

Friedrich-Ebert-Stiftung  
Gesprächskreis Arbeit und Soziales

# **Überlegungen zur deutschen Alterssicherungs- reform vor dem europäischen Hintergrund**

Professor Dr. Diether Döring

Die Expertise wird von der Abteilung Arbeit und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung veröffentlicht. Die Ausführungen und Schlussfolgerungen sind vom Autor in eigener wissenschaftlicher Verantwortung vorgenommen worden.

ISBN 3-89892-209-X

Herausgegeben vom Wirtschafts- und sozialpolitischen  
Forschungs- und Beratungszentrum der Friedrich-Ebert-Stiftung  
Abteilung Arbeit und Sozialpolitik

D-53170 Bonn

2004

# Inhalt

Ursula Mehrländer, Peter König	
Vorbemerkung .....	5
<b>1. Europäische Alterssicherungsstrategien im Vergleich und die deutsche Position.....</b>	<b>7</b>
1.1 Kurzbeschreibung der strategischen Konzepte der Alterssicherung in Europa	7
1.1.1 Erwerbseinkommensorientierte Rentenversicherung .....	7
1.1.2 „Gemischte“ Alterssicherungsstrategie.....	8
1.1.3 Universelle Basissicherungsstrategie.....	8
1.2 Europäische Grundentscheidungen im Vergleich.....	9
1.3 Rentenniveaus im Vergleich.....	10
1.4 Finanzielle Aufwendungen im Vergleich .....	11
<b>2. Betriebliche Zusatzsicherung im europäischen Vergleich und die deutsche Position .....</b>	<b>12</b>
2.1 Reichweite, Leistungsstärke und Vermögensposition der betrieblichen Altersversorgung in europäischen Ländern .....	12
2.2 Zukünftiges Potential der begünstigten Zusatzvorsorge in Deutschland .....	13
<b>3. Überlegungen zu einem etwas vernachlässigten Thema: Veränderte Erwerbslandschaften und Alterssicherungskonzeption .....</b>	<b>14</b>
3.1 Überlegungen zum Wachstum teilzeitiger Tätigkeiten .....	15
3.2 Überlegungen zur neuen Selbständigkeit .....	16
<b>4. Überlegungen zur Weiterentwicklung des deutschen Alterssicherungssystems .....</b>	<b>18</b>
4.1 Frage des sozialstaatlichen Niveauzieles in der GRV.....	18
4.2 Frage der Vermeidung von Unterversorgungsrisiken .....	21
4.3 Frage des Ruhestandsalters .....	21
4.4 Frage der Rentenversicherungspflicht .....	23
4.5 Zur Betrieblichen Altersversorgung .....	24
4.6 Zur Individualvorsorge .....	25
4.7 Frage der Absicherung der nichterwerbstätigen Familienmitglieder/ Hinterbliebenensicherung .....	25
4.8 Finanzierung des Rentensystems/Stabilitätsorientierte Strategie.....	27
Zum Autor .....	38
Neuere Veröffentlichungen des Gesprächskreises Arbeit und Soziales zur Sozialpolitik – eine Auswahl.....	39



## Vorbemerkung

Das System der Altersversorgung in Deutschland, aber auch in anderen europäischen Ländern, unterliegt einem dauerhaften Reformprozess. Diese permanenten Reformen sind erforderlich, weil sich die wirtschaftlichen und gesamtgesellschaftlichen Handlungsbedingungen aufgrund nationaler und internationaler Entwicklungen ständig ändern. Das System der Altersversorgung muss immer wieder mit diesen veränderten Situationen in Einklang gebracht werden. Ein radikaler Systemwechsel im Rahmen der Alterssicherungsreformen wird aufgrund schwer zu kalkulierender Risiken und hoher Transformationskosten jedoch äußerst selten ernsthaft in Erwägung gezogen, sondern es geht in der Regel um die Weiterentwicklung des vorhandenen Systems.

Bei dieser Weiterentwicklung kommt es darauf an, nachteilige Auswirkungen eines Beitragsanstiegs auf die Beschäftigung zu vermeiden, aber auch ein hohes Maß an langfristiger Verlässlichkeit der Alterssicherung zu erreichen. Wie die Reformprozesse in Deutschland und anderen europäischen Staaten zeigen, ist es keine leichte Aufgabe für Politik und Sozialpartner, diesen beiden Zielen immer gleichzeitig gerecht zu werden.

Obwohl die Systeme der Altersversorgung in den einzelnen Ländern Europas teilweise sehr unterschiedlich sind, lohnt sich ein Blick auf die Entwicklungen in den Nachbarländern. Es geht nicht um einen Vergleich von Details, sondern darum, bei gegebenen Zielsetzungen (z.B. Lebensstandardsicherung) grundsätzliche Vor- und Nachteile in den Entwicklungen im eigenen Land mit denen der anderen Länder abzuwägen. Solche vergleichende Perspektive soll Beurteilungskriterien für die gegenwärtige und die zukünftige Gestaltung der Altersvorsorge im eigenen Land bereitstellen.

Der Gesprächskreis Arbeit und Soziales der Friedrich-Ebert-Stiftung hat Professor Dr. Diether Döring darum gebeten, eine Expertise zu erstellen, die die Reform der Alterssicherung in Deutschland vor dem Hintergrund der Entwicklungen in anderen europäischen Ländern analysiert. Außerdem wurde er darum gebeten, auf der Basis dieser Analyse seine Einschätzung zu einer Weiterentwicklung des deutschen Alterssicherungssystems darzulegen.

Wir bedanken uns bei Professor Döring dafür, das er diese schwierige Aufgabe angenommen hat. Seine Analyse und seine Einschätzung sind in dem vorliegenden Bericht ausführlich dargestellt und enthalten konstruktive Anregungen für die zukünftige Gestaltung des deutschen Alterssicherungssystems. Seine Ausführungen stellen auch eine Grundlage für die gegenwärtige Diskussion über neuere Entwürfe eines Europäischen Sozialmodells im 21. Jahrhundert dar.

Bonn/Berlin, Januar 2004

Dr. Ursula Mehrländer  
Leiterin des Gesprächskreises  
Arbeit und Soziales

Peter König  
Referent für Sozialpolitik



# 1. Europäische Alterssicherungsstrategien im Vergleich und die deutsche Position

## 1.1 Kurzbeschreibung der strategischen Ansätze der Alterssicherung in Europa

Die strategischen Konzepte für die europäischen Kernsysteme unterscheiden sich in bezug auf die einbezogenen Personengruppen, die Hauptsicherungsziele und die Finanzierungsmethode.<sup>1</sup>

### 1.1.1 Erwerbseinkommensorientierte Rentenversicherung

Diese Strategie ist durch eine eindeutige Entscheidung für die Lebensstandardsicherung als Leitziel geprägt. In der Logik des Systems liegt eine kategoriale Orientierung, also die Einbeziehung jener Einwohner/innen, die von einem Erwerbseinkommensrisiko im Alter betroffen sind. „Schmälerer“ Lösungen stellen vorrangig auf den Arbeitnehmerstatus ab. „Breitere“ Lösungen dagegen auf die Erwerbstätigkeit. Nichterwerbstätige Familienangehörige werden bei diesem Konzept abgeleitet gesichert, d. h. in die Hinterbliebenensicherung einbezogen.

Bei der Finanzierung setzt diese Strategie vorrangig auf lohnproportionale Beiträge, die in der Regel oberhalb einer Bagatellgrenze und bis zu einer oberen Bemessungsgrenze beim Lohn bzw. dem Erwerbseinkommen erhoben werden. Sie lösen im Leistungsfall strukturell beitragsäquivalente Rentenansprüche aus. Die normative Grundlage liegt hier in einer Orientierung auf „Leistungs- und Beitragsgerechtigkeit.“ Vorleistungen des bzw. der Versicherten definieren somit die Höhe der individuellen Rentenleistung, wobei der Leistungsbegriff um nicht marktbezogene Leistungen (z. B. Kindererziehung) erweitert sein kann. Von der Vorleistungsabhängigkeit werden wirtschaftliche Leistungsanreize erwartet. Die Hinterbliebenenrente leitet sich vom Rentenanspruch des Versicherten ab. Hinsichtlich der Rentenanpassung ist bei diesem Konzept die lohnbezogene Dynamisierung naheliegend, wobei die Ausgestaltung stark variieren kann.

Die Vorstellungen über das erforderliche Sicherungsniveau variieren stark. Die Bandbreite reicht von einer dominanten Rolle des staatlichen Systems bis hin zu einer vorherrschenden Rolle nichtstaatlicher Zusatzkomponenten. Da in diesem Konzept das staatliche System im Grundsatz ebenso auf die Lebensstandardsicherung zielt wie die Zusatzsicherung, ergibt sich eine tendenziell „additive“ Zusammensetzung der Gesamtleistung.

Gezielte Maßnahmen der Armutsvermeidung werden bei dieser Alterssicherungsstrategie auf die Sozialhilfe oder sozialhilfefartige Programme bzw. soziale Grundsicherung für Ältere delegiert. Diese haben bei dieser Strategie deshalb zwangsläufig ein höheres Gewicht als bei den im folgenden dargestellten Konzepten.

---

<sup>1</sup> Vgl. zum folgenden u. a. D. Döring: Zukunft der Alterssicherung. Europäische Strategien und der deutsche Weg, Frankfurt a. M. 2002; Deutsches Institut für Altersvorsorge (Hg.): Gesetzliche Alterssicherung. Reformverfahren im Ausland, Köln 1999; VDR (Hg.): Rentenversicherung im internationalen Vergleich, Frankfurt a. M. 1999 (Neuaufgabe in Vorbereitung); R. Disney/P. Johnson (ed.): Pension Systems and Retirement Incomes Across OECD Countries, Cheltenham/Northampton 2001

### 1.1.2 „Gemischte“ Alterssicherungsstrategie

Zielsetzung des staatlichen Systems ist bei dieser Alterssicherungsstrategie *gleichzeitig* die Gewährleistung eines lebensstandardsichernden Element und einer Basissicherung. Unterschiedliche Gestaltungsformen sind dabei möglich: Eine einkommensbezogene Rentenversicherung kann mit integrierten Mindestsicherungselementen kombiniert werden. Des Weiteren lässt sich ein zweiteiliges Schema umsetzen, bei dem eine Basisrente mit einer gesetzlichen Zusatzrente kombiniert wird.

Personell bezieht die „gemischte“ Strategie in der Regel die Erwerbstätigen oder mindestens die abhängig Beschäftigten ein. Im Falle eines Sockelelements ist eine universelle Ausrichtung naheliegend. Selbst, wenn die hier beschriebene Ausgestaltung eine Basis- oder Mindestrente im Höhe des durchschnittlichen Existenzminimums einschließt, bleibt die Sozialhilfe oder ein anderes sozialhilfeartiges Programm für überdurchschnittliche Bedarfsfälle unverzichtbar. Es sei denn, ein universelles Mindestsicherungselement im Kernsystem wird *bedarfsorientiert* angelegt. Von den normativen Grundlagen her strebt diese Strategie eine Verbindung von „Leistungs- und Beitragsgerechtigkeit“ mit einer Art „Mindestbedarfsgerechtigkeit“ an. Für die Finanzierung des Systems kommen Beiträge, ergänzend auch öffentliche Haushaltsmittel in Frage. Bei starkem Einsatz einkommensproportionaler Beiträge für die Finanzierung des Mindestelements bekommen diese naturgemäß einen teilweise steuerähnlichen Charakter. Wird das Mindestelement universell angelegt, ist es naheliegend, alle Einkunftsarten oberhalb eines Grundfreibetrages in die Beitragspflicht einzubeziehen.

### 1.1.3 Universelle Basissicherungsstrategie

Bei dieser Strategie wird das staatliche System völlig auf das Ziel der Armutsvermeidung in einem angenommenen „Regelfall“ konzentriert. Die Staatsaktivität soll so auf jene Aufgabe beschränkt werden, die wegen der erforderlichen interpersonellen Einkommensumverteilung nur durch das staatlich organisierte System erfüllt werden kann. Da das Armutrisiko im Gegensatz zum Erwerbseinkommensrisiko nicht auf bestimmte gesellschaftliche Gruppen begrenzt ist, sind staatlich organisierte Basissysteme in aller Regel universell orientiert. Einbezogen werden also ebenso Erwerbstätige wie Nichterwerbstätige auf Basis des dauerhaften Wohnsitzes im Lande. Abgestellt wird hier auf den Erwerb eigenständiger, nicht abgeleiteter, Rentenansprüche.

Die Rentenleistung zielt bei diesem Konzept auf die Armutsvermeidung im Durchschnittsfall. Das Niveau ergibt sich aus den gesellschaftlichen Vorstellungen über ein „menschenwürdiges“ Minimum, das heute zumeist relativ definiert wird. Eine Alterssicherungsstrategie dieses Typs zielt auf eine einheitliche Basisrente bzw. Grundrente im Risikofall. Die normative Grundlage dieser Strategie liegt eher in einer Vorstellung von (Mindest)Bedarfsgerechtigkeit durch die Garantie eines allgemeinen existenzsichernden Minimums. Bei dieser Ausrichtung auf eine Basisrente spielt oft auch eine kritische Bewertung bedarfsorientierter Sicherungen eine Rolle, die als Falle für Spar- und Vorsorgeanreize gesehen werden. Im allgemeinen machen die Basisrentensysteme hohe Zeitvoraussetzungen für den Wohnsitz im Lande zur Voraussetzung. Eine Differenzierung der Rentenleistung nach dem Familienstand ist naheliegend. Sozialhilfeartige Leistungen bleiben auch bei dieser Strategie für überdurchschnittlichen Bedarfssituationen notwendig.

Für die Finanzierung kommen ebenso öffentliche Mittel wie einkommensbezogene Beiträge infrage. In der Tendenz setzt diese Strategie auf die Einbeziehung ebenso von Arbeits- wie von Vermögenseinkünften. Da bei einer solchen basissichernd ausgerichteten

Alterssicherung Beiträge bei Anwendung des Prinzips der strukturellen Äquivalenz einkommensunabhängig erhoben werden müssten, ergäben sich bei Beitragspflichtigen mit niedrigem Einkommen zwangsläufig Probleme mit der Leistungsfähigkeit. Ein Ausweg ist der Einbau von Leistungsfähigkeitsgesichtspunkten in die Beitragsregeln. Letzteres schränkt den Versicherungscharakter ein und macht die Beiträge steuerähnlich, so dass auch eine direkte Tragung der Ausgaben aus öffentlichen Haushaltsmitteln naheliegend ist.

Die universelle Basissicherungsstrategie strebt gesellschaftspolitisch einen großen Handlungsspielraum der privaten Akteure (Tarifparteien, Unternehmen, Individuen) für die Sicherung des Lebensstandards an.<sup>2</sup> Wegen der Trennung der Sicherungsaufgaben – Sicherung des Minimums durch das Staatssystem und Lebensstandardsicherung durch die privaten Akteure – kann man hier von einer „zielbezogenen Staat–Privat Arbeitsteilung“ sprechen.

## 1.2 Europäische Grundentscheidungen im Vergleich

Die Schlüsselentscheidungen ausgewählter europäischer Länder bezüglich des einbezogenen Personenkreises, der Leistungsgestaltung, der Grundausrichtung der Rentenformel sowie der Hauptfinanzierungsmethode zeigt die Übersicht 1.<sup>3</sup>

Hinsichtlich des eingezogenen *Personenkreises*<sup>4</sup> haben unter den hier betrachteten Ländern die Niederlande und die Schweiz die weitestgehenden Entscheidungen getroffen (Schlagwort „Bürgerversicherung“ bzw. „Volksversicherung“ im niederländischen Fall). Die 1. Säule erfasst hier *alle* erwachsenen Einwohner unabhängig von Erwerbsrolle oder Familienstatus mit dauerhaftem *Wohnsitz* im Land. Die anderen betrachteten Länder knüpfen an *Erwerbstätigkeit* oder Arbeitnehmerstatus an. Die „breitere“ Lösung ist hier die Erfassung aller Erwerbstätigen, gleichgültig, ob diese abhängig oder selbständig tätig sind: so bei der 1. Säule in Großbritannien. Die „schmälerere“ personelle Lösung praktiziert die deutsche GRV und das französische System, wo vorrangig abhängig Beschäftigte erfasst werden.

Hinsichtlich der Ausgestaltung der *Rentenformel* lassen sich drei Hauptformen unterscheiden. Die *Basisorientierung* der Renten ist in den Niederlanden und bei der britischen Basispension gegeben. Hier gibt es allerdings stets leistungsstarke zusätzliche, v. a. betriebliche Sicherungen. Auf der anderen Seite kennt die deutsche GRV heute kein Mindestsicherungselement im System. Die Armutsvermeidung ist Aufgabe der Sozialhilfe bzw. der sozialen Grundsicherung. Zwischen diesen gegensätzlichen Konzepten stehen solche, die bedarfsunabhängige Mindestrenten mit ansonsten einkommens- und beitragsorientierter Rentenversicherung kombinieren. Eine einkommensorientierte Rentenversicherung, die gleichzeitig *innerhalb* des Kernsystems beitragsbezogene und nichtbeitragsbezogene Mindestsicherungsregelungen vorsieht, praktiziert Frankreich. Ein „gemischtes“ Konzept repräsentiert auch die Schweizer AHV. Der Einkommens- und Beitragsbezug der Renten ist dort allerdings nach oben stark „gedeckelt“, während die

---

<sup>2</sup> Dieser Effekt ist durchaus gegeben, wie u. a. die europäischen Vergleiche zur 2. Säule zeigen (vgl. Abschnitt 2.1).

