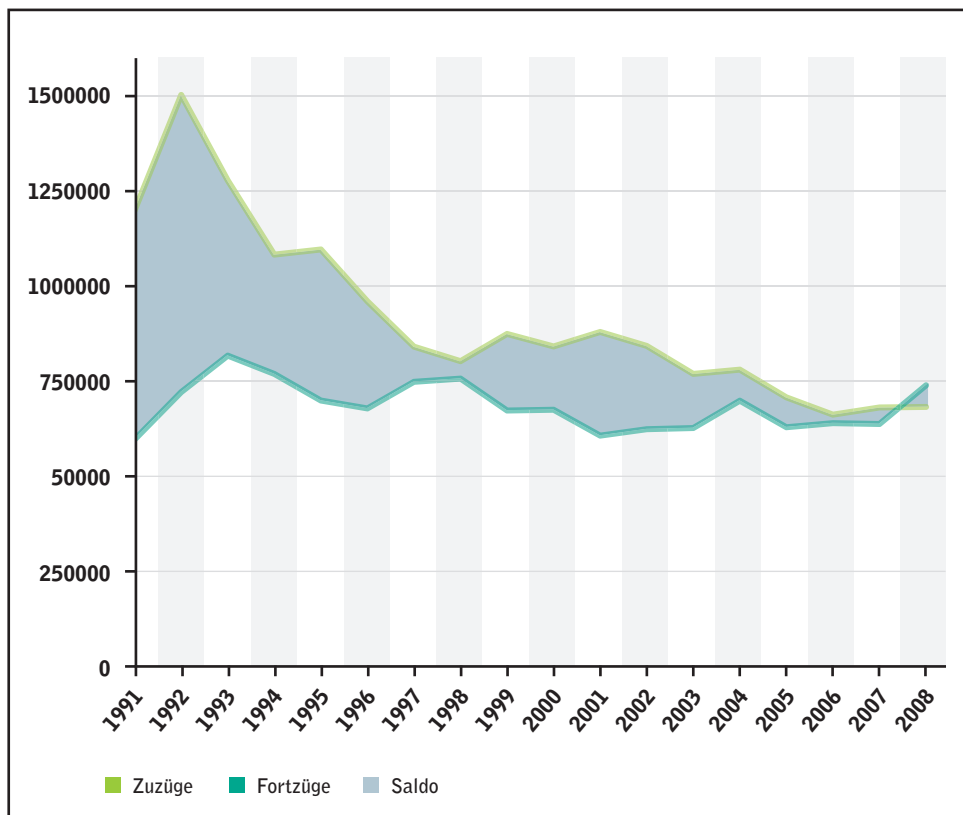
**12** Brümmer, Ute; Andrea Fischer, Frank Nullmeier, Dieter Rulff, Wolfgang Schroeder, Helmut Wiesenthal: Wege in eine inklusive Arbeitsgesellschaft. Berlin: Heinrich Böll Stiftung 2011.

**13** Börsch-Supan et al. 2009 (Anm. 7), S. 25f.

**14** Hinte, Holger; Ulf Rinne, Klaus F. Zimmermann: Zuwanderung, Demografie und Arbeitsmarkt: Fakten statt Vorbehalte. IZA-Standpunkte Nr. 37, Mai 2011.

bestehende Vorbehalte und administrative Hindernisse für einen erleichterten Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt abzubauen und für wirksame Integrationshilfen zu sorgen. Selbst wenn der ökonomische Entlastungseffekt nur begrenzt bleibt, weil sowohl Rückwanderung als auch ein mit der soziokulturellen Integration einhergehendes Sinken der Fertilitätsrate berücksichtigt werden müssen,<sup>15</sup> ist es dringend erforderlich, der populistischen Instrumentalisierung des Migrationsthemas Einhalt zu gebieten, ethnisch-kulturelle Differenzen zu entmystifizieren und die Zuwanderungspolitik auf eine rationale Grundlage zu stellen.<sup>16</sup> Der von der Bundesbank in einer Studie zum Potenzialwachstum unterstellte Wanderungsüberschuss von jährlich 200.000 Personen dürfte sich dann als allzu vorsichtige Schätzung erweisen.<sup>17</sup>

**Abbildung 4a: Migration in der Bundesrepublik – Jährliche Zuzüge und Fortzüge seit der Deutschen Einheit**



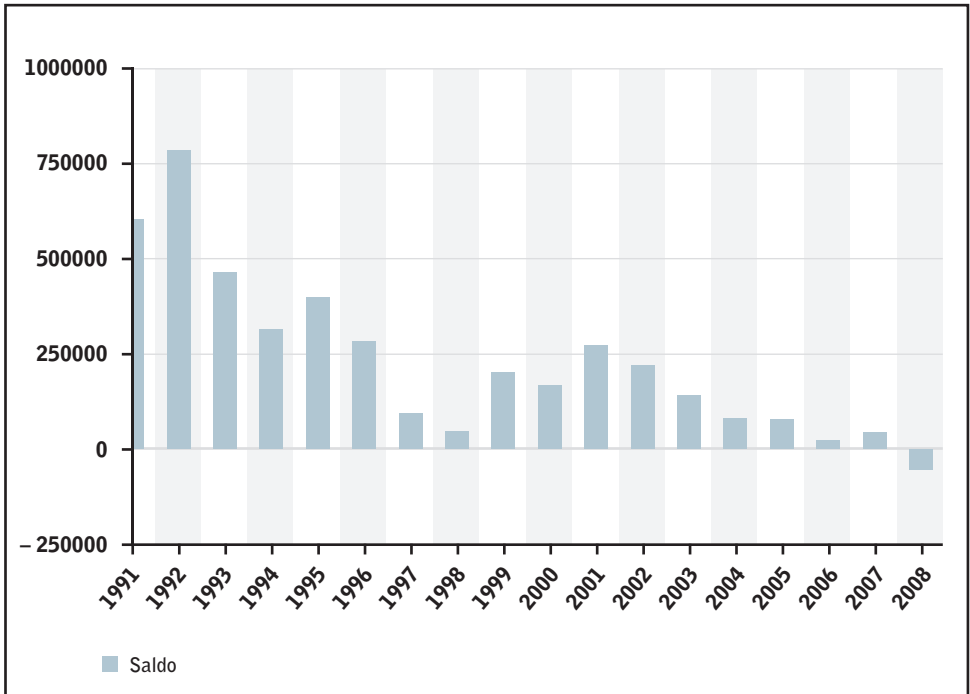
Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Darstellung

15 Kaufmann, Franz-Xaver: Schrumpfende Gesellschaft. Vom Bevölkerungsrückgang und seinen Folgen. Frankfurt a.M.: Suhrkamp 2005, S. 85.

16 Hinte et al. 2011 (Anm. 14).

17 Deutsche Bundesbank, Monatsbericht April 2012.

**Abbildung 4b: Migration in der Bundesrepublik – Saldo der jährlichen Zuzüge und Fortzüge  
1991 bis 2008**



Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Darstellung

### 3.4 Eine veränderte Wirtschaftsstruktur

Es wird angenommen, dass sich die Zahl der Haushalte trotz sinkender Bevölkerungszahl nur unwesentlich verringern wird, weil gleichzeitig die Haushaltsgröße abnimmt. Der Sachverständigenrat rechnet mit einer Abnahme der Bevölkerung bis 2025 um 4,5 Prozent auf rund 78 Millionen. Für die neuen Bundesländer wird der Rückgang auf 10 Prozent, für die alten Bundesländer auf 3 Prozent veranschlagt. Dementsprechend soll die Zahl der Haushalte in Westdeutschland um ca. 560.000 steigen und in Ostdeutschland um etwa 620.000 sinken.

Mit dem Alter der Menschen wächst der Anteil, den Miete und Wohnnebenkosten (Elektrizität, Gas, Brennstoffe) an den persönlichen Ausgaben einnehmen. Ebenso steigen die Ausgaben für Gesundheit und Körperpflege. Hingegen schrumpfen die Aufwendungen für Verkehr und Nachrichtenübermittlung. Man kann davon ausgehen, dass diese altersspezifischen Konsumgewohnheiten auch in Zukunft beibehalten werden oder sich gar verstärken. Die veränderte Zusammensetzung der Konsumausgaben wird dem Strukturwandel von Wirtschaft und Beschäftigung vermutlich ein neues Muster aufprägen. So wird prognostiziert, dass sich die Beschäftigung im Gesundheitssektor bis 2060 um 7 Prozent erhöhen und im Verkehrssektor um 5 Prozent verringern wird. Insgesamt summieren sich die geschätzten Zu- und



Abgänge auf 18 Prozent der Beschäftigung. Das hieße, dass ein Sechstel der Arbeitsplätze von der Umschichtung betroffen wäre.<sup>18</sup>

Allerdings sind die privaten Ausgaben nicht der einzige Faktor, der die künftige Beschäftigtenstruktur bestimmt. Insbesondere der Gesundheitsbereich könnte weitere Wachstumsimpulse erfahren – nicht nur, weil er weitgehend aus dem Solidargefüge der Gesellschaft finanziert wird, sondern auch, weil er sehr innovativ ist und rasante technologische Fortschritte aufweist. Hier könnte der Beschäftigungsgewinn deutlich größer ausfallen. Mit ähnlicher Skepsis ist der prognostizierte Beschäftigungsverlust im Bereich «Verkehr und Nachrichtenübermittlung» zu betrachten.

### 3.5 Produktivität und Wachstum

Damit es trotz abnehmender Erwerbspersonenzahl nicht zu Produktionseinbußen kommt, wäre bis 2035 ein Produktivitätsgewinn von insgesamt 15 Prozent notwendig. Knapp die Hälfte davon ließe sich durch eine höhere Kapitalintensität der Produktion erzielen; folglich müsste die andere Hälfte durch höhere Arbeitsproduktivität erreicht werden. Der veranschlagte Produktivitätsschub wird als «die größte Herausforderung des Alterungsprozesses» betrachtet.<sup>19</sup> Um ihr gerecht zu werden, müsste vor allem die (Aus-)Bildung des Humankapitals gründlich reformiert und in Richtung «lebenslanges Lernen» ausgebaut werden.<sup>20</sup>

Der Sachverständigenrat unterstellt in seinem Gutachten, dass sich diese Herausforderung meistern ließe. Er rechnet mit technologischem Fortschritt auf dem Niveau der vergangenen Jahre, was einem Anstieg der Faktorproduktivität von durchschnittlich 1 Prozent pro Jahr entspricht. Wenn der Kapitalstock gleichzeitig im gleichen Rhythmus wächst, dürfte der Produktivitätsgewinn ausreichen, um den Rückgang des Arbeitsvolumens zu kompensieren und das Sinken des Bruttoinlandsproduktes bis 2060 zu vermeiden.<sup>21</sup> Allerdings sah sich die Europäische Zentralbank (EZB) kürzlich veranlasst, ihre langfristige Wachstumsprognose für Deutschland vorsichtig nach unten zu korrigieren.<sup>22</sup> Das wurde nicht nur mit der aktuellen Eurokrise begründet, sondern auch mit dem Hinweis auf die absehbare Zunahme von «rein altersbedingten Staatsausgaben».

Weil die Zunahme des pro Arbeitskraft eingesetzten betrieblichen Anlagevermögens eine seit Längerem beobachtete Begleiterscheinung des volkswirtschaftlichen Wachstums ist, wird angenommen, dass sich die Verknappung des Faktors Arbeit in einer rascher steigenden Kapitalintensität der Produktion niederschlagen wird.

<sup>18</sup> Börsch-Supan et al. 2009 (Anm. 7), S. 30.

<sup>19</sup> Börsch-Supan, Axel: Gesamtwirtschaftliche Folgen des demographischen Wandels. Discussion Paper, Juni 2004. Mannheim Research Institute for the Economics of Aging (MEA), S. 13.

<sup>20</sup> Kahlenberg, Christoph; Alexander Spermann: How Could Germany Escape the Demographic Trap? IZA Policy Paper No. 48, November 2012.

<sup>21</sup> Sachverständigenrat 2011 (Anm. 8), S. 9.

<sup>22</sup> European Commission: The 2012 Ageing Report. European Economy 4/2011, S. 20.

So wird geschätzt, dass der Renteneintritt der Babyboomer bis zum Jahr 2030 für einen Anstieg um 6 bis 7 Prozent sorgen wird.

Eine erhöhte Kapitalintensität geht in der Regel mit einer sinkenden Kapitalrendite einher. Deshalb stellt sich die Frage, wie es Volkswirtschaften mit einer rasch alternden Erwerbsbevölkerung und womöglich sinkender Kapitalrendite gelingen mag, den steigenden Kapitaleinsatz zu finanzieren. Die Antwort liegt auf der Hand. Wenn es auch in Zukunft beim freien Kapitalverkehr bleiben sollte, ist damit zu rechnen, dass es zwischen alten, aber finanziell soliden Volkswirtschaften einerseits und jungen Ökonomien andererseits zu Kapitalströmen kommen wird, die für den Ausgleich sorgen werden. Die alten Ökonomien werden zur Befriedigung ihrer hohen Güternachfrage Kapital importieren, während die jungen Ökonomien von florierenden Absatzmärkten und günstigen Anlagemöglichkeiten für ihre Ersparnisse profitieren. Das könnte hierzulande die Aufrechterhaltung des gewohnten Konsumniveaus ermöglichen<sup>23</sup> – allerdings mit dem Risiko zunehmender Handelsbilanzungleichgewichte.

### 3.6 Überforderte Staatsfinanzen

Selbst wenn man von möglichen, aber noch ungewissen Zahlungsverpflichtungen im Rahmen der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) und des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) absieht, ist für die kommenden Jahrzehnte eine schwerwiegende Überforderung der staatlichen Haushalte vorhersehbar. Angesichts des hohen Schuldenstandes und eines wachsenden Finanzbedarfs drohen die Staatsfinanzen in die Austeritätsfalle zu geraten, aus der es kaum sozialverträgliche Auswege zu geben scheint.<sup>24</sup>

Die aktuelle Höhe der ausgewiesenen Staatsschulden beläuft sich im Falle Deutschlands auf über zwei Billionen Euro. Kritiker der hohen Staatsverschuldung verweisen darüber hinaus auf die implizite bzw. «versteckte Staatsverschuldung»,<sup>25</sup> die aus noch einzulösenden Zahlungsverpflichtungen der Sozialversicherung und der öffentlichen Haushalte (von Bund und Gebietskörperschaften) besteht. Von besonderem Gewicht sind die gesetzlich festgezurten Versorgungszahlungen an Beamte, deren Summe per 2040 auf eine Billion Euro taxiert wird.<sup>26</sup> Implizite und explizite Staatsverschuldung würden zusammengenommen 230 Prozent des Bruttoinlandsproduktes ausmachen.

Des Weiteren wird angenommen, dass sich der Bevölkerungsrückgang und die Abnahme der erwerbstätigen Bevölkerung in einem Rückgang der staatlichen Einnahmen bemerkbar machen werden. Immerhin bilden die Steuern und Abgaben

<sup>23</sup> Börsch-Supan et al. 2009 (Anm. 7), S. 37 ff.

<sup>24</sup> Streeck, Wolfgang; Daniel Mertens, 2010: Politik im Defizit. Austerität als fiskalpolitisches Regime. *Berliner Republik*, Heft 4, 2010, S. 14-17.

<sup>25</sup> Birnbaum, Christoph: Die Pensionslüge: Warum der Staat seine Zusagen für Beamte nicht einhalten kann und warum uns das alle angeht. München: dtv 2012, S. 8.

<sup>26</sup> Birnbaum 2012 (Anm. 25), S. 10.

auf Einkommen und Konsum rund 87 Prozent aller Einnahmen. Wenn gleichzeitig die demografie-sensitiven Bereiche Alter, Gesundheit, Pflege und Arbeitslosigkeit höhere Ansprüche an den Staatshaushalt anmelden, ließen sich diese nur zu Lasten anderer Bereiche befriedigen. Altersversorgung, Gesundheitswesen, Langzeitpflege und Bildung sollen ihren Anteil am Bruttoinlandsprodukt bis 2060 immerhin um 5 bis 6 Prozent steigern.<sup>27</sup> Nach Meinung des Sachverständigenrates würden sich bis 2060 allein die Ausgaben für die Alterssicherung auf über 500 Mrd. Euro verdoppeln.

Der Ausweg, den erhöhten Finanzbedarf durch Neuverschuldung zu befriedigen, ist durch die Schuldenbremse im Artikel 115 des Grundgesetzes versperrt. Die Schuldenbremse zwingt zur Ausgabenreduzierung in weniger kritischen Bereichen und zur Suche nach strukturellen Innovationen, die den laufenden Finanzbedarf zu senken versprechen. Einsparungen mit schmerzhaften Konsequenzen sind schwerlich vermeidbar. Insbesondere müssen endlich alle offenen und versteckten Privilegien abgebaut werden. So ist es ein Gebot der Gerechtigkeit, die rentenrechtlichen Reformen der vergangenen Jahre auch auf die Beamtenversorgung zu übertragen<sup>28</sup> und die großzügig bemessenen Beamtenpensionen zu kürzen. Beamte haben nicht nur Anspruch auf eine Mindestpension von 1.400 Euro (nach lediglich fünf Dienstjahren), sondern ihre Pensionsansprüche orientieren sich prinzipiell an der Höhe der letzten Besoldungsstufe und den erreichten Dienstjahren, d. h. nicht am durchschnittlichen Lebenseinkommen wie bei Angestellten und Arbeiter/innen. Eine Reform der Beamtenpensionen ist notwendig – auch vor dem Hintergrund der kontinuierlich weiter steigenden Verbindlichkeiten von Bund und Ländern für die Verpflichtungen aus den Pensionsrechten der Beamten.

Ebenso wenig wird man um eine Neuordnung der Besteuerung von Einkommen und Vermögen herumkommen. Zum Ausgleich der öffentlichen Haushalte sind – unter den gegebenen Umständen – entweder höhere Einnahmen aus Steuern und Abgaben im Umfang von 11 Prozent oder Einsparungen auf der Ausgabenseite im Umfang von 9,3 Prozent nötig.<sup>29</sup> Denn für die öffentlichen Haushalte wurde eine «Tragfähigkeitslücke» von 3,1 Prozent des Bruttoinlandsproduktes (BIP) errechnet. Davon entfallen 2,2 Prozentpunkte auf die gesetzliche Rentenversicherung und 1,5 Prozentpunkte auf die gesetzliche Krankenversicherung; als belastungsmindernd wirken sich verringerte Ausgaben für Arbeitslose und für künftige Generationen aus.<sup>30</sup>

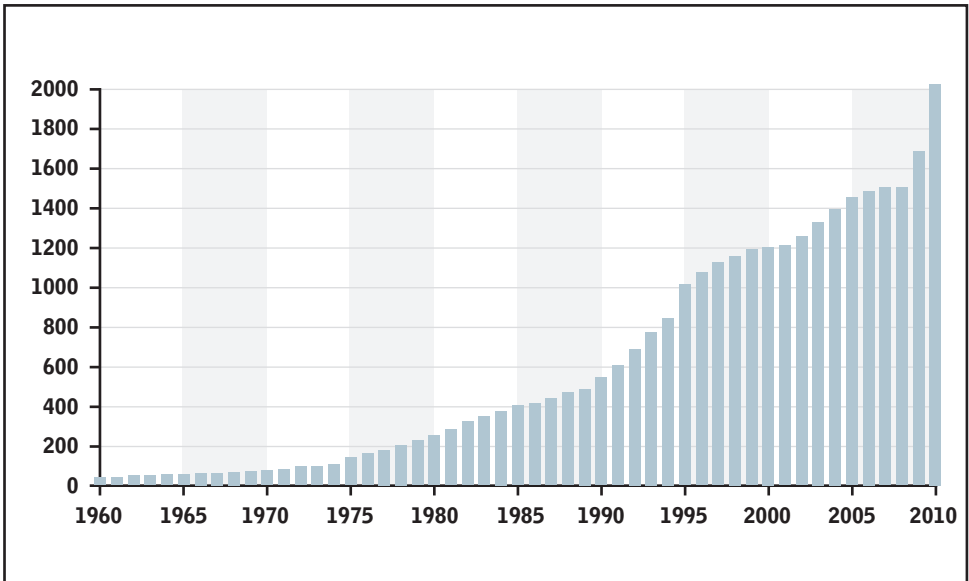
27 Europäische Zentralbank, Monatsbericht Juli 2012, S. 49f.

28 Benz, Tobias; Christian Hagist, Bernd Raffelhüschen: Ausgabenprojektion und Reformszenarien der Beamtenversorgung in Deutschland. Studie im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Deutschland e.V., November 2011, S. 152.

29 Moog, Stefan; Bernd Raffelhüschen: Ehrbarer Staat? Die Generationenbilanz. Stiftung Marktwirtschaft 2009, S. 5.

30 Sachverständigenrat 2011 (Anm. 8). 11, Tz. 27.

**Abbildung 5: Staatsverschuldung der Bundesrepublik Deutschland 1960 bis 2010  
in Milliarden Euro**



Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Darstellung

Selbst wenn man die erhebliche Unsicherheit langfristiger Prognosen in Rechnung stellt, besteht kein Zweifel an der sich öffnenden Schere zwischen steigendem Finanzbedarf und sinkenden Finanzressourcen. Es sind heftige Haushaltskonflikte zu erwarten, die auch den lohn- und sozialpolitischen Verteilungskonflikt anheizen werden. Weil das die Anpassungsfähigkeit der Gesellschaft gegenüber den Folgen des demografischen Wandels zu beeinträchtigen vermag,<sup>31</sup> kommt es mehr denn je auf faire Entscheidungen an, in denen die Interessen aller Generationen Berücksichtigung finden.

<sup>31</sup> Kaufmann 2005 (Anm. 15), S. 61.

# 4 Drei Säulen der Altersvorsorge – aber (noch) kein System

Die Altersversorgung der Bevölkerung ruht auf drei Säulen. So verkünden es übereinstimmend die Sozialpolitiker/innen von Regierung und Opposition. Doch in den rentenpolitischen Debatten des Jahres 2012 wurde deutlich, dass es vor allem eine Säule, nämlich die gesetzliche Rentenversicherung (GRV), ist, deren Leistungsfähigkeit als ungenügend eingeschätzt wird. Nachdem das nominale (Brutto-)Rentenniveau von 50,2 Prozent (in 1990) infolge politischer Entscheidungen und einer ungünstigen Arbeitsmarktentwicklung auf 46 Prozent (in 2011) gesunken ist,<sup>32</sup> gewährleistet die erste Säule der Altersversorgung vielen Neurentner/innen kaum noch einen auskömmlichen Lebensunterhalt.

Um diesem Missstand abzuhelpfen, werden aus dem Kreis der Sozialpolitiker/innen aller Parteien zwei Lösungswege empfohlen. Lösungsweg Nummer eins stellt ausdrücklich auf das Drei-Säulenmodell ab und appelliert an die Menschen im erwerbsfähigen Alter, sie mögen bitte das Sinken der GRV-Rente in Rechnung stellen und frühzeitig selbst vorsorgen. Wie? Durch Umwandlung von Lohnbestandteilen im Rahmen der betrieblichen Altersversorgung, das ist die zweite Säule, oder durch Ansparen für eine Riester-Rente, das ist die dritte Säule. Was diese Ratschläge in der Praxis wert sind, wird noch zu diskutieren sein.

Lösungsweg Nummer zwei ist an jene Menschen adressiert, die in den kommenden Jahren in Rente gehen werden und über das niedrige Niveau ihres Rentenanspruchs besorgt sind. Diesem Personenkreis wird in Aussicht gestellt, dass sie durch Einführung einer staatlichen Zusatzleistung, z.B. einer sogenannten Zuschussrente, vor Armut im Alter geschützt würden. Es ist, wie man leicht erkennt, ein Appell an die Wähler: Die ältere Wählerin und der ältere Wähler mögen sich zugunsten einer Partei entscheiden, von der sie bzw. er am ehesten eine solche Zusatzleistung erwartet. Wie sinnvoll und realistisch dieser Lösungsweg ist, wird weiter unten erörtert werden.

Fest steht jedenfalls: Die Situation der Altersversorgung ist nicht nur unbefriedigend und unübersichtlich. Das vielbeschworene Drei-Säulen-Modell steht vor einem Wendepunkt. Verunsicherung und wachsender Unmut unter den Versicherten, eine Vielzahl konkurrierender Reformvorschläge und populistische Versprechungen lassen befürchten, dass – wieder einmal – Ad-hoc-Korrekturen am «System» drohen, die über kurz oder lang neue Probleme hervorrufen.

Jeder Vorschlag, wie die Rentenproblematik denn nun «richtig» zu bearbeiten sei, bedarf der Grundlegung durch eine Bestandsaufnahme der Situation und der

<sup>32</sup> Deutsche Rentenversicherung 2012 (Anm. 3), S. 26.

Entscheidungen, die diese Situation hervorgebracht haben. In diesem Sinne wird im Folgenden zunächst ein Blick auf die Rentenreformen der letzten Jahrzehnte geworfen, in denen die GRV ihre heutige problematische Gestalt erhalten hat.<sup>33</sup> Im Anschluss daran werden in ähnlicher Weise die Entwicklung, Potenziale und Probleme der betrieblichen Altersvorsorge und der kapitalgedeckten privaten Alterssicherung per Riester-Rente beleuchtet. Erst dann ist es möglich, die zentralen Merkmale eines Drei-Säulen-Modells zu skizzieren, das den Ansprüchen an eine faire und sichere Altersversorgung in der alternden Gesellschaft genügen kann.

## 4.1 Die gesetzliche Rentenversicherung (GRV) im Wandel

### 4.1.1 Eine Serie von Rentenreformen

Die Sozialpolitik der neunziger Jahre war vorrangig mit der Bewältigung der Massenarbeitslosigkeit befasst. Kostspielige Frühverrentungsprogramme und die Rentenzahlungen in die neuen Bundesländer, wo ein enormer Beschäftigungsabbau stattfand, hatten die Rentenfinanzen aus dem Lot gebracht. Die Rentenreform von 1992 brachte neben der Umstellung der Rentenanpassung von der Brutto- auf die Nettolohnentwicklung und einer Anhebung der Altersgrenzen eine Fülle weiterer anspruchsmindernder Änderungen, die u.a. mit der ungünstigen Entwicklung der demografischen Daten begründet wurden. Gleichzeitig wurde angestrebt, dass die sogenannte «Eckrente» (für 45 Versicherungsjahre) stets 70 Prozent des jeweiligen durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelts betragen soll. Damit wurde die GRV ausdrücklich als «leistungsdefiniertes Rentensystem» bestätigt.<sup>34</sup>

Das 1997 beschlossene Rentenreformgesetz führt 1999 erstmals einen Demografiefaktor in die GRV ein, der die steigende Lebenserwartung der 65-Jährigen berücksichtigt. Er wird jedoch gleich nach Amtsantritt der rot-grünen Regierung für zwei Jahre ausgesetzt. Zum Ausgleich fließen Einnahmen aus der neuen Ökosteuer in die Rentenkasse. Aber bald darauf muss die neue Regierung auf die Nettolohnanpassung der Renten für 2000 und 2001 verzichten; stattdessen wird ein Inflationsausgleich gewährt.

Mit der Rentenreform von 2001 erhält die GRV ihre heutige Gestalt. Unter anderem werden die Ansprüche erwerbsgeminderter Personen neu geregelt; mit dem Altersvermögensgesetz wird die Riester-Rente als staatlich geförderte zusätzliche private Altersvorsorge - und dritte Säule - geschaffen. Ziel ist es, den GRV-Beitragssatz bis 2020 auf maximal 20 Prozent und bis 2030 nicht über 22 Prozent steigen zu lassen. Damit wird die GRV zum einnahmeorientierten Rentensystem.

