

Auszug aus dem Jahresgutachten 2007/08

**Altersarmut vorbeugen**  
( Ziffern 280 bis 287 )

dass die Entscheidung des Bundeskabinetts, die gegenwärtig geltende Regelung unbefristet fortzuführen, zwei Begründungsannahmen erfordert: Die erste Annahme ist die einer weiteren Ausbreitung dieser so geförderten arbeitnehmerfinanzierten Betrieblichen Altersversorgung mit der Folge eines dann höheren mischfinanzierten Gesamtversorgungsniveaus für eine wachsende Zahl zukünftiger Rentner. Die zweite Annahme ist die, dass es bei einem Auslaufen der Sozialabgabenfreiheit zum 31. Dezember 2008 zu einem vergleichbaren Rückbau des Umlagesystems und sehr ähnlichen Verteilungswirkungen käme, aufgrund von Ausweichreaktionen der Arbeitnehmer und Arbeitgeber zum Beispiel in die formal rein arbeitgeberfinanzierte Altersversorgung oder in Arbeitszeitkonten, die keinen Ersatz für eine Betriebliche Altersversorgung darstellen, aber ebenfalls aus sozialabgabenfreien Entgeltbestandteilen gespeist werden. Nur wenn man diese beiden Annahmen akzeptiert, war die unbefristete Verlängerung der Sozialabgabenfreiheit eine richtige Entscheidung.

## 6. Altersarmut vorbeugen

**280.** Altersarmut ist bislang in Deutschland kein gravierendes gesellschaftliches Problem. Weniger als 2 vH der Bezieher einer gesetzlichen Rente und 2,3 vH der über 65-Jährigen – Ende 2006 waren dies 371 000 Personen – beziehen zur Gewährleistung des soziokulturellen Existenzminimums Leistungen aus der „Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung“. Diese Grundsicherung entspricht weitgehend den Leistungen der Sozialhilfe oder des Arbeitslosengelds II.

Weniger die Leistungsrücknahmen, die sich aus den im Interesse einer nachhaltigen Finanzierbarkeit umgesetzten letzten Rentenreformen in der Zukunft ergeben, sondern mehr die Veränderungen in den Erwerbsbiografien lassen in der mittleren und längeren Perspektive eine Zunahme von Altersarmut wahrscheinlicher werden. Eine solche Entwicklung ist nicht nur ein Problem für die Betroffenen, die Verringerung von zukünftigen **Armutsrissen** im Alter ist auch im langfristigen fiskalischen Interesse des Staates. Denn ein im höheren Maße Altersarmut vermeidendes System der Alterssicherung ist eine Versicherung des Staates gegen zukünftige Ansprüche auf die steuerfinanzierte Grundsicherung im Alter.

Nicht selten werden niedrige Rentenzahlbeträge als Indikatoren für eine bestehende Einkommens- oder Altersarmut herangezogen. Diese pauschale Vermutung ist unzutreffend, denn der Zahlbetrag einer Rente lässt einen Rückschluss auf die Versicherungsbiografie eines Rentenempfängers zu, kaum aber auf dessen Einkommenssituation. Ausweislich der auf das Jahr 2003 bezogenen repräsentativen Erhebung „Alterssicherung in Deutschland (ASID)“ kann nämlich nicht von niedrigen Rentenzahlbeträgen auf niedrige Alterseinkommen geschlossen werden. Denn unter den Beziehern von Kleinstrenten befinden sich viele frühere Selbstständige, die anderweitig ausreichend abgesichert sind, über das Pensionssystem versorgte Beamte und nicht zuletzt über den Ehepartner abgesicherte Personen (Bieber und Klebula, 2005; Rentenversicherungsbericht, 2005).

Die Gesetzliche Rentenversicherung basiert auf dem Prinzip der **Teilhabeäquivalenz**. Dies bedeutet, dass sich die Rentenansprüche nach dem Verhältnis des verbeitragten Entgelts im Vergleich zum jeweiligen durchschnittlichen jährlichen Arbeitsentgelt bemessen.

