



KOMMISSION
**VERLÄSSLICHER
GENERATIONEN
VERTRAG**

BERICHT **der Kommission** **Verlässlicher** **Generationenvertrag**

Band II – Materialien

Inhaltsverzeichnis

Vorwort der Kommissionsvorsitzenden	3
<i>Rainer Schlegel</i>	
Sozialstaatsprinzip	7
<i>Martin Werding</i>	
Soziales Sicherungssystem im Wandel	14
<i>Simone Scherger, Gert G. Wagner</i>	
Soziale Ungleichheiten in Lebensläufen, Alterseinkommen und Lebenserwartung	19
<i>Georg Cremer</i>	
Was ist gerecht? Annäherung an eine schwierige Frage	97
<i>Bernhard Greitemann</i>	
Prävention und Rehabilitation in Deutschland	102
<i>Gundula Roßbach</i>	
Was die Deutsche Rentenversicherung tut, um die Menschen gesund in Arbeit zu halten	110
<i>Ute Klammer</i>	
Frauen und Alterssicherung – statistische Betrachtungen	116
<i>Dina Frommert</i>	
Soziale Elemente im Mehr-Säulen-System und ihre gleichstellungspolitische Relevanz	134

*Herbert Brücker, Johannes Fuchs, Eric Schuß, Doris Söhnlein,
Parvati Trübswetter, Enzo Weber*

Kurzexpertise Zuwanderung 145

Heinz-Dietrich Steinmeyer

**Rechtsgutachten zu verfassungsmäßigen Grenzen für ein Obligatorium
und von Opting-Out-Modellen in der zusätzlichen Altersvorsorge** 220

Impressum 287

Vorwort der Kommissionsvorsitzenden

Die Kommission Verlässlicher Generationenvertrag hat zur fachlichen Unterstützung ihrer Arbeit verschiedene Essays und Fachartikel, eine Kurzexpertise und ein Rechtsgutachten in Auftrag gegeben, die in den nachfolgenden Materialien zusammengestellt sind.

Diese Texte decken freilich nicht die gesamte Spannbreite der diskutierten und möglichen rentenpolitischen Themen, Vorschläge und Positionen ab, sie geben aber Einblicke in die Vielgestaltigkeit von Alterssicherungspolitik und die Breite der sozialrechtlichen und sozialpolitischen Einbettung der Thematik.

Rainer Schlegel befasst sich im Eingangsessay mit dem Sozialstaatsprinzip als Grundlage für die Alterssicherungspolitik in Deutschland. In seiner Betrachtung des verfassungsrechtlichen Kontextes des Sozialstaats arbeitet er die Prinzipien und Grenzen für die gesetzgeberische Gestaltung in der Alterssicherung heraus. Hierzu gehört unter anderem die Beitragsbezogenheit der Rentenversicherung wie auch der (dadurch begründete) Eigentumsschutz.

Ungeachtet dieser vergleichsweise statischen sozialstaatlichen Prinzipien befindet sich das Soziale Sicherungssystem in Deutschland im stetigen Wandel. Hiermit befasst sich *Martin Werding* in seinem Essay. Für die weitere Zukunft, betont Werding, sei ein neues Nachdenken nötig, wie das Alterssicherungssystem auf den demografischen Wandel eingestellt werden könne. Dabei hebt er hervor, dass besondere Herausforderungen für eine vorausschauende Politik in den großen ökonomischen Unsicherheiten zukünftiger Entwicklungen insbesondere von Beschäftigung und Wirtschaftswachstum liegen.

Die sozialen Ungleichheiten als Voraussetzung von Altersvorsorgeansprüchen und die entsprechenden Wirkungen werden von *Simone Scherger* und *Gert G. Wagner* in ihrem Fachartikel betrachtet. Die Möglichkeiten, im Verlauf des Lebens angemessene Anwartschaften der Altersvorsorge zu erwerben, so die Autoren,

unterscheiden sich in Deutschland im Wesentlichen nach Geschlecht und Lebensform, Bildung, Einkommen, Erwerbsstatus und Beruf, Gesundheit, Region (Ost/West) sowie weiteren Aspekten. Daraus resultieren Ungleichheiten im Altersübergang und im Erwerbsminderungsrisiko, im Risiko, von Altersarmut oder niedrigen Renteneinkommen betroffen zu sein. Sie betonen, dass die nachträgliche „Korrektur“ solcher Ungleichheiten in der Rentenversicherung an ihre Grenzen stößt. Vielmehr müsse hier eine nachhaltige, allzu große Ungleichheiten bekämpfende Bildungs-, Arbeitsmarkt-, Betriebs-, Gesundheits-, Familien- und Migrationspolitik ansetzen.

Den Gerechtigkeitsfragen, die mit der Alterssicherungspolitik einhergehen, widmet sich *Georg Cremer* in seinem Beitrag „Was ist gerecht? Annäherung an eine schwierige Frage“. Er wirft nicht nur einen Blick auf die unterschiedlichen Prinzipien von Gerechtigkeit, sondern beschäftigt sich u.a. auch mit Fragestellungen zur Generationengerechtigkeit. Das Alterssicherungssystem, so Cremer, greift in das Verhältnis der Generationen ein und in die Verteilung von Vorteilen und Lasten zwischen ihnen. Zwischen Generationen könne es Verteilungskonflikte geben, eine Kriegsrhetorik jedoch sei unangemessen. Vielmehr gebe es zwischen den Generationen vielfältige gemeinsame Interessen und in den Familien Solidarbeziehungen. Gemeinsames Interesse der Generationen sei der Erhalt der materiellen Grundlagen des Wohlstands,

Wenn Alterssicherung so eng an die Erwerbsbiografie gekoppelt ist, wie in Deutschland, dann ist eine gute und lange Erwerbsbiografie eine wichtige Voraussetzung für ein auskömmliches Alterseinkommen. Prävention und Rehabilitation haben dabei die zentrale Aufgabe, Gesundheit- und Arbeitsfähigkeit zu erhalten oder wiederherzustellen. Mit Beiträgen von *Bernhard Greitemann* und *Gundula Roßbach* wird ein besonderes Augenmerk auf die Thematik gelenkt. *Bernhard Greitemann* setzt in seinem Aufsatz einen Schwerpunkt auf die aktuellen medizinischen Rehabilitationsmöglichkeiten und arbeitet Verbesserungsmöglichkeiten heraus. Der Beitrag von *Gundula Roßbach* ergänzt diesen Text um Betrachtungen aus der Sicht der Deutschen Rentenversicherung als Träger von Präventions- und

Rehabilitationsmaßnahmen. Auch sie macht auf die notwendigen Verbesserungspotentiale aufmerksam. Ein wichtiges Anliegen beider Autoren ist die Arbeit an der weiteren Optimierung von Kooperation und Vernetzung aller Beteiligten – um eine optimale Versorgung gewährleisten zu können.

Die eigene Alterssicherung von Frauen ist noch immer schlechter als die der Männer. Aber wo genau liegen die Unterschiede, wo die Ursachen? Wie haben sich die Unterschiede entwickelt? Mit den Artikeln von *Ute Klammer* und *Dina Frommert* werden in der Materialsammlung der Kommission zwei Fachartikel zur Verfügung gestellt, die Analysen und Antworten auf die Fragen bieten. *Ute Klammer* fokussiert auf die aktuelle Situation der Alterssicherung von Frauen und zukünftige Entwicklungstendenzen der Alterssicherung von Frauen. Zwar kann erwartet werden, so schließt sie, dass sich der Gender Pension Gap tendenziell verringern wird, dennoch gibt es noch viele Faktoren, wie zum Beispiel niedrige Löhne in frauentypischen Berufen und eine ausgebliebene berufliche Karriereentwicklung von Frauen, die im Rentenalter nach wie vor zu niedrigen eigenständigen Rentenansprüchen von Frauen führen. *Dina Frommert* geht in ihrem Fachartikel näher auf die Lebensläufe von Frauen ein und analysiert die Geschlechterunterschiede beim Alterseinkommen auf Basis der Ergebnisse aus der Studie „Lebensverläufe und Altersvorsorge“. Dabei betrachtet sie vor allem auch das Zusammenwirken der drei Säulen in der Alterssicherung. Sie zeigt auf, dass Frauen weniger häufig eine Anwartschaft in der betrieblichen Altersversorgung aufweisen können als Männer. Riester-Produkte, die gerade von Frauen häufig genutzt werden, sehen zwar einen sozialen Ausgleich in Form der Zulageförderung vor, sie können aber bei einem geförderten jährlichen Höchstbetrag von derzeit 2.100 Euro im Gesamtportfolio nur ein vergleichsweise geringes Gewicht entfalten. Zusammenfassend führt das Mehr-Säulen-System in seiner jetzigen Ausgestaltung über die Beteiligung oder Verbreitung sowie über die Ausgestaltung der Produkte zu Ungleichheiten.

Der sinkende Anteil von Menschen im erwerbsfähigen Alter in Deutschland kann, wenn auch bei weitem nicht vollständig, durch Zuwanderung ein wenig kompensiert werden. Positive Auswirkungen auf die Finanzen der Rentenversicherung setzen aber voraus, dass die Zugewanderten auch beruflich integriert werden. Daher

hat die Kommission das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit mit der Erarbeitung einer Expertise beauftragt, die anhand der IAB-SOEP Migrationsstichprobe die Zusammensetzung der jüngeren Einwanderung seit 2005 hinsichtlich sozioökonomischer Merkmale untersucht und die Entwicklung ihrer Arbeitsmarktintegration analysiert.

Ergänzend zum Berichtsteil zur zusätzlichen Altersvorsorge wurde von Heinz-Dietrich Steinmeyer ein Rechtsgutachten zu den verfassungsmäßigen Grenzen für ein Obligatorium und von Opting-Out-Modellen in der zusätzlichen Altersvorsorge erstellt, das eine juristische Einordnung der unterschiedlichen Ausgestaltungsmöglichkeiten in der zusätzlichen Altersvorsorge gibt.

Den Autorinnen und Autoren möchten wir einen besonderen Dank aussprechen. Sie haben die Kommissionsarbeit mit den verschiedenen Sichtweisen und fachspezifischen Einschätzungen bereichert und ergänzen den Bericht um wichtige Positionen und Informationen.

Karl Schiewerling und Gabriele-Lösekrug-Möller

Sozialstaatsprinzip

Prof. Dr. Rainer Schlegel

1. Gestaltungsauftrag an den Gesetzgeber

Das Grundgesetz (GG) verzichtet bewusst auf soziale Grundrechte, bezeichnet die Bundesrepublik Deutschland aber als demokratischen und sozialen Rechtsstaat (Art. 20 I GG) bzw. sozialen Bundesstaat (Art. 28 GG) und bringt damit als Staatsziel das Sozialstaatsprinzip/Sozialstaatsgebot zum Ausdruck. Dieses begründet die Pflicht des Staates, für eine gerechte Sozialordnung zu sorgen.¹ Es enthält einen Gestaltungsauftrag an den Gesetzgeber, dem dabei ein weiterer Gestaltungsspielraum zukommt.²

Das GG gibt dem Bund die Gesetzgebungskompetenzen u. a. für die Sozialversicherung und die Arbeitsförderung sowie das davon zu unterscheidende Recht der Fürsorge. Hiervon hat der Gesetzgeber seit 1949 umfassend Gebrauch gemacht und zahlreiche Gesetze zur Reform der bis ins Kaiserreich zurückreichenden Systeme sozialer Sicherung, insbesondere der beitragsfinanzierten Sozialversicherung erlassen, aber auch neue Leistungen wie z. B. das Elterngeld geschaffen. Das im Sozialgesetzbuch kodifizierte Sozialrecht soll zur Verwirklichung sozialer Gerechtigkeit und sozialer Sicherheit Sozialleistungen einschließlich sozialer und erzieherischer Hilfen gestalten. Es soll dazu beitragen, 1. ein menschenwürdiges Dasein zu sichern, 2. gleiche Voraussetzungen für die freie Entfaltung der Persönlichkeit, insbesondere auch für junge Menschen, zu schaffen, 3. die Familie zu

¹ BVerfG BVerfGE 123, 267-437, Rn. 257: Vertrag von Lissabon, BVerfGE 59, 231 <263>; 100, 271 <284>).

² BVerfG BVerfGE 100, 271-288, Rn. 56: Lohnabstandsklausel bei ABM-Maßnahmen; BVerfGE 50, 57 <108>).

schützen und zu fördern, 4. den Erwerb des Lebensunterhalts durch eine frei gewählte Tätigkeit zu ermöglichen und 5. besondere Belastungen des Lebens, auch durch Hilfe zur Selbsthilfe, abzuwenden oder auszugleichen.³

Die verfassungsrechtlichen Grenzen des gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums bei der Schaffung einer „gerechten Sozialordnung“ werden letztlich durch das GG in seiner Auslegung durch das Bundesverfassungsgericht abgesteckt. Daneben determinieren faktische Ressourcen den Handlungsspielraum des Gesetzgebers, denn auch der Sozialstaat kann für Leistungen der sozialen Sicherheit nur ausgeben, was er zuvor über Beiträge und Steuern eingenommen hat. Wirtschaftlich betrachtet ruhen die Sozialsysteme auf einer ertragreichen, produktiven Wirtschaft; sie ist das finanzielle Fundament sozialer Sicherung, das deren Systeme selbst nicht schaffen können. Und der Sozialstaat kann Sach- und Dienstleistungen insbesondere im Bereich der Kranken- und Pflegeversicherung nur erbringen, soweit das dafür nötige Personal tatsächlich zur Verfügung steht. Schließlich ist es Sache der politischen Willensbildung, hinsichtlich des Einsatzes begrenzter finanzieller und personeller Ressourcen zu priorisieren. Der Gesetzgeber muss entscheiden, in welchen Bereichen und in welchem Umfang u. a. Sozialleistungen unter Berücksichtigung der vorhandenen Mittel und anderer gleichrangiger Staatsaufgaben gewährt werden können und sollen.⁴

2. Menschenwürde und Nachranggrundsatz

Angesichts seiner Weite und Unbestimmtheit lässt sich aus dem Sozialstaatsprinzip regelmäßig kein Gebot entnehmen, soziale Leistungen in einem bestimmten Umfang zu gewähren. Allerdings verdichtet sich das Sozialstaatsprinzip im Zusammenhang mit dem Gebot zur Achtung der Menschenwürde (Art. 1 I GG) zu einem verfassungsrechtlich garantierten Leistungsanspruch auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums, wenn Menschen die hierfür notwendigen

³ § 1 I SGB I

⁴ BVerfGE 40, 121, 133: Waisenrente nur bis zum 25. Lebensjahr

materiellen Mittel weder aus eigener Erwerbstätigkeit noch aus eigenem Vermögen oder durch Zuwendungen Dritter (insbes. Familie, Sozialversicherung) erhalten können. Der Anspruch erstreckt sich auf die unbedingt erforderlichen Mittel zur Sicherung der physischen Existenz und eines Mindestmaßes an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben.⁵

Das GG verwehrt es dem Gesetzgeber nicht, die Inanspruchnahme steuerfinanzierter existenzsichernder Leistungen an den Nachranggrundsatz zu binden, also nur dann zur Verfügung zu stellen, wenn Menschen ihre Existenz nicht vorrangig selbst sichern können. Denn auch der soziale Rechtsstaat ist darauf angewiesen, dass Mittel der Allgemeinheit, die zur Hilfe für deren bedürftige Menschen bestimmt sind, nur in Fällen in Anspruch genommen werden, in denen wirkliche Bedürftigkeit vorliegt. Vorhandene Möglichkeiten der Eigenversorgung haben Vorrang vor staatlicher Fürsorge. Der Gesetzgeber kann den Nachranggrundsatz durch die Pflicht zum vorrangigen Einsatz aktuell verfügbarer Mittel aus Einkommen, Vermögen und Zuwendungen Dritter zur Geltung bringen. Der Gesetzgeber kann von Personen, die staatliche Sozialleistungen in Anspruch nehmen wollen, aber auch verlangen, dass diese an der Überwindung ihrer Hilfebedürftigkeit selbst aktiv mitwirken oder die Bedürftigkeit erst gar nicht eintreten lassen.⁶

Dies gilt erst Recht für Sozialleistungen, bei denen es nicht um die grundrechtliche Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums geht. Dem Sozialstaatsprinzip entspricht es insoweit am besten zu priorisieren, also soziale Ausgleichsleistungen nur dorthin zu lenken, wo im Einzelfall ein Bedarf festgestellt wird⁷ und zudem eine Differenzierung nach dem Grad der sozialen Schutzbedürftigkeit der Empfänger vorzunehmen ist.⁸

⁵ BVerfG Urt. vom 5.11.2019 - 1 BvL 7/16 Rn. 119

⁶ BVerfG Urt. vom 5.11.2019 - 1 BvL 7/16 Rn. 124-126.

⁷ BVerfGE 94, 241, 263: additive Berücksichtigung von Kindererziehungszeiten.

⁸ BVerfGE 13, 248, 259: Höhe des Berufsschadensausgleichs.

3. Sozialversicherung

Die gesetzliche Unfall-, Kranken- und Rentenversicherung, die soziale Pflegeversicherung sowie die Arbeitsförderung gestalten das Sozialstaatsprinzip ganz wesentlich aus.⁹ Die Sozialversicherung beruht auf dem Prinzip der Solidarität und des sozialen Ausgleichs;¹⁰ nicht das individuelle Risiko („reines Versicherungsprinzip“), sondern die am Arbeitsentgelt oder Arbeitseinkommen und damit wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit orientierten Beiträge einerseits und die am Bedarf orientierten Sachleistungen vor allem in der Kranken- und Pflegeversicherung sowie im Reha-Bereich andererseits sind maßgebliche Strukturprinzipien. Prägend ist zudem das Umlageverfahren, das insbesondere in der Rentenversicherung dazu führt, dass die im Erwerbsleben stehenden Generationen die Renten der älteren Generationen aus den aktuellen Erträgen ihrer Arbeit durch Beiträge finanzieren.

Die Sozialversicherung bietet heute praktisch allen Beschäftigten sowie einzelnen Gruppen Selbstständiger Schutz bei Krankheit und Pflegebedürftigkeit, ebenso bei Wegfall des Erwerbseinkommens wegen Arbeitslosigkeit, Alter oder Invalidität. Vor allem Beschäftigte werden dabei kraft Gesetzes in die entsprechenden Versicherungszweige einbezogen und damit bis zu den in allen Zweigen geltenden Beitragsbemessungsgrenzen auch der Beitragspflicht unterworfen.

Die Anordnung von Zwangsmitgliedschaft und Beitragspflicht engen die allgemeine Betätigungsfreiheit Versicherter durch Einschränkung ihrer wirtschaftlichen Voraussetzungen nicht unerheblich ein¹¹ und lassen regelmäßig keinen Spielraum für anderweitige individuelle Vorsorge.¹² Der darin liegende Grundrechtseingriff (Art. 2 I GG) ist im Grundsatz durch die Zwecke der Sozialversicherung gedeckt.

⁹ BVerfGE, 68, 193, 209, 218: gesetzliche Krankenversicherung; BVerfGE 51, 115, 121, 125 Arbeitslosenversicherung; BVerfGE 103 197, 221 Soziale Pflegeversicherung.

¹⁰ BVerfGE 70, 101, 111: Ausschluss Doppelanrechnung von Ersatz- und Ausfallzeiten.

¹¹ BVerfGE 115, 25, 42: Außenseitermethode – Nikolaus-Beschluss; BVerfGE 117, 272, 302.

¹² BVerfGE 117, 272, 302: Rentenrechtliche Neuwertung der ersten Berufsjahre.

Er limitiert den Gestaltungspielraum des Gesetzgebers aber insofern, als im grundrechtsrelevanten Bereich insbesondere dem allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 I GG), dem Eigentumsschutz bestimmter sozialversicherungsrechtlicher Positionen (Art 14 I GG: Renten und Rentenanwartschaften¹³) sowie dem im Rechtsstaatsprinzip wurzelnden Vertrauensschutz Rechnung zu tragen ist. Maßnahmen des Gesetzgebers unterliegen hier regelmäßig auch einer strengen Bindung an Verhältnismäßigkeitserfordernisse.¹⁴

In der Sozialversicherung geht es einerseits um den Schutz des Einzelnen vor den sogenannten Wechselfällen des Lebens, wie Krankheit, Arbeitslosigkeit etc. Es geht aber, worauf das Bundessozialgericht in ständiger Rechtsprechung hinweist, auch darum, dass sich der Staat durch Anordnung der Versicherungspflicht vor der mangelnden Eigenvorsorge des Einzelnen schützt.¹⁵ Denn seit Inkrafttreten des Bundessozialhilfegesetzes 1963 gewährt der Staat jedem, der sich nicht selbst unterhalten kann, Leistungen zur Sicherung des sogenannten sozio-kulturellen Existenzminimums. Insofern ist es konsequent, wenn der Staat Beschäftigte verpflichtet, für Krankheit, Alter etc. vorzusorgen, solange und soweit ihnen dies aus den Erträgen ihrer Arbeit möglich ist. Damit wird vermieden, dass sie bei Wegfall eigenen Einkommens nicht oder jedenfalls nicht in vollem Umfang von der Allgemeinheit unterhalten werden müssen. Dagegen leuchtet es unter dem Aspekt rechtlicher Gleichbehandlung nicht ein, dass dies für Personen, die ihr Erwerbseinkommen aus selbständiger Tätigkeit erzielten, nicht in gleicher Weise gelten soll. Außerdem wird die Rechtfertigung der Anordnung von Versicherungs- und Beitragspflicht insbesondere in der Rentenversicherung zweifelhaft, wenn sich Rentner trotz jahre- oder jahrzehntelanger Beitragszahlung im Ergebnis nicht besserstellen als Personen, die im Alter eine gleich hohe oder höhere Leistung aus steuerfinanzierten Grundsicherungsleistungen erhalten.

¹³ BVerfGE 117, 272, 298: Rentenrechtliche Neuwertung der ersten Berufsjahre; BVerfGE 58, 81, 112: gestufter Eigentumsschutz.

¹⁴ BVerfGE 92, 53, 68f.: Einmalzahlungen.

¹⁵ BSGE 124, 37, 45 Rn. 31: Kreishandwerksmeister.

4. Fokus Rentenversicherung

„Generationengerechtigkeit“ ist in der Rentenversicherung begrifflich bislang kein etablierter verfassungsrechtlicher Prüfungsmaßstab. Das Bundesverfassungsgericht nimmt jedoch eine über das formale „Stichtagsargument“ hinausgehende inhaltliche Prüfung am Maßstab des allgemeinen Gleichheitssatzes vor, wenn bestimmten Versichertengruppen bei Reformgesetzen leistungsrechtliche Positionen entzogen werden, die früheren Rentnergenerationen noch zugebilligt wurden.¹⁶ Verfassungsrechtlich gesichert ist auch, dass die Erziehung von Kindern der Sicherung des Rentensystems dient und ihr unter Geltung eines vom sogenannten Generationenvertrag getragenen Umlageverfahrens für die Rentenversicherung ebenso wie den monetären Beiträgen eine Garantiefunktion zukommt. In aller Klarheit hat das Bundesverfassungsgericht in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass der „Fortbestand der gesetzlichen Rentenversicherung und das Funktionieren des Gemeinwesens darüber hinaus von weiteren, nicht weniger bedeutsamen Faktoren abhängen, wie etwa vom Vorhandensein einer ausreichenden Anzahl produktiver Arbeitsplätze.“¹⁷

Der Eigentumsschutz von Rentenanwartschaften schließt Änderungen des Rentenversicherungsrechts aus Gründen des Gemeinwohls (Funktions- und Leistungsfähigkeit des Systems¹⁸) nicht aus, jedoch verengt sich der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers in dem Maße, in dem Rentenanwartschaften durch den personalen Anteil eigener Leistungen des Versicherten geprägt sind. Die eigene Leistung findet dabei vor allem in einkommensbezogenen Beitragszahlungen Ausdruck. Sie lässt bei Gesetzesänderungen Differenzierungen nach der individuellen

¹⁶ BVerfGE 117, 272, 301: Rentenrechtliche Neubewertung der ersten Berufsjahre.

¹⁷ BVerfGE 94, 241, 263 f.: additive Anrechnung von Kindererziehungszeiten.

¹⁸ BVerfGE 117, 272, 296 f.; BVerfGE 116, 96, 125 f.

Beitragsdichte zu und rechtfertigt es, durch Beitragszahlung begründeten rentenrechtlichen Positionen einen höheren Schutz gegen staatliche Eingriffe zuzuerkennen als Anwartschaften, soweit diese nicht auf Beitragsleistungen beruhen.¹⁹

5. Bewertung

Die Errungenschaften des deutschen Sozialstaates können sich sehen lassen. Die Sozialleistungsquote liegt seit Jahren bei rund 30 Prozent des BIP oder einem Volumen von nunmehr etwa 1 Billion Euro jährlich. Die auf das Arbeitsentgelt zugreifenden Sozialversicherungsbeiträge Beschäftigter addieren sich auf etwa 40 Prozent und sind neben der Einkommens- bzw. Lohnsteuer zu zahlen. Der weiteren Expansion des Sozialstaates durch gesetzliche Leistungsansprüche sind Grenzen der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, aber auch der Akzeptanz der Abgabenbelastung und der damit verbundenen Umverteilung gesetzt. Das Sozialstaatsprinzip steht nicht über, sondern neben den Freiheits- und Gleichheitsrechten des GG. Es will weder den Einzelnen aus seiner Verantwortung für sich selbst, seinen Unterhalt und Fortkommen entlassen noch verlangt es die Beseitigung sämtlicher sozialer Unterschiede. Im Vordergrund sollten Maßnahmen stehen, die auf Chancen- und Befähigungsgerechtigkeit sowie darauf abzielen, dass jeder nach Maßgabe seiner Kräfte und Fähigkeiten ein selbstverantwortetes Leben in Würde leben kann. Eine alle Lebenslagen umfassende Alimentation des Einzelnen oder einzelner Gruppen durch den Staat ist dagegen im Sozialstaatsprinzip nicht angelegt.

¹⁹ BVerfGE 117, 272, 294, 302: rentenrechtliche Neubewertung der ersten Berufsjahre.

Soziales Sicherungssystem im Wandel

Prof. Dr. Martin Werding

1. Charakteristische Merkmale der GRV

Im internationalen Vergleich weist die gesetzliche Rentenversicherung (GRV), über deren Zukunft in der Kommission „Verlässlicher Generationenvertrag“ beraten wurde, folgende charakteristische Merkmale auf: Sie ist ein Sozialversicherungssystem im engeren Sinne, kein „Steuer-Transfer-System“, da sie Leistungen gewährt, die individuell in enger Beziehung zur Höhe der Beiträge sowie zur Dauer der Beitragszahlungen stehen. Sie ist ein „kategoriales“, kein universelles System, weil sie zwar einen Großteil der Erwerbspersonen erfasst, aber nicht alle – oder sogar die gesamte Wohnbevölkerung. Schließlich werden ihre Leistungen so gut wie vollständig im Umlageverfahren finanziert.

Ein weiteres Merkmal der GRV hätte man in dieser Aufzählung lange an prominenter Stelle genannt: Die lohnbezogenen Renten der GRV sollen einen nennenswerten Beitrag zur Lebensstandardsicherung im Alter leisten und als „dynamische Renten“ auch danach mit der Entwicklung der Löhne der Beitragszahler Schritt halten. Diese Aspekte treten in den letzten zwanzig Jahren langsam zurück, zugunsten einer Umschichtung im Drei-Säulen-Modell der Altersvorsorge.

Teilweise lassen sich diese Merkmale bis in die Anfänge staatlicher Sozialpolitik in Deutschland zurückverfolgen, teilweise sind sie weit jüngeren Datums. Teilweise beruhen sie auf bewussten Entscheidungen, teilweise haben sie sich mehr so ergeben. Manche der Merkmale erscheinen als weniger wichtig, hängen aber systematisch mit einem der wichtigeren zusammen. Ein Beispiel dafür: Ein kategoriales Rentensystem sollte sich eher darauf beschränken, lohn- und beitragsbezogene Renten zu gewähren. Wenn es darüber hinaus auch Umverteilung betreibt, werden davon Personen ausgeschlossen – sowohl auf der Finanzierungsseite als auch auf der Seite potentieller Empfänger.

Gleichzeitig bilden die Merkmale aber keine unveränderliche Einheit. Jedes lässt sich verstärken oder abmildern und durchaus auch gezielt ändern, nötigenfalls mit ausreichend langen Übergangsphasen. Die GRV in ihrer heutigen Gestalt ist unter anderem das Produkt enormen Wandels. Sie stand und steht ständig vor Herausforderungen, denen sie immer wieder angepasst werden muss.

2. Ursprünge des sozialen Sicherungssystems

Der Gegensatz zwischen Sozialversicherungs- und Steuer-Transfer-Systemen wird international bis heute mit den Namen Bismarck und Beveridge identifiziert – obwohl die als typisch angesehenen Merkmale das deutsche und britische Rentensystem erst seit der Nachkriegszeit klar unterscheiden. Das durch die Bismarcksche Sozialgesetzgebung geschaffene Rentensystem von 1891 enthielt neben lohnbezogenen Renten auch eine Mindestrente, die mit einem nennenswerten „Reichszuschuss“ aus Steuermitteln unterlegt war. Erst nach dem Zweiten Weltkrieg konzentrierte sich das deutsche Rentensystem auf lohnbezogene, seither auch als stark lebensstandardsichernd gedachte Renten.

Der Charakter als Sozialversicherung äußerte sich in der Anfangszeit eher in einer klaren Abgrenzung des Versichertenkreises. Diese ergab sich aus gemischten Motiven. Einerseits ging es darum, die aufrührerischen Industrie- und Bauarbeiter zu befrieden, andererseits der nicht minder prekären Lage der Landarbeiter und Hausangestellten Rechnung zu tragen. Außen vor blieben Gruppen, für die es bereits eine Altersversorgung gab, wie Bergarbeiter und Beamte, oder die weder innen- noch sozialpolitisch als Problemfälle galten, etwa Angestellte mit mittleren und höheren Einkommen sowie Selbständige. Versichert wurden damals knapp 60 Prozent der Erwerbspersonen.

Für annähernd denselben Personenkreis wurde in den Jahren 1885 bis 1887 bereits die gesetzliche Unfallversicherung geschaffen. Die 1882 errichtete Krankenversicherung zielte dagegen zunächst nur auf die Industrie- und Bauarbeiter. Trotzdem kann man sagen, dass das Sozialversicherungssystem in Deutschland

mit einer *Big-bang*-Strategie eingeführt wurde, mit der das Land zugleich eine internationale Vorreiterrolle einnahm.

3. Die heutige Struktur

Es folgte ein jahrzehntelanger Ausbau, in dem der Versichertenkreis erweitert, das Niveau der Ansprüche erhöht und neue Ansprüche eingeführt wurden, bis hin zur Errichtung neuer Versicherungszweige. In ihrer heutigen Form bieten die Sozialversicherungen Schutz gegen die großen Erwerbs- und Lebensrisiken Krankheit, Invalidität, Arbeitslosigkeit und Pflegebedürftigkeit sowie eine Absicherung im Alter und für Hinterbliebene. Sie erfassen dabei, je nach Zweig, zwischen 75 und 90 Prozent der Erwerbspersonen und mittelbar auch der Gesamtbevölkerung.

Unterschieden wird von diesen Versicherungen mit beitragsfinanzierten Leistungen traditionell das System staatlicher Fürsorge, das steuerfinanzierte Transfers gewährt und als universelles soziales Sicherheitsnetz unter anderem auch Umverteilung betreibt, wo diese als notwendig erscheint. In diesen Bereich gehören – zumindest im Sinne einer Letztverantwortung – auch Maßnahmen zur Vermeidung von Altersarmut, die die gesetzlichen Renten ergänzen.

Sozialversicherungen im Umlageverfahren zu finanzieren, die – wie die Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung – vor allem im Alter Leistungen gewähren, ist erst seit den 1950er Jahren weltweit gängig. Ursprünglich war das deutsche Rentensystem im Kern kapitalgedeckt. Es verlor seinen Deckungsstock aber durch die Kriege und Krisen der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts. In der Nachkriegszeit ging man in Deutschland zunächst mangels Alternativen zur Umlagefinanzierung über. Erst 1969 erhob man sie zum gesetzlichen Standard. In anderen Ländern gibt es bei der Alterssicherung seit den 1980er und verstärkt seit den 1990er Jahren wieder einen Trend zu mehr Kapitaldeckung durch den Aufbau nennenswerter Rücklagen, nicht nur im Bereich ergänzender, privater Vorsorge.

Umlagefinanzierung macht die Altersvorsorge unabhängig von langwierigen Prozessen der Kapitalbildung und vom Geschehen auf nationalen und internationalen

Kapitalmärkten. Stattdessen werden die Rentenfinanzen kurz- bis mittelfristig eng mit der heimischen Arbeitsmarktentwicklung, längerfristig eng mit der heimischen Demographie verknüpft. Beides lässt sich an der Entwicklung der GRV seit den 1970er Jahren gut ablesen und bestimmt die Reformdiskussionen bis heute.

4. Herausforderungen für die Rentenfinanzierung

Die demographische Alterung, die in Deutschland in den nächsten zehn Jahren in eine akute Phase tritt, zeichnet sich bereits seit den 1980er Jahren ab. Gleichzeitig wurde die Finanzierung der GRV und des gesamten sozialen Sicherungssystems – erst in Westdeutschland und dann auch im wiedervereinigten Deutschland – durch ständig steigende Arbeitslosigkeit erschwert, bis erst 2006 eine bemerkenswerte Trendwende am Arbeitsmarkt eintrat.

Mit der 1989 beschlossenen Rentenreform wurde erstmals mit umfassenden Änderungen des Rentenrechts auf die absehbare Verschiebung der Altersstrukturen von Bevölkerung und Versicherten reagiert. Wichtiges Element dieser Reform war der Übergang von brutto- zu nettolohnorientierten, jährlichen Rentenanpassungen. Im Grunde wurde damit zunächst aber nur ein handwerklicher Fehler der Rentenreform von 1957 korrigiert, mit der die auf ein konstantes Bruttorentenniveau angelegte „dynamische Rente“ eingeführt worden war. Ungünstige Entwicklungen des Rentnerquotienten – wegen steigender Arbeitslosigkeit oder demographischer Verschiebungen – ziehen dabei Anhebungen des Beitragssatzes nach sich, die das Nettorentenniveau steigen lassen. Letzteres stellt aber das eigentliche Maß für die relative Einkommenssituation von Rentnern und aktiven Versicherten dar, auf die das Rentensystem mit seinen Leistungen und Beiträgen einwirkt.

Danach zielte die GRV zunächst einige Jahre auf ein konstantes Nettorentenniveau. Angesichts steigender Beitragssätze und Vorausberechnungen, die einen anhaltenden Anstieg bis 2030 projizierten, begann Ende der 1990er Jahre eine Reformphase, in der auch von dieser Zielsetzung abgerückt wurde. Seit 2005 enthält die Formel für die jährlichen Rentenanpassungen einen Mechanismus, der die

Effekte von Änderungen des Rentnerquotienten auf Beitragssätze und Rentenniveau verteilt. Um in der akuten Phase der demographischen Alterung Druck von diesen beiden Größen zu nehmen, wird seit 2012 zudem die Regelaltersgrenze der GRV schrittweise angehoben. Dies und Maßnahmen für mehr ergänzende private und betriebliche Vorsorge waren die wichtigsten Antworten auf die seinerzeit absehbaren Herausforderungen. Unterstützt durch die anhaltend günstige Arbeitsmarktentwicklung der letzten Jahre wurde das Rentensystem damit für den Zeitraum bis etwa 2025 stabilisiert.

Für die weitere Zukunft – mit einem Zeithorizont bis etwa 2045 – ist nun weiteres Nachdenken nötig, wie das Alterssicherungssystem auf die volle Entfaltung der demographischen Alterung eingestellt werden kann. Zu beachten ist dabei der laufende Wandel der Arbeitswelt, der sich technologisch bedingt, aber auch im Wechselspiel mit veränderten Lebensentwürfen der Versicherten aller Altersstufen vollzieht. Während die demographische Alterung für die Rentenfinanzierung in erster Linie Probleme erzeugt, bringen Änderungen am Arbeitsmarkt und gesellschaftlicher Wandel für die Systeme der sozialen Sicherung Herausforderungen und Chancen mit sich.

Eine weitere Herausforderung für eine vorausschauende Politik folgt schließlich daraus, dass zukünftige Entwicklungen mit großen Unsicherheiten behaftet sind. Dies gilt in den nächsten 20 bis 30 Jahren zwar nicht so sehr für die demographische Alterung, wohl aber für Beschäftigung und Wirtschaftswachstum. Einerseits sollen neue Rentenreformen für diesen Zeitraum verlässliche Rahmenbedingungen schaffen, vor allem für individuelle Entscheidungen zu Erwerbsbeteiligung und Altersvorsorge. Andererseits müssen sie den Versicherten Flexibilität gewähren, um auf unvorhergesehene Entwicklungen reagieren zu können, und nötigenfalls auch politisch nachjustiert werden.

Soziale Ungleichheiten in Lebensläufen, Alterseinkommen und Lebenserwartung

Prof. Dr. Simone Scherger, Prof. Dr. Gert G. Wagner²⁰

1. Voraussetzungen von Altersvorsorgeansprüchen und (Verteilungs-) Wirkungen

Die Verteilungsergebnisse der äquivalenzorientierten gesetzlichen Rentenversicherung sowie der ergänzenden Teilsysteme der Alterssicherung spiegeln systematisch – individuell und in ihren Verteilungsstrukturen – vorherige Erwerbs- und Familienverläufe wider. Dies gilt besonders für betriebliche und private Altersvorsorge, in der explizit umverteilende, solidarische Elemente fehlen und die Risiken der Erwerbsminderung und des Ausfalls des Versorgers nicht oder geringer abgesichert sind. Die Möglichkeiten des Erwerbs sozial angemessener Rentenansprüche im Lebenslauf unterscheiden sich nach Geschlecht, Einkommen, beruflicher Position und Erwerbsstatus, Gesundheit, Bildung, Migrationsstatus und vielen weiteren Merkmalen. Daraus resultieren Ungleichheiten im Rentenübergang und im Erwerbsminderungsrisiko, im Risiko, den vorherigen Lebensstandard im Alter nicht halten zu können oder gar von Altersarmut betroffen zu sein, und in den Chancen, aufgrund einer hohen Lebenserwartung einen längeren Ruhestand in guter Gesundheit zu erleben. Die folgenden Abschnitte stellen eine Bestandsaufnahme dieser Ungleichheiten dar.

²⁰ Die Verfasserin und der Verfasser danken Axel Börsch-Supan für die intensive Diskussion des vorliegenden Papiers und wichtige Ideen, Anregungen und Literaturhinweise, die Eingang in diesen Text genommen haben. Darüber hinaus danken sie der Geschäftsstelle der Kommission „Verlässlicher Generationenvertrag“, insbesondere Anne Langelüddeke und Sven Lammers, für wichtige Ergänzungen, Hinweise und weitere Mitarbeit am Text (vor allem in den Abschnitten 1.2 und 2). Dank gilt schließlich auch den Mitgliedern der Kommission und weiteren Teilnehmerinnen und Teilnehmern der Kommissionssitzungen für wichtige Hinweise und Korrekturen, sowie Moritz Heß, Silke Birkenstock und Merle Sasse für Hilfe bei der Überarbeitung des Textes. Die Verantwortung für den Beitrag liegt allein bei der Verfasserin und dem Verfasser.

Zwar können im Alterssicherungssystem, das dem Erwerbssystem nachgelagert ist, die aus dem Erwerbsleben resultierenden Ungleichheiten nicht völlig ausgeglichen und ungünstige Erwerbsbiografien nachträglich gänzlich oder in allen Fällen ‚geheilt‘ werden. Jedoch könnte eine Berücksichtigung dieser Ungleichheiten in möglichen Reformmaßnahmen, die eine Lebenslauforientierung der Alterssicherungspolitik (und verwandter Bereiche sozialer Sicherung) bedeuten würde, persistente Nachteile bestimmter Gruppen bekämpfen und deren Alterseinkommen verbessern helfen. Mit einer solchen Lebenslauforientierung können geeignete Ansatzpunkte für sozial-, arbeitsmarkt-, betriebs-, bildungs- und gesundheitspolitische Maßnahmen im Lebenslauf identifiziert werden, nach deren erfolgreicher Umsetzung es erst gar nicht oder in geringerem Umfang nötig wäre, im höheren Lebensalter korrigierend einzugreifen. Eine stärker an unterschiedlichen Lebenswirklichkeiten ansetzende Lebenslauforientierung, die an einer weniger engen, nicht allein auf monetäre Beiträge fokussierten Auslegung des Äquivalenzprinzips ausgerichtet wäre, könnte zudem dazu beitragen, die Folgen der bevorstehenden demographischen Veränderungen für das Alterssicherungssystem abzumildern.²¹

1.1 Voraussetzungen: Erwerbs- und Familienverläufe unter besonderer Berücksichtigung von Geschlecht

Die Reihe der durch die Regeln der gesetzlichen Rentenversicherung institutionalisierten Voraussetzungen für mindestens ausreichende individuelle Alterseinkommen ist lang: Notwendig sind durchgängige, gut entlohnte und sozial abgesicherte Erwerbsverläufe mit entsprechenden Beitragszahlungen – und daraus abgeleitete beitragsäquivalente Rentenzahlungen. Diese Voraussetzungen schlagen sich beispielsweise auch in der Definition des Standard-Rentenniveaus (derzeit auf Grundlage von 45 Beitragsjahren) nieder, das eine Orientierungs- und Signalfunktion hat. Viele Erwerbsverläufe erfüllen diese Voraussetzungen jedoch nicht und sind z. B. durch Unterbrechungen oder Zeiten mit geringen Entgelten gekennzeichnet. In

²¹ Vgl. auch den Beitrag von Ute Klammer im vorliegenden Bericht.

manchen Fällen, insbesondere, wenn den Abweichungen als wertvoll erachtete gesellschaftliche Aufgaben wie z. B. Kindererziehung oder von allen zu tragende Risiken zugrunde liegen, werden die geringen oder fehlenden Beitragszahlungen teilweise durch gezielte Leistungszurechnungen kompensiert, in anderen Fällen jedoch nicht (vgl. z. B. Buntenbach et al. 2019).

1.1.1 Bildung als Voraussetzung

Eine wichtige Voraussetzung für durchgängige Erwerbsverläufe ist mindestens eine grundlegende berufliche Qualifikation. Bildungsprozesse sind zudem nicht mit dem Eintritt in den Beruf abgeschlossen: Vor dem Hintergrund eines fortdauernden Strukturwandels hin zur digitalisierten Dienstleistungsgesellschaft werden Bildung und Weiterbildung über den gesamten Lebenslauf in Zukunft eher an Bedeutung gewinnen; für kontinuierliche Erwerbsverläufe bis zur Ruhestandsgrenze werden sie wichtiger werden. Dies schließt neben der beruflichen Qualifikation neu zugewanderter Personen auch berufliche Umorientierungen und entsprechende berufliche Bildungsprozesse ein.

Eine Vielzahl von Studien belegt die herkunftsbedingten, im internationalen Vergleich großen Bildungsungleichheiten unter Kindern und Jugendlichen in Deutschland, welche die Weichen für den zukünftigen Erwerbsverlauf stellen. Im Jahr 2016 besaßen 3,5 Prozent aller 20 bis 25-Jährigen keinen Schulabschluss (Bildungsbericht 2018, S. 55 bzw. Tabellen B5-5web und B5-6web²²). Zudem verfügten 17 Prozent der 30- bis 35-Jährigen zwar über einen Schulabschluss, aber keinen beruflichen Abschluss (Bildungsbericht 2018, S. 55 Tabelle b5-6web). Die soziale Herkunft, also etwa die Bildung und das Einkommen der Eltern, sowie der Migrationsstatus sind wesentliche Einflüsse, die solche Bildungsarmut bedingen (z. B. Becker und Lauterbach 2016). Unter 20- bis 25-Jährigen mit Migrationshintergrund

²² Als Personen mit Migrationshintergrund gelten hier diejenigen, die entweder selbst oder deren Eltern oder Großeltern zugewandert sind, unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit.

betrug beispielsweise der Anteil derjenigen ohne Schulabschluss überdurchschnittliche 7 Prozent; unter den 30- bis 35-Jährigen mit Migrationshintergrund befanden sich zudem 34 Prozent ohne beruflichen Abschluss (Bildungsbericht 2018, S. 55 bzw. Tabellen B5-5web und B5-6web). Auch wenn die Anteile der Personen ohne allgemeinbildenden oder beruflichen Abschluss in den letzten Jahrzehnten leicht zurückgegangen sind, verläuft die entsprechende Entwicklung langsam und mit Rückschlägen, und Herkunftungleichheiten haben nach wie vor eine starke Wirkung (siehe Becker und Lauterbach 2016).

Auch Bildungsprozesse im weiteren Lebenslauf sind sehr ungleich verteilt – so nehmen ohnehin gut Gebildete, Beschäftigte bei großen Arbeitgebern und Jüngere eher an Weiterbildungen teil. Auch wenn jüngere Geburtskohorten im Mittel höhere Bildungsabschlüsse aufweisen und sich häufiger fortbilden, ist fortgesetzte Bildung auch bei ihnen nicht selbstverständlich und bei allen gleichermaßen verbreitet (Becker 2017, Becker und Schömann 2015). Über die Verbreitung von (neu) qualifizierenden beruflichen Bildungsprozessen über den Lebenslauf im Vergleich von Geburtskohorten ist wenig bekannt.

1.1.2 Erwerbsunterbrechungen

Kontinuität und Länge von Erwerbsverläufen werden von ihrem Beginn, ihrem Ende und von Unterbrechungen beeinflusst. Neben Bildungsphasen sind Arbeitslosigkeit, Krankheit und Sorgearbeit die drei wichtigsten Gründe für Unterbrechungen in Erwerbsverläufen. Diese Unterbrechungen beeinflussen bei längerer Dauer oder häufigerem Auftreten das spätere Renteneinkommen negativ. Sie sind nicht zufällig über die Bevölkerung verteilt und ihr Vorkommen verändert sich über den Lebenslauf ebenso wie über historische Zeit, d. h. über Geburts- und dann später Rentenzugangskohorten.