**33** Hinrichs, Karl: Kehrt die Altersarmut zurück? Atypische Beschäftigung als Problem der Rentenpolitik. In: Guliano Bonoli; Fabio Bertozzi (Hg.): Neue Herausforderungen für den Sozialstaat. Haupt-Verlag, Bern 2008, S. 19-36.

**34** Schmähl, Winfried: Von der Rente als Zuschuss zum Lebensunterhalt zur «Zuschuss-Rente». Wirtschaftsdienst 2012/5, S. 307.

Künftige Rentenanpassungen werden durch einen «Riesterfaktor» verringert, der den staatlichen Aufwand für die Riester-Förderung kompensieren soll. Gleichzeitig wird der Unterhaltsrückgriff in der Sozialhilfe für über 65-jährige Personen abgeschafft, womit die Grundlage für die Grundsicherung im Alter, eine Variante des Alg-II, geschaffen wurde.

2004 wird mit dem RV-Nachhaltigkeitsgesetz die Rentenanpassungsformel ein weiteres Mal modifiziert. Der neue Nachhaltigkeitsfaktor berücksichtigt die Veränderung des Rentnerquotienten, d.h. das Verhältnis der Zahl der Rentner zur Anzahl der Erwerbstätigen. Es kommt jedoch nur ein Viertel des Faktorgewichts zur Geltung. Etliche weitere Maßnahmen dämpfen ebenfalls die Rentenansprüche der Versicherten, insbesondere der Arbeitslosen und Alg-II-Empfänger/innen. Gleichzeitig wird festgelegt, dass das neu definierte Rentenniveau («Nettorente vor Steuern»), das 2004 bei 53 Prozent lag, bis 2030 auf 43 Prozent sinken darf.<sup>35</sup>

2007 wird mit der stufenweisen Anhebung der Regel-Altersgrenze auf 67 Jahre die bislang umstrittenste Rentenreform eingeleitet. Nur noch Versicherte, die eine Wartezeit von 45 Jahren aufweisen, können mit 65 Jahren ohne Abschläge in Rente gehen. Bei der Rentenanpassung kommt ein weiterer Faktor zur Geltung: Der sogenannte Ausgleichsfaktor sorgt für das sukzessive Nachholen einer in den Vorjahren unterlassenen Rentenkürzung.

Am Ende einer 25-jährigen Periode wiederholter Reformen lässt sich der GRV zwar bescheinigen, den scheinbar unaufhaltsamen Anstieg ihrer Ausgaben gestoppt und einen Anstieg des Beitragssatzes über die 20-Prozent-Marke vermieden zu haben. Das ist der staatlichen Sozialpolitik aber nur um den Preis gelungen, dass sich das Leistungsvermögen und die Wertschätzung der Gesetzlichen Rentenversicherung deutlich verringerten. Mit dem sukzessiven Rückgang des durchschnittlichen Zahlungsbetrags der Neurenten hat die GRV, die für viele Versicherte nicht nur die erste, sondern auch die einzige Säule der Altersvorsorge ist, ihren Vertrauensvorschuss eingebüßt. Ihre Zukunft wurde zum Dauerthema des Parteienstreits und zu einem riskanten Reformobjekt jeder amtierenden Regierung.

#### 4.1.2 Niedrigrenten und drohende Altersarmut

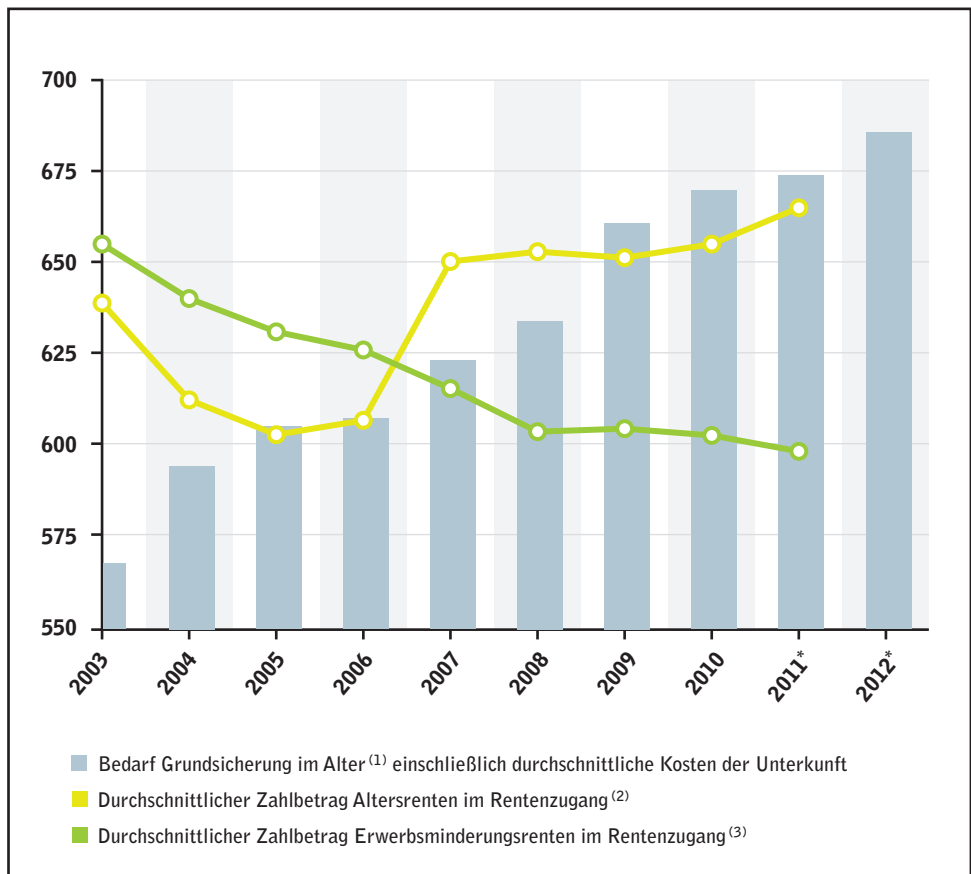
Mit den laufenden Anpassungen der Renten- und Rentenanpassungsformeln sind die Bundesregierungen zunächst stillschweigend, seit 2001 ausdrücklich vom Ziel der Lebensstandardsicherung im Alter abgerückt. Als Folge der verschiedenen Maßnahmen zur Dämpfung der Rentenausgaben kam es zur tendenziellen Abkoppelung der Renten- von der Lohnentwicklung.<sup>36</sup> Die um diverse Korrekturfaktoren reduzierten Rentenanpassungen langten nicht aus, um den Realwert der

<sup>35</sup> Deutsche Rentenversicherung 2012 (Anm. 3), S. 27.

<sup>36</sup> Schmähl 2012 (Anm. 34), S. 308.

Rentenzahlungen zu erhalten. Die Höhe der Standardrente hinkt seit 2003 mit wachsendem Abstand hinter der Preisentwicklung her.<sup>37</sup>

**Abbildung 6: Grundsicherungsbedarf und durchschnittliche Höhe der Zugangsrenten, Altersrenten und Erwerbsminderungsrenten, alte Bundesländer 2003 bis 2012**



<sup>(1)</sup> bis 2010 Anpassung 1. Juli, ab 2011 Anpassung 1. Januar

<sup>(2)</sup> Regelaltersrenten und vorgezogene Altersrenten

<sup>(3)</sup> Vollrenten und Teilrenten wegen Erwerbsminderung

\* 2011 und 2012: Kosten der Unterkunft geschätzt

Quelle: Sozialpolitik-aktuell.de, eigene Darstellung;

Datengrundlage: Deutsche Rentenversicherung Bund (2012), Rentenversicherung in Zeitreihen Statistisches Bundesamt, Fachserie 13, mehrere Jahre, Wiesbaden

Der durchschnittliche Betrag der Zugangsrenten von Männern in Höhe von 921 Euro im Jahr 2000 ist auf 860 Euro im Jahr 2010 gesunken. Lediglich die Frauen konnten einen kleinen Anstieg (von 485 auf 514 Euro) verzeichnen. Als besonders brisant erwies sich die Nachricht, dass der durchschnittliche Zahlbetrag der Neurenten

**37** Bretttschneider, Antonio: Legitimitätsprobleme der «Basissicherung». Die deutsche Alterssicherungspolitik nach dem Paradigmenwechsel. *Zeitschrift für Sozialreform* (2) 58, 2012, S. 156.



2009 (das sind 670 Euro) erstmals den Referenzwert der Grundsicherung von 678 Euro unterschritt.<sup>38</sup> Neurentner des Jahres 2010, die zeitlebens das durchschnittliche Bruttomonatsentgelt bezogen hatten, konnten gerade noch eine Altersrente auf dem Niveau der Grundsicherung erlangen.<sup>39</sup>

Besonders gravierend wirkt sich das Sinken der Durchschnittsrente bei solchen Versicherten aus, die vorzeitig aus dem Arbeitsleben ausscheiden. Während sich die durchschnittliche Neurente wegen Alters in 2012 auf 716 Euro belief,<sup>40</sup> mussten die Neurentner für einen drei Jahre früheren Ruhestand auf durchschnittlich 109 Euro verzichten.<sup>41</sup> Vorzeitiger Ruhestand war auch nach Abschaffung günstiger Frühverrentungsregeln keineswegs die Ausnahme. Er traf 2011 auf immerhin 48,2 Prozent der Neurentner zu.

Nachdem 2001 die Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsrenten für Neurentner abgeschafft und durch die Erwerbsminderungsrente ersetzt worden waren, leiden Neurentner wegen verminderter Erwerbsfähigkeit besonders stark unter dem Rückgang des Rentenniveaus. 2011 betrug der durchschnittliche Zahlbetrag der Erwerbsminderungsrenten lediglich 586 Euro. Fast jeder zehnte Empfänger einer Erwerbsminderungsrente (genau: 9,5 Prozent) war auf Grundsicherungsleistungen angewiesen.

Um eine gesetzliche Rente in Höhe der Grundsicherung zuzüglich der durchschnittlichen Kosten der Unterkunft (686 Euro) zu erhalten, muss ein Versicherter im Durchschnitt 27 Jahre lang mindestens «durchschnittlich» (das wären 32.500 Euro in 2012) verdienen. 43 Beitragsjahre benötigt dagegen, wer in seinem Arbeitsleben auf lediglich 70 Prozent des Durchschnittsverdienstes kommt.<sup>42</sup>

Das in den Medien und von Interessenverbänden oft beschworene Bild einer grassierenden «Altersarmut» trifft jedoch nicht die gegenwärtige Wirklichkeit. Im Jahr 2011 bezogen «nur» 436.000 der über 65-Jährigen zusätzlich Leistungen der Grundsicherung im Alter (entsprechend 2,6 Prozent).<sup>43</sup> Das ist ein deutlich geringerer Anteil als er für andere armutsgefährdete Personengruppen, insbesondere Kinder und Alleinerziehende, ausgewiesen wird. Allerdings wird die Armutsgefährdungsquote für Personen von 65 Jahren und älter im Jahr 2007 auf 10 Prozent beziffert.<sup>44</sup> Von Altersarmut bedroht dürfte allerdings ein größerer Teil der Personen mit unterbrochener Erwerbsbiografie und der Bezieher von Erwerbsminderungsrenten sein.

An dieser Stelle sollte noch vermerkt werden, dass niedrige Rentenzahlbeträge nicht umstandslos auf Altersarmut schließen lassen. Nur ein Teil der Bezieher niedriger Renten ist auf Grundsicherung im Alter angewiesen ist. Eine Teilgruppe

<sup>38</sup> Brettschneider 2012 (Anm. 37), S. 158.

<sup>39</sup> Brettschneider 2012 (Anm. 37), S. 160.

<sup>40</sup> Deutsche Rentenversicherung: Ergebnisse auf einen Blick. Mai 2013.

<sup>41</sup> Deutsche Rentenversicherung 2012 (Anm. 3), S. 56.

<sup>42</sup> *Finanztest*, Heft 5, 2012, S. 30.

<sup>43</sup> Börsch-Supan, Axel; Martin Gasche, Bettina Lamla: Anmerkungen zur Diskussion über Altersarmut. Aus Politik und Zeitgeschichte B 4-5/2013, S. 24.

<sup>44</sup> Goebel, Jan; Markus M. Grabka: Zur Entwicklung der Altersarmut in Deutschland. DIW Wochenbericht 25/2011, S. 3-16.

vermag auf weitere Einkommensquellen, z.B. auf Einkünfte aus der Beamtenversorgung, aus privaten Versicherungen oder aus Vermietung, zuzugreifen. 23 Prozent aller Personen ab 65 Jahren beziehen Leistungen aus der betrieblichen Altersversorgung oder der Zusatzversorgung des Öffentlichen Dienstes. Allerdings ist die Höhe der zusätzlichen Einkünfte nicht statistisch erfasst. Immerhin gilt für die Gesamtheit aller Rentnerhaushalte, dass die GRV-Rente 65 Prozent der Bruttoeinkommen ausmacht. Ungünstiger ist die Lage der ostdeutschen Rentnerpaare, die nur 2 bzw. 4 Prozent ihres Einkommens aus anderen Quellen neben der GRV beziehen.<sup>45</sup>

Um ein vollständiges Bild der Auswirkungen des demografischen Wandels auf die GRV zu erlangen, werden im Folgenden die Rentenanwartschaften und Prognosen künftiger Zugangsrenten betrachtet.

### 4.1.3 Beunruhigende Prognosen

Schon die bis heute eingetretenen Unterschiede zwischen den Rentenanwartschaften unterschiedlicher Generationen und Erwerbsverlaufgruppen sind beträchtlich. Während nur 16,8 Prozent der Männer aus den Geburtsjahren 1936 bis 1945 ein wechselhaftes Erwerbsverlaufsmuster aufweisen, das regelmäßig mit einem geringeren als dem Standard-Rentenanspruch verbunden ist, sind es in der Babyboomer-Kohorte (Geburtsjahr von 1956 bis 1965) über 33 Prozent der Männer und über 67 Prozent der Frauen.<sup>46</sup> Nur gut 64 Prozent der Männer dieser Alterskohorte haben durchweg «Vollzeit» gearbeitet. Immerhin 17,7 Prozent der Männer und Frauen waren selbständig. Der Medianwert ihrer Entgeltpunkte sinkt voraussichtlich auf 47,5 für westdeutsche und 32,6 für ostdeutsche Männer.

Während die 1942 bis 1951 Geborenen dank kontinuierlicher Erwerbsverläufe vergleichsweise günstige Rentenansprüche erworben haben, die sich auf Rentenzahlbeträge von ca. 800 Euro (für Frauen) bzw. 1.000 Euro (für Männer) belaufen, müssen die später geborenen Alterskohorten mit deutlich niedrigeren Werten rechnen.<sup>47</sup> So haben die 1967 bis 1971 Geborenen nur durchschnittliche Rentenzahlbeträge von ca. 430 Euro (für Frauen) bzw. 600 Euro (für Männer) zu erwarten.<sup>48</sup>

Besonders markant fällt die «Gender Pension Gap» in den Rentenanwartschaften aus. Die durchschnittliche Rente, die westdeutsche Frauen erwarten können, liegt 45 Prozent unter derjenigen von Männern. Für ostdeutsche Frauen beläuft sich die Differenz auf minus 22 Prozent.<sup>49</sup> Es zeigt sich, dass vor allem Frauen und

45 Deutsche Rentenversicherung 2012 (Anm. 3), S. 70.

46 Simonson, Julia; Nadiya Kelle, Laura Romeu Gordo, Markus M. Grabka, Anika Rasner, Christian Westermeier: Ostdeutsche Männer um 50 müssen mit geringeren Renten rechnen. DIW-Wochenbericht Nr. 23, 2012, S. 3-13.

47 Simonson et al. 2012 (Anm. 46).

48 Geyer, Johannes; Viktor Steiner: Künftige Altersrenten in Deutschland: Relative Stabilität im Westen, starker Rückgang im Osten. DIW-Wochenbericht Nr.11, 2010, 2-11, S. 8.

49 Rasner, Anika: Gender Pension Gap im Kohortenvergleich. Können die Babyboomer Frauen die Lücke schließen? [www.diw.de/documents/dokumentenarchiv/17/diw\\_01.c.409612.de/gender-studies\\_tagung\\_rasner.pdf](http://www.diw.de/documents/dokumentenarchiv/17/diw_01.c.409612.de/gender-studies_tagung_rasner.pdf) (zuletzt aufgerufen: 01.03.2013).

ostdeutsche Versicherte nur Niedrigrenten auf oder unter dem Grundsicherungsniveau zu erwarten haben. Einer Studie zufolge beträgt die Armutsrisikoquote ostdeutscher Männer 13,4 Prozent für die Jahrgänge 1937 bis 1942 und 23,6 Prozent für die Jahrgänge 1953 bis 1958.<sup>50</sup>

**Tabelle 1: Armutsrisiko steigt**

		Brutto-Monatslohn in Euro					
		1900.–	2100.–	2300.–	2500.–	2700.–	2900.–
Nettorente ab 2030 bei 43% Niveau	in 35 Jahren	523,00	578,05	633,10	688,16	743,21	798,26
	in 40 Jahren	597,71	660,63	723,55	786,46	849,38	912,30
Nettorente derzeit bei 51% Niveau	in 35 Jahren	620,30	685,60	750,89	816,19	881,48	946,77
	in 40 Jahren	708,92	783,54	858,16	932,78	1007,41	1082,03

**Arbeitnehmer, die derzeit weniger als 2500 Euro brutto monatlich verdienen, erhalten nach neuen Berechnungen des Bundesministeriums nach 35 Jahren Arbeit weniger Rente als die Grundsicherung von 688 Euro.**

**Quelle: Bundesarbeitsministerium; eigene Darstellung**

Die Daten zeigen: Die gesetzliche Rentenversicherung vermag für Personen ohne kontinuierlichen («Vollzeit»)Erwerbsverlauf keine hinreichenden Alterseinkünfte zu bieten. Das betrifft in erster Linie die große Mehrheit der weiblichen und der ostdeutschen Versicherten. Erstere haben überwiegend Teilzeit gearbeitet bzw. zwischen Erwerbs- und Familienarbeit gewechselt. Letztere litten in besonderem Maße unter den Entlassungswellen nach der deutschen Einheit und dem anschließenden Strukturwandel Ostdeutschlands. In etwas geringerem Maße, aber immer noch deutlich sind Westdeutsche der «Baby-Boomer»-Generation betroffen, soweit sie ebenfalls diskontinuierliche Erwerbsphasen hinter sich haben.<sup>51</sup>

#### 4.1.4 Wie weiter mit der GRV?

Die Personengruppen, die wegen ihrer vom Ideal der Standardrente abweichenden Erwerbsbiografie mit einer Altersrente nahe dem Grundsicherungsniveau rechnen müssen, sind keine vorübergehende Ausnahmerecheinung. Vielmehr repräsentieren sie eine Bandbreite von Erwerbsbiografien, deren Verbreitung im Verlaufe

<sup>50</sup> Ingmar Kumpmann, et al.: Armut im Alter. Ursachenanalyse und eine Projektion für das Jahr 2023. Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 1, 2012, S. 77f.

<sup>51</sup> Simonson et al. 2012 (Anm. 46).

des strukturellen Wandels der Wirtschaft und der sich wandelnden Altersstruktur weiter zunehmen wird. Die entsprechenden Muster des individuellen Erwerbslebens ergeben sich aus einem Bündel von Wandlungsfaktoren, die sozioökonomischer, demografischer und soziokultureller Natur sind. Im Ergebnis dieses Wandlungsprozesses trifft das tradierte Muster der lebenslangen, ununterbrochenen Vollzeitarbeit im Normalarbeitsverhältnis (das ohnehin nur für Männer in der Alleinverdienerrolle galt) nur noch auf eine Minderheit der Erwerbstätigen zu.

Typische Lebenslaufmuster der Gegenwart und Zukunft sind von mehrfachen Wechseln zwischen Phasen der Familien- und Erwerbsarbeit, zwischen Voll- und Teilzeitarbeit, beruflichem Engagement und Bildungsphasen sowie zwischen Zeiten der Selbständigkeit und der Arbeitslosigkeit geprägt. Dazu haben sowohl eine lange Periode der wirtschaftlichen Stagnation und Massenarbeitslosigkeit als auch die Ausbreitung der atypischen Beschäftigungsformen in der ersten Dekade des neuen Jahrhunderts beigetragen.

Die gleichermaßen für Arbeitsmarktkrisen wie für Phasen raschen Strukturwandels typischen Biografiemuster kollidieren mit der Kontinuitätsunterstellung, die dem Aufbau von ausreichenden Rentenanwartschaften in der GRV zugrunde liegt. Letztere hatte durchaus ihre historische Berechtigung – in den ersten Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg. Damals gab es einen teils funktionalen, teils zufälligen Zusammenhang von hohem Wirtschaftswachstum, kontinuierlicher Vollbeschäftigung, wachsendem Erwerbspersonenpotenzial und der traditionellen Arbeitsteilung zwischen männlichen Alleinverdienern und allenfalls «hinzuverdienenden» Hausfrauen. Es war dieser historisch einmalige Bedingungskomplex, der den Rentnern die annähernd volle Teilhabe am volkswirtschaftlichen Ertrag ermöglichte.

Die Voraussetzungen dieses Lebensstil- und Erwerbsmusters sind in den vergangenen drei Jahrzehnten sukzessive geschwunden. Teile der Wirtschaft durchlaufen einen tiefen Strukturwandel. Die Inkongruenz von nachgefragten und angebotenen Qualifikationen verhindert die Rückkehr zur Vollbeschäftigung. Die Erwerbsbeteiligung von Frauen wurde zum normativ und ökonomisch bevorzugten Normalfall. Und rund ein Viertel aller Erwerbstätigen befinden sich in atypischen Beschäftigungsverhältnissen, die mit vergleichsweise niedriger Entlohnung und häufigerem Jobwechsel verbunden sind.<sup>52</sup> Als Folge dieser – überwiegend aus arbeitsmarkt- und wirtschaftspolitischen Entscheidungen resultierenden – Situation sehen sie sich im Alter mit einem unzureichenden Rentenanspruch konfrontiert.

Weil die allgemeinen Funktionsprinzipien der GRV diesen Veränderungen nicht Rechnung tragen konnten, entwickelte die rentenpolitische Diskussion der neunziger Jahre eine eigentümliche Dynamik in der Kritik des Umlageverfahrens. Vor dem Hintergrund steigender Börsenkurse erschien plötzlich eine kapitalmarktabhängige Alterssicherung als dem Umlageverfahren überlegen. Im Schnittpunkt zweier sozialpolitischer Deutungsmuster kam es zu dem einschneidenden Paradigmenwechsel, den die Rentenreform von 2001 markiert. Auf der einen Seite suchten Sozialpolitiker, besorgt um die Lohnnebenkosten und den demografischen Wandel, einen Ausweg

<sup>52</sup> Brümmer et al. 2012 (Anm. 12).

aus der Spirale rasch steigender Rentenausgaben und -beitragssätze. Auf der anderen Seite vermochten sich die Anhänger eines konservativen Sozialstaats- und Familienverständnisses nicht mit der Alternative einer allgemeinen Bürgerversicherung (z.B. nach Schweizer Vorbild) anzufreunden.

Das Ergebnis dieser Entscheidungslage war der Wechsel vom leistungsorientierten zum einnahmeorientierten Rentensystem und die Einführung der freiwilligen, staatlich geförderten kapitalgedeckten Eigenvorsorge – mit der Konsequenz einer doppelten Umverteilung: zum einen zugunsten der Arbeitgeber, da allein die Arbeitnehmer den Mehraufwand der als Kompensation eingeführten Riester-Rente tragen; zum anderen zugunsten der besser verdienenden Arbeitnehmer, die im Unterschied zu Geringverdienern weit überproportional von der Riester-Förderung profitieren. Gleichzeitig geriet das Leistungsniveau der GRV als Folge der Beitragssatzstabilisierung und der Einnahmeausfälle aufgrund der Entgeltumwandlung in der betrieblichen Altersversorgung in eine Abwärtsspirale. Angesichts dieser Entwicklung kam der ehemalige Vorsitzende des Sozialbeirates der Bundesregierung zu der «Erkenntnis, dass der Dreh- und Angelpunkt der neuen deutschen Alterssicherungspolitik – der Abbau des Leistungsniveaus der GRV und der Ersatz durch kapitalmarktabhängige Alterssicherung – nicht etwa die Lösung des Problems unzureichender Alterseinkommen, sondern selbst dessen Ursache ist [...]»<sup>53</sup>

Während der Bemühungen, das gesunkene Leistungsniveau der gesetzlichen Rentenversicherung durch Auf- und Ausbau weiterer Säulen der Altersvorsorge zu kompensieren, scheint das umfängliche Leistungsspektrum der GRV in Vergessenheit zu geraten. Es umfasst nicht nur die besondere Logik der Umlagefinanzierung durch entgeltproportionale Beiträge, was sich in Zeiten niedriger Renditen und erhöhter Risiken am Kapitalmarkt als ausgesprochen günstig erweist. Vielmehr glänzt die GRV seit der großen Rentenreform von 1957 durch das Prinzip der Dynamisierung, während die Leistungen aus einer kapitalgedeckten Versicherung in aller Regel konstant bleiben.

Hinzu kommt die Gewährung rentenrechtlicher Ansprüche aus gesellschaftlich anerkannten Gründen, wie im Fall der Kindererziehungs- und Anrechnungszeiten, in denen Versicherte aus persönlichen Gründen an der Beitragsleistung verhindert waren, z.B. durch Arbeitslosigkeit, Arbeitsunfähigkeit, Schulbesuch u.a.m. Rentenrechtliche Ansprüche gewährt die GRV nicht allein aufgrund des erreichten Alters, sondern auch bei Erwerbsminderung, Invalidität und Rehabilitationsbedarf sowie im Rahmen der Hinterbliebenenversorgung. Mit diesem Spektrum an «versicherungsfremden» Leistungen, die u.a. den staatlichen Zuschuss begründen, sorgt die GRV für solidarische Hilfe in besonderen Risikofällen, während gleichzeitig die Versicherten darauf bauen können, im Alter eine der Beitragsleistung entsprechende Rente – mit der Aussicht auf regelmäßige Anpassung zumindest an die Inflationsrate – zu erlangen.

Nach dem Paradigmenwechsel 2001 und den Reformen von 2004 und 2007 steht das System der gesetzlichen Alterssicherung erneut unter Anpassungsdruck.

<sup>53</sup> Schmähl 2012 (Anm. 34), S. 313.

Anders als in der Vergangenheit geht es nicht in erster Linie um Ausgabenreduktion und Beitragsstabilität, sondern um die Bewältigung von Folgeproblemen der vorangegangenen Reformen. Es gilt nun, die prognostizierte Zunahme von Altersarmut und den fortschreitenden Vertrauensverlust des staatlichen Systems der Altersvorsorge abzuwenden.

Das im vergangenen Jahrzehnt geschaffene Drei-Säulen-System hat es offenkundig – und entgegen der erklärten Absicht seiner Schöpfer – nicht vermocht, durch Aufbau einer dritten Säule die in der ersten Säule entstandenen Versorgungslücken zu schließen. Folglich ist eine neue Balance innerhalb des Systems gefragt, die das bestehende Sicherungs- und Steuerungspotenzial nutzt, ohne die Funktionsfähigkeit der einzelnen Säulen zu schmälern. Da jede der drei Säulen einer eigenen pfadabhängigen Funktionslogik gehorcht, ist jedoch Skepsis gegenüber solchen Vorschlägen angebracht, die aus finanzpolitischen Opportunitätserwägungen auf eine Funktionsvermischung setzen, die der Funktionslogik widersprechen und das bestehende Leistungspotenzial vermindern. Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen werden im Folgenden die wichtigsten Reformvorschläge beleuchtet, die in der Rentendiskussion des Jahres 2012/2013 gemacht wurden.