Für ein mit Rentenversicherungsbeiträgen belegtes Arbeitsentgelt von 29 400 Euro, der Bezugsgröße des durchschnittlichen Jahresarbeitsentgelts in den alten Bundesländern im Jahr 2007, erwirbt ein westdeutscher Versicherter in diesem Jahr einen Entgeltspunkt, das heißt einen lebenslangen Rentenanspruch von aktuell 26,27 Euro pro Monat oder 315,24 Euro pro Jahr. Ein Versicher-

ter mit einem Einkommen in Höhe der Beitragsbemessungsgrenze von 63 000 Euro in den alten Bundesländern erhält für einen Jahresbeitrag 2,14 Entgeltpunkte oder nach heutigen Werten einen Rentenanspruch von 56,22 Euro pro Monat oder 674,64 Euro pro Jahr, während ein Arbeitnehmer mit einem Jahresbruttolohn von 18 000 Euro oder gut 60 vH des Durchschnittslohns 0,61 Entgeltpunkte und damit einen Rentenanspruch von 16,02 Euro pro Monat (192,24 Euro pro Jahr) erwirbt.

**281.** Dieses Prinzip zielt – im Zusammenspiel mit der Rentenanpassungsformel, die unabhängig von der Höhe der individuellen Rentenzahlbeträge Anwendung findet – auf eine Übertragung der relativen Einkommenspositionen der Erwerbsphase in die Ruhestandsphase. Nicht beabsichtigt ist eine Einkommensumverteilung zugunsten von Beziehern geringer Arbeitseinkommen und deshalb niedrigerer Renten. Dieses in Deutschland fehlende Moment der Begünstigung von geringen beitrags erworbenen Rentenansprüchen bei der erstmaligen Rentenfestsetzung oder von niedrigen Renten bei den laufenden Anpassungen ist ein wichtiger Grund dafür, dass in einer ganzen Reihe von Ländern die Ersatzraten der gesetzlichen Renten für Geringverdiener zum Teil deutlich höher sind als in Deutschland. Denn im Ausland wird nicht selten der soziale Ausgleich im Alter nicht wie bei uns über steuerfinanzierte Transferzahlungen, sondern über ein nicht oder weniger ausgeprägt dem Äquivalenzprinzip verpflichtetes Rentensystem abgewickelt (OECD, 2007).

Dieses prinzipielle Fehlen einer expliziten interpersonellen Umverteilungskomponente in der beitragsbezogenen beziehungsweise einkommensbezogenen Rentenbemessung und Rentenanpassung bedingt, dass in der Gesetzlichen Rentenversicherung das **Versicherungsprinzip** – und damit die Vorleistungsabhängigkeit der Ansprüche – ungleich stärker ausgeprägt ist als in der Gesetzlichen Krankenversicherung oder der Sozialen Pflegeversicherung. Denn diese Sozialversicherungszweige werden ebenfalls über einkommensabhängige Beiträge finanziert, während die Leistungen aber weitgehend einkommensunabhängig sind.

**282.** Kürzere Phasen der Arbeitslosigkeit, in der Ansprüche an die Arbeitslosenversicherung auf Arbeitslosengeld bestehen, führen nicht zu markanten Renteneinbußen, da für **Arbeitslosengeldbezieher** von der Bundesagentur für Arbeit Rentenversicherungsbeiträge in Höhe von 80 vH des dieser Lohnersatzleistung zugrunde gelegten Arbeitsentgelts gezahlt werden; ein westdeutscher (ostdeutscher) Durchschnittsverdiener würde als Arbeitslosengeldbezieher eine Anwartschaft auf eine monatliche Rente in Höhe von immerhin noch 21,02 Euro (18,47 Euro) erwerben. Hingegen ist Langzeitarbeitslosigkeit unter Bezug von **Arbeitslosengeld II** mit deutlichen Rentenverlusten verbunden. Denn für Empfänger von Arbeitslosengeld II werden vom Bund nur Rentenversicherungsbeiträge nach Maßgabe eines unterstellten Monatsentgelts von 205 Euro gezahlt. Das heißt, beim derzeitigen Beitragssatz von 19,9 vH werden knapp 41 Euro pro Monat entrichtet. Auf ein Jahr berechnet erwächst daraus ein monatlicher Rentenanspruch von 2,19 Euro. Der Zweck dieser aus Steuermitteln finanzierten Rentenversicherungsbeiträge liegt deshalb nicht darin, den Begünstigten einen relevanten Rentenanspruch aufzubauen, sondern ihnen einen Anspruch auf Erwerbsminderungsrente oder die Riester-Förderung zu eröffnen und zudem eine Unterbrechung rentenrechtlicher Zeiten zu verhindern.