<sup>3</sup> Zu Grundinformationen: vgl. u. a.: Europäische Kommission: Soziale Sicherheit in den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union, Luxemburg, (Online-Version 01.01.2002); VDR (Hg.): Rentenversicherung im internationalen Vergleich, Frankfurt a. M. 1999 (Neuaufgabe in Vorbereitung); A. Weber/V. Leienbach: Die Systeme der sozialen Sicherung in der Europäischen Union, Baden-Baden 2000; D. Döring: Zukunft der Alterssicherung. Europäische Strategien und der deutsche Weg, Frankfurt a. M. 2002; für die Schweiz Bollier: Leitfaden schweizerische Sozialversicherung, Wädenswil 1999.

<sup>4</sup> Kriterium ist der Erwerb eigenständiger, nicht abgeleiteter Ansprüche.

einkommensbezogene Beitragspflicht auch oberhalb weiterreicht. Für die Mindestrente in der Schweiz gilt wie für die niederländische Basisrente, dass sie nicht an den individuellen Haushaltsbedarf anknüpft. Überdurchschnittliche Bedarfslagen, für die die Einkünfte nicht ausreichen, müssen deshalb dort über ergänzende sozialhilfeartige Leistungen abgefangen werden.<sup>5</sup>

*Finanziert* werden die Systeme der Schweiz und der Niederlande durch steuerähnliche Beiträge. „Steuerähnlich“ heißt, dass nur eine relativ schwache, allerdings nicht völlig durchbrochene Beziehung zwischen Vorleistung und Rentenanspruch besteht. Im Falle der Schweiz gibt es einen mittleren Einkommensbereich, in dem die Beitragsbezogenheit weitgehend gegeben ist. Die Systeme der Niederlande und der Schweiz beziehen neben Erwerbseinkommen die Vermögenseinkünfte ein. Die Schweiz jedoch nur bei Nichterwerbstätigen bzw. Personen mit sehr geringen Erwerbseinkünften.<sup>6</sup> Alle anderen hier betrachteten Systeme finanzieren sich durch lohn- bzw. arbeitseinkommensbezogene Beiträge. In der Praxis kommen in vielen Systemen Staatszuschüsse unterschiedlicher Höhe hinzu. Alle hier betrachteten europäischen Kernsysteme sind umlagefinanziert, kennen also nur eine begrenzte Rücklagenbildung. Unterschiede im Gewicht der Kapitaldeckung im *Gesamtsystem* der Alterssicherung ergeben sich heute vor allem durch die Ausgestaltung der *Zusatzsicherung*.

### 1.3 Rentenniveaus im Vergleich

In Grafik 1 und 2 wird für diese fünf ausgewählten europäischen Systeme demonstriert, welches *Bruttorentenniveau* Erwerbstätige erhalten, wenn sie unter gegenwärtigen Bedingungen für 20 bzw. 40 Jahre dem jeweiligen System angehören. In den meisten Systemen ist die Versicherungszeit maßgeblich; in dem niederländischen und dem Schweizer Kernsystem die Zeit des Wohnsitzes im Lande. Ausgegangen wurde bei den Modellberechnungen zunächst vom Fall eines Beschäftigten mit einem Verdienst, der dem *Durchschnitt* im jeweiligen Land entspricht.<sup>7</sup> Die Länderergebnisse zeigen sehr große Unterschiede der im jeweiligen Ländersystem erreichbaren Bruttorentenniveaus. Unterstellt man eine Erwerbstätigkeit von 40 Jahren als in etwa realistische Zeitdauer für ein erfülltes Erwerbsleben, so ergeben sich die höchsten Bruttorentenniveaus für den deutschen und den französischen Fall. Nahe beieinander liegen das niederländische und das Schweizer System mit rund einem Drittel Rentenniveau bei Durchschnittsverdienst. Ungewöhnlich dürftig fällt die britische Basispension aus.<sup>8</sup>

Macht man die Berechnungen auf der Grundlage eines niedrigeren Lohnniveaus – hier ist beispielhaft die Hälfte des Durchschnittslohnes gewählt worden –, so erreichen die Sys-

---

<sup>5</sup> Im Schweizer Fall ist die Mindestrente durchaus knapp bemessen, so dass nicht selten bedarfsorientierte Zuschläge (Ergänzungsleistungen) erforderlich sind (vgl. u. a. Bundesamt für Statistik: Statistisches Jahrbuch der Schweiz, Zürich 2003, Kap. 13).

<sup>6</sup> Hierzu zählen auch Nicht-AHV-Renten; vgl. Bollier 1999.

<sup>7</sup> Durchschnittsverdienst eines durchschnittlichen Industriearbeiters („average production worker“) nach OECD-Kriterien; dies ist ein Durchschnittslohn, der nach einheitlichen Kriterien für die verschiedenen Länder ermittelt wird. Nomineller Lohnzuwachs von 3 % und eine Inflationsrate von 1,5 % wurden hier unterstellt. In die Modellberechnungen können keine bedürftigkeitsabhängige und einkommensgeprüfte Leistungen einbezogen werden, gleichgültig, ob sie innerhalb oder außerhalb des Kernsystems gewährt werden. Der Grund liegt in der fehlenden Standardisierbarkeit dieser von der Haushaltszusammensetzung, den Wohnkosten und von der Verfügbarkeit anderer Einkünfte abhängigen Leistungen.

<sup>8</sup> Die heute *tatsächlich* in den einzelnen Ländern gezahlten Renten können sich davon durchaus unterscheiden, da sie das Ergebnis einer bestimmten Entwicklung des Rentenrechts und der Erwerbsverhältnisse in der *Vergangenheit* sind.

teme der Niederlande, der Schweiz und Frankreichs naturgemäß eine deutlich günstigere relative Position als zuvor (vgl. Grafik 1). Die bisherige deutsche Rentenversicherung stellt sich im Vergleich somit als leistungsstarkes System für Durchschnittsverdienen(innen) und Erwerbstätige mit überdurchschnittlichem Entgelt dar. Bei Beziehern niedriger Einkommen dagegen wird es nur noch von der britischen Basispension unterschritten. Geht man auf eine kürzere Zeit der Systemzugehörigkeit von nur 20 Jahren herunter, so rückt das deutsche Kernsystem auf Basis des Durchschnittsverdienstes in eine mittlere Position (vgl. Grafik 2).<sup>9</sup>

## 1.4 Finanzielle Aufwendungen im Vergleich

Die Ausgaben für die soziale Sicherung im Alter, bei Invalidität und im Hinterbliebenenfall bilden in den meisten europäischen Wohlfahrtsstaaten das stärkste Segment der Gesamtausgaben. Die Gesamtausgaben für die soziale Sicherung zeigen eine Variationsbreite, die unter 4 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) liegt (vgl. Grafik 3). Dabei bildet die britische Ziffer den unteren und die französische den oberen Pol unter den hier betrachteten europäischen Ländern, dicht gefolgt vom deutschen Sozialstaat. Anteilig betrachtet gibt Deutschland von seinen sozialstaatlichen Gesamtausgaben besonders wenig für Alterssicherungszwecke aus. Die Schweiz dagegen einen besonders hohen Anteil. Werden statt den Relationen zum BIP die *absoluten* Ziffern zugrundegelegt, ergeben sich sehr große Unterschiede (vgl. Grafik 4): die Schweiz verausgabt die mit Abstand höchsten Pro-Kopf-Beträge für Alterssicherungszwecke; Großbritannien die mit Abstand niedrigsten Beträge. Deutschland liegt in diesem Ländervergleich etwas oberhalb der Mitte. Bemerkenswert bleibt, dass die Aufwendungen für die Alterssicherung bezogen auf das BIP – und dies ist die eigentlich interessante Größenordnung – in den ausgewählten europäischen Ländern frappierend ähnlich ausfallen. Nur die Schweiz zeigte eine deutliche Abweichung nach oben. Es fehlt hier der Raum, ausführlich auf langfristige Veränderungen einzugehen. Allgemein kann festgehalten werden, dass bei den Ausgabenveränderungen in Prozent des BIP seit 1990 zeigen die Ziffern der Schweiz die deutlichste Auftriebstendenz, die der Niederlande dagegen einen besonders deutlichen Bremseffekt zeigen.

---

<sup>9</sup> Es ist hier nicht möglich, ausführlich auf unterschiedliche *Familienzusammenhänge* und die Absicherung von Nichterwerbstätigen einzugehen. Ein wichtiger systematischer Unterschied: Die Systeme der Niederlande und der Schweiz räumen auch Nichterwerbstätigen *eigenständige* persönliche Ansprüche ein. Die übrigen Systeme bieten abgeleitete Sicherungen für nichterwerbstätige Familienangehörige.

## 2. Betriebliche Zusatzsicherung im europäischen Vergleich und die deutsche Position

### 2.1 Reichweite, Leistungsstärke und Vermögensposition der betrieblichen Altersversorgung in europäischen Ländern

Die *Entwicklungsstände* der betrieblichen Altersversorgung der privaten Wirtschaft in Europa unterscheiden sich drastisch (vgl. Grafik 4). In den Niederlanden sind Tarifverträge mit allgemeinverbindlicher Wirkung das Hauptinstrument der Regulierung. Die betrieblichen Systeme erfassen heute dort fast alle Beschäftigten. Großbritannien weist einen niedrigeren Deckungsgrad auf. Dort wird bisher eine *übergreifende* gesetzliche Zusatzsicherungspflicht praktiziert. Sie wird dann von einem Staatssystem (SERPS) organisiert, wenn weder eine betriebliche Versorgung noch eine angemessene individuelle Zusatzlösung zustande kommt. Als Hintergrund der Zusatzvorsorgepflicht in Großbritannien muss die sehr niedrige Basispension gesehen werden. In Frankreich gibt es ebenfalls eine obligatorischen Regelung. Der französische Fall unterscheidet sich insofern von den anderen hier betrachteten Ländern, als die obligatorische betriebliche Komponente hier auf eine eher leistungsstarke 1. Säule gesetzt worden ist. In der Schweiz hat das für Durchschnittsverdiener(innen) vergleichsweise knappe Rentenniveau der AHV zur Entscheidung für ein gesetzliches Obligatorium in der betrieblichen Altersversorgung beigetragen. Es wurde eine allgemeine Pflicht für die „berufliche Vorsorge“ etabliert, die bei abhängig Beschäftigten oberhalb einer Einkommensuntergrenze gilt. Die betriebliche Altersversorgung der privaten Wirtschaft in Deutschland kennt bisher keine allgemein verpflichtende Lösung. Die bisherige deutsche Ziffer fällt auch wegen der Folgen des Systemwechsels in Ostdeutschland niedriger aus als sie sich für die alte Bundesrepublik ergäbe. Steuerliche Veränderungen, ein härterer wirtschaftlicher Wettbewerb und die infolge der Unterbeschäftigung verringerten personalpolitischer Anreize haben allerdings auch hier in den letzten Jahren zu Rückzügen von Unternehmen aus der betrieblichen Altersversorgung geführt. Verbreitete Maßnahme war der Ausschluss neuer eingestellteter Arbeitnehmer(innen) aus den Versorgungssystemen.

Die hier betrachteten Nachbarländer (vgl. Grafik 5) erreichen mit einem Fünftel bis einem Drittel beachtliche Anteile der betrieblichen Altersversorgung an der Gesamtalterssicherung von Beschäftigten im Ruhestand. Auf längere Sicht wird insbesondere die Schweizer Ziffer sehr viel höher liegen, da das dort 1985 gestartete obligatorische System noch bis etwa 2025 in der Aufbauphase ist. Alle hier betrachteten Länder setzen faktisch verpflichtende Lösungen als Treibsatz für die Entwicklung leistungsstarker Zusatzsysteme ein. Das deutsche Beispiel zeigt dagegen mit rund 5 % einen dürftigen betrieblichen Anteil. Der Vergleich der Vermögensposition der betrieblichen Systeme (vgl. Grafik 6) zeigt besonders dramatische Unterschiede. In Großbritannien, den Niederlanden und der Schweiz liegt das Gesamtvermögen der betrieblichen Altersversorgung nahe der Größenordnung des Bruttoinlandsprodukts (BIP) der Volkswirtschaft oder bereits über diesem. Deutschland und Frankreich weisen dagegen große Rückstände auf. Die niedrige französische Rate ist angesichts des starken obligatorischen Zusatzsystems nur durch die bisher auch hier praktizierte Umlagefinanzierung erklärbar. Die betriebliche Altersversorgung in Deutschland erscheint bei diesem auf unternehmensexterne Vermögenspositionen abgestellten Vergleich, in einem etwas zu negativem Licht, da hier mit den sog. „Direktzusagen“ eine unternehmensinterne Lösung eine starke Rolle spielt. Aber auch die Einbeziehung dieses Elements hebt die deutsche Ziffer nur auf etwa 13 % des BIP.

## 2.2 Zukünftiges Potential der begünstigten Zusatzvorsorge in Deutschland

Die Alterssicherungsreform 2001 hat in Deutschland eine veränderte Situation geschaffen. Sie hat einen energischen Impuls für eine Renaissance der betrieblichen Altersversorgung wie für eine Verstärkung der Individualvorsorge gegeben. Explizit ist damit ein Aufholprozess gegenüber den europäischen Nachbarländern eingeleitet worden. Die Wirkungen des „Altersvermögensgesetzes“ (AVmG) auf den künftigen Altersvermögensaufbau in Deutschland sind allerdings nicht leicht abzuschätzen. Hierzu trägt allein schon die Freiwilligkeit der geförderten bzw. steuerlich begünstigten Zusatzvorsorge bei. Zugleich ist der Rahmen der Begünstigung in Bezug auf das Entgelt der abhängig Beschäftigten sehr groß. Dies liegt einerseits an der Möglichkeit der parallelen Inanspruchnahme von Entgeltumwandlung und „Riester-Förderung“. Andererseits an der Kopplung des oberen Rahmens an die (bisherige) Beitragsbemessungsgrenze und nicht an die *persönliche* Entgeltshöhe. Dies bedeutet, dass ein/e Durchschnittsverdiener(in) nach vollem Heranwachsen der „Riester-Förderung“ ab 2008 fast 14 % des Bruttoeinkommens begünstigt in die Altersvorsorge einbringen könnte. Dabei sind nicht einmal zusätzliche Kumulationsmöglichkeiten innerhalb der betrieblichen Komponente berücksichtigt. Der genannte Prozentsatz fällt bei Beziehern niedriger Einkommen höher aus; bei überdurchschnittlichem Einkommen entsprechend niedriger. Eine tatsächliche Ausschöpfung der genannten maximalen Möglichkeiten dürfte jedoch wenig realistisch sein. Schon gar, wenn man berücksichtigt, dass der GRV-Beitrag nicht entscheidend gesenkt worden ist. Zu bedenken ist auch, dass im Falle der Entgeltumwandlung der gewährte *unmittelbare* Vorteil für die Begünstigten ab 2009 geringer wird, da anschließend die Beitragsfreiheit entfällt.<sup>10</sup> Anzunehmen ist eher, dass das „realistische“ Potential nicht dem maximal begünstigten Rahmen, sondern eher bei einer Inanspruchnahme von 4 % des *persönlichen* Bruttoeinkommens liegen dürfte. Zu erwarten ist allerdings, dass in einem schmalen Bereich niedrigen Pro-Kopf-Einkommens trotz des kräftigen Förderangebots eine Lücke auf Grund mangelnder Sparfähigkeit entstehen wird.

Es ist weiterhin heute nicht absehbar, in welche Vorsorgeformen wie viel Beitragsaufwand fließen wird. Hieraus folgen Unwägbarkeiten bezüglich des Vermögensaufbaus, da jede Vorsorgeform mit unterschiedlichen Verwaltungs- und Steuerungskosten sowie unterschiedlichen Strategien der Vermögensanlage und damit auch der Wertentwicklung verbunden ist. Wegen der höheren Leistungsstärke (bezogen auf den gleichen Beitrag) und der stärkeren Begünstigung ist jedoch zu erwarten, dass die betriebliche Komponente im Laufe der Zeit gegenüber der Individualvorsorge dominieren wird.

Im Folgenden wird mit Berechnungen eine Abschätzung des „realistischen“ Potentials des AVmG in Bezug auf den Altersvermögensaufbau für den Zeitraum bis 2015 vorgenommen (vgl. Grafik 7). Dabei ist zunächst die Nutzung von 4 % des *persönlichen* Bruttoentgelts für die Entgeltumwandlung durch die Begünstigten zugrunde gelegt worden (Fall A). Hier musste bisher noch der Block der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes herausgenommen werden, für die noch keine Entgeltumwandlungsregelung bestand. Dies hat sich nun geändert. In einem zweiten Schritt wird dann die Ausschöpfung der „Riester-Förderung“ mit den im AVmG vorgesehenen zeitlichen Ausbaustufen, wiederum bezogen auf das *persönliche* Bruttoentgelt durch die Gesamtheit der Beschäftigten in ihren Vermögenswirkungen berechnet (Fall B). Es ist generell davon auszugehen, dass Beschäftigte am Berufsstart selten einzahlen werden. Desgleichen in den Altersjahren 55

---

<sup>10</sup> Die Bundesregierung muss im Grunde hoffen, dass die Entgeltumwandlung vor 2009 nicht massiv in Anspruch genommen wird, da sonst ein Beitragsanstieg in der GRV droht; schon eine Inanspruchnahme des vollen Spielraumes durch die *Halfte* der gegenwärtig Beschäftigten entzieht der GRV etwa 0,8 Beitragspunkte (eigene Berechnungen).