#### **4.1.5 Reformeifer oder Strohfeuer?**

Es war die Bundesarbeitsministerin von der Leyen, die mit dem Vorschlag einer Zuschussrente eine stürmische Debatte über Optionen zur Vermeidung von Altersarmut auslöste. Das mehrfach revidierte Konzept von Ende 2011 sah für Versicherte mit mindestens 40 Mitglieds- und 30 Beitragsjahren (einschließlich Zeiten der Kindererziehung und Pflege) die Zuweisung von 30,3 Entgeltpunkten vor, was einer Rente von 850 Euro (brutto) entspricht. Die Anhebung der Altersbezüge über das Niveau der Grundsicherung sollte insbesondere Frauen zugutekommen, indem ihre Zeiten der Kindererziehung und Pflegearbeit auf das 2,5-fache, die Pflichtbeitragszeiten anderer Versicherter nur auf das 1,5-fache erhöht werden.

Eine weitere Bedingung, um in den Genuss einer Zuschussrente zu gelangen, sollte das Vorhandensein einer privaten Altersvorsorge der dritten Säule, z.B. eines Riester-Vertrages, sein. Aufgrund der strengen Ausschlusskriterien wären im Jahr 2013 nur 17.000 Personen zum Bezug der Zuschussrente berechtigt. Allerdings würde die Zahl der Berechtigten bis 2030 auf 1,3 Millionen anwachsen. Einkünfte aus der privaten Altersvorsorge (auch Riester- oder Rürup-Renten) sollten nicht auf die Zuschussrente angerechnet werden, wohl aber das weitere eigene Einkommen und das anrechenbare Partnereinkommen.

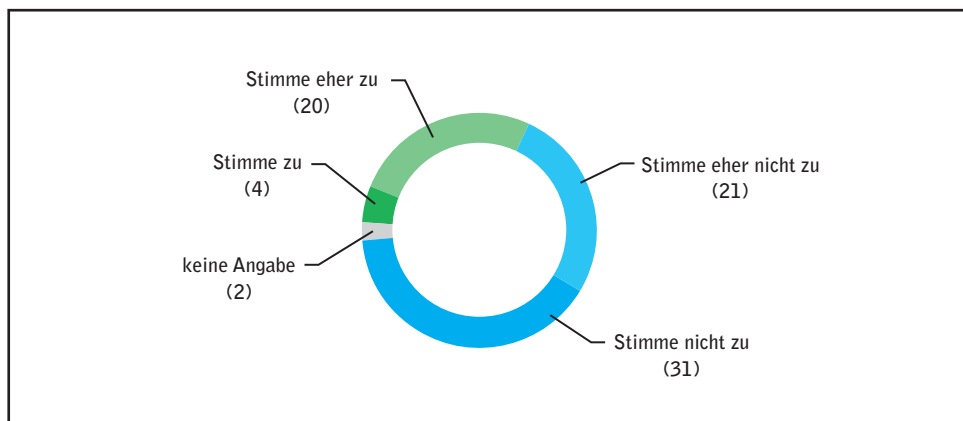
Das Konzept der Zuschussrente zielt auf Personen mit einer kontinuierlichen Erwerbsbiografie und familial bedingten Anrechnungszeiten, denen nur wenige Entgeltpunkte fehlen, um auf eine Rente oberhalb der Grundsicherung zu kommen. Die Zuschussrente eignet sich aber nicht zum Ausgleich von Versorgungslücken, die durch Niedrigentgelte, Lücken im Erwerbsverlauf, häufige Phasen von Arbeitslosigkeit oder den vereinigungsbedingten Beschäftigungseinbruch in Ostdeutschland

entstanden sind. Mit der Orientierung am Muster der kontinuierlichen, lediglich aus familialen Gründen unterbrochenen Erwerbsarbeit bleibt die Konzentration auf historische Sozialrollen «typisch weiblicher» und «typisch männlicher» Art intakt. Die zwei Personengruppen, die besonders häufig mit Altersarmut konfrontiert sein werden – Langzeitarbeitslose und Erwerbsgeminderte – werden ignoriert.<sup>54</sup>

Dieser Mangel spielte jedoch in der öffentlichen Diskussion nur eine untergeordnete Rolle. Im Zentrum der Kritik standen systematische Gründe: dass Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung vom Bestand einer privaten Altersvorsorge abhängig gemacht würden,<sup>55</sup> dass das Prinzip der Beitragsäquivalenz verletzt würde, wenn die Zuschussrente höher ausfiele als die Rente von Versicherten mit höherer Beitragsleistung; und nicht zuletzt, dass mit der Bedürftigkeitsprüfung und dem Haushaltsbezug systemfremde Kriterien in die GRV eingeführt würden. Im Übrigen wüchse auch der Anreiz, von Vollzeit- in Teilzeitarbeit zu wechseln.<sup>56</sup>

In Reaktion auf die massive Kritik wurde die Idee einer Zuschussrente schließlich am 4. November 2012 vom Koalitionsausschuss der Regierungsparteien beerdigt. Allerdings kam sie unter dem Etikett «Leistungsrente» wieder auf den Tisch, als der CSU ein Rentenaufschlag für Mütter mit vor 1992 geborenen Kindern konzidiert wurde.<sup>57</sup> Die Leistungsrente von 850 Euro sollen Personen mit mindestens 40-jähriger GRV-Mitgliedschaft erhalten, wobei Zeiten der Kindererziehung und der Pflege von Angehörigen Anrechnung finden.

**Abbildung 7: Professorenbefragung – Zuschussrente findet nur geringe Zustimmung**



«Um die Einkommenssituation im Alter zu verbessern, sollten niedrige Renten durch eine Zuschussrente aufgestockt werden.» Anzahl der Experten (78).

Quelle: INSM-WiWo-Deutschland-Check Oktober 2012; eigene Darstellung

54 Brettschneider 2012 (Anm. 37), S. 164.

55 Jacobi, Dirk: Von der Leyens Rentenwunder. *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 5/2012, S. 16-19.

56 Sachverständigenrat 2011 (Anm. 8), S. 323.

57 «Union einigt sich im Rentenstreit». *Zeit Online* 16.03.2013 – 16:47 Uhr.

Obwohl nahezu alle Elemente des Zuschussrenten-Konzepts auf Kritik stießen, war es dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) und der Ministerin gelungen, die Aufbesserung von Niedrigrenten ins Zentrum der sozialpolitischen Debatte zu rücken. Die Oppositionsparteien und einige Kritiker innerhalb der CDU reagierten zunächst mit Varianten des BMAS-Konzepts, die am Modell der «Rente nach Mindesteinkommen» bzw. Mindestentgeltpunkten orientiert waren. Eine solche hatte es bereits von 1972 bis 1992 gegeben. Sowohl die Fraktion DIE LINKE als auch Vertreter der Christlich-Demokratischen Arbeitnehmerschaft (CDA) in der CDU traten für eine Wiederbelebung dieser Regelung ein.<sup>58</sup>

Die «Rente nach Mindesteinkommen» garantiert für eine Mindestzeit der Mitgliedschaft in der GRV (i.d.R. 40 Jahre) und eine Mindestzahl von Beitragsjahren (z.B. 35 Jahre) den Anspruch auf eine Rente geringfügig oberhalb der Grundsicherung. Entsprechend den besonderen Klientelpräferenzen (Erziehende und Pflegende, aber auch Langzeitarbeitslose) sollen die Entgeltpunkte der «langjährig» Versicherten auf das Niveau der Mindestrente erhöht werden. In jedem Fall ist in Gestalt der Mindestmitgliedschafts- bzw. Mindestbeitragsjahre (von 40 bzw. 30 oder 35 Jahren) eine harte Ausschlussgrenze vorgesehen. Wer weniger aufweist, gilt nicht als «langjährig erwerbstätig» und bleibt gegebenenfalls auf die Grundsicherung im Alter angewiesen. Diese Ausschlussregel und die unterschiedliche Höhe der Aufstockungsbeträge bedingen eine deutliche Verletzung des Äquivalenzprinzips, weil ungleiche Beitragsleistungen in ein und dieselbe Rentenhöhe münden würden. Bei weniger als 30 Beitragsjahren würden sogar höhere Beitragszahlungen ohne Aufstockung bleiben. Der Rekurs auf die Mindestversicherungszeit erweist sich außerdem im Falle einer Auslandsbeschäftigung als problematisch, weil die DRV Auslandszeiten nicht überprüfen kann.

*Alternativen und Varianten.* Hinter dem Zuschussrenten-Konzept der schwarz-gelben Regierung mochten die Oppositionsparteien nicht zurückstehen. SPD, GRÜNE und DIE LINKE nahmen das Aufstockungskonzept in ihre Wahlprogramme auf. Der SPD-Programmtext sieht für «langjährig» Versicherte mit 30 Beitrags- bzw. 40 Versicherungsjahren eine «Solidarrente» von mindestens 850 Euro vor.<sup>59</sup> Wird dieser Betrag allein durch Höheranrechnung von Zeiten der Arbeitslosigkeit und Niedriglohnbeschäftigung erreicht, entfällt die Bedürftigkeitsprüfung. Aufstockungsansprüche der übrigen Niedrigrentenbezieher unterliegen der Bedürftigkeitsprüfung «innerhalb einer zweiten Säule der Grundsicherung». Ob und inwieweit es zur Anrechnung von betrieblichen und privaten Rentenansprüchen kommen soll, wurde offen gelassen. Die Aufstockungsbeträge der Solidarrente sollen aus Steuermitteln finanziert werden.

Die ebenfalls steuerfinanzierte «Garantierente» von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN soll allen Neurentnern gewährt werden, «die dem Arbeitsmarkt mehr als 30 Jahre

<sup>58</sup> Vgl. BT-Drucks. 17/10995 sowie Laumann, Karl-Josef, MdL; Peter Weiß, MdB: Gemeinsamer Vorschlag zur Rentenpolitik. 15. Oktober 2012, Tz. 4.

<sup>59</sup> SPD: Entwurf «Deutschland besser und gerechter regieren: Für ein neues soziales Gleichgewicht in unserem Land». Stand: 11.03.2013.



aktiv zur Verfügung standen oder Kinder betreut haben».<sup>60</sup> Außer Kinderbetreuungszeiten zählen auch Zeiten der Arbeitslosigkeit. Die Garantierente von 850 Euro soll den «langjährigen» GRV-Mitgliedern «den Gang zum Amt» ersparen. Ansprüche aus privater und betrieblicher Altersvorsorge werden nur teilweise angerechnet, 20 Prozent bleiben anrechnungsfrei. Auch Arbeitseinkommen und Einkommen aus Immobilien- oder Kapitalvermögen bleiben unberücksichtigt. In dem Beschluss der grünen Bundestagsfraktion vom 27. November 2012 war allerdings noch die Prüfung der Einkommenssituation vorgesehen.<sup>61</sup> Partner- und sonstige Haushaltseinkommen sollten in voller Höhe auf die Garantierente angerechnet werden.

Die Partei DIE LINKE plädiert für eine «Solidarische Mindestrente von 1.050 Euro netto», die nötigenfalls noch durch Wohngeld aufgebessert werden soll.<sup>62</sup> Weitere Angaben zu den Bezugsvoraussetzungen und etwaigen Anrechnungen werden nicht gemacht.

Der Vollständigkeit halber ist anzumerken, dass alle drei Oppositionsparteien neben ihrer jeweiligen Aufstockungsvariante weitere, teilweise einschneidende Reformen der GRV befürworten. Dazu gehören die Bewahrung des derzeitigen Rentenniveaus, die Abkehr von der Rente mit 67, die Ausdehnung von Berücksichtigungszeiten, die Einbeziehung nicht versicherungspflichtiger Personengruppen, der Verzicht auf Abschläge bei der Erwerbsminderungsrente sowie Verbesserungen bei der Riester-Rente. SPD und GRÜNE plädieren darüber hinaus für die Flexibilisierung des Ruhestandsalters und für Verbesserungen bei der betrieblichen Altersvorsorge.

Die Alternativkonzepte sind wie das Original der Zuschussrente von der Absicht geprägt, die Bezieher von Niedrigrenten vor dem sozialen Stigma des Grundsicherungsbezugs zu bewahren. Dabei war die Grundsicherung im Alter mit dem Verzicht auf die Inanspruchnahme der Kinder eigens geschaffen worden, um ihr das Stigma zu nehmen, das der Sozialhilfe bis dahin anhaftete. Indem nun aber der Bezug von Grundsicherung im Alter als so stigmatisierend wahrgenommen wird, dass einzelne Personengruppen davon ausgenommen werden sollen, trägt der sozialpolitische Reformdiskurs selbst zur Stigmatisierung der Grundsicherung bei. Stattdessen wäre es wegen der arbeitsmarktbedingten Zunahme von Altersarmut angezeigt, die Inanspruchnahme der Grundsicherung von jeglichem Stigma zu befreien.

Schließlich haben Zuschuss, Solidar- und Garantierente gemeinsam, dass sie auf einen einheitlichen Zahlbetrag von 850 Euro abgestellt sind. Die Fixierung eines bundeseinheitlichen Zielwerts kollidiert jedoch mit der regional unterschiedlichen Höhe der Regelsätze. So gewährt zum Beispiel die Landeshauptstadt München erwachsenen Alleinlebenden seit 2013 einen Regelsatz in Höhe von 402 statt der weithin üblichen 382 Euro. Wesentlich größer sind die Unterschiede bei den durchschnittlich pro Kopf gezahlten Kosten der Unterkunft. Sie beliefen sich 2006 in

60 BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: «Zeit für den grünen Wandel – Teilhaben, Einmischen, Zukunft sichern». Antrag für das Bundestagswahlprogramm 2013.

61 «Die grüne Garantierente – Beschluss der Bundestagsfraktion vom 27.11.2012», gepostet am 29.11.2012 auf der Webseite von MdB Wolfgang Strengmann-Kuhn.

62 DIE LINKE: «100% sozial. Entwurf des Wahlprogramms Bundestagswahl 2013». Korrigierte Fassung, 05.03.2013.

München auf 263,91 Euro, im thüringischen Hildburghausen dagegen nur auf 103,13 Euro.<sup>63</sup>

Von den Alternativvorschlägen der Parteien hebt sich vorteilhaft das Modell «Rentenzuschuss» ab, das der Sozialverband Deutschland SoVD und die Gewerkschaft ver.di im Sommer 2012 präsentiert haben.<sup>64</sup> Danach erhalten die Bezieher/innen von Grundsicherung im Alter Anspruch auf einen Teilbetrag ihrer unzureichenden eigenen Renten (aus GRV, privater oder betrieblicher Altersvorsorge). Die Grundsicherungsleistung erhöht sich also um anrechnungsfreie Teilbeträge ihrer Rente(n).

Nach der Beispielrechnung von SoVD und ver.di würden die ersten 100 Euro der eigenen Rente gar nicht, Beträge zwischen 100 und 200 Euro zu 50 Prozent, Beträge zwischen 200 und 300 Euro zu 75 Prozent und solche über 300 Euro voll auf die Grundsicherung angerechnet werden. Danach beliefe sich der maximale Nichtanrechnungsbetrag auf 175 Euro, die als Rentenzuschuss zur Grundsicherung gezahlt würden. Auf der Basis der Alg-II-Regelsätze kämen alle, die eigene Rentenansprüche von mindestens 300 Euro besitzen, auf ein Gesamtbezug von 855 Euro.

Eine ausführliche Darstellung des Konzepts findet sich im Internet: [www.sovd.de/fileadmin/downloads/pdf/stellungnahmen/2012-06-21-Rentenzuschuss.pdf](http://www.sovd.de/fileadmin/downloads/pdf/stellungnahmen/2012-06-21-Rentenzuschuss.pdf)

Während die verschiedenen Varianten der Zuschussrente an dem Ausschlussfilter einer 30- bis 40-jährigen Versicherungszeit festhalten, käme der SoVD/ver.di-Vorschlag allen Personen zugute, die die Mindestversicherungszeit von fünf Jahren absolviert haben und über einen eigenen Rentenanspruch verfügen. Auch Personen mit 29, 19 oder weniger Versicherungsjahren könnten bei Bedarf in den Genuss einer Aufbesserung der Grundsicherung im Alter kommen. Damit würde das Konzept nicht nur den langjährig Versicherten mit unzureichenden Entgeltpunkten gerecht, die der Grundsicherung bedürfen, obwohl sie «in ihrem Leben alles richtig gemacht haben». Es wäre auch ein Moment von Beitragsäquivalenz gewahrt, weil die geleistete Eigenvorsorge erkennbar belohnt und der Anreiz zur Ausübung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung gewahrt würde. Die Beitragsabhängigkeit der Aufstockungsleistung macht das Konzept auch für jene Versicherten akzeptabel, aus deren Beiträgen die implizierte Umverteilung zugunsten der Niedrigrentenbezieher finanziert werden muss. Schließlich würde der Rentenzuschuss im Unterschied zur Zuschussrente auch nicht zur Stigmatisierung der Grundsicherung beitragen.

*Eine Generalalternative?* Anders als die Oppositionsparteien präsentierte der DGB 2012 keine eigene Variante einer Rente nach Mindestversicherungszeit, sondern

<sup>63</sup> Bundesagentur für Arbeit: Grundsicherung für Arbeitsuchende: Wohnsituation und Wohnkosten. Oktober 2006.

<sup>64</sup> SoVD/VER.DI: Rentenzuschuss statt Zuschussrente. Presseerklärung Juni 2012.

bot eine umfassende Alternative zum rentenpolitischen Kurs von Regierung und Opposition an. Nach ihr hätte die Regierung auf die gesetzlich gebotene Beitragssenkung zum 1. Januar 2013 von 19,6 auf 18,9 Prozent verzichtet und stattdessen den Beitragssatz allmählich auf 22 Prozent steigen lassen sollen. Mit den wesentlich erhöhten Beitragseinnahmen hätten sich nach Auffassung des DGB die größten Nachteile des steigenden Rentnerquotienten vermeiden lassen: die Anhebung des Rentenalters auf 67 und die Absenkung des Rentenniveaus auf 43 Prozent. Einziger, aber vom DGB als tolerabel betrachteter Nachteil wäre der sanfte Anstieg des Beitragssatzes auf 20 Prozent in 2015, 21 Prozent in 2020 und 22 Prozent in 2025 gewesen. Mit dem höheren Beitragssatz wäre eine umfangreiche «Demografie-Reserve» (bis zu 128 Mrd. Euro in 2025) angesammelt worden, die bis 2030 infolge der erhöhten Rentenausgaben wieder auf ca. 19 Mrd. Euro abgeschmolzen wäre.<sup>65</sup>

Das DGB-Konzept, das auf Zahlenmaterial von der Deutschen Rentenversicherung fußt, glänzt nicht nur als attraktive Alternative zur Regierungspolitik, sondern belegt auch die Spielräume, die der langfristigen Finanzplanung selbst noch im demografischen Wandel offenstehen. Was Regierungs- und DGB-Konzept unterscheidet, ist also keine Frage der finanziellen Solidität, sondern betrifft die zugrunde gelegten wirtschaftspolitischen Annahmen und die ihnen entsprechende sozialpolitische «Philosophie». Indem die Bundesregierung für die Beitragssatzentwicklung eine U-Kurve mit dem Tiefpunkt bei 19 Prozent im Zeitraum von 2013 bis 2018 gewählt hat, zielt sie auf eine Begrenzung der Arbeitskosten zugunsten des Sozialproduktwachstums. Die vom DGB vorgeschlagene lineare Beitragsanhebung im Zeitraum von 2013 bis 2025 könnte dagegen tendenziell wachstumsdämpfend wirken. Denn nach dem DGB-Konzept würde die Beitragsbelastung mindestens zwölf Jahre lang um 1,5 bis 2 Prozentpunkte höher ausfallen. Da ohnehin nur noch mit einer Wachstumsrate zwischen 0,3 und 1 Prozent gerechnet wird, ist dem DGB eine deutlich größere Risikobereitschaft zu attestieren, als sie die Bundesregierung zu zeigen bereit war.

*Weitere Stellgrößen.* Sämtliche Vorschläge, wie dem Problem der wachsenden Zahl von Niedrigrenten zu begegnen sei, stoßen auf ein gravierendes Finanzierungsproblem. Die im demografischen Wandel ohnehin bis zur Schmerzgrenze beanspruchten Staatsfinanzen, die Deckelung der Neuverschuldung durch die Schuldenbremse sowie die beträchtliche Steuer- und Abgabenlast der Erwerbstätigen verbieten den weiteren Zugriff auf die öffentlichen Haushalte. Rentenreformkonzepte, die Glaubwürdigkeit auch in finanzieller Hinsicht beanspruchen, kommen deshalb nicht umhin anzugeben, aus welchen Quellen die unvermeidlichen Mehrausgaben gedeckt werden können.

In erster Linie wohl aus diesem Grund plädieren die Reformvorschläge aller Oppositionsparteien für die Ausdehnung der Versicherungspflicht auf alle Personen, die bislang noch keiner Versicherungspflicht unterliegen. Das gilt vor allem für jenen Teil der 4,4 Millionen Selbständigen, die als Solo-Selbständige tätig sind. Es handelt sich um 2,4 Millionen Personen, von denen nur etwa ein Fünftel Mitglied einer

<sup>65</sup> DGB: Das DGB-Rentenkonzept 2012, 13 Seiten.

berufsständischen Alterssicherungseinrichtung ist. Die Zahl der nicht versicherten Selbständigen wird auf mindestens 1,8 Millionen geschätzt.

Auch im «Rentenpaket 2012» des BMAS ist die obligatorische Altersversorgung aller Selbständigen vorgesehen.<sup>66</sup> Sie sollen zwischen privater Vorsorge und der gesetzlichen Rentenversicherung wählen können. Die Versicherungspflicht soll vor allem bei den jüngeren Selbständigen (unter 30 Jahre) greifen, weil ihr Risiko der Altersarmut überdurchschnittlich hoch ist; Neugründer und ältere Selbständige sollen relativ großzügige Übergangsregelungen genießen, Selbständige über 50 Jahre und Geringverdienende sollen von der Vorsorgepflicht befreit bleiben.

Die am weitesten gehende Ausdehnung der Versicherungspflicht wird von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN angestrebt. Die GRÜNEN streben «mittelfristig» die Weiterentwicklung der GRV zur allgemeinen «Bürgerversicherung» an.<sup>67</sup> Nach ihrem Wahlprogramm sollen «auch BeamtInnen, Selbständige und Abgeordnete» versicherungspflichtig in der GRV werden. Die ebenfalls angestrebte Einbeziehung von Kapitaleinkommen in die Versicherungspflicht wird von Experten der DRV als unzumutbar gewertet, weil diese Einkunftsquelle im Unterschied zur Erwerbsarbeit nicht mit dem Eintritt in den Ruhestand entfällt.

## 4.2 Bemerkungen zur zweiten und dritten Säule der Alterssicherung

Mit dem «Altersvermögensgesetz» wurde das Rentenversicherungssystem ab dem Jahr 2002 auf eine komplett neue Grundlage gestellt. Neben die umlagefinanzierte gesetzliche Rentenversicherung trat als dritte Säule die private Altersvorsorge (Riester-Rente) und die zweite Säule, die betriebliche Altersvorsorge (BAV), wurde erheblich ausgebaut. Beide arbeiten nach dem Prinzip der Kapitaldeckung. Ziel dieser Novellierung war es, die Einbußen beim Alterseinkommen zu kompensieren, die mit der Umorientierung des Umlageverfahrens von der Lebensstandardsicherung hin zur Beitragsstabilität absehbar waren. Dieses Ziel, so lässt sich nach zehn Jahren konstatieren, ist bislang nicht erreicht worden. Die drei Säulen, auf denen die Alterssicherung ruht, weisen eine äußerst unterschiedliche Tragfähigkeit und Stabilität auf.

Zwar kommt der «Alterssicherungsbericht 2012» der Bundesregierung zu dem Ergebnis, «dass bei der Verbreitung der zusätzlichen Altersvorsorge deutliche Fortschritte erzielt werden konnten»<sup>68</sup>, mittlerweile gebe es – neben den 52 Mio. Menschen, die aktiv und passiv in der GRV versichert sind – 19,6 Mio. aktive BAV-Anwartschaften und 15,6 Mio. Riester-Verträge. Doch tragen die betriebliche und private Altersvorsorge mit 8 bzw. 9 Prozent bislang nur einen kleinen Teil zu den Alterseinkommen bei. Laut Alterssicherungsbericht wünscht die Bundesregierung

<sup>66</sup> BMAS, Bundesministerium für Arbeit und Soziales: Das Rentenpaket. Informationen für die Presse, 07.08.2012.

<sup>67</sup> «Die Grüne Garantierente – Beschluss...», 2012 (Anm. 61).

<sup>68</sup> Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) 2012: «Ergänzender Bericht der Bundesregierung zum Rentenversicherungsbericht 2012 gemäß § 154 Abs. 2 SGB VI (Alterssicherungsbericht)», S. 9.

denn auch, dass beide «in der Zukunft deutlich an Gewicht gewinnen.» Zumindest zwei Tendenzen nähren Zweifel, dass sich diese Erwartung im erhofften Maß erfüllen wird:

Zum einen wird die kapitalgedeckte Altersvorsorge von den gut 4,2 Mio. Geringverdienern (sozialversicherungspflichtig Beschäftigte mit einem Bruttolohn von weniger als 1.500 Euro) signifikant seltener genutzt. 42 Prozent von ihnen (1,8 Mio.) sorgen nicht auf diese Weise vor.<sup>69</sup> Zu den 4,83 Mio. Erwerbstätigen, die ausschließlich von Minijobs leben<sup>70</sup> und von daher von der Sozialversicherung befreit sind, fehlen Angaben, doch dürfte die Zahl der freiwillig Versicherten unter ihnen gen Null tendieren. Was die künftigen Niedrigrenten von Geringverdienern, Langzeitarbeitslosen und Personen mit mehrfach unterbrochener Erwerbsbiografie angeht, so gilt nach wie vor, dass «private Vorsorge fehlt, wo sie am nötigsten ist.»<sup>71</sup>

Zum anderen konstatiert der «Alterssicherungsbericht 2012», dass der Abschluss von Anwartschaften in der BAV «in den letzten Jahren deutlich an Schwung verloren hat», die Zahl neu abgeschlossener Riester-Verträge sei abgeflacht. Nach jeweils etwa einer Mio. Neuverträgen in den letzten Jahren, sei diese Zahl auf nur etwa 0,2 Mio. im ersten Halbjahr 2012 gesunken. Das wird der aktuellen Finanzmarktkrise angelastet, «die zu einer zunehmenden, grundsätzlichen Skepsis gegenüber kapitalgedeckten Altersvorsorgesystemen geführt hat» – wie auch «die Negativberichterstattung über die Riesterreute in vielen Medien.»<sup>72</sup>

Eine weitere Ursache dürfte in der mangelhaften Qualität und einer sinkenden Rentabilität der Versicherungsprodukte zu finden sein. Der gesetzliche Auf- und Ausbau der zweiten und dritten Säule wurde anfangs durch einen Finanzmarkt befeuert, der außergewöhnliche Kapitalrenditen versprach. 3,25 Prozent p.a. legte seinerzeit die Rürup-Kommission ihren Überlegungen zur Riester-Rente zugrunde. Diese Rendite galt vielen als die passende Antwort auf ein Umlageverfahren, das die versprochene Leistungsäquivalenz nicht mehr zu erfüllen vermochte, ohne die in Faktorkosten ausgedrückte Wettbewerbsfähigkeit des Standortes zu gefährden. Zur Umorientierung des gesetzlichen Rentensystems von der Leistungs- zur Beitragsstabilität schienen die kapitalgedeckten Säulen besonders geeignet, weil sie aus Sicht der angebotsorientierten Makroökonomie zwei Vorteile boten: «Erstens der höhere Kapitalstock, der in der langen Frist ein höheres Bruttosozialprodukt ermöglicht, weil die steuerähnliche Belastung der Arbeitnehmer sinkt und die Gesamtfaktorproduktivität steigt; zweitens die gleichmäßigere Belastung der Generationen angesichts des dramatischen demografischen Wandels.»<sup>73</sup>

Die legitimatorische Basis kapitalgedeckter Altersvorsorge ist mittlerweile brüchig geworden, vor allem weil in den vergangenen Jahren die Renditeerwartung

69 BMAS Alterssicherungsbericht 2012 (Anm. 68), S. 10.

70 *Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ)* vom 10.01.2013.