Von mehr als kurzzeitigen Unterbrechungen aufgrund von Arbeitslosigkeit sind insbesondere Geringqualifizierte und Personen mit Migrationshintergrund betroffen (Söhn 2018, Röttger et al. 2018), aber auch bei chronischer Krankheit oder

Schwerbehinderung kommen solche Unterbrechungen häufiger vor (Bundesagentur für Arbeit 2019b, Lampert et al. 2018). Trotz des in den letzten zehn Jahren beobachteten Rückgangs von Arbeitslosigkeit in allen Altersgruppen sind ältere Personen, also diejenigen am Ende ihres Erwerbslebens und kurz vor dem Rentenübergang, auch heute noch überdurchschnittlich häufig arbeitslos (Bundesagentur für Arbeit 2018, Kaboth und Brussig 2020). Zudem ist die verdeckte Arbeitslosigkeit unter Älteren – auch wegen einer Sonderregelung des erleichterten Arbeitslosengeld-II-Bezugs ab 58 – hoch (Kaboth und Brussig 2020). Als Ursachen der höheren Arbeitslosigkeit Älterer werden fehlende Qualifikationen und struktureller Mismatch, über die Erwerbskarriere kumulierte Arbeitsbelastungen und auch Altersdiskriminierung diskutiert. Auf das Wirken letzterer deutet hin, dass sich in der nun schon länger andauernden Phase der Erholung des Arbeitsmarktes die Arbeitsmarktchancen älterer Arbeitsloser im Vergleich zu jüngeren nur wenig verbessert haben, ihre erhöhte Erwerbsbeteiligung also vorrangig auf längeren Verbleib im Betrieb zurückzuführen ist, nicht oder viel weniger auf Neueinstellungen älterer Arbeitsloser (Sieglén 2016, Brussig und Eggers 2014).

Über die Geburtskohorten hinweg sind wegen Arbeitslosigkeit unterbrochene Erwerbsbiografien häufiger geworden und auch der Umfang dieser Unterbrechungen hat zugenommen. Dies zeigen Studien mit den Jahrgängen bis zu denen der Babyboomer (Simonson et al. 2012, Simonson 2013) oder mit den bis zum Jahr 1976 geborenen Geburtskohorten (Heien und Krämer 2018). Besonders häufig waren Phasen der Arbeitslosigkeit nach der Wiedervereinigung in Ostdeutschland, während die Zunahme in Westdeutschland gradueller erfolgt ist. Die genannten Studien belegen auch, dass längere oder häufigere Phasen der Erwerbslosigkeit geringere Altersvorsorgeansprüche (und damit spätere Renten) mit sich bringen (siehe zudem u. a. Brussig et al. 2018, Brussig und Zink 2018), weil in der Zeit der Arbeitslosigkeit geringere, sehr geringe oder gar keine Beiträge zur Rentenversicherung geleistet werden. Das gleiche gilt noch deutlicher für die Absicherung in der betrieblichen oder privaten Altersvorsorge.

Zudem wirken Arbeitslosigkeitsphasen auch indirekt auf Rentenansprüche, weil insbesondere längere Phasen der Arbeitslosigkeit zu beruflicher Abwärtsmobilität

und Lohneinbußen führen bzw. zu entgangenen Aufstiegen und Lohnzuwächsen im weiteren Erwerbsverlauf (im Vergleich zu Verläufen ohne oder mit nur kurzer Arbeitslosigkeit). Zudem steigt mit jeder Arbeitslosigkeitsphase auch die Wahrscheinlichkeit späterer erneuter Arbeitslosigkeit (Strauß und Hillmert 2011, Brandt und Hank 2014). Dabei scheinen die negativen Einkommenseffekte bei Frauen und bei Älteren größer zu sein (Strauß und Hillmert 2011, Heisig und Radl 2017). Daneben gibt es eine Reihe weiterer Wirkungen von Arbeitslosigkeit etwa auf Gesundheit (Schröder 2013) und Sozialintegration, welche den weiteren Erwerbsverlauf und die aus diesem resultierenden Altersvorsorgeansprüche zusätzlich negativ beeinflussen können.

Vor dem Hintergrund der beschriebenen Entwicklungen (und im Zusammenspiel mit der größeren Verbreitung von Niedriglöhnen in Ostdeutschland) zeichnen sich insbesondere für ostdeutsche Männer der Babyboomer (Altersjahrgänge 1956 bis 1965) im nächsten Jahrzehnt geringere Rentenanwartschaften ab als bei vorherigen Geburtskohorten (gemessen in Entgeltpunkten der Rentenversicherung, Simonson et al. 2012). Bei Betrachtung der Rentenanwartschaften aus der gesetzlichen Rentenversicherung bis zum 40. Lebensjahr unter Einschluss noch jüngerer Geburtskohorten (bis 1972-1976) ergeben sich für die jüngsten Geburtskohorten sowohl im Westen als auch im Osten Rückgänge, die bei westdeutschen Frauen jedoch nur sehr gering, bei ostdeutschen Frauen und vor allem Männern aber viel deutlicher ausfallen. Diese werden allenfalls teilweise durch Anwartschaften in betrieblicher und privater Altersvorsorge ausgeglichen, da viele Erwerbstätige weder in betriebliche Altersvorsorge eingebunden sind noch privat vorsorgen bzw. vorsorgen können (Heien und Krämer 2018).

Chronische Krankheiten, Arbeitsunfähigkeit und daraus resultierende längere Erwerbsunterbrechungen sind bei Personen mit geringerer Bildung, geringerem Einkommen und Migrationsstatus häufiger (Hasselhorn und Rauch 2013, Lampert et al. 2017, Robert Koch-Institut 2015, S. 21, S. 62, S. 70, S. 100), wobei hier teilweise Wirkungen in beiden Richtungen vorliegen können – von Bildung und Einkommen auf Krankheit, aber auch umgekehrt. Die Ausübung besonders belasten-

der Tätigkeiten und Berufe, vor allem einfache manuelle Berufe (z. B. Straßenbauer) und einfache Dienstleistungsberufe (z. B. Kellner) bei beiden Geschlechtern, bei Männern einfache kaufmännische und Verwaltungsberufe, bei Frauen qualifizierte manuelle Berufe und je nach Indikator und Geschlecht auch weitere Berufsgruppen (z. B. Pflegeberufe bei Frauen) sind mit einem höheren Risiko von Krankheit und Arbeitsunfähigkeit verknüpft (Hasselhorn und Rauch 2013, S. 342, auf der Grundlage einer Übersicht über verschiedene Studien). Arbeitslosigkeit ist ein weiterer Faktor, der chronische Krankheit und daraus folgende Erwerbsunterbrechungen begünstigt (Pech und Freude 2010). Die verschiedenen Risikofaktoren für Erwerbsunterbrechungen verstärken sich also oft gegenseitig und führen zu einer Häufung von Risiken bei den betroffenen Gruppen, etwa Personen mit niedrigem sozioökonomischen Status, darunter auch viele Zugewanderte.

Diese Zusammenhänge schlagen sich auch bei der Inanspruchnahme von (befristeten oder dauerhaften) *Erwerbsminderungsrenten* nieder. Alle der oben genannten Einflüsse erhöhen die Wahrscheinlichkeit, eine solche beanspruchen zu müssen. Manchmal kommt es schon früh im Erwerbsverlauf zur Kumulation verschiedener ungünstiger Einflüsse, etwa geringe Bildung und Krankheit oder Arbeitslosigkeit (Mika 2019, Söhn und Mika 2015, Hagen und Himmelreicher 2014). Das Risiko der Inanspruchnahme einer Erwerbsminderungsrente steigt außerdem mit dem Lebensalter (Hagen und Himmelreicher 2014). Erwerbsminderungsrenten sind im Mittel deutlich niedriger als Altersrenten, was zum einen an den seit 2001 bis insbesondere 2014 geringen Zurechnungszeiten sowie den hohen Abschlägen, zum anderen an den schon oft lange vor der Erwerbsminderung diskontinuierlichen Erwerbsbiografien der betroffenen Rentnerinnen und Rentner liegt (Mika 2019). Erwerbsminderung ist ein wesentliches Risiko für Altersarmut (Söhn und Mika 2017).

Die Zahl der Erwerbsminderungsrentner*innen und ihr Anteil an allen Rentenzugängen schwankten in den letzten Jahrzehnten²³ – sie hängen nicht nur von der Gesundheit der Versicherten ab, sondern auch von den zugrundeliegenden institutionellen Regelungen, von den Zugangswegen zur Alternative der Altersrente und deren Zugangszahlen. In den letzten Jahren (bis 2017) lag der Anteil der Erwerbsminderungsrentner*innen²⁴ an alle Rentenzugängen bei etwa 18 Prozent und das mittlere Zugangsalter bei etwa 52 Jahren – das individuelle Rentenzugangsalter streut aber sehr stark um diesen Mittelwert (Deutsche Rentenversicherung Bund 2018, S. 65, S. 138). Eindeutig zugenommen hat der Anteil der Personen mit anerkannten psychischen Erkrankungen an allen Erwerbsminderungszugängen, der 2017 über alle Gruppen bei 43 Prozent lag und bei Frauen fast bei 50 Prozent der Zugänge betraf (Deutsche Rentenversicherung Bund 2018, S. 111, S. 115). Aufgrund der mehrfach erweiterten Zurechnungszeiten bei Erwerbsminderungsrenten, die aber nur Zugangsrenten seit Juli 2014 (bzw. in weiteren Schritten ab 2018) gewährt werden, steigen die mittleren Zahlbeträge dieser Renten bei den Rentenzugängen in absehbarer Zeit deutlich und ihr Armutsrisiko wird wahrscheinlich sinken.

Längere Erwerbsunterbrechungen aufgrund von Sorgearbeiten²⁵, welche Kindererziehung, aber auch Pflege umfassen, kommen auch heute noch vorrangig bei Frauen vor, wie etwa die LeA-Studie für die Jahrgänge bis 1976 zeigt – bei den 1972 bis 1976 geborenen Frauen in Westdeutschland wiesen bis zu ihrem 40. Geburtstag knapp 44 Prozent Unterbrechungen wegen Kindererziehung auf, bei den Männern waren es unter einem Prozent (Ostdeutschland: knapp 39 Prozent und unter ein Prozent; Heien und Krämer 2018, S. 76-77). Erwerbsunterbrechungen

²³ Ähnliches gilt für Erwerbsunterbrechungen wegen Krankheit bzw. Arbeitsunfähigkeit – siehe den Kohortenvergleich für Zeit zwischen 15 und 40 in der LeA-Studie (Heien und Krämer 2018, S. 76-79).

²⁴ Zum größten Teil handelt es sich um eine volle Erwerbsminderung; im Jahr 2017 wurden nur knapp 11 Prozent der EM-Renten wegen teilweiser Erwerbsminderung gewährt (Deutsche Rentenversicherung Bund 2018, S. 98).

²⁵ Sorgearbeit „umfasst Tätigkeiten der Pflege, Zuwendung, Versorgung für sich und andere“ (Rudolph 2015).

aufgrund von Kindererziehung sind wesentlich häufiger als solche aufgrund von Pflege. So weisen beispielsweise in den Geburtsjahrgängen 1942 bis 1961 nur 16 Prozent der Frauen in Westdeutschland und 10 Prozent der Frauen in Ostdeutschland mindestens eine Erwerbsunterbrechung wegen Pflege auf (AVID-Daten, teilweise fortgeschrieben, BMFSFJ 2011, S. 28). Frauen mit geringerer Bildung und mit geringerem Einkommen unterbrechen ihre Erwerbstätigkeit eher und länger als Frauen mit hoher Bildung und höherem Einkommen (BMFSFJ 2011, S. 25; Grunow et al. 2011, Bergemann und Riphahn 2017). Die gleiche Tendenz gilt auch für den Beruf und die berufliche Position, wobei hier die konkreten Arbeitsbedingungen des Berufs und ihre Familienfreundlichkeit neben Qualifikationsniveau und Einkommen eine zentrale Rolle spielen (Stuth et al. 2009).

Erwerbsunterbrechungen wegen Kindererziehung haben in ihrer Bedeutung über die Geburtskohorten abgenommen, das heißt sie erfolgen etwas seltener und sind im Mittel etwas kürzer als früher (BMFSFJ 2011, S. 25; Heien und Krämer 2018, S. 76-77). Für das letzte Jahrzehnt wird die Elterngeldreform als eine der Ursachen der Tendenz zu kürzeren Unterbrechungen diskutiert. Immer noch unterbrechen aber die meisten Mütter für Kindererziehung ihre Erwerbsarbeit, während dies nur für einen kleinen Anteil der Männer zutrifft. Seit Einführung des Elterngelds 2007 ist gleichwohl die Zahl der Väter gestiegen, die wegen Kindererziehung ihre Erwerbsarbeit aussetzen, wenn auch in den allermeisten Fällen nur für zwei Monate. Der Anteil der Väter, die Elternzeit nehmen, ist – zumindest seit der Einführung des Elterngelds 2007 – unter denjenigen mit höheren Bildungsabschlüssen höher als unter denen mit geringerer Bildung (Reich 2011). In Bezug auf Erwerbsunterbrechungen wegen Pflege ist kein klarer Trend auszumachen. Auf Grundlage der AVID-Daten ist bei Frauen bis zur Geburtskohorte 1961 eine leichte Zunahme von Unterbrechungen wegen Pflege bis zum Alter von 65 zu erkennen (BMFSFJ 2011, S. 25); dies gilt aber nur für Westdeutschland. Querschnittsdaten zeigen gleichzeitig eine Zunahme der Erwerbsquoten sowohl von pflegenden Männern als auch Frauen (Geyer und Schulz 2014, Ehrlich 2018) bei insgesamt steigenden Anteilen informell pflegender Personen.

Vor allem längere Erwerbsunterbrechungen wegen Kindererziehung und Pflege sind eine der wesentlichen Ursachen für die geringen Rentenanwartschaften von Frauen. Neben der direkten Wirkung des Einkommensausfalls bzw. der Einkommensreduktion auf Beitragszahlungen oder Vorsorgeaktivitäten haben Unterbrechungen auch eine indirekte negative Wirkung auf den weiteren Erwerbsverlauf, etwa in Hinsicht auf Bezahlung, berufliche Position usw. (ausführlicher s. u.).

Alle der genannten Erwerbsunterbrechungen (Arbeitslosigkeit, Krankheit, Sorgearbeit) können zu geringeren Renten- bzw. Altersvorsorgeansprüchen führen, insbesondere, wenn sie eine kürzere Dauer überschreiten. In der Rentenversicherung werden bzw. wurden diese Lücken mindestens zu gewissen Anteilen durch Regelungen des Solidarausgleichs ausgeglichen, in deren Folge bestimmte Zeiten als Wartezeiten berücksichtigt werden und teilweise rentensteigernd wirken können. Während die rentensteigernde Anerkennung von Bildungszeiten und Zeiten der (Langzeit-)Arbeitslosigkeit stark reduziert bzw. gänzlich aufgegeben wurde, erfolgte bei der Anerkennung von Kindererziehung und Pflege eher ein Ausbau (zu den aktuellen Regelungen vgl. Info-Box „Sorgearbeit in Alterssicherung“ sowie Brosius-Gersdorf 2018, Buntenbach et al. 2019). Auch für Erwerbsminderungsrenten wurden die bei ihrer Einführung im Jahr 2001 zu kurz bemessenen Zurechnungszeiten in den Jahren 2014 und 2018 für den Rentenzugang deutlich ausgeweitet. Die Aufgabe der zum Schluss nur noch minimal rentensteigernden Anerkennung von Langzeitarbeitslosigkeit bzw. ALG II-Bezug und von Bildungszeiten wirkt sich negativ auf die Rentenansprüche der jüngeren Kohorten in der Gesetzlichen Rentenversicherung aus.

Infobox: Sorgearbeit in der Alterssicherung

Kindererziehungszeiten

Für Kinder, die nach dem 31. Dezember 1991 geboren wurden, werden einem Elternteil in der Regel 3 Jahre Kindererziehungszeiten als Beitragszeiten anerkannt, für Kinder, die vor dem 1. Januar 1992 geboren wurden, 2,5 Jahre. Dabei kann die anerkannte Erziehungszeit auch zwischen den Elternteilen aufgeteilt

werden. Sollten sich Kindererziehungszeiten wegen der zeitgleichen Erziehung von mehreren Kindern überlappen, wird die Überlappungszeit am Ende der ersten Kindererziehungszeit nachgeholt. Für Kindererziehungszeiten kann bis zu einem Entgeltpunkt pro Jahr anerkannt werden, d. h. für Geburten vor 1992 maximal 2,5 Entgeltpunkte und für Geburten ab 1992 maximal 3 Entgeltpunkte. Eine additive Berücksichtigung neben sonstigen Beitragszeiten, wie z. B. aufgrund von Erwerbstätigkeit, ist bis zur jeweiligen Beitragsbemessungsgrenze möglich.

Kinderberücksichtigungszeiten

Für Zeiten der Erziehung eines Kindes bis zu dessen 10. Lebensjahr entstehen bei einem Elternteil in der Regel auch Berücksichtigungszeiten, die bei der Wartezeit von 35 und 45 Jahren für bestimmte Rentenarten berücksichtigt werden. Bei nach dem 31. Dezember 1991 geborenen Kindern werden, unter bestimmten Voraussetzungen und sofern 25 Jahre rentenrechtliche Zeiten vorliegen, für Berücksichtigungszeiten auch Entgeltpunkte gutgeschrieben. Zum einen können niedrige Beiträge während einer Kinderberücksichtigungszeit aufgewertet werden. Dabei werden Pflichtbeitragszeiten nach 1991 mit unterdurchschnittlichen Entgelten rentenrechtlich auf das 1,5-fache, maximal um 1/3 Entgeltpunkt pro Jahr und höchstens auf 100 Prozent des Durchschnittsentgelts aufgewertet, wenn gleichzeitig ein Kind (bis zu dessen 10. Lebensjahr) oder ein pflegebedürftiges Kind (bis zu dessen 18. Lebensjahr) erzogen wird. Zum zweiten gibt es einen Zuschlag von 1/3 Entgeltpunkt pro Jahr (zusammen mit der möglichen Aufstockung aus paralleler Erwerbsarbeit), höchstens auf 100 Prozent des Durchschnittsentgelts, wenn gleichzeitig Berücksichtigungszeiten für mindestens zwei Kinder vorliegen. Sofern parallele bewertete Berücksichtigungszeiten vorliegen, können auch Beitragszeiten entstehen, die für gewisse Rentenansprüche wichtig sind.

Nicht erwerbsmäßige Pflege

Nicht erwerbsmäßig tätige Pflegepersonen sind mit dem Status „pflichtversichert“ in der gesetzlichen Rentenversicherung versichert, wobei die entsprechenden Beiträge von der Pflegekasse übernommen werden. Dafür muss eine pflegebedürftige Person mit mindestens Pflegegrad 2, die Anspruch auf Pflegeleistungen hat, im Umfang von mindestens 10 Wochenstunden an wenigstens zwei Tagen pro Woche in der häuslichen Umgebung gepflegt werden. Wenn eine Beschäftigung oder selbstständige Tätigkeit neben der Pflegetätigkeit 30 Wochenstunden übersteigt, werden für die Pflege keine Rentenanwartschaften erworben. Für den Erwerb der Rentenanwartschaft wird bei nicht erwerbsmäßig tätigen Pflegepersonen abhängig von der Pflegestufe des Pflegebedürftigen ein Prozentsatz der Bezugsgröße der gesetzlichen Rentenversicherung zugrunde gelegt. Dabei steigen die beitragspflichtigen Einnahmen und somit auch die Anzahl der Entgeltpunkte mit der Höhe des Pflegegrads.

Hinterbliebenenrecht und Rentensplitting

Mit den Rentenreformen 2001 wurde auch das Hinterbliebenenrentenrecht reformiert. Das alte Recht für Hinterbliebenenrenten wird noch angewendet, wenn der Ehepartner vor dem 1. Januar 2002 gestorben ist oder der Ehepartner nach dem 31. Dezember 2001 gestorben ist, die Ehe aber vor dem 1. Januar 2002 bestand und mindestens ein Ehepartner vor dem 2. Januar 1962 geboren ist.

Grundsätzlich wird zwischen großer und kleiner Witwen-/Witwerrente unterschieden: Falls die hinterbliebene Person das 47. Lebensjahr vollendet hat oder erwerbsgemindert ist oder ein Kind erzieht, erhält sie eine große, ansonsten eine kleine Witwen-/Witwerrente. Die Hinterbliebenenrente nach neuem Recht enthält einen kinderzahlabhängigen Zuschlag (max. 3,636 persönliche Entgeltpunkte für das erste Kind und für jedes weitere Kind maximal 50 Prozent davon). Die kleine Witwen-/Witwerrente entspricht 25 Prozent der Rente der verstorbenen Person; die große Witwen-/Witwerrente beträgt 55 Prozent (neues Recht) oder 60 Prozent (altes Recht).

Als Alternative zur Witwen-/Witwerrente kann nach dem neuen Recht auch ein Rentensplitting gewählt werden. Dabei werden die während der Ehezeit erworbenen Ansprüche in der gesetzlichen Rentenversicherung gleichmäßig auf die Ehepartner aufgeteilt. Das Splitting und die Entscheidung dazu erfolgen erst, wenn das aktive Versicherungsleben beider Ehegatten abgeschlossen ist (d. h. beide Partner Rente beziehen) bzw. ein Ehegatte verstorben ist. Voraussetzung ist auch, dass beide 25 Jahre (bei Tod nur der Überlebende) rentenrechtliche Zeiten haben. Ein Vorteil ist, dass die aufgeteilten Anwartschaften keine abgeleiteten Ansprüche darstellen und daher nicht wie im Falle der Witwenrente einer Einkommensanrechnung unterliegen und Wiederheirat erlöschen.

Riester-Rente

Auch in den Regelungen zur sog. Riester-Rente finden sich Leistungen, die Kindererziehenden zu Gute kommen. Für bis Ende 2007 geborene Kinder beträgt die jährliche Kinderzulage 185 Euro, für ab 2008 geborene Kinder 300 Euro.

1.1.3 Soziale Sicherung und Entlohnung im Erwerbsverlauf

Nicht nur Dauer und Kontinuität von Erwerbsverläufen wirken sich auf Alterseinkommen aus, sondern auch Form und Qualität der bezahlten Beschäftigung. Niedriger Lohn, geringer Beschäftigungsumfang und andere Formen atypischer Erwerbstätigkeit führen nicht per se zu Altersarmut, sie erhöhen indes das Eintrittsrisiko von Altersarmut bzw. niedrigen Alterseinkommen, vor allem, wenn sie kombiniert oder längerfristig auftreten. Ausgeglichen werden kann das Altersarmutsrisiko insbesondere durch andere (Alters-)Einkommen auf Haushaltsebene, bei Frauen z. B. häufig durch ein gutes Alterseinkommen eines Partners.

Eine mangelnde soziale Absicherung für das Alter kann insbesondere Erwerbsverhältnisse betreffen, die – mit Ausnahme der Beamten – nicht der Sozialversicherungspflicht unterliegen, z. B. nichtversicherungspflichtige Selbstständigkeit (vor allem Selbständige ohne Angestellte, sog. Solo- oder Alleinselbstständige), aber auch solche, die zwar sozialversichert sind, deren Arbeitsumfang oder Entgelte

jedoch gering sind, z. B. Tätigkeiten im Niedriglohnsektor oder geringfügige Beschäftigung. Ein Großteil der geringfügig Beschäftigten optiert zudem aus der Sozialversicherungspflicht heraus. Die mangelnde Absicherung der betroffenen Personen bzw. Erwerbsverhältnisse trifft ebenso oder verstärkt auf betriebliche oder private Altersvorsorge zu.

Längerfristige *Solo-Selbständigkeit* geht mit einem erhöhten Armutsrisiko im Alter einher – beispielsweise erhielten unter den Personen, die in ihrer letzten beruflichen Tätigkeit selbstständig waren, im Jahr 2015 3,7 Prozent die bedürftigkeitsgeprüfte Grundsicherung im Alter (im Vergleich zu 2,2 Prozent in der Gesamtbevölkerung); der Anteil war insbesondere unter den (ehemaligen) sonstigen (d. h. nicht verkammerten) Freiberuflerinnen und Freiberuflern und Gewerbetreibenden hoch (BMAS 2017b, S. 103). Ehemals Selbstständige sind zudem im untersten (Haushalts-)Einkommensdezil der Personen im Rentenalter deutlich überrepräsentiert (BMAS 2016). Gleichzeitig streuen die Alterseinkommen der Selbstständigen sehr stark und einige verfügen über sehr hohe Einkommen (BMAS 2017b, S. 66-70). Befunde zum Altersvorsorgeverhalten der oft nicht in der gesetzlichen Rentenversicherung abgesicherten Selbstständigen auf Grundlage der Daten der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe zeigen, dass ein großer Teil unter ihnen in ausreichendem Umfang Altersvorsorge betreibt oder größere Vermögen hat (Brenke 2016). Von denjenigen, die nicht in die gesetzliche Rentenversicherung einzahlen, betreiben allerdings je nach Maßstab 12 bis 16 Prozent keine ausreichende Altersvorsorge oder haben kein angemessenes Vermögen – bei den Solo-Selbstständigen sind es 14 bis 19 Prozent (Brenke 2016, Ziegelmeier 2013).

Informationen zur Entwicklung von Selbstständigkeit sind uneinheitlich und, was erwerbsbiografische Verläufe und Wechsel von und in Selbstständigkeit angeht, lückenhaft. Der Anteil der Selbstständigen an allen Erwerbstätigen ist relativ stabil und schwankt zwischen 10 und 11 Prozent. Die Zahl der Solo-Selbstständigen, so zeigen die Daten des Mikrozensus, hat seit Ende der 1990er bis 2012 stark zugenommen und ist seitdem wieder leicht rückläufig (Brenke und Beznoska 2016 mit Daten bis 2015). In der Betrachtung über Geburtskohorten wird bis zur Geburtskohorte der Babyboomer eine Zunahme derjenigen konstatiert, die mindestens eine

Episode der Selbstständigkeit im Erwerbsverlauf aufweisen, und auch eine Zunahme der Wechsel zwischen abhängiger Beschäftigung und selbstständiger Tätigkeit (Simonson et al. 2012). Mit Daten des nationalen Bildungspanels NEPS ist über die Geburtskohorten eher eine Abnahme derer zu beobachten, die mindestens einmal im Erwerbsverlauf selbstständig sind, gleichzeitig allerdings eine Zunahme von Erwerbsformen, welche Selbstständigkeit mit abhängiger Beschäftigung oder anderen Erwerbsarten kombinieren (Kay et al. 2018). Diese hybriden Erwerbsformen werden als „Strategie zur Herstellung von Kontinuität“ im Erwerbsverlauf gedeutet (Pongratz und Bührmann 2018). Die Folgen dieser Entwicklungen für die Alterssicherung sind wegen fehlender Daten und der großen Diversität der Selbstständigen schwer abschätzbar; allerdings scheint es nicht unwahrscheinlich, dass die insgesamt gestiegene Zahl der Alleinselbstständigen zukünftig steigende Anteile von Personen mit geringen Alterseinkünften mitbedingen könnten (siehe auch EU-Kommission 2018).

Ein weiterer Grund für geringere Anwartschaften in der Rentenversicherung und in anderen Vorsorgeformen sind Phasen im erwerbsfähigen Alter, die *im Ausland* verbracht wurden. Hier sind idealtypisch zwei große Gruppen zu unterscheiden: Zum einen Deutsche bzw. in Deutschland aufgewachsene Personen, die mindestens eine Zeitlang im Ausland erwerbstätig sind. Zum anderen im Laufe ihres Erwachsenenalters zugewanderte Personen meist ausländischer Staatsangehörigkeit, aber auch deutsche Spätaussiedler*innen, die vor ihrer Zuwanderung im Ausland erwerbstätig waren. Die Gruppe der Zugewanderten hat etwas seltener als Nicht-Zugewanderte Anspruch auf eine Rente in der Gesetzlichen Rentenversicherung und verfügt gleichzeitig seltener über andere Einkommen im Alter (für diese und folgende Befunde: Söhn 2018, Heien 2015, BMAS 2017b, S. 89-94). Ein Teil von ihnen erhält zudem eine Vertragsrente auf Grundlage bi- oder multinationaler Sozialversicherungsabkommen; dies trifft vor allem auf Zugewanderte aus EU-Ländern und der Tendenz nach auf diejenigen mit einem etwas höheren beruflichen Status zu. Die erhaltenen Renten in der Rentenversicherung sind aufgrund der kürzeren Versicherungszeiten in Deutschland, aber auch wegen nachteilhafter Erwerbsverläufe mit im Mittel geringerer Qualifikation sowie häufigeren

Episoden der Arbeitslosigkeit und Arbeitsunfähigkeit niedrig. Viele dieser Rentner*innen sind von Altersarmut betroffen. Ausländische Anwartschaften können, sofern vorhanden, die niedrigen deutschen Renten meist nicht ausgleichen (Zanker und Czaplicki 2019).

Die Zahl der Deutschen, die als transnational Erwerbstätige mindestens eine Zeitlang im Ausland arbeitet, ist bisher sehr klein, wie Befunde auf Grundlage von abgeschlossenen Erwerbsbiografien in der Rentenversicherung zeigen: In den 2000er Jahren betrug ihr Anteil an allen Rentenzugängen um die vier Prozent (Himmelreicher und Roose 2014). Etwa ein Viertel bis ein Drittel dieser Personen mit transnationalen Erwerbsbiografien erhält ihre Rentenzahlungen ins Ausland. Tendenziell verfügen diejenigen mit transnationalen Erwerbsbiografien eher über eine hohe bis mittlere Bildung. Da nur die Höhe ihrer Anwartschaften in der Rentenversicherung, nicht aber diejenige ihrer ausländischen Anwartschaften bekannt ist, kann zu den Alterseinkommen dieser Gruppe keine klare Aussage getroffen werden. In den untersuchten Daten, die nur auf bereits abgeschlossenen Erwerbsbiografien beruhen, zeichnet sich ein leichter Aufwärtstrend des Anteils solcher transnationalen Erwerbsverläufe ab (Himmelreicher und Roose 2014), der sich vermutlich fortsetzen wird.

Niedriglöhne stellen ein weiteres wichtiges Risiko für geringe Altersrenten dar, da niedrige Löhne sich direkt auf Anwartschaften in der gesetzlichen Rentenversicherung und auch auf Möglichkeit und Höhe der betrieblichen und privaten Vorsorge auswirken. Beim im Jahr 2015 geltenden Sicherungsniveau vor Steuern in der Rentenversicherung müsste eine durchgehend zum Mindestlohn beschäftigte Person beispielsweise 60 Jahre Beiträge zur Rentenversicherung leisten, um mit ihrer Rente über die Grundsicherungsschwelle zu kommen, beim Branchenmindestlohn Pflege wären es knapp 55 Jahre (Blank 2017); bei sinkendem Rentenniveau lägen diese Zahlen noch höher.

Der Anteil der zu Niedriglöhnen Beschäftigten an allen Beschäftigten ist seit Mitte der 1990er Jahre bis 2008 deutlich auf 23 bis 25 Prozent gewachsen (exkl. bzw. inkl. Personen in Nebentätigkeiten) und steigt seitdem nicht mehr (Grabka und

Schröder 2019). Auch wenn ihre Löhne mit Einführung des Mindestlohns 2015 gestiegen sind, ist der Anteil der Niedriglohnbeschäftigten an allen Beschäftigten nicht gesunken. Überdurchschnittlich von Niedriglöhnen betroffen sind Ostdeutsche, Frauen, Personen mit Migrationshintergrund und vor allem Geringqualifizierte. Zudem wird die Mehrheit der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse (Minijobs) gering entlohnt (Grabka und Schröder 2019). Im Kontrast zur Idee der „Sprungbrettfunktion“ von Arbeitsverhältnissen mit Niedriglohn ist die Lohnmobilität aus diesen heraus gleichbleibend gering: Zwei Drittel der solchermaßen Beschäftigten bleiben mehrere Jahre oder länger in gering entlohnten Tätigkeiten (Grabka und Schröder 2019).

Personen in *geringfügiger Beschäftigung* (Minijobs) sind zwar seit 2013 standardmäßig rentenversichert, machen aber zu mehr als 80 Prozent von der Möglichkeit des Verzichts auf die rentensteigernde Beitragszahlung in der Rentenversicherung Gebrauch (Opt-Out; DRV Knappschaft-Bahn-See/Minijobzentrale 2019). Aber selbst wenn sie Beiträge zahlen, so werden aufgrund des definitionsgemäß auf 450 Euro gedeckelten Arbeitseinkommens nur sehr geringe Rentenansprüche erworben. Gleichwohl erhöhen die Beitragszeiten die Wartezeiten und auch der Erwerbsminderungsschutz wird aufrechterhalten.

Minijobs werden im gewerblichen Bereich zu etwa 60 Prozent von Frauen ausgeübt, in Privathaushalten zu mehr als 90 Prozent. Etwa sieben Prozent der 30- bis 50-jährigen Frauen (und weniger als ein Prozent der gleichaltrigen Männer) übten im Jahr 2015 ausschließlich einen Minijob aus (Wippermann 2016). Viele der Frauen, die ausschließlich einen Minijob ausüben, verbleiben lange in geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen. Von allen Frauen in ausschließlich geringfügiger Beschäftigung waren im Jahr 2011 mehr als Hälfte schon über sechs Jahre in einem solchen Minijob (Wippermann 2012).

Seit 2004 stagniert die Anzahl derer, die ausschließlich geringfügig beschäftigt sind, mit einem leichten Rückgang in den letzten Jahren auf knapp fünf Millionen. Dagegen ist die Zahl derer, die einen Minijob als Nebentätigkeit ausüben, auf 2,8 Millionen gestiegen, während sozialversicherungspflichtige Erwerbstätigkeit im

gleichen Zeitraum sehr deutlich gewachsen ist (Bruckmeier et al. 2018). Ein guter Teil der ca. 7,6 Mio. Minijobs wird einerseits von Personen ausgeübt, die noch zur Schule gehen oder studieren, oder die sich im Ruhestand befinden (März 2019: unter 25-Jährige ca. 1,4 Millionen; 65-Jährige und älter ca. 1,1 Millionen; Bundesagentur für Arbeit 2019a). Andererseits üben vor allem Frauen Minijobs aus, die ansonsten vorrangig Sorgearbeiten, vor allem Kindererziehung, nachgehen. Schüler*innen und Studierende hoffen auf später ausreichende Rentenanwartschaften und viele minijobbende Frauen verlassen sich auf die Absicherung durch einen (Ehe-)Partner in regulärer Vollzeit.

Neben den Minijobs, die sehr geringe Arbeitszeitumfänge aufweisen, führt auch die überwiegend von Frauen ausgeübte (voll sozialversicherungspflichtige) Teilzeitarbeit zu unterdurchschnittlichen Ansprüchen in der Rentenversicherung und anderen Zweigen der Absicherung für das Alter (Frommert und Strauß 2013, Westmeier et al. 2017, Brussig et al. 2018). Dies liegt zum einen am geringen Arbeitszeitumfang, mit dem z. B. in der Rentenversicherung geringere Entgeltpunkte erworben werden, aber auch daran, dass die Entgelte sowie Aufstiegsmöglichkeiten in Teilzeitbeschäftigung teilweise geringer sind (Klenner und Schmidt 2011). Dies gilt in geringerem Grad für vollzeitnahe Teilzeitbeschäftigung. Teilzeitbeschäftigung hat in den letzten Jahrzehnten sowohl in absoluten Zahlen als auch in ihrer relativen Bedeutung zugenommen und die Teilzeitquote (inkl. geringfügiger Beschäftigung) betrug 2018 fast 40 Prozent (IAB 2018²⁶). Die deutliche Zunahme (nahezu Verdopplung) seit Anfang der 1990er Jahre ist vor allem auf die Zunahme der Erwerbsquote von Frauen zurückzuführen, die insbesondere als Mütter sehr häufig in Teilzeit erwerbstätig sind, darunter viele in geringfügiger Beschäftigung (Wanger 2015). Beispielsweise arbeiteten im Jahr 2018 69 Prozent der Mütter und 6 Prozent der Väter mit minderjährigen Kindern in Teilzeit, wobei der Anteil der in Teilzeit erwerbstätigen Mütter in Ostdeutschland deutlich geringer ist (Statistisches

²⁶ Die Definition von „Teilzeitarbeit“ variiert ebenso wie die Art ihrer Messung (Selbsteinschätzung vs. vereinbarte Arbeitsstunden), deswegen variieren auch die berichteten Anteile erheblich über verschiedene Datensätze.

Bundesamt 2018b²⁷). Auch im höheren Alter geht der Anteil der in Teilzeit arbeitenden Frauen nur leicht zurück (Wanger 2015). Vergleiche von Erwerbsbiografien über Geburtskohorten bis zu den Jahrgängen der Babyboomer zeigen, dass bei westdeutschen Frauen der Anteil der Erwerbsverläufe mit langen und mehr oder weniger endgültigen Erwerbsausstiegen deutlich zurückgeht zugunsten solcher, die durch lange Phasen der Teilzeitarbeit gekennzeichnet sind (Simonson et al. 2011, Söhn und Mika 2017, Heien und Krämer 2018, S. 76-79²⁸). Bei ostdeutschen Frauen haben dagegen Verläufe mit überwiegender Vollzeittätigkeit etwas an Bedeutung verloren zugunsten von stärker durch Teilzeittätigkeiten bestimmten Biografien. In beiden Landesteilen, aber deutlicher in Ostdeutschland, sind zudem diskontinuierliche Erwerbsverläufe, die durch verschiedene Unterbrechungen (u. a. Arbeitslosigkeit) gekennzeichnet sind, häufiger geworden; das trifft auch bei Männern zu (Simonson et al. 2012). Insbesondere bei Frauen gehen Teilzeittätigkeiten und Minijobs nicht notwendigerweise mit Altersarmut einher, da sie im Alter oft über ihren Ehepartner abgesichert, von diesem allerdings auch ökonomisch abhängig sind.

1.1.4 Zusammenschau: Kumulation von Risiken in Erwerbsverläufen

Zwar verringert das Eintreten jedes der oben genannten Risiken (Erwerbsunterbrechung, geringer Erwerbsumfang und mangelnde Absicherung für das Alter, Niedriglohn) das spätere individuelle Alterseinkommen. Episoden von Niedriglohn, geringfügiger Beschäftigung oder anderer nicht versicherungspflichtiger Beschäftigung können aber in Hinsicht auf Alterssicherung auch unproblematisch sein,

²⁷ Die allgemeine Teilzeitquote bei 20- bis 65-Jährigen betrug im Jahr 2017 9 Prozent bei den Männern und 40 Prozent bei den Frauen (Statistisches Bundesamt 2018a, S. 53).

²⁸ Die LeA-Studie (Heien und Krämer 2018, S. 76-79) findet über drei Geburtskohorten von 1957 bis 1976 eine wachsende Verbreitung von geringfügiger Beschäftigung (zwischen Teilzeit und Vollzeit wird bei sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung nicht unterschieden). Für die Dauer der geringfügigen Beschäftigung über die Erwerbsverläufe lässt sich ebenfalls eine Zunahme verzeichnen, nur bei westdeutschen Frauen ist der Trend weniger eindeutig – allerdings werden nur Verläufe bis zum 40. Lebensjahr betrachtet.

wenn sie kurz und vorübergehend sind, wie es für bestimmte Lebenslagen typischerweise der Fall sein kann (etwa bei einer geringfügigen Nebentätigkeit neben einem Erststudium).

Negative Folgen für die individuelle Alterssicherung gehen vor allem mit Erwerbsverläufen einher, die für längere Zeiträume durch eines oder mehrere der genannten Merkmale gekennzeichnet sind. Dabei verstärken sich die genannten Risiken zum Teil gegenseitig, wenn beispielsweise familiär bedingte Erwerbsunterbrechungen zu geringerer Bezahlung im Erwerbsverlauf führt (Schmelzer et al. 2015) oder Krankheit zur Arbeitslosigkeit (Elkeles 2001). Da endgültige Aussagen über Renten- bzw. Altersvorsorgeansprüche erst getroffen werden können, wenn Erwerbsverläufe abgeschlossen sind, und die entsprechenden Längsschnittdaten nicht in jedem Detail vorliegen, ist die Abschätzung der genauen Risiken unterbrochener und schlecht abgesicherter Erwerbsverläufe für die Alterssicherungsansprüche künftiger Kohorten von Rentnerinnen und Rentnern schwierig.

Von geringen individuellen Ansprüchen in der gesetzlichen Rentenversicherung sowie in der betrieblichen und privaten Altersvorsorge kann nicht auf notwendigerweise bevorstehende Altersarmut geschlossen werden, da geringe individuelle Ansprüche möglicherweise durch einen Partner mit höherem Alterseinkommen ausgeglichen werden. Niedrige Ansprüche erhöhen gleichwohl das *Risiko* von Altersarmut, insbesondere wenn kein ausgleichendes zweites Einkommen im Haushalt (mehr) vorhanden ist. Niedrige eigene Ansprüche können es zudem (auch bei Nichtbetroffenheit von Altersarmut im engeren Sinne) erschweren, die bisherige Lebensführung im Alter zumindest annähernd aufrechtzuerhalten. Und sie können auch als fehlender Respekt vor der Lebensleistung derjenigen aufgefasst werden, die vorrangig unbezahlte Sorgearbeiten ausgeübt oder ein langes Erwerbsleben mit sehr geringen Entgelten hinter sich haben (vgl. Klammer und Wagner 2020).

Viele der angesprochenen ‚alterssicherungsschädlichen‘ Merkmale von Erwerbsverläufen haben in den letzten zwei bis drei Dekaden – teilweise mitbedingt durch Maßnahmen der Arbeitsmarktderegulierung – zugenommen (Niedriglöhne, Mi-

nijobs, Alleinselbstständigkeit, Auslandszeiten) oder unterliegen unsystematischen Schwankungen, aber insgesamt keinem klaren Rückgang. Trotz der nun seit einigen Jahren abnehmenden Arbeitslosigkeit und wegen der in einigen Regionen (vor allem Ostdeutschland) weiterhin hohen Anteile von Menschen ohne Erwerbsarbeit werden die Erwerbsverläufe der nächsten Rentenzugangskohorten auf absehbare Zeit durch Unterbrechungen wegen Arbeitslosigkeit gekennzeichnet sein. Einzig familienbedingte Erwerbsunterbrechungen bei Frauen werden über die Geburtskohorten im Mittel kürzer; allerdings hat im Gegenzug Teilzeitarbeit (einschließlich geringfügiger Beschäftigung) zugenommen, weil Frauen und vor allem Mütter oft in diesen Beschäftigungsformen arbeiten.

Bei den sich überschneidenden Gruppen der Geringqualifizierten und der Personen mit Migrationshintergrund treten (längere) Erwerbsunterbrechungen wegen Arbeitslosigkeit und Krankheit, früher Rentenzugang und geringe Löhne häufig in Kombination auf. Da für diese Gruppen meist kein Ausgleich geringer individueller Einkommen im Haushaltskontext erfolgt, weil (Ehe-)Partnerinnen und Partner oft ähnliche Merkmale und Risikoprofile aufweisen, sind diese Gruppen auch häufig von Altersarmut betroffen. Überdurchschnittlich häufig mit Risiken behaftet sind schließlich auch späte Erwerbsphasen und Altersübergänge, die häufig durch Arbeitslosigkeit und Krankheit bzw. Erwerbsminderung charakterisiert sind. Etwa die Hälfte der Erwerbsminderungsrentner*innen weist Erwerbsverläufe auf, welche schon früh durch geringe Bildung, Arbeitslosigkeits- und Krankheitsepisoden und geringe Einkommen geprägt sind (Söhn und Mika 2015, Mika 2019). Der Erfolg der Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 und ihre Folgen werden so zum einen entscheidend von der Situation der Älteren auf dem Arbeitsmarkt abhängen (Buslei et al. 2019a), zum anderen von der Möglichkeit bzw. Notwendigkeit, Erwerbsminderungsrenten in Anspruch nehmen zu können bzw. zu müssen, und den Bedingungen dieser.

1.1.5 Die Kumulation von Risiken in den Erwerbsbiografien von Frauen und Geschlechterungleichheit in Renteneinkommen

Bei Frauen häufen sich einige der diskutierten Risiken, weil sie trotz leicht steigender Beteiligung von Männern auch heute noch den deutlich größeren Anteil anfallender Sorgearbeiten (Kindererziehung, private Pflege, Hausarbeit) übernehmen, insbesondere in Haushalten mit Kindern (z. B. Samtleben 2019, ohne Pflege). Gleichzeitig ist anzunehmen, dass bei künftigen Rentenzugangskohorten die Geschlechterungleichheit in individuellen Alterssicherungsansparungen und in den Alterseinkommen (gemessen z. B. in Form der Rentenlücke) angesichts steigender Frauenerwerbsquoten zumindest tendenziell abnehmen wird. Das Ausmaß dieser Abnahme ist indes offen, ebenso wie die Frage, inwiefern die im Vergleich zu früher deutlich ausgebauten Anerkennungsleistungen für Sorgearbeiten in der Rentenversicherung (unter anderem Entgeltpunkte für Kindererziehung und Pflege) hier einen Ausgleich schaffen.

Geringe individuelle Alterseinkommen von Frauen sind nicht mit Altersarmut gleichzusetzen, da sie im Alter finanziell vom Einkommen eines Partners, bei Scheidung vom Versorgungsausgleich oder bei Verwitwung von Hinterbliebenenrenten profitieren können. Die nicht präzise vorausberechenbare zukünftige Verteilung von Lebensformen (Ehen/nicht-ehelichen Partnerschaften, Scheidungen, Wiederverheiratungen) erschwert aussagekräftige Prognosen. Jedoch erhöhen geringe individuelle Rentenansprüche von Frauen das *Risiko* geringer Alterseinkommen (auf individueller sowie auf Haushaltsebene) und von Altersarmut; und sie erhöhen ihre Abhängigkeit von einem gutverdienenden Partner.²⁹ Dies gilt auch nach dem Tod des Partners insofern, als die Auszahlung der Hinterbliebenenrente

²⁹ Alle im Folgenden genannten Konstellationen in Bezug auf Kindererziehung und Pflege können auch umgekehrt (sowie in gleichgeschlechtlichen Lebensformen) auftreten und entsprechend diskutiert werden, wenn Männer aufgrund von Sorgearbeiten ihre Erwerbstätigkeit unterbrechen oder reduzieren. Empirisch kommt das aber wesentlich seltener vor, insbesondere längere Unterbrechungen oder längere Phasen in Teilzeittätigkeit sind bei Männern immer noch selten (s. Befunde oben im Text).

der Einkommensprüfung unterliegt bzw. bei Wiederheirat der Anspruch auf eine Hinterbliebenenrente entfällt.