– 65.<sup>11</sup> Deshalb sind hier nur die Alterskategorien 25 bis unter 55 einbezogen worden. Die Bruttolohnentwicklung ist mit 2% pro Jahr, die Verwaltungs- und Anlagesteuernkosten mit 5% des Zuflusses (Beiträge, Rendite) und die Rendite mit 3,25% pro Jahr angenommen worden. Das Ergebnis dieser Berechnungen demonstriert für beide betrachtete Fälle für den hier zugrundegelegten Zeitraum 2002 – 15 ein bedeutendes Vermögensaufbaupotential. Dabei liegen die Ziffern für die Entgeltumwandlung sofort deutlich höher, was durch den hier möglichen „Vollstart“ des Sparprozesses ab 2002 zu erklären ist. Bei der „Riester-Förderung“ war dagegen zunächst die Zahl der Begünstigten höher, da der öffentliche Sektor frühzeitig erfasst worden ist (der jedoch zunächst die Entgeltumwandlung nicht nutzen konnte). Die Berechnung zeigen, dass die Entgeltumwandlung bis 2015 bei der hier unterstellten Inanspruchnahme etwa einen Zuwachs des heutigen unternehmensexternen Vermögensbestandes der betrieblichen Altersversorgung um mehr als 400 Mrd. Euro auslösen könnte. Die parallele Inanspruchnahme von Entgeltumwandlung und Riester-Förderung ist – wie erwähnt – zulässig, aber vermutlich in aller Regel nicht zu erwarten. Für den hier zugrundegelegten Zeitraum bis 2015 können Auszahlungsvorgänge noch weitgehend vernachlässigt werden.<sup>12</sup> Die Berechnungsergebnisse können im übrigen auch als zu erwartende Altersvermögenswirkungen bei einer Entscheidung für eine Vorsorgepflicht interpretiert werden, die den gemachten Vorgaben für das „realistische“ Potential entspricht.

### **3. Überlegungen zu einem etwas vernachlässigten Thema: Veränderte Erwerbslandschaften und Alterssicherungskonzeption**

Die derzeit diskutierten veröffentlichten Analysen von Reformproblemen der sozialen Sicherungssysteme haben den Akzent stark auf die demographischen Veränderungen der Ausgangslage gelegt. Die Rückwirkungen u. a. einer erfreulich wachsenden Lebenserwartung und – weit weniger erfreulich – einer unzureichenden Stärke der nachwachsenden Generation werden nicht zuletzt im Bericht der „Rürup-Kommission“ ausführlich und sachgerecht dargestellt. Deshalb wird in dieser Expertise auf eine erneute Darstellung verzichtet. Die Folgerungen aus dieser Entwicklung werden im letzten Abschnitt dieser Expertise diskutiert. Zusätzliches Augenmerk müsste jedoch jenen Veränderungen gelten, die in der Erwerbstätigkeit zu beobachten sind. Die sachgerechte Verknüpfung von Alterssicherungskonzeption und Erwerbssystem ist eine Schlüsselfrage für die Nachhaltigkeit eines Alterssicherungssystems<sup>13</sup>. Sie bestimmt mit, ob das System seine Sicherungsaufgaben erfüllen kann und finanzielle Stabilität erreicht. Es spricht viel dafür, dass sich zwei Veränderungstrends in der Erwerbstätigkeit der entwickelteren europäischen Volkswirtschaften künftig fortsetzen werden.

---

<sup>11</sup> Obwohl anzumerken ist, dass die Reduktionsmaßnahmen des AVmG auch ältere Versicherte und Ruheständler treffen.

<sup>12</sup> Außerordentlich schwer abschätzbar und auch unter Experten umstritten ist die Frage der Kompensationswirkungen auf traditionelle Altersvorsorgeinstrumente (Lebensversicherung/priv. Rentenversicherung). Eine Studie von P. König/S. Mahnert (Morgan Stanley Global Pensions Group) New York 2001, S. 37, kommt zu dem Schluss, dass vom AVmG ausgelöste Zuflussvolumen käme zu 70% aus zusätzlichen Ersparnissen.

<sup>13</sup> Zum folgenden vgl. u. a. D. Döring: Alterssicherung in der Europäischen Union und veränderte erwerbsbiographische Muster, in: WSI Mitteilungen H.1/1999; P. Scherer: Labour Market and Social Policy. Age of Withdrawal from the Labour Force in OECD-Countries, Paris 2002

### 3.1 Überlegungen zum Wachstum teilzeitiger Tätigkeiten

In mehr oder weniger allen modernen Ökonomien lässt sich ein kontinuierliches Wachstum teilzeitiger und zeitvariabler Beschäftigung belegen, was mindestens teilweise zu Lasten traditioneller Vollzeitbeschäftigung gehen dürfte. Diese Entwicklung ist tendenziell mit häufiger wechselnden Arbeitszeitmustern in den Erwerbsbiographien verbunden. Für die Fortdauer des Trends zu wachsenden Teilzeitanteilen sprechen die Flexibilitätsbedarfe der Unternehmen und die wachsende Erwerbsbeteiligung von Frauen. Diese wird nicht zuletzt auch vom Lebensformenwandel angetrieben und ist mit dem Wunsch nach einer besseren Verschränkung zwischen Erwerbsarbeit und privatem Leben verbunden. Auch die Alterung des Erwerbspersonenpotentials in Verbindung mit dem stattfindenden Aufschub der abschlagsfreien Ausstiegsmöglichkeiten dürfte eine stärkere Nutzung der Teilzeitarbeit erzwingen. Neben den Rückwirkungen des sich verändernden Zeitmusters auf das Alterssicherungssystem muss das Augenmerk der Frage gelten, ob die bestehende Konstruktion der Alterssicherung diese Veränderungen im Erwerbssystem bremst oder fördert. Europäisch – vergleichende Untersuchungen<sup>14</sup> sprechen dafür, dass es einen positiven Zusammenhang zwischen hohen Differenzierungsgraden auf dem Arbeitsmarkt und günstigen Beschäftigungsverhältnissen gibt. Ein vergleichbarer Zusammenhang besteht zwischen hohen Teilzeitraten und einer hohen Erwerbsbeteiligung von Älteren. Eine Verbesserung der allgemeinen Beschäftigungslage und der Erwerbsbeteiligung Älterer liegt letztlich auch im Eigeninteresse des Alterssicherungssystems.

Entscheidungen für teilzeitige *anstelle* von vollzeitigen Tätigkeiten schlagen in einkommensorientierten Rentenversicherungen des deutschen Typs im Grundsatz proportional auf die Höhe der erworbenen Ansprüche des bzw. der Erwerbstätigen durch.<sup>15</sup> Unterstellen wir eine kontinuierliche Teilzeittätigkeit, erreichen Beschäftigte im Grundsatz das gleiche *relative* Niveau von Lebensstandardsicherung wie bei einer dauerhaften Vollzeittätigkeit. Zeitweilige Reduktionen haben, bezogen auf das *lebensdurchschnittliche* (angepasste) Erwerbseinkommen, den gleichen Effekt. Lange und zudem starke individuelle Arbeitszeitreduktionen erhöhen somit allerdings bei einkommensorientierten Rentenversicherungen das Risiko einer für den Lebensunterhalt unzureichenden Rente im Alter. Da die Mindestsicherung in der GRV jedoch nicht „amtliche“ Aufgabe der Rentenversicherung ist, sondern an die Sozialhilfe bzw. die soziale Grundsicherung delegiert wird, stellt diese Konsequenz keinen Fehlschlag im Sinne der „amtlichen“ Zielsetzung dar. Dennoch zeigt der Effekt eines Übergangs von Vollzeit auf Teilzeit, dass dieser Alterssicherungstyp die Versicherten zu einer hohen Aufmerksamkeit für die Arbeitszeit und ein gewissen Vorsicht gegenüber individuellen Arbeitsreduktionen zwingt. Wenn eine Rentenversicherung dieses Typs Geringfügigkeitsgrenzen anwendet, kann eine Arbeitszeitreduktion auf ein sehr niedriges Niveau auch zum Ausscheiden der Erwerbstätigen aus dem Erwerb von Rentenansprüchen – oder wie in der deutschen GRV – zu kaum zählbaren Ansprüchen führen. Diese Zusammenhänge sind anders zu bewerten, soweit teilzeitige Tätigkeiten *zusätzlich* dem gegebenen Bestand von Vollzeittätigkeiten zuwachsen. Auf der individuellen Beitragsseite führen Arbeitszeitreduktionen in der GRV über die Entgeltreduktion zu einer im Grundsatz proportionalen Reduktion der Zahlungen. Zwischen individueller Beitragsreduktion und entsprechenden Wirkungen auf die Höhe der individuellen Leistung liegt eine je nach Einzelfall unterschiedlich große Zeitverzögerung.

---

<sup>14</sup> Vgl. u. a. European Commission : Employment in Europe, Brüssels/Luxembourg 1995 f.

<sup>15</sup> Soweit nicht Beitrags- und Leistungsbemessungsgrenzen tangiert werden.

Bei den *universellen Basissystemen* in Europa verändern Variationen der Arbeitszeit die Anspruchsniveaus im staatlichen Kernsystem überhaupt nicht, da die Rentenformel hier keinen Bezug auf das individuelle Einkommen nimmt. Diese Kernsysteme sind insofern extrem „teilzeitfreundlich“. Voraussetzung ist nur das Fortbestehen des Wohnsitzes im Lande. Bezüglich der Finanzierungsseite fallen die Wirkungen von Übergängen von Vollzeit auf Teilzeit dort unterschiedlich aus, je nachdem, ob es sich um steuerartige Beiträge handelt oder ob Zuschüsse aus öffentlichen Mitteln eingesetzt werden. Im Falle steuerartiger Beiträge sinkt der Beitrag je nach dessen konkreter Ausgestaltung bei Arbeitszeitreduktionen proportional oder überproportional; unterhalb des bestehenden Grundfreibetrages fällt er ganz weg. Nimmt man ein einkommensorientiertes Versicherungssystem als Referenzsystem, so zeigt sich beim universellen Basissystem eine massive Subventionierung der Rentenansprüche bei Teilzeitarbeitenden bis hin zu zeitweiligen Ausstiegen aus der Erwerbsarbeit. Dies ist mit großer Wahrscheinlichkeit *ein* Element der Erklärung der besonders hohen Teilzeitraten in einigen europäischen Ländern. Hier besteht oft ein faktischer Doppeleffekt zugunsten der „kleinen“ Teilzeitarbeit, da diese einerseits mit einem der vollzeitigen Beschäftigung entsprechenden *vollen* Anspruch ausgestattet wird, andererseits bei steuerartigem Beitrag mit Grundfreibetrag (oder der direkten Besteuerung) hierfür keine oder geringe Beiträge zu zahlen hat. Die Absicherungsrisiken langfristiger Teilzeitarbeit sind auch beim „gemischten“ Altersversicherungssystemen – z. B. des Schweizer Typs – durch die Mindestrente stärker abgedeckt. In diesem Fall werden sie ebenfalls tendenziell stark subventioniert und den Beschäftigten damit das „Risiko“ von Arbeitszeitreduktionen hinsichtlich der Altersabsicherung teilweise abgenommen.

### 3.2 Überlegungen zur neuen Selbständigkeit

Viele moderne Ökonomien erleben einen Bedeutungsanstieg *selbständiger* Tätigkeiten, mindestens teilweise auch zu lasten abhängiger Beschäftigung.<sup>16</sup> Verbunden ist dies offenbar mit häufigeren Wechseln zwischen abhängigen und selbständigen Tätigkeiten in den Erwerbsbiographien und mit einer wachsenden Bedeutung „gemischter“ Erwerbstätigkeit aus selbständigen und abhängigen Teilelementen.<sup>17</sup> Für die Wahl selbständiger Erwerbsformen spielen ebenfalls Flexibilitätsbedarfe der Unternehmen eine Rolle. Auch die bei vielen selbständigen Tätigkeiten in Deutschland nicht gegebene Beitragspflicht zur Sozialversicherung setzt Anreize auf der Kostenseite. Bei den Erwerbstätigen selbst sorgt offenbar der Wertewandel für eine positivere Bewertung selbständiger Erwerbsformen. Bei der neuen Selbständigkeit mischen sich Formen bewusst erstrebter „echter“ Selbständigkeit mit durchaus unfreiwilligen, durch potentielle Arbeitgeber oder durch Arbeitslosigkeit („discouraged worker“) erzwungenen Formen. Zudem verschwimmen in den modernen Ökonomien zunehmend die klassischen Grenzen zwischen abhängiger und selbständiger Beschäftigung. Im öffentlichen Sektor ist im übrigen parallel eine Verschiebung zu höheren Anteilen *beamteter* Beschäftigter feststellbar. Auch hier dürften die - vorrangig kurzfristigen - Kostenvorteile nicht sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung als Treibsatz wirken.

---

<sup>16</sup> Vgl. u. a. V. Fachinger/A. Oelschläger/W. Schmähl: Alterssicherung von Selbständigen. Ausdehnung und Veränderung der Versicherungspflicht? Projektbericht im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf 2003.

<sup>17</sup> Vgl. hierzu und zum folgenden auch den Prüfeempfehlung der Wirtschaftsministerkonferenz v. 12./13.12.2002 unter TOP 2.1 Punkt I.7 (hier bezogen auf die Arbeitslosenversicherung; aber sinngemäß übertragbar).

Ein Vordringen selbständiger zu Lasten abhängiger Erwerbstätigkeit berührt Rentenversicherungen des deutschen Typs, da die Masse der selbständigen Tätigkeiten nicht in die Versicherungs- und Beitragspflicht eingeschlossen ist. Wirtschaftlich betrachtet, setzen die GRV durch die Nichtbeitragspflicht Anreize für Arbeitgeber zur Bevorzugung selbständiger Beschäftigungsformen, da diese bei gleichen Arbeitsvolumen und gleichen Qualifikationsanforderungen schlicht kostengünstiger sind. Gehen wir davon aus, dass künftige Erwerbsbiographien häufigere Wechsel zwischen Phasen abhängiger und selbständiger Erwerbstätigkeit zeigen werden, bekommen Versicherungskarrieren bei mehr oder weniger reinen Arbeitnehmersicherungen den Charakter von „Sprungprozessionen“. Im Ergebnis sinken die Niveaus der Lebensstandardsicherung *durch das Kernsystem*. Dies tangiert die individuelle soziale Sicherheit im Alter dann, wenn die entstehenden Lücken nicht konsequent durch andere private Sicherungen oder die freiwillige Weiterversicherung im Kernsystem geschlossen werden. Solche „Sprungprozessionen“ zwischen Versicherungs- und Nichtversicherungspflicht sind aber über private Absicherungen schwer zu verarbeiten. Ein Grund ist die bei privaten Rentenversicherungen oder Lebensversicherungen erforderliche kontinuierliche Zahlung eines festen Beitrags. Hier muss in der Regel auch für Phasen der abhängigen Beschäftigung weitergezahlt werden, in denen die Versicherungspflicht im Staatssystem greift. Überdies werden in diesem Fall Schwankungen der finanziellen Leistungsfähigkeit nicht berücksichtigt. Dies ist besonders wichtig in der Startphase einer selbständigen Tätigkeit, wenn die Einkommensperspektiven in der Regel besonders unsicher sind. Diese Gesichtspunkte greifen weniger, wenn wir in der Erwerbsbiographie einen dauerhaften Übergang zur Selbständigkeit annehmen.

Auf der Beitragsseite führt bei Arbeitnehmersicherungen des deutschen Typs eine Verschiebung von abhängiger zu selbständiger Erwerbstätigkeit häufig zum Ausscheiden auch aus der Beitragspflicht. Breiter geschnittene kategoriale Systeme, die allgemein an Erwerbstätigkeit anknüpfen, wie etwa die britische Basissicherung, sind naturgemäß resistenter gegen solche Bewegungen im Erwerbssystem. Wenn wir unterstellen, dass bei Arbeitnehmern und Selbständigen die erzielten Erwerbseinkommen vergleichbar realistisch erfasst werden, repräsentieren hier Übergänge zwischen abhängiger und selbständiger Erwerbstätigkeit nur *interne* Verschiebungen. Dies gilt ebenso für die Produktion sozialer Sicherheit wie für die Beitragsseite.

Bei *universellen Basissystemen* – wie in Dänemark oder den Niederlanden – und „gemischten“ Systemen à la Schweiz sind Verschiebungen zwischen unterschiedlichen Erwerbsformen in aller Regel ohne Einfluss auf das systemtypische Sicherungsziel und den Finanzierungsbeitrag. Letzteres gilt unter der Voraussetzung, dass die verschiedenen Einkunftsarten gleich gut erfasst werden. Dies erhöht naturgemäß die finanzielle Robustheit von Erwerbstätigkeitsversicherungen bei Verschiebungen im Erwerbssystem und von universellen Systemen zusätzlich gegen Verschiebungen zwischen Arbeits- und Vermögenseinkünften.