71 Promberger, Markus; Christine Wübbecke; Anika Zylowski: «Private Vorsorge fehlt, wo sie am nötigsten ist». IAB-Kurzbericht 15/2012, S. 1-7.

72 BMAS Alterssicherungsbericht 2012 (Anm. 68), S. 9.

73 Axel Börsch-Supan, Martin Gasche: «Zur Sinnhaftigkeit der Riester-Rente», Mannheim Research Institute for the Economics of Aging, Discussion Paper, 2012, S. 2.

dramatisch gesunken ist. Der Garantiezins auf Sparbeiträge zu Lebensversicherungen beträgt nur noch 1,75 Prozent. Und dabei profitieren die Versicherungen noch von höher verzinsten Anlagen, die sie vor Jahren getätigt haben; allerdings können sie diese bei Fälligkeit nur durch Anlagen mit einem viel niedrigeren Zinssatz ersetzen. Laut Bundesfinanzministerium könnte bereits in sechs Jahren ein Fünftel der Versicherer in solch eine finanzielle Bedrängnis kommen, dass sie ihren Kunden die garantierten Zinsen nicht mehr zahlen können.<sup>74</sup> Bei allen übrigen würde der Ertragsrückgang zu Lasten der Überschussbeteiligung gehen.

Die Krise hat erneut gezeigt, dass höhere Renditen von Kapitalanlagen mit höheren Risiken zusammengehen. Diese liegen ebenso in schwankenden Wechselkursen, wie in dem ungeahnten Wertverfall von zuvor als sicher geglaubten Anlageformen wie Staatsanleihen. Auch der Fokus auf die vermeintlich renditestarken Schwellenländer verkennt, dass diese mittlerweile eher Nettokapitalexporture statt -importeure sind.

Wegen der anhaltenden Schwankungen und Krisen auf dem Finanzmarkt ist es auf mittlere und längere Sicht kaum möglich, die im Kapitaldeckungsverfahren zukünftig zu erwartenden Leistungen verlässlich zu kalkulieren.<sup>75</sup> Die Aussicht, unter günstigen Umständen zu denen zu gehören, die von einem möglichen Aufschwung am Kapitalmarkt profitieren, kann schwerlich das Risiko eines im Krisenfall möglichen Verlustes kompensieren.<sup>76</sup> Diese systemische Ungewissheit dürfte das ihre zur schwindenden Attraktivität der kapitalgedeckten Formen der Alterssicherung beigetragen haben. Selbst wenn die starken Verluste des Jahres 2008 ein Ausreißer gewesen sein sollten und sich die Annahme der Befürworter kapitalgedeckter Renten bewahrheiten würde, dass die krisenbedingten Verluste mittelfristig mit 2 Prozent etwa so hoch liegen wie die des Umlagesystems,<sup>77</sup> so ist es doch ein Vorteil des Letzteren, dass es auf solche Belastungen flexibler zu reagieren vermag.

Der komparative Vorteil des Umlageverfahrens wiegt umso mehr als das gesetzliche Rentensystem Risikoabsicherungen bietet, die über die Leistungen einer kapitalgedeckten Versicherung hinausgehen. Neben der reinen Altersrente sind dies die Renten bei Erwerbsminderung und Invalidität, die Rehabilitationsmaßnahmen und die Hinterbliebenenversorgung, die zusammengenommen ca. 20 Prozent der GRV-Ausgaben ausmachen.<sup>78</sup> Gleiches gilt für die Absicherung des «Rentenrisikos» der Kindererziehung. Allein dieser umfassendere Aufgabenkatalog macht einen Vergleich der beiden Rentensysteme auf Basis von Renditeberechnungen, wie sie zugunsten der Kapitaldeckung angestellt wurden, wenig sinnvoll.

Die mit der Rentenreform 2001 geschaffene dritte Säule und die Freistellung der Arbeitgeber von ihrer paritätischen Finanzierung führte zu einer Kostenverlagerung

74 «Lebensversicherungen Altersvorsorge in Gefahr» in *Frankfurter Allgemeine Zeitung* 10.11.2012

75 Heike Joebges, Volker Meinhardt, Katja Riezler, Rudolf Zwiener: «Kapitaldeckung in der Krise. Die Risiken privater Renten- und Pflegeversicherungen» Expertise im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, Juli 2012, S. 9.

76 Joebges et al. 2012 (Anm. 75), S. 9.

77 Siehe Börsch-Supan et. al. 2009 (Anm. 7), S. 11.

78 Joebges et. al. 2012 (Anm. 75), S. 16.

auf die Arbeitnehmerseite, die nun allein in der Pflicht steht, den Leistungsrückgang in der GRV durch private Vorsorge auszugleichen. Infolge dessen müssen die privaten Haushalte «insgesamt [...] sofort und für lange Zeit mehr aufwenden, als dies bei gleichem Sicherungsniveau allein durch den Beitrag zur GRV der Fall wäre», so Winfried Schmähl.<sup>79</sup>

Die Erwartungen an die kapitalgedeckten Säulen des Rentensystems sind in den letzten Jahren gesunken, ihr Zuspruch stagniert trotz massiver staatlicher Förderung. Aufgrund der gesunkenen Kapitalmarktzinsen hat die Sorge um den Verfall der Ruhestandsbezüge längst auch gutverdienende Angestellte und Freiberufler erreicht.<sup>80</sup> Angesichts der zunehmenden Aufgaben, die auf der ersten Säule des Rentensystems lasten, und der Knappheit staatlicher Ressourcen stellt sich damit die grundsätzliche Frage nach Sinnhaftigkeit, Form und Höhe der staatlichen Stützung der zweiten und dritten Säule.

### 4.3 Die betriebliche Altersvorsorge (BAV)

Die betriebliche Altersvorsorge hat eine lange Tradition, die noch in die Zeit vor Einführung der gesetzlichen Rentenversicherung zurückreicht. Als freiwillige Leistung diente sie der Bindung der Beschäftigten an «ihr» Unternehmen und war vornehmlich in Großunternehmen verbreitet. Mit der Rentenreform von 2001 wandelte sich ihre ursprüngliche Bedeutung als Ergänzung der gesetzlichen Rente zu einem integralen Bestandteil des Rentensystems, das Versorgungslücken der ersten Säule schließen soll. Um eine möglichst weite Verbreitung zu erreichen, wird seitdem die BAV durch die Möglichkeit der steuerfreien Entgeltumwandlung staatlich gefördert. Jeder Arbeitnehmer und jede Arbeitnehmerin hat das Recht, auf Antrag in ihren Genuss zu kommen. Die Umsetzung liegt in der Hand des Arbeitgebers, ihre Ausgestaltung ist jedoch, sofern eine entsprechende Interessenvertretung im Betrieb existiert, Gegenstand betrieblicher und tarifvertraglicher Vereinbarungen. Der kollektivvertragliche Charakter ist ein Vorteil der betrieblichen gegenüber der privaten Altersvorsorge (z.B. per Riester-Vertrag), da Kollektivverträge sich wegen der Verhandlungsmacht der Arbeitnehmervertretungen und der geringeren Verwaltungskosten zumeist günstiger für den Arbeitnehmer gestalten.

Während beim Umlagesystem Finanzierung und Leistung exakt geregelt sind, besteht bei der BAV eine Fülle von Vertragsvariationen. Es gibt sie sowohl mit alleiniger Finanzierung durch den Arbeitgeber oder den Arbeitnehmer als auch in Form der Mischfinanzierung. Die betriebliche Alterssicherung kann sowohl in einer Leistungszusage, d.h. in der Zahlung eines monatlichen Rentenbetrages, als auch in einer Beitragszusage, d.h. in dem Aufbau eines Altersvorsorgekapitals, als auch in Mischformen von beiden, z.B. als Beitragszusage mit Mindestleistung, bestehen.

<sup>79</sup> Schmähl 2012 (Anm. 34), S. 309.

<sup>80</sup> Titelgeschichte «Aus der Traum». *Der Spiegel* 19/2013, S. 63–71.

Während bei ersterem die Risiken des Kapitalmarktes beim Unternehmen liegen, trägt sie bei der zweiten Variante der Arbeitnehmer.

## Fünf Wege der BAV

Nach Art der Durchführung und Form der Förderung werden fünf Wege der betrieblichen Altersvorsorge unterschieden:

■ **Direktzusage.** Bei der Direktzusage verpflichtet sich der Arbeitgeber, die Pensionsleistungen unmittelbar aus dem Betriebsvermögen zu erbringen. Der Arbeitgeberbeitrag ist in der Höhe nicht begrenzt und sowohl steuer- als auch sozialabgabenfrei. Als Betriebsausgabe mindert er den Gewinn.

Die Rückstellungen für künftige Rentenzahlungen können sowohl im Unternehmen als auch extern angelegt werden. Gewinnmindernd sind gleichermaßen die Pensionszahlungen, denen allerdings die gewinnerhöhende Auflösung der Rückstellung gegenübersteht. Der Vorteil für das Unternehmen liegt folglich in einer Stundung der Ertrags- und einer Reduzierung der Substanzsteuern. Auf Arbeitnehmerseite ist die Entgeltumwandlung bis zu einer Höhe von 4 Prozent der Beitragsbemessungsgrenze (2.688 Euro in 2012) von Beiträgen zu den gesetzlichen Sozialversicherungen befreit. Die Betriebsrente wird jedoch beim Empfänger von der nachgelagerten Einkommensbesteuerung erfasst und unterliegt der vollen Beitragspflicht zur Kranken- und Pflegeversicherung.<sup>81</sup>

Anders als bei der Direktzusage handelt es sich bei den übrigen vier Formen um mittelbare Zusagen, für deren Erfüllung der Arbeitgeber nur subsidiär haftet.

■ **Unterstützungskasse.** Unterstützungskassen sind Körperschaften, die Pensionsrückstellungen für ein oder mehrere Unternehmen anlegen und verwalten. Die Unterstützungskassen sind in der Wahl ihrer Anlageformen frei. Sie können die Mittel sowohl am Kapitalmarkt als auch in Form von Darlehen an die beteiligten Unternehmen anlegen. Der Arbeitnehmer hat keinen Rechtsanspruch an die Unterstützungskasse; somit untersteht diese auch nicht der Versicherungs- oder Finanzdienstleistungsaufsicht. Allerdings haftet der Unternehmer gegenüber dem Arbeitnehmer subsidiär für die Einlagen. Die Unterstützungskasse ist körperschaftssteuerfrei, die steuer- und versicherungsrechtliche Behandlung der verwalteten Rückstellungen entspricht dem Verfahren bei der Direktzusage. Eine Altersvorsorge

<sup>81</sup> Nach Ulrich Arthur Birk: «Betriebliche Altersversorgung 2012. Ein Überblick für Betriebsräte» ([http://iba-profdrbirk.de/Arbeitsmappe\\_BA2012/Arbeitsmappe\\_Betriebliche\\_Altersversorgung\\_2012.pdf](http://iba-profdrbirk.de/Arbeitsmappe_BA2012/Arbeitsmappe_Betriebliche_Altersversorgung_2012.pdf), zuletzt aufgerufen: 18.01.2013).



über Direktzusage oder Unterstützungskasse kann von Arbeitgeber und Arbeitnehmer nur im Konsens vereinbart werden.

■ **Direktversicherung.** Eine Direktversicherung wird vom Arbeitgeber für den Arbeitnehmer bei einer Lebensversicherung abgeschlossen. Das Bezugsrecht liegt beim Arbeitnehmer, die Finanzierung kann über Entgeltumwandlung erfolgen und von beiden Seiten gemeinsam oder vom Arbeitnehmer alleine getragen werden. Direktversicherungen können sowohl als Einzel- wie als Gruppenverträge abgeschlossen werden. Der Arbeitnehmer kann 4 Prozent der Beitragsbemessungsgrenze zuzüglich 1.800 Euro, also maximal 4.488 Euro in 2012 steuerfrei anlegen. Bis zu 4 Prozent der Beitragsbemessungsgrenze bleibt sein Beitrag auch sozialversicherungsfrei. Dafür sind die ausgezahlten Renten voll versicherungspflichtig und zu versteuern.

■ **Pensionskassen.** Pensionskassen sind Versorgungseinrichtungen, die dem Arbeitnehmer einen Rechtsanspruch auf ihre Leistung einräumen; sie unterliegen der Versicherungsaufsicht. Leistungen der Pensionskassen sind in der Regel beitragsorientiert, es können aber auch leistungsorientierte Vereinbarungen getroffen werden. Pensionskassen existieren sowohl für einzelne Betriebe und Firmen als auch für mehrere Unternehmen. Die steuer- und sozialversicherungsrechtliche Behandlung der Beiträge entspricht der Direktversicherung.

■ **Pensionsfonds.** Pensionsfonds sind wie Pensionskassen organisiert, jedoch im Gegensatz zu diesen körperschaftssteuerpflichtig. Die Altersversorgungsleistung muss in Form einer lebenslangen Rente oder eines Auszahlungsplanes erbracht werden. Der Arbeitgeber garantiert dem Arbeitnehmer nur die seinen Beiträgen entsprechenden Mindestleistungen. Bis auf diese Beiträge trägt das Anlagerisiko der Arbeitnehmer. Von der Pensionskasse unterscheidet sich der Pensionsfonds durch seine lockereren Anlagevorschriften. Während der Aktienanteil bei Ersterer auf 35 Prozent limitiert ist, ist Letzterem keine Grenze auferlegt, was höhere Risiken und höhere Gewinnchancen bedingt. Die steuer- und sozialversicherungsrechtliche Behandlung der Beiträge entspricht der Direktversicherung. Anwartschaften und Verpflichtungen aus Direktzusagen und Unterstützungskassen können steuer- und abgabenfrei in Pensionsfonds übertragen werden.

Die Wege der BAV werden recht unterschiedlich genutzt: Im Jahr 2011 entfielen von den insgesamt 19,58 Mio. Anwartschaften 4,68 Mio. auf Direktzusagen und Unterstützungskassen, 4,72 Mio. auf Direktversicherungen, 4,63 Mio. auf Pensionskassen und nur 0,38 Mio. auf Pensionsfonds. Deren vergleichsweise geringe Zahl ist der Tatsache geschuldet, dass dieser Weg erst im Jahr 2002 geschaffen wurde. Seit dieser Zeit haben sich neben den Pensionsfonds die Pensionskassen mit einer Steigerung der Anwartschaften um 233 Prozent am dynamischsten entwickelt, während die Steigerung bei den ersten beiden

Formen mit 21,1 Prozent (Direktzusage und Unterstützungskasse) bzw. 12,3 Prozent (Direktversicherung) moderater ausfiel.<sup>82</sup>

Die Deckungssumme aller BAV-Verträge betrug Ende des Jahres 2010 insgesamt 482,9 Mrd. Euro. Der größte Anteil entfiel mit 256,5 Mrd. Euro (53,1 Prozent der Deckungsmittel) auf die Direktzusage, gefolgt von den Pensionskassen mit 113 Mrd. Euro (23,4 Prozent), den Unterstützungskassen mit 34,8 Mrd. Euro (7,2 Prozent), den Direktversicherungen mit 53 Mrd. Euro (11,0 Prozent) und den Pensionsfonds mit 25,6 Mrd. Euro (5,3 Prozent).<sup>83</sup> Die Dynamik der Vertragsentwicklung ist vor allem der Option Entgeltumwandlung geschuldet, auf der mittlerweile ein Drittel der Versorgungszusagen beruhen.

Zu den oben geschilderten Risiken einer kapitalgedeckten Rente treten noch weitere, für die BAV spezifische hinzu. So sind deren Leistungen abhängig von der langfristigen wirtschaftlichen Stabilität und Zahlungsfähigkeit des Unternehmens. Sie müssen deshalb gegen das Risiko einer Insolvenz geschützt sein. Mittlerweile sind bei allen Vorsorgeformen die gesetzlichen Anwartschaften insolvenzgesichert.

Zudem darf die Beendigung des Arbeitsverhältnisses nicht zum Verfall der erworbenen Ansprüche führen. Diese müssen auch in Zeiten von Arbeitslosigkeit erhalten und in ein neues Arbeitsverhältnis übertragen werden können (Portabilität) – nach Möglichkeit zu gleich bleibenden Vertragskonditionen, was bei der privatrechtlichen Ausgestaltung der Verträge durch den Arbeitgeber bisweilen schwierig ist. Uneingeschränkte Portabilität ist nur bei Unterstützungskassen, Direktversicherungen, Pensionskassen und Pensionsfonds gegeben.

### 4.3.1 Abgabenfreie Entgeltumwandlung, die Achillesferse der BAV

Jeder sozialversicherungspflichtig Beschäftigte ist berechtigt, bis zu 4 Prozent der Beitragsbemessungsgrenze (2866 € in 2012) zuzüglich 1.800 Euro, also maximal 4.488 Euro, steuerfrei anzulegen. Bis zu 4 Prozent der Beitragsbemessungsgrenze bleibt sein Beitrag auch sozialversicherungsfrei. Dafür sind die ausgezahlten Renten voll versicherungspflichtig und zu versteuern. Der Rechtsanspruch auf eine solche BAV steht unter dem Vorbehalt einer tariflichen Regelung, d.h. eine Umwandlung von Tariflohnbestandteilen kann nur vorgenommen werden, wenn der entsprechende Tarifvertrag dies zulässt. Durch die gesetzliche Förderung der BAV seit 2002 hat sich der Spielraum tarifvertraglicher Regelungen und damit der Aktionsradius der

<sup>82</sup> Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) 2012: «Ergänzender Bericht der Bundesregierung zum Rentenversicherungsbericht 2012 gemäß § 154 Abs. 2 SGB VI (Alterssicherungsbericht)», S. 136.

<sup>83</sup> Arbeitsgemeinschaft betriebliche Altersvorsorge: Prozentuale Aufteilung der Deckungsmittel in der betrieblichen Altersversorgung im Jahr 2010 – nach Durchführungswegen (Stand: Juni 2012) ([www.aba-online.de/seiten/betriebsrente/daten\\_fakten/1\\_Deckungsmittel\\_bav/1a\\_deckungsmittel.shtml](http://www.aba-online.de/seiten/betriebsrente/daten_fakten/1_Deckungsmittel_bav/1a_deckungsmittel.shtml), zuletzt aufgerufen: 06.02.2013).

Gewerkschaften erheblich erweitert. Das dürfte der wesentliche Grund dafür sein, dass der DGB sich 2007 für die dauerhaft abgabenfreie Entgeltumwandlung eingesetzt hat – trotz des Widerspruchs von Sozialpolitikern auch in den eigenen Reihen.

Der Widerspruch gegen den Modus der Entgeltumwandlung entzündet sich an den finanziellen Auswirkungen, die diese Form der BAV-Förderung auf die übrigen Zweige der Sozialversicherung hat. Sie erweisen sich sowohl für den einzelnen Versicherten als auch für die Gesamtheit der Rentenversicherten als problematisch. Durch die Beitragsfreiheit wird den Sozialversicherungen ein Teil ihrer finanziellen Basis entzogen. Bei einer Beitragsbefreiung von bis zu 4 Prozent der Bemessungsgrenze verringern sich die Beitragseinnahmen um bis zu 1.000 Euro pro Arbeitnehmer und Jahr (bei einem Anteil der Sozialversicherungen am Bruttolohn von ca. 40 Prozent).

Nach Erhebungen des Statistischen Bundesamtes<sup>84</sup> wurden 2008 rund 7 Mrd. Euro über Entgeltumwandlung in die BAV investiert. Unter der Annahme, dass dies sozialversicherungsfrei geschah, entgingen danach den Sozialversicherungen knapp 3 Mrd. Euro, der gesetzlichen Rentenversicherung mithin 1,5 Mrd. Euro.<sup>85</sup> Die SPD geht bei ihren Überlegungen zur Reform der BAV sogar davon aus, dass die Ersetzung der Entgeltumwandlung durch eine nur steuerlich geförderte BAV den Sozialversicherungen jährliche Mehreinnahmen von ca. 9 Mrd. Euro verschaffen würde.<sup>86</sup>

Für den Versicherten reduzieren sich, dem Betrag der Entgeltumwandlung entsprechend, seine sozialversicherungsrechtlichen Ansprüche. Das ist bei der Kranken- und Pflegeversicherung lediglich für das Krankengeld bedeutsam, hat aber gravierende Auswirkungen bei der Arbeitslosen- und Rentenversicherung. Ein Weniger an Entgeltpunkten reduziert später die gesetzliche Rente. Deren Niveau sinkt zudem für alle Versicherten, da das durchschnittliche Arbeitsentgelt (nach Abzug des umgewandelten Teils) auch der maßgebliche Referenzwert der gesetzlichen Rentenanpassungen ist.

Mit diesem Effekt wird der Grundgedanke des Säulenmodells der Rentenversicherung, dass die zweite Säule das sinkende Rentenniveau der ersten Säule ausgleichen soll, unterlaufen. Denn der Gewinn bei der BAV geht zu Lasten der GRV. Dieser systemische Fehler macht sich umso gravierender bemerkbar, je stärker die zweite Säule ausgebaut wird. Seine Behebung muss die unternehmens- und gesellschaftspolitische Bedeutung der BAV im Blick haben, d.h. eine Reform sollte nicht zu Lasten der geldwerten Vorteile für den Einzelnen und der Gestaltungsspielräume für die Vertragspartner gehen.

Ein stärkerer Ausbau der BAV ist aus mehreren Gründen durchaus erwünscht. Die BAV hat nicht nur die benannten Vorteile gegenüber der dritten Säule. Sie ist zudem ein zentrales Element der Gestaltung der Arbeitswelt, denn sie bietet dem Arbeitgeber die Möglichkeit, die Attraktivität seines Unternehmens auf einem enger werdenden Arbeitskräftemarkt zu unterstreichen und Beschäftigte langfristig an dieses zu binden.

<sup>84</sup> Pressemitteilung Nr. 482 des Statistischen Bundesamtes vom 21.12.2010.

<sup>85</sup> Kerschbaumer, Judith: Entgeltumwandlung und die Folgen. spw-Ausgabe 2/2011, Heft 183.

<sup>86</sup> «Eckpunkte für ein Konzept zur Bewältigung der rentenpolitischen Herausforderungen: Altersarmut bekämpfen – Lebensleistung honorieren – Flexible Übergänge in die Rente schaffen» Entwurf für den SPD-Parteivorstand, 11.09.2012, S. 25.

Indem die BAV die Bandbreite tarifvertraglicher Gestaltungsmöglichkeiten erhöht, stärkt sie die betriebliche Sozialpartnerschaft, die ein Erfolgsfaktor des deutschen Wirtschaftsmodells ist.

Weil die beitragsbefreite Entgeltumwandlung die Leistungsfähigkeit der GRV schmälert, worunter auch die Attraktivität der BAV in den Augen eines rational wägenden Kunden leidet, sollte die GRV von der Abgabenbefreiung ausgenommen werden und diese Verringerung der anlegbaren Entgeltanteile durch eine entsprechende Minderung der Lohnsteuerbelastung kompensiert werden. Die Verluste in den übrigen Teilen des Sozialversicherungssystems sind, wie bisher, mit einer bedarfsorientierten Steuerfinanzierung aufzufangen. Eine solche Reform ließe den Tarifpartnern genügend Gestaltungsmöglichkeiten, die zudem dadurch erweitert werden könnten, dass die Arbeitgeber die volle Summe der ihnen aus der Förderung zukommenden geldwerten Vorteile an die Arbeitnehmer weitergeben. Dass sie diese einbehalten können, lässt sich gleichfalls als ein systemischer Fehler der beitragsfreien Entgeltumwandlung charakterisieren, der umso gravierender ist, als deren Einführung dazu diente, die Arbeitgeber von der paritätischen Finanzierung in der GRV zu entlasten. Sollte diese Reform durch tarifliche Vereinbarungen nicht möglich sein, ist eine gesetzliche Regelung zu erwägen.

In Bezug auf das gesamte System der Altersvorsorge erweist sich der Ausbau der BAV zu Lasten der gesetzlichen Rentenversicherung als nachteilig in punkto Rentabilität und Stabilität. Zumindest ist der Optimismus, der bei Einführung der Entgeltumwandlung herrschte, verfliegen. Der Bamberger Rechtsprofessor Ulrich-Arthur Birk kommt anhand von diversen Modellrechnungen zu dem Ergebnis: «Die Entgeltumwandlung lohnt sich nur für bestimmte Arbeitnehmer». Das gelte für solche mit einer privaten Krankenversicherung, weil sie als Rentner nicht den vollen Krankenkassenbeitrag von derzeit 15,5 Prozent zahlen müssten, und solche, die weniger als 2.500 Euro verdienen und im Alter nicht in die Progressionszone der Einkommensteuer rutschten. «Das heißt nicht, dass das Geld herausgeschmissen ist, aber im Vergleich zu alternativen Anlageformen ist es nicht so attraktiv angelegt, wie vielfach behauptet wird.»<sup>87</sup>

### 4.3.2 Unsichere Renditen

Eine Untersuchung von 184 Tarifen von Direktversicherungen und Pensionskassen durch die Zeitschrift *Ökotest* hat ergeben, dass in gut 80 Prozent der Fälle der Kapitalerhalt nicht garantiert ist.<sup>88</sup> Das bedeutet: Der Arbeitnehmer kann sich nicht sicher sein, dass zu Rentenbeginn wenigstens die Summe aller Einzahlungen auf seinem Betriebsrentenkonto steht. Nach den gesetzlichen Vorgaben müssen Arbeitgeber ihren Mitarbeitern bei Verträgen mit Entgeltumwandlung ein dem Einzahlungsbetrag

<sup>87</sup> Zitiert nach «Altersvorsorge Die betriebliche Altersversorgung wird immer beliebter». *FAZ* 01.01.2013.

<sup>88</sup> «Betriebliche Altersvorsorge Finger weg». *Ökotest* 6/2012.

«wertgleiches» Versorgungsangebot machen. Zwar ist unter Juristen strittig, wie «gleich» die Werte von Einzahlung und Auszahlung sein müssen, doch ist darunter zumindest der Erhalt des Kapitals zu verstehen.