Die 2002 für Ehepaare (einschl. eingetragener Lebenspartnerschaften) eingeführte Option, statt einer Hinterbliebenenrente ein Rentensplitting (siehe oben, Infobox „Sorgearbeit in der Alterssicherung“) zu wählen, führt zu tatsächlich gänzlich eigenständigen Ansprüchen, da die auf dieser Grundlage gezahlten Renten im Gegensatz zu Hinterbliebenenrenten keiner Einkommensanrechnung unterliegen und bei Wiederverheiratung nicht entfallen. Bisher liegen nur wenige Fälle mit Rentensplitting vor, da diese Regelung für Paare gilt, die noch relativ jung sind und die Altersgrenzen noch nicht erreicht haben. Eventuell geringe Renten eines oder beider Partner*innen werden allerdings durch das Rentensplitting lediglich anders verteilt und können zu niedrigen Renten beider Partner*innen führen.

Die genaue Höhe der gegenwärtig und auf absehbare Zeit bestehenden geschlechtsbezogenen Rentenlücke (gender pension gap), also des Unterschieds zwischen den durchschnittlichen individuellen Altersrenten bzw. Alterssicherungseinkommen von Frauen und Männern, ist abhängig von den einbezogenen Einkommensarten (nur Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung oder auch betriebliche und private), von den betrachteten Bezugsgruppen (z. B. Rentenzugänge, Bestandsrenten, Geburtskohorten), von der Datengrundlage und natürlich vom betrachteten Zeitpunkt. Dabei ist die errechnete Lücke größer, wenn nicht allein die Renten der gesetzlichen Rentenversicherung einbezogen werden, die ja auch umverteilende Leistungen etwa für Erziehungszeiten beinhalten. Zudem ist in allen Berechnungen der relative Unterschied zwischen Männer- und Frauenrenten in Westdeutschland wesentlich größer als in Ostdeutschland, wo Frauen ihre Erwerbsverläufe weniger oft und kürzer unterbrochen haben bzw. unterbrechen.

Grabka et al. (2017) finden in Bezug auf den Bestand der Versichertenrenten in der gesetzlichen Rentenversicherung im Jahr 2014 eine Rentenlücke von 42 Prozent in Westdeutschland und von 23 Prozent in Ostdeutschland; bezogen auf die Zugangsrenten des gleichen Jahres beträgt die Lücke 39 Prozent im Westen und 10 Prozent im Osten – wobei der große Rückgang im Osten auch auf sinkende

Renteneinkommen bei den Männern zurückzuführen ist. Klenner et al. (2016) errechnen auf Grundlage von ASID-Daten (2011) für alle Renteneinkommen und alle Älteren eine Lücke von knapp 61 Prozent in West- und 35 Prozent in Ostdeutschland, dabei war die Lücke in Westdeutschland seit 1992 um ungefähr 11 Prozent gesunken und schwankte unsystematisch in Ostdeutschland. In den allermeisten Berechnungen ist die gegenwärtige geschlechtsbezogene Rentenlücke in Deutschland eine der größten in Europa (Westermeier et al. 2017, Hammerschmid und Rowold 2019).

Die Ursachen des gender pension gap sind vielfältig. Erwerbsverläufe und Erwerbsverhältnisse von Frauen sind immer noch – im Mittel – durch deutliche Nachteile im Vergleich zu Männern gekennzeichnet, die unter anderem mit der Übernahme von Sorgearbeiten, Erwerbsunterbrechungen und Teilzeitarbeit zusammenhängen (siehe Abschnitte 1.1.2 und 1.1.3). Einer dieser Nachteile sind die im Mittel niedrigeren Löhne von Frauen, die oft in Form der *geschlechtsbezogenen Lohnlücke (gender pay gap)* gemessen werden, einem globalen Maß für die Unterschiede im Brutto-Stundenlohn zwischen Männern und Frauen. Nach einer aktuellen Schätzung auf Grundlage von SOEP-Daten betrug diese Lücke in den Jahren 2010 bis 2014 etwa 16 Prozent (Gallego Granados und Wrohlich 2019); andere Studien³⁰ (z. B. Schenker und Zucco 2020, Klenner 2016, Boll und Leppin 2015) kommen eher zu größeren geschlechtsbezogenen Lohnlücken. Die Lohnlücke war deutlich geringer für ostdeutsche Frauen und etwas höher für westdeutsche, bei denen sie aber in den letzten Jahrzehnten um etwa 10 Prozent gesunken ist (Gallego Granados und Wrohlich 2019). Die geschlechtsbezogene Lohnlücke war zudem deutlich höher für Personen mit Kindern, bei Älteren sowie bei Gering- und Spitzenverdienenden, was Hinweise auf seine Entstehung gibt. In Kombination mit niedrigem zeitlichen Arbeitsumfang verfügen deswegen viele Frauen über geringe individuelle Erwerbseinkommen. Beispielsweise verdienten im Jahr 2015 61 Pro-

³⁰ Der errechnete Wert hängt abermals von der Datengrundlage, der (nicht einheitlichen) Berechnungsweise und anderen Faktoren ab.

zent der verheirateten 30- bis 50-jährigen Frauen ein eigenes Netto-Erwerbseinkommen von unter 1000 Euro (im Vergleich zu 22 Prozent bei den geschiedenen/getrennt lebenden oder verwitweten Frauen und 21 Prozent bei den ledigen; Wippermann 2016, S.21).

Selbst bei gleicher Erwerbsdauer und Arbeitszeit würde die Lücke im Stundenlohn zu geringeren Alterssicherungsansparungen führen. Eine Reihe von Faktoren werden als Ursachen des gender pay gap diskutiert. Die oft angeführte Geschlechtersegregation am Arbeitsmarkt (z. B. Gallego Granados und Wrohlich 2019, Hausmann und Kleinert 2014) geht damit einher, dass Frauen trotz gleichrangiger oder höherwertiger Bildungsabschlüsse immer noch viel öfter als Männer Berufe (typische ‚Frauenberufe‘) ergreifen, die schlechter bezahlt werden und weniger Aufstiegschancen bieten, und seltener in gut dotierten Berufen anzutreffen sind. Außerdem erlangen Frauen im Verlauf ihrer Karriere seltener höhere berufliche (Führungs-)Positionen. Damit zusammenhängend erzielen in Partnerschaften bzw. Ehen lebende Mütter und Alleinerziehende auch im Verlauf ihrer Karriere geringere Einkommen als Männer, weil sie ihre Erwerbstätigkeit öfter unterbrechen und häufiger in Teilzeit oder in Minijobs arbeiten (s. o.). Das führt nicht nur zu direktem Einkommensausfall, sondern auch zu ‚verpassten‘ Lohnsteigerungen, also zu geringeren Einkommenssteigerungen über den Lebenslauf im Vergleich zu Männern. Dabei gehen kürzere Erwerbsunterbrechungen im Verlauf der Karriere von Frauen mit geringeren späteren Lohnlücken einher (Schmelzer et al. 2015, Boll 2010) und mit höheren Chancen auf Führungspositionen (Kleinert 2011). Auch Diskriminierung von Frauen oder Müttern wird als Ursache für diese Zusammenhänge diskutiert (Klenner 2016). Entsprechend den genannten Einflüssen wird die geschlechtsbezogene Lohnlücke im Verlauf der Erwerbsbiographien von Frauen und insbesondere Müttern größer (Schenker und Zucco 2020, Gallego Granados und Wrohlich 2019), allerdings beruht diese oft auf Grundlage von Querschnittsdaten getätigte Beobachtung auch auf Kohorteneffekten, da früher geborene Frauen noch geringere Bildungsabschlüsse aufwiesen und (noch) stärker geschlechtstypische Berufe ausübten.

Für die geringeren Altersvorsorgeansprüche von Frauen sind also neben dem geschlechtersegregierten Arbeitsmarkt und Lohnunterschieden zunächst die Einkünfte bedeutsam, die direkt aufgrund von Erwerbsunterbrechungen bei Familiengründung verloren gehen. Mindestens genauso nachteilhaft sind jedoch die aus Unterbrechungen, Teilzeit und geringfügiger Beschäftigung folgenden Nachteile im weiteren Erwerbsverlauf hinsichtlich Positionen und Bezahlung. Die oft für längere Zeit reduzierte Arbeitszeit von Müttern hängt wiederum eng zusammen mit der auch heute oft noch traditionellen Arbeitsteilung zwischen Männern und Frauen in Familien mit Kindern (Samtleben 2019, Wanger 2015).

Häuslich geleistete *Pflege*, zumeist von nahen Verwandten, geht mit ähnlichen Nachteilen wie Kindererziehung einher, von denen besonders, wenn auch nicht ausschließlich Frauen betroffen sind. Im Mittel wird informelle private Pflege eher im mittleren bis höheren Lebensalter, vielfach auch im Rentenalter geleistet (Geyer 2016, Ehrlich 2018) – alles in allem kommen Phasen informell geleisteter Pflege aber viel seltener vor als Phasen der Kindererziehung (s. o.). Vor allem pflegende Frauen sind oft nicht, nur geringfügig oder in Teilzeit erwerbstätig (Ehrlich 2018). Pflegende Frauen und Männer neigen im Verlauf ihrer informellen Pflegetätigkeit und vor allem bei zeitintensiverer Unterstützung dazu, ihre Arbeitszeit zu reduzieren, oder, insbesondere bei längerer Dauer der Pflege, ihre Erwerbstätigkeit aufzugeben (Geyer 2016, Korfhage 2019). Gleichzeitig neigen umgekehrt Frauen, die ohnehin nicht, nur geringfügig oder in Teilzeit arbeiten (etwa weil sie Kinder großgezogen haben), eher dazu, Pflegeaufgaben zu übernehmen. Die Übernahme häuslicher Pflegeaufgaben führt sehr oft zu direkten und indirekten Nachteilen bei den individuellen Rentenansprüchen (Korfhage 2019), weil in manchen Fällen weniger oder keine Rentenversicherungsbeiträge gezahlt werden, die Unterbrechung Folgewirkungen für den Erwerbsverlauf (etwa bei Bezahlung und beruflicher Position) hat oder auch weil die Wahrscheinlichkeit für Krankheit und Arbeitslosigkeit in der Folge erhöht ist (Bauer und Souza-Poza 2015). Zudem ist die Neigung zu einem früheren Ruhestand bei informell Pflegenden erhöht (Korfhage 2019). Während der Bedarf für häusliche Pflege in Zukunft eher steigen wird, sinkt gleichzeitig das Potential häuslich pflegender Personen aufgrund der höheren Zahl von Älteren

ohne oder mit nur wenigen Kindern, der höheren Erwerbsneigung von Frauen bzw. Müttern und aufgrund steigender räumlicher Mobilität (Auth 2018). Außerhalb von verwandtschaftlichen Beziehungen werden seltener und nur weniger zeitintensive Pflegeaufgaben übernommen (Geyer 2016).

Sowohl die direkten Folgen der wegen Kindererziehung und Pflege unterbrochenen Erwerbsarbeit als auch die langfristigen Folgen in Bezug auf das Auskommen im Alter sind nicht allein materieller Natur. Eng mit finanziellen Fragen verknüpft, aber nicht auf diese reduzierbar ist auch die Erfahrung einer vielfach fehlenden gesellschaftlichen Anerkennung für die Lebensleistung der Menschen (vorrangig Frauen), die Kindererziehung und Pflege mit Erwerbsarbeit geringeren Umfangs verknüpfen. Dass daraus oft keine ausreichenden eigenständigen Ansprüche in der Rentenversicherung erwachsen und die entsprechenden Personen, meist Frauen, auf abgeleitete Ansprüche angewiesen sind, kann insbesondere durch die betroffenen Personen auch als gesellschaftliche Geringschätzung von unbezahlten Sorgearbeiten gegenüber bezahlter Erwerbsarbeit aufgefasst werden. Die rentensteigernde Anerkennung von Erziehungs- und Pflegeleistungen in der Rentenversicherung wirkt dem in begrenztem Umfang entgegen. Auch das freiwillige Rentensplitting kann als Anerkennung der nicht-bezahlten Leistungen auf der Paarebene gesehen werden, da Einkommenslücken im Vergleich zum Partner (oder zur Partnerin) potentiell ausgeglichen werden, allerdings zuungunsten der individuellen Ansprüche dieses Partners.

Wie oben gesehen schwächen sich die Nachteile in den Erwerbsverläufen von Frauen bei jüngeren Geburtskohorten deutlich ab und sind in Ostdeutschland viel geringer als in Westdeutschland. Da Frauen jedoch weiterhin den überwiegenden Anteil der Sorgearbeiten übernehmen (Samtleben 2019, Wanger 2015), häufen sich in ihren Erwerbshistorien weiterhin viele der beschriebenen Nachteile – trotz des Ausbaus von Kinderbetreuung, ambulanter und stationärer Pflegeeinrichtungen und trotz der langsam steigenden Beteiligung von Männern an Sorgearbeiten. Dies führt weiterhin zu deutlich geringeren Anwartschaften in der Rentenversicherung und in der betrieblichen und privaten Altersvorsorge. Insbesondere für West-

deutschland wird so auch für die nächsten Jahrzehnte eine sehr deutliche geschlechtsbezogene Rentenlücke vorhergesagt. Westermeier et al. 2017 vergleichen Renteneinkommen aus der gesetzlichen Rentenversicherung bereits verrenteter Geburtskohorten mit den Rentenansprüchen, die für bis 1970 geborene Personen projiziert werden, wobei die Erwerbs- und Familienbiografien der jüngeren Geburtskohorten auf Basis komplexer Annahmen fortgeschrieben werden. Daraus ergibt sich in Westdeutschland ein Rückgang der geschlechtsbezogenen Rentenlücke von 56 Prozent (für die Jahrgänge 1936 bis 1945) auf 43 Prozent (für die Jahrgänge 1966 bis 1970), und in Ostdeutschland von 34 Prozent auf 18 Prozent. Dabei sind die Rentenansprüche kinderloser Frauen deutlich höher als diejenigen von Frauen mit Kindern (mit Ausnahme der älteren Kohorten in Ostdeutschland). Obwohl Frauen bei Bildungsabschlüssen und Erwerbsbeteiligung aufgeholt haben, wird also auch für Geburtsjahrgänge, die erst im Laufe der 2030er Jahre in den Ruhestand eintreten, eine deutliche Rentenlücke zwischen den Geschlechtern vorhergesagt.

1.1.6 (Sozial-)Politische Rahmenbedingungen der geschlechtsbezogenen Rentenlücke

Die beschriebenen Ungleichheiten in den Erwerbs- und Familienverläufen von Männern und Frauen werden unter anderem von (sozial-)politischen Rahmenbedingungen mitgeprägt. Es ist gut belegt, dass Erwerbsunterbrechungen und geringe Arbeitszeiten von Frauen durch den Anreiz des Ehegattensplittings befördert werden, da dieses ungleiche Erwerbseinkommen von Partnern begünstigt (Bach et al. 2011); auch die beitragsfreie Mitversicherung von Ehepartnerinnen und -partnern in der gesetzlichen Krankenversicherung kann hier eingeordnet werden. Hinterbliebenenrenten folgen schließlich einer ähnlichen Logik, obwohl von ihnen höchstwahrscheinlich zumeist keine Anreizwirkung ausgeht. Während diese Regelungen noch dem normativen Bild des männlichen Allein- oder Haupternährers bzw. der weiblichen Hausfrau und Mutter bzw. ‚Zuverdienerin‘ verpflichtet sind, fördern neuere familienpolitische Maßnahmen der Tendenz nach eher die Erwerbs-

beteiligung von Müttern, zumindest im Vergleich zu früheren (bzw. nicht vorhandenen) Regelungen: Der Ausbau der Kleinkindbetreuung ermöglicht (mehr und frühere) Erwerbstätigkeit von Müttern, während das neue Elterngeld seit 2007 zu einer schnelleren Rückkehr von Frauen in den Beruf geführt hat, mit Ausnahme des ersten Jahres nach der Geburt (Huebener et al. 2016, Unterhofer et al. 2017). Daneben können zumindest prinzipiell auch Zeitrechte unterstützend auf die Rückkehr in die (Vollzeit-)Erwerbstätigkeit nach Erwerbsunterbrechungen oder Arbeitszeitreduktionen wirken, insbesondere die Elternzeit, die neue Brücken-Teilzeit (seit 2019), die Pflegezeit und die Familienpflegezeit. Allerdings ist zur Umsetzung der nicht für alle Beschäftigten zugänglichen Pflegezeiten wenig bekannt und die wenigen bekannten Befunde deuten darauf hin, dass sie kaum genutzt werden (Hiescher et al. 2017).

Neben Maßnahmen, die die Erwerbstätigkeit von Frauen bzw. Müttern unattraktiv machen und mithin eine traditionelle Arbeitsteilung in Haushalten befördern, und solchen, die die Erwerbstätigkeit von Frauen unterstützen, sind schließlich solche zu nennen, welche die Beteiligung von Männern an Sorgearbeit in den Blick nehmen. Die seit 2007 geltenden zwei Partnermonate („Vätermonate“) beim Elterngeld, die bei Nicht-Inanspruchnahme verfallen, sowie die flexibilisierten Kombinations- und Aufteilungsmöglichkeiten des seit 2015 geltenden ElterngeldPlus, mit einem zeitlichen Partnerschaftsbonus bei gleichzeitiger Teilzeitarbeit beider Elternteile, zielen explizit auf eine zumindest etwas höhere Beteiligung von Vätern an Kindererziehung und an den entsprechenden Erwerbsunterbrechungen. Seit Einführung des Elterngelds nehmen immer mehr Väter dieses in Anspruch (2016: 37 Prozent), allerdings zu 70 bis 80 Prozent nur für die minimal notwendigen zwei Monate. Seit Einführung des ElterngeldPlus mit Partnerbonus ist der Anteil längerer Elternzeiten bei den Vätern leicht gestiegen (Samtleben et al. 2019). Diese Regelungen und ihre Inanspruchnahme haben das Potential, auch Einfluss auf die häusliche Arbeitsteilung und auf darauf bezogene Aushandlungsprozesse innerhalb von Partnerschaften zu nehmen (Schober und Zoch 2015, Schober und Zoch 2019, Brandt 2017).

Alles in allem konkurrieren in den verschiedenen rahmenden Maßnahmen unterschiedliche Leitbilder (vgl. Sachverständigenkommission zum Zweiten Gleichstellungsbericht 2017, S.44-48): Das erste dieser Leitbilder impliziert eine eher traditionelle Arbeitsteilung zwischen (Ehe-)Männern und Frauen, bei der letztere maximal als Zuverdienerinnen arbeiten (Familienernährer- oder Zuverdienerinnen-Modell). Das zweite postuliert eine höhere bzw. hohe Erwerbsbeteiligung von Frauen (adult worker- oder dual worker-Modell). Erst seit kurzem spielt drittens diejenige Perspektive eine größere Rolle, welche der Beteiligung von Männern an Sorgearbeiten eine größere Bedeutung zuschreibt und beiden Geschlechtern die Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Sorgearbeiten ermöglichen möchte („Erwerbs- und Sorge-Modell“) – wie es explizit vom Zweiten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung favorisiert wird (Sachverständigenkommission zum Zweiten Gleichstellungsbericht 2017, S. 46). So sollen die bisher vorrangig Sorgearbeiten verrichtenden Personen, zumeist Frauen, entlastet werden, die mit der unbezahlten Sorgearbeit verbundenen einkommens-, sicherungsbezogenen und sonstigen Belastungen und Risiken gleichmäßiger verteilt und auch die Anerkennung dieser Tätigkeiten gestärkt werden. Bisher sind die Anreize zur Partnerbeteiligung beim Elterngeld indes die einzige, sehr begrenzte Maßnahme, die explizit auf eine gleichmäßigere Aufteilung von Sorgearbeiten zwischen Vätern und Müttern zielt. Ihr bisher eher moderater Erfolg kann optimistisch als Anzeichen eines beginnenden Kulturwandels gedeutet werden (Unterhofer et al. 2017), der auch durch diese Maßnahme angestoßen wurde, offenbart aber auch noch großes Entwicklungspotential.

Der direkte Einkommensausfall wird inzwischen sowohl bei Kindererziehung als auch bei privat verrichteter häuslicher Pflege durch sozialpolitische Leistungen finanziell abgedeckt (Brosius-Gersdorf 2018). Im Falle der Kindererziehung geschieht dies durch das explizit als Lohnersatzleistung konzipierte Elterngeld (Samtleben et al. 2019). Bei der Pflege soll das Pflegegeld von der gepflegten Person an die informell pflegende Person weitergegeben werden, oder in ganz bestimmten Fällen wird ein zinsloses Darlehen zur Überbrückung von ausfallendem Einkommen gewährt (Auth 2018). In der Rentenversicherung werden beide Formen

von Sorgearbeit inzwischen unter bestimmten Voraussetzungen nicht nur als Wartezeiten anerkannt, sondern wirken auch rentensteigernd (Buntenbach et al. 2019; siehe auch Infobox „Sorgearbeit in der Alterssicherung“)³¹.

Die im Vergleich zu vergangenen Regelungen großzügigeren aktuellen Regelungen führen indes nicht zum vollständigen Ausgleich der aufgrund von Sorgearbeiten erfolgten Einbußen bei individuellen Altersvorsorgeansprüchen. Dies liegt insbesondere an den langfristigen Wirkungen der Unterbrechungen für Frauen, also an den im Laufe ihres Erwerbsverlaufs erfolgenden Arbeitszeitreduktionen bzw. geringfügiger Beschäftigung, ihren weniger hohen beruflichen Positionen und relativen Lohneinbußen bzw. ausbleibenden Lohnsteigerungen. Zudem sinkt der relative Wert der für Pflege oder Kindererziehung gutgeschriebenen Entgeltpunkte bei sinkendem Rentenniveau (also sinkendem Wert eines Entgeltpunktes in der Rentenversicherung) ebenfalls.

Ein freiwilliges Rentensplitting führt zwar zum Ausgleich von durch Kindererziehung oder Pflege reduzierten Anwartschaften durch den besser verdienenden Partner (und auch zu einer besseren Verhandlungsposition der Sorgearbeit ausübenden Partnerin), beinhaltet aber keine zusätzliche Anerkennung oder Kompensation der entsprechenden Zeiten. Gestärkt wird zwar die Eigenständigkeit der Ansprüche (s. o.), aber das Haushaltseinkommen bei zusammenlebenden Partnerinnen und Partnern bleibt gleich bzw. die eigenständigen Ansprüche sind oft etwas niedriger als die aus der dann nicht mehr zur Verfügung stehenden Hinterbliebenenrente. Die ungleiche Arbeitsteilung wird zwar im Nachhinein auf der Ebene der Partner irrelevant gemacht, vor allem in Hinsicht auf die Eigenständigkeit der Absicherung, aber weniger in Hinsicht auf ihre geringe Höhe, die nur gleichmäßig auf die Partner verteilt wird. Ein (bisher nicht existierendes) Pflicht-Rentensplitting

³¹ Während der Einfluss direkter Geldleistungen zum Zeitpunkt der Unterbrechung (etwa Elterngeld) auf die Erwerbsbeteiligung gut nachgewiesen ist (s. o.), gibt es keine Studien, welche Anreize untersuchen, die von der rentenrechtlichen Anerkennung ausgehen. Es spricht aber Vieles dafür, dass diese meist erst in ferner Zukunft wirkenden Kompensationen auf das Verhalten in der Gegenwart kaum einen Einfluss haben, ebenso wenig wie sie die Geburtenrate beeinflussen (vgl. auch Berner et al. 2010).

würde möglicherweise – eine gute Kenntnis der entsprechenden Regelungen vorausgesetzt – auch seltener zu großen Unterschieden der Erwerbseinkommen von Ehepartnern führen, da dann auch Gutverdienende ein materielles Interesse an einem höheren Einkommen der Partnerin hätten.

Es ist gut belegt, dass Frauen von der Anerkennung der Erziehungszeiten und auch von Pflegezeiten in der Rentenversicherung durchaus profitieren, indem diese zur Verringerung des Risikos einer Niedrigrente beitragen (Brussig et al. 2018) und sie die geschlechtsbezogene Rentenlücke verringern bzw. mit ihrem Ausbau (etwas) weiter verringern werden (Frommert und Strauß 2013). Die Ergebnisse einer Simulationsstudie (Frommert und Lizon 2017) zum Ausgleich von kinderbedingten Einkommensausfällen durch die Anerkennung von Kindererziehungs- und Kinderberücksichtigungszeiten in der Rentenversicherung unterstreichen, dass diese Regelungen mit den großzügigen Regelungen in Norwegen und Dänemark gleichziehen. Allerdings entsprechen die betrachteten Modellfälle (nach einem Jahr Unterbrechung wegen Kindererziehung entweder Vollzeitbeschäftigung oder 10 Jahre Teilzeittätigkeit mit 75 Prozent der Arbeitszeit) in der Dauer der Unterbrechung sowie Dauer und Umfang der Teilzeittätigkeit vielfach nicht den tatsächlichen Erwerbsverläufen von Müttern in Deutschland. Diese unterbrechen ihre Erwerbstätigkeit oft länger, haben in vielen Fällen wesentlich geringere Stundenumfänge und arbeiten häufig viel länger in Teilzeit. Zudem sind die – bei langen Phasen in Teilzeit und geringfügiger Beschäftigung besonders ausgeprägten – dauerhaften Karrierenachteile (Lohn, berufliche Position etc.) nicht eingerechnet. Die Autorin und der Autor schlussfolgern, dass eine wirksame Bekämpfung der geschlechtsbezogenen Rentenlücke nun eher an der Erwerbsbeteiligung von Frauen und der Vereinbarkeit von Sorgearbeiten und Beruf für Frauen und Männer ansetzen muss.

Zu ähnlichen Schlüssen kommen auch viele andere Studien (z. B. Westermeier et al. 2017, Frommert und Strauß 2013), darunter international vergleichende. Möhring (2014, 2018) zeigt etwa, dass Frauen nur in Ländern ähnliche Renteneinkommen wie Männer erzielen, in denen ihre Erwerbsbeteiligung und Arbeitszeiten hoch sind oder in denen Mindest- oder Grundrenten gezahlt werden – nicht aber

in Ländern, in denen die Kompensation dieser unbezahlten Tätigkeiten im Altersvorsorgesystem ex post hoch ist. Auch Hammerschmid und Rowold (2019) folgern auf der Grundlage eines umfassenden Vergleichs europäischer Länder, dass der für die Größe der geschlechtsbezogenen Rentenlücke ausschlaggebende Faktor die Erwerbsbeteiligung von Frauen ist.

Im Rahmen des oben diskutierten „Erwerbs- und Sorge-Modells“ wird vor diesem Hintergrund zum einen der Abbau der Anreize zur ungleichen Arbeitsteilung zwischen Männern und Frauen als sinnvolle Maßnahme für mehr Geschlechtergerechtigkeit diskutiert, darunter insbesondere die Abschaffung des Ehegattensplittings. Ihr geringeres Engagement in der Elternzeit begründen Väter vorrangig mit finanziellen Gründen (Samtleben et al. 2019), die durch die Abschaffung des Ehegattensplittings, aber auch durch die Bekämpfung von Geschlechtersegregation auf dem Arbeitsmarkt und Lohnungleichheiten verringert werden könnten. Zum anderen sollen ein Ausbau der Kinderbetreuungsinfrastruktur und weitere Maßnahme zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf bei beiden Geschlechtern beitragen. Dazu gehört auch die Möglichkeit der (begrenzten) Arbeitszeitreduktion für beide Elternteile, beispielsweise im Sinne der inzwischen auch als politisches Konzept verfolgten „Familienarbeitszeit“.³² Solche ‚gute‘, vollzeitnahe Teilzeitarbeit geht unter Berücksichtigung der aktuellen Anerkennungsleistungen in der Rentenversicherung mit nur geringerer rentenschmälernder Wirkung einher, insbesondere, wenn vollständige Erwerbsunterbrechungen kürzer bleiben, weil sie etwa auf zwei Partner verteilt werden. Alles in allem stehen also Maßnahmen der (in Bezug auf Erziehung und Pflege ausgebauten) nachträglichen Korrektur von

³² Das Konzept „Familienarbeitszeit“ geht auf einen Vorschlag der ehemaligen Familienministerin Manuela Schwesig, SPD, vom 18.7.2016 zurück. Es wird von der SPD – auch analog auf den Bereich der Pflege ausgedehnt – weiterhin vertreten und politisch diskutiert, vgl. <https://www.spd.de/standpunkte/alte-unterseiten/wir-machen-familienstark/familienarbeitszeit> (zuletzt aufgerufen am 11.9.2019). Mit der Familienarbeitszeit soll Eltern bzw. Alleinerziehenden mit jüngeren Kindern bis zum 8. Lebensjahr ein finanzieller Anreiz bzw. ein Ausgleich geboten werden, wenn beide Elternteile bzw. die Alleinerziehenden ihre Arbeitszeit partiell reduzieren. Vgl. auch BMFSFJ, Material zur Familienarbeitszeit anlässlich der Pressekonferenz am 18.7.2016: <https://www.bmfsfj.de/blob/106820/8722a71a2ef0e6eca09007d207c6ef6b/reader-familienarbeitszeit-data.pdf> (zuletzt aufgerufen am 11.9.2019).

familienbedingten Lücken und Einbußen, zu denen auch weitere Aufwertungen wie die Grundrente gehören, solchen gegenüber, welche diese im Vorhinein mindern oder verhindern helfen.

1.2 Alterseinkommen und Altersarmut

Voraussetzung für eine ausreichende oder gar lebensstandardsichernde Alterssicherung auf Grundlage eigener Ansprüche ist eine durchgehende Erwerbsbiografie mit einem sozialversicherungspflichtigen Entgelt einer gewissen Höhe sowie in vielen Fällen das Vorhandensein einer zusätzlichen (betrieblichen oder privaten) Altersvorsorge mit genügend hohen Ansprüchen. In den vorangegangenen Abschnitten wurde ausführlich auf die vielfältigen Risiken im Lebensverlauf eingegangen, die unter bestimmten Umständen zu geringen Alterseinkommen oder zu Armut im Alter führen können. Altersarmut ist unter anderem insofern sozialpolitisch (besonders) problematisch, als es sich bei Armut im höheren Lebensalter häufig um einen dauerhaften Zustand handelt; im Alter ist es im Gegensatz zu anderen Lebensphasen relativ unwahrscheinlich, dass einmal eingetretene Armut wieder beendet wird.

Das Einkommen im Alter setzt sich aus vielen Einkommensquellen zusammen. Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung sind bei den meisten Personen nicht das einzige Einkommen. Viele Menschen im Ruhestand beziehen darüber hinaus zusätzliche Einkommen, z. B. aus betrieblicher oder privater Altersvorsorge, berufsständischen Versorgungswerken oder in Form von Beamtenpensionen, und manche haben auch Vermögenseinkünfte. Durchschnittswerte auf individueller Personenebene lassen zudem noch keine weitreichenden Schlüsse zu, insbesondere nicht in Hinsicht auf Einkommensmangel und Armut. Dafür muss der Haushaltskontext betrachtet werden. Ehepaare im Rentenalter in Deutschland verfügten im Jahr 2015 über ein durchschnittliches Netto-Gesamteinkommen aus Alterssicherungsleistungen und zusätzlichen Einkommen in Höhe von 2.543 Euro im Monat. Unter den alleinstehenden 65-Jährigen und Älteren beziehen Männer im

Durchschnitt ein Gesamteinkommen von 1.614 Euro, bei Frauen sind es 1.420 Euro (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1: Monatliches Nettoeinkommen im Alter ab 65 Jahren nach Haushaltstyp (2015)

Haushaltstyp	Deutschland	Alte Länder	Neue Länder
Ehepaare	2.543 €	2.611 €	2.260 €
Alleinstehende Männer	1.614 €	1.661 €	1.394 €
Alleinstehende Frauen	1.420 €	1.431 €	1.372 €

Quelle: BMAS (2016), S. 89

Die Höhe der individuellen Zahlbeträge der gesetzlichen Rente streut von sehr niedrigen bis hin zu hohen Renten. Sehr niedrige Renten sind oft die Folge kurzer Beitragszeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung. Bezieher*innen von sehr niedrigen Renten verfügen jedoch oft über hohe Gesamteinkommen, da sie beispielsweise nach einer kurzen Zeit in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung verbeamtet wurden. So haben Ehepaare mit einer gesetzlichen Rente unter 250 Euro ein überdurchschnittliches Bruttoeinkommen von über 4.000 Euro (BMAS 2016, S. 114-115). Über alle Haushaltstypen hinweg ist (auf unterschiedlichem Niveau) das Gesamteinkommen von Personen mit niedrigen Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung oft hoch; bei mittleren Rentenzahlbeträgen aus der Rentenversicherung ist das Gesamteinkommen im Vergleich dazu im Durchschnitt zunächst niedriger, und erst bei höheren Renten ist auch das Gesamteinkommen wieder höher (BMAS 2016, S. 115). Auch Tabelle 2 zeigt, dass ein beträchtlicher Anteil von Niedrigrentenbezieherinnen und -bezieher in Haushalten mit hohem Einkommen lebt.

Tabelle 2: Haushaltseinkommen pro Kopf nach Rentenzahlbetragsklassen

Rentenzahlbeträge, Verteilung in absoluten Zahlen (2017)		Anteil mit mehr als ... Euro Netto-Haushaltseinkommen pro Kopf bei Personen mit verschiedenen Brutto-Rentenzahlbeträgen (Datengrundlage: SOEP)		
Rentenzahlbetrag von...bis unter... Euro	Anzahl	% mit mehr als 900€/Monat Netto-Haushaltseinkommen pro Kopf	% mit mehr als 1000 €/Monat Netto-Haushaltseinkommen pro Kopf	% mit mehr als 1200 €/Monat Netto-Haushaltseinkommen pro Kopf
unter 50	244600	46.2%	36.3%	29.8%
50 - 100	350443	47.6%	37.6%	29.7%
100 - 150	511299	49.0%	39.0%	29.6%
150 - 200	610424	50.4%	40.4%	29.7%
200 - 250	663254	51.9%	41.8%	29.7%
250 - 300	670849	53.3%	43.1%	29.9%
300 - 350	626852	54.7%	44.5%	30.1%
350 - 400	592731	56.1%	45.9%	30.4%
400 - 450	568390	57.5%	47.2%	30.7%
450 - 500	552013	58.9%	48.6%	31.1%
500 - 550	560999	60.3%	50.0%	31.6%
550 - 600	591722	61.7%	51.3%	32.1%
600 - 650	631041	63.2%	52.7%	32.7%
650 - 700	678225	64.6%	54.1%	33.3%
700 - 750	725746	66.0%	55.5%	34.0%
750 - 800	778532	67.4%	56.8%	34.8%
800 - 850	810797	68.8%	58.2%	35.7%
850 - 900	806200	70.2%	59.6%	36.6%
900 - 950	791862	71.6%	60.9%	37.5%
950 - 1000	741786	73.0%	62.3%	38.6%
1000 - 1050	678209	74.5%	63.7%	39.6%
1050 - 1100	630435	75.9%	65.0%	40.8%
1100 - 1150	597626	77.3%	66.4%	42.0%
1150 - 1200	560443	78.7%	67.8%	43.3%

Quellen: Spalte 2: Statistikportal der Rentenversicherung (<https://statistik-rente.de/drv/>); Spalten 3 bis 5: SOEP; unveröffentlichte Berechnungen des Munich Center for the Economics of Aging (MEA)

Zur Messung von (Alters-)Armut existieren unterschiedliche Maße (vgl. Infobox „Messung von Altersarmut“), welche jeweils unterschiedliche Stärken und Schwächen haben. Im Folgenden wird insbesondere auf die Armutsrisikoquote und den Anteil der Grundsicherungsempfänger*innen (bzw. -berechtigten) unter den Personen im Rentenalter eingegangen. Trotz der begrenzten Aussagekraft des Anteils der Grundsicherungsempfänger*innen ergeben die beiden Größen in Kombination ein vollständigeres Bild von Altersarmut in ihren verschiedenen Facetten.

Infobox: Messung von Altersarmut

Zur Messung von (Alters-)Armut existieren eine Reihe von Maßzahlen, die sich in Hinblick auf die genaue Eingrenzung von Armut unterscheiden. Wie viel (Alters-) Armut gemessen wird, hängt nicht nur von dem verwendeten Maß ab, sondern auch von den jeweiligen Datengrundlagen, die auf unterschiedlichen Bevölkerungsstichproben beruhen und so oft zu unterschiedlichen Ergebnissen kommen. Da in diesen Stichproben Personen in Einrichtungen (wie Pflegeheimen) normalerweise nicht erfasst sind, wird das Ausmaß von Altersarmut in der Gesamtbevölkerung vermutlich etwas unterschätzt (Geyer 2015, S. 6).

Armutsrisikoquote (auch: Armutsgefährdungsquote): Als „armutsgefährdet“ gelten diejenigen, die ein Einkommen von weniger als 60 Prozent des äquivalenzgewichteten Medianeinkommens beziehen. Letzteres wird berechnet, indem alle verfügbaren Einkommen eines Haushalts zusammengenommen werden und ihre Summe durch die gewichtete Haushaltsgröße geteilt wird, die auf pauschalierte Art und Weise Kostendegression in Mehr-Personen-Haushalten berücksichtigt. Die Gewichte der OECD-Skala betragen dabei 1,0 für das erste erwachsene Haushaltsmitglied, 0,5 für jedes weitere Haushaltsmitglied über 14 Jahre und 0,3 für jedes jüngere Mitglied.

Grundsicherungsquote: Altersarmut wird an der effektiven Inanspruchnahme von Grundsicherung im Alter gemessen. Da viele Anspruchsberechtigte die Grundsicherung nicht beantragen und die Quote ebenso von der Höhe der Be

darfe (aktuell insbesondere: Wohnkosten; aber auch Mehrbedarfe wegen Krankheit o. ä.) abhängt, ist die Aussagekraft dieses Indikators alleine begrenzt (Geyer 2015). Davon abgesehen haben die Grundsicherungsquoten jedoch den Vorteil, dass sie auf den amtlichen, vollständigen Daten beruhen (wenn man die Frage der Nichtinanspruchnahme ausklammert) und nicht mit stichprobenbezogenen statistischen Unsicherheiten behaftet sind.

Je nach Datenbasis sind zwischen knapp 13 und gut 18 Prozent der 65-Jährigen und Älteren armutsgefährdet (BMAS 2017a, S. 551-554³³). Für 2016 ergibt sich auf Grundlage von EU-SILC-Daten eine Armutsrisikoquote von 17,7 Prozent für Personen im Rentenalter (Kott 2018, S. 234)³⁴. Die letztgenannte jüngste Quote liegt gut einen Prozentpunkt über derjenigen für die Gesamtbevölkerung, während bei den zuvor genannten etwas älteren Messungen die Anteile für Personen im Rentenalter in drei von vier Fällen unter denen für die Gesamtbevölkerung liegen oder in etwa gleich hoch sind. In fast allen Datensätzen ist eine deutliche Annäherung der Armutsgefährdungsquoten von Personen im Rentenalter an diejenigen der Gesamtbevölkerung zu erkennen und teilweise ‚überholen‘ die Älteren die Gesamtbevölkerung schon. Das Risiko der Altersarmut ist bei Frauen etwas ausgeprägter als bei Männern (Kott 2018, S. 234) und – zurzeit – in Westdeutschland etwas höher als in Ostdeutschland. Überdurchschnittlich von Altersarmut betroffen sind zudem Personen mit Migrationshintergrund, Geringqualifizierte sowie Personen mit längeren Erwerbsunterbrechungen wegen Krankheit, Arbeitslosigkeit oder Sorgearbeiten. Auch Alleinlebende und Selbstständige weisen leicht überdurchschnittliche Armutsgefährdungsquoten auf (Geyer et al. 2019, Vogel und Kühnemund 2018, Goebel und Grabka 2011).

³³ Verwendet wurden hier Daten des SOEP für 2014, EU-SILC für 2014, Mikrozensus für 2015 sowie der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe für 2013.

³⁴ In den aktuellsten verfügbaren Daten von EU-SILC für 2017 ist der Abstand noch etwas deutlicher geworden (gut 18 Prozent bei den Älteren im Vergleich zu 16 Prozent für die Gesamtbevölkerung) (Bundeszentrale für politische Bildung 2019).

Wenn das Einkommen nicht reicht, um den Lebensunterhalt zu bestreiten, greift – sofern die Betroffenen einen entsprechenden Antrag stellen – die steuerfinanzierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung.³⁵ Anspruchsberechtigt sind Personen, die entweder dauerhaft erwerbsgemindert sind oder die die Altersgrenze überschritten haben und mit ihrem eigenen Einkommen oder Vermögen ihren Lebensunterhalt nicht sicherstellen können. Die Grundsicherung im Alter ist von der Höhe her mit der Sozialhilfe bzw. Grundsicherung für Arbeitssuchende („Hartz IV“) vergleichbar. Auch der Anteil der Älteren, die Grundsicherung empfangen, kann als Maß zu Einschätzung der Verbreitung von Altersarmut herangezogen werden, wenngleich die Aussagekraft dieses Indikators umstritten ist (vgl. Infobox). Es ist aber davon auszugehen, dass die allermeisten Grundsicherungsempfänger*innen auch mit der Armutsrisikoquote erfasst werden.

Grundsicherungsbezug im Alter hängt eng mit den vorangegangenen Erwerbsbiografien zusammen und ist daher in ihrem Vorkommen gruppenspezifisch: Ende 2017 bezogen 3,2 Prozent der über 65-Jährigen Grundsicherung, die Quote liegt dabei in Ostdeutschland mit 3,4 Prozent höher als in Westdeutschland (2,1 Prozent) (Statistisches Bundesamt 2019a, S. 24). In Westdeutschland sind die Quoten bei den Frauen etwas höher als bei Männern (3,6 gegenüber 3,2 Prozent), in Ostdeutschland sind Männer mit 2,3 Prozent etwas häufiger betroffen als Frauen (2,0 Prozent). Fast drei Viertel der Empfänger*innen von Grundsicherung im Alter im Jahr 2018 erhielten eine eigene Altersrente (Kaltenborn 2019, S.23). 33 Prozent von ihnen weisen keine Erwerbsjahre auf, aber immerhin 18 Prozent mehr als 40 Erwerbsjahre; 42 Prozent haben keine abgeschlossene Berufsausbildung (BMAS 2016, S. 18, Erhebungsjahr 2015). Auch ehemals Selbstständige sind überproportional bedürftig: Während sie 17 Prozent der Bezieher von Grundsicherung im Alter ausmachen, beträgt ihr Anteil unter denjenigen Personen dieser Altersgruppe

³⁵ Auf die Grundsicherung bei Erwerbsminderung wird hier nicht näher eingegangen. Obwohl diese in allen Altersstufen beantragt werden kann, waren beispielsweise im Jahr 2016 mehr als zwei Drittel der Zugänge 50 oder mehr Jahre alt; nur um die 37 Prozent dieser Personen erhalten eine Erwerbsminderungsrente (Kaltenborn 2019, S.24-25).

ohne Grundsicherungsbezug nur 10 Prozent (BMAS 2016, S. 18). Besonders betroffen sind außerdem Personen mit geringer Bildung, Langzeitarbeitslose und Menschen mit ausländischer Staatsbürgerschaft (BMAS 2016, S. 18; Kaltenborn 2019, S. 23).

Im Vergleich zur allgemeinen Mindestsicherungsquote in Deutschland für alle Altersgruppen, die im Jahr 2016 bei gut 9 Prozent lag (Statistisches Bundesamt 2018c, S. 242),³⁶ ist die aktuelle Grundsicherungsquote von Personen im Rentenalter gering. Allerdings gibt es belastbare Hinweise darauf, dass innerhalb der Gruppe der älteren Anspruchsberechtigten der Anteil derer hoch ist, die Grundsicherung im Alter beispielsweise aus Unwissen, Scham oder aus Angst vor Konsequenzen nicht beantragen bzw. den Antragsaufwand wegen geringer erwarteter Beträge als nicht lohnend ansehen. Nach den Berechnungen von Buslei et al. (2019b) und Geyer et al. (2019) läge die Grundsicherungsquote im Alter, wenn alle Berechtigten die Leistung in Anspruch nehmen würden, zwischen 6 und 9 Prozent.³⁷ Im Zusammenhang mit der Nichtinanspruchnahme wird von vielen die Verwaltung der Grundsicherung (insbesondere die Bedürftigkeitsprüfung) als beschämend empfunden und kritisiert. Daneben wird auch das geringe Niveau der Grundsicherung beklagt (z. B. AWO 2019).

Altersarmut hat in den letzten Jahren der Tendenz nach zugenommen, darauf deuten sowohl die Armutsgefährdungsquote als auch die steigenden Grundsicherungsquoten hin. Einiges spricht dafür, dass sie auch in Zukunft zunehmen wird, auch wenn die Einkommen der großen Mehrheit der Älteren weiterhin über der Armutsrisiko- oder auch der Grundsicherungsschwelle liegen werden. Die Gründe

³⁶ Die Quote stellt den Anteil der Empfänger*innen von Mindestsicherungsleistungen an der Gesamtbevölkerung dar. Zu diesen Leistungen zählen Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen nach dem SGB XII, Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbminderung nach dem SGB XII, Gesamtregelleistung (Arbeitslosengeld II/ Sozialgeld) nach dem SGB II sowie Regelleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz.