## 4. Überlegungen zur Weiterentwicklung des deutschen Alterssicherungssystems

### 4.1 Frage des sozialstaatlichen Niveaustandes in der GRV

Die GRV erhielt mit der Einführung der „dynamischen Rente“ durch die Reform 1956/57 ein relativ klar definiertes Absicherungsziel. Im Fokus standen damals noch die bei den Beschäftigten vorherrschenden Arbeitertätigkeiten mit frühem Berufsstart. Vorgezogene Ausstiege vor der „Regelaltersgrenze“ 65 waren nur sehr eingeschränkt möglich. Die Reform definierte vor diesem Hintergrund für die Arbeiter- und Angestelltenversicherung einen Steigerungssatz von 1,5 % pro Versicherungsjahr, der nach 50 Jahren – mindestens theoretisch – 75 % des lebensdurchschnittlichem (angepassten) Bruttoarbeitsentgelts bzw. nach 45 Jahren 67,5 % erreichbar machte. Durch den Einbau eines kräftigen Verzögerungseffekts bei der lohngelinkten Anpassung wurde allerdings de facto das Rentenniveau in Relation zum *aktuellen* Entgeltelniveau niedriger gehalten. Das Absicherungsziel sollte im Regelfall bei 60 % des jeweiligen Bruttoarbeitsentgelts liegen.<sup>18</sup> Auf der Nettoebene gestaltet sich das Rentenniveau allein schon durch die für die Ruheständler vorteilhafte Ertragsanteilsbesteuerung deutlich günstiger.

Die Verlängerung der schulischen Ausbildungswege vor dem Berufsstart und der schrittweise Ausbau der Vorziehungsmöglichkeiten vor der Regelaltersgrenze 65 trugen zu einer Reduzierung der amtlichen Vorstellungen bezüglich des „erfüllten Arbeitslebens“ und des damit verbundenen Leitziels bei. Spätestens seit den 70er Jahren wurden 45 Jahre, verbunden mit einer 70 % Leitvorstellung für das *Nettorentenniveau* als Leitziel des Systems genannt. Auch diese Leitvorstellung weist heute deutliche Diskrepanzen zur erwerbsbiographischen Realität auf. Schulische und hochschulische Ausbildungszeiten vor dem Berufsstart haben sich weiter verlängert. Zugleich ist deren Kompensation in Form anrechenbarer Zeiten in der GRV schrittweise – von ursprünglich 13 auf bis dato noch maximal 3 Jahre – reduziert worden. Vor dem Hintergrund der Unterbeschäftigung wurde zudem das in der Reform 1972/73 erweiterte Geflecht von Vorziehungsmöglichkeiten vor der Regelaltersgrenze massiver genutzt.

Mit den Maßnahmen des AVmeG ist das bisherige „amtliche“ Leitziel auf langfristig mindestens 67 % Nettorentenniveau nach 45 Versicherungsjahren reduziert worden. Dieses wird nach § 154 Abs. 3 SGB VI garantiert. In Relation zu einem nach altem Standard berechneten Nettolohn ist die Reduktion allerdings deutlich stärker: hier wird das Nettoniveau auf ca. 64 % bis 2030 sinken.<sup>19</sup> Das Bruttorentenniveau läge dann bei etwa 42 %. Die geförderte bzw. steuerbegünstigte Zusatzvorsorge soll diese Reduktion kompensieren oder – idealerweise – überkompensieren. Dies ist im Prinzip bei voller Beteiligung des Versicherungspflichtigen im Rahmen der „Riester-Förderung“ nicht unrealistisch (vgl. Grafik 7). Allerdings hängt das Ergebnis stark vom angenommenen Renditeniveau der Anlage ab. Auch, wenn positiv vermerkt werden kann, dass die Kompensation der Absenkung des GRV-Niveaus mit der geförderten Zusatzvorsorge im Grundsatz erreichbar ist, zeigt sich ein logischer Bruch in der bisherigen AVmG-Strategie. Wählt man die Kompensation einer Reduktion im Pflichtsystem – wie geschehen – als Begründung, müsste naheliegenderweise ein höherer Verpflichtungsgrad der Zusatzvorsorge vorgesehen sein. Dafür spricht auch, dass bei der gegenwärtig angewandten Form der netto-lohngelinkten Rentenanpassung die zusätzliche Beitragszahlung durch die GRV-

<sup>18</sup> Vgl. u. a. J. Frerich/M. Frey: Historische, sozialpolitische und ökonomische Grundlagen, in: B. Schulin (Hg.): Handbuch des Sozialversicherungsrechts Bd.3: Rentenversicherungsrecht, München 1999, S.27.

<sup>19</sup> Selbst dies läge noch innerhalb der historischen Schwankungsbreite des Nettoniveaus in langfristiger Perspektive; vgl. VDR: Rentenversicherung in Zeitreihen, Frankfurt a.M. 2003.

Versicherten unterstellt wird. Inzwischen lassen ebenso Regierungskoalition wie Opposition keinen Zweifel daran, dass sie weitere Eingriffe in das Rentenniveau für unvermeidbar halten. So würde der von der „Rürup-Kommission“ vorgeschlagene Nachhaltigkeitsfaktor<sup>20</sup> das Bruttorentenniveau nach 45 Versicherungsjahren bis 2030 voraussichtlich um weitere 2 %, also auf rund 40 % senken. In der Summe der Maßnahmen würde die GRV – legt man eine eher realistische Erwerbszeit von 40 Jahren zugrunde – bei Durchschnittsverdienern etwa auf das Niveau der eher basissichernd ausgerichteten Systeme der Niederlande und der Schweiz absinken (vgl. Abschnitt 1.3). Bei niedrigerem Entgelt läge das Niveau wegen der in der GRV nicht gegebenen Mindestregelung darunter. Die Vorschläge der „Rürup-Kommission“ schließen de facto ein Fortgelten der im Rahmen der Alterssicherungsreform 2001 ausgehandelten Garantieklausel für ein Nettoniveau aus. Diese nettobezogene Garantieklausel gerät auch deshalb in Schwierigkeiten, da die Nettoentgelte zunächst durch die schrittweise steuerliche Freistellung der Beiträge ansteigen (was formal zu niedrigeren Nettorentenniveaus führt) und auf längere Sicht infolge der schrittweisen Einbeziehung der Renten in die stärkere Besteuerung die Nettoniveaus für verschiedene Zugangsjahre verschieden ausfallen werden. Daraus folgt auf jeden Fall, dass Zielgrößen nur noch brutto definiert werden können.

Entscheidend aus sozialpolitischer Sicht ist, dass eine Veränderung des Rentenanpassungsverfahrens entsprechend den Vorschlägen der „Rürup-Kommission“, indem in quasi „additiv“, auf die Reduktionsmaßnahmen des AVmeG der vorgeschlagene Nachhaltigkeitsfaktor aufgesetzt wird, einen faktischen Verzicht auf ein Sicherungsziel für die gesetzliche Rente beinhaltet. Klaren Vorrang erhält das Ziel der Vermeidung von Beitragssatzsteigerungen. Faktisch beginnt damit im politischen Raum die Orientierung auf ein bestimmtes Absicherungsziel durch eine Systemvorstellung ersetzt zu werden, die tendenziell „beitragssatzdefiniert“ ist. Soll heißen: Das Rentenniveau wird vorrangig das Ergebnis der Einnahmeentwicklung bei vorgegebenen Beitragssätzen. Auch, wenn eine solche Akzentverschiebung in einer Situation mit großen ungelösten Beschäftigungs- und Finanzproblemen begreiflich ist, sollte doch erkannt werden, dass ein Großteil des Sozialstaatscharakters der Alterssicherung verloren ginge, wenn tatsächlich völlig auf die Definition eines Sicherungszieles verzichtet würde.

Veränderungen beim Rentenniveau stellen stets ungewollt die Systemfrage. Auch ein lebensstandardorientiertes System, wie die deutsche GRV, muss den Anspruchsberechtigten nach einer realistischerweise erreichbaren Erwerbszeit ein erkennbar über der Sozialhilfeschwelle liegendes Niveau bieten. Ansonsten verliert es seinen Sinn, so dass letztlich der Zwang zunimmt – trotz amtlicher Ablehnung durch die „Rürup-Kommission“, auf ein ganz oder teilweise mindestensicherndes System a la Schweiz oder Niederlande zu setzen. Auf lange Sicht betrachtet, wird mit dem Inkrafttreten des AVmeG bis 2030 der Weg zu einem sozialhilfe- bzw. grundsicherungsvermeidenden Niveau für jüngere Versicherte um überschlägig fünf Jahre länger. Die Anwendung des Nachhaltigkeitsfaktors verlängert diesen Weg voraussichtlich nochmals um grob eineinhalb Jahre. Wenn man bedenkt, dass eine „Normalerwerbsbiographie“ heute eher bei 40 als bei den „standardmäßig“ zugrundegelegten 45 Jahren liegt, wird deutlich, wie gering der Spielraum für niveaubezogene Veränderungen im heutigen System ist. Heute sind bereits etwa 30 Versicherungsjahre für Durchschnittsverdiener(innen) erforderlich, um aus dem Bereich der Hilfe zum Lebensunterhalt bzw. der sozialen Grundsicherung *relativ sicher* herauszukommen. Die Berechnungsergebnisse variieren naturgemäß mit den Annahmen über den Schwellenwert der Hilfe zum Lebensunterhalt/Grundsicherung. Bei

---

<sup>20</sup> Vgl. Bundesministerium für Gesundheit und soziale Sicherung: Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme. Bericht der Kommission, Berlin 2003, S. 97/97 und 103/104.

geringerem rentenversicherten Entgelt verlängert sich die Zeit entsprechend. Hier wird erneut deutlich, dass ein „leistungs- und beitragsgerecht“ ausgerichtetes System des deutschen Typs relativ gute *allgemeine* Leistungsniveaus angewiesen ist, wenn es unzureichende Ansprüche im Alter in größerer Zahl ausschließen soll. Hieraus können zwei mögliche Folgerungen gezogen werden: wird weiterhin am Prinzip der Freiwilligkeit der geförderten bzw. steuerbegünstigten Zusatzvorsorge festgehalten, müsste es eine neue auf das *Bruttoniveau* bezogene Zielsetzung für die GRV geben, die nach einer *realistischen* Erwerbsdauer einen Lebensunterhalt im Alter oberhalb der Hilfe zum Lebensunterhalt bzw. des Grundsicherungslevels garantiert. Hier helfen letztlich keine fiktiven Zeitvorstellungen für die Dauer der Erwerbszeit, die von der Masse der Erwerbstätigen nicht erreichbar sind. Vor dem Hintergrund der Realitäten im Erwerbssystem und den verlängerten schulischen Voraussetzungen kann eine Erwerbszeit, die Voraussetzung eines sicher oberhalb der Grundsicherung liegenden Absicherungsniveaus führt allenfalls bei 40 Jahren liegen.

Ein anderer Ausweg für die Sozialstaatspolitik könnte hier u. U. in der Definition eines langfristig angelegten *gemeinsamen* Sicherungszieles für die 1. und 2. Säule liegen, logischerweise verbunden mit einem „gespaltenen“ Obligatorium. Eine zwar abgesenkte, aber mit einem klaren Leistungsziel versehene GRV-Komponente und eine kompensatorisch angelegter Zusatzsicherungspflicht. Diese könnte auf ein definiertes Beitragsminimum beschränkt sein, das bei vorsichtigen Zinsannahmen für die Kompensation erforderlich wäre.

Eine solche Strategie entspricht weitgehend derjenigen in den europäischen Nachbarländern. Sie hat nicht zuletzt zu den starken betrieblichen Systemen in den Nachbarländern geführt, die in Abschnitt 2.1 angesprochen wurden. Sie könnte die Sozialstaatspolitik in bezug auf die GRV entlasten und würde Absicherungslücken konsequenter ausschließen als die bisherige Strategie. Sie sollte spätestens greifen, wenn es sich bis 2005 gezeigt hat, dass die überwältigende Mehrheit der Beschäftigten sich nicht kraft Einsicht entschieden hat, ausreichend vorzusorgen.<sup>21</sup> Die bestehenden Informationsdefizite, die Komplexität der derzeitigen Zusatzvorsorge, aber auch die chronische Überschätzung des GRV-Niveaus durch die Versicherten sprechen gegen ein solch positives Ergebnis. Hinzu kommt die schwache Einkommensentwicklung der letzten Jahre bei den abhängig Beschäftigten und die unsicheren Beschäftigungsaussichten, die die Bereitschaft für zusätzliche finanzielle Engagements mit kontinuierlicher Beitragszahlung bremsen. Zudem nimmt im Zuge der zu beobachtenden Zunahme der Erwerbseinkommensungleichheit – vermutlich auch langfristig – der Anteil niedriger bezahlter Jobs zu, die oft zu mangelnder Sparfähigkeit führen. In Deutschland spricht allein schon die schleichende Erosion des Flächentarifsystems für die Fortsetzung dieses Trends.

Für eine stärker verpflichtende Strategie spricht auch die Tatsache, dass der Paradigmenwechsel hin zu einer stärkeren Beimischung kapitalgedeckter Vorsorge in Deutschland aus europäischer Sicht sehr spät kommt. Unter den Nachbarländern hat die Schweiz 1985 sich für diesen Kurs entschieden. Die Niederlande bauen ihre tariflichen allgemeinverbindlichen Lösungen schon seit den 60er Jahren aus. Kapitalgedeckte Formen der Altersvorsorge brauchen Zeit, um Leistungsstärke zu gewinnen. Die „härteren“ demographischen Zeiten für die GRV kommen etwa ab 2010 und verschärfen sich nach 2020. Der verspätete Start des Paradigmenwechsels hin zu einer stärkeren Rolle der ka-

---

<sup>21</sup> Dafür spricht bisher wenig; vgl. u.a.: S. Dünn/St. Fasshauer: Ein Jahr Riesterrente, in: DRV 1 - 2/2003 v. Bruno-Zatocha/O. Tippelmann: Betriebliche Altersversorgung im Umbruch, in: DRV 1 - 2/2003; R. Schnabel/Institut für Altersvorsorge (DIA): Die geförderte Altersvorsorge – Top oder Flop? Köln 2003; Bertelsmann-Stiftung: Vorsorgereport – Private Alterssicherung in Deutschland, Gütersloh 2003; Befragungsergebnisse der Forschungsgruppe Wahlen zur Riester-Rente, in: FAZ vom 08.10.03.

pitalgedeckten Zusatzvorsorge ist bei der politischen Entscheidung in Deutschland zwischen der – im Grunde sympathischeren – Freiwilligkeit und der verpflichtenden Zusatzvorsorge zu bedenken.

## 4.2 Frage der Vermeidung von Unterversorgungsrisiken

In Deutschland besteht seit dem Inkrafttreten von AVmG und AVmeG eine aus europäischer Sicht eher ungewöhnliche Konstellation zwischen GRV und Zusatzsicherung. Während in der GRV, abgesehen von der schrittweise auslaufenden sog. „Rente nach Mindesteinkommen“, keine *allgemeine* Stützung der Rentenansprüche von Beziehern niedriger Entgelte existiert, werden diese im Rahmen der freiwilligen Zusatzvorsorge energisch gefördert. Das Ausmaß der Förderung steigt bei Niedrigeinkommensbeziehern, die Kinder erziehen, nochmals an. Dies ist ein für die Betroffenen durchaus attraktives Angebot. Gleichzeitig werden die GRV-Rentenniveaus durch das AVmeG schrittweise *linear* reduziert. Selbst wenn man unterstellt, dass alle noch bestehenden Informationsdefizite bezüglich der realistisch zu erwartenden gesetzlichen Rente und der Konditionen der Zusatzvorsorge bei diesem Personenkreis ausgeschlossen werden könnten, muss in Rechnung gestellt werden, dass es mindestens um die Sozialhilfeschwelle einen Bereich mangelnder Sparfähigkeit gibt. Über die Breite dieses Bereichs lässt sich streiten. Es ist jedenfalls hochwahrscheinlich, dass Beschäftigte mit sehr knappem pro Kopf-Einkommen im Haushalt den Eigenbeitrag häufig nicht leisten werden, was auch zum Wegfall der Förderung führt. Die schrittweise Niveauabsenkung in der GRV schlägt in diesem Fall unkompensiert durch, sodass im Niedrigeinkommensbereich langfristig das Sozialhilfe- bzw. „Grundsicherungsrisiko“ wächst. Soll dies unbedingt vermieden werden, so müsste im unteren Bereich bis zur Sozialhilfeschwelle der Beitrag voll getragen werden, was jedoch in klarem Widerspruch zur Idee der geförderten Altersvorsorge stünde. Die naheliegendere Alternative wäre im Grunde, die entsprechenden Mittel im Staatssystem zur Stützung der Ansprüche von Niedrigeinkommensbeziehern und zur weiteren Verbesserung der kindererziehungsbezogenen Maßnahmen einzusetzen. Der hier erörterte Zusammenhang erklärt, warum ebenso in Wohlfahrtsstaaten des angelsächsischen, wie auch des skandinavischen Typus, aber auch in „gemischten“ Systemen des Kontinents (z. B. in Frankreich und der Schweiz) die Stützung von Niedrigverdienern wegen der mangelnden Sparfähigkeit vorrangig in der umlagefinanzierten 1. Säule durchgeführt wird. Eine solcherart veränderte Aufgabenteilung könnte im übrigen eine deutliche Reduktion des bürokratischen Aufwands in der bisherigen Zusatzvorsorge bedeuten. Als infrage kommendes Instrument für die Verbesserung der Ansprüche von Niedrigverdienern mit Blick auf die Logik der GRV am ehesten die Fortführung der „Rente nach dem Mindesteinkommen“ – möglicherweise in veränderter Form – infrage. Diese an eine längere Erwerbsarbeitsdauer gebundene Aufwertungsregelung wird bis dato nur bei Entgelten bis 1991 angewandt. Seit dem Inkrafttreten des AVmeG kommt sie in einer abgewandelten Form Kindererziehenden für einen 10-Jahres-Zeitraum nach der Geburt eines Kindes zugute.