Darin liegt ein erhebliches Haftungsrisiko der Unternehmen, die für die Wertgleichheit einstehen müssen. Dieses Risiko hat sich in den Jahren der Finanzkrise verschärft – und kann früher oder später auch für die Versicherten spürbar werden. Die BAV ist kapitalmarktabhängig und die bei der Reform 2001 gehegten Renditeerwartungen haben sich inzwischen drastisch reduziert. Da die Zinssätze anhaltend niedrig sind, lassen sich die Kapitalmarkterträge, welche die Betriebe den Vertragsabschlüssen zugrunde legten, kaum mehr realisieren. So stehen bei den 30 Dax-Konzernen Zahlungsverpflichtungen aus der BAV in Höhe von 300 Mrd. Euro einem dafür reserviertem Anlagevermögen von nur 174 Mrd. Euro gegenüber, d.h. die Verpflichtungen sind lediglich zu 62 Prozent gedeckt.<sup>89</sup>

Allerdings waren die Anlageverluste in Deutschland in den vergangenen Jahren noch moderat, gemessen an den Einbrüchen, die Pensionsfonds in anderen Ländern wie Irland oder den USA erlitten hatten. Zurückzuführen ist dies auf eine konservativere Anlagestrategie, die stärker auf Anleihen als auf Aktien setzte. Indes ist am Aktienmarkt mit höheren Renditen zu rechnen. Da die mageren Margen im Anleihesektor kaum ausreichen werden, die Ertragsschwierigkeiten der Versicherungen aufzufangen, entsteht ein Sog in den renditeträchtigeren Bereich. «Übergreifend», stellt der Finanzwissenschaftler Diether Döring fest, «kann für die OECD-Länder ein Trend zur Einräumung größerer Handlungsfreiheit bei der Anlageorientierung für betriebliche Pensionseinrichtungen festgestellt werden.»<sup>90</sup>

Zudem hat die Finanzkrise gezeigt, dass die Risiken für Pensionsrücklagen nicht nur aus der Anlagestrategie resultieren, ihre Sicherheit wird auch durch die Politik bedroht. So wurden Pensionsrücklagen z.B. in Irland und Norwegen zur Bankenrettung eingesetzt und eine Beteiligung von Anlegern an der Krisenbewältigung wie in Zypern kann auch sie treffen. Diese Risiken teilt die betriebliche mit der privaten Altersvorsorge. Bei beiden lässt sich folglich nur eingeschränkt von einer kalkulierbaren Ergänzung der gesetzlichen Altersvorsorge sprechen.

Beiden Vorsorge-Varianten ist auch gemein, dass sie diese ergänzende Funktion im Rentensystem sozial ziemlich selektiv erfüllen. Sie werden nach Einkommens- und Beschäftigtengruppen sehr unterschiedlich genutzt. Heute bieten 72 Prozent der Betriebe mit mehr als 20 Beschäftigten eine BAV an; 39 Prozent der darin Beschäftigten nutzen dieses Angebot. Bezogen auf die Gesamtheit der Betriebe beträgt der Anteil der Beschäftigten mit BAV 23 Prozent.<sup>91</sup> Beschäftigte in Branchen mit hohem Lohnniveau investieren mehr in die BAV als Beschäftigte in Niedriglohnbranchen. An der Spitze der Skala lag 2008 die Finanzbranche mit einem durchschnittlichen

<sup>89</sup> «Pensionslasten erdrücken Konzerne». FTD 14.08.2012.

<sup>90</sup> Döring, Diether: Betriebliche Altersversorgung/Pensionsfonds und Staat-Privat-Arbeitsteilung in ausgewählten europäischen Ländern. Hans-Böckler-Stiftung, Arbeitspapier 187, Düsseldorf, Januar 2010, S. 35.

<sup>91</sup> Blank, Florian; Sabrina Wiecek: Die betriebliche Altersvorsorge in Deutschland: Verbreitung, Durchführungswege und Finanzierung, WSI Diskussionspapier Nr. 181, September 2012, S. 23 ff.

Anteil am Bruttoverdienst von 889 Euro, am anderen Ende der Skala rangierten die Leiharbeiter und die Beschäftigten in Wach- und Sicherheitsdiensten mit 29 Euro bzw. 45 Euro.<sup>92</sup> So nutzen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes nur 6,2 Prozent der Beschäftigten mit einem Bruttostundenlohn von 10 Euro oder weniger die Möglichkeit der Entgeltumwandlung, bei Besserverdienenden mit über 23 Euro waren es ein gutes Drittel.

Im internationalen Vergleich spielt die BAV in Deutschland, sowohl gemessen an ihrer Reichweite bei den Beschäftigten als auch an ihrem Anteil an der Alterssicherung, noch immer eine eher nachrangige Rolle. Während sie in den Niederlanden, Frankreich und Großbritannien zu einem Fünftel bis einem Drittel zur gesamten Alterssicherung der Beschäftigten beiträgt und in der Schweiz dieser Anteil auf die 50 Prozent zustrebt, ist er in Deutschland mit weit unter 10 Prozent eher dürftig. In Großbritannien, den Niederlanden und der Schweiz bewegen sich die Vermögen der Pensionsfonds in der Größenordnung des jeweiligen Bruttoinlandsproduktes; davon ist Deutschland weit entfernt.<sup>93</sup> Das ist vor allem dadurch bedingt, dass die BAV erst seit 2002 massiv staatlich gefördert wird. Deutschland folgte damit der «Tendenz zur Stärkung des oberen Stockwerks» der Alterssicherung», die in anderen OECD-Ländern bereits früher zur Kompensation von Leistungseinschränkungen im Kernsystem eingeleitet worden war.<sup>94</sup> Eine weitere Ursache ist der freiwillige Charakter der BAV. In Ländern mit einer obligatorischen Zusatzversicherung wie Frankreich und der Schweiz liegt der Absicherungsgrad am Ende des Arbeitslebens zwischen 53 und 62 Prozent, in den Niederlanden gar bei 90 Prozent.<sup>95</sup>

## 4.4 Die Riester-Rente

Mit dem Altersvermögensgesetz (AVmG) von 2001 wurde die gesetzliche Rentenversicherung durch eine freiwillige private, aber staatlich geförderte kapitalbasierte Altersrente ergänzt. Rentenversicherungspflichtige Arbeitnehmer und Selbständige (sowie ihre Ehepartner) können jährlich bis zu 4 Prozent ihres Einkommens, maximal 2.100 Euro, in einen privaten Sparvertrag einzahlen. Dabei kann es sich um eine Rentenversicherung, einen Bank- oder Fondssparplan, einen Pensionsfonds oder einen Bausparvertrag handeln. Förderfähig sind auch Darlehn zur Finanzierung von selbst genutztem Wohnraum. Auf ihre Einzahlung erhalten sie eine Grundzulage von 154 Euro pro Person und von 300 Euro pro Kind. Die volle Zulage erhält, wer den Mindesteigenbeitrag von 1 Prozent des Einkommens eingezahlt hat. Die Zulagen werden nicht ausgezahlt, sondern fließen unmittelbar in den Sparvertrag.

Zehn Jahre nach Einführung der Riester-Rente – als dritter Säule der Altersversorgung neben der gesetzlichen Rente und der betrieblichen Altersvorsorge – sind ihre Stärken und Schwächen deutlich ans Licht getreten. Zu den Stärken zählt die relativ

<sup>92</sup> Pressemitteilung Nr. 482, 2010 (Anm. 84).

<sup>93</sup> Döring 2010 (Anm. 90), S. 29.

<sup>94</sup> Döring 2010 (Anm. 90), S. 30.

<sup>95</sup> Döring 2010 (Anm. 90), S. 30.

großzügige Förderung durch die staatliche Zulage, die im Wesentlichen durch den erhöhten Rentenversicherungsbeitrag der Arbeitnehmer finanziert wird. Insbesondere Familien mit Kindern können bei Ausschöpfung des Förderrahmens allein durch die Zulage eine Rendite von über 100 Prozent erzielen (z.B. 908 Euro für zwei Verträge und zwei Kinder bei Einzahlung von 720 Euro aus 36.000 Euro Einkommen). Niedrig-einkommensbezieher können auf diese Weise versuchen, die aus der Rentenniveauserenkung erwarteten Verluste zu kompensieren.

Dem stehen allerdings gravierende Nachteile gegenüber: vor allem die Intransparenz des Anbietermarktes und der unterschiedlichen Vertragsformen, die bei einigen Anbietern enorme Kostenbelastung der eingezahlten Beiträge und schließlich die Anfälligkeit der Kapitalrendite für Kursveränderungen an den Finanzmärkten. Hinzu kommt, dass eine freiwillige Zusatzversicherung nur bedingt geeignet ist, das Problem der unzureichenden Alterseinkommen von Geringverdienern und Personen mit mehrfach unterbrochener Erwerbsbiografie zu reduzieren, geschweige denn zu beheben.<sup>96</sup> Zwar weist der Alterssicherungsbericht 2012 insgesamt 4,26 Mio. Zulagenempfänger in 2009 mit maximal 20.000 Euro Jahreseinkommen aus.<sup>97</sup> Doch dürfte es sich dabei vor allem um hinzuverdienende Partner und Personen mit Zugriff auf ein höheres Haushaltseinkommen handeln.

Bislang haben etwa 40 Prozent aller Riester-Berechtigten einen entsprechenden Vertrag abgeschlossen. Ende Juni 2012 wurden 15,6 Mio. Riester-Verträge gezählt,<sup>98</sup> die Deutsche Rentenversicherung weist in ihrer Statistik für 2011 13,2 Mio. Zulagekonten aus, auf die eine Summe von 2,8 Mrd. Euro ausgezahlter Zulagen entfiel.<sup>99</sup> Die durchschnittliche Kinderzulage betrug 2009 immerhin 307 Euro, die Grundzulage nur 124 Euro. Doch nur jeder dritte Antragsteller hat das bestehende Fördermaximum ausschöpft.<sup>100</sup> Immerhin waren 57,1 Prozent der Zulagenempfänger von 2008 weiblich.

Zuverlässig bekannt ist das Volumen der staatlichen Förderung. So wird der Gesamtbetrag der bis 2010 gezahlten Riester-Zulagen mit 8,7 Mrd. Euro angegeben.<sup>101</sup> Die Zulagen machen bei den männlichen Versicherten 18,3 und bei den weiblichen Versicherten 40,5 Prozent der eingezahlten Beiträge aus.<sup>102</sup> In der Tabelle der 20 umfangreichsten Steuerbegünstigungen landet die Riester-Förderung auf Rang sechs.<sup>103</sup> Aufgrund der mangelhaften Datenlage herrscht jedoch Unklarheit über den wirtschaftlichen Hintergrund und die Motive der Riester-Sparer und jener Berechtigten, die von der Riester-Option keinen Gebrauch machen, sowie über die tatsächliche Höhe der inzwischen zur Auszahlung gekommenen Riester-Renten.

<sup>96</sup> Geyer, Johannes: Riester-Rente: Rezept gegen Altersarmut? DIW-Wochenbericht Nr. 47, 2011, S. 21.

<sup>97</sup> Deutsche Rentenversicherung 2012 (Anm. 3), S. 77.

<sup>98</sup> BMAS Rentenpaket 2012 (Anm. 66).

<sup>99</sup> Deutsche Rentenversicherung 2012 (Anm. 3), S. 76.

<sup>100</sup> «Riester-Dämmerung» (von Peter Thelen), *Handelsblatt* 27.06.2012.

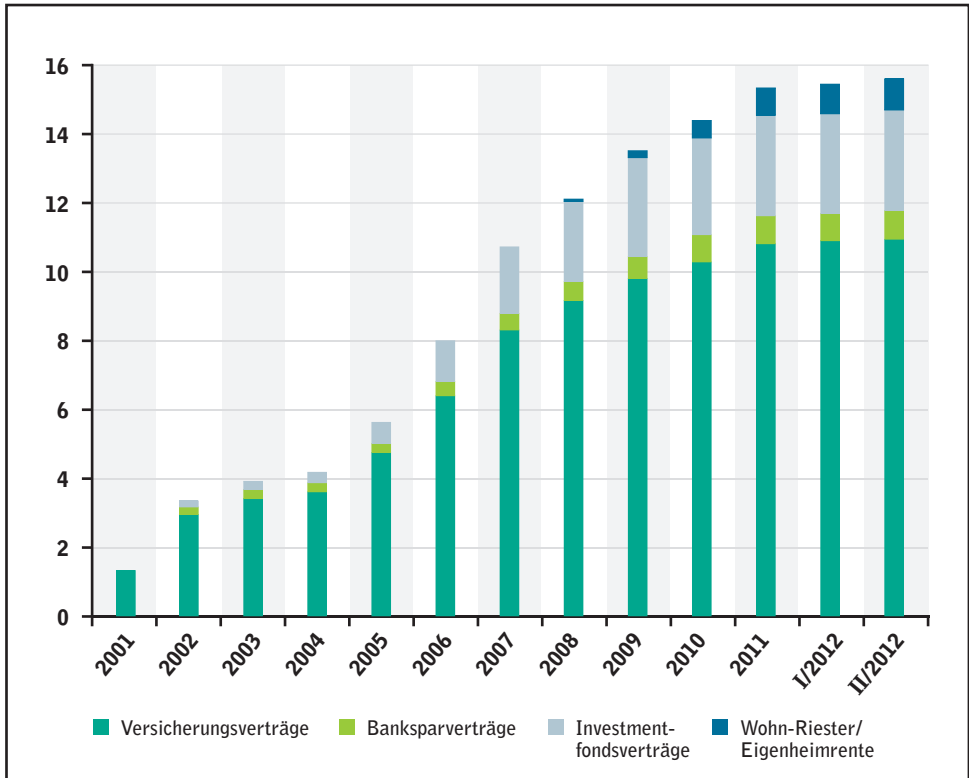
<sup>101</sup> Corneo, Giacomo; Carsten Schröder: Bewertung der Riester-Rente: Volkswirtschaftliche Kriterien und Anforderungen an die Daten. *Zeitschrift für Sozialreform*, (2) 58, 2012, S. 235-257.

<sup>102</sup> Alterssicherungsbericht 2012 (Anm. 82), S. 152.

<sup>103</sup> 23. Subventionsbericht der Bundesregierung, Kurzfassung, 24.09.2011, S. 19.

Eindeutig vorteilhaft ist der «Riester» für Personen mit Kindern, wenn sie die maximale staatliche Förderung ausschöpfen und ihre Beitragsleistungen über die gesamte Vertragslaufzeit unterbrechungsfrei aufzubringen verstehen, sowie schließlich für Personen, die aufgrund weiterer Haushalts- und Partnereinkommen keinen Anspruch auf Grundsicherung im Alter besitzen werden.

**Abbildung 8: Entwicklung der privaten Altersvorsorge 2001 bis 2012 gemessen an der Anzahl der Verträge in Millionen**



Quelle: cash-online.de; eigene Darstellung

Von den oben genannten Mängeln dieses Versicherungstyps sind jedoch alle Riester-Versicherten betroffen. Zum einen bestehen erhebliche Qualitätsunterschiede der angebotenen «Produkte», die sich wegen häufiger Verstöße gegen die gesetzlichen Informations- und Transparenzvorschriften im Vorhinein nur schwer erkennen lassen. Zum anderen würde selbst im Falle vollständiger Information nur ein strikt rational kalkulierender Verbraucher den für ihn günstigsten Versicherungsvertrag ermitteln können: «Offensichtlich ist, dass die rationale Wahl einer Riesterrente einen sehr gut informierten, überdurchschnittlich wissenden Verbraucher erfordert [...]»<sup>104</sup>

<sup>104</sup> Hagen, Kornelia; Axel Kleinlein: Zehn Jahre Riester-Rente: Kein Grund zum Feiern. DIW-Wochenbericht Nr. 47, 2012, 3-14, S. 7.



In einer rationalen Nutzenkalkulation zählt als Rentabilitätskriterium nicht nur der Umfang der staatlichen Förderung, sondern auch die Bezugsdauer der Riester-Rente. Während die Versicherungsunternehmen auf den «Sterblichkeitsgewinn» setzen, der anfällt, wenn Versicherte vor dem statistisch kalkulierten Lebensalter sterben, lohnt ein Riester-Vertrag erst, wenn die Versicherten lange genug leben, um mehr als die eingezahlten Beiträge und eine bescheidene Verzinsung herausbekommen. Modellrechnungen zeigen, dass es sich bei den Personen mit überdurchschnittlicher Lebenserwartung typischerweise um Besserverdienende und Personen mit Hochschulabschluss handelt. Weil die Versicherungsunternehmen das einkalkulieren, müssen Versicherte mit durchschnittlicher oder geringerer Lebenserwartung relativ überteuerte Beiträge in Kauf nehmen.<sup>105</sup>

Personengruppen mit einer unterdurchschnittlichen Lebenserwartung wie Geringverdiener, Ungelernte oder Migranten profitieren folglich weniger häufig von privaten Rentenversicherungsverträgen. Dabei sind sie gerade diejenigen, die auf eine Aufbesserung ihrer gesetzlichen Rentenansprüche am stärksten angewiesen sind. Eine entscheidende Voraussetzung, um sie zur Beteiligung an der zweiten oder dritten Säule der Altersvorsorge zu gewinnen, wäre die verbindliche Freistellung der so erworbenen Rentenansprüche von einer Anrechnung auf die Grundsicherung im Alter. Eine solche Freistellung war im BMAS-Konzept der Zuschuss- bzw. Lebensleistungsrente vorgesehen.

Doch selbst Personen, die dank Kinderzulagen und überdurchschnittlicher Lebenserwartung die Chance auf eine befriedigende Riester-Rendite besitzen, können mit den Angeboten der Versicherungswirtschaft nicht zufrieden sein. Denn von den Unternehmen werden bis zu 16 Prozent Gebühren einkassiert, und das Zertifizierungsverfahren ist nicht geeignet, in ausreichendem Maße für Übersichtlichkeit- und Vergleichbarkeit zu sorgen.<sup>106</sup> Diese Mängeldiagnosen sind mittlerweile bei der staatlichen Sozialpolitik angekommen und veranlassen diese, zumindest mehr Transparenz und eine bessere Informationslage zu versprechen. Doch oberflächliche Verbesserungen werden nicht ausreichen.

Geringverdiener und Personen mit mehrfach unterbrochener Erwerbsbiografie müssen davon ausgehen, dass ihnen im Alter die Riester-Rente auf die Grundsicherung bzw. eine etwaige Mindestrente ganz oder teilweise angerechnet wird. Sie laufen ein hohes Risiko, mit dem Abschluss eines Riester-Vertrages ihr Geld zu verschwenden. Riester-Rente und Zuschuss-Renten-Konzepte bilden keine glückliche Kombination.

## 4.5 Zwischenfazit

Die gesetzliche Rentenversicherung verlor im Laufe der vergangenen Jahrzehnte einen Teil ihrer Sicherungsfunktion. Nachdem sie über mehrere Jahrzehnte den

<sup>105</sup> Bert Rürup im Interview, *Handelsblatt Online* am 07.08.2012, 11:11 Uhr.

<sup>106</sup> Thomas Schmitt: Blaues Auge für Riester, *Handelsblatt* 26.06.2012.

Lebensstandard der Versicherten zu wahren vermochte, reduziert sich ihre Leistungsfähigkeit sukzessive unter dem politischen Druck, den Beitragsanstieg zu begrenzen. Von der Leistungsreduktion bei den Alters- und Erwerbsminderungsrenten sind vor allem vier Versichertengruppen betroffen, deren zahlenmäßiger Umfang teilweise nur schwer einzuschätzen ist:

- Personen mit einer kontinuierlichen Erwerbsbiografie von 30 bis 40 Jahren, die als Neurentner zu wenig Entgeltpunkte für eine Altersrente oberhalb des Grundversicherungsniveaus erzielen. Dieser überwiegend weiblichen Versichertengruppe galt die Aufmerksamkeit der Parteien, als 2012 die Einführung einer Zuschuss-, Solidar- oder Garantierente diskutiert wurde. Während es sich in den ersten Jahren um einige Zehntausend Berechtigte handeln dürfte, steigt die Zahl der potenziell berechtigten Personen bis 2030 auf ca. 2,2 Millionen.<sup>107</sup>
- Personen, die wegen teilweiser oder voller Erwerbsminderung vorzeitig aus dem Arbeitsleben ausgeschieden sind und erhebliche Abschläge bei ihrer Rente in Kauf nehmen mussten. Ihre Zahl wird von der DRV per Ende 2011 mit insgesamt 1,63 Millionen beziffert.<sup>108</sup> Inzwischen bekunden die Regierung und alle Oppositionsparteien, eine Verringerung der Rentenabschläge anzustreben.
- Personen mit einer diskontinuierlichen Erwerbsbiografie über in der Regel weniger als 30 Jahre, die einen durch Phasen der Arbeitslosigkeit, der Selbständigkeit oder der Weiterbildung mehrfach unterbrochenen Versicherungsverlauf aufweisen. In dieser Gruppe überwiegen Personen, die in besonderem Maße von der Massenarbeitslosigkeit der achtziger und neunziger Jahre betroffen waren und nicht mehr genügend Entgeltpunkte für eine Rente oberhalb der Grundversicherung erzielen. Unter ihnen finden sich überproportional Ostdeutsche und Angehörige der Babyboomer-Generation. Die Zahl der Betroffenen liegt zwischen einigen Hunderttausend und 1,5 Millionen.
- Personen aus den Nach-Babyboomer-Kohorten, die keinen Einstieg in den regulären Arbeitsmarkt fanden, über längere Phasen im Sektor der geringfügigen oder Niedriglohnbeschäftigung arbeiteten, Alg-II-Bezieher oder Teilnehmer an Beschäftigungsprojekten waren bzw. sind. Diese Personen können nur in sehr geringem Umfang Entgeltpunkte ansammeln und werden auf die Grundversicherung (auch) im Alter angewiesen sein. Der Umfang dieser Gruppe ist in Anlehnung an die Zahl der Teilnehmenden an Beschäftigungsprogrammen auf mindestens ca. 0,5 Millionen zu schätzen.

Der Ausbau der zweiten und die Schaffung der dritten Säule der Altersvorsorge haben nur jenem Personenkreis eine Kompensation der Leistungseinbußen der GRV verschafft, der über genügend Einkommen für die Aufbringung eigener Sparleistungen verfügt. Den Beziehern niedriger Einkommen gelingt es in der Regel nicht,

<sup>107</sup> Schatz, Christof: Gutachten Garantierente 2012, Methoden- und Ergebnisbericht. München 06.12.2012.

<sup>108</sup> Deutsche Rentenversicherung 2012 (Anm. 3), S. 34-37.

die Leistungseinbußen in der ersten Säule zu kompensieren. Betriebliche Altersvorsorge und Riester-Rente werden den spezifischen Problemlagen geringverdienender Erwerbstätiger nicht gerecht; sie können das in den kommenden Jahren steigende Risiko der Altersarmut nicht absorbieren. Gleichzeitig stagniert die Ausbreitung der betrieblichen und der privaten Altersvorsorge, ihre Akzeptanz sinkt.

Deshalb bleibt die Bearbeitung des Problems der unzureichenden Alterssicherung eine vorrangige Aufgabe der Sozialgesetzgebung, wie nicht zuletzt die Rentenreformdebatte des Jahres 2012 deutlich macht. Die prinzipielle Alternative einer weiteren Privatisierung des Altersarmutsrisikos dürften die Parteien schon im Eigeninteresse vermeiden. Das bedeutet, dass die Sozialpolitik über kurz oder lang mit einer Reihe von Grundsatzentscheidungen über die künftige Struktur des Drei-Säulen-Modells konfrontiert sein wird. Sie betreffen insbesondere drei Punkte:

1. Werden die konstitutiven Prinzipien der gesetzlichen Rentenversicherung – Leistungsgerechtigkeit, Beitragsäquivalenz und Gleichheit der Rechte und Pflichten – in Zukunft ausreichend gewahrt sein, um die Vertrauensbasis der Institution intakt zu halten?

Diese Frage betrifft zum einen Zumutbarkeit und Akzeptanz der vorgesehenen Senkung des Rentenniveaus auf 43 Prozent in 2030 und zum anderen die von mehreren Seiten angepeilte Funktionsausweitung in Richtung bedürftigkeitsgeprüfter fürsorglicher Leistungen. Die Reformen der letzten zwölf Jahre haben das Funktionsvertrauen in die GRV bereits geschmälert. Weil die kapitalgedeckten Formen der Alterssicherung infolge der Finanzkrise an Reputation einbüßten, blieb die gesetzliche Rentenversicherung von einer ernsthaften Legitimationskrise verschont. Die Zugänglichkeit des Umlageverfahrens für politische Eingriffe, die einst als Risiko gesehen wurde, hat sich unter Krisenbedingungen sogar als Steuerungsvorteil und Stabilitätsfaktor erwiesen.

2. Demgegenüber haben die kapitalgedeckten Formen der privaten Altersvorsorge an Attraktivität eingebüßt. Ursache sind die gesunkenen Kapitalrenditen, aber auch Intransparenz, hohe Verwaltungskosten und Formen der Vertragsgestaltung, die eindeutig zu Lasten der Versicherten gehen. Zwar sind die zweite und dritte Säule noch nicht in eine ernste Legitimationskrise geraten, aber die These von der Rendite-Überlegenheit des Kapitaldeckungs- gegenüber dem Umlageverfahren ist allem Anschein nach nicht mehr haltbar.

Sollte es im Gefolge der Finanzmarktkrise wegen der enormen Geldmengen, die zur Rettung maroder Banken und Staatsfinanzen ausgegeben wurden, zu einem Anstieg der Inflationsrate kommen, so ist allgemein mit einer sinkenden Kaufkraft der Renten und insbesondere mit Realwerteinbußen bei der kapitalgedeckten Altersvorsorge zu rechnen. Wie auch immer sich die Kapitalmärkte und die Durchschnittsrenditen der Versicherungsprodukte der zweiten und dritten Säule entwickeln werden, günstige Renditeaussichten werden stets mit höheren Risiken assoziiert sein – Risiken, denen die erste Säule nicht im gleichen Maße ausgesetzt ist.

3. Die künftige Leistungsfähigkeit des Drei-Säulen-Modells der Alterssicherung hängt wesentlich von der politischen Gestaltung der internen Wechselwirkungen ab.

Mit der Einführung der Riester-Rente, der Abkehr von der paritätisch finanzierten Alterssicherung und der beitragsbefreiten Entgeltumwandlung im Rahmen der BAV wurden folgenreiche Weichenstellungen zu Lasten der GRV vollzogen, die sich in der Absenkung des Rentenniveaus auf ein für Niedriglohnbezieher intolerables Niveau niederschlugen. Zwar kann die betriebliche Altersvorsorge aufgrund ihres großenteils kollektiven Charakters und günstigerer Risiken eine etwas bessere Bilanz als die privaten Formen aufweisen, doch hat der Modus der Entgeltumwandlung automatisch den Verlust von Beitragseinnahmen bei der GRV zur Folge. Umverteilungseffekte dieser Art müssen im Interesse der Stabilität des Gesamtsystems vermieden werden.

## 4.6 Zehn Merkmale für die nachhaltige Sicherung der Altersvorsorge

Die bestehenden und wachsenden Versorgungslücken im System der gesetzlichen Alterssicherung stellen die Sozialpolitik vor schwierige Aufgaben. Angesichts der Betroffenheit aller Bürgerinnen und Bürger, die als Erwerbstätige zunächst die hohen und weiter steigenden Kosten der Alterssicherung tragen müssen, bevor sie selbst der Solidarität der nachgewachsenen Generationen bedürfen, verbieten sich simple Rezepte und wohlfeile Parolen. Vielmehr kommt es darauf an, die Bandbreite der sinnvollen und gesellschaftsweit akzeptablen Anpassungsmaßnahmen zu markieren. Diesem Zweck dienen die im Folgenden aufgeführten Prinzipien und Leitgesichtspunkte der notwendigen Reformen.

- (1) *Der gesetzlichen Rentenversicherung fällt auch in Zeiten des tiefgreifenden demografischen Wandels die Hauptlast der Alterssicherung zu.*

Die Funktions- und Leistungsfähigkeit der GRV ist nicht nur von Eingriffen der politischen Steuerung abhängig, sondern auch von den durch vorgelagerte Systeme – insbesondere des Arbeitsmarktes, der Arbeitswelt und des Bildungssystems – gesetzten Rahmenbedingungen und deren politischer Gestaltung. Jede Beurteilung der GRV anhand abstrakter Gütekriterien, die diese Rahmenbedingungen ignoriert, greift zu kurz. Denn die für die Zukunft diagnostizierten Leistungsdefizite sind wesentlich durch mehrere Jahrzehnte der Massenarbeitslosigkeit, die Umstände der deutschen Einheit, die politisch ermöglichte Ausbreitung atypischer Beschäftigungsformen und den Verzicht auf einen allgemeinen Mindestlohn bedingt.