³⁷ Auch Becker (2012) geht in einer älteren Schätzung davon aus, dass bis zu zwei Dritteln derer, die Anspruch auf Grundsicherung im Alter hätten, diese nicht beantragen.

für die mögliche Zunahme sind vielfältig und in den sich verändernden Erwerbsverläufen sowie den geänderten institutionellen Regeln des Rentensystems zu suchen (z. B. Geyer et al. 2019, Haan et al. 2017a, Vogel und Künemund 2018 sowie Befunde aus Abschnitt 1.1). Vielfach wird befürchtet, dass einige der in Abschnitt 1.1 beschriebenen Risikofaktoren in Erwerbsverläufen für Altersarmut in Zukunft an Bedeutung gewinnen – etwa unterbrochene Erwerbsverläufe (noch) häufiger werden, der Niedriglohnsektor größer wird und nicht sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsformen (etwa mit Crowdwork und Gigwork) zunehmen. In allen diesen Fällen gelingt es überdurchschnittlich oft nicht, eine ausreichende Alterssicherung aufzubauen, da keine Absicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung erfolgt, nur geringe Entgelte erzielt werden oder/und oft kein anderweitiges Altersvorsorgevermögen aufgebaut wird.

Gleichzeitig ist die Befundlage in manchen Punkten nicht eindeutig und durch kurzfristige Schwankungen gekennzeichnet. So ist die aktuelle Situation auf dem Arbeitsmarkt durch seit Jahren niedrige Arbeitslosenzahlen und einen wieder steigenden Anteil an Normalarbeitsverhältnissen gekennzeichnet – mehr als 70 Prozent der Erwerbstätigen arbeiten in diesen (Statistisches Bundesamt 2019b).³⁸ Auch die Erwerbsbeteiligung von Frauen und älteren Menschen ist in den letzten Jahren deutlich gestiegen (Statistisches Bundesamt 2019c). Diese Entwicklungen tragen positiv zum Aufbau von Alterssicherungsanwartschaften bei (z. B. Heien und Krämer 2018). Außerdem finden sich im heutigen Rentensystem weiterhin einige Elemente des sozialen Ausgleichs bestimmter Arten von Lücken, geringen Einkommen u. ä., die vor allem im Bereich der Sorgearbeit ausgebaut wurden. So wird z. B. Sorgearbeit (Kindererziehung, Pflege) z. T. bereits umfangreich berücksichtigt (s. o. Infobox „Sorgearbeit in der Alterssicherung“) und auch im Hinblick

³⁸ Normalarbeitsverhältnis wird hier wie folgt definiert: sozialversicherungspflichtig, unbefristet mit mind. 21 Wochenstunden und nicht in Zeitarbeit. Mit dem Einbezug von Arbeitsverhältnissen in umfangreicherer Teilzeit handelt es sich um eine eher weite Definition von Normalarbeitsverhältnissen.

auf die Erwerbsminderungsrenten sind in den letzten Jahren im Rentenrecht wesentliche Verbesserungen erfolgt, die aber nur auf den Rentenzugang angewandt werden.

Als weitere Gründe für einen zukünftigen Anstieg der Altersarmut werden die Rentenreformen der letzten Jahrzehnte genannt (z. B. Geyer et al. 2019, Buslei et al. 2019c, Haan et al. 2017a). Diese Rentenreformen hatten vor allem das Ziel, die gesetzliche Rentenversicherung finanziell zu stabilisieren. Neben Leistungsrücknahmen (z. B. Bewertung von Ausbildungszeiten oder Zeiten der Arbeitslosigkeit, Abschaffung der höheren Erwerbsunfähigkeits- bzw. Berufsunfähigkeitsrenten, Abschläge bei vorgezogenen Renten) wurde deswegen über Veränderungen in der Rentenanpassungsformel das Sicherungsniveau³⁹ gesenkt. Um das sinkende Niveau der gesetzlichen Renten auszugleichen, sollten mit den Reformen seit 2001 die betriebliche und private Altersvorsorge einen höheren Stellenwert und eine weitere Verbreitung erhalten, was z. B. mit der staatlichen Förderung der Riester-Rente unterstützt wurde. Ein sinkendes Sicherungsniveau kann dann besonders bei denjenigen Versicherten zu einem Anstieg von Altersarmut führen, deren Rente ohne Niveausenkung knapp oberhalb der Armutsgrenze gelegen hätte und die nicht ausreichend zusätzlich vorgesorgt haben. Laut Alterssicherungsbericht (BMAS 2016, S. 155) betreiben rund 70 Prozent der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten aktiv betriebliche Altersvorsorge, sorgen privat durch eine Riester-Rente vor, oder beides. Allerdings weisen insbesondere Geringverdiener*innen (sowie weitere der schon genannten Risikogruppen) seltener eine zusätzliche Altersvorsorge oder andere Formen privater Vermögensbildung auf (BMAS 2016, S. 158), so dass diese Gruppe in Zukunft zunehmend von Altersarmut bedroht sein könnte. Auch die bereits länger anhaltende Niedrigzinsphase erschwert eine langfristige und risikoarme Vermögensbildung im Hinblick auf Altersvorsorge deutlich. Denn um für das Alter ein bestimmtes Vorsorgevermögen zu

³⁹ Das Sicherungsniveau vor Steuern setzt die sog. Standardrente (Rente bei 45 Jahren Beiträgen zum Durchschnittsentgelt) ins Verhältnis zum Durchschnittsverdienst der Arbeitnehmer. Sowohl von der Standardrente als auch dem Durchschnittsverdienst werden noch die jeweils zu tragenden Sozialabgaben abgezogen, nicht aber Steuern.

erreichen, muss während der Erwerbsphase ein deutlich höherer Betrag (als in einer Situation mit hohen Zinsen) in risikoarme Festzinstitel investiert werden. Zudem spielen die in den letzten Jahren gestiegenen Wohnkosten, höhere Krankenversicherungsbeiträge (insbesondere bei privat Versicherten) oder Zusatzkosten aufgrund von Pflegebedürftigkeit (Vogel und Künemund 2018) eine große Rolle bei der Frage, ob das Alterseinkommen in Zukunft reichen wird, um den Lebensunterhalt zu decken.

In den vergangenen Jahren ist der Anteil der Empfänger*innen von Grundsicherung im Alter bereits deutlich gestiegen: von 1,7 Prozent der Personen im Rentenalter im Jahr 2003 auf 3,2 Prozent im Jahr 2017 (Kaltenborn 2019, S. 104, S. 114). Buslei et al. (2019c) zeigen in verschiedenen Simulationen (hohe/niedrige Inflation, starke/schwache Zunahme der Unterkunftskosten) und bei Annahme eines nach 2025 (also nach Auslaufen der Haltelinien) sinkenden Rentenniveaus, dass die Armutsrisikoquote in allen Szenarien zunimmt. Die Entwicklung der Grundsicherungsquote hängt dagegen stark davon ab, wie sich die Unterkunftskosten in der Zukunft entwickeln. Bei einer starken Zunahme dieser Kosten könne die Grundsicherungsquote im Jahr 2045 zwischen 7 und 8 Prozent liegen. Nehmen diese Kosten dagegen nur schwach zu, könne die Grundsicherungsquote sogar sinken. Die Projektionen zur Entwicklung der Grundsicherungsquote bis 2030 von Kaltenborn (2019) basieren auf den bisherigen Entwicklungen der alters- bzw. kohortenspezifischen Grundsicherungsquoten und Bevölkerungsvorberechnungen. In seinen Projektionsvarianten nehmen die Grundsicherungsquoten bis 2030 zu und liegen dann zwischen 4,4 und 5,3 Prozent. In Ostdeutschland wird die Armutsgefährdung in Zukunft höher sein als in Westdeutschland (Simonson et al. 2012).

Auch wenn sich die Studien und Prognosen im Detail unterscheiden, gehen alle von einem weiteren Anstieg der Altersarmut aus. Zusammengefasst können in Erwerbsbiografien wesentliche Risikofaktoren für Altersarmut ausgemacht werden: Größere Lücken in der Versicherungsbiografie z. B. aufgrund von Zeiten nicht versicherter Selbstständigkeit oder Sorgearbeit, Langzeitarbeitslosigkeit, Krankheit und Erwerbsminderung (Invalidität), Beschäftigung im Niedriglohnssektor und lange

Phasen der Teilzeit (insbesondere geringfügig oder mit geringem Stundenumfang). Einzelne oder mehrere dieser Faktoren treten überdurchschnittlich häufig bei Geringqualifizierten, Personen mit Migrationshintergrund sowie Frauen auf; auch Ostdeutsche werden in Zukunft häufiger betroffen sein. Zudem haben Alleinstehende (auch aufgrund ihrer höheren relativen Bedarfe) ein erhöhtes Armutsrisiko. Bestimmte institutionelle Veränderungen in Bezug auf Renten (Schwächung des Solidarausgleichs mit Ausnahme von Sorgearbeiten, Niveausenkung und Privatisierung) haben das Risiko zusätzlich vergrößert und treffen die genannten Gruppen teilweise verstärkt. Das Risiko der Altersarmut für diejenigen Personen, die nicht diesen Gruppen angehören, ist dagegen bisher deutlich geringer.

Zur Bekämpfung oder Vermeidung von Altersarmut ergeben sich daraus zwei Ansatzpunkte (z. B. Bäcker und Schmitz 2013): Die institutionelle Ausgestaltung der Alterssicherung sowie die Erwerbsverläufe der betreffenden Menschen. Erstens könnten Veränderungen der institutionellen Ausgestaltung der Rentenversicherung das Armutsrisiko verringern. Solche Verbesserungen sind teilweise auch schon erfolgt (ausgebaute Anerkennung von Sorgearbeiten, Erwerbsminderungsrenten) oder befinden sich in der Umsetzung wie im Falle der Grundrente (Wagner 2020) – alle diese Änderungen werden aber erst in Zukunft ihre volle Wirkung entfalten. Weitere mögliche Ansatzpunkte sind hier die Bewertung von Zeiten der (Langzeit-)Arbeitslosigkeit und insbesondere das Sicherungsniveau der gesetzlichen Renten (Buslei et al. 2019c). Betriebliche und private Altersvorsorge können bisher wenig zur Bekämpfung von Altersarmut beitragen, da gerade viele der Risikogruppen unter den bisherigen Bedingungen nicht auf diesen Wegen vorsorgen (können) und hier kaum Mechanismen des Solidarausgleichs Anwendung finden. Diskutiert werden hier Maßnahmen wie ein Obligatorium zur betrieblichen oder privaten Altersvorsorge (mit oder ohne Opt-out) oder auch „Standardprodukte“. Aber auch die gesetzliche Rentenversicherung mit dem sie dominierenden Äquivalenzprinzip gerät bei dem Ziel der Armutsbekämpfung an ihre Grenzen. Dieses Ziel kann bei Personen, die schon während des Erwerbslebens Schwierigkeiten haben,

mit ihrem eigenen Einkommen ihren Lebensunterhalt zu bestreiten, in der Rentenversicherung allenfalls teilweise verwirklicht werden.⁴⁰ Maßnahmen außerhalb des Rentensystems, vor allem in der Arbeitsmarkt-, Bildungs-, Familien-, Gesundheits- sowie Migrationspolitik könnten zweitens die Risiken der Langzeitarbeitslosigkeit, der Niedriglohnbeschäftigung sowie langer Phasen in Teilzeitzeitarbeit abschwächen. Da sie früher im Lebenslauf ansetzen, könnten sie wesentlich dazu beitragen, dass die Erwerbsverläufe der Menschen mit weniger Risiken behaftet sind und sie entsprechend höhere Anwartschaften in der Alterssicherung aufbauen können.

Eine mit der Diskussion um Altersarmut verwandte Diskussion ist diejenige um die Lebensstandardsicherung im Alter. Auch in Gruppen, in denen die allermeisten Menschen nicht von Altersarmut bedroht sind, besteht teilweise die Sorge, den vor dem Ruhestand erreichten Lebensstandard in der Rentenphase nicht halten zu können (Grabka et al. 2018). Die lebensstandardsichernde Lohnersatzfunktion der Renten sollte mit dem Ausbau der privaten und betrieblichen Altersvorsorge mit Hilfe staatlicher Förderung nunmehr von allen drei Vorsorgeformen im Zusammenspiel erreicht werden. Obwohl das frühere Sicherungsziel der gesetzlichen Rentenversicherung eines Netto-Rentenniveaus⁴¹ von 70 Prozent als Orientierung dienen kann und manchmal als Referenz angeführt wird, existieren davon abgesehen keine klaren Konventionen oder Zielwerte in Bezug auf die Lebensstandardsicherung durch die Gesamt-Alterseinkommen aus den drei Säulen der Alterssicherung (Köhler-Rama 2017) bzw. für die Frage, wie hoch akzeptable, gerechte oder legitime Einkommenseinbußen im Übergang in den Ruhestand sind. Dies erschwert Bestandsaufnahmen und darauf aufbauende Bewertungen. Grabka et al. (2018)

⁴⁰ Dies spiegelt sich auch in der herausfordernden Umsetzung des Gesetzesvorhabens der „Grundrente“ wider (Wagner 2020), die die Aufstockung niedriger Renten nach langjährigen Beitragszahlung anstrebt. Auf dieses Vorhaben soll hier nicht näher eingegangen werden (vgl. aber z. B. Klammer und Wagner 2020).

⁴¹ Definiert als das Verhältnis einer Standardrente mit 45 Jahren durchschnittlichem Einkommen zu Löhnen.

zeigen für derzeitige rentennahe Jahrgänge, dass mehr als die Hälfte der Erwerbstätigen zwischen 55 und 64 Jahren ihren Lebensstandard in der Rentenphase nicht aufrechterhalten⁴² werden können und ihren Konsum einschränken werden müssen; unter Einbezug von Vermögen sind es immer noch gut 40 Prozent, während private (Renten-)Versicherungen bei diesen Jahrgängen die Lücke kaum ausgleichen helfen. Zum Teil sind ähnliche Gruppen (Geringqualifizierte, Personen mit kurzen Vollzeit-Erwerbsverläufen, Frauen, Selbstständige) überdurchschnittlich betroffen (Grabka et al. 2018, S. 813) wie in Bezug auf Altersarmut. Die betreffenden Unsicherheiten in Bezug auf eine zumindest annähernde Lebensstandardsicherung sind für die Legitimation und Akzeptanz des Alterssicherungssystems mindestens genauso problematisch wie das Risiko der Altersarmut, da potentiell eine größere Gruppe betroffen ist und ein Teil dieser Gruppe nur Einkommen knapp über der Armutsgefährdungsschwelle haben wird, deren Unter- oder Überschreiten von einzelnen äußeren Umständen abhängen wird (z. B. Familienstand und Lebensform, Erbe oder Wohnform).

2. Ungleichheiten in der Lebenserwartung

Wie in Abschnitt 1 schon angedeutet, bestehen in Deutschland wie in den meisten anderen Ländern auch in Hinsicht auf gute physische und psychische Gesundheit soziale Ungleichheiten. Personen mit höherem Einkommen und guter Bildung verfügen beispielsweise im Mittel über eine bessere Gesundheit als ärmere und weniger gebildete Personen (z. B. Lampert et al. 2013). Dabei beeinflusst nicht nur der sozioökonomische Status die Gesundheit einer Person – umgekehrt wirkt sich auch schlechte Gesundheit auf den sozioökonomischen Status aus. Zudem können eine Vielzahl von Einflüssen ausgemacht werden, welche die Beziehung zwischen sozioökonomischem Status und Gesundheit vermitteln (z. B. Smith 2004,

⁴² Die Autoren der Studie gehen dabei davon aus, dass die Konsumansprüche unterm Strich konstant bleiben, sind sich aber bewusst, dass diese Annahme hinterfragt werden kann (Grabka et al. 2018, S. 812).

Ben-Shlomo und Kuh 2002, Börsch-Supan et al. 2020) – beispielsweise genetische Faktoren, das Elternhaus und die Bedingungen des Aufwachsens oder individuelles Verhalten (Rauchen, Ernährung, körperliche Bewegung). Dazu gehören auch gesellschaftliche Kontextbedingungen (wie Gesundheits- und Arbeitsschutzpolitik, gesellschaftlicher Wohlstand, Umweltbedingungen, Krisen und Kriege), welche die Beziehung zwischen individueller Ungleichheitsposition und Gesundheit prägen. Die komplexe Wechselbeziehung zwischen sozioökonomischer Position und Gesundheit über den Lebenslauf in beiden Richtungen der Kausalität trennscharf und unter Einbezug der sie beeinflussenden vermittelnden Größen empirisch zu untersuchen, ist methodisch herausfordernd (Smith 2004).

Wie auch in anderen Bereichen verstärken sich gesundheitsbezogene Ungleichheiten über den individuellen Lebenslauf (Power und Kuh 2006). Es überrascht daher nicht, dass nicht nur der Gesundheitszustand kurz vor, beim oder nach dem (durch schlechte Gesundheit oft mitbedingten) Übergang in den Ruhestand ungleich verteilt ist (Börsch-Supan et al. 2020), sondern dass auch die individuelle Lebenserwartung vom sozioökonomischen Status einer Person abhängt. Diese Ungleichheiten in der Lebenserwartung werden im Folgenden näher betrachtet. Eine große Zahl von Studien hat für die Lebenserwartung bzw. das Sterblichkeitsrisiko einen klaren statistischen Zusammenhang zu Faktoren wie Einkommen, Bildungsstand und Berufsgruppe und den damit zusammenhängenden unterschiedlichen Erwerbsverläufen festgestellt. Dabei steigt in der Regel mit dem sozioökonomischen Status einer Person auch ihre Lebenserwartung bzw. sinkt ihr Sterblichkeitsrisiko. In Industrieländern ist dieser Effekt bei Männern stärker ausgeprägt als bei Frauen. Zudem konnte beobachtet werden, dass sich sozioökonomische Differenzen in der jüngeren Vergangenheit vergrößert haben, da die Lebenserwartung bei Personengruppen mit höherem Einkommen und besserer Bildung in stärkerem Maße zugenommen hat als bei Vergleichsgruppen mit weniger Ressourcen. Dieses Bild ergibt sich sowohl für Untersuchungen auf internationaler Ebene (für Europa siehe u. a. Mackenbach 2006, Mackenbach et al. 2016, für die USA u. a.

Chetty et al. 2016) als auch für Deutschland (siehe u. a. Haan et al. 2017b, Lampert et al. 2019, Wenau et al. 2019) und gilt sowohl für die Lebenserwartung bei Geburt als auch für die fernere Lebenserwartung, etwa ab dem Alter 65.

Die Tatsache, dass die Zahl der erwartbaren Lebensjahre im Mittel ungleich über Personengruppen mit unterschiedlich hohem sozioökonomischem Status verteilt ist, wirft nicht nur allgemeine ungleichheitsbezogene Fragen auf. Sie ist in Hinsicht auf Alterssicherung auch deswegen relevant, weil Personen mit geringerer Lebenserwartung für eine wesentlich kürzere Zeit von Renten etwa der Gesetzlichen Rentenversicherung profitieren, sofern dies nicht durch (vor der Regelaltersgrenze bezogene) Erwerbsminderungsrenten ausgeglichen wird. Die deutlichen (und wachsenden) Unterschiede führen zu einer Ungleichverteilung und Umverteilung zuungunsten von Personen mit niedrigem sozioökonomischen Status und widersprechen damit nach Ansicht einiger Autoren dem Äquivalenzprinzip der Rentenversicherung (beispielhaft berechnet bei Haan et al. 2017b, 2019).

Tabelle 3 gibt einen Überblick über die Ergebnisse ausgewählter Studien zu sozioökonomischen Ungleichheiten in der Lebenserwartung in Deutschland. Die Studien bestätigen fast alle einen positiven Zusammenhang zwischen einem durch mehr Ressourcen (Bildung, Einkommen, u. ä.) gekennzeichneten sozioökonomischen Status und der Lebenserwartung von Männern. Auch bei Frauen findet sich ein solcher Zusammenhang oft, ist aber deutlich geringer ausgeprägt. Neben der generell höheren Lebenserwartung von Frauen und verhaltensbezogenen Faktoren besteht ein weiterer möglicher Grund dafür darin, dass zumindest manche Ungleichheitsindikatoren wie Beruf oder (individuelles) Einkommen für Frauen etwas weniger aussagekräftig sind, da Frauen lange mit höheren Zugangsbarrieren für höhere berufliche Positionen zu kämpfen hatten, selbst wenn sie mittlere oder höhere Bildungsabschlüsse erreicht hatten. Eine solche Einschränkung gilt auch für beide Geschlechter in Hinsicht auf die Daten der Deutschen Rentenversicherung: Die Zahl der im gesamten Erwerbsverlauf erworbenen Entgeltpunkte hängt – bei Betrachtung aller Personen mit Rente aus der gesetzlichen Rentenversicherung – nicht systematisch mit der Lebenserwartung zusammen (z. B. Brumm und Römer

2019). Denn nicht nur können beispielsweise Frauen mit geringen Entgeltpunktsommen eine hohe Bildung oder ein hohes Haushaltseinkommen aufweisen (und damit eher privilegiert sein); zudem haben viele der Männer mit geringen Entgeltpunktsommen eher eine hohe Bildung und höhere berufliche Positionen als Beamte oder Selbstständige erreicht – und die meisten Beamten haben im Mittel eine höhere Lebenserwartung als (durchgängig) Rentenversicherte (Himmelreicher et al. 2008). Studien mit Daten der Deutschen Rentenversicherung beschränken sich deswegen für die Untersuchung von sozioökonomischen Ungleichheiten in der Lebenserwartung meist auf bestimmte Teilgruppen (i. d. R. Regel Männer mit einer Mindestanzahl an Entgeltpunkten) und die Ergebnisse lassen sich nicht ohne Weiteres auf den Gesamtbestand der Versicherten erweitern (siehe Brumm und Römer 2019).

Tabelle 3: Sozioökonomischen Ungleichheiten in der Lebenserwartung in Deutschland – Überblick zu ausgewählten Studien

Titel	Verfasser*innen	Datenbasis und Befunde
Gibt es einen Zusammenhang von Entgeltpunkten und Lebenserwartung? Anmerkungen zur differentiellen Sterblichkeit	Brumm und Römer 2019 (DRV Bund)	<ul style="list-style-type: none"> - Vollerhebung aller Renten wegen Alters der Deutschen Rentenversicherung für die Jahrgänge 1946 und älter (Männer und Frauen). Aus der Beobachtung dieser Rentnerinnen und Rentner über einen Zeitraum von zwei Jahren wurde eine Sterbetafel und daraus die fernere Lebenserwartung ab 67 abgeleitet. - Rentenempfänger*innen werden anhand der Entgeltpunkte in Dezile eingeteilt. - Für den Gesamtbestand wird kein Zusammenhang zwischen Höhe der Entgeltpunkte und Lebenserwartung beobachtet. - Dies wird u. a. darauf zurückgeführt, dass die Geschlechterverteilung eines Dezils großen Einfluss auf die Lebenserwartung eines Dezils hat, da Frauen eine um 3,2 Jahre höhere fernere Lebenserwartung haben als Männer. Dieser Effekt überlagert den möglichen Effekt der Unterschiede in persönlichen Entgeltpunkten. - Auch wird festgestellt, dass gerade für die unteren Dezile die Anzahl der Entgeltpunkte keine Aussagen über die sozioökonomische Lage einer Person zulässt, da Personen mit kurzen Versicherungszeiten z. B. Beamte oder Selbstständige sein können.

		<ul style="list-style-type: none"> - Weiter wird festgehalten, dass sich aus den Daten der DRV differentielle Sterblichkeiten für bestimmte homogene Teilgruppen beobachten lassen, z. B. Männer mit mindestens 35 Beitragsjahren und 20 Entgeltpunkten. Diese Aussagen sind aber nicht auf die Gesamtheit des Rentenbestands übertragbar.
The rising longevity gap by lifetime earnings – distributional implications for the pension system	Haan et al. (2017b)	<ul style="list-style-type: none"> - Forschungsdatensätze der Deutschen Rentenversicherung mit Informationen zu den Jahren 1992-2015. Es wird die Sterblichkeit ab Alter 65 betrachtet. - Die Differenz in der Lebenserwartung von Männern vom unteren zum oberen Einkommensdezil lag für die Kohorte 1926-1928 bei ca. 4 Jahren, für die Kohorte 1947-1949 bei ca. 7 Jahren.
Widening socioeconomic differences in mortality among men aged 65 years and older in Germany	Kibele et al. (2013)	<ul style="list-style-type: none"> - Daten der Deutschen Rentenversicherung von 1995 bis 2008 für Männer mit mindestens 30 Entgeltpunkten. Es wird die Gruppe mit 30 bis 39 Entgeltpunkten mit der Gruppe mit 65 oder mehr Entgeltpunkten verglichen. - Fernere Lebenserwartung untere Entgeltpunktgruppe vs. obere Entgeltpunktgruppe: 1995-1996: 13,7 Jahre vs. 16,9 Jahre; 2007-2008: 14,8 Jahre vs. 19,7 Jahre
Differentielle Sterblichkeit von Männern: ein Beispiel der Nutzungsmöglichkeiten des Forschungszentrums der Rentenversicherung	Himmelreicher und von Gaudecker (2008) (FDZ-RV Berlin)	<ul style="list-style-type: none"> - Daten der Deutschen Rentenversicherung. Westdeutsche Männer ab 65 Jahren mit eigenen Versichertenrenten und mindestens 20 Entgeltpunkten. - Aufteilung der Rentner in 10 Entgeltpunktgruppen in 5er Schritten ab 20 EP (20 bis 24 EP, 25 bis 29 EP, (...), 70 bis 74 EP). - Statistisch signifikant mit einem Konfidenzniveau von 99% steigt die Lebenserwartung ab der 4. Entgeltpunktgruppe (35 bis 39 EP) an.
Die fernere Lebenserwartung von Rentnern und Pensionären im Vergleich	Himmelreicher et al. (2008) (FDZ-RV Berlin)	<ul style="list-style-type: none"> - Daten der Deutschen Rentenversicherung für die Gruppe der Rentner, Männer ab 65 Jahren; Daten einer Sonderauswertung des Statistischen Bundesamtes zu den Versorgungsempfängern des öffentlichen Dienstes - Aufteilung der Rentner in 5 Entgeltpunktgruppen, der Pensionäre in Laufbahngruppen. - Die fernere Lebenserwartung der Rentner reicht von 14,6 Jahren in der zweiten Entgeltpunktgruppe bis 17,5 Jahre in der obersten Entgeltpunktgruppe.

		<ul style="list-style-type: none"> - Die fernere Lebenserwartung der Pensionäre ist (mit Ausnahme der einfachen Laufbahngruppe) höher als die der Rentner und reicht von knapp 16 Jahren (einfache Laufbahn) bis 19,5 Jahren (höhere Laufbahn)
Soziale Unterschiede in der Mortalität und Lebenserwartung in Deutschland – Aktuelle Situation und Trends	Lampert et al. (2019) (Robert Koch-Institut)	<ul style="list-style-type: none"> - SOEP-Daten aus den Jahren 1992 bis 2016. - Einteilung in fünf Einkommensgruppen (< 60% , 60% bis 80%, 80% bis 100%, 100% bis 150% und > 150% des durchschnittlichen Nettoäquivalenzeinkommens). - Es wird eine Differenz in der mittleren Lebenserwartung bei Geburt zwischen unterster und oberster Einkommensgruppe hergeleitet von 8,6 Jahren bei Männern und 4,4 Jahren bei Frauen. - Bei der ferneren Lebenserwartung ab Alter 65 wird eine Differenz von 6,6 Jahren bei Männern und 3,7 Jahren bei Frauen zwischen unterster und oberster Einkommensgruppe hergeleitet. - Durchgeführte Trendanalysen deuteten darauf hin, dass sich die Differenz in der Vergangenheit nicht verringert, sondern aufgrund einer stärkeren Erhöhung der Lebenserwartung in den oberen Einkommensgruppen eher erhöht hat. - Aufgrund zu geringer Fallzahlen ist die Entwicklung im Trend aber statistisch nicht gesichert.
Changing educational gradient in long-term care-free life expectancy among German men, 1997-2012	Grigoriev und Doblhammer (2019)	<ul style="list-style-type: none"> - SOEP-Daten und Krankenkassendaten für die Herleitung der Lebenserwartung für drei Bildungsschichten; Daten des Mikrozensus für die Ermittlung der Zeiträume in Langzeit-Pflegeeinrichtungen; Zeitraum 1997 bis 2012. - Personen mit höherer Bildung verfügen über einen tertiären Bildungsabschluss (Hochschule, Berufsakademie, etc.), Personen mit mittlerer Bildung über einen höheren sekundären und Personen mit niedriger Bildung über keinen der zuvor genannten. - Es wird ein Zusammenhang zwischen Bildung und der ferneren Lebenserwartung sowie der Lebenserwartung außerhalb der Langzeitpflege festgestellt. - Die fernere Lebenserwartung ab 65 Jahren ist in der ersten Hälfte des Untersuchungszeitraums bei Männern mit niedriger Bildung um 3,3 Jahre geringer als bei Personen mit hoher Bildung. In der zweiten Hälfte des Untersuchungszeitraums lag der Unterschied bei 4,6 Jahren. - Die Lebenserwartung außerhalb von Langzeitpflege lag bei Männern mit geringer Bildung in der ersten Hälfte des Untersuchungszeitraums ebenfalls um 3,3 Jahre niedriger als bei Personen mit

		<p>hoher Bildung und in der zweiten Hälfte um 4,6 Jahre niedriger.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Innerhalb des Zeitraums in Langzeitpflege gibt es keinen signifikanten Unterschied in der Lebenserwartung aufgrund von Bildung.
--	--	--

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Neben der ferneren Lebenserwartung ab 65 Jahren, die in rentenbezogenen Untersuchungen häufig betrachtet wird, spielt auch die Mortalität in jüngeren Jahren eine nicht zu unterschätzende Rolle. Im Durchschnitt sterben zwar nur etwa 15 Prozent der männlichen und deutlich unter 10 Prozent der weiblichen Bevölkerung in Deutschland vor dem 65. Lebensjahr (Statistisches Bundesamt 2019d), aber dies ist erstens ein nicht zu vernachlässigender Anteil und zweitens können sozioökonomische Differenzen beachtlich sein. Hierfür spricht auch, dass zwischen dem 50. und 65. Lebensjahr vor allem bei Männern eine nicht zu vernachlässigende Mortalität zu beobachten ist. So starben gemäß Sterbetafel 2016/2018 des Statistischen Bundesamts zwischen zehn und elf von hundert Männern (sowie etwa sechs Frauen) zwischen dem 50. und 65. Lebensjahr (Statistisches Bundesamt 2019d).

Die genaue kausale Attribution in Hinsicht auf den Zusammenhang zwischen Lebenserwartung und sozioökonomischem Status ist ähnlich schwierig wie bei Gesundheit und sozioökonomischer Position. Während eine kausale Wirkung vom sozioökonomischen Status auf die Lebenserwartung von der Wissenschaft nicht in Zweifel gezogen wird, spielen dabei wahrscheinlich verschiedene Wirkungsketten eine wichtige Rolle (wie z. B. höhere Bildung → höheres Einkommen → bessere materielle Ausstattung → höhere Gesundheit → längeres Leben; oder höhere Bildung → Nicht-Rauchen → längeres Leben). Es lassen sich kaum sichere quantitative Aussagen zu möglichen detaillierten kausalen Zusammenhängen, vermittelnden Größen und Wirkungsketten machen. Neben verhaltensbezogenen Einflüssen wie Ernährung, Rauchen, Sport u. ä. kommen zur Erklärung umweltbezogene Faktoren (dazu zählen nicht nur Wohn- und Arbeitsumgebung, sondern auch physische Arbeitsbelastung und Arbeitsstress) und die faktische Nutzung des Gesundheitssystems in Frage.

Der Renteneintritt ist nicht unabhängig vom Gesundheitszustand und der Lebenserwartung. Es gibt eine differenzierte Literatur zum Zusammenhang zwischen Renteneintritt(-salter) und Morbidität sowie Mortalität. Dass der Zeitpunkt des Renteneintritts unter anderem vom Gesundheitszustand abhängt, ist dabei für viele verschiedene Maße von Gesundheit sehr gut belegt. Für den umgekehrten Zusammenhang, die Wirkung des Renteneintritts auf den Gesundheitszustand, unterscheiden sich die Ergebnisse nach dem verwendeten Gesundheitsmaß (physische Gesundheit, psychische Gesundheit, Kognition, (früher) Tod)) und den einbezogenen Differenzierungen etwa der beruflichen Tätigkeit (vor allem körperlich anstrengend, mit Stress verbunden vs. nicht). Bonsang et al. (2012) sowie Rohwedder und Willis (2010) belegen, dass ein früher Renteneintritt den Abbau kognitiver Fähigkeiten beschleunigt. Börsch-Supan und Schuth (2014) untermauern den Kausalpfad vom frühen Renteneintritt über die schnellere Vereinsamung zum schnelleren Abbau der kognitiven Fähigkeiten. Kuhn et al. (2010) finden, dass Firmenschließungen infolge des Niedergangs der Stahlindustrie zu frühem Renteneintritt und deutlich erhöhter Mortalität führen. Diese Arbeit ist eine quasi-experimentelle Studie, die ein ‚natürliches Experiment‘ ausnutzt, und daher sehr aussagekräftig ist, weil sie die weiter unten beschriebenen statistischen Probleme, die in vielen anderen Studien auftreten, umgehen kann: Die untersuchten Entlassungen konnten nicht selbst oder durch besondere Merkmale der Betroffenen herbeigeführt worden sein, da sie aufgrund einer Firmenschließung erfolgten. Allerdings ist unklar, ob der Schock einer Entlassung oder der frühe Renteneintritt als solcher die Ursache für die höhere Mortalität ist. Für letzteres spricht, dass die Ehefrauen der entlassenen Männer keine verkürzte Lebenszeit aufwiesen.

Unter dem Blickwinkel der körperlichen Belastung vor Renteneintritt zeigt sich ein differenzierteres Bild. Coe et al. (2009) stellen etwa fest, dass ein früher Renteneintritt bei körperlich Arbeitenden zu besserer physischer Gesundheit führt. Differenzierte Untersuchungen von Mazzonna und Perra (2017) zeigen, dass ein früherer Renteneintritt bei Personen, die körperlich gearbeitet haben, die körperliche Gesundheit verbessert und auf die Kognition keinen signifikanten Einfluss hat,

während bei Personen ohne körperliche Arbeit ein früherer Renteneintritt zu Verschlechterungen in beiden Bereichen führt. Hanemann (2018) kommt für Personen mit einer physisch oder psychisch stark belastenden Beschäftigung zu ähnlichen Ergebnissen, während sich bei Personen ohne entsprechende Belastung der Ruhestand positiv auf die Gesundheit, aber negativ auf die kognitiven Fähigkeiten auswirkt.

Alle diese Untersuchungen stehen vor der methodisch-statistischen Herausforderung, die hier interessierende Richtung des kausalen Zusammenhangs eindeutig identifizieren und zu schätzen, also die Wirkung des Renteneintritts auf Morbidität und Mortalität. Die umgekehrte Richtung – Menschen mit schlechter Gesundheit gehen früher in Rente – wurde vielfach nachgewiesen und dominiert den Zusammenhang. Es muss somit das schwache aus dem starken Signal herausgefiltert werden. Erschwert wird dies dadurch, dass alle damit befassten Studien die sozioökonomische Vorgeschichte der Menschen statistisch kontrollieren müssen, ansonsten dominieren Selektionseffekte die Aussagen. Dies gilt insbesondere für Bildung – deren indirekten Effekt will man ausschließen, um den direkten Effekt eines frühen Rentenalters auf Morbidität und Mortalität zu messen. Die entsprechenden Untersuchungen sind daher methodisch und hinsichtlich der erforderlichen Datenqualität sehr aufwendig und anspruchsvoll, von Annahmen über nicht gemessene Variablen abhängig und daher auch immer mit großer Vorsicht zu interpretieren.

Kausale Zusammenhänge zwischen körperlicher und psychischer Belastung im Beruf und der Lebenserwartung wurden für Deutschland bisher nur selten betrachtet. Brüssig und Schulz (2019) untersuchen das Mortalitätsrisiko ab 65 in Abhängigkeit von beruflichen Belastungen und nutzen dafür SOEP-Daten. Berufliche Belastungen werden mittels typischer Belastungsprofile für verschiedene Berufe gemessen, die auf detaillierten Daten aus der Erwerbstätigenbefragung des Bundesinstituts für Berufsbildung und der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin beruhen. Die Autoren ordnen jedem Jahr, in dem die SOEP-Befragten erwerbstätig waren und einen Beruf angegeben haben, einen Index der Gesamtbelastung für den jeweiligen Beruf zu, der physische und psychische Belastungen

umfasst. Der über alle Erwerbsjahre mit einer solchen Angabe gemittelte Wert bildet dann die (in vier Kategorien zusammengefasste) Gesamtbelastung; allerdings liegen für frühe Erwerbsjahre teilweise keine Informationen zur Belastung und für die ältesten Personen nur Informationen aus dem letzten Berufsjahr vor 65 vor. Auf dieser Grundlage zeigen Brussig und Schulz (2019), dass das Mortalitätsrisiko für Personen in Tätigkeiten mit (sehr) hoher Arbeitsbelastung erhöht ist. Nach Einbezug der so gemessenen Arbeitsbelastungen sind in dieser Studie Unterschiede nach Einkommen oder Bildung nicht statistisch signifikant; das heißt, dass Arbeitsbelastungen hier Mortalitätsunterschiede nach Bildung oder Einkommen statistisch erklären.

Anhand von bis 2004 erhobenen Daten der Deutschen Rentenversicherung stellen Kibele et al. (2013) fest, dass ehemalige Arbeiter eine kürzere Lebenserwartung aufweisen als ehemalige Angestellte. Luy et al. (2015) untersuchen für Deutschland u. a. Unterschiede in der Lebenserwartung von Personen verschiedener Berufsklassen und beruflicher Stellung. Danach weisen bestimmte Berufsklassen wie Bergarbeiter und Beschäftigte im Metallbau eine im Vergleich zum Bevölkerungsmittel signifikant kürzere Lebenserwartung auf, während beispielsweise für Beschäftigte in der Metallverarbeitung und -bearbeitung nahezu keine Abweichungen festgestellt werden. Was die berufliche Stellung betrifft, weisen einfache Arbeiter gegenüber Angestellten, Selbstständigen und Beamten eine kürzere Lebenserwartung auf. Ob Unterschiede in der Lebenserwartung (auch) auf körperliche Mehrbelastungen zurückgehen, wird hier nicht geklärt.

Eine weitere wichtige Differenzierung bei Betrachtung der Ungleichheiten in der Lebenserwartung in der Lebenserwartung wäre diejenige danach, ob jemand eine Erwerbsminderungsrente (EM-Rente) bezogen hat oder nicht. Dabei ist erstens eine wesentliche Frage, ob (frühere) Erwerbsminderungsrentner*innen⁴³ früher sterben als Rentner*innen, die niemals eine EM-Rente bezogen haben – was eine

⁴³ Bei Erreichen der Regelaltersrente wird eine EM-Rente in eine reguläre Altersrente (bei Beibehaltung der Abschläge) umgewandelt.

(zusätzliche) ungleichheitsbezogene Legitimation für die (zumindest seit 2014) finanziell großzügigeren EM-Renten sein könnte, da die betroffenen Personen dann im Mittel ihre Renten kürzer beziehen würden als normale Altersrentner*innen. Zweitens ergibt sich daraus die Frage, ob auch bei Ausschluss früherer EM-Rentner*innen weiterhin sozioökonomische Unterschiede in der Lebenserwartung bestehen. Zu diesen Fragen liegen bisher kaum Studien vor. Eine neue und bislang unveröffentlichte Studie des Robert Koch-Instituts (Michalski und Lampert 2020) auf Grundlage von SOEP-Daten kommt zu dem Ergebnis, dass auch unter Ausschluss von (früheren) EM-Rentner*innen unter den übrigen Personen deutliche Ungleichheiten in der Lebenserwartung nach Haushaltsäquivalenzeinkommen bestehen. Das Sterberisiko für männliche EM-Rentner ist außerdem signifikant erhöht und liegt ähnlich hoch wie das der normalen Altersrentner mit sehr geringen Einkommen; für Frauen gilt dies etwas weniger eindeutig. Zudem ist die Wahrscheinlichkeit eines frühzeitigen Todes vor dem Alter von 65 Jahren bei EM-Rentnern*innen deutlich höher als im Mittel der betrachteten Stichprobe.

Alles in allem unterscheiden sich die Ergebnisse der Studien zu Ungleichheiten in der Lebenserwartung in Deutschland zum Teil deutlich. Zudem sind sie aufgrund relativ kleiner Fallzahlen in Stichproben häufig mit nicht unwesentlichen statistischen Unsicherheiten (großen Konfidenzintervallen) behaftet (siehe etwa auch die entsprechenden Ausführungen in Luy et al. 2015 oder Kroll und Lampert 2008). Für differenzierte Sterblichkeitsanalysen mit engen Konfidenzbändern würden sehr hohe Fallzahlen benötigt. Eine solche Datenquelle liegt in Deutschland für die Gesamtbevölkerung mangels geeigneter amtlicher Erhebungen allerdings nicht vor. Gleichwohl deuten die allermeisten Studien darauf hin, dass Bildung, Einkommen, beruflicher Status und berufliche Belastungen sowohl Morbidität als auch Mortalität deutlich beeinflussen und hier zu wesentlichen Ungleichheiten führen – und dass mindestens manche dieser Ungleichheiten der Tendenz nach eher zunehmen. Wie groß genau diese Einflüsse sind, welche von ihnen die entscheidenden sind und wie sie zusammenspielen, kann indes nicht mit Sicherheit gesagt werden.

Für die Abschätzung der ungleichheitsbezogenen Folgen von Rentenpolitik bietet außerdem die so genannte „gesunde Lebenserwartung“ eine relevante Orientierung. Während sich konventionelle Maße der Lebenserwartung auf die erwartete Zeit zwischen Geburt und Tod beziehen (bzw. die fernere Lebenserwartung zu einem bestimmten Alter auf die erwartete Zeit zwischen diesem Alter und dem Tod), bezieht sich die „gesunde Lebenserwartung“ auf die Zeit zwischen einem bestimmten Alter und dem Alter, in dem das ‚gesunde Leben‘ endet und eine gravierende und dauerhafte gesundheitliche Einschränkung eintritt. Auch diese Größe kann differenziert nach sozioökonomischem Status betrachtet werden, um daraus rentenpolitische Schlussfolgerungen zu ziehen – allerdings eingedenk der schwierigen kausalen Attribution und vielfältiger Wirkungsketten. Z. B. erscheint es unzumutbar, das Renteneintrittsalter über die gesunde Lebenserwartung hinaus auszuweiten, die benachteiligtere Bevölkerungsschichten aufweisen.

Die große Herausforderung bei der Messung der gesunden Lebenserwartung besteht darin, zu definieren und zu messen, was „gesund“ oder „nicht mehr gesund“ bedeutet. Gesundheit ist vieldimensional, und kann etwa über Maße der subjektiven Gesundheit, funktionalen Gesundheit, psychischen Gesundheit oder im Sinne einer Einschränkung der Erwerbstätigkeit erfasst werden. Ein weiterer Ansatz der Messung von Gesundheit befragt die Menschen, ob ihnen ihr Arzt die Diagnose einer Krankheit übermittelt hat. Die Liste umfasst chronische und akute Krankheiten. Nicht mehr gesund ist man nach dieser Definition, wenn mindestens eine chronische (z. B. Arthrose) oder nicht-infektiöse akute Krankheitsdiagnose (z. B. Herzinfarkt) vorliegt. Zudem kann man einzelne Indikatoren der Gesundheit objektiv messen, etwa den Zuckergehalt im Blut, die Nervenleitgeschwindigkeit oder die Zahl der Worte, die man sich merken kann. Nicht mehr gesund ist man nach solchen Maßen dann, wenn diese Werte über oder unter gewissen Schwellenwerten liegen. In vielen (aber nicht in allen) dieser Dimensionen von Gesundheit findet man im Mittel der Bevölkerung klare, aber eher graduelle Verschlechterungen im rentenrelevanten höheren und hohen Lebensalter, wobei die Unterschiede zwischen Personen im Ausgangsniveau und in den Verläufen sehr groß sind (Börsch-Supan et al. 2020).

Die verschiedenen Maße weisen unterschiedliche Vor- und Nachteile auf. Die subjektive Gesundheit ist einfach zu erheben. Aufgrund des Auslegungsspielraums der Frage(n) kann die jeweilige Selbsteinschätzung jedoch trotz gleicher oder sehr ähnlicher objektiver Gegebenheiten sehr unterschiedlich sein. Selbst die vom Arzt bestätigten Diagnosen beruhen auf der Erinnerung (bzw. der Verdrängung) durch den Patienten. Schließlich erfassen die objektiven Gesundheitsmessungen nur sehr spezifische Dimensionen des komplexen Konstrukts Gesundheit. Auch deswegen ist Datenlage zur gesunden Lebenserwartung sehr komplex und wissenschaftlich umstritten (Plass et al. 2014). Es gibt eine Vielzahl von Indikatoren und Studien, die einen Hinweis auf die gesunde Lebenserwartung im Alter geben, jedoch sind diese weder eindeutig noch in der Wissenschaft flächendeckend anerkannt. Im Folgenden werden dennoch zwei Umsetzungen dieses Ansatzes vorgestellt. Sie können wie andere Gesundheitsmaße und die konventionelle Lebenserwartung eine Hilfestellung bei der Beurteilung von rentenpolitischen Maßnahmen bieten. Jedoch weisen die Grundlagen der Befunde zur gesunden Lebenserwartung (Daten und Messung) zu viele Unsicherheiten und Probleme auf, um in rationaler Weise z. B. Formeln für das Renteneintrittsalter auf sie zu stützen.

Vorreiter der Messung der gesunden Lebenserwartung ist die WHO mit ihrer Studie Global Burden of Disease (Plass et al. 2014), die auf der Prävalenz akuter und chronischer Erkrankungen basiert. Hier wird die Anzahl der Jahre, die man mit einer dauerhaften gesundheitlichen Einschränkung verbringt, von der Lebenserwartung abgezogen, um die gesunde Lebenserwartung zu bestimmen. Kompliziert wird das Verfahren dadurch, dass schwerere und leichtere Krankheiten unterschiedlich gewichtet werden. Gemessen an diesem Indikator der WHO ist die gesunde Lebenserwartung zwischen 1990 und 2010 in Deutschland um etwa 3,7 Jahre gestiegen, etwas schwächer als die allgemeine Lebenserwartung. Dabei ist der Anstieg der gesunden Lebenserwartung (ähnlich wie bei der allgemeinen) bei den Männern deutlicher als bei den Frauen (+ 3,9 Jahre gegenüber +2,7 Jahre), womit es zu einer Annäherung in den erwarteten gesunden Lebensjahren zwischen Männern und Frauen kommt (Plass et al. 2014, S.632-633).