## 4.3 Frage des Ruhestandsalters

Ein Schlüsselmechanismus zur Erleichterung der Finanzierung der Alterssicherung, wenn unter demographischem Druck drastischere Leistungsreduktionen vermieden und/oder unerwünschte Beitragssatzsteigerungen abgefangen werden sollen, ist der Aufschub des Ruhestandsalters. Ein Jahr Aufschub „erspart“ dem Rentensystem etwa 0,8 Bei-

tragspunkte.<sup>22</sup> Ein wesentliches Argument für diesen Ansatz ist darüber hinaus die Erkenntnis, dass die über lange Zeit propagierte Strategie des „Generationenaustausches“, also die Erleichterung eines früheren Ausstiegs der Älteren zugunsten besserer Beschäftigungschancen der Jüngeren als Konzept nahezu vollkommen gescheitert ist. Die Wiederbesetzungsraten „freigemachter“ Arbeitsplätze waren ausgesprochen dürftig. Der frühe Ausstieg hat sich de facto zu einem „Volltreffer“ auf die Finanzierungslage der Rentenversicherung wie auf das gesamte sozialstaatliche System entwickelt. Interessanterweise haben heute nicht selten europäische Länder mit erkennbar höherer Erwerbsbeteiligung in den Altersjahren 60 bis 64 günstigere Beschäftigungsverhältnisse bei Jüngeren (z. T. sogar verbunden mit einer höheren Erwerbsbeteiligung der Frauen!).<sup>23</sup> Gegenwärtig wird im wesentlichen der schon unter der konservativ-liberalen Koalition installierten Altersgrenzenaufschub fortgesetzt. Bis zum kommenden Jahr werden bis auf eine Sonderregelung für Schwerbehinderte und einige noch weitergeltende Besitzstandsregelungen alle Vorziehungsmöglichkeiten vor der Regelaltersgrenze 65 ohne Rentenabschläge eliminiert. Die Regelaltersgrenze 65 hat sich heute als eine Art europäischer „Standard“ durchgesetzt. Dagegen differiert die Erwerbsbeteiligung im altersmäßigen „Vorfeld“ erheblich. Die gegenwärtigen Abschläge in der deutschen GRV kompensieren den Vorteil des längeren Bezuges der Renten zum größeren Teil. Sie liegen jedoch eher am unteren Rand der in den anderen europäischen Ländersystemen angewandten Abschläge. Von den Abschlägen geht bereits eine spürbarere Bremswirkung auf die Inanspruchnahme von Frühverrentungsregelungen aus. Die Krux ist jedoch, dass vom Arbeitsmarkt gegenwärtig keine Unterstützung für den Aufschub kommt. Wesentlich für die bevorstehenden Jahre ist, dass zusätzlich zu der Verringerung der materiellen Anreize in der Rentenbemessung eine *positive* Strategie zur Erhöhung der Beschäftigungschancen der älteren Erwerbstätigen durch qualifizierende, gesundheitsfördernde und tarifliche Maßnahmen eingeschlagen wird. Nicht zuletzt wird der Abbau von Senioritätskriterien in den Lohntarifen zugunsten eines klarer leistungs- und qualifizierungsorientierten Schemas wichtige Voraussetzung für eine Verbesserung sein. Letztlich werden Ältere „schlechte Karten“ am Arbeitsmarkt haben, solange die Kosten für ihre Beschäftigung deutlich höher als für Jüngere mit gleicher Qualifikation liegen. Erschwerend kommt hinzu, dass bisher in Deutschland berufliche Weiterbildungsbestrebungen nach dem 50. Lebensjahr weitgehend abbrechen. Ältere Arbeitnehmer(innen) faktisch ausgrenzende Mechanismen im sozialstaatlichen System und bei Bildungsmaßnahmen sollten eliminiert werden. Der auf OECD-Länder bezogene Vergleich demonstriert zudem die Tatsache, dass höhere Differenzierungsgrade auf dem Arbeitsmarkt mit starkem Teilzeitangebot die Erwerbsbeteiligung von Älteren deutlich begünstigen. Das Gesagte soll unterstreichen: Wichtig ist, dass der unvermeidbare Prozess einer schrittweisen Verlagerung des faktischen Rentenalters nicht ausschließlich über Rentenabschläge vorangetrieben wird; sondern, dass diese für die Erwerbstätigen deutlich erkennbar von einer *positiven* Strategie zur Erhöhung der Beschäftigungschancen Älterer begleitet werden. Die starke wiederholt dokumentierte Abneigung in der Bevölkerung<sup>24</sup> gegen die ebenso von der „Rürup-“ wie von der „Herzog-Kommission“ vorgeschlagene künftige schrittweise Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 ist auch dadurch zu erklären, dass die Menschen diesen Vorschlag vorwiegend mit Blick auf die bei gleichem Aus-

---

<sup>22</sup> Eine Simulation (vgl. EU-Kommission : Reform challenges facing public pension systems: the impact of certain parametric reforms on pension expenditure, Brüssel 2002) ermittelt eine Reduktion der Ausgaben in Prozent des BIP von minus 0,7 pro Jahr des Aufschubs des tatsächlichen Rentenalters.

<sup>23</sup> Vgl. hierzu u. zum folgenden: D. Döring/L. Trabert (FEH): Generationenaustausch – Alterserwerbstätigkeit und die Beschäftigungslage junger Erwerbspersonen. Studie für die Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf 2003.

<sup>24</sup> Vgl. zuletzt die Ergebnisse einer Befragung durch Forschungsgruppe Wahlen nach FAZ vom 08.10.2003.

stiegsalter dann ansteigenden Rentenabschläge bewerten. Zugleich aber heute positive Wirkungen einer chancenorientierten Strategie für Ältere kaum zu erkennen sind. Auch das Verhalten der Unternehmen hat sich trotz mancher Lippenbekenntnisse wenig verändert. Wir brauchen einen schrittweisen Einstellungswandel in den Köpfen von Arbeitgebern und Beschäftigten sowie die oben angesprochenen unterstützenden Maßnahmen. Dennoch werden deutliche Fortschritte beim faktischen Ruhestandsalter schwerlich ohne einen Anstieg der allgemeinen Beschäftigungslage erreichbar sein.

#### 4.4 Frage der Rentenversicherungspflicht

Es spricht viel dafür, dass auf lange Sicht die Widersprüche zwischen der bisherigen Normsetzung in der Rentenversicherungspflicht und einer sich weiter differenzierenden Erwerbslandschaft mit stärker verschwimmenden Grenzen zwischen Arbeitnehmerstatus und Selbständigkeit sowie veränderten erwerbsbiographischen Mustern zunehmen werden. Nicht der Arbeitnehmerstatus, sondern die Erwerbstätigkeit wird langfristig in einer modernen Ökonomie den sinnvolleren Bezugsrahmen der Versicherungspflicht bilden. Dies wäre eine Annäherung an die britische, niederländische und Schweizer Lösung (wobei die letzteren beiden Systeme insofern noch weiter gehen, als sie sogar Nichterwerbstätige einbeziehen). Dies schon gar, wenn Übergänge zwischen unterschiedlichen Erwerbsformen erleichtert werden wollen. Die bisher installierten Veränderungen – genannt seien nur die Regulierungen für „Arbeitnehmerähnliche“ und „Scheinselbständige“ – folgen viel zu sehr dem traditionellen deutschen Selektionsprinzip. Dies hat inzwischen einen wahren Paradiesgarten unterschiedlicher Regelungen für selbständige Tätigkeiten geschaffen. Genannt seien nur stichwortartig: die Versicherungspflicht bestimmter selbständiger Berufsgruppen, die Künstlersozialversicherung, die Handwerkerversicherung, die Versicherungspflicht auf Antrag, die Möglichkeit der freiwilligen Versicherung. Eine Weiterentwicklung der Rentenversicherung zu einer Erwerbstätigenversicherung<sup>25</sup> muss nicht zwangsläufig nach dem „Alles- oder Nichts-Prinzip“ erfolgen. Möglich wäre es, bei den bisher nicht einbezogenen Selbständigen nur eine Art Mindestversicherungspflicht zu etablieren, die durch traditionelle berufsständische Systeme oder die individuelle Vorsorge aufgestockt wird: Dies kommt der bisherigen britischen Lösung nahe. Möglicherweise auch eine Grundvorsorgepflicht mit dem Recht, zugunsten eines berufsständischen Systems herauszuoptieren. Im letzten Falle würde die GRV eher wie eine Rückfallposition im Rahmen einer Vorsorgepflicht wirken, die vorrangig bei neuen Selbständigen greift, die nicht zu den „etablierten“ Gruppen mit berufsständischen Systemen gehören. Die bisherige Grenzziehung bei der Versicherungspflicht führt im übrigen auch zu wenig sinnvollen Effekten in der geförderten Zusatzvorsorge. Eine fatale „Doppelschranke“ entsteht dadurch, dass diejenigen, die in der GRV nicht versicherungspflichtig sind, in der Zusatzvorsorge auch nicht begünstigt werden. Bei vielen neuen Selbständigen trifft dies Personen, deren soziale Sicherung eher prekär ist. Ausdrücklich sei unterstrichen: Bei der Neubestimmung des Verhältnisses von Erwerbsarbeit und Rentenversicherung muss es vorrangig um eine zeitgemäßere Abstimmung gehen. Sie darf nicht als bloße Maßnahme der Einnahmevermehrung durch Erweiterung des Versichertenkreises verstanden werden. Zu Mehreinnahmen käme es im übrigen vorwiegend auf kurze und

---

<sup>25</sup> In diese Richtung gehen übrigens bereits die Überlegungen Wilfried Schreibers, des Geschäftsführers des BKU, in seinem Rentenplan von 1956 (vgl. W. Schreiber: Zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung. Ausgangspunkt und Grundlagen meines Reformplanes, in: Zeitschrift für Sozialreform, H. 2/1956 sowie: Existenzsicherheit in der industriellen Gesellschaft, Köln 1955, S. 23 ff.).

mittlere Sicht. Da Beitragspflichten aber auch zu Ansprüchen führen, sich für die *bisherigen* Selbständigengruppen können sich langfristig sogar Steigerungen<sup>26</sup> ergeben.

Im Falle der *Beamten* kommt eine generelle Einbeziehung aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht infrage. Auch hier ist die Anspruchsseite in Verbindung mit der günstigen Lebenserwartungssituation zu bedenken. Dass Absenkungen „wirkungsgleich“ auf die Beamtenversorgung (und die Zusatzsysteme des öffentlichen Dienstes) übertragen werden sollten, war bisher schon politischer Konsens<sup>27</sup>. Kritisch muss man jedoch mit Blick auf die finanziellen Grundlagen der GRV aktuelle Tendenzen einer vermehrten Verbeamtung im öffentlichen Dienst betrachten, die von (kurzfristigen) Kostenvorteilen für die öffentlichen Arbeitgeber angetrieben werden und die zu einer weiteren Erosion des Versichertenkreises der GRV beitragen. Hier liegen die erforderlichen Maßnahmen eher in Vorfeld, nicht zuletzt beispielsweise in der Gemeindefinanzreform.

Im Falle der *geringfügig* Beschäftigten ist vor dem Hintergrund der Rentenformel Zurückhaltung geboten. Bei einer Einbeziehung von *allein* geringfügig Beschäftigten in die Versicherungspflicht hätten diese auch bei sehr langer Versicherungsdauer keine Chance hätten, auch nur in die Nähe des Sozialhilfe- bzw. Grundsicherungsniveaus zu bekommen.

## 4.5 Zur Betrieblichen Altersversorgung

Es ist schon darauf hingewiesen worden, dass eine energische Fortsetzung des Paradigmenwechsel in bezug auf die Zusatzsicherung für die künftige Leistungsfähigkeit des Alterssicherungssystems unabdingbar ist. Dass gerade bei den betrieblichen Systemen im Vergleich zu den europäischen Nachbarländern ein großer Entwicklungsrückstand Deutschlands festzustellen ist, ist im Analyseteil gezeigt worden. Dieser Entwicklungsrückstand bildet eine wesentliche Achillesferse der deutschen Alterssicherung als Gesamtsystem. Das *klassische* System der betrieblichen Altersversorgung unterliegt einer überkomplexen rechtlichen Regulierung und ist von einer Dominanz der Leistungszusagen gekennzeichnet, die für finanzierende Unternehmen schwer kalkulierbar sind. Zudem ist die externe Deckung der Verpflichtungen zu schwach entwickelt. Hier hat die Alterssicherungsreform 2001 bereits einen notwendigen Richtungswechsel in Gang gesetzt. Einerseits hin zur nachgelagerten Besteuerung. Andererseits hin zu beitragsorientierten Systemen mit unternehmensexterner Deckung. Die Regelungen sind zudem durch das AVmG mobilitätsfreundlicher gemacht worden (und könnten noch mobilitätsfreundlicher werden). Auch die gegebenen Wahlmöglichkeiten der Beschäftigten in bezug auf einzubeziehende Risiken und individuelle Aufstockungsmöglichkeiten sind heute international „Stand der Technik“. Unterstützt durch das Recht auf Entgeltumwandlung und dem Tarifvorbehalt ist ein eindrucksvoller Paradigmenwechsel in der Tarifpolitik mit bis dato mehr als 180 Tarifverträgen zur Altersvorsorge ausgelöst worden. Die tariflich begründeten Branchenlösungen in der Altersvorsorge sind allein wegen der hier erreichbaren geringeren Verwaltungs- und Steuerungskosten ein sinnvoller Weg, da sie bei gleichem Beitragsaufwand leistungsstärker als die Individualvorsorge oder auch einzelbetriebliche Lösungen sein können. An Leistungsstärke muss der Sozialstaat mit Blick auf die künftigen demographischen Probleme interessiert sein. Dennoch kann das bisherige Ergebnis der Entwicklung nicht befriedigen. Es kann zwar (noch) nicht von

---

<sup>26</sup> Vgl. u.a. Prognos AG: Reformoptionen für die gesetzliche Rentenversicherung, Düsseldorf 2001.

<sup>27</sup> Manche Übertragungen wurden sogar in der Wirkung verschärft: vgl. u. a. die Ausgestaltung der Abschläge bei vorzeitigem Bezug der Pension.

einem Fehlschlag gesprochen werden. Es zeigt sich jedoch, dass sich bis dato die über- große Mehrheit der Beschäftigten nicht für eine Zusatzvorsorgelösung entschieden hat.<sup>28</sup> Will man die kapitalgedeckte Zusatzvorsorge tatsächlich als Kompensation für die lineare Absenkung des Leistungsniveaus in der GRV durch das AVmeG einsetzen, wäre nach meinen Berechnungen der Aufbau eines Altersvorsorgevermögens von mehr als 300 Mrd. Euro bis 2030 erforderlich. Die Verwirklichung der Vorschläge der „Rürup-Kommission“ lässt die Größenordnung auf über 400 Mrd. ansteigen. Dies kommt einem Betrag nahe, der nach den Berechnungen in Abschnitt 2.2 sich als realistisches Potential der geförderten Zusatzvorsorge bis 2015 ergeben hat. In der Realität wird eine solche Größenordnung mit großer Wahrscheinlichkeit nur mit einer stärker verpflichtenden Lösung erreichbar sein. In Abschnitt 2.1 ist ebenfalls gezeigt worden, dass jene europäischen Nachbarländer, die wegen der großen Leistungsstärke ihrer betrieblichen Systeme gern als positive Beispiele angeführt werden, stets stärker verpflichtende Lösungen als Treibsatz genutzt haben. Dabei sind in Deutschland auch Zwischenschritte möglich. So wäre die Verpflichtung, beim Abschluss eines Arbeitsvertrages eine Entgeltumwandlung abzuschließen, verbunden mit dem Recht auch herausoptieren zu können – wie es die „Herzog-Kommission“ vorschlägt – immerhin eine gewisse Annäherung an eine wirksamere Lösung.