Gleichwohl genießt die GRV nach wie vor eine hohe Wertschätzung in der Bevölkerung, insbesondere nach den Einbrüchen am Kapitalmarkt. Sie liefert über 52 Millionen aktiven und passiven Mitgliedern eine wesentliche Orientierung für ihre Lebensplanung. Schon von daher ist die staatliche Sozialpolitik auf einen identitätswahrenden Kurs der Fortentwicklung verwiesen.

Für die Bewertung des Leistungsprofils der GRV zählen neben den Rentenzahlungen an die Versicherten auch die Honorierung gesellschaftlich erwünschter Leistungen wie der Kindererziehung, die Leistungen bei Invalidität und zur Rehabilitation, die Dynamisierung der Ansprüche durch Anpassung an die Lohnentwicklung und der Solidarausgleich bei der Hinterbliebenenversorgung. Die verschiedenen «versicherungsfremden» Leistungen begründen den jährlichen Staatszuschuss als konstitutiven Finanzierungsbeitrag (in Höhe von rund einem Viertel der Gesamteinnahmen). Darum gilt:

*(2) Die konstitutiven Prinzipien der gesetzlichen Rentenversicherung müssen gewahrt bleiben.*

Dazu zählen das Umlageverfahren der Beitragsfinanzierung, das Prinzip der Beitragsäquivalenz der Leistungen und der Grundsatz des Ausgleichs versicherungsfremder Leistungen durch staatliche Zuschüsse.<sup>109</sup> Das der GRV zugrunde liegende Leistungsprinzip ist für die Arbeitsgesellschaft konstitutiv. Gerade gegenüber den Herausforderungen des demografischen Wandels besitzt das versicherungsrechtliche Leistungsprinzip zentrale Bedeutung, sowohl im gesellschaftlichen Rahmen als Gratifikationsregel, als auch individuell als Motivationsfaktor. Seine Geltung erstreckt sich auf alle Aspekte der Beitragsäquivalenz sowie auf die Anerkennung der Lebensleistung im Rahmen der GRV.

Damit die soziale Akzeptanz der Versicherungspflicht auch bei abnehmendem Rentenniveau erhalten bleibt, muss die Altersrente ihren Bezug zur Erwerbsbiografie und der Höhe der entrichteten Beiträge behalten. Das schließt Mindestsicherungsleistungen aus Mitteln der GRV nicht aus, wenn diese an beitragsanaloge Leistungen von gesellschaftlicher Bedeutung und an langfristige Mitgliedschaft geknüpft sind. Leistungen, die keinen Bezug zu einem wie auch immer gearteten Beitrag des Empfängers besitzen und/oder eine Bedürftigkeitsprüfung voraussetzen, widersprechen den Prinzipien der GRV.

Gleichhohe Beitragsleistungen müssen ein (annähernd) gleiches Versorgungsniveau begründen. Es widerspricht den Geboten der Fairness, wenn gleich hohe Beiträge zu unterschiedlich hohen Altersrenten führen. Sollten die Prinzipien der Beitragsäquivalenz und distributiven Fairness bei der Festsetzung von Leistungsansprüchen nachhaltig verletzt werden, drohen Akzeptanz- und Vertrauensverlust aufseiten der Versicherten. Das ist auch im Fall einer Entwicklung in Richtung Grundrente zu befürchten. In der System- und Funktionslogik der GRV liegt dagegen die Fortentwicklung in Richtung Universalisierung der Mitgliedschaft auf individueller Grundlage. Daraus folgt:

---

**109** Der Anteil des Bundeszuschusses an den GRV-Gesamteinnahmen ist im Zeitraum von 1990 bis 2005 von 14 auf 24,4 Prozent gestiegen, danach auf 23,6 Prozent in 2011 leicht gesunken. Deutsche Rentenversicherung 2012 (Anm. 3), S. 22.

- (3) *Im Interesse einer fairen Risikoverteilung, der optimalen Funktionsfähigkeit des Umlageverfahrens und der sparsamen Verwendung öffentlicher Mittel ist die Ausdehnung der Versicherungspflicht auf bislang nicht versicherungspflichtige Personen geboten.*

Die schrittweise Einbeziehung aller noch nicht rentenversicherungspflichtigen Personengruppen, vor allem der Selbständigen, ist richtig. In weiteren Schritten wäre die Ausdehnung der GRV-Mitgliedschaft auch auf Beamte bzw. alle neu eingestellten Beschäftigten im öffentlichen Dienst anzustreben, ersatzweise die Einschränkung des Beamtenstatus auf den engeren Kreis der mit hoheitlichen Aufgaben befassten Staatsdiener.

Von einer Einbeziehung von Nichterwerbseinkommen (Kapitaleinkünfte, Mieteinnahmen u.ä.) in die Bemessungsbasis der Rentenversicherungsbeiträge ist aus systemischen Gründen abzuraten. Diese Einkunftsquellen begründen keine Zuweisung von Entgeltpunkten und keinen wegfallbedingten Ersatzbedarf beim Übergang in den Ruhestand.

- (4) *Für die Vermeidung von Altersarmut ist es wichtig, dass sich die während des Arbeitslebens entrichteten freiwilligen und Pflichtbeiträge auf die Höhe des Alterseinkommens auswirken.*

Würden durch Beiträge begründete Rentenansprüche ohne Einfluss auf das Alterseinkommen bleiben, minderte das den Anreiz zur Altersvorsorge in allen drei Säulen. Deshalb müssen die Beitragsleistungen zumindest einen proportionalen Ausdruck in der Höhe des Alterseinkommens – auch im Rahmen der Grundsicherung im Alter – finden. Diesem Erfordernis entspricht zum Beispiel das Modell «Rentenzuschuss» von SoVD und VER.DI (siehe Teil 4.1.5). Das Modell sieht einen gestaffelten Zuschuss zur Grundsicherung aus den eigenen Rentenansprüchen vor. Dabei kommt ein progressiver Anrechnungsfaktor zum Zuge, der so gewählt werden kann, dass niedrige Rentenansprüche in geringem Maße und höhere Rentenansprüche in höherem Maße bzw. voll auf die Grundsicherung angerechnet werden.

Eine solche Kombination aus Grundsicherung und «Rentenzuschuss» empfiehlt sich als kurzfristig einzuführende Maßnahme zum Schutz vor Altersarmut. Sie ist verwaltungstechnisch anspruchslos und ermöglicht es, (1) vor Altersarmut zu schützen, (2) die eigenen Beitragsleistungen (in allen drei Säulen) zu berücksichtigen, (3) den Anreiz zur Eigenvorsorge zu wahren und (4) auf Mindestversicherungs- bzw. Mindestbeitragszeiten jenseits der Fünfjahresfrist zu verzichten.

- (5) *In mittel- bis langfristiger Perspektive wird die Erweiterung der Teilhaberechte der GRV-Mitglieder durch eine Norm der Mindestteilhabe aufgrund von gesellschaftlich anerkannten, beitragsanalogen Leistungen angestrebt.*

Die Veränderungen in der Arbeits- und Lebenswelt erfordern ein nach Maßgabe der gesellschaftlichen Akzeptanz neu abgestimmtes Verhältnis von Äquivalenz-

und Mindestteilhabe, das die durch Beitragszahlungen begründeten Teilhaberechte ergänzt. Mindestteilhaberechte sind zum einen durch eine Mindestdauer der Mitgliedschaft (einschließlich Zeiten der Arbeitslosigkeit und/oder der Erwerbsminderung) begründet und sollten zum anderen aufgrund von Leistungszeiten mit gesellschaftlich anerkannten, aber beitragslosen Tätigkeiten, etwa des Engagements in den Bereichen Bildung, Erziehung, Betreuung oder anderer gemeinnütziger Ehrenamtlichkeit, gewährt werden. Als Regelfall ist anzustreben, dass Organisationen, die durch ehrenamtliche Tätigkeit Entlastung erfahren, Beiträge an die Rentenversicherung entsprechend dem Wert der empfangenen Leistungen abführen. In allen anderen Fällen sollen unentgeltliche gemeinnützige und im Umfang erhebliche Tätigkeiten als beitragsanaloge Leistungen angerechnet werden.

Entsprechend den abgeführten Beiträgen bzw. den nachgewiesenen Anrechnungszeiten würden den GRV-Mitgliedern – nach Maßgabe der gesellschaftlichen Wertschätzung der ausgeübten Tätigkeiten – bestimmte Bruchteile von Entgeltpunkten zuerkannt. Als Bezieher von Niedrigrenten verfügten diese Mitglieder über eine verbesserte Ausgangsbasis für den Anspruch auf Rentenzuschuss gemäß dem SoVD/VER.DI-Konzept. Alternativ ließe sich ein Grundsicherungsabstand von z.B. 10, 15 oder 20 Prozent der Rentenhöhe festlegen, in dem sich die gesellschaftliche Wertschätzung bestimmter Formen des unentgeltlichen und dem Umfang nach erheblichen Engagements ausdrückt.

Unter der Voraussetzung, dass die Anrechnung der beitragsanalogen Leistungen auf einer weithin konsentierten gesellschaftlichen Übereinkunft beruht, wäre es vertretbar, den auf diese Weise erhöhten Rentenanspruch bedarfsunabhängig zu gewähren. Einer solchen Ausweitung des Teilhabepinzips muss jedoch ein entsprechender Wandel der gesellschaftlichen Akzeptanz vorausgehen.

(6) *Die gesetzliche Rente und die bedarfsabhängige Grundsicherung im Alter beruhen auf unterschiedlichen Rechtsgrundlagen, erfüllen unterschiedliche Funktionen und gehorchen unterschiedlichen Verfahrensprinzipien. Diese institutionelle Trennung soll erhalten bleiben.*

Die Vermeidung von Armut gehört nicht zu den Aufgaben der gesetzlichen Rentenversicherung. Die Logik der beitragsabhängigen und dem Äquivalenzprinzip genügenden Versicherung schließt Bedürftigkeitsprüfungen zwingend aus. Bedürftigkeitsprüfungen mit beschränktem Umfang, die z.B. nur Einkommen, aber nicht Vermögen betreffen, würden gleichfalls die Akzeptanzgrundlagen der GRV beschädigen.

Der Bezug von Grundsicherung ist ein Bürgerrecht. Auf die steuerfinanzierte Grundsicherung im Alter haben Bedürftige unabhängig von Beiträgen oder Gegenleistungen allein nach Maßgabe ihrer Bedürftigkeit einen Rechtsanspruch. Die Grundsicherung kam jedoch durch die restriktiven Bewilligungsverfahren im Rahmen der Hartz-IV-Regelungen in Verruf. Sozialpolitiker aller Parteien haben es versäumt, deutlich zu machen, was die Grundsicherung im Alter von der Hartz-IV-Praxis unterscheidet (z.B. die Pflicht zur Arbeitssuche).

Die mit der Inanspruchnahme von Grundsicherung verbundene Bedürftigkeitsprüfung setzt die Offenlegung der Einkommens- und Vermögenssituation auf Haushaltsbasis voraus. Sie stellt sicher, dass die Solidaritätsbereitschaft der Bürgerinnen und Bürger nicht durch die ungerechtfertigte Inanspruchnahme von Grundsicherungsleistungen gefährdet wird. Aus Gründen der altersneutralen Gleichbehandlung unterliegen der Prüfung auch die älteren und alten Antragsteller. Die Mittelverschwendung, die beim Verzicht auf die Bedürftigkeitsprüfung eintreten würde, ist angesichts des ungestillten Investitionsbedarfs im Erziehungs- und Bildungsbereich unververtretbar.

(7) *Der Haushaltsbezug der Grundsicherung ist bis zur umfassenden Individualisierung der sozialstaatlichen Aufgaben und Rechte unverzichtbar.*

Wenn die nach dem Prinzip der Teilhabeäquivalenz gezahlte Rente das Existenzminimum unterschreitet, kommt die staatliche Fürsorgepflicht zum Zuge. Sie gewährleistet die Deckung des individuellen Bedarfs auf Haushaltsbasis, d.h. mit Blick auf die Leistungsfähigkeit der primären (in der Regel familialen) Solidarbeziehungen.

In der Bedürftigkeitsprüfung werden neben dem Vermögen und Einkommen der Antragsteller auch das Vermögen und die Einkommen von Ehe- und Lebenspartnern (d.h. der Bedarfsgemeinschaft) berücksichtigt. Die Ausweitung der Prüfung auf die primären Solidarbeziehungen ist insofern gerechtfertigt, als sich die Mitglieder in einer ihr Gesamteinkommen berücksichtigenden Weise zu arrangieren pflegen. Unter den gegebenen finanziellen Rahmenbedingungen käme der Übergang zum Individualprinzip einer generösen Subvention der am weitesten verbreiteten Solidarform Familie gleich und hätte die relative Schlechterstellung der Alleinlebenden zur Folge.

Ein fairer Übergang zum Individualprinzip wird erst möglich, wenn überholte Privilegien der ehelichen Gemeinschaft revidiert worden sind. Das betrifft vor allem die staatliche Subvention der abgeleiteten Versorgung von Ehepartnern in Gestalt des Ehegattensplittings bei der Einkommensteuer und bei der beitragsfreien Mitversicherung des Ehepartners in der gesetzlichen Krankenversicherung. Mit ihrer Beendigung würde der Anreiz zur Erwerbstätigkeit beider Partner in erwünschter Weise wachsen und der Weg frei zu einem vollen Individualstatus in der Rentenversicherung und bei der Grundsicherung. Die Bezugnahme auf die Bedarfsgemeinschaft würde sich dann auf die Kinder beschränken.

(8) *Das Verfahren der Beantragung und Bewilligung von Grundsicherung im Alter ist nach Kriterien der bürgernahen Modernisierung öffentlicher Dienstleistungen zu reformieren.*

Die bedarfsabhängige Grundsicherung im Alter wurde 2003 als Variante der Hilfe zum Lebensunterhalt eingeführt, bei welcher kein Unterhaltsrückgriff auf das Einkommen von Kindern erfolgt, wenn dieses 100.000 Euro unterschreitet. Die damit beabsichtigte Entstigmatisierung der staatlichen Fürsorgeleistungen ist in der Öffentlichkeit jedoch nur unvollkommen wahrgenommen worden. Nach verschiedenen Berechnungen



und einer neueren Simulationsstudie verzichten zwischen rund 40 Prozent der 65 Jahre alten und älteren Berechtigten auf die Geltendmachung ihrer Ansprüche auf Grundsicherung.<sup>110</sup> Dazu trägt unter Umständen auch Unkenntnis über die regional unterschiedliche Höhe der beanspruchbaren Grundsicherung bei.

Selbst wenn ein Teil der Verzichtenden nur Anspruch auf einen relativ geringen Betrag besitzt, scheint der Umfang der «verdeckten» Armut nach wie vor unvertretbar groß. In Anbetracht so vieler alter Menschen – insbesondere im ländlichen Raum –, die ihr Bürgerrecht nicht kennen, nicht durchzusetzen verstehen oder aus Furcht vor Stigmatisierung ungenutzt lassen, ist die Grundsicherung im Alter (noch) nicht als funktionierendes Instrument zur Vermeidung von Altersarmut anzusehen. Sie bedarf deshalb dringend öffentlichkeitswirksamer Reformen. Sozialpolitik und sozialwissenschaftliche Forschung müssen vor allem den Fragen der Zugänglichkeit und der Wirksamkeit der Grundsicherung erhöhte Aufmerksamkeit schenken. Das betrifft auch die Ursachen und Kontextbedingungen, die zur Stigmatisierung des Grundsicherungsbezugs führen. Statt einen Systemwandel der GRV in Richtung Armutsvermeidung zu erwägen, soll die Verbesserung der Bewilligungspraxis und der öffentlichen Wahrnehmung des Rechts auf Grundsicherung Vorrang genießen.

Notwendig ist unter anderem ein strikt klientenorientierter Ausbau der Informations- und Beratungsfunktionen anhand zweier Schwerpunktziele: erstens, die Bekanntheit und Zugänglichkeit zu erhöhen, und zweitens, die Bedürftigkeitsprüfung von allen unnötig diskriminierenden Elementen zu bereinigen. Es gilt, die Prüfung der Haushaltssituation sowohl zuverlässig und fair als auch individuell nachvollziehbar und sozial akzeptabel zu gestalten, um verbreiteten Vorurteilen wirksam zu begegnen. Dazu ist auf zeitgemäße Formen der «aufsuchenden Sozialarbeit» zurückzugreifen, wozu auch das Angebot von Ombudsleuten, Beauftragten für (erbetene) Hausbesuche und Begleitpersonen als Ämterbeistand bei Behördengängen zählt.

#### (9) *Die Förderung der betrieblichen Altersvorsorge zu Lasten der GRV ist zu beenden.*

Die betriebliche Altersvorsorge hat mit der Einführung der sozialversicherungsfreien Entgeltumwandlung 2002 einen entscheidenden Schub erfahren, der ihren Ausbau zu einer zweiten Säule des Rentensystems beförderte. Sie trägt nicht nur zur Stabilisierung der Alterseinkünfte bei, sondern ist zudem ein wesentliches Element betrieblicher Sozialpartnerschaft. Ihre Ausgestaltung ist Gegenstand zahlreicher betrieblicher und tarifvertraglicher Regelungen, die es den Arbeitgebern ermöglichen, Arbeitnehmer an den Betrieb zu binden und die Attraktivität des Unternehmens am Arbeitsmarkt zu erhöhen. Aus diesen Gründen ist eine Verbreitung der betrieblichen Altersvorsorge über den bisherigen Nutzerkreis hinaus zu begrüßen. Aufgrund der kollektivvertraglichen Gestaltung und der damit verbundenen geringeren Verwaltungskosten ermöglicht sie im Schnitt günstigere Vertragsbedingungen, als sie mit der zeitgleich eingeführten privaten Altersvorsorge gegeben sind.

<sup>110</sup> Becker, Irene: Finanzielle Mindestsicherung und Bedürftigkeit im Alter. *Zeitschrift für Sozialreform* (2) 58, 2012, S. 141.

Die Förderung durch Entgeltumwandlung führt zu einem Konflikt im System der Altersvorsorge: Die stärkere Nutzung der betrieblichen geht sowohl individuell als auch kollektiv zu Lasten der gesetzlichen Altersvorsorge. Je stärker die betriebliche Altersvorsorge in Anspruch genommen wird, desto negativer wird dieser Effekt zu Buche schlagen. Er betrifft auch die Arbeitslosen-, die Kranken- und die Pflegeversicherung, wird aber bei den zwei letztgenannten teilweise dadurch ausgeglichen, dass auf die ausgezahlte Betriebsrente der volle Beitragssatz erhoben wird. Um einerseits dieser Fehlentwicklung entgegenzusteuern und andererseits die Spielräume für die vertragliche Ausgestaltung der betrieblichen Altersvorsorge nicht in einem Maße einzuschränken, das diese unattraktiv macht, sollte der Beitrag zur Rentenversicherung von der sozialversicherungsfreien Entgeltumwandlung ausgenommen werden. Die weiterhin entstehenden Mindereinnahmen bei den übrigen Sozialversicherungen sollten mit Steuermitteln ausgeglichen werden.

Zugleich sollte bei den vertraglichen Vereinbarungen zur betrieblichen Altersvorsorge darauf gedrungen werden, dass die den Arbeitgebern zufallenden Fördermittel tatsächlich dem Aufbau einer betrieblichen Altersvorsorge zugutekommen. Lässt sich dies nicht durch Vereinbarungen der Tarifpartner erreichen, ist eine gesetzliche Regelung zu erwägen.

*(10) Die Riester-Rente bedarf einer Verbesserung der Markttransparenz, der Renditen und der Anlagesicherheit.*

Im Zentrum steht eine gründliche, verbraucherpolitisch orientierte Umgestaltung des Marktes für Riester-Produkte.<sup>111</sup> Dazu bedarf es in erster Linie standardisierter vorvertraglicher Informationen und insbesondere einer zuverlässigen standardisierten Kosteninformation der Verbraucher. Alle Anbieter müssen verpflichtet werden, detaillierte Informationen über ihre Riester-Produkte auch für Verbrauchertests zugänglich zu machen und den Aufbau eines öffentlichen Registers der «Riester-Konditionen und -Verträge» zu ermöglichen.

Ferner sind die Verbraucherzentralen zu beauftragen, eine anbieterunabhängige Altersvorsorgeberatung aufzubauen und nach Möglichkeit zu einer sozialpolitischen Verbraucherberatung (auch für den Gesundheitssektor) auszubauen. Dagegen würde der von Bert Rürup alternativ empfohlene Ausbau der Honorarberatung<sup>112</sup> am wenigsten jenen Sparern zugute kommen, die mehr als andere auf verlässliche Informationen angewiesen sind.

Die Zertifizierung der Riester-Produkte sollte die Deckelung der Gesamtkosten und der Kosten eines Vertragswechsels vorsehen sowie die gleichmäßige Verteilung der Kosten auf die gesamte Ansparphase erzwingen. In den Zertifizierungskriterien soll auch vorgeschrieben sein, dass Anbieter die Nettotarife ohne Abschluss- und Vertriebskosten auszuweisen haben. Des Weiteren ist allen Anbietern zur Auflage

<sup>111</sup> Vgl. Finanztest, Heft 5, 2012.

<sup>112</sup> Bert Rürup im Interview, *Handelsblatt Online* am 07.08.2012, 11:11 Uhr.

zu machen, eine Basis-Riester-Rente mit gesetzlich vorgeschriebenen Kalkulationsvorgaben anzubieten.

Sollten die privaten Versicherer die notwendigen Reformen nicht mittragen oder verschleppen, ist ein stärkeres Engagement der öffentlichen Hand geboten. Das schließt die Gründung eines semistaatlichen Instituts im Rang der Deutschen Rentenversicherung ein, das – nach schwedischem Vorbild – optimierte und staatlich garantierte Versicherungsverträge auf den Markt bringt.

Der am weitesten gehende Reformvorschlag stammt von Baden-Württembergs Verbraucherminister Alexander Bonde und genießt die Unterstützung der Verbraucherzentrale und der Deutschen Rentenversicherung Baden-Württemberg. Es handelt sich um das Konzept des «Vorsorgekontos», das bei einer staatlichen Einrichtung gebührenfrei geführt wird und Sparern die Abschluss- und Provisionskosten ihrer Altersvorsorgeverträge erspart. Für Inhaber eines Vorsorgekontos ließe sich die individuelle Lebenserwartung errechnen, die Auswahl günstiger Verträge optimieren und der kostenfreie Wechsel zwischen bestehenden Vorsorgeverträgen ermöglichen.<sup>113</sup>

---

**113** «Vorsorgekonto. Rentenversicherung will Alternative zu Riester», von Lutz Reiche. *manager magazin online*, 21.03.2012.

# 5 Infrastruktur und Öffentliche Verwaltung

Der demografische Wandel ist keine einheitliche Entwicklung, seine Auswirkungen fallen regional unterschiedlich aus, die Margen der Geburten- und Sterbezahlen werden überlappt durch Wanderungsbewegungen von wirtschaftsschwachen zu wirtschaftstarken Regionen, von Ost nach West, von peripheren zu zentralen Orten, von Stadtzentren in Randzonen und den daraus resultierenden Rückwirkungen auf die Wirtschaftskraft und die lebensweltliche Attraktivität eines Standortes.

Bereits heute resultiert ein Bevölkerungswachstum auf regionaler Ebene überwiegend aus Zuwanderung. Geburtenüberschüsse werden mehr und mehr die Ausnahme, Sterbeüberschüsse werden die Regel, die nur in Großstädten durch Zuwanderung durchbrochen wird. So sie überhaupt im ausreichenden und im ausreichend qualifizierten Maße stattfindet, konzentriert sich die Zuwanderung auf die wirtschaftlich starken Regionen Deutschlands; das grenzt ihre dämpfende Wirkung auf den demografischen Wandel ein. Von ihr profitieren vor allem die Städte München, Nürnberg, Stuttgart, Hannover, Bremen, Hamburg, Potsdam und Berlin sowie der Rhein-Neckar-Main-Raum und die Rhein-Ruhr-Region, im geringeren Maße ostdeutsche Großstädte wie Leipzig oder Dresden.

Nicht nur die Bevölkerungsdichte, sondern auch die strukturelle Alterung wird sich regional unterschiedlich entwickeln. Während sich 2010 die Zahl der Menschen unter zwanzig Jahren und die der über 65-Jährigen noch annähernd die Waage hielten (18 zu 21 Prozent), wird der Anteil der Letzteren bis 2030 auf knapp 30 Prozent anwachsen. Die Zahl der Hochbetagten (über 80 Jahre) wird von 4,3 Millionen (2010) auf über 10 Millionen (2050) zunehmen; die Zahl der Schulpflichtigen sinkt im Zeitraum von 2005 bis 2025 um ein Fünftel. Betrachtet man die regionale Verteilung der Bevölkerungsentwicklung, des Anteils der Schulpflichtigen und der Hochbetagten, so lassen sich für Westdeutschland sowohl Großräume mit hoher Bevölkerungszunahme und einem hohen Anteil Hochbetagter (weite Teile Bayerns sowie Rhein-Neckar-Main-Region) wie auch Gebiete mit einer deutlichen Abnahme der Bevölkerung und gleichzeitig der Schulpflichtigen feststellen (etwa der Raum Nordhessen, Südniedersachsen, östliches Westfalen). Hingegen ist die Lage der fünf neuen Bundesländer geprägt vom Zusammentreffen aller drei negativen Trends. Das Bild wird lediglich im Raum um die ostdeutschen Großstädte durchbrochen.

Legt man als weiteren Parameter noch die Schablone der Binnenwanderung auf das Bild, so verschärfen sich die Konturen einer dramatischen demografischen Entwicklung. Es sind vor allem die ländlichen peripheren Lagen in den neuen

Bundesländern (Altmark, Priegnitz, Vorpommern, Uckermark u.a.), in denen ein Zusammenwirken von fünf Faktoren zu dramatischen Veränderungen führt:

1. starke Bevölkerungsverluste, die eine weitere Entleerung dieser Räume bedingen,
2. eine hohe Intensität der demografischen Alterung,
3. ein durch Abwanderung vergrößertes Defizit an Frauen im erwerbs- und gebärfähigen Alter,
4. überdurchschnittlich hohe Arbeitslosigkeit und ein unterdurchschnittliches Qualifikationsniveau der verbliebenen, mehrheitlich männlichen erwerbsfähigen Bevölkerung,
5. eine schwächer werdende Wirtschafts- und Wettbewerbsstruktur, mit der in der Regel ein geringeres Lohnniveau einhergeht.

## 5.1 Der Wandel staatlicher Aufgaben

Dieses Syndrom führt dazu, dass das ländliche Gefüge erodiert und eine umfassende Daseinsvorsorge in den alten Strukturen nicht mehr gewährleistet werden kann. Dies umso weniger, als es auch zu einer Reduzierung des Aufkommens an Steuern und Abgaben in der Region kommen wird, die im umgekehrten Verhältnis zum Anwachsen der Problemlast steht.

Eine derartige Ballung sozio-demografischer Problemlagen kann und wird – in abgeschwächter Form – auch in anderen Regionen stattfinden. Doch während in Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen, Hessen und dem Saarland nicht einmal jeder zehnte Einwohner betroffen sein wird, ist es in den neuen Bundesländern (ohne Berlin) mindestens jeder Dritte.<sup>114</sup> In dieser Dimension liegt eine besondere Herausforderung für die Politik. Um ihr zu begegnen, wird sie die gängigen Pfade der Daseinsvorsorge verlassen müssen. Und die Antworten, die im Osten gefunden werden, dürften in einigen Jahren auch in den Regionen des Westens zur Anwendung kommen, die sich bislang noch von der Problematik verschont wähen.