Eurostat verwendet ein ähnliches Verfahren: „Der Indikator ‚gesunde Lebensjahre‘ (GLJ), auch als behinderungsfreie Lebenserwartung bezeichnet, misst die Zahl der Jahre, die eine Person voraussichtlich in guter gesundheitlicher Verfassung leben wird. Dieser statistische Indikator wird für Männer und Frauen bei der Geburt und im Alter von 50 und 65 Jahren getrennt berechnet. Dazu werden Daten zur altersspezifischen Prävalenz (Anteile) der gesunden bzw. kranken Bevölkerung und Daten zur altersspezifischen Sterblichkeit benötigt. Gute gesundheitliche Verfassung wird als Abwesenheit von Funktionsbeschränkungen/Behinderungen definiert. [...]“ (Eurostat 2019).

Tabelle 4: Lebenserwartung und zu erwartende gesunde Lebensjahre im Alter von 65 Jahren

Jahr	Frauen		Männer	
	Lebenserwartung im Alter von 65	zu erwartende gesunde Jahre im Alter von 65	Lebenserwartung im Alter von 65	zu erwartende gesunde Jahre im Alter von 65
2010	20,9	7,1	17,8	6,9
2011	21,1	7,2	17,7	6,6
2012	21,0	6,8	17,8	6,6
2013	20,9	7,0	17,8	6,9
2014	21,4	6,7	18,2	6,8
2015*	21,0	12,3*	17,9	11,4*
2016	21,3	12,4	18,1	11,5
2017	21,2	12,4	18,1	11,4
2018	21,1	12,2	18,0	11,5

* = Zeitreihenbruch. Quelle: Eurostat 2020, eigene Zusammenstellung mit Indikatoren HLY_65, LE_65

Auf der Grundlage von Eurostat-Modellrechnungen wird die gesunde Lebenserwartung geschätzt (Tabelle 4). Dabei werden altersspezifische Sterbewahrscheinlichkeiten sowie Angaben aus der EU-SILC-Stichprobenerhebung zu dauerhaften gesundheitlichen Einschränkungen im normalen Alltagsleben (für mindestens sechs Monate) verwendet, die allerdings im Gegensatz zur WHO auf der subjektivi-

ven Selbsteinschätzung der Befragten beruhen (Eurostat 2016). Neben dem Auslegungsspielraum der Selbsteinschätzung ist problematisch, dass Personen in Alten- und Pflegeheimen (die ab dem 65. Lebensjahr in Deutschland geschätzt drei bis vier Prozent der Bevölkerung ausmachen, mit deutlich höheren Anteilen in den höheren Altersgruppen, Hoffmann et al. 2017), bei der Befragung unberücksichtigt bleiben, obwohl bei ihnen gesundheitliche Einschränkungen häufiger vorliegen als bei denjenigen in Privathaushalten. Zudem gab es im Jahr 2015 aufgrund einer veränderten Frage in der deutschen EU-SILC-Befragung einen Zeitreihenbruch. Seitdem werden das Vorhandensein, das Ausmaß und die Dauer einer möglichen Einschränkung in drei aufeinanderfolgenden Fragen abgefragt. Davor basierte die Befragung auf einer einzelnen Frage zu einer mindestens halbjährigen Einschränkung aufgrund gesundheitlicher Probleme. Aufgrund der Subtilität der Fragestellung wurde auf europäischer Ebene vereinbart, die Werte zur gesunden Lebenserwartung in der Sozialberichterstattung nur gemeinsam mit den Werten zur tatsächlichen Lebenserwartung zu publizieren.

Für die Belange der Rentenpolitik (etwa den Einfluss der Gesundheit auf das Ausmaß der Frühverrentung) ist die gesunde Lebenserwartung im Alter von 50 Jahren ebenso aussagekräftig und relevant wie diejenige im Alter von 65 Jahren. Diese wird in Tabelle 5 aufgezeigt.

Tabelle 5: Lebenserwartung und zu erwartende gesunde Lebensjahre im Alter von 50 Jahren

Jahr	Frauen		Männer	
	Lebenserwartung im Alter von 50	zu erwartende gesunde Jahre im Alter von 50	Lebenserwartung im Alter von 50	zu erwartende gesunde Jahre im Alter von 50
2010	34,2	15,5	30,0	14,7
2011	34,3	15,6	29,9	14,5
2012	34,3	15,0	30,0	14,3
2013	34,2	14,9	30,0	14,5
2014	34,7	14,5	30,4	14,1
2015*	34,3	22,3*	30,1	20,3*
2016	34,6	22,3	30,4	20,2
2017	34,5	22,1	30,4	20,5
2018	34,4	22,1	30,4	20,5

* = Zeitreihenbruch. Quelle: Eurostat 2020, eigene Zusammenstellung mit Indikatoren HLY_50, LE_50

Von Eurostat werden keine weiteren sozioökonomischen Unterscheidungen zur gesunden Lebenserwartung publiziert. Solche werden bei Lampert et al. (2007) auf Basis von SOEP-Daten vorgenommen. Die Autoren betrachten die gesunde Lebenserwartung ab dem Alter von 65 untergliedert nach Einkommensgruppen. Die Differenz zwischen den ärmeren und den reichsten Männern in der gesunden Lebenserwartung beträgt knapp sechs Jahre, bei den Frauen sind es knapp vier Jahre.

Tabelle 6: Zu erwartende gesunde Lebensjahre von 65-Jährigen nach Einkommen und Geschlecht (1995-2005)

Netto-Äquivalenzeinkommen	Zu erwartende gesunde Lebensjahre ab 65
Männer	
0 - 60 %	10,5
60 - 80 %	12,5
80 - 100 %	13,7
100 - 150 %	14,8
> 150 %	16,4
Gesamt	13,6
Frauen	
0 - 60 %	14,1
60 - 80 %	16,4
80 - 100 %	16,6
100 - 150 %	17,8
> 150 %	18,0
Gesamt	16,2

Quelle: Lampert et al. (2007) mit SOEP und Periodensterbetafeln 1995 bis 2005.

Trotz der größeren Unsicherheiten in Bezug auf die Messung der gesunden Lebenserwartung handelt es sich bei diesem Indikator um eine wichtige Ergänzung der Daten zu den Ungleichheiten in der Lebenserwartung, der Aussagen zur Lebensqualität im Alter und entsprechenden Ungleichheiten zulässt. Konsistente Zeitreihen mit verlässlichen Daten – die bisher für Deutschland nicht vorliegen – würden auch hier Aussagen über die Entwicklung von Ungleichheiten zulassen. Auch wenn direkte Schlüsse für die politische Gestaltung der Rentenversicherung kaum oder nur mit allergrößter Vorsicht möglich sind, können und sollten Informationen zu diesen Ungleichheiten in die Alterssicherungspolitik einfließen.

3. Fazit

Die Möglichkeiten, im Verlauf des Lebens angemessene Anwartschaften der Altersvorsorge zu erwerben, unterscheiden sich in Deutschland im Wesentlichen nach Geschlecht und Lebensform, Bildung, Einkommen, Erwerbsstatus und Beruf, Gesundheit, Migrationsstatus oder Staatsangehörigkeit sowie Region (Ost/West,

aber auch andere Unterscheidungen). Daraus resultieren Ungleichheiten im Altersübergang und im Erwerbsminderungsrisiko, im Risiko, von Altersarmut oder niedrigen Renteneinkommen betroffen zu sein; eng mit diesen Ungleichheiten zusammenhängt unterscheiden sich zudem auch die Chancen, aufgrund einer hohen Lebenserwartung einen längeren Ruhestand in guter Gesundheit zu erleben. Einerseits *kann* das Alterssicherungssystem in Deutschland diesen vielfältigen Ungleichheiten nicht gänzlich gerecht werden und diese ausgleichen, da und insoweit es grundsätzlich auf dem Äquivalenzprinzip beruht, nach dem die Rentenhöhe von den zuvor geleisteten Beiträgen abhängt. Andererseits wird das Äquivalenzprinzip in bestimmten Situationen und für spezifische Tatbestände bereits geschwächt oder außer Kraft gesetzt, entweder mit Verweis auf das für die Rentenversicherung auch bedeutsame Solidarprinzip (z. B. Hinterbliebenenrenten), nach dem Stärkere für Schwächere teilweise eintreten, oder mit Verweis auf nicht erwerbsförmige gesellschaftliche Leistungen (Kindererziehung, Pflege), die auch in der Alterssicherung anerkannt werden sollen. Dabei ist die Zuordnung spezifischer Ansprüche zu dem einen oder anderen (Solidarität, Anerkennung von Leistungen) nicht immer explizit und eindeutig. Diese durch Solidarität oder Sorgearbeiten begründeten Rentenansprüche, die vorrangig in der gesetzlichen Rentenversicherung angesiedelt sind und in der betrieblichen oder privaten Altersvorsorge viel weniger oder gar nicht geleistet werden (können), gleichen zumindest einen Teil der oben beschriebenen Risiken und Ungleichheiten aus. Auch die neue Grundrente wird mit den schwer konkret voneinander abgrenzbaren Prinzipien der Solidarität und Anerkennung begründet.

Nicht zuletzt der politische Streit um die Grundrente macht deutlich, dass die nachträgliche ‚Korrektur‘ von Ungleichheiten und Nachteilen in Erwerbsverläufen in der Rentenversicherung an ihre Grenzen stößt. Vielmehr muss hier eine nachhaltige, allzu große Ungleichheiten bekämpfende Bildungs-, Arbeitsmarkt-, Betriebs-, Gesundheits-, Familien- und Migrationspolitik ansetzen. Maßnahmen in diesen Politikbereichen können nicht nur dazu beitragen, durchgängigere Erwerbsverläufe zu unterstützen und individuelle Renteneinkommen zu verbessern, sondern auch die Finanzierungsbasis der kollektiven Alterssicherungssysteme stärken.

Gleichzeitig wird es immer Personengruppen geben, deren Nachteile weder gänzlich vorab vermieden noch im Nachhinein durch die Rentenversicherung ausgeglichen werden können. Die daraus folgenden niedrigen Alterseinkommen können Altersarmut nach sich ziehen und begründen dann (bei Vorliegen bestimmter Bedingungen) einen Anspruch auf die vorleistungsfreie, aber sehr niedrige Grundsicherung im Alter. Im Kern politischer Konflikte um Alterssicherung stehen aber weniger die Personen, deren Einkommen sehr deutlich unter der Grundsicherungsschwelle liegt, als diejenigen, die nach jahrzehntelangen Erwerbsverläufen und/oder umfangreicher Übernahme von Sorgearbeiten nur ein Alterseinkommen knapp über der Grundsicherungs- oder Armutsschwelle erzielen, das bei Eintreten zusätzlicher ungünstiger Umstände (Scheidung, Krankheit) droht, darunter abzurutschen. Dieses schwer klar einzugrenzende Risiko stellt für Akzeptanz und Legitimation der Rentenversicherung eine besondere Gefahr dar, wie auch der Sozialbeirat in seinem Jahresgutachten 2019 betont (Sozialbeirat 2019, Ziffern 26 bis 28).

Für die Gruppe der armutsgefährdeten Rentner*innen, die der unteren Mitte zuzuordnen sind, könnten lebenslaufbezogene Maßnahmen (etwa Bekämpfung von Arbeitslosigkeit und Niedrigeinkommen, erhöhte Arbeitgeber-Rentenbeiträge bei Niedriglohn, (Weiter)-Qualifizierung, Vereinbarkeit von Familie und Beruf, umfangreiche Teilzeittätigkeiten statt Minijobs) Risiken mindern helfen, stehen aber teilweise im Kontrast zu den arbeitsmarktliberalisierenden Reformen der letzten Jahrzehnte. Ein nachträgliches Eingreifen in der Rentenversicherung ist hier mit besonderen Herausforderungen behaftet, da dann genau zu definieren ist, welche Arten ‚Lebensleistung‘ ausgleichend belohnt werden sollen, d. h., welche Gründe für geringe, aber etwa aufzuwertende Entgeltpunkte anerkannt werden – und welche Erwerbsverläufe nicht mehr die entsprechenden Kriterien erfüllen. Diese Fragen können allerdings nicht wissenschaftlich, sondern nur in einem schwierigen gesellschaftlichen Aushandlungsprozess beantwortet werden, der die entsprechenden Probleme und die vorgeschlagenen Lösungen in ihren Folgen explizit macht.

Literaturverzeichnis

Auth, D. (2018): Familiäre Pflege und Erwerbsarbeit. Auf dem Weg zu einer geschlechtergerechten Aufteilung? *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 69(33-34): 4-11.

AWO (Arbeiterwohlfahrt) (2019): Grundsicherung im Alter: AWO fordert klare Rentenreformen (Pressemitteilung 03.04.2019). <https://www.awo.org/grundsicherung-im-alter-awo-fordert-klare-rentenreformen> (aufgerufen am 02.03.2020).

Bach, S., J. Geyer, P. Haan, K. Wrohlich (2011): Reform des Ehegattensplittings: Nur eine reine Individualbesteuerung erhöht die Erwerbsanreize deutlich. *DIW Wochenbericht*, 78(41): 13-19.

Bäcker, G., J. Schmitz (2013): Altersarmut und Rentenversicherung: Diagnosen, Trends, Reformoptionen und Wirkungen. In: Vogel, C., A. Motel-Klingebiel (Hrsg.), *Altern im sozialen Wandel: Die Rückkehr der Altersarmut?* Wiesbaden: Springer VS, 25-53.

Bauer, J.M., A. Sousa-Poza (2015): Impacts of informal caregiving on caregiver: employment, health, and family. *Journal of Population Ageing*, 8(3): 113-45.

Becker, I. (2012): Finanzielle Mindestsicherung und Bedürftigkeit im Alter. *Zeitschrift für Sozialreform*, 58(2): 123-148.

Becker, R. (2017): Berufliche Weiterbildung – theoretische Perspektiven und empirische Befunde. In: Becker, R. (Hrsg.), *Lehrbuch der Bildungssoziologie*. Wiesbaden: Springer VS, 393-442.

Becker, R., W. Lauterbach (2016): Bildung als Privileg – Ursachen, Mechanismen, Prozesse und Wirkungen. In: Becker, R., W. Lauterbach (Hrsg.), *Bildung als Privileg. Erklärungen und Befunde zu den Ursachen der Bildungsungleichheit*. Wiesbaden: Springer VS, 3-53.

Becker, R., K. Schömann (2015): Statusreproduktion und Mobilitätseffekte beruflicher Weiterbildung. *Zeitschrift für Soziologie*, 44(4): 272-291.

Ben-Shlomo, Y., D. Kuh (2002): A life course approach to chronic disease epidemiology: conceptual models, empirical challenges and interdisciplinary perspectives. *International Journal of Epidemiology*, 31(2): 285-293.

Bergemann, A., R.T. Riphahn (2017): *Maternal employment effects of paid parental leave (SOEPpapers on Multidisciplinary Panel Data Research, No. 900)*. Berlin: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung.

Berner, F., L. Romeu, A. Motel-Klingebiel (2010): Lebenslauforientierung in der Alterssicherung. In: Naegele, G. (Hrsg.), *Soziale Lebenslaufpolitik*. Wiesbaden: VS Verlag, 517-549.

Bildungsbericht 2018 (2018): Bildung in Deutschland 2018 – Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Wirkungen und Erträgen von Bildung. Bielefeld: Autorengruppe Bildungsberichterstattung.

Blank, F. (2017): Das Rentenniveau in der Diskussion (Policy Brief WSI Nr. 13, 08/2017). Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.

BMAS (Bundesministerium für Arbeit und Soziales) (2016): Alterssicherungsbericht 2016. Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Soziales.

BMAS (2017a): Lebenslagen in Deutschland. Der Fünfte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Soziales.

BMAS (2017b): Alterssicherung in Deutschland 2015 (ASID 2015). Endbericht (Forschungsbericht 474/Z). Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Soziales/TNS Infratest Sozialforschung.

BMFSFJ (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend) (2011): Biografiemuster und Alterseinkommensperspektiven von Frauen. Berlin: BMFSFJ.

Boll, C. (2010): Lohneinbußen von Frauen durch geburtsbedingte Erwerbsunterbrechungen. *Wirtschaftsdienst*, 90(10): 700-02.

Boll, C., J. S. Leppin (2015): Die geschlechtsspezifische Lohnlücke in Deutschland: Umfang, Ursachen und Interpretation. *Wirtschaftsdienst*, 95(4): 249-354.

Bonsang, E., S. Adam, S. Perelman (2012): Does retirement affect cognitive functioning? *Journal of Health Economics*, 31(3): 490-501.

Börsch-Supan, A., M. Schuth (2014): Early retirement, mental health, and social networks. In: Wise, D. (Hrsg.), *Discoveries in the economics of ageing*. Chicago: University of Chicago Press, 225-250.

Börsch-Supan, A., I. Ferrari, L. Salerno (2020): *Verteilung und Entwicklung von Gesundheit im Alter (MEA Discussion Paper 06-2020)*. München: Munich Center for the Economics of Aging, Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik.

Brandt, G. (2017): Elternzeit von Vätern als Verhandlungssache in Partnerschaften. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 69: 593–622.

Brandt, M., K. Hank (2014): Scars that will not disappear: Long-term associations between early and later life unemployment under different welfare regimes. *Journal of Social Policy*, 43(4): 727-743.

Brenke, K. (2016): Die allermeisten Selbständigen betreiben Altersvorsorge oder haben Vermögen. *DIW-Wochenbericht*, 83(45): 1071-1076.

Brenke, K., M. Beznoska (2016): *Solo-Selbständige in Deutschland – Strukturen und Erwerbsverläufe (Forschungsbericht 465)*. Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Soziales.

Brosius-Gersdorf, F. (2018): Ausgleich in der gesetzlichen Rentenversicherung für Zeiten außerhalb von Beschäftigung, insbesondere bei Kindererziehung und Pflege von Angehörigen. In: Deutsche Rentenversicherung Bund (Hrsg.), *Die Angemessenheit der Altersrentensysteme. Konferenz anlässlich der 40-jährigen Anwendung des deutsch-polnischen Abkommens über die Renten- und Unfallversicherung am 24. und 25. April 2017 in Warschau (DRV-Schriften, Band 114)*. Berlin: DRV Bund, 76-87.

Bruckmeier, K., T. Lietzmann, J. Mühlhan, J. Stegmaier (2018): Geringfügige Beschäftigung aus der Perspektive von Beschäftigten und Betrieben sowie Verteilungs- und Arbeitsmarktwirkungen einer Ausweitung (IAB-Stellungnahme 16/2018). Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung der Agentur für Arbeit.

Brumm, N., M. Römer (2019): Gibt es einen Zusammenhang von Entgeltpunkten und Lebenserwartung? Anmerkungen zur differentiellen Sterblichkeit. *RV aktuell*, 3/2019: 72-79.

Brussig, M., K. Eggers (2014): Langfristige Entwicklungen bei Neueinstellungen von Älteren. Altersungleichheit bei Neueinstellungen geht leicht zurück (Altersübergangs-Report 2014-02). Duisburg: Universität Duisburg-Essen.

Brussig, M., S. E. Schulz (2019): Soziale Unterschiede im Mortalitätsrisiko. Das frühere Arbeitsleben beeinflusst die fernere Lebenserwartung (IAQ-Report 2019-06). Duisburg: Institut Arbeit und Qualifikation/Universität Duisburg-Essen.

Brussig, M., L. Zink (2018): Erwerbsverlaufsmuster von Männern und Frauen mit Niedrigrenten (Altersübergangs-Report 2018-02). Duisburg: Universität Duisburg-Essen.

Brussig, M., D. Postels, L. Zink (2018): Niedrigrentenrisiko trotz vieljähriger Versicherung – zur Rolle des sozialen Ausgleichs in der gesetzlichen Rentenversicherung. *Deutsche Rentenversicherung*, 1/2018: 39-64.

Bundesagentur für Arbeit (2018): Situation von Älteren (Berichte: Blickpunkt Arbeitsmarkt. November 2018). Nürnberg: Bundesagentur für Arbeit.

Bundesagentur für Arbeit (2019a): Beschäftigte nach ausgewählten Merkmalen (Zeitreihe Quartalszahlen) zum 31. März 2019. Nürnberg: Bundesagentur für Arbeit.

Bundesagentur für Arbeit (2019b): Situation schwerbehinderter Menschen (Berichte: Blickpunkt Arbeitsmarkt. April 2019). Nürnberg: Bundesagentur für Arbeit.

Bundeszentrale für politische Bildung (2019): Ausgewählte Armutsgefährdungsquoten (Zahlen und Fakten. Die soziale Situation in Deutschland). Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung. <https://www.bpb.de/nachschlagen/zahlen-und-fakten/soziale-situation-in-deutschland/61785/armutsgefaehrdung> (aufgerufen am 04.03.2020).

Buntenbach, A., A. Gunkel, G. G. Wagner (2019): Berücksichtigung des „generativen Beitrags“ in der Rentenversicherung. *Die Sozialgerichtsbarkeit, Zeitschrift für das aktuelle Sozialrecht*, 66(3): 136-142.

Buslei, H., P. Gallego-Granados, J. Geyer, P. Haan (2019a): Rente mit 67: Der Arbeitsmarkt für Ältere wird entscheidend sein. *DIW Wochenbericht*, 86(16-17): 276-283.

Buslei, H., J. Geyer, P. Haan, M. Harnisch (2019b): Starke Nichtinanspruchnahme von Grundsicherung deutet auf hohe verdeckte Altersarmut. *DIW Wochenbericht*, 86(49): 910-917.

Buslei, H., B. Fischer, J. Geyer, A. Hammerschmid (2019c): Das Rentenniveau spielt eine wesentliche Rolle für das Armutsrisiko im Alter. *DIW Wochenbericht*, 86(21-22): 376-383.

Chetty, R., M. Stepner, S. Abraham, L. Shelby, B. Scuderi, N. Turner, A. Bergeron, D. Cutler (2016): The association between income and life expectancy in the United States, 2001-2014. *JAMA*, 315(16): 1750-1766.

Coe, N., H. von Gaudecker, L. Maarten, J. Maurer (2009): *The effect of retirement on cognitive functioning* (Netspar Discussion Paper 10/2009 – 044). https://www.netspar.nl/assets/uploads/Gaudecker_044.pdf (aufgerufen am 10.03.2020).

Deutsche Rentenversicherung Bund (2018): *Rentenversicherung in Zeitreihen – Oktober 2018* (DRV-Schriften, Band 22). Berlin: Deutsche Rentenversicherung Bund.

DRV Knappschaft-Bahn-See/Minijobzentrale (2019): Aktuelle Entwicklungen im Bereich der Minijobs. 1. Quartalsbericht 2019. https://www.minijob-zentrale.de/DE/02_fuer_journalisten/02_berichte_trendreporte/node.html (aufgerufen am 28.08.2019)

Ehrlich, U. (2018): Familiäre Pflege und Erwerbsarbeit. Auf dem Weg zu einer geschlechtergerechten Aufteilung? *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 69(33-34): 49-54.

Elkeles, T. (2001) Arbeitslosigkeit und Gesundheitszustand. In: Mielk A., K. Bloomfield (Hrsg), *Sozial-Epidemiologie. Einführung in die Grundlagen, Ergebnisse und Umsetzungsmöglichkeiten*, 71-82. Weinheim: Beltz Juventa.

EU-Kommission (2018): *The 2018 Pension Adequacy Report: current and future income adequacy in old age in the EU. (Volume 1)*. Joint Report prepared by the Social Protection Committee (SPC) and the European Commission (DG EMPL). Luxembourg: European Union.

Eurostat (2016): Archive: Statistiken über gesunde Lebensjahre. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Archive:Statistiken_%C3%BCber_gesunde_Lebensjahre&oldid=320430#_Weitere_Informationen_von_Eurostat (aufgerufen am 05.03.2020).

Eurostat (2019): Glossar: Gesunde Lebensjahre. [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Healthy_life_years_\(HLY\)/de](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Healthy_life_years_(HLY)/de) (aufgerufen am 05.03.2020).

Eurostat (2020): Tabelle „Gesunde Lebensjahre (ab 2004)“. http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=hlth_hlye&lang=de (aufgerufen am 04.03.2020)

Frommert, D., M. Lizon (2017): Teilzeitarbeit neben Kindererziehung – Auswirkungen auf die gesetzliche Rente. *Deutsche Rentenversicherung*, 72(3): 273-291.

Frommert, D., S. Strauß (2013): Biografische Einflussfaktoren auf den Gender Pension Gap – Ein Kohortenvergleich für Westdeutschland. *Journal for Labour Market Research*, 36(2): 145-166.

Gallego Granados, P., K. Wrohlich (2019): Gender Pay Gap besonders groß bei niedrigen und hohen Löhnen. *DIW Wochenbericht*, 85(10): 174-179.

Geyer, J. (2015): Grundsicherungsbezug und Armutsrisikoquote als Indikatoren von Altersarmut (DIW Roundup. Politik im Fokus). Berlin: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung.

Geyer, J. (2016): Informell Pflegende in der deutschen Erwerbsbevölkerung: Soziodemografie, Pflegesituation und Erwerbsverhalten. In: Zentrum für Qualität in der

Pflege (Hrsg.), Vereinbarkeit von Beruf und Pflege. ZQP Themenreport. Berlin: Zentrum für Qualität in der Pflege, 24-43.

Geyer, J., E.M. Schulz (2014): Who cares? Die Bedeutung der informellen Pflege durch Erwerbstätige in Deutschland. *DIW Wochenbericht*, 81(14): 294-301.

Geyer, J., H. Buslei, P. Gallego-Granados, P. Haan (2019): Anstieg der Altersarmut in Deutschland: Wie wirken verschiedene Rentenreformen? Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung. Gütersloh: BertelsmannStiftung.

Goebel, J., M. M. Grabka (2011): Zur Entwicklung der Altersarmut in Deutschland. *DIW Wochenbericht*, 78(25): 3-16.

Grabka, M. M., C. Schröder (2019): Der Niedriglohnsektor in Deutschland ist größer als bislang angenommen. *DIW Wochenbericht*, 86(14): 250-257.

Grabka, M.M., B. Jotzo, A. Rasner, C. Westermeier (2017): Der Gender Pension Gap verstärkt die Einkommensungleichheit von Männern und Frauen im Rentenalter. *DIW Wochenbericht*, 84(5): 87-96.

Grabka, M. M., T. Bönke, K. Göbler, A. Tiefensee (2018): Rentennahe Jahrgänge haben große Lücke in der Sicherung des Lebensstandards. *DIW Wochenbericht*, 85(37): 810-818.

Grigoriev, O., G. Doblhammer (2019): Changing educational gradient in long-term carefree life expectancy among German men, 1997-2012. *PLoS ONE*, 14(9): e0222842.

Grunow, D., S. Aisenbrey, M. Evertsson (2011): Familienpolitik, Bildung und Berufskarrieren von Müttern in Deutschland, USA und Schweden. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 63(3): 395-430.

Haan, P., H. Stichnoth, M. Blömer, H. Buslei, J. Geyer, C. Krolage, K.-U. Müller (2017a): *Entwicklung der Altersarmut bis 2036. Trends, Risiken und Politikszenerien*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Haan, P., D. Kemptner, H. Lüthen (2017b): The rising longevity gap by lifetime earnings. *Distributional implications for the pension system (DIW Berlin Discussion Paper No. 1698)*. Berlin: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung.

Haan, P., D. Kemptner, H. Lüthen (2019): Besserverdienende profitieren in der Rentenversicherung zunehmend von höherer Lebenserwartung. *DIW Wochenbericht*, 86(23):391-400.

Hagen, C., R. K. Himmelreicher (2014): Erwerbsminderungsrente in Deutschland – Ein unterschätztes Risiko (?). Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, 83(2): 115-138.

Hammerschmid, A., A. Rowold (2019): Gender Pension Gaps in Europa hängen eindeutiger mit Arbeitsmärkten als mit Rentensystemen zusammen. *DIW Wochenbericht*, 86(25): 440-447.

Hanemann, F. (2018): *Labor market inactivity and health in old age: What role do institutional, occupational and social factors play?* (Dissertationsschrift). München: Technische Universität München.

Hasselhorn, H-M., A. Rauch (2013): Perspektiven von Arbeit, Alter, Gesundheit und Erwerbsteilhabe in Deutschland. Bundesgesundheitsblatt, 56(3): 339-348.

Hausmann, A-C., C. Kleinert (2014): Männer- und Frauendomänen kaum verändert (IAB-Kurzbericht 9/2014). Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung.

Heien, T. (2015): Zuwanderung und Alterssicherung: Einkommen älterer Personen mit und ohne Migrationshintergrund. Deutsche Rentenversicherung, 70(1): 1-21.

Heien, T., M. Krämer (2018): Lebensverläufe und Altersvorsorge der Personen der Geburtsjahrgänge 1957 bis 1976 und ihrer Partner (LeA) (DRV-Schriften, Band 115 und BMAS Forschungsbericht, Band 519). Berlin: Deutsche Rentenversicherung Bund und Bundesministerium für Arbeit und Soziales.

Heisig, J. P., J. Radl (2017): Adding scars to wrinkles? Long-run effects of late-career job loss on retirement behavior and personal income. *Work, Aging and Retirement*, 3(3): 257-272.

Hielscher, V., S. Kirchen-Peters, L. Nock (2017): Pflege in den eigenen vier Wänden: Zeitaufwand und Kosten. Pflegebedürftige und ihre Angehörigen geben Auskunft (Study Nr. 363). Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.

Himmelreicher, R. K., H.-M. von Gaudecker (2008): Differentielle Sterblichkeit von Männern: ein Beispiel der Nutzungsmöglichkeiten des Forschungsdatenzentrums der Rentenversicherung (FDZ-RV). In: Rehberg, K.-S. (Hrsg.), *Die Natur der Gesellschaft: Verhandlungen des 33. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Kassel 2006*. Frankfurt am Main: Campus Verlag, 1367-1378.

Himmelreicher, R. K., J. Roose (2014): Transnationalisierte Erwerbsbiografien. Verbreitung und Spezifika untersucht mit Daten der gesetzlichen Rentenversicherung. In: Gerhards, J., S. Hans, S. Carlson (Hrsg.), *Globalisierung, Bildung und grenzüberschreitende Mobilität*. Wiesbaden: Springer VS, 185-211.

Himmelreicher, R. K., D. Sewöster, R. Scholz, A. Schulz (2008): Die fernere Lebenserwartung von Rentnern und Pensionären im Vergleich. *WSI-Mitteilungen*, 61(5): 274-280.

Hoffmann, E., L. Romeu Gordo, S. Nowossadeck, J. Simonson, C. Tesch-Römer (2017): DZA-Fact Sheet. Lebenssituation älterer Menschen in Deutschland. Berlin: Deutsches Zentrum für Altersfragen. <https://www.dza.de/informationsdienste/factsheets.html> (aufgerufen a. 13.03.2020).

Huebener, M., K-U. Müller, K. C. Spieß, K. Wrohlich (2016): Zehn Jahre Elterngeld: Eine wichtige familienpolitische Maßnahme. *DIW Wochenbericht*, 83(49): 1159-1166.

IAB (2018): Erstmals seit langer Zeit Rückgang der Teilzeitquote (Pressemeldung 04.09.2018). <https://www.iab.de/de/informationsservice/presse/presseinformationen/az1802.aspx> (aufgerufen am 29.08.2019) (vgl. auch Tabelle http://doku.iab.de/arbeitsmarktdaten/AZ_Komponenten.xlsx, aufgerufen am 26.02.2020).

Kaboth, A., M. Brussig (2020): *Trotz Alterserwerbsbeteiligung auf Rekordniveau: Mehr Ältere von Arbeitslosigkeit betroffen. Großer Anteil älterer Arbeitsloser bleibt nach wie vor verdeckt (Altersübergangs-Report 2020-01)*. Duisburg: Institut Arbeit und Qualifikation.

Kaltenborn, B. (2019): *Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung: ein statistisches Kompendium (DRV-Schriften, Band 118)*. Berlin: Deutsche Rentenversicherung Bund.

Kay, R., S. Schneck, O. Suprinovič (2018): Erwerbshybridisierung – Verbreitung und Entwicklung in Deutschland. In: Bührmann, A. D., U. Fachinger, E. M. Welskop-Deffaa (Hrsg.), *Hybride Erwerbsformen. Digitalisierung, Diversität und sozialpolitische Gestaltungsoptionen*. Wiesbaden: Springer VS, 15-50.

Kibele, E. U. B., D. Jasilionis, V. M. Shkolnikov (2013): Widening socioeconomic differences in mortality among men aged 65 years and older in Germany. *Journal of Epidemiology and Community Health*, 67(5): 453-457.

Klammer, U., G. G. Wagner (2020): Grundrentenplan der großen Koalition: Welche Risiken soll die gesetzliche Rentenversicherung versichern? *Wirtschaftsdienst*, 100(1): 29-34.

Kleinert, C. (2011): *Ostdeutsche Frauen häufiger in Führungspositionen (IAB-Kurzbericht 3/2011)*. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung.

Klenner, C. (2016): *Gender Pay Gap – die geschlechtsspezifische Lohnlücke und ihre Ursachen (Policy Brief WSI 07/2016)*. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.

Klenner, C., T. Schmidt (2011): Teilzeitarbeit im Lebensverlauf von abhängig beschäftigten Frauen. In: Klammer, U., M. Motz (Hrsg.), *Neue Wege – Gleiche Chancen. Expertisen zum Ersten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung*. Wiesbaden: VS Verlag, 253-311.

Klenner, C., P. Sopp, A. Wagner (2016): *Große Rentenlücke zwischen Männern und Frauen. Ergebnisse aus dem WSI GenderDatenPortal (WSI-Report Nr. 29, 2/2016)*. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.

Köhler-Rama, T. (2017): Warum die GRV ein Sicherungsziel benötigt und „Haltlinien“ keine Lösung sind. *Sozialer Fortschritt*, 66(5): 377-390.

Korfhage, T. (2019): *Long-run consequences of informal elderly care and implications of public long-term care insurance (SOEPPapers on Multidisciplinary Panel Data Research 1051)*. Berlin: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung.

Kott, Kristina (2018): Armutsgefährdung und materielle Gefährdung. In: Statistisches Bundesamt, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (Hrsg.): *Datenreport 2018. Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 231-238.

Kroll, L. E., T. Lampert (2008): Soziale Unterschiede in der Lebenserwartung – Möglichkeiten auf Basis des Sozio-oekonomischen Panels (SOEPPapers on Multidisciplinary Panel Data Research 112). Berlin: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung.

Kuhn, A., J.-P. Wuellrich, J. Zweimüller (2010): Fatal Attraction? Access to Early Retirement and Mortality (Working paper series / Institute for Empirical Research in Economics No. 499). Zürich: University of Zurich.

Lampert, T., L. E. Kroll, A. Dunkelberg (2007): Soziale Ungleichheit der Lebenserwartung in Deutschland. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 42: 11-18.

Lampert, T., L. Kroll, S. von der Lippe, S. Müters, H. Stolzenberg (2013): Sozio-ökonomischer Status und Gesundheit – Ergebnisse der Studie zur Gesundheit Erwachsener in Deutschland (DEGS1). *Bundesgesundheitsblatt*, 56(5-6): 814-21.

Lampert, T., L. E. Kroll, S. Müters, M. Schumann (2017): Soziale Ungleichheit, Arbeit und Gesundheit. In: Badura, B., A. Ducki, H. Schröder, J. Klose, M. Meyer (Hrsg.), *Krise und Gesundheit – Ursachen, Prävention, Bewältigung, Fehlzeiten-Report 2017*. Heidelberg: Springer, 23-35.

Lampert, T., B. Kuntz, J. Hoebel, S. Müters, L. E. Kroll (2018): Gesundheitliche Ungleichheit. In: Statistisches Bundesamt (Destatis), Wissenschaftszentrum Berlin (Hrsg.), *Datenreport 2018. Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 302-313.

Lampert, T., J. Hoebel, L. E. Kroll (2019): Soziale Unterschiede in der Mortalität und Lebenserwartung in Deutschland – Aktuelle Situation und Trends. *Journal of Health Monitoring*, 4(1): 3-15.

Luy, M., C. Wegner-Siegmund, A. Wiedemann, J. Spijker (2015): Life expectancy by education, income and occupation in Germany: Estimations using the longitudinal survival method. *Comparative Population Studies*, 40(4): 399-436.

Mackenbach, J. P. (2006): *Health inequalities. Europe in profile*. Rotterdam: University Medical Center Rotterdam.

Mackenbach, J.P., I. Kulhánová, B. Artnik, M. Bopp, C. Borrell, T. Clemens, G. Costa, C. Dibben, R. Kalediene, O. Lundberg, P. Martikainen, G. Menvielle, O. Östergren, R. Prochorskas, M. Rodríguez-Sanz, B. H. Strand, C. W. N. Looman, R. de Gelder (2016): Changes in mortality inequalities over two decades: register based study of European countries. *BMJ*, 2016(353:i1732). doi: <https://doi.org/10.1136/bmj.i1732>.

Mazzonna, F., F. Peracchi (2017): Unhealthy retirement? *Journal of Human Resources*, 52(1): 128-151.

Michalski, N., T. Lampert (2020): *Soziale Unterschiede in der Mortalität und Lebenserwartung nach Einkommensposition und Bezug von Erwerbsminderungsrente mit Daten des SOEP. Unveröffentlichtes Arbeitspapier*. Robert Koch-Institut.

Mika, T. (2019): Consequences of interrupted employment careers on early retirement and pension entitlements. *Zeitschrift für Gerontologie und Geriatrie*, 52(Supplement 1): 78-90.

Möhring, K. (2014): Der Einfluss von Kindererziehungszeiten und Mütterrenten auf das Alterseinkommen von Müttern in Europa. *Vierteljahreshefte für Wirtschaftsforschung*, 83(2): 139-155.

Möhring, K. (2018): Is there a motherhood penalty in retirement income in Europe? The role of lifecourse and institutional characteristics. *Ageing & Society*, 38(12): 2560-2589.

Pech, E., G. Freude (2010): *Zusammenhang zwischen eingeschränktem Gesundheitszustand und Arbeitslosigkeit (Fachbeiträge Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin)*. Dortmund: Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin.

Plass, D., T. Vos, C. Hornberg, C. Scheidt-Nave, H. Zeeb, A. Krämer (2014): Entwicklung der Krankheitslast in Deutschland. Ergebnisse, Potenziale und Grenzen der Global Burden of Disease-Studie. *Deutsches Ärzteblatt*, 111(38): 629-638.

Pongratz, H. J., A. D. Bührmann (2018): Diskontinuität und Diversität beruflicher Selbstständigkeit. In: Bührmann, A. D., U. Fachinger, E. M. Welskop-Deffaa (Hrsg.), *Hybride Erwerbsformen. Digitalisierung, Diversität und sozialpolitische Gestaltungsoptionen*. Wiesbaden: Springer VS, 51-75.

Power, C., D. Kuh (2006): Life course development of unequal health. In: Siegrist, J., M. Marmot (Hrsg.), *Socioeconomic position and health: new explanations and their policy implications*. London: Oxford University Press, 77-115.

Reich, N. (2011): Predictors of fathers' use of parental leave in Germany. *Population Review*, 50(2): 1-22.

Robert Koch-Institut (Hrsg.) (2015): *Gesundheit in Deutschland. Gesundheitsberichterstattung des Bundes. Gemeinsam getragen von RKI und Destatis*. Berlin: RKI.

Rohwedder, S., R. Willis (2010): Mental retirement. *Journal of Economic Perspectives*, 24(1): 119-138.

Röttger, C., B. Weber, E. Weber (2018): *Qualifikationsspezifische Arbeitslosenquoten. Aktuelle Daten und Indikatoren*. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.

Rudolph, C. (2015): *Geschlechterverhältnisse in der Politik. Eine genderorientierte Einführung in Grundfragen der Politikwissenschaft*. Opladen/Toronto: Barbara Budrich.

Sachverständigenkommission zum Zweiten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung (2017): Erwerbs- und Sorgearbeit gemeinsam neu gestalten. Gutachten für den Zweiten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung. Berlin: Bundesregierung. www.gleichstellungsbericht.de/gutachten2gleichstellungsbericht.pdf (aufgerufen am 10.03.2020).

Samtleben, C. (2019): Auch an erwerbsfreien Tagen erledigen Frauen einen Großteil der Hausarbeit und Kinderbetreuung. *DIW Wochenbericht*, 86(10): 140-144.

Samtleben, C., C. Schäper, K. Wrohlich (2019): Elterngeld und Elterngeld Plus: Nutzung durch Väter gestiegen, Aufteilung zwischen Müttern und Vätern aber noch sehr ungleich. *DIW Wochenbericht*, 86(35): 608-613.

Schenker, A., A. Zucco (2020): Gender Pay Gap steigt ab dem Alter von 30 Jahren stark an. *DIW-Wochenbericht*, 87(10): 138-145.

Schmelzer, P., K. Kurz, K. Schulze (2015): Einkommensentwicklung von Müttern im Vergleich zu kinderlosen Frauen in Deutschland. *DIW Wochenbericht*, 82(47): 1127-1129.

Schober, K., G. Zoch (2015): Kürzere Elternzeit von Müttern – gleichmäßigere Aufteilung der Familienarbeit? *DIW Wochenbericht*, 82(50): 1190-1196.

Schober, K., G. Zoch (2019): Change in the gender division of domestic work after mothers or fathers took leave: exploring alternative explanations. *European Societies*, 21(1): 158-180.

Schröder, M. (2013): Jobless now, sick later? Investigating the long-term consequences of involuntary job loss on health. *Advances in Life Course Research*, 18(1): 5-15.

Sieglen, G. (2016): Schlechte Chancen ab 50? Übergänge älterer Arbeitsloser in Beschäftigung im Zeitvergleich. *Zeitschrift für Sozialreform*, 62(2): 181-208.

Simonson, J. (2013): Erwerbsverläufe im Wandel - Konsequenzen und Risiken für die Alterssicherung der Babyboomer. In: Motel-Klingebiel, A., C. Vogel (Hrsg.), *Alter im sozialen Wandel: Die Rückkehr der Altersarmut*. Wiesbaden: Springer VS, 273-290.

Simonson, J., L. Romeu Gordo, N. Titova (2011): Changing employment patterns of women in Germany: How do baby boomers differ from older cohorts? A comparison using sequence analysis. *Advances in Life Course Research*, 16(2): 65-82.

Simonson, J., N. Kelle, L. Romeu Gordo, M. M. Grabka, A. Rasner, C. Westermeier (2012): Ostdeutsche Männer um 50 müssen mit geringeren Renten rechnen. *DIW Wochenbericht*, 79(23): 3-13.

Smith, J. P. (2004): Unraveling the SES-health connection. *Population and Development Review*, 30 (Supplement: Aging, Health, and Public Policy): 108-132.

Söhn, J. (2018): *Migration: Erwerbsverläufe und Rentenansprüche von Zugewanderten bei der Gesetzlichen Rentenversicherung, Forschungsbericht zum FNA-Projekt* (FNA-Journal 2/2018). Berlin: Forschungsnetzwerk Alterssicherung (FNA) der Deutschen Rentenversicherung (DRV).

Söhn, J., T. Mika (2015): Die erwerbsbiografische Vorgeschichte der Frühverrentung wegen Erwerbsminderung. *Zeitschrift für Sozialreform*, 61(4): 461-492.

Söhn, J., T. Mika (2017): Wie das Rentensystem Erwerbsbiografien würdigt. In: Forschungsverbund Sozioökonomische Berichterstattung (Hrsg.), *Berichterstattung zur sozioökonomischen Entwicklung in Deutschland. Exklusive Teilhabe – ungenutzte Chancen. Dritter Bericht*, Kap. 16. Bielefeld: W. Bertelsmann Verlag.

Sozialbeirat (2019): *Gutachten des Sozialbeirats zum Rentenversicherungsbericht 2019*. Berlin: https://sozialbeirat.de/media/2019-11-29_gutachten_2019_mit_sig-natur.pdf (aufgerufen am 14. 03. 2020).

Statistisches Bundesamt (2018a): *Arbeitsmarkt auf einen Blick. Deutschland und Europa*. Wiesbaden: Destatis.

Statistisches Bundesamt (2018b): 69 % der Mütter und 6 % der Väter sind in Teilzeit tätig (Pressemitteilung Nr. 345 vom 14.09.2018). https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2018/09/PD18_345_12211.html (aufgerufen am 29.08.2019).

Statistisches Bundesamt (2018c): *Statistisches Jahrbuch 2018*. Wiesbaden: Destatis.

Statistisches Bundesamt (2019a): *Soziale Mindestsicherung in Deutschland 2017*. Wiesbaden: Destatis.

Statistisches Bundesamt (2019b): 2018 erstmals seit 2002 wieder mehr als 70 % der Erwerbstätigen in Normalarbeitsverhältnissen (Pressemitteilung Nr. N004 vom 09.10.2019). https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2019/10/PD19_N004_132.html (aufgerufen am 03.03.2020).

Statistisches Bundesamt (2019c): Erwerbstätige und Erwerbstätigenquote nach Geschlecht und Alter 2008 und 2018 (Ergebnis des Mikrozensus). <https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Arbeitsmarkt/Erwerbstaetigkeit/Tabellen/erwerbstaetige-erwerbstaetigenquote.html> (aufgerufen am 03.03.2020).

Statistisches Bundesamt (2019d): Ergebnisse aus der laufenden Berechnung von Periodensterbetafeln für Deutschland und die Bundesländer 2016/2018. Wiesbaden: Destatis.

Strauß, S., S. Hillmert (2011): Einkommenseinbußen durch Arbeitslosigkeit in Deutschland. Alters- und geschlechtsspezifische Differenzen im Vergleich. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 63(4): 567-594.