#### **4.6 Zur Individualvorsorge**

Fortschritte in der betrieblichen Zusatzvorsorge einschließlich der tariflichen Ansätze macht die weitere Stärkung der Individualvorsorge nicht überflüssig. Schon gar nicht angesichts einer sich verändernden Erwerbslandschaft, in der die Grenzen zwischen abhängiger Beschäftigung und Selbständigkeit stärker verschwimmen und die Zahl der Erwerbstätigen steigt, bei denen betriebliche bzw. tarifliche Lösungen nicht greifen. Auch mit Blick auf den Wertewandel in der Gesellschaft, der tendenziell die Wertschätzung persönlicher Wahlfreiheit erhöht, sollten stets verschiedene Varianten begünstigter Zusatzvorsorge Teil des Sicherheitsangebots sein. Maßnahmen zur Verringerung der Überkomplexität der Regelung – wie sie die „Rürup-Kommission“ vorschlägt – sich in jedem Falle sinnvoll. Auch wenn man über das Niveau der staatlichen Förderung streiten kann, ist der Ansatz der Riester-Förderung richtig, diese bei niedrigen Einkommen und Familien mit Kindern schwerpunktmäßig anzusetzen. Dennoch sei nochmals an das Problem von Einkommen nahe der Sozialhilfeschwelle erinnert, die zu keinem Sparbeitrag in der Lage sind und auf diese Weise, nicht konsequent gelöst werden kann. Letztlich bleibt bei diesem Personenkreis nur die Möglichkeit, verbesserte Ansprüche im staatlichen System einzuräumen, wenn die langfristige Entwicklung eines neuen Armutproblems im Alter vermieden werden soll. Bei der bisherigen Förderkonzeption ist im übrigen sozialpolitisch problematisch, dass – wie bereits angesprochen - ein Großteil der neuen Selbständigen herausfällt.

#### **4.7 Frage der Absicherung der nichterwerbstätigen Familienmitglieder/Hinterbliebenensicherung**

Ein besonders komplexes Problem stellt die künftige Absicherung der nichterwerbstätigen Familienmitglieder dar, die heute vorrangig über die Hinterbliebenensicherung stattfindet. Die überwältigende Mehrheit der älteren (verheirateten) Frauen in Westdeutschland könnte heute unzweifelhaft von *selbsterworbenen* Rentenansprüchen

---

<sup>28</sup> Im Falle der betrieblichen Komponente sind dies nach Informationen des Bundesministeriums für Gesundheit und soziale Sicherung vom 02.10.03 erst 1,4 Millionen Beschäftigte.

nicht leben. Hier ist nach dem Tode des Partners die Hinterbliebenenrente der entscheidende Schutzmechanismus vor Altersarmut. Die steigende Erwerbsbeteiligung baut gleichzeitig die selbsterworbenen Ansprüche jüngerer Frauen schrittweise aus. Die additive Anrechnung der Kindererziehungszeiten und deren stattgefundene schrittweise Aufwertung stärkt die eigenständigen Ansprüche für Kindererziehende weiter. Die zusätzlich durch das AVmeG eingeführte rentenbezogene Aufwertungsregelung für 10 Jahre nach der Geburt eines Kindes<sup>29</sup>, und die vorrangig auf eingeschränkt berufstätige Kindererziehende zielt, stellt einen weiteren richtigen Schritt des Ausbaus eigenständiger Ansprüche dar. Gleiches gilt für das neue kindbezogene Differenzierungsprinzip im Niveau der Witwen-/Witwerrente nach dem AVmeG. Vor dem Hintergrund des Wertewandels, der mit großer Wahrscheinlichkeit zu einer weiter steigenden Wertschätzung von Eigenständigkeit und Selbstverantwortung führen wird, sollte die Rentenpolitik den Ausbau *eigenständiger* Ansprüche auch bei Nichterwerbstätigen zum Leitprinzip machen, wie dies mehrere Alterssicherungssysteme in Europa tun. Die Beitragspflichten der Kindererziehenden und Pflegenden sollten dabei legitimerweise weiterhin Verantwortung der Gesellschaft bleiben.<sup>30</sup> Die heutige Hinterbliebenensicherung wird mit dem Ausbau eigenständiger Rentenansprüche der Frauen schrittweise an Bedeutung verlieren. Allerdings kann sie nur sehr langsam zurückgefahren werden (wie dies das AVmG richtigerweise auch vorgesehen hat), vorrangig mittels einer stärkeren Einkommensanrechnung.

Beim Ausbau eigenständiger Ansprüche sollte m. E. die Position von Kindererziehenden Vorrang vor anderen Kriterien haben. Dabei sollte das Augenmerk künftig weniger der *Bewertung* der Erziehungszeit gelten, die inzwischen ein angemessenes Niveau hat, sondern dem Zeitraum. Jede Ausweitung sollte aus Einsparungen bei den allgemeinen Witwen- bzw. Witwerrenten finanziert werde. Den Akzent bei der Verbesserung der Position der Kindererziehenden auf die Leistungsseite zu legen, ist im übrigen bei rentenversicherungsbezogenen Maßnahmen sehr viel sinnvoller als eine Differenzierung der Beitragshöhe. Abgesehen von Gesichtspunkten, die sich aus der Äquivalenzorientierung der GRV ergeben, spricht allein schon die sehr ungleiche Begünstigungswirkung – mit Nachteilen für Bezieher niedriger Erwerbseinkommen – dagegen. Es sei im übrigen auch angesichts der feststellbaren Fixierung der öffentlichen Debatte auf GRV-Beiträge und GRV-Leistungen daran erinnert, dass die Schlüsselaufgaben der Umsteuerung hin zu einer „kinderfreundlicheren“ Gesellschaft in der Schaffung von Voraussetzungen dafür liegt, Elternschaft und Berufstätigkeit besser vereinbar machen. Keine Einzelmaßnahme ist hier wichtiger als der Ausbau von Ganztagschulen und anderen Betreuungsangeboten. Dies ist jedoch eine eindeutig gesamtgesellschaftliche und aus öffentlichen Haushaltsmitteln zu tragende Aufgabe. Hier energische Schritte zu unternehmen, sollte die höchste sozialpolitische Priorität erhalten. Eine entscheidende Verbesserung gerade des Betreuungsangebots und andere kindererziehungsbezogene Maßnahmen könnten durchaus noch einen gewissen Beitrag für das Erreichen einer ausgewogeneren demographischen Entwicklung leisten, als sie für die Zukunft heute prognostiziert wird. Dies ist zwar kein Feld, auf dem schnelle Änderungen des Trend zu erwarten sind. Dennoch liefern die günstigeren

---

<sup>29</sup> Sie ähnelt der auslaufenden. „Rente nach dem Mindesteinkommen“.

<sup>30</sup> Ähnliches gilt im übrigen für die Berücksichtigung schulischer und hochschulischer Anrechnungszeiten bei der Rente. Hier gibt es bisher keine direkte Abdeckung durch von der öffentlichen Hand getragene Beiträge. Es lässt sich nur im allgemeinen sagen, dass der Bundeszuschuss in etwa der Größenordnung der sog. „versicherungsfremden“ Leistungen entspricht. Angesichts der unterschiedlichen Definitionsmöglichkeiten für den Begriff „versicherungsfremd“ können durchaus andere Relationen errechnet werden. Richtiger wäre die Beitragszahlung für diese Zeiten aus Steuermitteln.

demographischen Verhältnisse in Ländern mit ausgebautem Betreuungsangebot Indizien dafür, dass solche Anstrengungen nicht vergeblich sind. Deutschland hat heute noch einen Vorlauf von grob zwei Jahrzehnten bis zum Anstieg des besonders harten demographischen Drucks.

#### **4.8 Finanzierung des Rentensystems/Stabilitätsorientierte Strategie**

Jede verantwortliche Sozialstaatspolitik muss anstreben, einerseits die Negativwirkung von Anstiegen des Beitragssatzes auf die Beschäftigung zu vermeiden und andererseits mit der gleichen Energie darauf zielen, ein hohes Maß langfristiger Verlässlichkeit der Alterssicherungsleistung herzustellen. Inwieweit die durch das AVmeG in Kraft gesetzten und nun zusätzlich von der „Rürup-Kommission“ vorgeschlagenen Maßnahmen ausreichen werden, um langfristig die im Kommissionsbericht proklamierten Beitragsmaxima zu garantieren, lässt sich noch nicht mit letzter Sicherheit sagen. Die zugrundeliegenden Prognosen für den Beitragssatz basieren naturgemäß auf Annahmen bezüglich der Entwicklung von Beschäftigung, Einkommen, Verrentungsalter u. a. m., deren Wirklichkeitsnähe sich noch erweisen muss. Je länger die ins Auge gefassten Zeiträume sind, desto geringer wird zwangsläufig die „Trefferwahrscheinlichkeit“. Dennoch sollte der aufgezeigte grundlegende Belastungstrend ernst genommen werden. Hier kann die Notwendigkeit eines Nachsteuerns nie völlig ausgeschlossen werden. Der vorgeschlagene Nachhaltigkeitsfaktor erhöht die Verlässlichkeit der prognostizierten Entwicklung *auf der Beitragsseite*. Soll heißen: er macht bei einer Entwicklung, die den Annahmen nahekommt, einen Beitragssatz von maximal 22 % nach 2020 wahrscheinlich. Allerdings geschieht dies zu Lasten der Verlässlichkeit bzw. Berechenbarkeit der *Leistung*. Diese Problematik ist in Abschnitt 4.1 behandelt worden.

Der *staatliche Zuschuss* ist seit der Gründung des Systems in der Bismarck-Zeit ein systematisches Element der Finanzierung. Der Reichszuschuss war ursprünglich vor allem für die Tragung von Sockelbeiträgen im Rahmen der früheren Rentenformel verantwortlich. Hinzu kamen bestimmte Erstattungen. Der Bundeszuschuss unterliegt heute Begründungen, die nicht von übergroßer Klarheit sind. Der Bund tritt als ein Beitragszahler des Rentensystems auf, dessen Finanzierungsbeteiligung mit den Belastungen der anderen Beitragszahler austariert wird.<sup>31</sup> Zusätzlich deckt er bestimmte Leistungskomponenten des Rentensystems ab. Es wird jedoch immer wieder versucht – so auch kürzlich – diese Finanzierungsbeteiligung des Bundes durch situationsbezogene finanzpolitische Einzelentscheidungen zu verändern. Sie verringern erkennbar die Verlässlichkeit der Finanzierungsgrundlagen für Beitragszahler und die GRV. Dass dies nun aktuell zugunsten der vollen Verpflichtung des Bundes entschieden worden ist, kann nur begrüßt werden. Aus europäisch-vergleichender Sicht sei angemerkt, dass ein wachsender Finanzierungsanteil öffentlicher Haushalte oder aus steuerartigen Abgaben in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme neben Schritten einer Verbreiterung der Beitragsbasis durchaus einem breiteren europäischen Trend entspricht. Viele Länder sind bestrebt, auf diese Weise Beitragssatzanstiege zu vermeiden oder Beitragssenkungen zu

---

<sup>31</sup> Im Falle des Bundeszuschusses bringt im übrigen die Forderung nach stärkerer Abdeckung „versicherungsfremder“ Ausgaben heute keine positiven Ergebnisse für die GRV mehr. Dies lässt sich durch Berechnungen zeigen, auch, wenn zugegeben werden muss, dass angesichts der unterschiedlichen Auslegungsmöglichkeiten des Begriffs „versicherungsfremd“ auch unterschiedliche Größenordnungen errechnen lassen.

erreichen, um Beschäftigungsspielräume nicht zu beeinträchtigen bzw. zu erweitern und die nationale Wettbewerbsfähigkeit zu stärken.

Je geringer die *Rücklagen* des Systems sind, desto kurzatmiger werden zwangsläufig die Reaktionen der Rentenpolitik bei Abweichungen von der erwarteten Entwicklung. Häufige kurzfristige Änderungen des Beitragssatzes (ebenso wie in kurzer Folge wiederholte Eingriffe in das Leistungsrecht) verunsichern jedoch Versicherte wie Unternehmen und schaffen zunehmend ein Gefühl geringer Verlässlichkeit des Systems. Die mehrfache Reduktion der Schwankungsreserve der GRV in den letzten Jahren ist vor diesem Hintergrund kein glücklicher Vorgang; schon gar in der gegenwärtigen Phase, in der der Finanzierungsdruck auf die GRV noch relativ gering ist. Ein spürbarer Teil der künftigen Dämpfungsmaßnahmen bei den Ausgaben sollte deshalb gezielt dem Wiederaufbau der Schwankungsreserve zugute kommen. Schon gar sollte es ein absolutes Tabu für eine völlige Eliminierung dieser Reserve geben. Eine Reduktion ist nun leider beschlossen worden, verbunden allerdings erfreulicherweise mit der Ankündigung einer erneuten Aufstockung. Es sollte bei weiteren Entscheidungen im übrigen Grundsatz sein, dass alle beitrags- und leistungsbezogenen Entscheidungen ein deutliches Rückschlagspotential einkalkulieren und grundsätzlich nicht auf der Grundlage eher optimistischer Annahmen quasi auf „Kante genäht“ zu werden. Die kurze Taktzeit der Veränderungsschritte in der GRV in den letzten Jahren entwickelt sich zu einem eigenständigen politisch-psychologischen Problem für Beitragszahler und Leistungsempfänger.

Eine „stabilitätsunfreundliche“ Konstruktion für die Finanzierung der GRV stellt die - wenn auch bis 2008 zeitlich befristete - *Beitragsfreistellung der Entgeltumwandlung* dar. Die Rückwirkungen auf die Einnahmeseite der GRV (und die übrige Sozialversicherung) hängen hier naturgemäß von der tatsächlichen Nutzung durch die Beschäftigten ab und sind deshalb kaum vorhersehbar. Die Inanspruchnahme der Möglichkeiten der Entgeltumwandlung allein durch die Hälfte der Berechtigten würde zum Verlust von etwa 0,8 Beitragssatzpunkten für die Rentenversicherung führen.<sup>32</sup> Diese Konstellation führt im übrigen zu einer unglücklichen Ambivalenz in der Haltung der Regierung zum Ausbau der Zusatzvorsorge, die einerseits diese energisch vorantreiben will, andererseits zugleich hoffen muss, dass eben dies zu Lasten der Einnahmen der Sozialversicherung gerade nicht geschieht.

Weiterer Aspekt einer „stabilitätsfreundlichen“ Steuerung ist die Herstellung eines ausgewogenen Mischungsverhältnisses von umlagefinanzierter GRV und kapitalgedeckten Zusatzsystemen. Beide Deckungsformen haben ihre spezifischen Chancen und Risiken, weshalb gerade aus einer ausgewogeneren Mischung Stabilitätsvorteile für das Gesamtsystems erwachsen können. Auch sozialpolitisch ist die bisherige Tendenz zur „Alleinverantwortung“ des Umlagesystems eine unglückliche Situation, da sie die Handlungsspielräume der staatlichen Politik stärker einengt als sie sich dies bei starken Zusatzkomponenten darstellen würde. Insofern dürfte der energische Ausbau der Zusatzansprüche idealerweise für alle Erwerbstätigen die vermutlich wichtigste Gegenwartsaufgabe der Alterssicherungsreform sein.

---

<sup>32</sup> D. Döring: Betriebliche und private Altersvorsorge als Chance, in: Forschungs- und Entwicklungsgesellschaft Hessen (Hg.): Position und Entwicklungsperspektiven des Finanzplatzes Frankfurt a. M., Wiesbaden 2002, S. 60.

### Kombinationen von Kern- und (betrieblicher) Zusatzsicherung in fünf ausgewählten europäischen Ländern

Land	Kernsystem			betriebliche Zusatzsicherung <sup>1)</sup>		
	Profil	personell	Finanzierung	Verpflichtungsgrad	Organisation	Finanzierung
D	ERV	AN	U	F	P	KD
GB	BRV	E	U	OW <sup>2)</sup>	P (oder S)	KD
F	GRV	AN	U	O	P	U
NL	BRV	UN	U	(O)	P	KD
CH	GRV	UN	U	O	P	KD

ERV = Erwerbseinkommensorientierte Rentenversicherung

AN = vorrangig Arbeitnehmer

W = Alternativen zur betriebl. Zusatzvorsorge wählbar

GRV = „Gemischte“ Alterssicherungsstrategie

E = Erwerbstätige

P = privat

BRV = Basissicherung

UN = universell

F = freiwillig

S = staatlich

O = betriebl. Zusatzsicherung obligatorisch

U = Umlageverfahren

(O) = „quasi-obligatorisch“ (Tarifverträge mit Allgemeinverbindlichkeit)

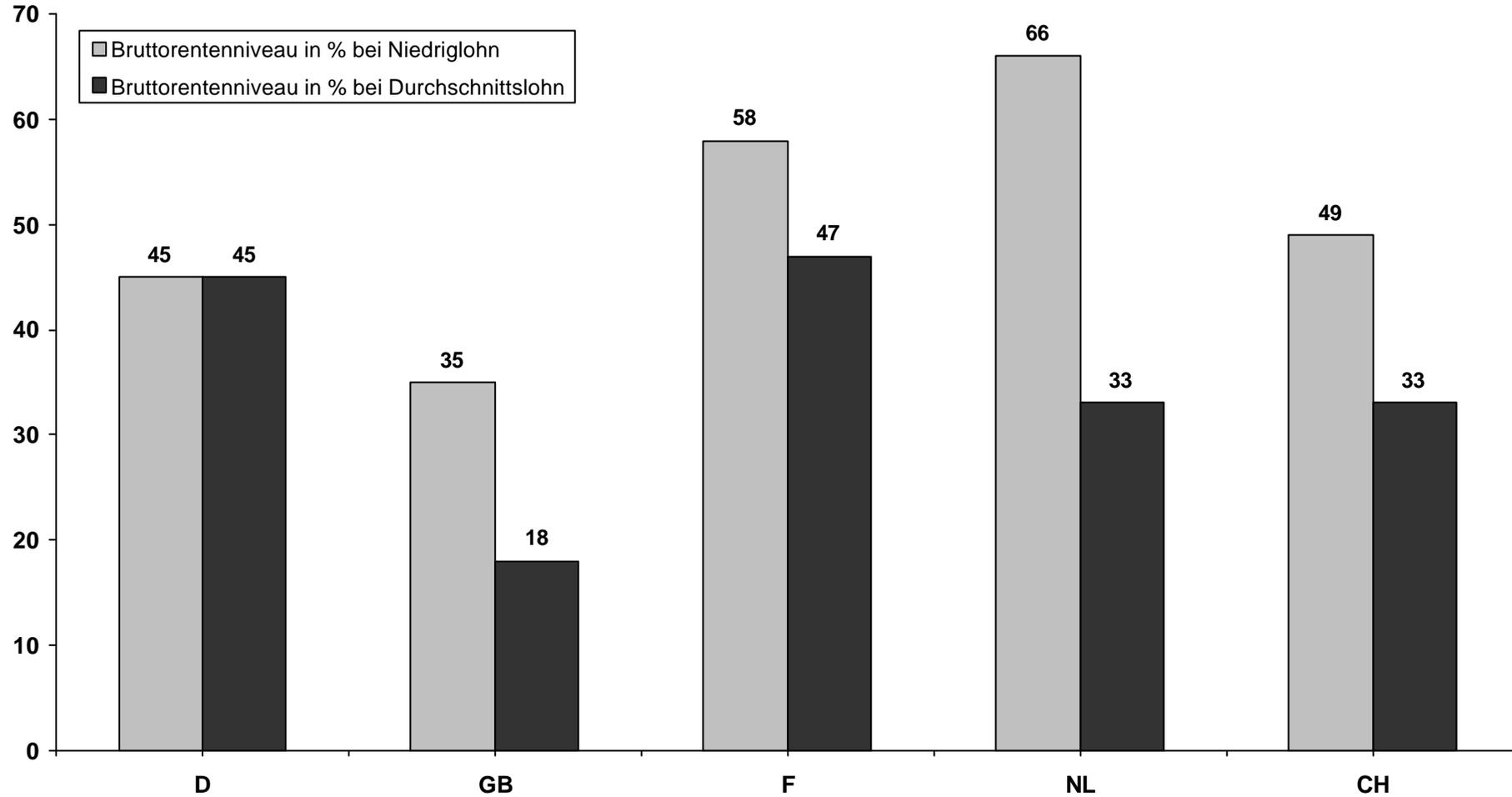
KD = Kapitaldeckung

1) Fokus private Wirtschaft.