Die Herausforderung besteht, kurz gesagt, darin, dass sich die Vorzeichen für die Systeme der Daseinsvorsorge vielfach umkehren. Sie waren bis in die jüngste Zeit auf Wachstum ausgelegt. Auch der überwiegende Teil der strukturpolitischen Maßnahmen, die im Rahmen des «Aufbau Ost» in den vergangenen zwanzig Jahren ergriffen wurden – sei es Straßenbau, Wasserversorgung und -entsorgung oder Kultur-einrichtungen – legten ihre Kapazitäten auf einen potenziellen Mehrbedarf in der Zukunft aus. Angesichts einer abnehmenden Bevölkerungs- und damit Nutzerzahl erhöhen sich die Unterhaltskosten pro Kopf. Zudem stößt bei einzelnen Einrichtungen die rein quantitative Reduktion der Leistung an eine kritische Grenze, an der qualitativ andere Lösungen gefragt sind: Wasserleitungssysteme können

<sup>114</sup> Steffen Maretzke in Tagungsbericht «Ländliche Räume im demografischen Wandel», Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung BBSR-Online-Publikation Nr. 34/2009, S. 6. [www.bbsr.bund.de/cln\\_032/nn\\_23582/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BBSROnline/2009/ON342009.html](http://www.bbsr.bund.de/cln_032/nn_23582/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BBSROnline/2009/ON342009.html) (aufgerufen am 04.10.2012).

ihren hygienischen Standard nicht mehr halten, wenn die Durchflussmenge unter einem bestimmten Wert sinkt; Kultureinrichtungen, Krankenhäuser oder Schulen müssen schließen, Bus- und Bahnlinien eingestellt werden, wenn die Auslastung mit Besuchern, Patienten, Schülern und Fahrgästen einen kritischen Grenzwert unterschreitet. Das gleiche trifft auf die wirtschaftliche Infrastruktur, die Versorgung mit Läden und Handwerkern zu.

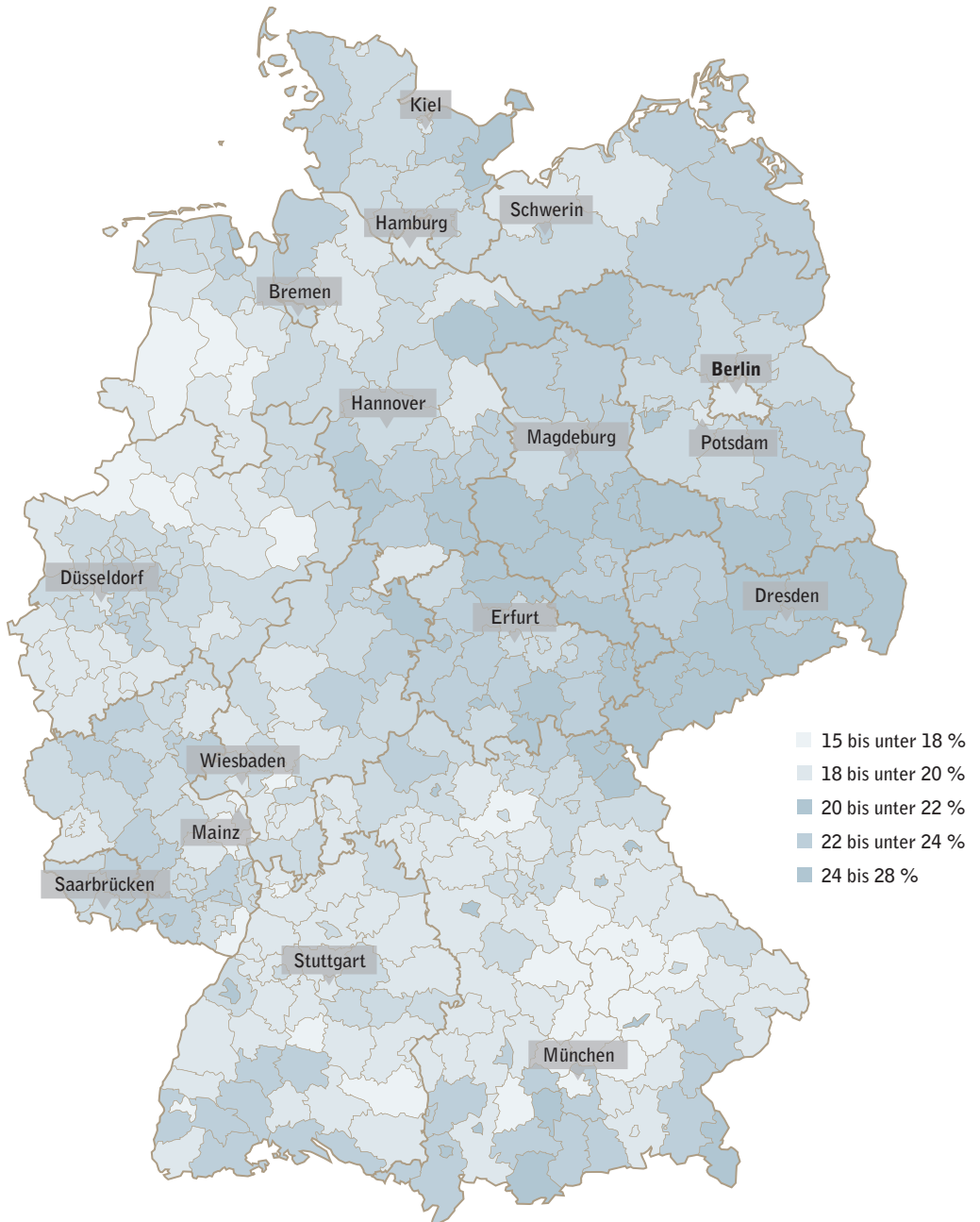
Infolgedessen werden Bedeutung und Attraktivität vieler Standorte sinken. Die dann erforderliche Zentralisierung der Infrastruktur führt zu einer Auseinandersetzung darüber, welches dieser zentrale Ort einer Region sein soll, auf den sich entsprechende Finanzmittel und Fördermaßnahmen konzentrieren. Die notwendige Zentralisierung fordert von den Bürgerinnen und Bürgern erhöhte Mobilitätsanstrengungen, die mit neuen Kosten für die Allgemeinheit verbunden sind. Aber diese Mobilitätsanforderungen können häufig, sowohl in tatsächlicher wie finanzieller Hinsicht, gerade diejenigen nicht erfüllen, die in besonderer Weise auf eine funktionierende Infrastruktur angewiesen sind: sozial schwache und vor allem ältere Menschen.

Deshalb muss die Zentralisierung ergänzt werden durch dezentrale Strukturen und Netze, welche ein hohes Maß an Daseinsvorsorge vor Ort ermöglichen. Diese ist nicht mehr nur zu messen an der Auslastungs-Effektivität ihrer Einrichtungen, sondern auch an der Effizienz der Versorgung. Maßstab einer Politik, die der Problemlage schrumpfender Regionen angemessen ist, kann nicht mehr nur der Erhalt von Einrichtungen und die Einhaltung von Standards sein, sondern vor allem die lokale Verfügbarkeit der Leistungen. Es geht also um einen Wechsel von der Objekt- zur Subjektförderung, wobei zunächst offen bleibt, wer die Leistungen in welcher Form erbringt, ob staatliche Institutionen, zivilgesellschaftliche Netze, privatwirtschaftliche Anbieter oder Kombinationen aus allen dreien. Die Maßnahmen der Demografiepolitik haben sich an den jeweiligen Ausprägungen des Wandels im Nahbereich der Betroffenen zu orientieren. Vorrangiges Ziel ist die Sicherung einer Daseinsvorsorge, die möglichst vielen Menschen selbstbestimmtes Leben ermöglicht.

Solche Lösungsansätze sprengen den Rahmen bekannter verwaltungsförmiger Verfahren, die an Standardisierungen und Kompetenzabgrenzungen orientiert sind. Sie verlangen, dass neben den ressortorientierten Blick von oben der nutzerorientierte Blick von unten tritt. Das erfordert von den beteiligten Akteuren, über ihre Fach- und Körperschaftsgrenzen hinaus interkommunal zu denken und zu handeln. Denn «[g]erade die interkommunale Kooperation spielt für die Entwicklung zukunftsfähiger Infrastrukturangebote in zentralen Handlungsfeldern von A wie Abwasser bis Z wie Zuwendungen eine besonders wichtige Rolle. Sie wird im notwendigen Umfang aber nur dann forciert, wenn Lösungen sektoral übergreifend gedacht und entwickelt werden und damit ein interkommunaler Ausgleich zwischen dem Gewinn und dem Verlust von Handlungsspielräumen, Macht und Einfluss geschaffen werden kann.»<sup>115</sup> Das setzt voraus, dass die betreffenden regionalen Akteure in Aushandlungsprozesse

<sup>115</sup> Maretzke 2009 (Anm. 114), S. 10.

**Abbildung 9: Anteil der 65-Jährigen und älter nach Kreisen**



Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Darstellung

eintreten, die eine fruchtbare Konfrontation der unterschiedlichen Perspektiven und Interessen ermöglichen.

Dazu bedarf es in weit höherem Maße als in der Vergangenheit einer frühzeitigen Identifizierung der lokalen Auswirkungen des demografischen Wandels und des (Ab-)Wanderungssaldos. Dazu ist erforderlich, dass «die räumlichen Unterschiede und regionalen Bedingungen des Alterns [...] in Wissenschaft und Politik stärker berücksichtigt werden», z.B. in regelmäßigen Erhebungen, «die auch über kleinräumige Unterschiede in den Bedingungen des Alterns Auskunft geben».<sup>116</sup> Solche Erhebungen können dazu dienen, die Entwicklung zu einer demografischen Problemregion frühzeitig zu erkennen und Kriterien der infrastrukturellen Reaktion nachvollziehbar zu standardisieren, damit nicht allerorten die gleichen Fehler begangen werden. Erst auf Basis gesicherter Prognosen über die weitere Entwicklung einer Region sollten zentrale Vorgaben gemacht werden, deren lokale Ausgestaltung dann Gegenstand der Aushandlungsprozesse vor Ort unter Einbeziehung der Bürgerschaft sein muss. Nur so lassen sich zwischen gewünschter Bestandswahrung und notwendiger struktureller Anpassung gleichermaßen praktikable wie akzeptable Wege finden.

## 5.2 Die wachsende Bedeutung lokaler Netzwerke

Die Kommunikation mit der Bürgerschaft ist auch deshalb notwendig, weil ihr Engagement über die Gangbarkeit dieser Wege mitentscheidet. Nur wenn genügend Bürgerinnen und Bürger bereit sind, Verantwortung für das Gemeinwesen zu übernehmen, hat dieses eine Chance, den Wandel nicht nur als unabänderliches Schicksal zu erfahren, sondern als einen – in Grenzen – gestaltbaren Prozess.

Dieses Engagement darf allerdings nicht als eines verstanden werden, das ausreicht, den Rückzug staatlicher Daseinsvorsorge vollständig zu kompensieren. Wer die Zivilgesellschaft als Ersatz staatlicher Institutionen begreift, irrt. In den Regionen starker demografiebedingter Veränderungen dürften viele bessergestellte Bürgerinnen und Bürger auf die Veränderungen mit Abwanderung reagieren, denn sie verfügen über ein höheres Maß an Mobilität; immobil sind hingegen die Angehörigen des «Prekariats» und die Alten. Deshalb kommt staatlichen Institutionen in diesen Regionen eine doppelte Bedeutung zu: als Verwaltung vor Ort steuern sie den sozialen Wandel, in personeller Hinsicht sind sie ein wesentlicher Teil der demografischen Stabilisierung. Zum einen, indem sie das zivilgesellschaftliche Engagement fördern, zum anderen, indem die öffentlich Bediensteten als aktiver Teil der Bürgerschaft agieren. Vor allem diese zweite Bedeutung hat in der bisherigen Auseinandersetzung um den demografischen Wandel erst wenig Berücksichtigung gefunden. Doch von diesem Aktivitätskern hängt nicht unwesentlich die lokale Bereitschaft ab, sich zivilgesellschaftlich zu engagieren.

---

<sup>116</sup> Gewonnene Jahre 2009 (Anm. 10), S. 65.



Für solches Engagement sind gerade die jungen Alten, die am Ende des Berufslebens stehen oder kürzlich aus diesem ausgeschieden sind, ein Aktivposten, da ihre Bereitschaft zum Ehrenamt vergleichsweise hoch ist und ihre weitere Lebensperspektive und -qualität zumeist mit der Entwicklung der Kommune verbunden sind. Ihr Engagement ist allerdings keine beliebig abrufbare Ressource, es bedarf der Unterstützung und Förderung sowie auch einer professionellen Begleitung. Dies vor allem dann, wenn es nicht allein auf den Schultern der sozial Starken, d.h. derjenigen mit einem höheren Maß an sozialem Kapital, ruhen soll, sondern auch die sozial Schwachen einbeziehen will. Der Stützung und Verstetigung eines solchen Engagements dient die Schaffung von Netzwerken ehrenamtlicher, professioneller und institutioneller Akteure, in die auch die lokale Wirtschaft einbezogen werden kann.

«Netzwerke sind eine innovative, ressourcenschonende Antwort auf die Frage: Wie soll sich unser Sozialstaat in Zukunft angesichts demografischer, familiärer, arbeitsmarktlicher und medizinischtechnischer Veränderungen weiterentwickeln?»<sup>117</sup>

Netzwerke sind voraussetzungsvoll, müssen initiiert und am Leben gehalten, d.h. finanziell unterstützt und gemanaged werden. Sie müssen jedoch nicht immer wieder neu erfunden werden, d. h. Hilfsstrukturen, die sich in einer Kommune bewährt haben, lassen sich auch in einer anderen, mit vergleichbarer Problemlage etablieren. Zu ihrer Förderung ist es sinnvoll, mit der Finanzierung nicht (allein) die knappen kommunalen Haushalte zu belasten, sondern EU- und Bundesprogramme zu nutzen bzw. neu aufzulegen. Auf diese Weise lässt sich ein gewisses Maß an Standardisierung und Verbreitung lokaler Netzwerke gewährleisten.<sup>118</sup>

Lokale Daseinsvorsorge unter den Bedingungen einer schrumpfenden Gesellschaft braucht einen ganzheitlichen, fachlich und räumlich übergeordneten Ansatz. Schon bei der Planung von Strategien und Maßnahmen gilt es, den engen Horizont der Ressortzuständigkeiten hinter sich zu lassen und die in bürokratischen Traditionen erstarrten Strukturen aufzubrechen.<sup>119</sup> Allerdings ist die in diversen Stellungnahmen der Regierung und ihrer Beratungsgremien regelmäßig geforderte ressortübergreifende Gesamtstrategie bislang nicht zu erkennen. Nach wie vor stößt das Agieren und Kooperieren in administrativen Netzstrukturen an die systemtypischen Grenzen von Zuständigkeiten, der Zweckgebundenheit der Mittelvergabe, d.h. der Verantwortung und Kontrolle.

Eine Überwindung des Ressortdenkens, konkret: die Implementierung fachübergreifender Analyse-, Planungs- und Steuerungskompetenzen setzt eine starke Regierungszentrale voraus, die in der Lage ist, sich gegen eigenverantwortlich handelnde Ressortchefs und die mittleren und unteren Verwaltungsebenen durchzusetzen, was angesichts der Verschränkung mit innerparteilichen Strukturen und dem Zwang zur

<sup>117</sup> Schroeder 2012 (Anm. 6), S. 111.

<sup>118</sup> Schroeder 2012 (Anm. 6), S. 112.

<sup>119</sup> Oel, Hans Ulrich: Das Ende der Ressorthoheit? Der demografische Wandel erfordert neue Politikkonzepte und neue Entscheidungsstrukturen. In: Ländliche Räume im demografischen Wandel. BBSR-Online-Publikation, Nr. 34/2009, S. 124, Fußnote 2.

koalitionären Kompromissbildung alles andere als einfach ist. Um das zu ermöglichen, wäre «auf Landesebene [...] eine deutliche Stärkung der Befugnisse der Ministerpräsidenten mit einer damit einhergehenden Einschränkung der Ressorthoheit bei Querschnittsaufgaben durchaus möglich.»<sup>120</sup> Eine analoge Kompetenzkonzentration ließe sich auch für die Stellung des Bürgermeisters bei der in der Regel kollegial organisierten kommunalen Verwaltung denken.

### 5.3 Prinzipien der demografiefesten Daseinsvorsorge

Generell lassen sich nach den bisherigen Erfahrungen mit Maßnahmen und Projekten der Daseinsvorsorge unter veränderten demografischen Bedingungen, die vor allem in den neuen Bundesländern gesammelt wurden, folgende Anforderungen an eine modernisierende Demografiepolitik formulieren:

- (1) Das jahrzehntlang geltende Konzept einer umfassenden Daseinsvorsorge fächert sich auf.<sup>121</sup> Die Sicherung des staatlichen Gewaltmonopols, des gleichen Zugangs zu Bildung und Gesundheit sowie einer funktionierenden Verkehrswege-Infrastruktur werden weiterhin zum Kernbereich der staatlich zu erbringenden Leistungen gehören. Daneben treten als Bereiche staatlicher Gewährleistung die technischen Infrastrukturen, die Versorgung mit Wasser, Energie und Kommunikation. Diese hat der Staat zu sichern, aber nicht notwendigerweise selbst zu erbringen. Die Neuformierung sozialer, medizinischer, verkehrlicher und kultureller Infrastrukturen ist Aufgabe des «fördernden» Staates. Die Art ihrer Erfüllung, je nach regionalen und lokalen Bedingungen, wird eine große Variationsbreite aufweisen.
- (2) Das der Pluralität der Modernisierungsdiskurse und -pfade entsprechende Staatsverständnis ist das des zulassenden Staates.<sup>122</sup>
- (3) Die Aufgaben der oberen Entscheidungsebenen sollten sich auf die Formulierung von Zielvorgaben beschränken, die sich auf die in einem bestimmten Zeitraum zu realisierenden tatsächlichen Veränderungen in den sozialräumlichen Lebensbedingungen beziehen.
- (4) Die erforderlichen finanziellen Mittel sollen projekt- und auftragsbezogen pauschaliert werden. Bei der Umsetzung soll die untere Ebene ein hohes Maß an Autonomie besitzen, sowohl bei der Mittelverwendung als auch bei den erforderlichen Kooperationen und der Auftragsvergabe. Die Autonomie der unteren Ebene dient auch der gesellschaftlichen Akzeptanz und der lokalen Bereitschaft zur Mitwirkung.

<sup>120</sup> Oel 2009 (Anm. 119), S. 130.

<sup>121</sup> Kersten, Jens; Claudia Neu, Berthold Vogel: Demografie und Demokratie Zur Politisierung des Wohlfahrtsstaates. Hamburger Edition, Hamburg 2012, S. 88 ff.

<sup>122</sup> Der Beauftragte der Bundesregierung für die Neuen Bundesländer (Hrsg.): Daseinsvorsorge im demografischen Wandel zukunftsfähig gestalten. August 2011, S. 30 (Als Broschüre erhältlich beim Publikationsversand der Bundesregierung, Postfach 481009, 18132 Rostock).

- (5) Ein solcher ergebnisorientierter Politikansatz steht quer zu verbreiteten Verfahren der programmorientierten und nach dem Gießkannenprinzip vorgehenden Förderung, die dem ressortorientierten Prioritätenkatalog der Zuwendungsgeber folgt. Das größere Maß an Autonomie und Toleranz für fallspezifische Modifikationen birgt allerdings auch größere Missbrauchsmöglichkeiten, denen durch aufmerksame Projektbegleitung und Erfolgskontrollen zu begegnen ist.
- (6) In der Konsequenz bedeutet dieser Ansatz eine stärkere Eigenverantwortung und bessere finanzielle Ausstattung der Kommunen und Landkreise sowie eine Reduktion der entsprechenden Länderkompetenzen und -verwaltungen auf politische Kernaufgaben, unter Umständen sogar die Aufgabe des klassischen Ressortzuschnitts zugunsten einer den veränderten Lebenslagen angemesseneren Organisation der Politik.
- (7) Dieser outcome-orientierte Ansatz stellt auch eingefahrene Strukturen der Gesundheitsversorgung und der Pflegedienstleistungen infrage, wie etwa die strikte, mehr den Standes- und Statusinteressen folgende Aufgabentrennung zwischen stationärer und ambulanter Betreuung.

## 5.4 Abschied von unrealen Zielen

Unter den auf lange Zeit fortbestehenden finanziellen Restriktionen kann es nicht darauf ankommen, alle historisch gewachsenen Bestände als unabänderlich zu erklären und ihre offensichtlich werdende Unzulänglichkeit mit utopischen Zukunftsprogrammen zu kaschieren. Vielmehr müssen die knapper werdenden Mittel so eingesetzt werden, dass sie unter gewandelten Umständen für eine möglichst große Zahl von Bürgerinnen und Bürgern den maximalen Nutzen stiften. Deshalb ist es hinzunehmen, dass öffentliche Leistungen künftig nicht mehr einheitlichen, sondern regional unterschiedlichen Mindeststandards unterliegen werden.

Denn Strukturpolitik kann sich unter dem Vorzeichen einer schrumpfenden Gesellschaft nicht darin erschöpfen, gegen das Unausweichliche anzukämpfen. Das wurde zeitweise versucht und führte zu einem abstrusen Standortwettbewerb, der letztlich nur Verlierer kennt. Erst allmählich setzte sich die Erkenntnis durch, dass ein intelligentes Anpassungsmanagement gefragt ist, bei dem die begrenzten Mittel möglichst effektiv eingesetzt werden, das heißt, ein Maximum an positiven Sekundäreffekten und Synergien zeitigen. So hat z.B. das Land Brandenburg im Jahr 2005 im Zusammenspiel von Politik, Wissenschaft und Wirtschaft 15 regionale Wachstumskerne identifiziert, die Zentren der weiteren Entwicklung sein sollen. Daneben wird es weiterhin Gegenden geben, die sich zunehmend entvölkern, in denen Dörfer aufgegeben werden und sich die Daseinsvorsorge auf das Wesentliche konzentriert. Solche sozial-räumlichen Disparitäten werden sich innerhalb der Länder und erst recht auf Bundesebene in den kommenden Jahren noch verstärken.

Damit ist die Frage aufgeworfen, inwieweit die in der Verfassung normierten «gleichwertigen Lebensverhältnisse» noch handlungsleitende Maxime staatlicher Politik sein können. Diese Formulierung ist bereits eine Modifikation des ursprüng-

lichen Staatszieles «einheitlicher Lebensverhältnisse», die in realistischer Anerkennung der Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland vorgenommen wurde. Eine erneute Modifikation, so die Befürchtung, «zieht Konsequenzen auf der Ebene der Finanzierung nach sich. Wo weniger ausgestaltet werden soll, muss auch weniger investiert werden. Die Verantwortlichkeit des Bundes würde [...] zurückgehen. Mehr und mehr würden dann die Kommunen selbst gefordert sein, sich den Herausforderungen der demografischen Entwicklung zu stellen.»<sup>123</sup>

In ihrer im April dieses Jahres beschlossenen Demografiestrategie ist die Bundesregierung leider einer solchen realistischen Sichtweise entgegengetreten. Sie setzt sich «mit Nachdruck für das Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse und Zukunftschancen für die Menschen in allen Regionen Deutschlands ein.»<sup>124</sup> Anstelle eines «Ordnungsrahmen[s] für das Kleinerwerden»<sup>125</sup> wird das «Dogma der Gleichwertigkeit»<sup>126</sup> der Lebensverhältnisse beschworen – ungeachtet des Umstandes, dass es unter der Bedingung dauerhafter Mittelknappheit uneinlösbar geworden ist und mit dem weiteren Ziel der Sicherung von Wachstum und Wohlstand kollidiert.

Damit macht die Regierung deutlich, dass sie im Interesse des populistischen Stimmenfangs weiterhin willens ist, knappe Finanzmittel zu verschleudern. Denn sie setzt «einen besonderen Schwerpunkt auf die Unterstützung der Regionen, in denen die demografische Entwicklung zu einem Kreislauf aus zurückgehender Bevölkerungszahl durch eine niedrige Geburtenrate und Abwanderung, sinkender Attraktivität für Einwohner und Wirtschaft sowie Verschlechterung der Daseinsvorsorge und verkehrlichen Infrastruktur führen kann». Denn ausgerechnet dort, wo lokale Potenziale und Bedarfe einen Niedrigstand erreicht haben, seien «durch gezielte Maßnahmen und Investitionen in Infrastrukturen und regionale Wirtschaft, Arbeits- und Ausbildungsplätze zu erhalten und neu zu schaffen». Die Regierung verspricht damit jene Variante von Förderpolitik, die sich einer unaufhaltsamen Entwicklung entgegenzustemmen versucht, bis ihr Scheitern offenkundig ist. Der Versuch, den Strukturwandel aufzuhalten, ist in den zurückliegenden Jahren auch unter günstigeren Umständen stets misslungen. Außer diesem Kernziel und der Wiedergabe bekannter Demografiedaten bietet die «Strategie» der Regierung lediglich ein Bündel von allgemeinen Absichtserklärungen.

Wirtschaftswissenschaftler werfen den Autoren der «Strategie» auch vor, dass sie es versäumt haben, ein leitendes Prinzip oder vorrangiges Ziel zu formulieren.<sup>127</sup> Dieses könne nach Lage der Dinge nur die größtmögliche Steigerung der Arbeitsproduktivität durch eine gründliche Bildungsreform und die allgemeinverbindliche Einführung des lebenslangen Lernens sein. Allein dadurch bestünde Aussicht, das Sozialprodukt und das gewohnte Wohlstandsniveau in der alternden Gesellschaft zu

**123** Bieber, Daniel: Sorgenkind demografischer Wandel. Warum die Demografie nicht an allem schuld ist. oekom München 2011, S. 312.

**124** BMI, Jedes Alter zählt. Demografiestrategie der Bundesregierung, Berlin 2012.

**125** Klingholz, Reiner: «Demographiepolitik ohne Konzept. Jedes Alter zählt.» *FAZ-Online* 24.04.2012.

**126** Klingholz 2012 (Anm. 125).

**127** Kahlenberg/Spermann 2012 (Anm. 20).

stabilisieren. Aber für einen entsprechenden Paradigmenwechsel in der Bildungspolitik sei die Regierung nicht bereit.<sup>128</sup>

## 5.5 Demografiepolitik als Modernisierungsprojekt

Angesichts der Diskrepanz von notwendigen und beabsichtigten Maßnahmen ist zu befürchten, dass das Leitbild der Vollversorgung, an dem die Infrastrukturpolitik in weiten Feldern ausgerichtet ist, in den rechtlichen und bürokratischen Rahmenbedingungen der Zukunft zementiert bleibt. Es behindert schon heute ein flexibles und dezentrales Anpassungsmanagement. Das weitere Festhalten am Ziel der «Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse» vermag diese Gleichwertigkeit zwar in keiner Weise zu bewirken, aber leistet der Fortgeltung des strukturpolitischen Konservatismus in den Verwaltungen Vorschub. «Die Formel ist in Verdacht geraten, als Legitimationsbeschaffung für einen starken und dirigistischen Staat zu dienen, der sein Leistungsprogramm zwar deutlich reduziert, seinen Geltungsanspruch hingegen ausbauen will.»<sup>129</sup>

Statt an überkommenen, nicht mehr erfüllbaren Normierungen festzuhalten, sollte die Debatte darüber geführt werden, wie unter Anerkennung der lebensweltlich prägenden Vielfalt der Teilräume ein «Ordnungsrahmen des Kleinerwerdens» geschaffen werden kann, der den Anspruch auf eine «Daseinsvorsorge für alle» bewahrt. Dabei ist es nicht sinnvoll, den demografischen Wandel von vornherein als einen defizitären Sachverhalt zu begreifen und seine Folgen an einem imaginierten, aber unerreichbaren Normalmaß (z.B. des wünschenswerten Bevölkerungsaufbaus) zu messen. Eine Betrachtungsweise, in welcher der Wandel mit Begriffen wie Schrumpfen, Entvölkerung oder Überalterung belegt und Demografiepolitik als resignative Anpassung oder Gegensteuerung begriffen wird, widerspricht ihren eigenen Intentionen.