Stuth, S., M. Hennig, J. Allmendinger (2009): *Die Bedeutung des Berufs für die Dauer von Erwerbsunterbrechungen (Discussion Paper P 2009-001)*. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.

Unterhofer, U., C. Weltke, K. Wrohlich (2017): Elterngeld hat soziale Normen verändert. *DIW-Wochenbericht*, 84(34): 659-668.

Vogel, C., H. Künemund (2018): Armut im Alter. In: Böhnke, P., J. Dittmann, J. Göbel (Hrsg.), *Handbuch Armut*. Opladen: Verlag Barbara Budrich, 273-290.

Wagner, G. G. (2020): Der Grundrenten-Plan der großen Koalition: Praktische und konzeptionelle Probleme und Möglichkeiten. *Die Sozialgerichtsbarkeit*, 67(2), 2020, 65-72.

Wanger, S. (2015): *Traditionelle Erwerbs- und Arbeitszeitmuster sind nach wie vor verbreitet* (IAB-Kurzbericht 4/2015). Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung.

Wenau, G., P. Grigoriev, V. M Shkolnikov (2019): Socioeconomic disparities in life expectancy gains among retired German men, 1997-2016. *Journal of Epidemiology and Community Health*, 73: 605-611.

Westermeier, C., M. M. Grabka, B. Jotzo, A. Rasner (2017): Veränderung der Erwerbs- und Familienbiografien lässt einen Rückgang des Gender-Pension-Gap erwarten. *DIW Wochenbericht*, 84(12): 235-243.

Wippermann, C. (2012): *Frauen im Minijob. Motive und Fehlanreize für die Aufnahme geringfügiger Beschäftigung im Lebenslauf*. Berlin: Bundesministerium für Familie, Frauen, Senioren und Jugend.

Wippermann, C. (2016): *Mitten im Leben. Wünsche und Lebenswirklichkeiten von Frauen zwischen 30 und 50 Jahren*. Berlin: Bundesministerium für Familie, Frauen, Senioren und Jugend.

Zanker, D., C. Czaplicki (2019): Die Erhebung von Erwerbsverläufen und Rentenanwartschaften im In- und Ausland. Ein Vergleich von Personen mit und ohne Migrationserfahrung. *Sozialer Fortschritt*, 68(11): 867-886.

Zieglmeyer, M. (2013): Sind Selbstständige von Altersarmut bedroht? Eine Analyse des Altersvorsorge-Verhaltens von Selbstständigen. In: Vogel, C., A. Motel-Klingebiel (Hrsg.), *Altern im sozialen Wandel: Die Rückkehr der Altersarmut?* Wiesbaden: Springer VS, 229-249.

Was ist gerecht? Annäherung an eine schwierige Frage

Prof. Dr. Georg Cremer

Prinzipien sozialer Gerechtigkeit

Wenn über die Zukunft der Rentenversicherung gestritten wird, wird zugleich darüber gestritten, was gerecht ist. Der in Oxford lehrende Philosoph David Miller hat herausgearbeitet, dass Menschen je nach den Beziehungen, die sie unterhalten, ganz verschiedene Prinzipien sozialer Gerechtigkeit zugrunde legen. In solidarischen Gemeinschaften, so Miller, ist das dominante Gerechtigkeitsprinzip die Verteilung gemäß dem Bedarf: Knappe Ressourcen sollen so verteilt werden, dass der Bedarf ihrer Mitglieder möglichst gedeckt werden können. Maßgeblich dabei sind Bedürfnisse, die nach den Normen der Gemeinschaft erforderlich sind, ein angemessenes menschliches Leben zu führen. In Zweckverbänden, insbesondere in ökonomischen Beziehungen, ist dagegen die Verteilung gemäß Verdienst das einschlägige Gerechtigkeitsprinzip. In unseren Beziehungen als Staatsbürger, so Miller weiter, ist Gleichheit das primäre Gerechtigkeitsprinzip. Hier geht es um die gleichen Rechte als Staatsbürger; die Verteilung materieller Ressourcen ist insofern tangiert, als Mindestbedingungen gegeben sein müssen, damit sich Bürger als Gleiche begegnen können. Dies kann nur ein Rechtsstaat leisten, der zugleich Sozialstaat ist.

Verteilung nach Verdienst soll im gesetzlichen Rentensystem das Äquivalenzprinzip sichern, die Rente soll der beruflichen Lebensleistung und den korrespondierenden Beiträgen zum Umlagesystem entsprechen. Die Verteilung nach Bedarf muss garantiert werden, indem der gesetzlichen Rente andere Sicherungssysteme zur Seite treten, in Deutschland die Grundsicherung im Alter. Auch die Grenzziehung zwischen diesen Systemen ist Gegenstand politischer Kontroverse, wie jüngst das Ringen um die Ausgestaltung der Grundrente zeigt.

Das Alterssicherungssystem greift in das Verhältnis der Generationen ein, und in die Verteilung von Vorteilen und Lasten zwischen ihnen. Dabei geht es zum einen

um Verteilungsfragen zwischen den heute lebenden Alterskohorten. Insbesondere aufgrund des demografischen Wandels werden die jüngeren Altersgruppen im Verlauf ihres Lebens höhere Beiträge für das umlagefinanzierte Rentensystem aufzubringen haben und gleichzeitig – in Relation zu den Einkommen der erwerbstätigen Altersgruppen – geringere Erträge erhalten. Die rentenpolitischen Reformen der Vergangenheit zielten darauf, den perspektivisch erwartbaren Anstieg der Belastung für die jüngeren Altersgruppen zu reduzieren.

Ob eine Politik als „generationengerecht“ zu bewerten ist, muss sich zum anderen daran messen, wie sie sich auf die Lebenschancen künftiger Generationen auswirkt. Die Ressourcen, die insgesamt das Potential staatlicher Leistungsfähigkeit ausmachen, müssen so verteilt werden, dass Investitionen in die Zukunftsfähigkeit nicht leiden, etwa in den Erhalt der öffentlichen Infrastruktur, ein leistungsfähiges Bildungssystem, eine international wettbewerbsfähige Forschung oder zum Schutz der Umwelt und des Klimas. Gelingt dies nicht, schwächt Politik die Potentiale, die künftigen Generationen offenstehen. Dies ist zu berücksichtigen, wenn eine weiter wachsende Mitfinanzierung des Rentensystems aus Steuermitteln gefordert wird. Mit ihr verändert sich die Finanzierungsweise, aber dies enthebt uns nicht der Frage, welche Gesamtbelastung für Bürgerinnen und Bürger akzeptabel ist.

Zwischen Generationen kann es Verteilungskonflikte geben. Eine Kriegsrhetorik, wie sie in aufgeheizten Medienbeiträgen verwandt wird, ist aber unangemessen. Der heutige Wohlstand ist eine Folge der Lebensleistung früherer Generationen. Es gibt vielfältige gemeinsame Interessen. Den wenigsten Älteren sind die Lebenschancen der Jüngeren gleichgültig im Sinne einer Haltung „Nach uns die Sintflut“. Innerhalb von Familien gibt es umfangreiche Solidarbeziehungen, von den Alten zu den Jungen und umgekehrt. Wir sind keine Gesellschaft von *Singles*.

Kein starker Sozialstaat ohne eine starke Wirtschaft, keine starke Wirtschaft ohne einen leistungsfähigen Staat

Gemeinsames Interesse der Generationen ist der Erhalt der materiellen Grundlagen des Wohlstands. Die Debatte zum Sozialstaat ist oft geprägt von einem unterstellten Widerspruch zwischen dem Sozialen und der Wirtschaft. Eine starke, innovative und wettbewerbsfähige Wirtschaft ist aber nicht der Gegner eines gut ausgebauten Sozialstaats einschließlich einer guten Alterssicherung, sondern sie legt hierfür die materielle Grundlage. Wie sich die Zukunft der Renten gestaltet, hängt in entscheidendem Maße davon ab, wie sich die Leistungsfähigkeit und die Produktivität der Wirtschaft in Deutschland und mit ihr das Lohnniveau entwickeln werden. Es liegt in dieser Perspektive auch im Interesse der Älteren, dass eine Überlastung der Bürgerinnen und Bürger im erwerbsfähigen Alter vermieden und die staatliche Handlungsfähigkeit zur Zukunftssicherung nicht untergraben wird.

Wie groß die Herausforderungen der Alterssicherung werden, wie stark der demografische Wandel zu Anpassungen zwingt, hängt auch davon ab, ob es gelingt, dass möglichst alle Bürgerinnen und Bürger ihre Potentiale entfalten können. Ein vorsorgender Sozialstaat muss Befähigung ermöglichen, in enger Verbindung mit der Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik. Es muss gelingen, den im internationalen Vergleich engen Zusammenhang zwischen sozialer Herkunft und Bildungserfolg deutlich zu lockern. Das worst-case-Szenario wäre ein Land, dessen wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und Innovationskraft aufgrund eines wachsenden Fachkräftemangels zurückgeht und das gleichzeitig Menschen dauerhaft von produktiver Tätigkeit ausschließt, weil das Bildungssystem sie als Jugendliche nicht zu erreichen vermochte. Befähigung verbindet soziale Sicherheit und persönliche Handlungsfreiheit. Scheitern wir bei Bildung und Befähigung, so scheitern wir auch bei der Bewältigung des demografischen Wandels.

Die Rentenreformen der Vergangenheit erfolgten aus Verantwortung für die Stabilisierung des Systems

Seit den 1990er Jahren gab es eine Reihe schmerzlicher Einschnitte in das System der gesetzlichen Rente. Sie waren nicht, wie oft unterstellt wird, Ausdruck einer parteienübergreifenden Abkehr von sozialer Verantwortung, sondern sie erfolgten, um das System der gesetzlichen Rentenversicherung zu stabilisieren. Es war unvermeidlich, Zusagen zurückzunehmen, die auf Zukunftserwartungen fußten, die sich kurze Zeit später als bei weitem zu optimistisch herausgestellt haben. Zu erwähnen ist zum Beispiel die „flexible Rente“ von 1972, die einen vorzeitigen Renteneintritt ohne Abschläge ermöglichte. Damals prognostizierte man noch ständig steigende Überschüsse der Rentenversicherung. Auch musste die im demografischen Wandel erfolgende starke Verschiebung zwischen Erwerbstätigen und Bevölkerung im Rentenalter im Rentensystem berücksichtigt werden. Leider hat die Rentenpolitik hierbei nur wenige wichtige Stellschrauben. Sie kann Beiträge zu Lasten der heutigen Erwerbstätigen erhöhen, oder Rentenanstiege zu Lasten heutiger und künftiger Rentner verlangsamen oder mehr Steuermittel bereitstellen und damit Bürger an anderer Stelle belasten. Die Hereinnahme neuer Versicherungsguppen entlastet nur temporär, denn auch diese Gruppen altern und es sind neue Ansprüche gegenzurechnen. Oder die Rentenpolitik kann, wie dies mit der im Prozess der Umsetzung stehenden Rente mit 67 geschieht, das Renteneintrittsalter anheben; Franz Müntefering hat hierbei großen politischen Mut bewiesen. Alle wirklich wirksamen Maßnahmen sind gleichermaßen unpopulär, sie mussten gemeinsam genutzt werden, um die Gesetzliche Rente zu stabilisieren. Das geschah durchaus mit Erfolg, auch wenn das System eine Großbaustelle bleiben wird.

Über jeden der einzelnen Schritte kann man im Detail streiten; in der Rentenpolitik gibt es nicht den einzigen Reformpfad, der ohne Alternative wäre. Wer sich an dieser Reformdebatte beteiligt, ist gefordert, sich den Fragen der Nachhaltigkeit des Rentensystems ehrlich und umfassend zu stellen. Dabei ist der Aufbau sozialpolitischer Erwartungen zu vermeiden, die keine politische Kraft erfüllen kann.

Denn sonst verbindet sich ein im internationalen Vergleich gut ausgebauter Sozialstaat mit hoher Unzufriedenheit. Angesichts der Gefährdung der liberalen Demokratie durch populistische Kräfte ist eine Neuverständigung über die ethischen Grundlagen der Sozialstaatsdebatte erforderlich. Der Erhalt der Solidaritätsbereitschaft in der Mitte der Gesellschaft ist Bedingung für einen starken Sozialstaat; die Frustration unerfüllbarer Versprechungen wäre dafür Gift.

Grundsicherung im Alter: nicht diskreditieren, sondern weiterentwickeln

Die Aufgabe der gesetzlichen Rente ist es, unterstützt von den ergänzenden Säulen der betrieblichen und privaten Vorsorge, ein auskömmliches Leben im Alter zu sichern. Auch künftig wird es Lebensverläufe geben, bei denen das Alterssicherungssystem Armut im Alter nicht vermeiden konnte. Hier muss die Grundsicherung im Alter ein Leben in Würde ermöglichen. Der Reformbedarf in der bedarfsgeprüften Grundsicherung wird somit bleiben.

Arbeit muss sich lohnen und muss sich auch im Alter gelohnt haben. Für Menschen, die keine ausreichenden Versicherungszeiten erreichen konnten, kann dies eine klug gestaltete Freibetragsregelung bei der Berechnung ihrer Ansprüche auf ergänzende Grundsicherung ermöglichen. Ideal wäre es zudem, wenn Renten- und Grundsicherungsansprüche gemeinsam geprüft würden, etwa in einem Bürgerbüro vor Ort. Dies könnte einer befürchteten Stigmatisierung entgegenwirken.

Beim Vermögensfreibetrag (derzeit 5.000 Euro) könnte der Sozialstaat großzügiger sein. Mehr Information tut Not, denn immer noch glauben viele alte Menschen, ihre Kinder würden regresspflichtig, wenn sie Grundsicherung beantragen. Es sollte Anspruch sein, dass alle, die Anspruch auf Hilfe haben, sie auch erhalten. Da die bedarfsgeprüfte Grundsicherung im Alter als zielgenaues Instrument der Armutsbekämpfung unverzichtbar ist, ist es falsch, sie als würdelos zu diskreditieren. Dies kann sogar Menschen davon abhalten, die ihnen zustehende Hilfe zu beantragen. Wird die Grundsicherung im Alter in diesem Sinne verbessert, wird es mehr Empfänger geben, aber nicht, weil Notlagen zunehmen, sondern weil der Sozialstaat besser seinem Anspruch gerecht wird, bedürftige Bürger zu erreichen.

Prävention und Rehabilitation in Deutschland

Prof. Dr. med. Bernhard Greitemann

Prävention und Rehabilitation spielen bisher eine gegenüber der Kuration untergeordnete Rolle. Durch die Änderungen der Bevölkerungsaltersstruktur und die dadurch bedingten Belastungen der Sozialsysteme wird diese aber wichtiger. Neben der Reintegration in den Alltag ist der Erhalt der Arbeitsfähigkeit, gerade bei älteren Arbeitnehmern, die Rückkehr an den Arbeitsplatz und damit Sicherung von Arbeitskräften eine zunehmend wichtige Aufgabe, sowohl für den Bestand der Wirtschaft als auch für die Alterssicherung der Betroffenen.

1. Prävention

Prävention ist im deutschen Gesundheitssystem bisher der schwächste Bereich. Auch die Idee der Eigenverantwortung für Gesundheit ist bisher zu wenig akzeptiert.

Prävention ist immer *Verhaltens-*, aber auch *Verhältnisprävention*. Im Sinne der Verhaltensprävention betrifft dies bereits das frühzeitige Einsetzen von Maßnahmen in Kindergärten, Schulen und Ausbildung. Hier bestehen erhebliche Defizite. So könnte bspw. der Volkskrankheit Diabetes oder Wirbelsäulenbeschwerden (Fehlhaltungen etc.) durch fachübergreifendes Thematisieren gesunder Ernährung und der Bedeutung von Bewegung entgegengewirkt werden, eine Forderung an die Ausbildungs- und Lehrinhalte.

Durch Änderung der gesetzlichen Auftragslage sind auch die Rentenversicherungsträger aufgefordert, Präventionsmaßnahmen anzubieten. Ein bereits erfolgreich angebotenes Präventionsprogramm ist das Programm „Beschäftigungsfähigkeit teilhabeorientiert sichern“ (BETSI), ein Berufsbegleitendes Konzept zur Sicherung der Beschäftigungsfähigkeit. Derartige Programme zeigen überzeugende Effekte. So konnte im BETSI Programm der Klinik Münsterland der Anteil der Pati-

enten, die subjektiv eine gute Prognose der Erwerbsfähigkeit zeigten von 47,3 Prozent auf 73,6 Prozent gesteigert werden (vor Reha, nach 1 Jahr). Diese Programme sollten ausgebaut werden. Ideal bieten sich diese Programme auch für ambulante Einrichtungen wohnortnah an.

Verhaltensändernden Ansätze müssen allerdings auch durch Verhältnisprävention flankiert werden (bspw. Verhältnisse im Betrieb, u. a. Möbel, techn. Hilfen etc.). Sollen fachlich hoch qualifizierte Arbeitskräfte auch im höheren Lebensalter erhalten bleiben, müssen Betriebe stärker in den Arbeitsschutz, die Qualität der Arbeitsumgebung, sowie flexiblere Arbeitsbedingungen investieren.

Grundsatz: Prävention vor Rehabilitation vor Rente.

2. Rehabilitation

a) Reha-Bedarf früh erkennen

Reha-Maßnahmen werden oft zu spät eingeleitet. Dann sind die Erfolgsquoten limitiert, Folgekosten erhöht. Ursachen liegen in der mangelhaften Darstellung der Rehabilitation in Aus- und Weiterbildung von Ärzten, fehlender Kenntnis über Reha-Angebote. Auch komplizierte Antragsverfahren, fehlende schnittstellenübergreifende Kooperation zwischen den Trägern im Sinne eines umfassenden, mehrdimensionalen Assessments werden genannt (Projekt Hausärzte / Orthopäden-Rehabilitation; Verein zur Förderung der Rehabilitationsforschung e.V. – NeHor VFR)).

b) Reha-Maßnahmen müssen individuell und passgenau sein.

Die Qualitätssicherungsprogramme der Deutschen Rentenversicherung haben zu einer erheblichen Verbesserung unter wissenschaftlich Evidenz basierten Aspekten geführt. Ein derartiger Ansatz bedingt aber die Gefahr, Patientengruppen zu kategorisieren und dem Einzelnen nicht individuell genug gerecht zu werden. Dies bleibt Herausforderung für Träger und Einrichtungen.

c) Fokus auf „Return to work“ – medizinisch-berufliche Orientierung in der Rehabilitation

Aufgaben der Rehabilitation sind das Behandeln, Überwinden oder die Kompensation von Funktionsstörungen, insbesondere die Vermeidung von Folgeproblemen, speziell am Arbeitsleben. Dementsprechend ist die Berücksichtigung beruflicher Belange in der Reha eine *Conditio sine qua non*.

Aus wissenschaftlichen Untersuchungen ist bekannt, dass die berufliche Reintegration von verschiedenen Faktoren abhängt, u.a.:

- a. Alter⁴⁴,
- b. Bildung, Berufsbildung und Einkommen.⁴⁵

Reintegration ist besonders problematisch bei Patienten mit Problemen am Skelettsystem und körperlich beanspruchenden Berufen. Wissenschaftlich gibt es international und national starke Evidenz für die Wirksamkeit von multimodalen Programmen unter Einbezug des Arbeitsplatzes. Dabei ist die erfolgreiche Reintegration an den Arbeitsplatz direkt abhängig von der subjektiven Überzeugung des Patienten, ob er in den nächsten Jahren wieder arbeiten kann.

⁴⁴ Regel, G. et al. (1993): Rehabilitation und Reintegration polytraumatisierter Patienten, Unfallchirurg 96, 341–349.

⁴⁵ Tate, G. (1992): Workers disability and return to work, Am J Phys Rehabil 71, 92–96.

Tab. 1: Stufen medizinisch-beruflich-orientierter Rehabilitation

MBOR-Stufe	Inhalte
MBOR A	Beschäftigung mit der beruflichen Situation des Versicherten
MBOR B	Beschäftigung mit Versicherten mit besonderer beruflicher Problemlage (Langzeitarbeitsunfähigkeit, Arbeitslosigkeit, arbeitsfähig, aber der Arbeitsplatz ist in näherer Zukunft erheblich gefährdet)
MBOR C	Versicherte mit der Notwendigkeit zur beruflichen Umorientierung oder Weiterqualifikation, diese Programme werden in formalen Kooperationen mit beruflichen Bildungsanbietern durchgeführt

Eine möglichst enge Vernetzung mit dem beruflichen Umfeld ist daher wichtig, ein intensives arbeitsplatzorientiertes Training erforderlich. Neben rein somatischen Problemen sind dabei auch psychische Belastungen (Konflikte, Mobbing, etc.) mit einzubeziehen. Nach einer Diagnostik- und rehabilitativ orientierten Behandlungsphase wird ein arbeitsplatznahes Training durchgeführt. Anforderungen im Beruf werden den funktionellen Fähigkeiten des Patienten gegenübergestellt, Kompensationen trainiert und bei Defiziten berufliche Problemlösungen erarbeitet.

Im Programm MBOR C erfolgt bei Probanden, die voraussichtlich die alte Tätigkeit nicht mehr durchführen können, eine Analyse der Ressourcen, der Motivation, der Flexibilität und Mobilität. Ziel ist, dem Patienten möglichst in der Rehabilitation schon eine Idee zu möglichen Wegen zu geben, ihn auf den Kontakt zur nachge-

henden Betreuung vorzubereiten. Seitens der Träger werden flankierend aufsuchende Beratungen in den Betrieben angeboten. MBOR B und C sollte bevorzugt in besonders erfahrenen Einrichtungen erbracht werden.

d) Anschlussrehabilitation unter DRG Bedingungen

Eines der erfolgreichsten Verfahren ist die Anschlussrehabilitation. Ziel ist die möglichst schnelle Rehabilitation nach Eingriffen, um den Patienten bestmöglich privat, sozial und beruflich zu reintegrieren. Durch die verkürzten Akutverweildauern hat sich die Anschlussrehabilitation stark verändert, die Belastungen für Patienten und Einrichtungen sind gestiegen. Dies hatte bereits die REDIA III Studie (2011)⁴⁶ gezeigt. Zudem hält der Trend zu mehr ambulanter Rehabilitation an.

Nichtsdestotrotz gibt es auch eine Anzahl an Patienten, die trotz verkürzter Akutverweildauer Übergangsprobleme haben (Rehakliniken können noch nicht aufnehmen, noch keine Rehabilitationsfähigkeit (bspw. Polytraumata, Amputationen, Infekte)). Diese Patienten werden entweder nach Hause (wenn dort Unterstützung besteht), oder in Kurzzeitpflege verlegt, für Betroffene eine erhebliche Belastung.

Die Deutsche Gesellschaft für Orthopädie und Unfallchirurgie hat in einem Memorandum auf diese Lücke im Reha-System hingewiesen. Bei den Betroffenen bleibt wertvolles Rehabilitationspotential ungenutzt. Die zukünftige Entwicklung im Bereich der Anschlussrehabilitation / Anschlussbehandlung (AR/AHB) muss auf eine engere Verzahnung Akut/Reha, der Anteil ambulanter Maßnahmen wird steigen, flexible Modelle (Reha stationär und ambulant verzahnt) werden entstehen.

Noch zu wenig genutzt wird das Instrument Rehabilitation vor Pflege. Die reduzierte Muskelkraft, Koordination und Beweglichkeit der Älteren führt zu Immobilität,

⁴⁶ von Eiff, W. et al. (2011): REDIA III Auswirkungen der DRG-Einführung auf die medizinische Rehabilitation. Ergebnisse einer prospektiven medizinisch-ökonomischen Langzeitstudie 2003 bis 2011, LIT Verlag Dr. W. Hopf Berlin, ISBN 978-3-643-11095-4.

Sturzgefahr und Pflegebedarf. Diese könnten durch Rehamaßnahmen reduziert, Folgekosten eingespart werden.

e) Flexibilisierung der Rehabilitation

Traditionell lag der Fokus der Rehabilitation bisher auf stationären Maßnahmen. Ansatz war, dem Patienten Erholung und Herauslösen aus belastenden Umgebungseinflüssen zu ermöglichen. In Anbetracht der steigenden psychischen Belastungen (Arbeitsverdichtung, Stress) ist dies weiter richtig. Ambulante Angebote müssen dennoch deutlich ausgebaut werden (s. u.).

Zukünftig muss die bisherige starre Rehabilitation flexibilisiert werden. Hierzu wären mögliche Ansätze:

- Schnittstellenübergreifende Rehabilitation unter Berücksichtigung der jeweiligen Kostenträgerschaften.
- Stärkere Diversifizierung der Rehabilitation, mehr ambulante Angebote.
- Stationäre Rehabilitation sollte sich auf schwerere Fälle (bspw. Polytraumata, Amputierte, mehrfach Operierte, Multimorbide, stark Chronifizierte, stark psychisch Belastete) konzentrieren.
- Anschlussrehabilitation muss flexibler werden. Jetzt schon ist es so, dass jüngere, belastbare Patienten vermehrt in die ambulante Rehabilitation gehen. Auch bei älteren Patienten ohne gravierende Komorbiditäten kann ein Abgehen von den starren drei bis vier Wochen Rehabilitationszeiten sinnvoll sein, beispielsweise mit einer verkürzten stationären Behandlung und dafür verlängerten ambulanten Nachbehandlung.
- Für den Erhalt der Arbeitsfähigkeit älterer Arbeitnehmer bedarf es der Entwicklung flexibler, berufsbegleitender Angebote. Die Programme könnten mit geringerer Intensität, geringerem zeitlichen Aufwand, Alters-angepasst wiederholt erbracht werden.

f) Nachsorge

Eine erfolgreiche Rehabilitation bedarf zur Verstetigung einer adäquaten Nachsorge. Die Deutsche Rentenversicherung hat hierzu Programme zur Nachsorge eingeführt. Diese haben das Ziel, noch bestehende Defizite aufzuarbeiten und berufsbegleitend den Gesundheitszustand zu stabilisieren. Sie sind längerfristig angelegt. In Zukunft wird dies sicher durch ein breites Spektrum an App-basierten Nachsorgeangeboten ergänzt werden.

g) Stellung der eigenen Kliniken

Die DRV betreibt eigene Kliniken. Aufgabe dieser ist es, richtungsweisend neue Rehabilitationskonzepte zu entwickeln und diese zu evaluieren. Eine weitere Aufgabe ist es, die Träger in medizinischen Fachfragen und an die Träger herangebrachten konzeptionellen Ideen zu beraten.

3. Bedarf nach Vernetzung

Rehabilitation bedarf einer Vernetzung mit dem Umfeld. Diese sind zu verbessern (zuweisende Ärzte, Umfeld). Gerade die Vernetzung mit den Betrieben ist wichtig. Im Rahmen eines Casemanagements könnten bspw. im betrieblichen Gesundheitsmanagement (BGM) präventive Angebote erbracht werden, die bei sich weiter entwickelnden Problemlagen durch Präventionsangebote ergänzt werden. Ist später eine Vollrehabilitation erforderlich, muss der Betroffene über Nachsorgeprogramme flankiert, über Eingliederungsmaßnahmen (BEM) unterstützt in den Betrieb wieder eingegliedert werden. Die Fachkraft bleibt so erhalten. Will man den Problemen des Fachkräftemangels begegnen, will man, dass bisher eher „aussortierte“ Gruppen (Langzeitarbeitslose, körperlich/seelisch Behinderte) wieder eine Möglichkeit zur Rückkehr in den Arbeitsmarkt haben, so ist in *allen* Bereichen eine wesentlich intensivere Zusammenarbeit notwendig.

4. Case-Management, Assessment-Center

Assessmentcenter könnten früh Akutkliniken über ein passendes Reha-Setting beraten, Probleme an der Schnittstelle Akutmedizin-Rehabilitation reduzieren. Zudem könnten sie bei „schwierigen“ Verläufen (Verzögerungen im Heilablauf, fehlende Wiedereingliederung) im Sinne eines Re-Assessments den Kostenträgern Hinweise für das weitere Vorgehen geben.

5. Zusammenfassende Thesen:

- Prävention und Rehabilitation haben eine erhebliche volkswirtschaftliche Bedeutung (Reduktion von Arbeitsausfallzeiten, medizinischen Folge- und Pflegekosten).
- Prävention ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe.
- Eigen- und Selbstverantwortung müssen betont werden.
- In der betrieblichen Prävention ist engere Kooperation der Träger nötig.
- Reha-Bedarf muss frühzeitig erkannt werden.
- Rehabilitation muss stärker in die medizinische Ausbildung integriert werden.
- Reha-Konzepte müssen individuell und zielgenau sein.
- Rehabilitation muss Ressourcen-orientiert sein, eine Gesamtbedarfsfeststellung inklusive eines Teilhabeplanes beinhalten.
- Medizinisch-beruflich orientierte Fokussierung ist erforderlich.
- Eine verstärkte Diversifizierung zwischen ambulanten und stationären Angeboten ist nötig, ambulante Rehabilitation muss stärker die Wohnort- und Betriebsnähe nutzen.
- Nachsorgeangebote sind zu stärken.
- Eine trägerübergreifende, Schnittstellen-arme Rehabilitation ist nötig.
- Die Kooperation zwischen Trägern und Betrieben muss genutzt werden. Ein aufsuchender Firmenservice ist sinnvoll.
- Casemanagement der Träger und die Nutzung spezieller Assessmentcenter ist sinnvoll.
- Eigene Kliniken sind zukunftsorientiert, forschungsaktiv und dienen den Trägern als fachliche Beratungsorganisationen.

Was die Deutsche Rentenversicherung tut, um die Menschen gesund in Arbeit zu halten

Gundula Roßbach

Teilhabeleistungen der Rentenversicherung erfüllen eine wichtige gesellschaftliche Aufgabe. Sie dienen dem übergeordneten Ziel der Selbstbestimmung und gleichberechtigten Teilhabe sowohl am Arbeitsleben als auch in der Gesellschaft. Die Leistungen selbst zielen darauf ab, eine möglichst dauerhafte (Wieder-)Eingliederung in das Erwerbsleben zu erreichen. Auf diese Weise sollen Berentungen wegen Erwerbsminderung vermieden werden. Es gilt der Grundsatz „Reha vor Rente“!

1. Der Reha-Prozess als Erfolgsgeschichte

Gesellschaftliche Entwicklungen, wie eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit oder die Zunahme chronischer Krankheiten, können zu höheren gesundheitlichen Risiken führen. Die gesetzliche Rentenversicherung bietet daher ihren Versicherten spezifische Präventionsleistungen zur Förderung ihrer Gesundheitskompetenz und Beschäftigungsfähigkeit an.

Die der Rentenversicherung zur Verfügung stehende Leistungspalette in der Rehabilitation erlaubt es, Versicherten die passende, individuelle Reha-Strategie anbieten zu können. Die medizinische Rehabilitation richtet sich an Versicherte, deren (chronische) Erkrankung die berufliche Teilhabe gefährdet. Ergänzend zur klassischen medizinischen Rehabilitation wurden in den vergangenen Jahren spezifische Erweiterungskonzepte entwickelt wie verhaltensmedizinisch orientierte Rehabilitation (VOR) bei erhöhten Bedarfen im Bereich psychischer Belastung oder medizinisch-berufliche orientierte Rehabilitation (MBOR) bei erhöhter beruflicher Gefährdung. Um den Reha-Erfolg zu stabilisieren sowie Lebensstiländerungen längerfristig aufrechtzuerhalten, wurde darüber hinaus ein bedarfsorientiertes und flächendeckendes Angebot für Nachsorgeleistungen entwickelt. Sollte sich

herausstellen, dass Versicherte ihren Arbeitsplatz trotzdem nicht wieder einnehmen können, bietet die Deutsche Rentenversicherung ergänzend Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben (LTA) an. Das Leistungsspektrum ist breit. Es kann sowohl um eine Umgestaltung des Arbeitsplatzes gehen, Zuschüsse an Arbeitgeber enthalten oder es können Leistungen der beruflichen Bildung infrage kommen. Ein weiteres effektives Instrument ist die stufenweise Wiedereingliederung. Sie zielt darauf, arbeitsunfähige Beschäftigte nach länger andauernder Krankheit schrittweise an die volle Arbeitsbelastung heranzuführen.

2. Versorgungsstruktur und Versorgungsqualität

Die Deutsche Rentenversicherung hat die Strukturverantwortung für die medizinische Rehabilitation der Erwerbstätigen. In insgesamt 2.624 spezialisierten Fachabteilungen wird bundesweit eine Versorgung mit hoher Qualität gewährleistet. Grundsätzlich sind ambulante und stationäre Rehabilitation gleichwertige Alternativen. Die Auswahl der geeigneten Reha-Einrichtung erfolgt personenorientiert und in Abhängigkeit der Grunderkrankung der Betroffenen.

LTA finden in verschiedenen Einrichtungen statt. Während ein großer Teil der Menschen direkt über innerbetriebliche Maßnahmen wieder an das Arbeitsleben herangeführt wird, arbeitet die Rentenversicherung im Falle komplexer Fälle mit spezialisierten Einrichtungen wie Berufsförderungswerken oder Beruflichen Trainingszentren zusammen.

Um eine möglichst hohe Qualität sicherzustellen, betreibt die Deutsche Rentenversicherung seit Jahrzehnten eine systematische Qualitätssicherung. Die erfolgreiche Reintegration an den Arbeitsplatz ist ein zentrales Merkmal. Die objektive Messung der Reintegration wird im Sozialmedizinischen Verlauf dargestellt, der zwei Jahre nach Abschluss der Rehabilitation die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung darstellt. Ein weiterer relevanter Parameter ist der subjektive Reha-Erfolg aus der Perspektive des Rehabilitanden. Die Messung solcher „Patient Re-

ported Outcomes“ erfolgt anhand der Rehabilitandenbefragung, welche kontinuierlich durch weitere, sektorenübergreifende und international vergleichbare Verfahren ergänzt wird.

3. Die rv-eigenen Kliniken als Motor der Entwicklung

Um den geänderten gesellschaftlichen Rahmenbedingungen zu begegnen und die Leistungsfähigkeit des Rehabilitationssystems langfristig zu sichern, werden in den rv-eigenen Kliniken auch regelmäßig neue Therapieformen entwickelt und in wissenschaftlichen Studien erprobt. Die rv-eigenen Kliniken beteiligen sich intensiv an der Forschung und Entwicklung sowie der Praxiserprobung verschiedenster Rehabilitationskonzepte. Mit diesen Vorhaben soll u. a. die Zusammenarbeit mit anderen Akteuren des Gesundheits- und Sozialsystems weiter verbessert werden.

4. Kooperation und Zusammenarbeit

Bereits jetzt erfolgt eine umfangreiche Zusammenarbeit der Deutschen Rentenversicherung mit anderen Leistungsträgern, Leistungserbringern und sonstigen Akteuren. Auf Ebene der Bundesarbeitsgemeinschaft für Rehabilitation (BAR) wurden und werden mit Beteiligung der Rentenversicherung „Gemeinsame Empfehlungen“, Vereinbarungen, Arbeitshilfen etc. erarbeitet. Zudem erfolgt unter den Rehabilitationsträgern eine themenbezogene Zusammenarbeit und Abstimmung, die sich in gemeinsamen Kooperationsvereinbarungen und Formularen ausdrückt.

Für die Umsetzung solcher Empfehlungen bedarf es oftmals der Einbindung weiterer Partner und der Nutzung regionaler Strukturen vor Ort. Dies muss erarbeitet und gepflegt werden. So wird aktuell im Rahmen des Bundesprogramms rehapro in verschiedenen Projekten die rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit mit den Trägern des SGB II erprobt. Ziel ist die Schaffung bzw. Festigung organisatorischer Strukturen für eine gute Zusammenarbeit, um den Menschen eine optimale Versorgung unabhängig von Trägerschaft und Zuständigkeit zu gewährleisten.

5. Beratung und Entwicklung des Firmenservice

Die Deutsche Rentenversicherung bietet mit dem bundesweiten Firmenservice ein kostenfreies Beratungsangebot für Betriebe und Unternehmen an. Wir wissen: 90 Prozent unserer Kundinnen und Kunden beurteilen den Firmenservice positiv. Neben der klassischen Beratung zu Rente und Altersvorsorge sowie zum Beitrags-einzug steht das Thema „Gesunde Mitarbeiter“ im Mittelpunkt der Beratung. Das betriebliche Setting eignet sich insbesondere beim Vorliegen von beruflich bedingten gesundheitlichen Risikofaktoren, um frühzeitig Präventions- und Reha-Bedarfe zu erkennen, Beschäftigten gezielt Leistungen zum Erhalt der Erwerbsfähigkeit anzubieten und so einen neuen, bislang ausbaufähigen Zugangsweg in Prävention und Rehabilitation zu etablieren.

Im Mittelpunkt der weiteren Entwicklung stehen die rechtskreisübergreifende Vernetzung der Beratungsangebote und die Qualifizierung der Berater*innen zu trägerübergreifenden Themen, um eine Beratung „wie aus einer Hand“ anzubieten. So haben die Deutsche Rentenversicherung Bund und die Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung die gemeinsame Erklärung „Starke Partner für gesundes Leben und Arbeiten“ abgeschlossen. Ziel ist es die gemeinsame Beratung auszurollen und für weitere Sozialversicherungsträger zu öffnen.

6. Verbesserung des Zugangs zu Teilhabeleistungen

Leistungen zur Teilhabe der Deutschen Rentenversicherung sind Antragsleistungen. Sie setzen nicht nur die individuelle Bereitschaft der Versicherten, sondern eine gute und sachgerechte Beratung professioneller Akteure wie bspw. niedergelassener Ärzt*innen voraus. Grundsätzlich kann allen Versicherten die für sie passgenaue Teilhabeleistung angeboten werden, sollte der Rentenversicherung eine Willensbekundung in Form eines Antrags vorliegen. Allerdings zeigt sich im Zugang zur Erwerbsminderungsrente, dass für einen erheblichen Anteil der Versicherten Rehabilitationsleistungen, die eine Erwerbsminderungsrente verhindern oder verzögern könnten, zu spät oder gar nicht eingeleitet werden.

Ein Schwerpunkt der Aktivitäten der Deutschen Rentenversicherung liegt deshalb in der Weiterentwicklung der Strategien, die es ermöglichen, so früh wie möglich und nötig auf Versicherte zuzugehen und ihnen Leistungen der Rentenversicherung anzubieten. Beispielsweise nutzt die Rentenversicherung bei dieser Fragestellung Routinedaten, um vulnerable Gruppen, die gefährdet sind, in eine Erwerbsminderung abzugleiten, frühzeitig zu erkennen (Risiko-Index EM-Rente, RI-EMR). Darüber hinaus ist es notwendig die Zusammenarbeit mit weiteren Akteuren wie bspw. Betrieben zu suchen, das Antragsverfahren noch einfacher zu gestalten und die zielgruppenspezifische Öffentlichkeitsarbeit zu intensivieren. Das Ziel all dieser Aktivitäten muss sein, den Anspruch „Reha vor Rente“ noch konsequenter umzusetzen.

7. Verbesserung der Versorgung psychischer Störungen

Eine der Zukunftsaufgaben der Deutschen Rentenversicherung ist vor diesem Hintergrund die Verringerung von Erwerbsminderungsrenten aufgrund psychischer Störungen. Hier gilt es, möglichst früh initiativ zu werden, um Krankheiten möglichst gar nicht erst entstehen zu lassen. Mit den Präventionsleistungen der Rentenversicherung wird hier bereits vorbeugend agiert. Sollten sich dennoch psychische Störungen manifestieren, können diese häufig erfolgreich rehabilitiert werden. Deshalb ist eine noch frühere und engere Verknüpfung der Leistungen der Krankenversicherung mit den Reha-Angeboten der Rentenversicherung im Fokus der Rentenversicherung. In diesem Zusammenhang hat die Rentenversicherung die Zugangsmöglichkeiten für die psychosomatische Rehabilitation erweitert und Modellprojekte mit den Krankenkassen initiiert.

Um die Wirkung der Teilhabeleistungen der Rentenversicherung bei psychischen Störungen zu optimieren, arbeitet die Rentenversicherung derzeit intensiv an einer umfassenden und nachhaltigen Vernetzung innerhalb des Gesundheits- und Sozialsystems. Diese Vernetzung im Gesamtkontext der Versorgung von Menschen mit psychischen Störungen bezieht sich einerseits auf die Vorbehandlung im akutmedizinischen Sektor sowie bei den Betriebs- und Werksärzten, andererseits auf

die Nachsorge und die Zeit nach der Rehabilitation. Mit entsprechenden Kampagnen wird darüber hinaus der Bekanntheitsgrad der Leistungen gerade bei dieser Zielgruppe sowie bei den professionellen Akteuren gesteigert.

8 Verbesserung der beruflichen Orientierung der Teilhabeleistungen

Das Ziel von Teilhabeleistungen der Rentenversicherung ist die Verhinderung von Erwerbsminderung oder, positiv ausgedrückt, die Sicherstellung aktiver beruflicher Teilhabe. Dies gelingt mit dem aktuellen Leistungsspektrum bereits sehr gut: Die überwiegende Mehrheit der Versicherten geht nach einer Rehabilitation wieder zurück in das Arbeitsleben. Allerdings ist bekannt, dass Menschen mit komplexen Problemen von den herkömmlichen Leistungen nicht genügend profitieren. Deshalb entwickelte und implementierte die Rentenversicherung in den vergangenen zehn Jahren erfolgreich die medizinisch-beruflich orientierte Rehabilitation (MBOR). Studien haben nachgewiesen, dass damit die Chance einer erfolgreichen beruflichen Wiedereingliederung gerade von Versicherten mit komplexeren Problemen erheblich verbessert wird.

Aktuell hat die Rentenversicherung mit dem Rahmenkonzept zur Durchführung eines Fallmanagements aus dem Rechtskreis des SGB VI heraus den ersten Schritt zu einer noch intensiveren Betreuung im Anschluss an die medizinische Rehabilitation gemacht. Es gilt in den nächsten Jahren diese Konzeption in die Praxis zu implementieren, die Zusammenarbeit im Einzelfall zu optimieren und so unsere Versorgungsqualität noch weiter zu steigern.

Frauen und Alterssicherung – statistische Betrachtungen

Prof. Dr. Ute Klammer

Die Probleme der Alterssicherung von Frauen werden in Deutschland schon seit mehreren Jahrzehnten wissenschaftlich und politisch diskutiert (ausführlich Klammer 2016). Doch wie hat sich die Situation zwischenzeitlich entwickelt? Der vorliegende Beitrag skizziert und analysiert die aktuelle Situation und Entwicklungstendenzen auf der Basis verfügbarer Daten.

1. Versicherten- und Rentenbestand nach Geschlecht – demografische „Begünstigung“ von Frauen?

Unter den rund 55,1 Mio. Versicherten der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) als „erster Säule“ der deutschen Alterssicherung sind 26,3 Mio. Frauen und 28,8 Mio. Männer (BMAS 2019a: 13, Stand Ende 2017). Aus der GRV beziehen gegenwärtig fast alle Frauen und Männer in Ostdeutschland, die älter als 65 Jahre sind, und fast neun von zehn westdeutsche Frauen und Männer im Rentenalter eigenständige Rentenleistungen. Dabei haben Frauen aufgrund der höheren Lebenserwartung statistisch die Aussicht auf mehr verbleibende Lebensjahre: Eine 65-jährige Frau darf in Deutschland heute auf 20,7 weitere Jahre, ein Mann auf 17,5 Jahre hoffen (Sterbetafel des StBA, fernere Lebenserwartung nach Alter, www.destatis.de). Aufgrund der höheren weiteren Lebenserwartung von Frauen bei Erreichen des Rentenalters, der geringen Mindestanforderung für den Bezug einer eigenständigen Rente (allgemeine Wartezeit fünf Jahre) sowie der Existenz von Hinterbliebenenrenten fließt die weit überwiegende Zahl an GRV-Renten heute an Frauen (gut 10 Mio. Altersrenten und fast 4,6 Mio. Witwenrenten, vs. gut 8 Mio. Altersrenten und 0,7 Mio. Witwerrenten an Männer, BMAS 2019a: 16). Die GRV hat hier eine wichtige Funktion für den Risikoausgleich hinsichtlich unterschiedlicher geschlechtsspezifischer Lebenserwartungen.

2. Der Gender Pension Gap - Fortschreibung niedriger Frauenlöhne und geschlechtsspezifischer Erwerbsmuster ins Rentenalter

Frauen beziehen 55 Prozent aller eigenen Renten, ihnen fließen aber nur 44 Prozent der Ausgaben für eigene Renten zu (Deutsche Rentenversicherung 2020): Der demografisch bedingten „Begünstigung“ von Frauen stehen sehr viel geringere Durchschnittsbeträge bei den eigenständigen Renten gegenüber. So erzielten Rentnerinnen Mitte 2018 im Durchschnitt 709 Euro/Monat eigenständige Altersrente, während Rentner Durchschnittsrenten von 1.150 Euro bezogen (BMAS 2019a: 18, Rentenbestand). Der Gender Pension Gap der ersten Säule beträgt in Deutschland auf Basis von GRV-Daten somit knapp 40 Prozent. Er ist in Westdeutschland drei Jahrzehnte nach der Wiedervereinigung aufgrund der unterschiedlichen (Frauen-)Erwerbsverläufe immer noch rund doppelt so hoch wie in Ostdeutschland. Er zeigt sich insbesondere bei den Altersrenten; bei den Erwerbsminderungsrenten liegen Frauen- und Männerrenten deutlich näher beieinander, bei den abgeleiteten Hinterbliebenenrenten, die das Einkommen des verstorbenen (Ehe-)Partners spiegeln, fallen – der Systemlogik folgend – die Witwenrenten deutlich höher aus als die Witwerrenten.

Im internationalen Vergleich erweist sich der deutsche Gender Pension Gap als überdurchschnittlich hoch. In einem EU-Vergleich von Eurostat für 2017 wird für Deutschland (mit 38 Prozent) der sechstöchste Gender Pension Gap in der EU ausgewiesen, d. h. 22 EU-Länder schneiden in Bezug auf die Einkommensungleichheit von Frauen und Männern im Alter besser ab (European Parliament 2019: 6).