Der sich aus der Übernahme der Warmmiete sowie dem Regelsatz von 347 Euro seit dem 1. Juli 2007 zusammensetzende monatliche Anspruch eines alleinstehenden Empfängers von Sozialhilfe, von Arbeitslosengeld II (ohne Berücksichtigung von Zuschlägen bei vorangehendem Bezug von Arbeitslosengeld) oder der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung beläuft

sich auf rund 660 Euro. Um aus der Gesetzlichen Rentenversicherung eine Rente in Höhe der Leistungen der steuerfinanzierten Grundsicherungssysteme, das heißt in Höhe von monatlich 660 Euro zu bekommen, benötigt ein westdeutscher Versicherter derzeit rund **25 Entgeltpunkte** ( $25 \cdot 26,27 = 656,75$  Euro). Dies bedeutet, dass ein Durchschnittsverdiener gegenwärtig etwas mehr als 25 Jahre Beiträge an die Gesetzliche Rentenversicherung entrichten muss, um eine Rente in Höhe des Grundsicherungsniveaus zu erhalten; ein Arbeitnehmer mit lediglich 60 vH des Durchschnittsverdienst benötigt dazu sogar 41 Jahre. Bis zum Jahr 2030 wird nach aktuellen Berechnungen der Deutschen Rentenversicherung das Nettorentenniveau vor Steuern von derzeit 52,7 vH auf 43,8 vH sinken. Bezogen auf das heutige Grundsicherungsniveau würde man dann 30 Entgeltpunkte für eine Rente in dieser Höhe benötigen.

**283.** Der Umstand, dass bereits heute gut 25 Entgeltpunkte und in der langen Frist eine noch höhere Zahl an Durchschnittsbeitragsjahren erforderlich sind, um einen Rentenanspruch in Höhe der Grundsicherung im Alter zu erreichen, bringt es mit sich, dass für viele Bezieher niedrigerer Arbeitseinkommen, Teilzeitbeschäftigte oder Personen mit unterbrochenen Erwerbsbiografien ohne nennenswerten Vermögensbesitz und ohne familiäre Absicherung der Rentenversicherungsbeitrag seinen „Preischarakter“ verliert und – zumindest in der Wahrnehmung – zu einer Steuer, das heißt zu einer Zwangsabgabe ohne Anspruch auf Gegenleistung, mutiert. Dies gilt – auch bei einer positiven Beitragsrendite der Gesetzlichen Rentenversicherung – immer dann, wenn die beitrags erworbenen Rentenansprüche geringer sind als die Leistungen aus der **steuerfinanzierten Grundsicherung im Alter**. Ein Rentenanspruch ist zwar ein von der Einkommens- und Vermögenssituation des Rentners unabhängiger Anspruch im Gegensatz zu der nur bei Einkommens- und Vermögensarmut gewährten Grundsicherung im Alter. Gleichwohl verliert ein beitragsfinanziertes Rentensystem durch einen geringen Abstand zur garantierten Grundsicherung an Legitimation, und zudem erwachsen Anreize, sich diesem System zu entziehen.

Die am 1. Januar 2003 eingeführte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung ist keine Sockel- oder Mindestrente, sondern eine **steuerfinanzierte subsidiäre Sozialhilfeleistung**. Anspruchsberechtigt sind – neben Personen über 18 Jahren, die aus medizinischen Gründen dauerhaft und voll erwerbsgemindert sind – alle Hilfebedürftigen über 65 Jahre, die ihren ersten Wohnsitz in Deutschland haben. Im Rahmen der Bedürftigkeitsprüfung wird eigenes Einkommen und Vermögen berücksichtigt. Zum „Schonvermögen“ zählt insbesondere eine angemessene selbstgenutzte Wohnimmobilie. Im Gegensatz zur Hilfe zum Lebensunterhalt durch die Sozialhilfe gibt es keinen Regress gegenüber Kindern und gegebenenfalls Eltern, sofern deren Jahreseinkommen 100 000 Euro nicht übersteigt. Zudem gilt die – allerdings widerlegbare – Vermutung, dass dieses Jahreseinkommen nicht überschritten wird, was für sich genommen eine Inanspruchnahme der Grundsicherung zusätzlich erleichtert. Diese spezielle Form der Sozialhilfe für Ältere und Erwerbsgeminderte hat zum Ziel, einer aus dem Unterhaltsrückgriff auf die Kinder resultierenden versteckten oder verschämten Armut zu begegnen. Von der steuerfinanzierten Grundsicherung gehen auch Anreize für Arbeitnehmer und Selbstständige aus, die nur eine niedrige gesetzliche Rente erwarten können, sich der Beitragspflicht zur Gesetzlichen Rentenversicherung zu entziehen, sich nicht in diesem System freiwillig zu versichern und auch keine private Altersvorsorge zu betreiben. Da das eigene Einkommen und Vermögen im Alter mit einem potenziellen Anspruch auf die Grundsicherung verrechnet wird, kann es für Mitglieder von **Geringverdienerhaushalten** individuell durchaus rational sein, zu versuchen, ihr aktuelles Erwerbseinkommen nicht durch obligatorische oder freiwillige Beiträge zur Altersvorsorge zu verringern, wenn sie erwarten, dass ihr so erworbenes Alterseinkommen unter dem Leistungsniveau der Grundsicherung liegen wird.