Demografiepolitik, richtig verstanden, ist zeitgemäße Modernisierungspolitik. Sie dient der Harmonisierung und Optimierung von Anpassungsprozessen, welche die Gesellschaft unter den gegebenen Umständen im Interesse ihres Zusammenhalts und ihrer Funktionsfähigkeit absolvieren muss. In der Gestaltung des demografischen Wandels vermag der öffentliche Sektor sogar eine Führungsfunktion gegenüber der Privatwirtschaft einzunehmen.

Eine dieser Leitvorstellung entsprechende *modernisierende* Demografiepolitik geht deutlich über die Demografie-Strategie der Bundesregierung hinaus. Je früher sie ins Werk gesetzt wird, desto größer fallen die Spielräume aus, in denen die notwendigen Anpassungen vollzogen werden können. Dabei üben der demografische Wandel und seine Konsequenzen für die Systeme der Daseinsvorsorge einen starken (und stärker werdenden) Veränderungsdruck auf die gegebenen Strukturen politischer Entscheidung und Verwaltung aus. Dieser verstärkt die Wandlungs- und

<sup>128</sup> Kahlenberg/Spermann 2012 (Anm. 20), S. 26.

<sup>129</sup> Kanzler, Weert; Andreas Knie: Demographie und Verkehrspolitik. Aus *Politik und Zeitgeschichte* B29-30/ 2007, S. 14.

Reformimpulse, denen die staatliche Verwaltung und der Öffentliche Dienst in den kommenden Jahren bereits aufgrund anderer Faktoren ausgesetzt sein werden. Zu erinnern ist an:

1. die Europäisierung exekutiver Kompetenzen, die durch die angestrebte Fiskalunion eine weitere Steigerung erfährt,
2. das Wirksamwerden der verfassungsrechtlich normierten Schuldenbremse,
3. das bevorstehende Auslaufen des Solidarpaktes, der zu einer Revision des Länderfinanzausgleichs nötigen wird und
4. das Scheitern der Föderalismusreform im Bildungsbereich, das sehr bald mutige Innovationsschritte und eine Föderalismusreform III notwendig macht.

Die Kumulation dieser Faktoren dürfte in den kommenden Jahren zu einer tiefgreifenden Veränderung des Gefüges von Bund, Ländern und Kommunen führen. In dieser Konstellation liegt das *window of opportunity* für eine modernisierende Demografiepolitik.

# 6 Bemerkungen zur Lebenswirklichkeit «der Alten»

Angesichts der Zunahme einer rüstigen Altersbevölkerung mit nicht unbeträchtlicher Lebenserwartung häufen sich Studien und Konzepte, die sich neuen, vermeintlich drängenden Themen widmen: Wie können sich «die Alten» bei der Bearbeitung des «Altenproblems» nützlich machen? Wie können Alte beschäftigt und bei Laune gehalten werden? Und wie lassen sie sich zur Verringerung der von ihnen verursachten Kosten heranziehen?

Ein Beispiel ist die Stellungnahme der Regierung zum «Fünften Bericht zur Lage der älteren Generation in der Bundesrepublik Deutschland» mit dem Untertitel «Potenziale des Alters in Wirtschaft und Gesellschaft. Der Beitrag älterer Menschen zum Zusammenhalt der Generationen».<sup>130</sup> Hier werden bekannte Vorstellungen zur Integration «der Alten» in nahezu allen gesellschaftlichen Bereichen wiederholt und einmal mehr Maßnahmen zur «Verbesserung der Rahmenbedingungen für bürgerschaftliches Engagement» in Aussicht gestellt. Gewürdigt werden die eigenen sozialpolitischen Bemühungen, besonderen Versorgungsbedürfnissen Rechnung zu tragen und die Quellen der Alterseinkünfte intakt zu halten. Dabei wird jedoch ein eigentümliches Bild des Gegenstandes gezeichnet: «Die Alten» erscheinen als homogene Bevölkerungsgruppe mit weitgehend identischen Bedürfnissen, Interessen und Potenzialen. Dass sie jenseits ihres nominalen Lebensalters nicht weniger verschieden sind als die Angehörigen jüngerer Altersgruppen, bleibt außer Betracht.

Demgegenüber ist es angebracht, auf pauschalierende Betrachtungen «der Alten» zu verzichten, zugunsten spezifischer Perspektiven auf Personen mit chronischen Leiden, Leistungseinschränkungen und/oder Behinderungen, mehr oder weniger Pflegebedarf, Demenz usw. Denn diese Merkmale treten nur selten gemeinsam auf. Sie sind vielmehr in sehr unterschiedlichen Kombinationen verteilt, zumal auch jüngere Personen nicht gegen derartige Beeinträchtigungen gefeit sind.

Eine realistischere Perspektive vermittelt der sechste Altenbericht der Bundesregierung.<sup>131</sup> Seine Autoren nähern sich dem Thema auf einer wissenssoziologischen Schiene. Sie wollen «gesellschaftliche Akteure für die potenziell negativen Auswirkungen spezifischer Altersbilder in verschiedenen Bereichen [...] sensibilisieren». Und zwar in der Absicht, «zum einen grob vereinfachende, zum Teil auch unzutreffende Sichtweisen zu revidieren oder in ihrer Bedeutung für alltägliches Urteilen und

**130** BMFSFJ, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: Entwurf einer Stellungnahme der Bundesregierung zum Bericht der Sachverständigenkommission für den Fünften Altenbericht, 2006.

**131** Sechster Altenbericht, Sechster Bericht zur Lage der älteren Generation in der Bundesrepublik Deutschland. Altersbilder in der Gesellschaft. Und Stellungnahme der Bundesregierung, BT-Ds. 17/3815, 2010.

Handeln zu relativieren, zum anderen zu realistischeren und differenzierteren Altersbildern in den verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen beizutragen».<sup>132</sup> Drittens «geht es darum, deutlich zu machen, dass Altersbilder in der Regel nicht kontextunabhängig als gut oder schlecht, als richtig oder falsch, als realistisch oder unrealistisch, als angemessen oder unangemessen betrachtet werden sollten».<sup>133</sup>

Die der Lebenswirklichkeit angemessenen Altersbilder sollten «die Unterschiedlichkeit in den körperlichen und geistigen Fähigkeiten, Unterschiede bei der Ausstattung mit sozialen, gesundheitlichen und materiellen Ressourcen sowie die Individualität von Lebensentwürfen, Anliegen und Interessen berücksichtigen». Auch sei zu beachten, dass altersbezogene Merkmale und Eigenschaften durch sehr unterschiedliche Umstände und Entwicklungen hervorgebracht sein können und keineswegs immer individueller Einflussnahme unterliegen.<sup>134</sup> Der Stellungnahme der Bundesregierung ist deshalb in jenem Punkt zuzustimmen, in dem es heißt: «Die in unserer Gesellschaft dominierenden Altersbilder werden der Vielfalt des Alters oft nicht gerecht.»<sup>135</sup> Doch gleichzeitig drängt sich der Verdacht auf, dass es der Regierung nicht nur um die Korrektur eines falschen Altersbildes geht, sondern auch um eine Relativierung des Problemdrucks. Denn mit Befriedigung wird festgestellt: «Die überwiegende Mehrheit alter Menschen ist nicht hilfe- und pflegebedürftig. So ist z.B. bei den 70- bis unter 75-Jährigen nur jeder Zwanzigste (5 Prozent) pflegebedürftig.»<sup>136</sup>

Dennoch ist in der gesellschaftlichen Kommunikation noch weithin die Einschätzung verbreitet, mit 60 Jahren begänne eine mehr oder weniger rasch zum Tode führende Lebensphase namens «Alter». Aber, wie es in der differenzierten Studie «Gewonnene Jahre» heißt: «Die Vorstellung, fast ein Drittel des Lebens, etwa zwischen 60 und 85 Jahren, ausschließlich mit «Ausruhen» zu verbringen, grenzt die älteren Menschen gesellschaftlich aus. [...] Vor dem Hintergrund der demografischen und gesundheitlichen Veränderungen sowie der Veränderungen in der Arbeitswelt ist eine differenzierte Neubewertung der Schutzfunktion des «Ruhestandes» erforderlich.»<sup>137</sup>

Zu den Stereotypen in der Wahrnehmung von Älteren und Alten tragen insbesondere die verschiedenen Altersgrenzen bei, die im Arbeits-, Ordnungs- und Sozialrecht verankert sind und durchweg «Verluste und Passivität» signalisieren.<sup>138</sup> Dem sechsten Altenbericht kommt das Verdienst zu, die in verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen wirksamen Altersgrenzen akribisch aufzulisten und damit in Frage zu stellen. Wie stark diese Stereotype fortwirken, wird an Initiativen deutlich, von denen im selben Dokument berichtet wird. So z.B. «die im Jahr 2008 von der Bundesregierung ins Leben gerufene «Initiative Wirtschaftsfaktor»».<sup>139</sup> Diese geht im Wesentlichen darin

---

**132** Sechster Altenbericht 2010 (Anm. 131), S. 20.

**133** Sechster Altenbericht 2010 (Anm. 131), S. 21.

**134** Sechster Altenbericht 2010 (Anm. 131), S. 22.

**135** Sechster Altenbericht 2010 (Anm. 131), S. VI.

**136** Sechster Altenbericht 2010 (Anm. 131), S. VI.

**137** Gewonnene Jahre 2009 (Anm. 10), S. 39.

**138** Sechster Altenbericht 2010 (Anm. 131), S. VII.

**139** Sechster Altenbericht 2010 (Anm. 131), S. X; Vgl. auch [www.wirtschaftsfaktor-alter.de](http://www.wirtschaftsfaktor-alter.de).



auf, solche Unternehmen auf ihrer Webseite zu belobigen, die ihr Personal bis zur Regelaltersgrenze beschäftigen. So hat sich die Zahl der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Alter von 60 bis 64 Jahren seit dem Jahr 2000 verdoppelt: von 660.000 auf über 1,4 Millionen im Jahr 2011.<sup>140</sup> Dementsprechend stieg das durchschnittliche Rentenzugangsalter von 62,2 Jahren in 1980 auf 63,7 Jahre im Jahr 2011. Bei den Erwerbsminderungsrenten sank es allerdings im selben Zeitraum von 56,1 auf 50,4 Jahre.<sup>141</sup>

Die Ausführungen über die unterschiedliche Leistungsfähigkeit Älterer werden von der Erwerbstätigenstatistik bestätigt. So waren im Jahr 2009 6 Prozent der 65- bis 74-Jährigen, und selbst noch 1 Prozent der über 74 Jahre alten Personen erwerbstätig; 38 Prozent von ihnen waren Frauen. Nach dem Zensus 2011 waren 10,9 Prozent der Männer und 6,2 Prozent der Frauen ab 65 Jahre erwerbstätig. Für 41,6 Prozent der Erwerbstätigen ab 65 Jahre war das Arbeitseinkommen die Hauptquelle des Lebensunterhalts. 54,2 Prozent hatten Rente oder Vermögen als Hauptquelle. Es ist zu vermuten, dass es sich dabei um Personen mit nennenswertem eigenem Vermögen handelt, weil nur 3,8 Prozent die Angehörigen und lediglich 0,3 Prozent Grundversicherungsleistungen als Quelle des Lebensunterhalts benennen. Fast 50 Prozent der Erwerbstätigen im Rentenalter arbeiteten selbständig oder als mithelfende Familienangehörige.<sup>142</sup>

Tatsächlich haben sich die Beschäftigungschancen Älterer verbessert, nachdem die Frühverrentungsanreize beseitigt wurden und mit dem demografischen Wandel der gesellschaftliche Bedarf an der Arbeitskraft Älterer steigt. Mehrere Gewerkschaften, darunter die IG BCE, die Eisenbahner- und Verkehrsgewerkschaft (EVG) und die IG Metall haben begonnen, die Beschäftigungsbedingungen Älterer in «Demografie-Tarifverträgen» zu regeln. Danach werden z.B. Arbeitszeiten und Schichtpläne stärker am Lebensalter der Mitarbeitenden ausgerichtet, individuelle Arbeitszeitverkürzungen ermöglicht, Arbeitsplätze altersgerecht umgestaltet und die betriebliche Gesundheitsförderung ausgebaut.

Der Rückgang der einst verbreiteten Altersdiskriminierung im Arbeitsleben wird durch zwei aktuelle Trends beschleunigt: zum einen durch die im Zuge des demografischen Wandels abnehmende Zahl der Erwerbsfähigen und zum anderen durch den Strukturwandel der Wirtschaft. Letzterer bringt es mit sich, dass körperlich anstrengende Tätigkeiten gegenüber höher qualifizierten Tätigkeiten an Bedeutung verlieren.<sup>143</sup> Gleichwohl wird die schrittweise Anhebung des gesetzlichen Rentenalters auf 67 Jahre von einer Mehrheit der Befragten kritisch beurteilt. 39,7 Prozent bewerten sie als «sehr schlecht» und 28,5 Prozent als «eher schlecht».

<sup>140</sup> «Gabriel gerät in der Rentendebatte in die Kritik», *FAZ*, 31.10.2012. Vgl. auch «Immer mehr Ältere arbeiten», *Frankfurter Rundschau*, 25.01.2013.

<sup>141</sup> Deutsche Rentenversicherung 2012 (Anm. 3), S. 68.

<sup>142</sup> DIA. Deutsches Institut für Altersvorsorge. <http://dia-vorsorge.de/669-0-Erwerbstaetigkeit+im+Alter+65.htm> (Zugriff am 27.06.2012).

<sup>143</sup> Brenke, Karl; Klaus F. Zimmermann: Ältere auf den Arbeitsmarkt. IZA Standpunkte Nr. 43, September 2011.

Allerdings dürfte sich die Einkommenssituation Älterer im Zuge des demografischen Wandels wegen der günstiger werdenden Möglichkeiten einer Weiterbeschäftigung auch jenseits der Altersgrenze verbessern.<sup>144</sup> Doch wird dieser Vorteil eher Personen mit guter Gesundheit und höheren Qualifikationen zugutekommen.

Dem steht eine relative große Bereitschaft zur Weiterbeschäftigung im Alter gegenüber, wie die Umfrage des Bundesinstituts für Bevölkerungsforschung (BiB) zeigt. Auf die Frage «Wollen Sie auch nach Ihrem Renten- bzw. Ruhestandseintritt noch erwerbstätig sein?» antworteten 24,3 Prozent mit «Ja» und 23,0 Prozent mit «eher Ja». Immerhin 33,6 Prozent haben mit «Nein» geantwortet und 19,2 Prozent sagten «eher Nein». Soweit eine Weiterbeschäftigung gewünscht wurde, beträgt die durchschnittlich erwünschte Dauer 4,1 Jahre ab dem erwarteten Renteneintrittsalter. 29,8 Prozent würden gerne noch drei Jahre arbeiten; 32,5 Prozent gaben fünf Jahre an. Dabei geht die Bereitschaft zur Weiterbeschäftigung mit dem Wunsch nach einer kürzeren Wochenarbeitszeit einher: «Nur 3,3 Prozent würden auch weiterhin 35 Stunden oder mehr arbeiten. Die Mehrheit von 71,6 Prozent bevorzugt eine Arbeitszeit zwischen zehn und 24 Wochenstunden.»<sup>145</sup>

Es existiert also ein erhebliches Potenzial an Personen im Rentenalter, die unter bestimmten Bedingungen bereit sind, ihre Lebensarbeitszeit zu verlängern und damit die Gesellschaft bei der Bewältigung der Folgen des demografischen Wandels zu entlasten. Der gleichzeitig von einer Mehrheit geäußerte Wunsch, an einem möglichst niedrigen gesetzlichen Renteneintrittsalter festzuhalten, steht dazu nicht notwendig im Widerspruch. Es dürfte sich vielmehr um einen Ausdruck des Verlangens nach mehr Gestaltungsflexibilität handeln: Man möchte selbst über den Zeitpunkt und die Form des eigenen Ruhestands entscheiden. So verweist dieses Präferenzmuster auf die Dringlichkeit, starre gesetzliche Regelungen des Ruhestandsalters durch Modi des flexiblen Renteneintritts und der Weiterbeschäftigung im Rentenalter gemäß den individuellen Gegebenheiten zu ersetzen. Auch sollte die Hinzuverdienstgrenze für Frührentner erhöht werden.

In Anbetracht des absehbaren Schwindens einer strikten Trennung zwischen Erwerbsphase und Ruhestand sind schließlich auch Bedenken gegen die Rede von der «alternden Gesellschaft» anzumelden. Die Gesellschaft der Zukunft allein anhand des biologischen Alters ihrer Mitglieder zu definieren, hieße nicht nur, ihre besonderen Stärken und Schwächen zu verkennen, sondern auch die erheblichen Gewinne an Lebenserwartung und Lebensqualität der letzten Jahrzehnte zu ignorieren.<sup>146</sup>

---

**144** Börsch-Supan et al. 2013 (Anm. 43), S. 26.

**145** Büsch, Victoria; Jürgen Dorbritz, Thorsten Heien, Frank Micheel: Weiterbeschäftigung im Rentenalter. Wünsche – Bedingungen – Möglichkeiten. Materialien zur Bevölkerungswissenschaft, Heft 129, 2010. Wiesbaden: BiB.

**146** Gewonnene Jahre 2009 (Anm. 10), S. 31ff.

# 7 Resümee

Der demografische Wandel konfrontiert die Gesellschaft mit einer Reihe von Problemen, die allein durch kluge, zukunftsfeste Entscheidungen bewältigt werden können. Sie betreffen nicht nur eine Vielzahl von Politikbereichen – insbesondere Bildung und Erziehung, Arbeitsmarkt und Arbeitswelt, Altersvorsorge und Alterssicherung, öffentliche Verwaltung und Infrastruktur –, sondern auch einen veränderten Stil der Entscheidungsfindung. Die im Sommer 2012 im Vorfeld des Bundestagswahlkampfes ausgebrochene Diskussion über die Notwendigkeit einer sogenannten Zuschussrente zeigt exemplarisch, welche Risiken einer ausschließlich an kurzfristiger Popularitätssuche orientierten Politik anhaften. Läuft diese doch Gefahr, die langfristige Integrität und Stabilität einer vergleichsweise leistungsfähigen Institution wie der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) aufs Spiel zu setzen, nur um eine vermeintliche Patentlösung für ein mit unrichtigen Aussagen dramatisiertes Problem anbieten zu können.

Niedrigrenten, die keine angemessene Lebensführung erlauben, undurchsichtige Riester-Verträge mit hohen Verwaltungskosten und betriebliche Versorgungswerke mit drastisch gesunkenen Renditen zeigen unübersehbar, dass das Drei-Säulen-System der gesetzlichen Alterssicherung in eine Krise geraten ist. Doch die Krise ist überwindbar, wenn die Leistungsfähigkeit der von über 52 Millionen Mitgliedern geschätzten und dank Umlageprinzip von Kapitalmarktrisiken verschonten gesetzlichen Rentenversicherung erhalten bleibt. Das setzt für das Verhältnis von Beiträgen und Rentenanspruch die Fortgeltung des Äquivalenzprinzips voraus, lässt aber auch einen weiteren Ausbau des (auf beitragsanaloge Leistungen gegründeten) Teilhabeprinzips als sinnvoll erscheinen.

Dennoch wird, wie schon in vergangenen Jahrzehnten, ein beträchtlicher Anteil der ausgezahlten Renten das notwendige Existenzminimum unterschreiten. Weil nicht alle Bezieher von Niedrigrenten einen Zugriff auf weitere Einkommensquellen (Ersparnis, Mieteinnahmen oder Einkommen Dritter) besitzen, bedarf es einer gründlichen Reform der Grundsicherung im Alter, um die Beantragung ergänzender Leistungen von allen Erscheinungsformen sozialer Stigmatisierung zu befreien. Die Inanspruchnahme der Grundsicherung im Alter (sowie bei Erwerbsminderung) nach SGB XII ist unverbrüchliches Bürgerrecht – und der sicherste Weg, einen durch Arbeitsmarktkonjunktur, unterbrochene Erwerbsbiografie und individuelles Schicksal bedingten Absturz in die Altersarmut zu vermeiden. Dagegen würde eine allgemeine Rentenaufbesserung durch grundsicherungsanaloge Leistungen für Vermögende, Pensionäre und Personen mit ausreichendem Haushaltseinkommen nicht nur das für die GRV konstitutive Leistungsprinzip ad absurdum führen, sondern wäre – angesichts der Mittelknappheit in den Bereichen Erziehung, Bildung und Betreuung – schlicht unverantwortlich.

Während es gilt, die GRV vor den allfälligen Anschlägen wahlkampforientierter Politiker zu bewahren, bedürfen die zweite und die dritte Säule der gesetzlichen Alterssicherung sehr bald einer Reihe notwendiger Korrekturen, damit ihre Leistungsfähigkeit im Rahmen des Drei-Säulen-Systems gesichert bleibt bzw. wiederhergestellt wird. Insbesondere muss die Förderung der betrieblichen Altersvorsorge (BAV) mittels der beitragsbefreiten Entgeltumwandlung durch einen für die Einnahmeseite der GRV weniger schädlichen Förderungsweg ersetzt werden. Und die angebotenen Riester-Produkte benötigen dringend verbraucherpolitisch inspirierter Transparenz- und Standardisierungsregeln, welche der von versteckten Kosten und hoher Unübersichtlichkeit geprägten Angebotslage ein Ende setzen. Ohne diese Korrekturen behalten sowohl BAV als auch «Riester» den Anschein, in erster Linie Förderinstrumente zugunsten der Versicherungswirtschaft zu sein.

Die Herstellung eines ausgewogenen Komplementärverhältnisses zwischen den drei Säulen der Altersvorsorge stellt nur eine, aber zweifellos die dringendste Seite im Katalog der überfälligen Sozialreformen dar. Nicht übersehen werden dürfen dabei die übrigen Aufgaben, welche in Vorbereitung auf und in Anpassung an die alternde Gesellschaft in Angriff zu nehmen sind. Sie reichen von der Ausweitung der Erwerbstätigenzahl und der Sicherung eines hohen Produktivitätswachstums (vor allem durch höhere Erwerbsquoten, längere Lebensarbeitszeit, erleichterte Zuwanderung sowie eine Niveauanhebung bei der schulischen und beruflichen Bildung) über den proaktiven Mitvollzug des Strukturwandels bis zum Umbau der öffentlichen Verwaltung und der lokalen und regionalen Versorgungsstrukturen – entsprechend den sich wandelnden Entscheidungs-, Versorgungs- und Sicherungsbedarfen einer schrumpfenden und (im Durchschnitt) älter werdenden Bevölkerung.

Angesichts der großen Herausforderungen des Wandels und der Vielzahl der zu bearbeitenden Aufgaben besteht jedoch kein Grund zur Resignation. Die «alternde» Gesellschaft ist keine Gesellschaft, die von «Altersfragen» und «Alterserscheinungen» erdrückt sein wird. Vielmehr vollzieht sich der Übergang zu einer neuen institutionellen Ordnung vor dem Hintergrund des bislang stärksten Wachstums- und Technologieschubs, den die Weltwirtschaft je erfahren hat. Weil dessen Zentrum diesmal nicht in unserem Teil der Welt liegt, können die europäischen Länder mit guten Erfolgsaussichten versuchen, durch Bewahrung ihrer Sozialstaatstraditionen und gleichzeitige Aufnahme vieler Modernisierungsimpulse das für sie Beste aus der Situation zu machen. Die im Rahmen der alternden Gesellschaft vorzunehmenden Reformen sind deshalb in erster Linie Elemente eines großen Modernisierungsprojekts, durch das sich die Gesellschaft eine neue, den Zeitläuften angepasste Gestalt geben wird. Packen wir's an!

# WEITERFÜHRENDE LITERATUR

- BECKER, Irene: Finanzielle Mindestsicherung und Bedürftigkeit im Alter. *Zeitschrift für Sozialreform* (2) 58, 2012.
- BIRNBAUM, Christoph: Die Pensionslüge: Warum der Staat seine Zusagen für Beamte nicht einhalten kann und warum uns das alle angeht. München: dtv 2012.
- BÖRSCH-SUPAN, Axel; Marcel Erlinghagen, Karsten Hank, Hendrik Jürges, Gert G. Wagner (Hrsg.): Produktivität in alternden Gesellschaften. Stuttgart: Wissenschaftliche Verlagsgesellschaft 2009.
- BÖRSCH-SUPAN, Axel; Martin Gasche, Bettina Lamla: Anmerkungen zur Diskussion über Altersarmut. *Aus Politik und Zeitgeschichte* B4-5/2013.
- BRETTSCHEIDER, Antonio: Legitimitätsprobleme der «Basissicherung». Die deutsche Alterssicherungspolitik nach dem Paradigmenwechsel. *Zeitschrift für Sozialreform* (2) 58, 2012.
- CORNEO, Giacomo; Carsten Schröder: Bewertung der Riester-Rente: Volkswirtschaftliche Kriterien und Anforderungen an die Daten. *Zeitschrift für Sozialreform*, (2) 58, 2012.
- EICHENHOFER, Eberhard; Winfried Schmähl, Herbert Rische (Hrsg.): Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung – SGB VI, Neuwied 2011.
- EUROPEAN commission: The 2012 Ageing Report. *European Economy* 4/2011.
- GEWONNENE Jahre. Empfehlungen der Akademiengruppe Altern in Deutschland. Nova Acta Leopoldina. *Neue Folge*, Nummer 371, Band 107, 2009.
- HINRICHS, Karl: Kehrt die Altersarmut zurück? Atypische Beschäftigung als Problem der Rentenpolitik. In: Guliano Bonoli; Fabio Bertozzi (Hrsg.): Neue Herausforderungen für den Sozialstaat. Haupt-Verlag, Bern 2008.
- KAUFMANN, Franz-Xaver: Schrumpfende Gesellschaft. Vom Bevölkerungsrückgang und seinen Folgen. Frankfurt a.M.: Suhrkamp 2005.
- KRÖHNERT, Steffen; Iris Hoßmann und Reiner Klingholz: Die demografische Zukunft von Europa: Wie sich die Regionen verändern, dtv 2008.
- KUMPMANN, Ingmar et al.: Armut im Alter. Ursachenanalyse und eine Projektion für das Jahr 2023. *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, Bd. 1, 2012.
- SACHVERSTÄNDIGENRAT der Bundesregierung zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Herausforderungen des demografischen Wandels, 2011.
- SCHROEDER, Wolfgang: *Vorsorge und Inklusion. Wie finden Sozialpolitik und Gesellschaft zusammen*, vorwärtsbuch, Berlin 2012.
- STREECK, Wolfgang; Daniel Mertens, 2010: Politik im Defizit. Austerität als fiskalpolitisches Regime. *Berliner Republik*, Heft 4, 2010.
- WEGE in eine inklusive Arbeitsgesellschaft. Kommission Sozialpolitische Innovationen der Heinrich-Böll-Stiftung (Brümmer, Ute; Andrea Fischer, Frank Nullmeier, Dieter Rulff, Wolfgang Schroeder, Helmut Wiesenthal), Berlin 2011.