3. Ursachen für den Gender Pension Gap: Zeitfaktor und Einkommensfaktor

Die *Ursachen* für die große Rentenlücke zwischen Frauen und Männern in Deutschland liegen in unterschiedlichen Lebensläufen, aber vor allem in deren Bewertung durch das Rentensystem (Frommert/Thiede 2010). Im Vergleich zu anderen europäischen Staaten orientiert sich die deutsche Rentenformel besonders

stark an der Zahl der Erwerbsjahre (Zeitfaktor) und der Höhe des Erwerbseinkommens (Einkommensfaktor). Hierdurch setzen sich die Faktoren, durch die sich die Erwerbsverläufe von Frauen und Männern in Deutschland besonders unterscheiden, ins Rentenalter fort. Während Erwerbsunterbrechungen und Nichterwerbstätigkeit von Frauen, aber auch Zeiten mit nicht versicherungspflichtiger Erwerbsarbeit (z. B. Minijobs bei Befreiung von der Versicherungspflicht), über den Zeitfaktor den Aufbau von Rentenansprüchen beeinträchtigen, dämpfen Teilzeit, niedrige Frauenlöhne und ausgebliebene Karriereentwicklungen von Frauen über den Einkommensfaktor das Renteneinkommen. Der erste Ursachenkomplex – der Zeitfaktor – dokumentiert sich in der Zahl der durchschnittlichen Versicherungsjahre, die bei den gegenwärtigen Altersrentner*innen bei rd. 41,5 Jahre (Männer) versus 29,9 Jahre (Frauen) liegt. Der zweite Ursachenkomplex – der Einkommensfaktor – zeigt sich in der Differenz der pro Versicherungsjahr erworbenen Entgeltpunkte: Hier erzielten Männern, die 2018 eine Rente bezogen, durchschnittlich 1,04 EP pro Versicherungsjahr, Frauen mit 0,75 EP pro Jahr ein Viertel weniger (Tab. 1). Den westdeutschen Rentnerinnen mangelt es im Vergleich zu ihren männlichen Altersgenossen dabei sowohl an Erwerbsjahren (Zeitfaktor) als auch an der Höhe des Erwerbseinkommens (Einkommensfaktor). Dagegen begründen sich die geschlechterspezifischen Differenzen in Ostdeutschland vorwiegend aus den Einkommensdifferenzen, die auch während der DDR-Zeit zu konstatieren waren (Entgeltfaktor). Heutigen ostdeutschen Rentnerinnen fehlen zwar wenig Beitragsjahre, jedoch liegt ihr versichertes Jahreseinkommen auch rund ein Fünftel unter dem ihrer männlichen Landsleute.

Tab. 1: Anteile des Zeit- und des Einkommensfaktors an der geschlechtsspezifischen Rentenlücke (GRV-Altersrenten, Rentenbestand am 31.12.2018)

Landesteil	Rentenzahlbetrag in EUR/Monat		Durchschnittliche Versicherungszeit in Jahren*		Durchschnittliche Entgeltpunkte pro Versicherungsjahr	
	Männer	Frauen	Männer	Frauen	Männer	Frauen
Gesamt	1.223	701	41,53	29,92	1,04	0,75
West	1.224	636	40,53	26,92	1,05	0,73
Ost	1.221	942	44,75	41,16	1,01	0,82

* Beitragszeiten und beitragsfreie Zeiten bei Rentenberechnung nach SGB VI.

Quelle: BMAS (2019: 19); eigene Zusammenstellung.

Der persistente Gender Pension Gap ist aus mehreren Gründen bemerkenswert: zum einen hat der kontinuierliche Anstieg der Erwerbsbeteiligung von (westdeutschen) Frauen die geschlechtsspezifische Rentenlücke bisher kaum schließen können. Zum anderen bilden sich auch die wiederholten Verbesserungen bei der Anrechnung von Sorgearbeit (Kindererziehung, Pflege), die in Deutschland ähnlich wie in anderen europäischen Ländern in den vergangenen Dekaden implementiert wurden, im Rentenbestand bislang nur begrenzt ab, obgleich diese Regelungen überwiegend Frauen zugutekommen. Hier ist allerdings in der Zukunft mit Verbesserungen zu rechnen.

4. Fürsorgearbeit in den Rentenansprüchen – unterschiedliche Bewertung von Kindererziehung und Pflege

Sowohl Kindererziehung als auch Pflegearbeit – als die beiden „typischen“ Fürsorgetätigkeiten, die überwiegend von Frauen geleistet werden – können zur Erhöhung des GRV-Rentenanspruchs führen. Hier leistet das gesetzliche Rentensystem einen wichtigen Beitrag zur Anerkennung von nicht erwerbsförmiger Arbeit

und zur Anerkennung der „Lebensleistung“ von Frauen. Der „Wert“ von Fürsorgearbeit ist einerseits durch Reformmaßnahmen in den vergangenen Jahren erhöht worden – andererseits verliert er allerdings durch die politisch gewollte Verlagerung von der ersten Säule auf die zweite und dritte Säule (betriebliche und private Alterssicherung) seit Jahren tendenziell an Gewicht. Zudem folgen die Bewertung von Kindererziehung und diejenige von Pflegearbeit unterschiedlichen Logiken und es zeigt sich eine geringere Anerkennung von Pflege im Vergleich zu Kindererziehung.

4.1 Kindererziehung

Immer noch ist in Westdeutschland ein negativer Zusammenhang zwischen der Zahl der Kinder, die eine Frau erzogen hat, und ihrem eigenständigen Rentenanspruch zu konstatieren: je mehr Kinder, desto weniger eigene Rente und Gesamt-Nettoeinkommen (BMAS 2016). Innerhalb des Renteneinkommens von Rentnerinnen resultierte bisher durchschnittlich nur ein geringer Betrag aus Fürsorgearbeit, obwohl gerade heutige Rentnerinnen häufig über lange Phasen ihres Lebens Kinder erzogen und ggf. auch ältere Angehörige gepflegt haben.

Auch im internationalen Vergleich haben Vergleichsstudien für Deutschland eine überdurchschnittliche Rentenlücke für Frauen mit Kindern aufgezeigt. Nicht nur in den Skandinavischen Ländern, sondern auch in verschiedenen westeuropäischen Ländern (wie Belgien, Niederlande), osteuropäischen Ländern (wie Tschechien) und sogar südeuropäischen Ländern (Griechenland, Spanien) steigt der Gender Pension Gap mit steigender Kinderzahl weniger stark an (Blank/Blum 2017).

Allerdings hat sich für die Mütter, die vor 1992 Kinder bekommen haben, die Situation durch die Einführung der so genannten „Mütterrente“ im Juli 2014 (RV-Leistungsverbesserungsgesetz) deutlich verbessert (Anhebung von einem auf zwei Entgeltpunkte pro Kind). Hierdurch hat sich der Anteil der auf Kindererziehung entfallenden Rentenleistungen bei in Rente gehenden Müttern mit Kindern von 8,4 Prozent in 2013 sprunghaft auf 15,2 Prozent in 2014 erhöht (GRV Bund, Statistik Rentenzugang, Auswertung für das WSI-Genderdatenportal). Berechnungen

des IAQ zeigten, dass im Rentenbestand 66 Prozent aller westdeutschen Frauen und 59 Prozent aller ostdeutschen Frauen (sowie 58 Prozent der Frauen mit West/Ost-Biografie) von der Anhebung der Mütterrente 2014 profitierten. Durch die erneute Erhöhung der Mütterrenten um einen weiteren halben Entgeltpunkt für bis 1992 geborene Kinder seit 2019 durch das RV- Leistungsverbesserungs- und Stabilisierungsgesetz haben sich die Rentenansprüche dieser Rentnerinnen-Kohorten weiter leicht erhöht. Zudem werden sich die kinderbedingten Rentenansprüche nochmals erhöhen, wenn die Mütter in Rente gehen, die ihre Kinder seit 1992 geboren haben und für jedes Kind drei EP angerechnet bekommen. Berücksichtigt man zudem weitere Mütter begünstigende Regelungen, insbesondere die Aufwertung von Teilzeitarbeit (bzw. hiermit verbundener unterdurchschnittlicher Erwerbseinkommen) während der sogenannten Kinderberücksichtigungszeiten (bis zum vollendeten zehnten Lebensjahr des Kindes) sowie die Option, bei zeitgleicher Erziehung zweier Kinder unter zehn Jahren eine Gutschrift von bis zu 0,0278 Entgeltpunkten je Kalendermonat zu erhalten (BMAS 2019a: 22), so kann der Ausgleich für Kindererziehung insgesamt inzwischen als gut bezeichnet werden. Diese Anrechnung von Sorgearbeit erfolgt allerdings vor dem Hintergrund institutioneller Rahmenbedingungen, die (z. B. über das Ehegattensplitting, die beitragsfreie Mitversicherung nicht erwerbstätiger Ehepartner*innen in der GKV, aber auch niedrige Frauenlöhne in typischen Frauenbranchen und die Förderung kleiner „Zuverdienst“-Erwerbstätigkeiten) insgesamt die asymmetrische Aufgabenteilung in der (ehelichen) Partnerschaft fördern und für Frauen den Aufbau eigener Rentenanwartschaften erschweren.

4.2 Angehörigenpflege

Seit Einführung der Pflegeversicherung 1995 wird auch die nicht-professionelle häusliche Pflege rentenrechtlich (besser) abgebildet. Im Vergleich zur Bewertung von Kindererziehung in der GRV werden Pfl egetätigkeiten jedoch bis heute in geringerem Umfang in der GRV berücksichtigt, auch wenn sich die Anrechnung mit Inkrafttreten des Pflegestärkungsgesetzes II im Januar 2017 etwas verbessert hat. Gegenwärtig (2020) liegt der Rentenanspruch, der aus Pflegearbeit erwächst, je

nach Pflegegrad, Pflegeleistung und Region zwischen 5,44 Euro pro Monat (0,19 EP) bei Pflegesachleistung Ost in Pflegegrad 2 und 27,57 Euro (0,94 EP) bei allein privater Pflege mit Pflegegeldbezug West und Pflegegrad 5. Die Zahlung von Renten-Pflichtbeiträgen für pflegende Angehörige durch die Pflegekassen erfolgt zudem nur für Personen im Erwerbsalter, die maximal 30 Stunden pro Woche erwerbstätig sind und ist auch ansonsten an zahlreiche Voraussetzungen gebunden.

Nach Daten der GRV hatten von den Personen, die zwischen 2000 bis 2012 in Rente gingen, je nach Jahrgang nur 2-3 Prozent Rentenansprüche aus Pflegetätigkeiten erworben (Barmer GEK 2015: 109). Frauen mit Pflegezeiten in der Versichertenbiografie weisen deutlich weniger Monate mit versicherungspflichtiger Erwerbstätigkeit und entsprechend weniger persönliche EP auf als Frauen ohne Pflegezeiten. Hier handelt es sich offensichtlich um einen Selektionseffekt: Es pflegen bisher vor allem Frauen mit schwächerer Anbindung an den Erwerbsarbeitsmarkt (die durch die Pflege dann aber wiederum möglicherweise an einer stärkeren Erwerbsintegration gehindert werden). Einbußen zeigen sich vor allem bei längerfristig Pflegenden und Pflegenden ab 50 (Barmer GEK 2013); positive Auswirkungen von Pflege auf das Renteneinkommen wurden dagegen bei geringfügig Beschäftigten und Teilzeitbeschäftigten identifiziert (Czaplicki 2016). Insgesamt hat sich die Zahl der in der GRV abgesicherten Pflegepersonen trotz Zunahme der Zahl der Pflegebedürftigen in der letzten Dekade nicht erhöht, sie lag 2015 mit rund 301.000 Personen niedriger als 2004/2005.

5. Hinterbliebenenrenten – hohe Bedeutung für die Vermeidung weiblicher Altersarmut, aber kein Spiegel der Lebensleistung von Frauen

Für Witwen spielen Hinterbliebenenrenten als vom verstorbenen Ehepartner „abgeleitete“ Leistungen auch 100 Jahre nach der Einführung dieser ursprünglich ausschließlich an Frauen adressierten Leistung immer noch eine große Rolle (Frey et al. 2015). Von den GRV-Hinterbliebenenrenten gingen Mitte 2018 rund 4,57 Millionen Renten an Frauen, aber nur 625.000 Renten an Männer (BMAS 2019a: 21). Hinterbliebenenrenten stellen damit immer noch rund ein Drittel aller an Frauen

ausgezahlten GRV-Leistungen. Jedoch ist zu betonen, dass abgeleitete Ansprüche aufgrund gestiegener Scheidungszahlen und vielfältiger Lebensformen jenseits der Ehe keine verlässliche Basis für die Alterssicherung von Frauen mehr bieten. Zwar kommt es bei einer Scheidung zum Versorgungsausgleich, bei dem die während der Ehe von den Partnern erworbenen Rentenansprüche hälftig aufgeteilt werden. Dieser berücksichtigt jedoch nicht durch die asymmetrische Aufgabenverteilung in der Ehe erlittene Einkommenskapazitätsverluste, die sich auf die Einkommenschancen während der verbleibenden Erwerbsphase auswirken.

Hinterbliebenenleistungen besitzen zudem nicht den sozialversicherungsrechtlichen Status und die Qualität von eigenständigen Ansprüchen. Sie haben eine Zwitterstellung zwischen einer Versicherungsleistung und einer Fürsorgeleistung, wobei in den letzten Jahren, z.B. durch die Rentenreform 2001, durch verschärfte Anrechnungsvorschriften der Fürsorgecharakter verstärkt wurde. Eigene Erwerbstätigkeit von Frauen führt im Hinterbliebenenfall seitdem eher zu Kürzungen der Hinterbliebenenrente. Auch für Frauen, die sich bewusst im Rahmen des ehelichen Arrangements auf Haushalt und Kindererziehung konzentriert haben, stellt die Hinterbliebenenrente keinen „Lohn für Lebensleistung“ dar, da sie die Erwerbsbiografie des verstorbenen Mannes, nicht jedoch die unbezahlte Arbeit der Frau spiegelt. Schließlich beschränkt die Hinterbliebenenrente die Wahlmöglichkeiten und damit die Optionen für den weiteren Lebensweg, da abgeleitete Ansprüche im Falle einer Wiederheirat nach einer Übergangsfrist entfallen. Die GRV macht auf diese Weise die Einkommenssituation der Hinterbliebenen noch über den Tod des Partners hinaus von dessen Lebenserwerbseinkommen abhängig. Zudem belegt sie den Wechsel vom Hinterbliebenenstatus in eine neue Ehe mit hohen Opportunitätskosten. Zwar wurde im Rahmen der Rentenreform 2001 für bestimmte Gruppen die Möglichkeit einer hälftigen Aufteilung (Splitting) der während der Ehe erworbenen Anwartschaften eingeführt. Als optionale und weitgehend unbekannt (und auch finanziell in vielen Fällen unattraktiv) Variante vermag diese Regelung jedoch bis heute keine nennenswerte Wirkung zu entfalten.

6. Alterssicherungsansprüche aus der zweiten und dritten Säule

Noch größer fällt der Gender Pension Gap aus, wenn er über die verschiedenen Säulen der Alterssicherung hinweg betrachtet wird. Bezogen auf die eigenständigen Alterssicherungsleistungen *aller Säulen* weist der aktuellste Alterssicherungsbericht (BMAS 2016) für 2015 eine Lücke zwischen den eigenständigen Alterssicherungsleistungen von Frauen und Männern von 53 Prozent aus. Auch hier lag der Unterschied in Westdeutschland mit 58 Prozent deutlich höher als in Ostdeutschland mit 28 Prozent. Die zweite und dritte Säule der Alterssicherung vergrößern somit die Ungleichheit bezüglich der eigenständigen Alterseinkommen von Frauen und Männern.

6.1 Betriebliche Rentenansprüche

Durch die *betrieblichen Rentenansprüche* werden die Ungleichheiten zwischen Frauen und Männern im Alter in Deutschland weiter verstärkt, da diese noch stärker als die GRV-Renten an die Dauer der Erwerbsarbeit und die Höhe des Einkommens anknüpfen und zudem auf typische Männerbranchen und größere Betriebe, in denen Frauen unterrepräsentiert sind, konzentriert sind. Statistiken zeigen regelmäßig, dass ein geringerer Anteil von Frauen als von Männern Ansprüche auf eine betriebliche Rente hat; zudem bleibt die Höhe der an Frauen gezahlten Betriebsrenten deutlich hinter den an Männer gezahlten Renten zurück (ausführlich Bundesregierung 2011). Dieser Befund ist durch die Situation in Westdeutschland bestimmt, in Ostdeutschland sind Betriebsrentenansprüche unter heutigen Rentner*innen unabhängig vom Geschlecht kaum verbreitet. Die Benachteiligung von Frauen durch die Regelungen zur (Un-)verfallbarkeit arbeitgeberseitig finanzierter Betriebsrentenansprüche ist im Zuge der Rentenreform 2001 zwar reduziert, aber nicht beseitigt worden (Klammer 2005: 358); noch immer führen z.B. frühe kinderbedingte Erwerbsausstiege von Frauen zum Verfall von Anwartschaften. Zwar ist der Deckungsgrad der betrieblichen Alterssicherung im Nachgang zur Rentenreform 2001, die auf den Übergang zu einem Drei-Säulen-Modell zielte, für beide Geschlechter gestiegen. Zwischen 2009 und 2015 kam es

jedoch zu keinem weiteren nennenswerten Ausbau. Nach Zahlen des jüngsten Alterssicherungsberichts (BMAS 2016) bauen inzwischen über 50 Prozent der weiblichen und männlichen Beschäftigten im Alter von 25-65 Jahren eine Anwartschaft auf eine betriebliche Zusatzversorgung auf. Die Steigerung geht allerdings auf Ansprüche zurück, die Beschäftigte durch Entgeltumwandlung überwiegend selbst finanzieren. Da die regelmäßige Trägerbefragung (zuletzt BMAS 2019b) keine geschlechterdifferenzierten Daten für die Durchführungswege „Direktzusage“ und „Unterstützungskasse“ ermittelt, können nach Geschlecht differenzierte Zahlen zu sozialversicherungspflichtig Beschäftigten mit aktiven BAV-Anwartschaften auf Basis der Trägerbefragung nicht ausgewiesen werden (ebd.: 15).

6.2 Riester-Rente

In der staatlichen Förderung der privaten Vorsorge durch die Riester-Rente wurde der mangelnden Vorsorgefähigkeit von Niedrigeinkommensbezieher*innen und Eltern Rechnung getragen, insofern beide Gruppen in Relation zu ihrem zu leistenden Eigenanteil überdurchschnittlich durch staatliche Zulagen gefördert werden.⁴⁷ Im Jahre 2014 waren von den fast 14,8 Millionen Empfänger*innen von Zulagen für Riester-Verträge 64 Prozent Frauen (Bundesregierung 2016: 15). Bis 2018 stieg die Zahl der abgeschlossenen Riester-Verträge auf rund 16,6 Millionen. Damit hat etwa die Hälfte der Förderberechtigten einen Vertrag abgeschlossen, von denen allerdings etwa ein Fünftel ruht (Bundesregierung 2016a, Zahlen der BaFin). Durch den höheren Anteil von Frauen mit Kinderzulagen liegt bei ihnen die Höhe der durchschnittlichen Gesamtzulagen höher als bei Männern; laut Kruse/Scherbath (2019: 16) wiesen Frauen 2015 mit 41,4 Prozent eine etwa doppelt so hohe durchschnittliche Zulagenquote wie Männer mit 20,3 Prozent auf. Die seit 2006 gesetzlich vorgegebenen Unisex-Tarife bei den Riester-Verträgen konnten sicherstellen, dass Frauen im Rahmen der politisch gewollten Verlagerung von

⁴⁷ Für Pflegendе sind keine gesonderten Zulagen vorgesehen.

der GRV auf die betriebliche und private Vorsorge nicht zusätzliche Einbußen aufgrund ihrer längeren Lebenserwartung in Kauf nehmen mussten.⁴⁸ Diese „Begünstigung“ im Rahmen der privaten Vorsorge ist allerdings vor dem Hintergrund zu sehen, dass Frauen durch die beschlossene Absenkung des Rentenniveaus in der GRV seit 2001 und die politisch gewollte Verschiebung von der ersten Säule zur zweiten und dritten Säule in der Alterssicherung überproportional betroffen sind, insofern Elemente des sozialen Ausgleichs, z.B. für Kindererziehung und Pflege, fast nur in der ersten Säule zu finden sind. Es kann insofern (in Abweichung von Bundesregierung 2016b: 5) bezweifelt werden, dass die freiwillige Riesterreute in der Lage sein wird, den Lebensstandard der Versicherten im Alter zu sichern.

7. Versorgungssituation und Bedürftigkeit im Alter

Geringe persönliche Einkommen stehen bei verheirateten Frauen im Haushalt oft hohen Einkommen des Ehepartners gegenüber. Niedrige eigenständige Altersrenten lassen also keinen direkten Rückschluss auf Bedürftigkeit der Person zu (Tab. 2). Denn zum einen wird Armut gewöhnlich auf Haushaltsebene gemessen; zum anderen stehen alleinlebenden Frauen, wenn sie verwitwet sind, häufig Hinterbliebenenrenten zur Verfügung, so dass sie zum Teil mehrere Renten kumulieren.

⁴⁸ Unisexstarife gehen konform mit der 2004 verabschiedeten EU-Gleichbehandlungsrichtlinie (§§ 18-20 Richtlinie 2004/113/EG des Rates vom 13.12.2004).

Tab. 2: Frauen 65+: Einkommen nach Familienstand

Familienstand	Persönliches Nettoeinkommen in EUR	Äquivalenzgewichtetes Haushaltsnettoeinkommen in EUR
Verheiratet	783	1.675
Verwitwet	1.460	1.460
Geschieden/getrennt	1.246	1.246
Ledig	1.388	1.388

Quelle: BMAS (2016).

Besonders schlecht gestellt sind – in West- wie in Ostdeutschland – geschiedene Frauen. Ungeachtet des im Scheidungsfall vorgesehenen Versorgungsausgleichs dokumentieren sich hier die Probleme, mit denen viele Frauen konfrontiert sind, die im Laufe ihres Lebens infolge einer Scheidung den Übergang aus der Rolle der Familienarbeiterin oder Zuverdienerin zu einer auf eigenständige Existenzsicherung angewiesenen Erwerbstätigen bewerkstelligen müssen. Es gelingt ihnen häufig nicht mehr, entsprechend ihrer ursprünglichen Qualifikationen und Potenziale auf dem Arbeitsmarkt Fuß zu fassen. Sie können daher meist in der verbleibenden potenziellen Erwerbszeit deutlich weniger Anwartschaften aufbauen als ihre Ex-Partner. Damit tragen sie die Folgen ursprünglich gemeinsam getroffener familiärer Entscheidungen. Kinder schmälern zusätzlich die Möglichkeit der Altersvorsorge durch Ersparnisbildung und senken dadurch signifikant die Höhe der gesamten Alterseinkommen (Kumpmann et al. 2010: 15). Hier finden Lebensentscheidungen aus früheren Lebensphasen einen direkten – von den Betroffenen oft nicht vorhergesehenen – Niederschlag in einer späteren Lebensphase, in der kaum noch die Möglichkeit besteht, die monetäre Situation aus eigener Kraft zu verbessern. Armut im Alter bedroht insofern heute vor allem ursprünglich familienorientierte Frauen, die nicht (mehr) dem Lebensmodell Ehe folgen und hierüber abgesichert sind (Brettschneider/Klammer 2016).

Bisher sind zwar „nur“ rund 3 Prozent der Personen 65+ im Grundsicherungsbezug. Trotz der Absicherung vieler Frauen über ihre männlichen Partner sind Frauen im Alter aber häufiger als Männer von Bedürftigkeit betroffen. Seit Einführung der bedarfsgeprüften Grundsicherung im Alter (SGB XII) waren Frauen durchgängig häufiger auf Grundsicherungsleistungen angewiesen als Männer. Allerdings haben sich die Grundsicherungsquoten von Frauen und Männern aufgrund der steigenden Grundsicherungsbedürftigkeit von Männern zuletzt angenähert: 2018 bezogen 3,2 Prozent der Frauen gegenüber 3,0 Prozent der Männer ab 65 Jahren Grundsicherungsleistungen (StBA, GENESIS-Online Datenbank).

Armut und unzureichende Absicherung im Alter können sehr unterschiedliche Ursachen haben – niedrige Altersrenten sind das Resultat einer individuellen Risikokombination über eine Vielzahl potenziell alterssicherungsrelevanter Statuspassagen und „Knotenpunkte“ im Lebensverlauf. Hier spielen individuelle Entscheidungen, schicksalhafte Ereignisse, institutionelle und ökonomische Rahmenbedingungen sowie gesellschaftliche Normen zusammen. Dass Frauen vom Anstieg der Altersarmut weniger stark betroffen sind als Männer ist u.a. Folge ihrer (in Westdeutschland) gestiegenen Arbeitsmarktpartizipation. Die geringen Änderungen der Armutsrisikoquoten für Frauen zeigen jedoch an, dass hier positive und negative Einflussfaktoren zusammenkommen.

8. Voraussichtliche Entwicklungen der Frauenalterssicherung

Es ist zu erwarten, dass einige Entwicklungstendenzen eine relative, zum Teil auch absolute Verbesserung der Anwartschaften von Frauen im Rentensystem der GRV nach sich ziehen werden und sich der Gender Pension Gap hierdurch tendenziell verringern wird. Hierzu gehören z.B. die höheren Bildungsabschlüsse und das veränderte Erwerbsverhalten von (westdeutschen) Frauen, aber auch der gesetzliche Mindestlohn, von dem vor allem Frauen profitieren, oder die beschlossenen Verbesserungen bei der Anrechnung von Kindererziehungszeiten. Gleichzeitig lassen andere Trends jedoch vermuten, dass Frauenrenten auch in Zukunft niedrig blei-

ben werden und sich die Rentenlücke nicht automatisch schließen wird: So überträgt sich der im europäischen Vergleich immer noch besonders hohe Gender Pay Gap auf dem Arbeitsmarkt (21 Prozent) weiterhin über die Rentenformel in die Nacherwerbsphase, kurze Arbeitszeiten und der schlechtere Zugang zu betrieblichen Altersrenten (bei allgemeinem Bedeutungszuwachs der zweiten und dritten Säule für eine Lebensstandardsicherung im Alter) wie auch die unsicherer werdende Option, über einen Ehepartner im Alter versorgt zu sein, lassen weiterhin Handlungsbedarf unvermeidlich erscheinen (Tab. 3). Weder die „positiven“ noch die „negativen“ Trends berühren insofern im Kern die Konstruktionselemente des Deutschen Rentensystems, die typischen Frauenbiografien weniger gerecht werden als typischen Männerbiografien

Tab. 3: Entwicklungstrends und ihre mögliche Auswirkung auf die Alterssicherung von Frauen

Negative Auswirkungen	Positive Auswirkungen
Trend zu kürzeren Arbeitszeiten	bessere Ausbildung
hoher Frauenanteil bei Minijobs	kürzere Erwerbsunterbrechungen
niedrige Löhne in frauendominierten Branchen	verbesserte Anrechnung von Kindererziehungszeiten (und Pflegezeiten) in der GRV
sinkendes Rentenniveau	späterer Renteneintritt
wenig betriebliche Alterssicherung in frauendominierten Branchen	verbesserte Arbeitsmarktlage
Versorgung durch (Ehe-/Lebens-)Partner oder Partnerin wird unsicherer	Förderung von Müttern durch die Riester-Rente
	Gesetzlicher Mindestlohn/Aufwertung weiblich konnotierter Tätigkeiten/ Verringerung des Gender Pay Gap

Quelle: Zusammenstellung in Anlehnung an Loose (2016).

9. Fazit

Auch wenn die Anrechnung von Fürsorgezeiten (Kindererziehung, Pflege) im Laufe der Zeit wiederholt verbessert wurde, bietet das Rentensystem aufgrund seiner starken Orientierung am vorherigen (versicherten) Erwerbseinkommen immer noch keinen „Lohn für Lebensleistung“. Familiäre Erwerbspausen, Teilzeitarbeit, niedrige Löhne in frauentypischen Berufen und eine ausgebliebene berufliche Karriereentwicklung von Frauen – Ausdruck institutioneller und struktureller Rahmenbedingungen, aber auch gemeinschaftlich in der Partnerschaft getroffener Entscheidungen früherer Lebensphasen – führen im Rentenalter nach wie vor zu niedrigen eigenständigen Rentenansprüchen von Frauen. Zwar kann dies gegenwärtig häufig noch im Familienzusammenhang aufgefangen werden. Dies geschieht jedoch um den Preis einer Verweisung auf den männlichen Partner, die durch die Ausgestaltung der Hinterbliebenenrenten bis über seinen Tod hinausgeht und eigene Verwirklichungschancen einengen kann. Zukünftig ist aufgrund der Zunahme von ertragsschwachen und nicht versicherungspflichtigen Arbeitsverhältnissen wie auch durch den demografischen Wandel und des (trotz jüngster Stabilisierungsbemühungen) in den letzten Jahren abgesunkenen Rentenniveaus mit einem vermehrten Anstieg der Altersarmut nicht nur für Frauen zu rechnen. Die geplante Grundrente, respektive „Respektrente“, kann ein Weg sein, die Beitragsäquivalenz im Niedrigrentenbereich so abzuschwächen, dass zumindest langjährig Versicherte mit niedrigen Einkünften – und damit viele Frauen – hiervon profitieren. Es bedarf jedoch weiterer, vor allem vorgelagerter Maßnahmen zur Herstellung von Geschlechtergerechtigkeit, aber auch zur vorausschauenden Vermeidung einer Wiederkehr der Altersarmut. Im Rahmen des 1. und 2. Gleichstellungsberichts für Deutschland (Bundesregierung 2011, 2017) wurden daher Reformnotwendigkeiten skizziert, die an systemischen Problemen des bestehenden, stark auf Äquivalenz und zugleich auf abgeleitete Sicherungselemente aufbauenden Alterssicherungssystems Deutschlands für die Alterssicherung von Frauen anknüpfen. Sie reichen von Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeitsmarktchancen von Frauen über die Einführung einer allgemeinen Beitragspflicht und die Verbesserung der

Honorierung von Pflegearbeit bis zur Implementation eines obligatorischen Anwartschaftssplittings bei (Ehe-)Paaren zum Ausgleich der Folgen asymmetrischer Aufgabenteilung in der Familie.

Literatur

Barmer GEK (Hrsg.) (2013): Barmer GEK Pflegereport 2013, von H. Rothgang, R. Müller, R. Unger, Schriftenreihe zur Gesundheitsanalyse Bd. 23, Berlin.

Barmer GEK (Hrsg.) (2015): Barmer GEK Pflegereport 2015, von H. Rothgang, T. Kalwitzki, R. Müller, R. Runte, R. Unger, Schriften zur Gesundheitsanalyse Bd. 36, Berlin.

Blank, F./Blum, S. (2017): Kindererziehungszeiten in der Alterssicherung. Ein Vergleich sechs europäischer Länder. WSI Working Paper Nr. 209, Düsseldorf. https://www.boeckler.de/wsi_5351.htm?produkt=HBS-006535&chunk=1&jahr= (letzter Zugriff 30.05.2019).

BMAS (2016): Ergänzender Bericht der Bundesregierung zum Rentenversicherungsbericht 2016 gemäß § 154 Abs. 2 SGB VI (Alterssicherungsbericht 2016), Berlin.

BMAS (2019a): Rentenversicherungsbericht 2019. https://www.bmas.de/Shared-Docs/Downloads/DE/Thema-Rente/rentenversicherungsbericht-2019.pdf?_blob=publicationFile&v=4 (letzter Zugriff 09.03.2020).

BMAS (2019b): Trägerbefragung zur Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung (BAV 2017), Forschungsbericht 523, https://www.bmas.de/Shared-Docs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/Forschungsberichte/fb523-traegerbefragung-verbreitung-betriebliche-altersversorgung-endbericht.pdf?_blob=publicationFile&v=1 (letzter Zugriff 10.03.2020).

Brettschneider, A./Klammer, U. (2016): Lebenswege in die Altersarmut. Biografische Analysen und sozialpolitische Perspektiven, Sozialpolitische Schriften 94, Berlin.

Bundesregierung (2011): Neue Wege – Gleiche Chancen, Gleichstellung von Frauen und Männern im Lebensverlauf. Erster Gleichstellungsbericht, BT-Drs. 17/6240, Berlin.

Bundesregierung (2016a): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten M. Kurth, N. Maisch, W. Strengmann-Kuhn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/Die Grünen. Aktuelle Daten zur Riester Rente, 15.08.2016. BT-Drs. 18/9398, Berlin.

Bundesregierung (2016b): Antwort auf die Kleine Anfrage „Aktuelle Daten zur Riesterrente“ vom 15.08.2016, BT-Drucksache 18/9398, Berlin.

Bundesregierung (2017): Zweiter Gleichstellungsbericht der Bundesregierung, BT-Drs. 18/12840 vom 21.06.2017, Berlin.

Czaplicki, C. (2016): Pflege zahlt sich aus – Der Beitrag nichterwerbsmäßiger Pflege zur Alterssicherung, in: Sozialer Fortschritt, Bd. 65 H. 5, S. 105 – 112.

Deutsche Rentenversicherung Bund (2020): Rentenbestand 2018, statistik-rente.de (letzter Zugriff 12.03.2020).

European Parliament (2019): EMPL in Focus. The gender gap in pensions in the EU, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/631033/I-POL_BRI\(2019\)631033_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/631033/I-POL_BRI(2019)631033_EN.pdf) (letzter Zugriff 10.03.2020).

Frey, W./Scheiwe, K./Wersig, M. (2015): 100 Jahre Witwen- und Witwerrenten – (k)ein Auslaufmodell?, Schriften zur Gleichstellung 41, Baden-Baden.

Frommert, D./Thiede, R. (2010): Alterssicherung vor dem Hintergrund unterschiedlicher Lebensverläufe. Kurz-Expertise für den Gleichstellungsbericht 2010, Berlin.

Klammer, U. (2005): Soziale Sicherung, in: Bothfeld, S./Klammer, U./Klenner, C./Leiber, S./Thiel, A./Ziegler, A.: WSI-FrauenDatenReport, Berlin, S. 307-382.

Klammer, Ute (2016): Alterssicherung von Frauen revisited – aktuelle Entwicklungen und künftige Perspektiven, in: Sozialer Fortschritt, Jg. 66, H. 5, S. 359 – 375.

Kruse, E./Scherbarth, A. (2019): Förderung der Riester-Rente durch Zulagen und Sonderausgabenabzug: Aktuell 11,1 Mio. geförderte Personen im Beitragsjahr 2015, In: RVaktuell 1/2019, S. 7 – 18.

Kumpmann, I./Gühne, M./Buscher, H. (2010): Armut im Alter – Ursachenanalyse und eine Projektion für das Jahr 2023, IHW-Diskussionspapier 8, Halle.

Loose, B. (2016): Alterssicherung von Frauen. Daten. Entwicklungen. Perspektiven. Vortrag, Konferenz „Zusammenhalten für zukunftsfeste Renten – Gerechte Alterssicherung für alle“, Bündnis 90/Die Grünen, 14.10.2016, Berlin.

Statistisches Bundesamt, <http://www.destatis.de/>, GENESIS Online Datenbank

WSI-GenderDatenPortal, <https://www.boeckler.de/>

Soziale Elemente im Mehr-Säulen-System und ihre gleichstellungspolitische Relevanz

Dr. Dina Frommert

Die Alterssicherung in Deutschland ist in einem Mehr-Säulen-System organisiert, bei dem der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) ein besonderes Gewicht zukommt. Weitere Systeme der Regelsicherung wie die Beamtenversorgung, die Berufsständische Versorgung oder die Alterssicherung für Landwirte sind nur für bestimmte Berufsgruppen relevant. Seit den Reformen der 2000er Jahre hat sich die Bedeutung der betrieblichen und privaten Zusatzvorsorge verändert. Sie hat nicht mehr nur ergänzenden Charakter, sondern stellt einen immer wichtigeren Teil des Alterseinkommensmix dar. Damit verschiebt sich innerhalb des Alterssicherungssystems auch die Bedeutung der sozialen Elemente, die in erster Linie in der GRV implementiert sind.

Innerhalb der GRV, die als Sozialversicherung konzipiert und grundsätzlich erwerbszentriert und beitragsäquivalent ausgestaltet ist, erfolgt neben einem versicherungsmäßigen Ausgleich auch ein sozialer Risikoausgleich und ein sozialpolitischer Ausgleich (Heidel und Loose 2004). Dies bedeutet, dass bestimmte Tatbestände auch ohne eigene Beitragszahlung zu Anwartschaften in der GRV führen. Anwartschaften oder Zuschläge an Entgeltpunkten ergeben sich beispielsweise bei Zeiten der Kindererziehung oder Pflege, bei Krankheit oder Arbeitslosigkeit, für Zeiten der Berufsausbildung oder bei geringem Verdienst. Weiterhin ist das Risiko der Erwerbsminderung umfänglich abgesichert, indem auch Leistungen zur Prävention und Rehabilitation finanziert werden, sowie der Hinterbliebenenschutz eingeschlossen.

In der betrieblichen Altersversorgung ist als eine Art soziales Element der mit dem Betriebsrentenstärkungsgesetz eingeführte Förderbetrag bei Geringverdienern zu nennen. Weiterhin sind in tarifvertraglichem Rahmen in geringem Umfang auch darüber hinaus ausgehende soziale Elemente vorhanden, es kann aber nicht von einer annähernd flächendeckenden Verbreitung dieser Elemente ausgegangen

werden. Auch Erwerbsminderungs- und Hinterbliebenenschutz sind nicht generell in der betrieblichen Altersversorgung enthalten.

Bezüglich der (geförderten) privaten Altersvorsorge bildet die (Zulagen)Förderung bei Riester-Renten eine Ausnahme, indem Geringverdiener von den Zulagen besonders profitieren. Weiterhin ist mit den Kinderzulagen ein familienbezogenes Element umgesetzt worden. Diese Förderung bezieht sich allerdings speziell auf Riester-Verträge und kann nicht stellvertretend für die private Altersvorsorge allgemein angeführt werden. Die Riester-Rente hat vielmehr eine besondere Verbindung zur GRV, da sie eingeführt wurde, um einen Teil der Absicherung in der GRV zu ersetzen und sich hieraus bspw. der förderberechtigte Personenkreis sowie der Umfang der Beiträge ableiten. In der privaten Vorsorge sind Erwerbsminderungs- und Hinterbliebenenschutz in der Regel nicht obligatorisch vorgesehen, sondern können allenfalls individuell, gegebenenfalls nach einer Gesundheitsprüfung, zusätzlich gekauft werden.

Die bedarfsgeprüfte Grundsicherung schließlich orientiert sich nicht an Vorleistungen, sondern am individuellen Bedarf, so dass sich die Frage nach sozialen Elementen hier nicht in derselben Form stellt, wie in den versicherungsförmigen Säulen.

Frauen profitieren von den sozialen Elementen in der Alterssicherung grundsätzlich stärker als Männer, da sie häufiger diskontinuierliche Erwerbsverläufe aufweisen und die Kindererziehungsleistungen in der Regel ihnen zugutekommen. Der Anteil der Anwartschaften in der GRV, der auf soziale Elemente zurückgeht, ist bei Frauen dementsprechend höher (Stegmann und Bieber 2010). Weiterhin sind in allen drei versicherungsförmigen Säulen inzwischen Unisex-Tarife eingeführt, so dass sich auch daraus ein Vorteil für Frauen ableiten lässt, die durch ihre statistisch längere Lebenserwartung von diesen Tarifen besonders profitieren.

Daten

Die folgenden Analysen beruhen auf der Studie „Lebensverläufe und Altersvorsorge“ (LeA), die gemeinsam von der Deutschen Rentenversicherung Bund mit dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales in Auftrag gegeben und von dem Sozialforschungsinstitut Kantar⁴⁹ durchgeführt wurde. Für die Studie wurden Personen der Geburtsjahrgänge 1957-1976 und ggf. ihre Partnerinnen bzw. Partner im Jahr 2016 zu ihren Erwerbsverläufen und ihrer Altersvorsorge befragt. Die umfangreichen Angaben wurden dann mit der Zustimmung der Befragten individuell mit Daten aus den Versicherungskonten der gesetzlichen Rentenversicherung zusammengespielt.⁵⁰ Durch die Kombination der beiden unterschiedlichen Datenquellen liegen sowohl für die Erwerbsverläufe als auch für die Altersvorsorgeaktivitäten sehr detaillierte Angaben vor (Czaplicki et al. 2019).

Die Angaben zur zusätzlichen Altersvorsorge wurden zu einzelnen Verträgen erhoben und es wurde durch mehrfaches Nachfragen im Verlauf des Interviews so gut wie möglich sichergestellt, dass keine Verträge vergessen wurden. In der Datenaufbereitung wurden die Angaben zunächst geprüft und ggf. fehlende Angaben zur Anwartschaftshöhe imputiert. In einem zweiten Schritt wurden die Einzelangaben aus den Verträgen zusammengefasst, so dass ein Gesamtwert für die jeweilige Vorsorgeform ausgewiesen werden kann (Heien und Krämer 2018).

Die LeA zugrundeliegende Stichprobe wurde bei den Einwohnermeldeämtern gezogen, so dass repräsentative Ergebnisse für die Wohnbevölkerung in Deutschland vorliegen. Insgesamt stehen Angaben zu 9.447 Personen zur Verfügung, wobei 8.901 Personen zur Grundgesamtheit der Geburtsjahrgänge 1957-1976 gehören und die Differenz sich auf Partnerinnen und Partner mit früheren oder späteren Geburtsjahren bezieht. Für die folgenden Auswertungen auf Individualebene wird

⁴⁹ Das Befragungsinstitut hieß zum Zeitpunkt der Erhebung noch TNS Infratest Sozialforschung.

⁵⁰ Nicht alle Befragten haben ein Konto bei der gesetzlichen Rentenversicherung. In diesen Fällen liegen für Erwerbsverlauf und Anwartschaften nur Angaben aus der Befragung vor.

die Grundgesamtheit auf das Kernklientel der GRV reduziert: Es verbleiben 7.496 Personen, die eine Anwartschaft in der GRV aufweisen, keine Anwartschaft in einem anderen Regelsicherungssystem haben und noch keine Leistung aus einem Regelsicherungssystem erhalten. Ausgeschlossen sind damit insbesondere Erwerbsgeminderte sowie Beamte, Landwirte und verkammerte Freiberufler, da sich für diese Gruppen die Frage einer Kompensation des sinkenden Sicherungsniveaus in der GRV anders stellt als für überwiegend in der GRV Abgesicherte, die noch im Erwerbsleben stehen.

Die hier betrachteten Anwartschaften beziehen sich auf das Jahr 2016, es können also bis zum Renteneintritt je nach Alter der betrachteten Personengruppen noch Anwartschaften hinzukommen. Dies bedeutet auch, dass sich die Unterschiede zwischen Männern und Frauen noch verändern können, bspw. durch vermehrte Teilzeitbeschäftigungen der heute 40-jährigen Frauen oder durch unterschiedliche Dynamiken in den verschiedenen Systemen.

Ergebnisse

Alterseinkommen spiegeln die Unterschiede in den Erwerbsverläufen wider, die sich beispielsweise durch Bildung und Berufsentscheidung ergeben. Weitere Faktoren, die einen gewichtigen Einfluss auf die Alterseinkommen haben, sind die Entlohnung und die Arbeitszeit sowie die meist von Frauen verrichtete Sorgearbeit. Insbesondere bei der betrieblichen Altersversorgung finden sich außerdem sowohl bei der Verbreitung als auch bei der Höhe der Anwartschaften Unterschiede hinsichtlich der Branchen und Betriebsgrößen.

Abbildung 1 zeigt die bis zum Jahr 2016 im Durchschnitt aus eigener sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung erworbenen Anwartschaften in der GRV (brutto, in Euro pro Monat) für Männer und Frauen in Ost- und Westdeutschland. Diese Werte entsprächen der Anwartschaft in einem komplett beitragsäquivalenten System, das sich nur über Beiträge aus sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung speist. Sie spiegeln damit direkt und ungefiltert die Ungleichheiten der Erwerbsverläufe.

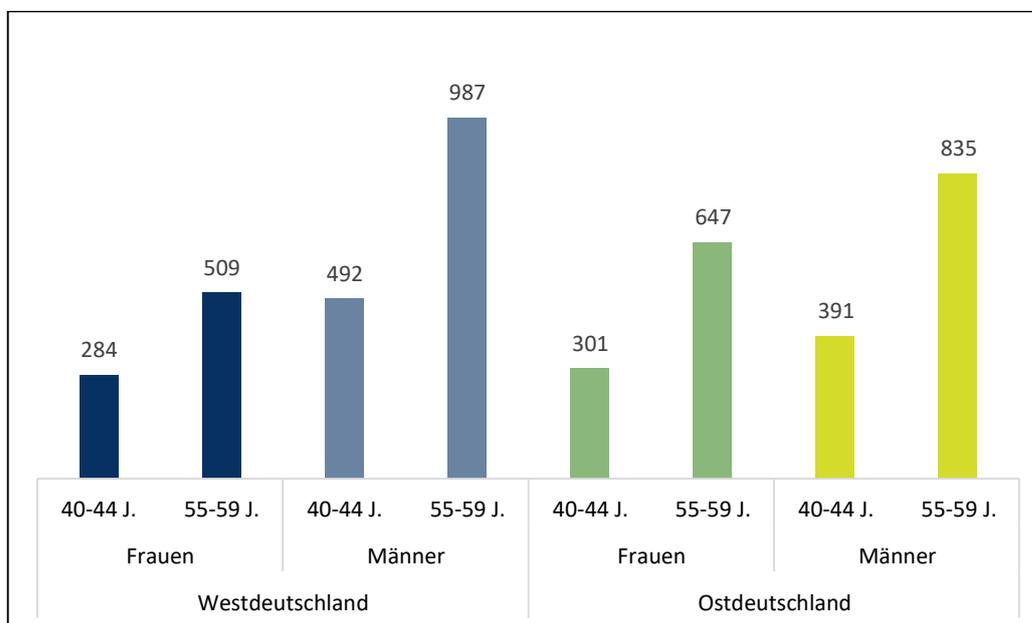
Um die unterschiedliche Länge der Erwerbsverläufe zu berücksichtigen, werden jeweils Werte für die jüngste und älteste der in LeA betrachteten 5-Jahres-Kohorten dargestellt. Die Werte der älteren Personen sind deutlich höher, da sie schon einen größeren Teil ihres Erwerbsverlaufs hinter sich haben und entsprechend mehr Zeit hatten, Anwartschaften zu erwerben.