**284.** Die häufig geäußerten Befürchtungen einer **zunehmenden Altersarmut** beziehungsweise eines in der Zukunft steigenden Anteils älterer Menschen mit Ansprüchen auf die Grundsicherung erwachsen aus zwei Befunden: Zum einen steigt die Zahl der Soloselbstständigen, das heißt die der Selbstständigen ohne Beschäftigte, die durchweg nicht über die Gesetzliche Rentenversicherung abgesichert sind und in aller Regel nur über ein geringes Einkommen verfügen (JG 2006 Ziffern 348 ff.). Zum anderen dürften, als Folge einer seit Jahren hohen Langzeitarbeitslosigkeit, zumindest mittelfristig Rentenbiografien mit längeren Zeiten eines Bezugs von Arbeitslosengeld II in Zukunft häufiger auftreten.

Wie eine aktuelle Untersuchung zeigt, können der überwiegende Teil der heute über 50-Jährigen männlichen Bezieher von Arbeitslosengeld II in West- und Ostdeutschland sowie der Großteil der älteren ostdeutschen weiblichen Bezieher aufgrund ihrer durchweg langen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungszeiten im Alter mit einer Rente über dem Grundsicherungsniveau rechnen (IAB, 2007). Deren Armut ist daher temporärer Natur. Derzeitige westdeutsche Bezieherinnen von Arbeitslosengeld II werden dagegen aufgrund geringer sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungszeiten in zunehmendem Maße auch im Alter auf die Grundsicherung angewiesen sein. Für die jüngeren Kohorten ist – im Vergleich zu den heute über 50-Jährigen – eine zunehmende Diskontinuität der Erwerbsbiografien und damit des Versicherungsverlaufs zu konstatieren. Eine diesbezügliche Querschnittsbefragung des IAB hinsichtlich der Beitragszeiten zwischen dem 20. und dem 40. Lebensjahr im Vergleich der Jahrgänge 1940 bis 1944, 1950 bis 1954 und 1960 bis 1964, jeweils getrennt nach west- und ostdeutschen Frauen und Männern, zeigt, dass in der jüngsten Kohorte – dort insbesondere in Ostdeutschland – deutlich weniger Beitragsjahre erworben werden als in den Vorgängerjahrgängen. Selbst für den Fall, dass den Betroffenen ein schneller Wiedereinstieg in eine dauerhafte und existenzsichernde Beschäftigung gelingen sollte, ist davon auszugehen, dass es der Mehrzahl von ihnen kaum gelingen kann, die bis dahin aufgelaufenen Rückstände im Sicherungsniveau aufzuholen (Wübbecke, 2007).