2) Das bisherige Obligatorium bezieht sich übergreifend auf die Zusatzsicherung, die ebenso im staatlichen System SERPS wie auch durch betriebliche oder private Pläne (seit April 2002 auch durch sog. „Stakeholder Pensions“, eine auf der Schnittstelle zwischen betrieblicher und Individualvorsorge stehende Lösung) erfüllt werden kann. Zu gegenwärtigen stattfindenden Veränderungen im britischen System vgl. u.a. S.Ward, Pensions Handbook, London 2000

Quelle: Döring 2003 (eigene Darstellung)

**Bruttorentenniveaus (in %) in fünf europäischen Kernsystemen auf Basis des Durchschnittslohns<sup>1)</sup> und bei Niedriglohn<sup>2)</sup> nach 40 Jahren Erwerbstätigkeit**

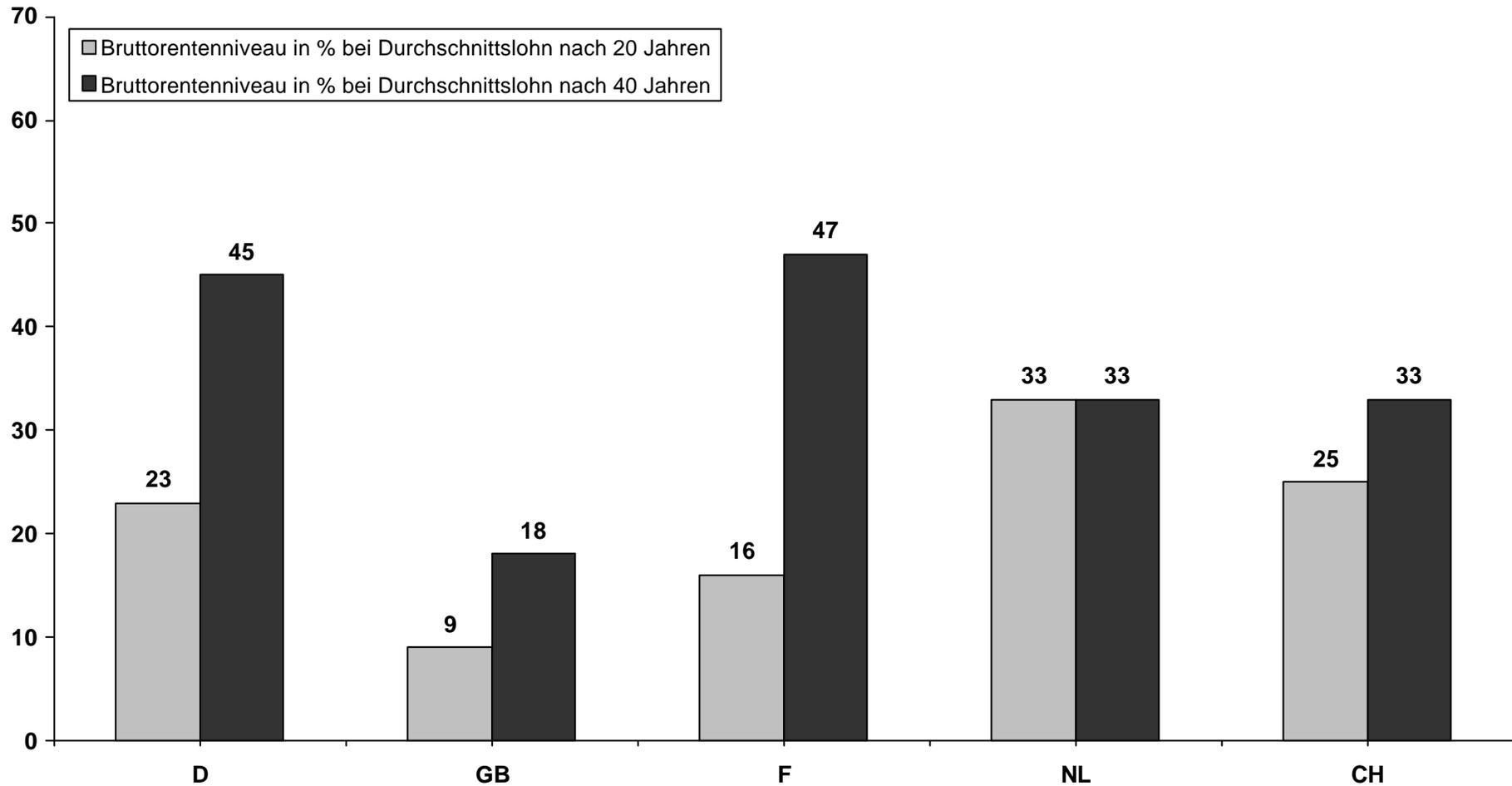


1) 1,0 APW=Lohn des "average production worker" nach OECD-Kriterien.

2) 0,5 APW

Quelle: Döring 2002 (Eigene Berechnungen)

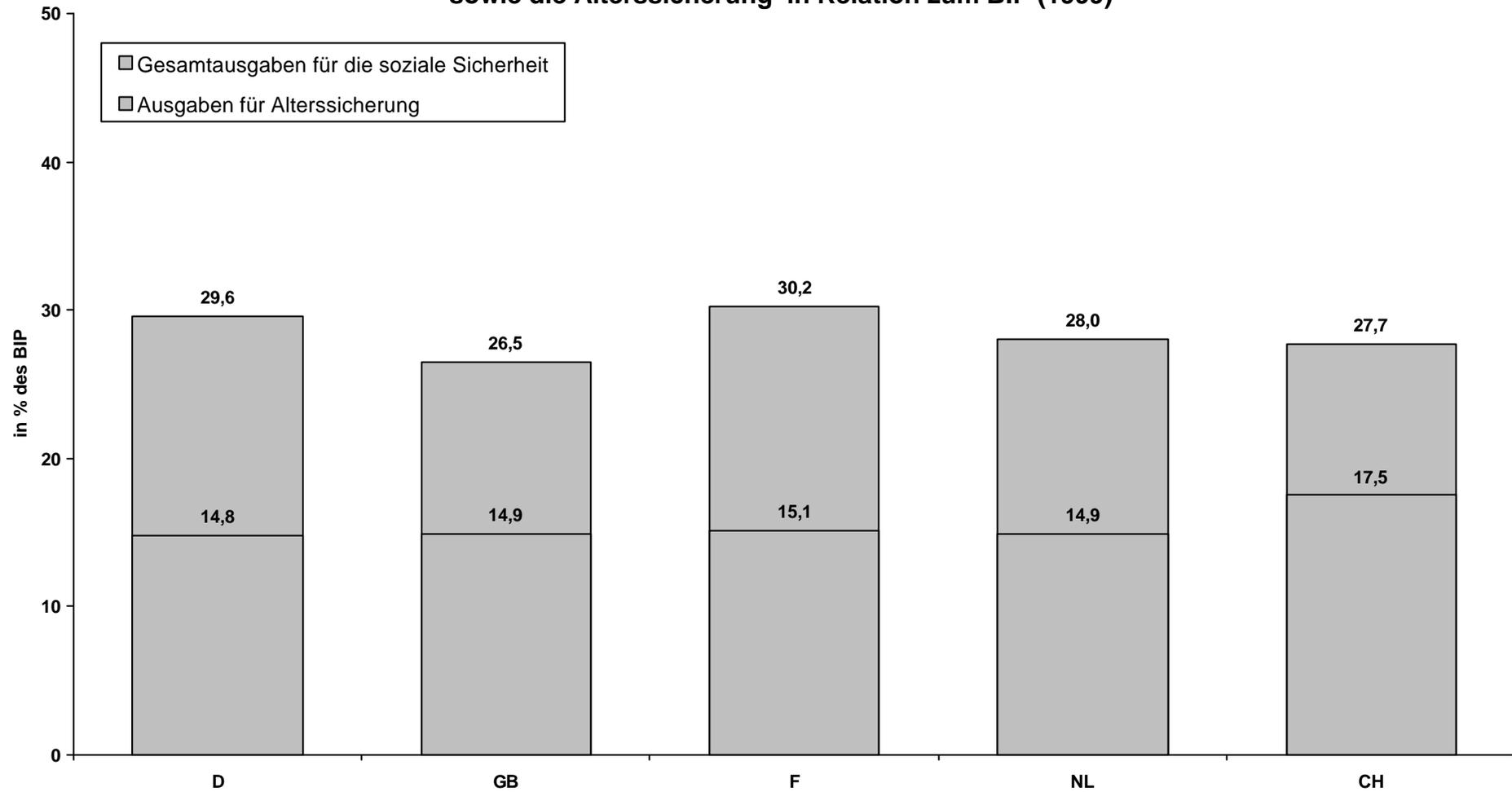
**Bruttorentenniveaus (in %) in fünf europäischen Kernsystemen auf Basis des Durchschnittslohns<sup>1)</sup>  
bei 20 und 40 Jahren Erwerbszeit**



1) 1,0 APW=Lohn des "average production worker" nach OECD-Kriterien.

Quelle: Döring 2002 (Eigene Berechnungen)

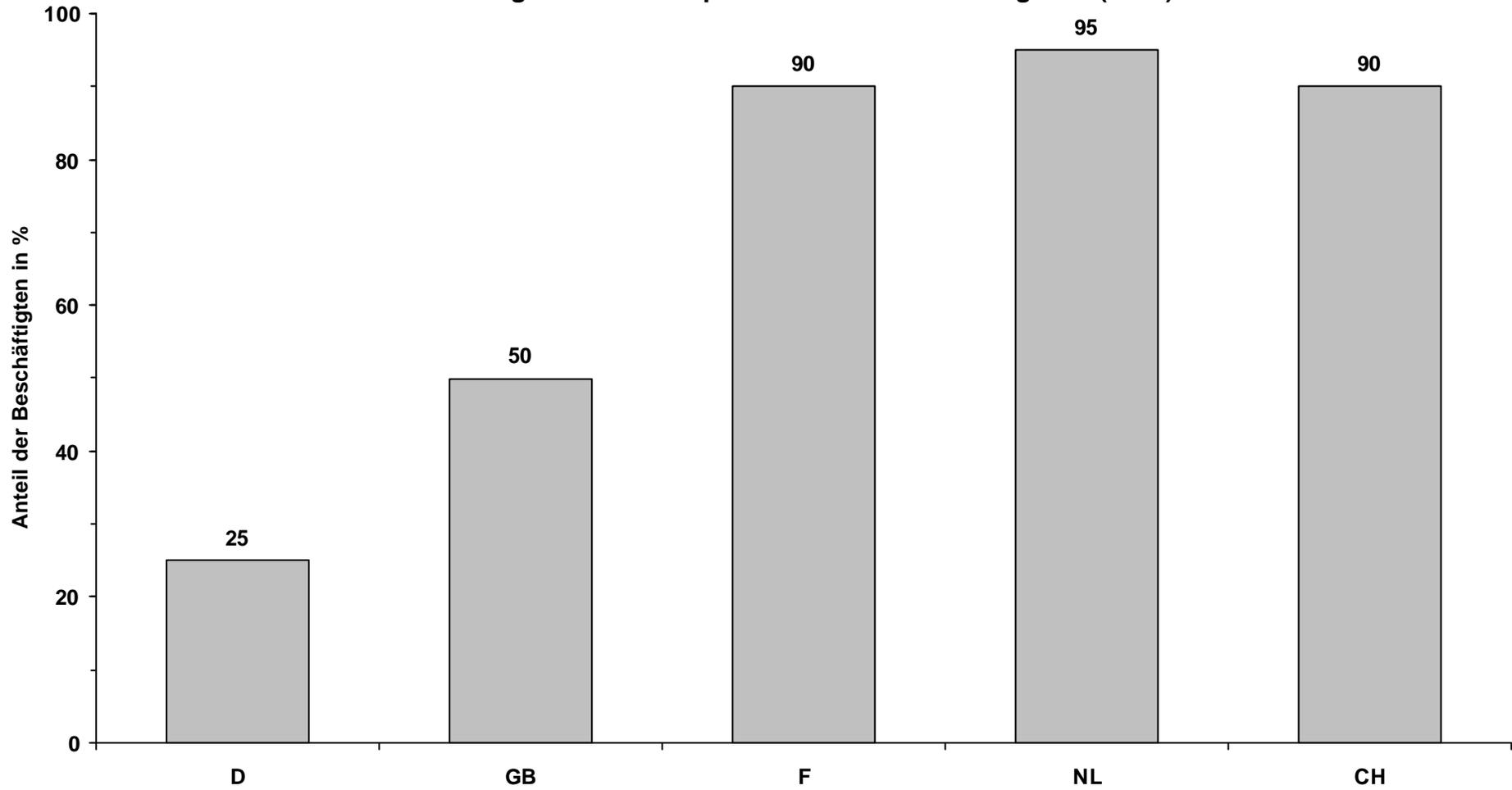
**Ausgaben für die soziale Sicherheit insgesamt  
sowie die Alterssicherung<sup>1)</sup> in Relation zum BIP (1999)**



1) Ausgaben für Alter, Invalidität, Hinterbliebene

Quelle: Bundesamt für Statistik: Statistisches Jahrbuch, Zürich 2003, Tabelle 13.1.2