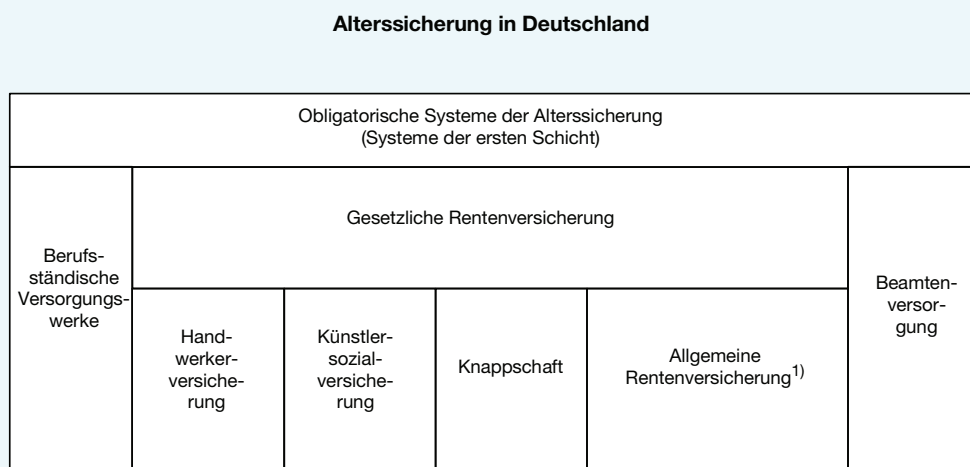
**285.** Um zu verhindern, dass die Bezieher von Arbeitslosengeld II nur aufgrund des Bezugs dieser Unterstützungsleistung und der damit verbundenen steuerfinanzierten Beiträge unterhalb der Grundsicherung liegende Rentenansprüche erwerben, könnte man daran denken, den Beitrag für die Bezieher von Arbeitslosengeld II so zu bemessen, dass die damit verbundenen Rentenansprüche unter Berücksichtigung der bereits vorher erworbenen **Rentenansparungen** auch im ungünstigsten Fall eines dauerhaft fortbestehenden vollen Arbeitslosengeld II-Bezugs ausreichen, um zum frühestmöglichen Renteneintritt eine Rente in Höhe des Grundsicherungsniveaus zu erreichen. Für den denkbar ungünstigsten Fall, in dem noch keine Rentenansparungen erworben wurden, betrüge bei einer maximal noch zu erwartenden Beitragsdauer von 45 Jahren der Mindestbeitrag 273 Euro pro Monat. Das heißt, bei dem aktuellen Beitragssatz von 19,9 vH läge die fiktive Beitragsbemessungsgrundlage somit bei 1 372 Euro pro Monat. Deutlich niedriger fielen die Mindestbeiträge und Mindestbeitragsbemessungsgrundlagen dagegen aus, wenn, wie bei vielen der heute älteren Bezieher von Arbeitslosengeld II, eigene Rentenansparungen bestünden oder wenn ein aufstockendes Arbeitslosengeld II bezogen wurde und das (aufgestockte) Arbeitsentgelt bereits verbeitragt wird.

Gegen eine solche steuerfinanzierte Aufstockung der Rentenversicherungsbeiträge für die Bezieher von Arbeitslosengeld II sprechen allerdings gewichtige Argumente. Zum einen sind dies die sehr großen und kaum kalkulierbaren fiskalischen Risiken, die zu einem **diametralen Konflikt zum Konsolidierungsziel** führen. Zum anderen, und dies ist fast wichtiger, würde ein solches Vorgehen eine beschäftigungspolitische Resignation dokumentieren, die eine verfestigte, mit einem langfristigen Bezug von Arbeitslosengeld II verbundene Arbeitslosigkeit als politisch nicht gestaltbares Datum ansieht. Eine wirksame Arbeitsmarktpolitik, die nachhaltig die **Beschäftigungschancen** gerade von Geringqualifizierten erhöht und das Ausmaß der Langzeitarbeitslosigkeit verringert, ist daher auf jeden Fall eine bessere Strategie, Altersarmut zu verhindern.

**286.** Allerdings entbindet auch eine engagierte und wirksame Arbeitsmarktpolitik nicht davon, zum einen die Anreize für Geringverdiener zu beseitigen, sich einer Mitgliedschaft in der Gesetzlichen Rentenversicherung durch ein Ausweichen in eine nichtversicherungspflichtige Tätigkeit zu entziehen, und zum anderen, Antworten auf die Versorgungsprobleme der wachsenden Zahl der nicht abgesicherten Selbstständigen zu geben.

Die Beamten sind über die Beamtenversorgung und die Angehörigen der verkammerten freien Berufe (zum Beispiel Apotheker, Architekten, Ärzte, Notare, Rechtsanwälte und Steuerberater) über ihre zunächst als Selbsthilfeorganisation eingerichteten Berufsständischen Versorgungswerke abgesichert. Eine Gruppe von Erwerbstätigen, die in keinem obligatorischen Alterssicherungssystem (Schaubild 61) abgesichert ist, sind die Selbstständigen, sofern sie nicht in den verkammerten Berufen tätig sind. Diese Gruppe der Erwerbstätigen ist seit dem Jahr 1991 um etwa ein Drittel gewachsen und umfasst derzeit mehr als 4 Millionen Personen. Die Struktur dieser sehr heterogenen Gruppe hat sich im Zeitverlauf stark verändert. So wurde der deutliche Anstieg der Anzahl der Selbstständigen vor allem durch die starke Zunahme der Anzahl der Selbstständigen ohne Beschäftigte (Soloselbstständige) getrieben. Denn ihre Zahl nahm von 1,38 Millionen im Jahr 1991 auf 2,29 Millionen im Jahr 2005 zu, so dass sich der Anteil dieses Personenkreises an der Gesamtzahl der Selbstständigen von 46 vH im Jahr 1991 auf 56 vH im Jahr 2005 vergrößerte. Seit dem

Schaubild 61



1) Früher Rentenversicherung für Arbeiter und Angestellte.