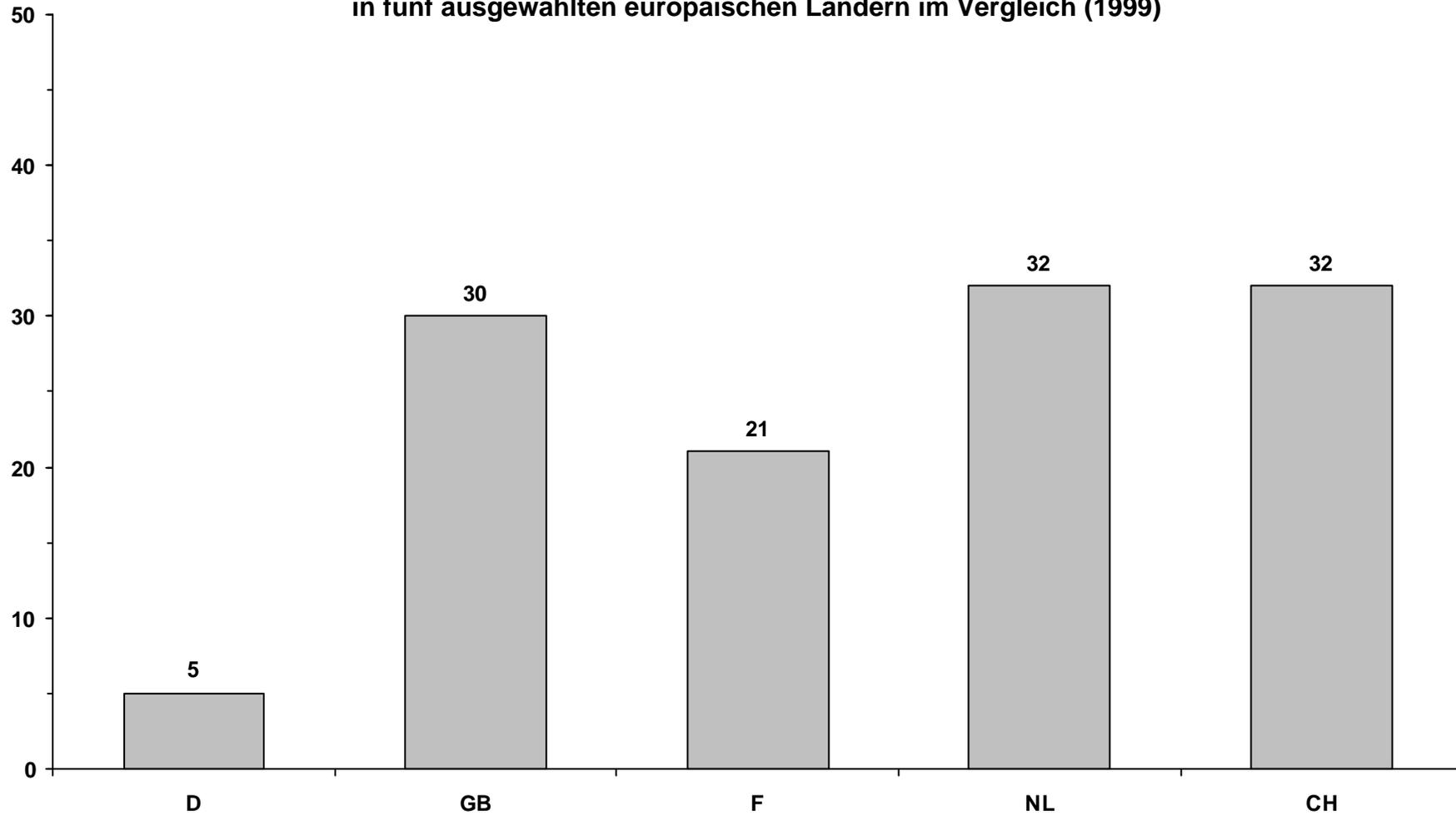
**Personelle Reichweite der betrieblichen Altersversorgung<sup>1)</sup>  
in fünf ausgewählten europäischen Ländern im Vergleich (1999)**



1) private Wirtschaft

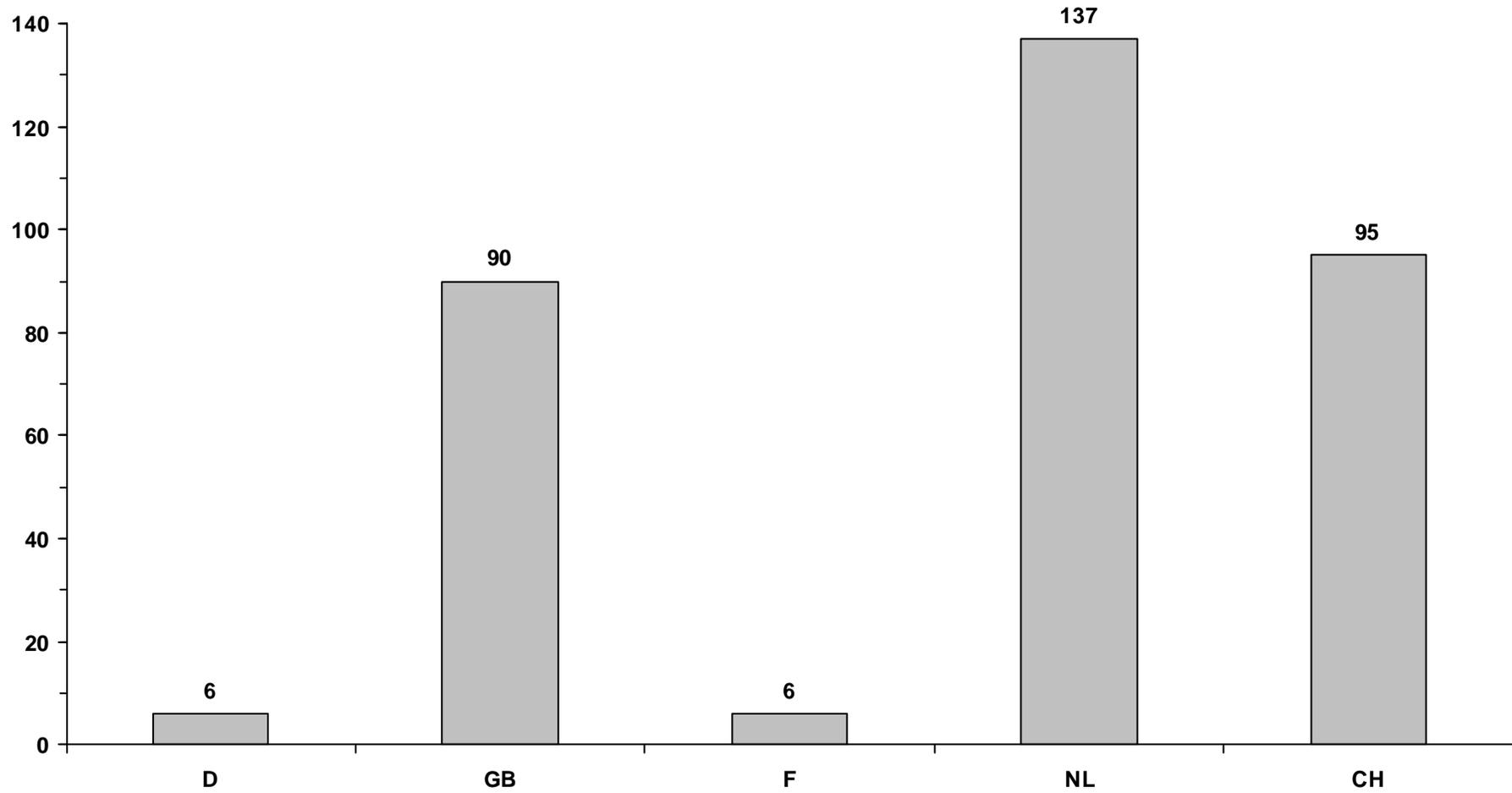
Quelle: D. Döring: Zukunft der Alterssicherung. Europäische Strategien und der deutsche Weg, Frankfurt a.M. 2002

**Betriebliche Altersrentenanteil in % bei früheren Beschäftigten der privaten Wirtschaft  
in fünf ausgewählten europäischen Ländern im Vergleich (1999)**



Quelle: D. Döring: Zukunft der Alterssicherung. Europäische Strategien und der deutsche Weg, Frankfurt a.M. 2002

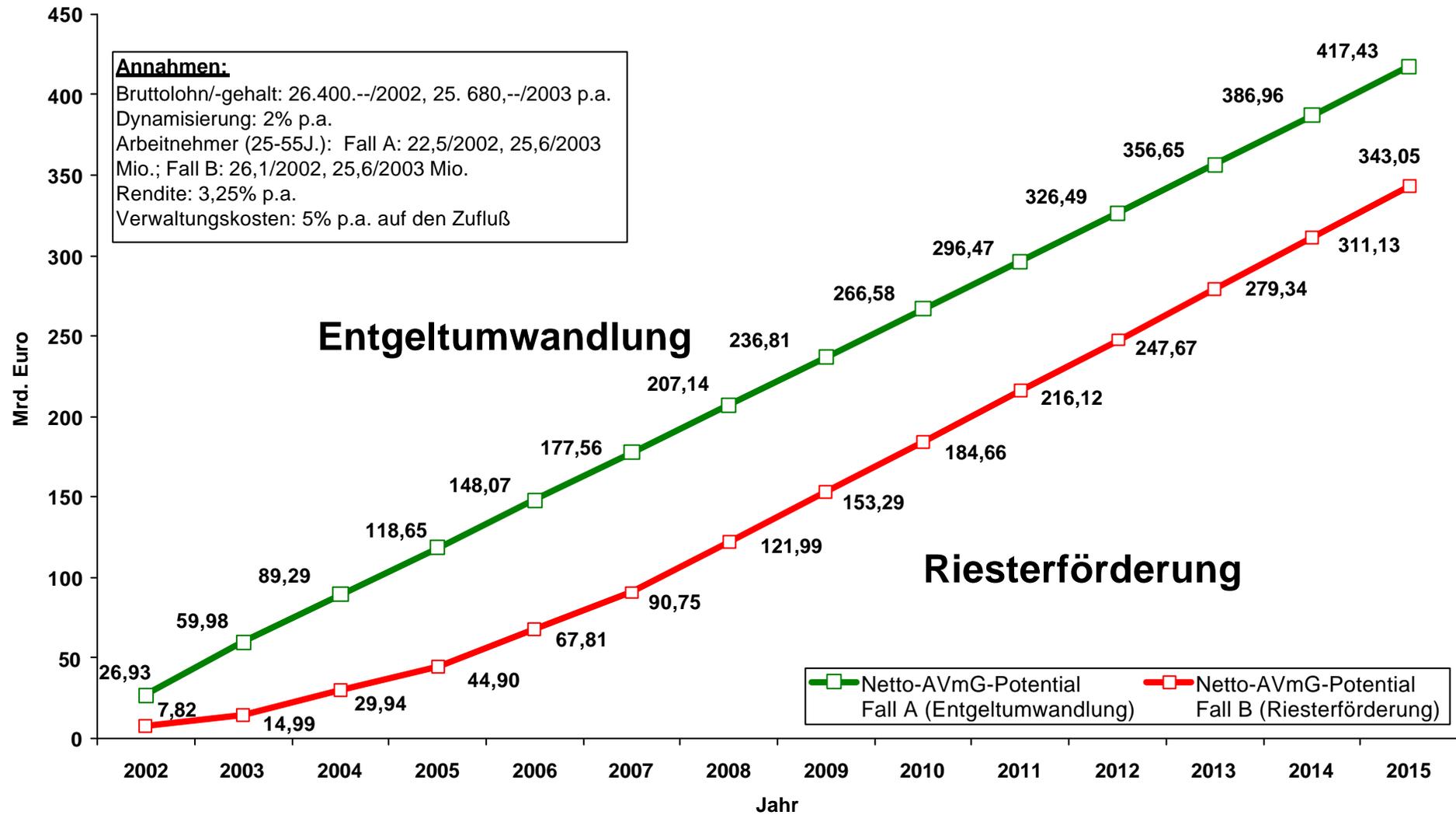
**Vermögensbestände von betrieblichen Pensionsfonds  
in fünf ausgewählten europäischen Ländern (1999) in % des BIP**



Quelle: D. Döring; Zukunft der Alterssicherung. Europäische Strategien und der deutsche Weg, Frankfurt a.M. 2002

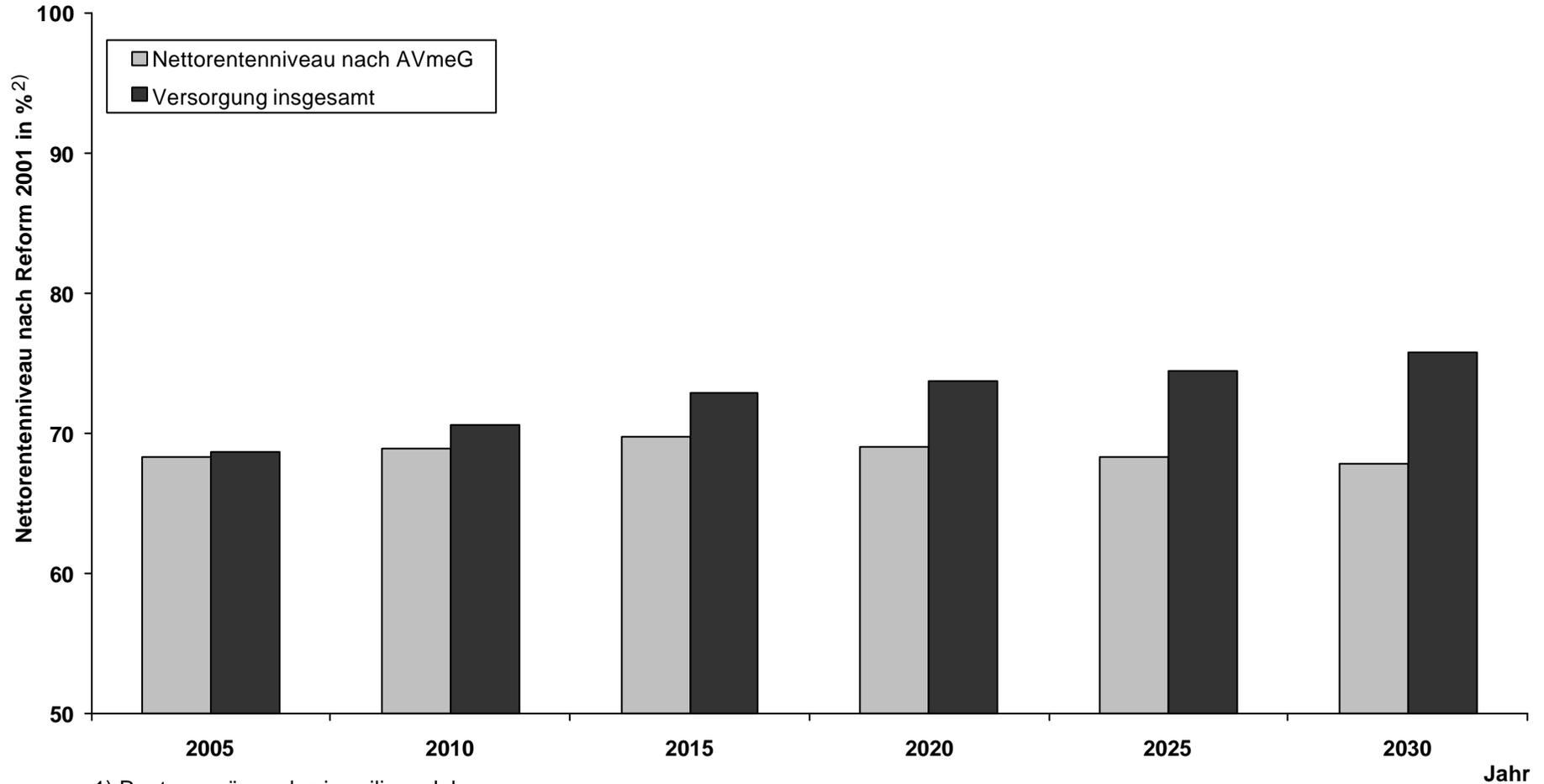
## Berechnungen zum AVmG-Potential bis 2015

Grafik 7



Quelle: Berechnungen Döring/Dietrich 2003

Regierungsamtlich mit AVmeG und AVmG erwartetes Versorgungsniveau (Standardrentner)<sup>1)</sup>



1) Rentenzugänge des jeweiligen Jahres.

2) Beitrag zur geförderten Altersvorsorge erhöht sich alle zwei Jahre um 1% (von 1% 2002 auf 4% 2008); Anlage mit einem Zins von 4% pro Jahr unterstellt.

Quelle: nach Angaben des Bundesministeriums für Gesundheit und Soziale Sicherung.

## Zum Autor

**Professor Dr. Diether Döring**, Akademie der Arbeit an der Universität Frankfurt am Main

## **Neuere Veröffentlichungen des Gesprächskreises Arbeit und Soziales zur Sozialpolitik – eine Auswahl**

Bürgerversicherung versus Kopfpauschale. Alternative Finanzierungsgrundlagen für die Gesetzliche Krankenversicherung, Dr. Klaus Jakobs, Dr. Bernhard Langer, Prof. Anita B. Pfaff, Prof. Dr. Martin Pfaff, November 2003 (Druckfassung vergriffen)

Neue Antworten sind gefragt: Versorgt uns die Medizin noch bedarfsgerecht? Unter-, Über-, Fehlversorgung im Gesundheitswesen; Nr. 100 (Druckfassung vergriffen)

Gesundheitsreform in Deutschland – Sind Elemente aus anderen Ländern Europas übertragbar auf unsere Reform? Eine Fachkonferenz der Friedrich-Ebert-Stiftung, Gesprächskreis Arbeit und Soziales, 7. April 2003, Berlin (Druckfassung vergriffen)

Reform für die Zukunft - Eckpunkte einer neuen Gesundheitspolitik, vorgelegt zur Tagung der Friedrich-Ebert-Stiftung, Gesprächskreis Arbeit und Soziales, „Gesundheitssysteme im internationalen Vergleich“, 11. April 2002 (Druckfassung vergriffen)

Weichenstellungen für die Zukunft - Elemente einer neuen Gesundheitspolitik, Prof. Dr. Gerd Glaeske, Prof. Dr. Dr. Karl W. Lauterbach, Prof. Dr. Dr. hc. Bert Rürup, Prof. Dr. Jürgen Wasem, Dezember 2001 (Druckfassung vergriffen)

*Die Veröffentlichungen finden Sie im Internet unter: [www.fes.de](http://www.fes.de) - Bibliothek – Digitale Bibliothek – Reihe: Gesprächskreis Arbeit und Soziales oder unter: [www.fes.de/aspol](http://www.fes.de/aspol) (Aktuelles)*

Informationen zur Abteilung Arbeit und Sozialpolitik und zum Gesprächskreis Arbeit und Soziales finden Sie im Internet: [www.fes.de/aspol](http://www.fes.de/aspol)