Jahr 2001 hat ausschließlich diese Gruppe zum Anstieg der Selbstständigenquote beigetragen. Denn die Selbstständigenquote für die Selbstständigen mit Beschäftigten ist seit 10 Jahren mit rund 5 vH in etwa konstant.

Die Einkommenssituation vieler Selbstständiger, insbesondere die der Soloselbstständigen, ist heute vielfach schlechter als diejenige von abhängig Beschäftigten (JG 2006 Ziffer 355).

**287.** In seinem Jahresgutachten 2006/07 (Ziffern 347 ff.) hat sich der Sachverständigenrat ausführlich mit diesem Problem auseinandergesetzt und festgestellt, dass für die Selbstständigen namentlich mit geringem Einkommen Schutzbedürftigkeit besteht. Deshalb wird für Selbstständige, die noch nicht in einem obligatorischen Alterssicherungssystem abgesichert sind, eine **Versicherungspflicht** als angebracht erachtet. Eine Versicherungspflicht verbunden mit einem Wahlrecht hinsichtlich der Altersvorsorgeform – Privatvorsorge oder Gesetzliche Rentenversicherung – ist wegen der damit verbundenen Wahrscheinlichkeit einer Risikoentmischung zu verwerfen (JG 2006 Ziffer 357).

Die Versicherungspflicht in der Gesetzlichen Rentenversicherung und in einer kapitalgedeckten Privatversicherung unterscheidet sich insbesondere hinsichtlich ihrer interpersonellen und intertemporalen Verteilungswirkungen. Der Effizienzvergleich liefert hingegen keine Überlegenheit einer privaten Versicherungspflicht in einem kapitalgedeckten System, gegenüber einer Pflichtmitgliedschaft in der Gesetzlichen Rentenversicherung (Breyer und Buchholz, 2007).

Die Entscheidung zwischen einer obligatorischen privaten Altersvorsorge und einer Erweiterung des Pflichtversichertenkreises der Gesetzlichen Rentenversicherung ist demnach eine **Werturteilsentscheidung**, die vor allem davon abhängt, welche Bedeutung dem Ziel einer Gleichbehandlung dieser Personengruppe mit den derzeitigen Versicherten in der Gesetzlichen Rentenversicherung und der temporären Entlastung der Beitragszahler beigemessen wird. Eine solche Wertentscheidung ist nicht vom Sachverständigenrat, sondern nur von der Politik zu fällen, aber sie sollte bald getroffen werden.

## II. Gesetzliche Krankenversicherung: Warten auf die nächste Reform

**288.** In der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) hat sich im Jahr 2007 die Tendenz der kräftigen Ausgabensteigerung fortgesetzt, jedoch konnte im Zuge der Konsolidierungsbemühungen über Beitragssatzerhöhungen und vor dem Hintergrund der guten Beschäftigungsentwicklung ein Überschuss von etwa 0,3 Mrd Euro im ersten Halbjahr erwirtschaftet werden. Für das Gesamtjahr 2007 ist mit einem Überschuss in ähnlicher Größenordnung wie im vergangenen Jahr, das heißt von etwa 1,6 Mrd Euro, zu rechnen, so dass die weitere Entschuldung der Krankenkassen erleichtert wird, die nach politischer Vorgabe in der Regel bis Ende 2007 und in Ausnahmefällen bis zum Jahresende 2008, also vor Beginn der Einführung des Gesundheitsfonds, abgeschlossen sein muss.

Zu Mehreinnahmen kam es durch die Anhebung des Beitragssatzes um durchschnittlich 0,6 Prozentpunkte; insgesamt stiegen die Beitragseinnahmen von sozialversicherungspflichtigen Mitgliedern um 5,2 vH im ersten Halbjahr 2007. Hinzu kamen insbesondere aufgrund der Anhebung des