Werden die Werte für Männer und Frauen innerhalb der Regionen verglichen, so zeigt sich vor allem in Westdeutschland ein großer Unterschied zwischen den Geschlechtern.⁵¹ Die im Jahr 2016 40 bis 44-Jährigen westdeutschen Frauen erreichen mit 284 Euro 58 % des Wertes der Männer (492 Euro), es verbleibt mithin eine Lücke von 42 %. Bei den älteren Frauen ist der Unterschied noch größer. Sie erreichen mit 509 Euro nur etwas über die Hälfte (52 %) der durchschnittlichen Anwartschaft der Männer (987 Euro).

In Ostdeutschland sind die Unterschiede zwischen den Geschlechtern weniger groß und verändern sich über die betrachteten Jahrgänge nicht. Jüngere wie ältere Frauen erreichen rund drei Viertel (77 %) des Werts der Männer, so dass in beiden betrachteten Kohorten eine Lücke von 23 % verbleibt, wenn nur Anwartschaften aus eigener sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung betrachtet werden.

⁵¹ Die Zuordnung zu Ost und West erfolgt nach Wohnort im Jahr 2016, Berlin wird zu Ostdeutschland gezählt.

Abbildung 1: Durchschnittliche Höhe von GRV-Anwartschaften aus sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung im Jahr 2016 (in €/Monat)



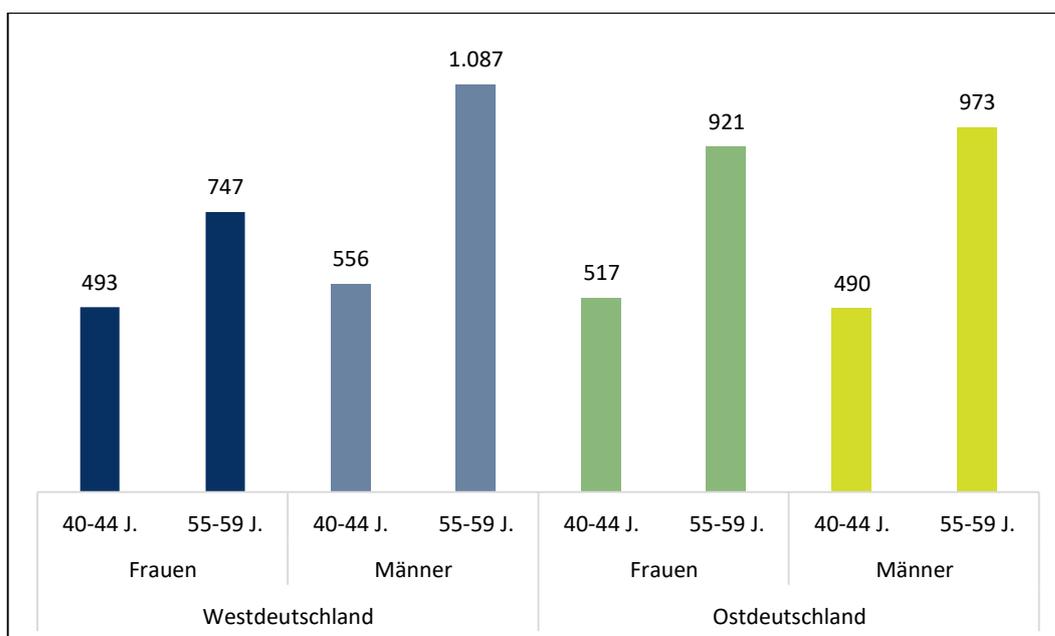
Quelle: LeA, eigene Berechnungen, Personen der Geburtsjahrgänge 1957 bis 1976 im Jahr 2016; nur Personen, die eine GRV-Anwartschaft aufweisen und keine Anwartschaften in einem weiteren Regelsicherungssystem; Personen ohne Regelleistungsbezug, n= 7.496

Werden die GRV-Anwartschaften insgesamt, also inklusive aller sozialen Elemente, betrachtet, fallen die Unterschiede zwischen den Geschlechtern deutlich geringer aus. Jüngere westdeutsche Frauen erreichen mit 493 Euro 89 % der durchschnittlichen Anwartschaft der Männer (556 Euro). Die Lücke beträgt bei diesen Jahrgängen damit nur noch 11 %, wenn aktuelle Anwartschaften im Jahr 2016 betrachtet werden. Bei den älteren Frauen fällt der kompensatorische Effekt der sozialen Elemente etwas geringer aus, bei ihnen verbleibt noch eine Lücke von 31 %, die aber im Vergleich zu den Anwartschaften aus eigener Beitragszahlung deutlich geringer ausfällt. Der geringere Effekt bei den älteren Jahrgängen liegt in erster Linie an dem Umfang der angerechneten Kindererziehungszeiten. Jüngere Frauen haben häufiger Kinder nach 1991 geboren und erhalten für diese Kinder jeweils drei Jahre an Kindererziehungszeiten. Bei den älteren Frauen haben viele ihre Kinder vor 1992 geboren und erhielten im Jahr 2016 (vor der Mütterrente II) für jedes Kind lediglich zwei Jahre an Kindererziehungszeiten.

In Ostdeutschland führt die Berücksichtigung sozialer Elemente bei den jüngeren Frauen dazu, dass sie mit durchschnittlich 517 Euro höhere Anwartschaften erwerben als die Männer, die im Durchschnitt nur auf 490 Euro kommen. Bei den älteren Jahrgängen beträgt der Unterschied bei den GRV Anwartschaften insgesamt noch 5 %, im Vergleich zu 23 %, wenn nur die Anwartschaften aus sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung betrachtet werden.

Die sozialen Elemente in der GRV tragen damit wesentlich dazu bei, die durch die Erwerbsverläufe vermittelten Ungleichheiten in der Alterssicherung auszugleichen.

Abbildung 2: Durchschnittliche Höhe von GRV-Anwartschaften insgesamt im Jahr 2016 (in €/Monat)



Quelle: LeA, eigene Berechnungen, Personen der Geburtsjahrgänge 1957 bis 1976 im Jahr 2016; nur Personen, die eine GRV-Anwartschaft aufweisen und keine Anwartschaften in einem weiteren Regelsicherungssystem; Personen ohne Regelleistungsbezug, n= 7.496

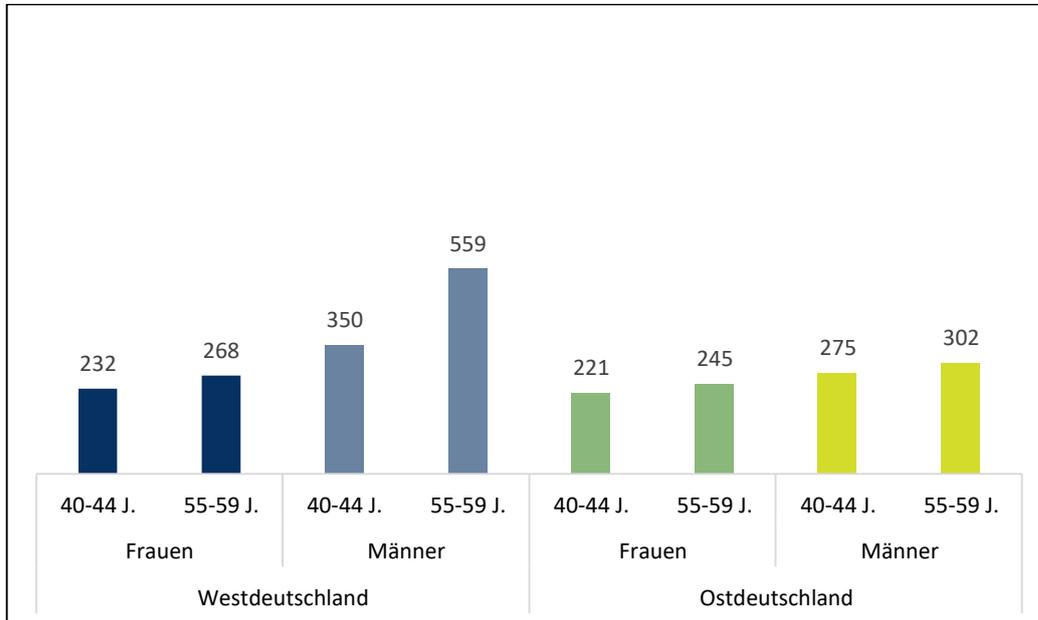
Nach der GRV soll nun die zusätzliche Altersvorsorge thematisiert werden. Hierzu werden im Folgenden die betriebliche Altersversorgung in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst sowie Riester-Renten, Basisrenten, sonstige private Rentenversicherungen und Kapitallebensversicherungen als private Altersvorsorge

gezählt. Die Beteiligungsquoten an der Zusatzvorsorge unterscheiden sich für die betrachteten Gruppen kaum und liegen in Westdeutschland zwischen 66 % (ältere Frauen) und 72 % (ältere Männer), in Ostdeutschland zwischen 62 % (jüngere Männer) und 66 % (jüngere und ältere Frauen; zusätzliche Berechnungen).

Die bis zum Jahr 2016 erreichten Anwartschaften unterscheiden sich dagegen zumindest in Westdeutschland deutlich. Jüngere westdeutsche Frauen erreichen mit 232 Euro zwei Drittel des Werts der Männer (350 Euro), so dass eine Lücke von 34 % verbleibt. Bei den älteren Frauen ist diese Lücke mit 52 % noch deutlich größer, sie erreichen mit 268 Euro nur etwas weniger als die Hälfte (48 %) des Werts der Männer (559 Euro). Ältere Männer in Westdeutschland fallen im Vergleich zu den anderen Gruppen mit einem besonders hohen Wert auf. Dies liegt unter anderem auch an der betrieblichen Altersversorgung, die sich von großzügigen, arbeitgeberfinanzierten Leistungen zu arbeitnehmer- oder mischfinanzierten Produkten entwickelt hat (Riedmann und Heien 2016).

In Ostdeutschland erreichen jüngere wie ältere Frauen etwa 80 % des durchschnittlichen Werts der jeweiligen Männer. Die bis zum Jahr 2016 im Durchschnitt erreichten Anwartschaften fallen tendenziell etwas geringer aus als in Westdeutschland, da Menschen in Ostdeutschland erst nach der Wiedervereinigung mit den entsprechenden Produkten vorsorgen konnten.

Abbildung 3: Durchschnittliche Höhe von Anwartschaften in der Zusatzvorsorge im Jahr 2016 (in €/Monat)



Quelle: LeA, eigene Berechnungen, Personen der Geburtsjahrgänge 1957 bis 1976 im Jahr 2016; nur Personen, die eine GRV-Anwartschaft aufweisen und keine Anwartschaften in einem weiteren Regelsicherungssystem; Personen ohne Regelleistungsbezug, n= 7.496, hier nur Personen mit Anwartschaften in der Zusatzvorsorge

Fazit

Die hier in aller Kürze vorgestellten Befunde zeigen eindrücklich, in welchem Umfang Geschlechterungleichheiten bei den Alterseinkommen durch soziale Elemente in der GRV verringert werden. Daraus lässt sich ableiten, dass ein geringeres Gewicht der GRV im Alterseinkommensmix für Frauen ungünstig ist und ggf. sogar dazu führen kann, dass sich die Lücke zwischen den Geschlechtern künftig nicht weiter oder langsamer schließt; zumindest falls in der zweiten und dritten Säule keine entsprechenden sozialen Elemente vorgesehen werden.

Das Mehr-Säulen-System in seiner jetzigen Ausgestaltung führt über zwei Wege zu Ungleichheiten bei den Alterseinkommen: Einerseits über die Beteiligung oder Verbreitung. In einem freiwilligen System ist für bestimmte Personengruppen die

Wahrscheinlichkeit systematisch geringer, dass sie zusätzlich vorsorgen. So weisen Frauen weniger häufig eine Anwartschaft in der BAV auf als Männer (Riedmann und Heien 2016). Andererseits stellt sich für diejenigen, die zusätzlich vorsorgen, die Frage nach der Ausgestaltung der Produkte und dem daraus generierten Ertrag. In der BAV reicht das Spektrum von großzügigen arbeitgeberfinanzierten Direktzusagen bis zu arbeitnehmerfinanzierten Direktversicherungen mit vergleichsweise geringen Beiträgen. Riester-Verträge sehen einen sozialen Ausgleich in Form der Zulageförderung vor und werden gerade von Frauen häufig genutzt. Allerdings können sie bei einem jährlichen Maximalbeitrag von derzeit 2100 € im Gesamtportfolio nur ein vergleichsweise geringes Gewicht entfalten.

Die hier anhand des Geschlechts aufgezeigten Unterschiede lassen sich prinzipiell auf alle Personengruppen übertragen, die von den sozialen Elementen in der GRV besonders profitieren, beispielsweise Personen mit Zeiten der Arbeitslosigkeit oder auch Geringqualifizierte und Personen im Niedriglohnsektor. Für all diejenigen scheint eine weitere Anpassung des Alterssicherungssystems geboten, die ihrem Schutzbedürfnis besser Rechnung trägt.

Literatur

Czaplicki, Christin; Frommert, Dina und Zanker, Dagmar (2019). Die Studie „Lebensverläufe und Altersvorsorge“ (LeA) im Überblick. Deutsche Rentenversicherung 74 (1), S. 25-50.

Heidel, Susanne und Loose, Brigitte (2004). Das „Soziale“ in der gesetzlichen Rentenversicherung. DangVers 51 (5/6), S. 221-226.

Heien, Thorsten und Krämer, Marvin (2018). Lebensverläufe und Altersvorsorge der Personen der Geburtsjahrgänge 1957 bis 1976 und ihrer Partner. DRV-Schriften Band 115 und BMAS Forschungsbericht Band 519, Berlin.

Riedmann, Arnold und Heien, Thorsten (2016). Endbericht: Arbeitgeber- und Trägerbefragung zur Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung (BAV 2015). BMAS Forschungsbericht Band F475, Berlin.

Stegmann, Michael und Bieber, Ulrich (2010). Maßnahmen des sozialen Ausgleichs innerhalb der gesetzlichen Rentenversicherung – Relevante Anwartschaftsbestandteile des Versichertenrentenzugangs 2007. Deutsche Rentenversicherung 65 (4), S. 518-528.

Kurzexpertise Zuwanderung

Prof. Dr. Herbert Brücker, Dr. Johannes Fuchs, Eric Schuß, Doris Söhnlein, Dr. Parvati Trübswetter, Prof. Dr. Enzo Weber (alle: Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung)

Kurzbeschreibung

Die vorliegende Kurzexpertise untersucht, ob und inwieweit die jüngste Einwanderung seit 2005 einen Beitrag dazu leisten kann, das deutsche Rentensystem zu entlasten und den Beitragssatz in der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) zu stabilisieren. Zur Analyse wird auf die IAB-SOEP-Migrationsstichprobe und den Mikrozensus zurückgegriffen – die nach der Beschreibung des Forschungsvorhabens in Kapitel 1 – in Kapitel 2 zunächst beschrieben werden.

In einem ersten Schritt werden in Kapitel 3 die individuellen Merkmale und der Bildungshintergrund der im Ausland geborenen Einwanderinnen und Einwanderer betrachtet. Anschließend wird in Kapitel 4 die aktuelle Arbeitsmarktintegration der Zuzüge und ihre Beschäftigungssituation in Abhängigkeit von der Aufenthaltsdauer analysiert. Dabei wird auch erläutert, inwiefern das Rück- und Auswanderungsverhalten der Einwanderinnen und Einwanderer Einfluss auf die Beurteilung des Beitrages von Einwanderung für die Deutsche Rentenversicherung hat. Deshalb schließt sich mit Kapitel 5 eine Prognose an, die auf der Basis eines stochastischen Modells die künftige Bedeutung der in Deutschland lebenden Bevölkerung mit ausländischer Nationalität, insbesondere auch für den Arbeitsmarkt, darstellt.

Abschließend werden die Ergebnisse der einzelnen Kapitel zusammengefasst und diskutiert.

Zusammenfassung

Zusammensetzung der Einwanderung

Die Hälfte der Einwanderung von erwachsenen Personen nach Deutschland seit 1995 kommt laut der repräsentativen IAB-SOEP Migrationsstichprobe aus Mitgliedstaaten der EU und nur ca. 10 Prozent aus Krisen- und Kriegsländern (Afghanistan, Eritrea, Irak, Iran, Nigeria, Pakistan, Somalia und Syrien). Ein Drittel der Einwanderung seit 2005 besteht demnach aus Zuzügen aus den seit 2004 beigetretenen Mitgliedsstaaten der EU.

Die Mehrheit der im Ausland geborenen Einwanderinnen und Einwanderer aus den EU-Mitgliedstaaten ist zum Zwecke der Erwerbstätigkeit und der Bildung bzw. Ausbildung nach Deutschland eingewandert. Der Anteil unter den Eingewanderten der vor 2004 beigetretenen EU-15-Staaten liegt bei 74 Prozent, für die seit 2004 beigetretenen EU-13-Staaten, die überwiegend seit Mai 2011 vollkommene Arbeitnehmerfreizügigkeit genießen, bei 36 Prozent.

Rund 10 Prozent der Eingewanderten weisen keinen Schulabschluss auf und etwa zwei Drittel haben einen Schulabschluss an einer weiterführenden Schule erworben. Hinsichtlich der beruflichen Bildung zeigt sich eine Polarisierung, die mit einem überdurchschnittlichen Anteil an Eingewanderten mit akademischem Abschluss (30,7 Prozent) und ohne Berufsabschluss (48,7 Prozent) einhergeht. Nach dem Zuzug verstärkt sich diese Polarisierung, da jene, die bereits vor dem Zuzug eine Berufsausbildung absolviert haben, in Deutschland eher weitere Abschlüsse erwerben.

Arbeitsmarktintegration der Einwanderinnen und Einwanderer

Personen, die vor dem Jahr 2005 nach Deutschland zugezogen sind, zeigen zum Befragungszeitpunkt eine etwas geringere Vollzeiterwerbstätigenquote und ein geringeres Einkommen als Personen, die ab 2005 zugezogen sind. Die geschlechterdifferenzierte Analyse bestätigt dieses Ergebnis.

Der Vergleich nach dem Zeitpunkt des Zuzugs vernachlässigt jedoch, dass sich Personen, die ab 2005 eingewandert sind, weniger lange in Deutschland aufhalten und somit weniger Zeit zur Integration hatten. Berücksichtigt man die Aufenthaltsdauer, wird deutlich, dass Personen, die ab 2005 nach Deutschland zugezogen sind, außerdem signifikant schneller die erste sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufnehmen als frühere Einwanderungskohorten. So beträgt der Anteil an Einwanderinnen und Einwanderern, der fünf Jahre nach Zuzug in die erste sozialversicherungspflichtige Beschäftigung eingetreten ist, bei der jüngeren Einwanderung 65,4 Prozent, bei der Einwanderung von vor 2005 nur 55,2 Prozent.

Weitere Analysen zeigen, dass sowohl sozioökonomische Merkmale als auch institutionelle Rahmenbedingungen Einfluss auf die Integration in den deutschen Arbeitsmarkt haben.

Die Einschätzung des Beschäftigungspotenzials und der Beitrags- und Leistungsbezugszeiten der Einwanderinnen und Einwanderer in der Deutschen Rentenversicherung werden auch durch die Zusammensetzung der Fortzüge beeinflusst. Frühere Untersuchungen zeigen eine Polarisierung hinsichtlich des Bildungshintergrundes. Niedrig- und hochqualifizierte Eingewanderte verlassen mit höherer Wahrscheinlichkeit wieder Deutschland als mittel qualifizierte.

Um die künftige Bedeutung der Zuwanderung einordnen zu können, wurden mit Hilfe eines stochastischen Modells Umfang und Struktur der in Deutschland lebenden Bevölkerung mit einer ausländischen Nationalität prognostiziert. Nach unserer Prognose dürfte die künftige Netto-Einwanderung abflachen, weil bei steigenden Zuzugszahlen und einer annähernd konstant hohen Abwanderungsrate auch die Zahl der Fortzüge über die Zeit deutlich zunimmt.

Mit einem positiven Migrationssaldo wird der Umfang der ausländischen Bevölkerung in Deutschland steigen. Das trifft insbesondere für die Bevölkerung im Erwerbsalter zu, für die ein Anstieg des Anteils der Nichtdeutschen an der gesamten Erwerbsbevölkerung von derzeit (2017) 14 auf 23 Prozent im Jahr 2060 vorausgeschätzt wird. Dies verdeutlicht die hohe Relevanz der Integration gerade auch aus

Sicht des Arbeitsmarktes. Ein höherer Wanderungssaldo könnte nach den vorliegenden Prognosen leichter realisiert werden, wenn es gelänge, die hohe Fortzugsrate nach unten zu drücken und qualifizierten Einwanderinnen und Einwanderern die Fortsetzung ihres Aufenthalts attraktiv zu machen.

1. Einleitung

Die vorliegende Kurzexpertise zu Thema Zuwanderung wurde vom IAB für die Kommission Verlässlicher Generationenvertrag beim Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) angefertigt. Das Projekt untersucht die Zusammensetzung der jüngeren Einwanderung seit 2005 hinsichtlich sozioökonomischer Merkmale und analysiert die Entwicklung der Arbeitsmarktintegration der Einwanderinnen und Einwanderer anhand der IAB-SOEP-Migrationsstichprobe und des Mikrozensus. Anhand eines Prognosemodells wird das künftige Migrationsgeschehen sowie Umfang und Struktur der in Deutschland lebenden ausländischen Bevölkerung bestimmt.

1.1 Vorhabenbeschreibung und Arbeitsziele

Die Leistungsfähigkeit des Umlageverfahrens der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) insgesamt hängt im Wesentlichen von der Größe der erwerbsfähigen Bevölkerung, der Erwerbstätigenquote und der Entwicklung der Bruttoverdienste ab. Sowohl die Anzahl von Personen, die Rentenversicherungsbeiträge leisten, als auch die Bruttolöhne werden erheblich durch die Einwanderung von im Ausland geborenen Arbeitskräften beeinflusst.

Der demografische Wandel, welcher durch eine geringe Fertilität und eine steigende Lebenserwartung getrieben wird, liegt der Kurzexpertise als Ausgangsproblem zugrunde. Insbesondere seit den 1990er Jahren ist das Verhältnis der Bevölkerung im Alter von 65 Jahren und älter zur Bevölkerung im Alter von 20 bis 64 Jahren angestiegen (vgl. SVR, 2018, S. 47). Gleichmaßen ist die Rentenbezugsdauer in den letzten Jahren angestiegen, im Durchschnitt von 15,8 Jahren im Jahr 1995 auf 19,9 Jahre im Jahr 2017 (Deutsche Rentenversicherung, 2018, S. 67).

In der öffentlichen Debatte wird argumentiert, dass dem demografischen Wandel durch eine Erhöhung des Erwerbspersonenpotenzials durch Einwanderung entgegengewirkt werden kann (Bonin, 2014). Vor diesem Hintergrund untersucht die vorliegende Kurzexpertise, ob und inwieweit die Einwanderung von Arbeits- und

Fachkräften einen Beitrag dazu leisten kann, die öffentlichen Finanzen und das Rentensystem zu entlasten und den Beitragssatz in der GRV zu stabilisieren.

In Kapitel 2 wird zunächst die Datengrundlage, auf der die Analysen basieren, und die vorgenommenen Datenrestriktionen beschrieben. Die empirischen Untersuchungen werden sich dabei vornehmlich auf die IAB-SOEP-Migrationsstichprobe stützen. Die Voraussetzungen für die Arbeitsmarktintegration und die Arbeitsmarktintegration selbst haben sich bei den seit 2005 eingewanderten Personen im Vergleich zu früheren Einwanderungskohorten stark verändert, was sich durch einen starken Anstieg der durchschnittlichen Qualifikation und Erwerbsbeteiligung zeigt (vgl. Kapitel 4.1). Weil davon auszugehen ist, dass sich dieser Trend auch künftig fortsetzen und ggf. durch die rechtliche und institutionelle Steuerung der Einwanderung wie z. B. durch das Fachkräfteeinwanderungsgesetz eher noch verstärken wird, wird in der Kurzexpertise vor allem die jüngere Einwanderung seit der Arbeitsmarktreform von 2005 betrachtet. Die humanitäre Migration ist wegen des starken Anstiegs seit 2015 verstärkt in den Fokus der öffentlichen Debatte gerückt und durch einen hohen Anteil von Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen charakterisiert. Das Phänomen der Fluchtmigration ist in Hinblick auf die Voraussetzungen für die Integration und den Integrationsprozess selbst von den übrigen Formen der Einwanderung zu unterscheiden und nimmt in der Zusammensetzung der Einwanderung seit 2005 nur eine nachgeordnete Rolle ein. Die folgende Analyse wird auf die Unterschiede der Integrationschancen zwischen den einzelnen Einwanderungswegen hinweisen, sich daher aber im Grundsatz auf die anderen Formen der Migration konzentrieren.⁵²

Aufbauend auf der Beschreibung der Datengrundlage wird in Kapitel 3 die Zusammensetzung der Einwanderung seit 2005 hinsichtlich ihrer sozioökonomischen Struktur untersucht. Eine zentrale Determinante für die Arbeitsmarktintegration von Einwanderinnen und Einwanderern ist der Bildungshintergrund. Dabei wird die Bildungsstruktur der Eingewanderten nicht allein durch die Humankapitalausstattung

⁵² Für eine gesonderte Betrachtung der Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten, siehe bspw. Brücker et al. (2019).

bei Zuzug, sondern auch durch den Erwerb von Bildungsabschlüssen in Deutschland bestimmt. Daher wird in diesem Kapitel die Verteilung von Schul- und Berufsabschlüssen auch in Abhängigkeit vom Land, in welchem der jeweilige Abschluss erworben wurde, dargestellt und die Aspiration, weitere Bildungsabschlüsse nach Zuzug zu erwerben, untersucht.

Die Kurzexpertise betrachtet das Thema Einwanderung im Kontext der individuellen Alterssicherung der Eingewanderten. Daher wird in Kapitel 4 die Entwicklung der Erwerbssituation der Einwanderinnen und Einwanderer untersucht und neben dem Beschäftigungsumfang auch das Einkommen betrachtet. Die Beschäftigungssituation wird getrennt nach sozioökonomischen Merkmalen, Bildung, Einwanderungsgrund, Zuzugsweg, Herkunftsländergruppen und Bundesländergruppen dargestellt. Um die Entwicklung der Arbeitsmarktintegration der jüngeren Einwanderung seit 2005 beurteilen zu können, wird deren Erwerbssituation zudem mit Personen verglichen, die vor dem Jahr 2005 nach Deutschland eingewandert sind. Zudem wird neben der aktuellen Erwerbssituation auch der Übergang in die erste sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in Deutschland veranschaulicht.

Ein erheblicher Anteil der Zuzüge hält sich nur temporär in Deutschland auf. Dies beeinflusst die Einschätzung sowohl des Beschäftigungspotenzials als auch der Beitragszahler- und Leistungsbezugszeiten der Einwanderinnen und Einwanderer in der gesetzlichen Rentenversicherung. Daher werden in Kapitel 4 zudem die Folgen des Migrationsverhaltens der Eingewanderten für die gesetzliche Rentenversicherung diskutiert.

Das Rück- und Auswanderungsverhalten der nach Deutschland eingewanderten Bevölkerung wird in Kapitel 5 aufgegriffen, wo der Umfang und die Zusammensetzung der in Deutschland lebenden ausländischen Bevölkerung mit einem am IAB entwickelten stochastischen Prognosemodell (Fuchs et al. 2018a) prognostiziert wird.

2. Beschreibung der Datengrundlage

In diesem Kapitel werden zunächst die IAB-SOEP-Migrationsstichprobe und der Mikrozensus vorgestellt. Der Mikrozensus wird verwendet, um die Verlässlichkeit der aus der IAB-SOEP-Migrationsstichprobe resultierenden empirischen Ergebnisse zu prüfen. Eine Vergleichbarkeit wird mit Hilfe von Einschränkungen in beiden Datensätzen hergestellt. So betrachten wir in beiden Datensätzen ausschließlich Personen, die seit dem Jahr 2005 nach Deutschland eingewandert sind und im Ausland geboren wurden (im Weiteren: Einwanderinnen und Einwanderer). Weiterhin werden nur Personen berücksichtigt, die sich zum Zeitpunkt der Befragung im erwerbsfähigen Alter zwischen 18 und 64 Jahren befanden. Beobachtungen ohne Angabe hinsichtlich der grundlegenden Merkmale Geschlecht, Zuzugsjahr, Herkunftsland und Bildung wurden ebenso in beiden Datensätzen ausgeschlossen. Wo immer möglich, sind die Ergebnisse geschlechterdifferenziert dargestellt.

2.1 Die IAB-SOEP-Migrationsstichprobe

Die IAB-SOEP-Migrationsstichprobe ist ein gemeinsames Projekt des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) und des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) Berlin.⁵³ Der Datensatz wird seit dem Jahr 2013 als Längsschnittbefragung (Paneldatensatz) durchgeführt. Dabei werden Haushalte, in denen der Haushaltsvorstand einen Migrationshintergrund aufweist, jährlich wiederholt befragt. Der Längsschnittcharakter der IAB-SOEP-Migrationsstichprobe erlaubt eine dynamische Betrachtung der Entwicklung der Erwerbstätigkeit über die Zeit und reduziert Messfehler. Außerdem

⁵³ Die jährliche Befragung wird durch persönliche, computergestützte Interviews „face-to-face“ durch einen geschulten Interviewerstamm von Kantar Public durchgeführt (für eine detaillierte Beschreibung der Datenerhebung und des Methodendesigns, siehe Brücker et al., 2014b). Dieser Datensatz wird mit Mitteln der Bundesagentur für Arbeit, des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) und der Wissenschaftsgemeinschaft Leibniz finanziert.

erweitert die IAB-SOEP-Migrationsstichprobe bisherige Informationen über Personen mit Migrationshintergrund um Fragen zum Bildungsverlauf, der Bildungsaspiration und der Migrationsbiographie.

Die erste Welle der Befragung wurde im Jahr 2013 erhoben. Mit der IAB-SOEP-Migrationsstichprobe wird der veränderten Struktur der Migration seit 1995 Rechnung getragen, weshalb die Mehrheit der befragten Personen im Ausland geborene Personen darstellen, die seit 1995 nach Deutschland eingewandert sind. Bestimmte Länder(-gruppen) wurden überdurchschnittlich bei der Stichprobenziehung berücksichtigt (Italien, Spanien und Griechenland, Türkei, Polen, Rumänien, Nachfolgestaaten der Sowjetunion, Nachfolgestaaten Jugoslawiens, arabische Länder und Spätaussiedler).

Bei den Erstbefragten in der Welle 2015 handelt es sich ausschließlich um Migrantinnen und Migranten, die zwischen 2009 und 2015 nach Deutschland eingewandert sind. In einer nach dem Herkunftsland disproportionalen Ziehung sind Bulgarien, Rumänien und Südeuropa überrepräsentiert. Die Verwendung von Hochrechnungsfaktoren im Rahmen der empirischen Untersuchungen stellt jedoch die Repräsentativität der Ergebnisse sicher.

Tabelle 1: Analysestichprobe aus der IAB-SOEP-Migrationsstichprobe

Welle	Befragte Personen (Panel)	Befragte Personen (Deskriptionen)
2013	823	199
2014	646	143
2015	1.936	666
2016	1.238	344
2017	1.039	1.039
Beobachtungen	5.682	2.391
Personen	2.391	2.391
Haushalte	1.287	1.287

Quelle: IAB-SOEP-Migrationsstichprobe (2013-2017).

Erläuterung: Für die Deskriptionen wurde jeweils pro Person nur die jüngste Befragungswelle verwendet, so dass hier die Beobachtungszahl der Personenzahl gleicht. Im Panel können Personen zwischen ein und fünf Mal erfasst worden sein.

Im Folgenden werden im Ausland geborene und seit 2005 eingewanderte Personen im erwerbsfähigen Alter zwischen 18 und 64 Jahren betrachtet, die zwischen 2013 und 2017 mindestens einmal befragt worden sind. Dabei wurden in der ersten Welle 823 Personen und in der zweiten Welle im Jahr 2014 wurden 646 Personen befragt (vgl. Tab. 1). In der dritten Welle wurde die Stichprobe um 1.446 Personen erweitert. Die Gesamtzahl der in 2013-2017 befragten Personen liegt bei 2.391 Personen, die sich auf 1.287 Haushalte verteilen. Dies ergibt insgesamt 5.682 Beobachtungen. In den deskriptiven Auswertungen wird jeweils die jüngste Beobachtung der Personen verwendet, wodurch dort die Anzahl der Beobachtungen mit der Anzahl der insgesamt befragten Personen von 2.391 übereinstimmt.

Bei der Analyse der Arbeitsmarktintegration der Eingewanderten wird zudem eine Erweiterung der IAB-SOEP-Migrationsstichprobe herangezogen. Die Befragungsdaten der Migrationsstichprobe können, sofern die Befragten hierzu schriftlich zugestimmt haben, unter strengen Datenschutzauflagen mit administrativen Daten der Integrierten Erwerbsbiografien (IEB) des IAB verknüpft werden. Die IEB enthalten Informationen über Löhne und die Beschäftigungssituation der Personen

aus den Registerdaten der Bundesagentur für Arbeit. Damit kann der Übergang vom Zuzug zur ersten Beschäftigung in Deutschland erfasst werden. Diese Verknüpfung steht für die ersten beiden Wellen 2013 und 2014 zur Verfügung.

2.2 Der Mikrozensus

Der Mikrozensus stellt die amtliche Repräsentativitätsstatistik Deutschlands dar und ist eine jährliche stattfindende einprozentige Stichprobe der in Deutschland lebenden Bevölkerung (siehe auch StBA, 2018). Pro Jahr wird ein Viertel der Auswahlbezirke, in denen die Befragung stattfindet, ausgetauscht. Damit kann eine Person maximal vier Jahre lang an der Befragung teilnehmen. Im Mikrozensus fehlen wichtige Variablen wie der Status bei Einwanderung und die Sprachkenntnisse, die nicht detailliert erfragt werden.

In der vorliegenden Kurzexpertise wird das Scientific Use File (SUF), eine faktisch anonymisierte 70-Prozent-Substichprobe des Mikrozensus, verwendet. Die neuesten aktuell zur Verfügung stehenden Wellen 2012, 2013 und 2014 werden zu einem sogenannten rotierenden Panel verbunden (vgl. Herter-Eschweiler/Schimpi-Neimanns, 2018; StBA, 2018), so dass mehrere Befragungszeitpunkte pro Person wie in der IAB-SOEP Migrationsstichprobe vorliegen.

Tabelle 2: BefragungsteilnehmerInnen im Mikrozensus

Jahr	Befragte Personen (Panel)	Befragte Personen (Deskriptionen)
2012	5.643	2.857
2013	6.841	4.089
2014	7.613	7.613
Beobachtungen	20.097	14.559
Personen	14.559	14.559

Quelle: Mikrozensus (2012-2014).

2012 haben 5.643 Personen, im Jahr darauf 6.841 Personen und 2014 7.613 Personen an der Befragung teilgenommen, wodurch sich insgesamt 20.097 Beobachtungen ergeben (vgl. Tab. 2). Die Gesamtzahl der in 2012-2014 befragten Personen liegt bei 14.559 Personen. In den deskriptiven Auswertungen wird jeweils die jüngste Beobachtung der Personen verwendet, wodurch dort die Anzahl der Beobachtungen mit der Anzahl der insgesamt befragten Personen von 14.559 übereinstimmt.

3. Die Zusammensetzung der Einwanderung

3.1 Die individuellen Merkmale der Eingewanderten

3.1.1 Grundlegende Merkmale

Die Zusammensetzung der jüngeren Einwanderung seit 2005 hinsichtlich sozio-ökonomischer Merkmale ist maßgeblich zur Beurteilung, inwieweit die Einwanderung von Arbeits- und Fachkräften einen Beitrag zur Stabilisierung der GRV leisten kann. Tabelle 3 zeigt die Zusammensetzung der Stichprobe aus der IAB-SOEP-Migrationsstichprobe. Zum Zeitpunkt der Befragung sind die Einwanderinnen und Einwanderer durchschnittlich 35 Jahre alt und im Alter von knapp 30 Jahren nach Deutschland zugezogen. Es ist zu berücksichtigen, dass diese beiden Werte davon beeinflusst werden, dass wir ausschließlich Eingewanderte betrachten, die zum Befragungszeitpunkt zwischen 18 und 64 Jahre alt sind. Aufgrund der Fokussierung auf Personen, die ab 2005 nach Deutschland zugezogen sind, ist die durchschnittliche Aufenthaltsdauer mit 5,5 Jahren recht gering, über 92 Prozent wohnen in einem alten Bundesland.

Über 61 Prozent der befragten Personen sind verheiratet, wobei der Partner bzw. die Partnerin auch im Ausland leben kann. In einem durchschnittlichen Haushalt

leben gemäß der IAB-SOEP-Migrationsstichprobe 2,1 Erwachsene. Insgesamt leben in 42 Prozent der Haushalte Kinder unter vierzehn Jahren und in etwas mehr als jedem zehnten Haushalt mindestens ein Kind unter zwei Jahren.⁵⁴

Circa 50 Prozent der Befragten stammen aus einem Mitgliedsland der Europäischen Union (EU). Auffallend ist dabei, dass die Einwanderung aus der EU überwiegend aus einem der seit 2004 beigetretenen osteuropäischen Staaten stammt (EU-13-Staaten). Dies legitimiert den besonderen Fokus der vorliegenden Kurzex-pertise auf die jüngere Einwanderung seit 2005 und trägt der veränderten Struktur der neueren Einwanderung damit Rechnung. Aus den als Krisen- und Kriegs-ländern definierten Staaten (Afghanistan, Eritrea, Irak, Iran, Nigeria, Pakistan, Somalia und Syrien) stammen hingegen knapp zehn Prozent.⁵⁵

⁵⁴ Eine detaillierte Identifikation von leiblichen Kindern wird aufgrund erhebungstechnischer Gründe nicht unternommen. So wurde der Mutter-Kind-Fragebogen des Sozio-oekonomischen Panels nicht von Anfang an im Rahmen der IAB-SOEP-Migrationsstichprobe verwendet. Eine Erfassung der Fertilität anhand von Mikrodatensätzen kann zudem nicht erfassen, wie viele Kinder eine Einwanderin über ihren vollständigen Lebenszyklus gebärt, da das zukünftige Fertilitätsverhalten nach dem Befragungszeitpunkt unbeobachtbar ist (vgl. StBA, 2017b, S. 8 f.). Für eine Prognose der Fertilität von Frauen mit ausländischer Nationalität siehe Kapitel 5.2.2.

⁵⁵ Die Herkunftsländergruppen werden analog zu bisherigen Studien mit der IAB-SOEP-Migrationsstichprobe gewählt (vgl. bspw. Brücker et al., 2014a, S. 21). Der Verzicht auf die Ausweisung von Werten für spezifische Länder ist mit der geringeren Fallzahl bei einigen Ländern zu erklären.

Tabelle 3: Individuelle Merkmale (IAB-SOEP-Migrationsstichprobe)

Merkmal	Insgesamt	Männer	Frauen
Alter	35,0	35,6	34,4
Aufenthaltsdauer (in Jahren)	5,5	5,4	5,6
Alter bei Zuzug	29,5	30,1	28,8
Weiblich (in %)	49,4		
Wohnhaft in einem alten Bundesland (in %)	92,5	92,6	92,4
Beziehungsstatus (in %)			
Verheiratet	61,7	58,5	65,0
Alleinstehend	33,3	37,2	29,3
Geschieden oder verwitwet	5,0	4,3	5,6
Haushaltszusammensetzung			
Anzahl Erwachsene	2,1	2,0	2,1
Anzahl Kinder unter 14 Jahren	0,7	0,6	0,8
Kinder unter 14 Jahren (in %)	42,0	37,5	46,6
Kinder unter 8 Jahren (in %)	34,2	31,1	37,3
Kinder unter 2 Jahren (in %)	11,4	10,8	12,1
Herkunftsland (in %)			
EU-Mitgliedsland	50,2	51,0	49,3
EU-15	13,1	14,9	11,3
EU-13	35,8	35,1	36,5
(Frühere) GUS	9,2	6,2	12,2
Krisen- und Kriegsländer	9,8	12,2	7,3
Südosteuropa	9,3	10,4	8,2
Personen	2.391	1.094	1.297

Quelle: IAB-SOEP-Migrationsstichprobe (2013-2017), gewichtet.

Erläuterung: EU-15 bezeichnet alle Länder, die bereits vor dem 01.05.2004 Mitglied der Europäischen Union waren; EU-13 bezeichnet die Länder, die ab dem 01.05.2004 der Europäischen Union beigetreten sind. Die (frühere) Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) fasst die 12 Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion zusammen. Als Krisen- und Kriegsländer sind die Länder Afghanistan, Eritrea, Irak, Iran, Nigeria, Pakistan, Somalia und Syrien definiert. Unter Südosteuropa sind die Länder Albanien, Türkei und die Nachfolgestaaten Jugoslawiens ohne die heutigen EU-Mitgliedsstaaten (Kroatien und Slowenien) zusammengefasst.

Tabelle 4: Individuelle Merkmale nach dem Mikrozensus als Vergleichsgrößen

Merkmal	Insgesamt	Männer	Frauen
Alter	33,6	33,8	33,4
Aufenthaltsdauer	3,6	3,4	3,8
Alter bei Zuzug	30,4	30,8	30,0
Weiblich (in %)	49,9		
Wohnhaft in einem alten Bundesland (in %)	93,2	92,8	93,7
Beziehungsstatus (in %)			
Verheiratet	54,7	49,6	59,9
Alleinstehend	39,4	45,8	33,0
Geschieden oder verwitwet	5,8	4,6	7,1
Haushaltszusammensetzung			
Anzahl Erwachsene	1,9	1,8	2,0
Anzahl Kinder unter 14 Jahren	0,6	0,4	0,7
Kinder unter 14 Jahren (in %)	35,1	28,0	42,1
Kinder unter 8 Jahren (in %)	28,0	22,3	33,7
Kinder unter 2 Jahren (in %)	12,4	10,3	14,6
Herkunftsland (in %)			
EU-Mitgliedsland	51,9	56,7	47,1
EU-15	18,3	21,9	14,7
EU-13	33,6	34,8	32,5
(Frühere) GUS	8,1	5,2	11,1
Krisen- und Kriegsländer	4,5	5,0	4,0
Personen	14.559	6.848	7.711

Quelle: Mikrozensus (2012-2014), gewichtet.

Erläuterung: EU-15 bezeichnet alle Länder, die bereits vor dem 01.05.2004 Mitglied der Europäischen Union waren; EU-13 bezeichnet die Länder, die ab dem 01.05.2004 der Europäischen Union beigetreten sind. Die (frühere) Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) fasst die 12 Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion zusammen. Als Krisen- und Kriegsländer sind die Länder Afghanistan, Irak, Iran und Syrien definiert.

Die Zusammensetzung der Stichprobe aus dem Mikrozensus wird in Tabelle 4 gezeigt. Ein Vergleich zwischen Mikrozensus und der Migrationsstichprobe zeigt weitgehend ein konsistentes Bild. Eine Abweichung von 1,9 Jahren bei der Aufenthaltsdauer könnte daher stammen, dass die Daten des Mikrozensus ein Jahr früher beginnen und enden. Der Beziehungsstatus und die Haushaltszusammensetzung unterscheiden sich, was vor allem durch den Status der Männer getrieben wird. Der Anteil der Einwanderinnen und Einwanderer aus Krisen- und Kriegsländern ist unterschiedlich, weil die Gruppen nicht übereinstimmen. Das Merkmal Herkunftsland wird im Mikrozensus zum Teil nur in Kategorien ausgegeben. Deswegen konnte im Mikrozensus zu den Krisen- und Kriegsländern nur Afghanistan, Irak, Iran und Syrien hinzugezählt werden. Eritrea z. B. kann nicht von weiteren afrikanischen Staaten getrennt werden. Die Gruppe der südosteuropäischen Staaten und Rest der Welt können auch nicht vergleichbar gemessen werden. Die Geschlechterdifferenzen sind in beiden Stichproben vergleichbar.

Es lässt sich festhalten, dass die Zusammensetzung der Stichproben aus der IAB-SOEP-Migrationsstichprobe und dem Mikrozensus vergleichbar ist und der Mikrozensus im weiteren Verlauf als Kontrolldatensatz verwendet werden kann.

3.1.2 Der Zuzugsweg und der Grund der Einwanderung

Neben individuellen Merkmalen wirken sich auch rechtliche und institutionelle Rahmenbedingungen auf die individuelle Arbeitsmarktintegration aus. Daher stellt sich die Frage, inwieweit der deutsche Staat den Zuzug von Arbeits- und Fachkräften befördert, um die Leistungsfähigkeit des deutschen gesetzlichen Rentensystems zu stärken. Aus diesem Grund werden Informationen zum Zuzugsweg, welcher über den Status bei Einwanderung erfasst wird, und zum Grund der Einwanderung genutzt.

Tabelle 5: Der Status bei Einwanderung und der Einwanderungsgrund (in Prozent)

Merkmal	Insgesamt	Männer	Frauen
Status bei Einwanderung			
Erwerbstätigkeit	33,3	44,1	23,4
Familiennachzug	36,6	22,0	50,0
AsylbewerberIn	9,4	14,0	5,2
(Aus-)Bildung	13,4	13,5	13,3
SpätaussiedlerIn	2,3	2,1	2,5
Sonstiges	5,0	4,3	5,6
Summe	100,0	100,0	100,0
Personen	2.065	885	1.180
Einwanderungsgrund			
Ökonomische Gründe	37,4	50,5	24,1
Familiäre Gründe	44,8	28,7	61,2
Politische Gründe	7,6	10,3	4,8
Sonstige Gründe	10,2	10,5	9,9
Summe	100,0	100,0	100,0
Personen	2.165	995	1.170

Quelle: IAB-SOEP-Migrationsstichprobe (2013-2017), gewichtet.

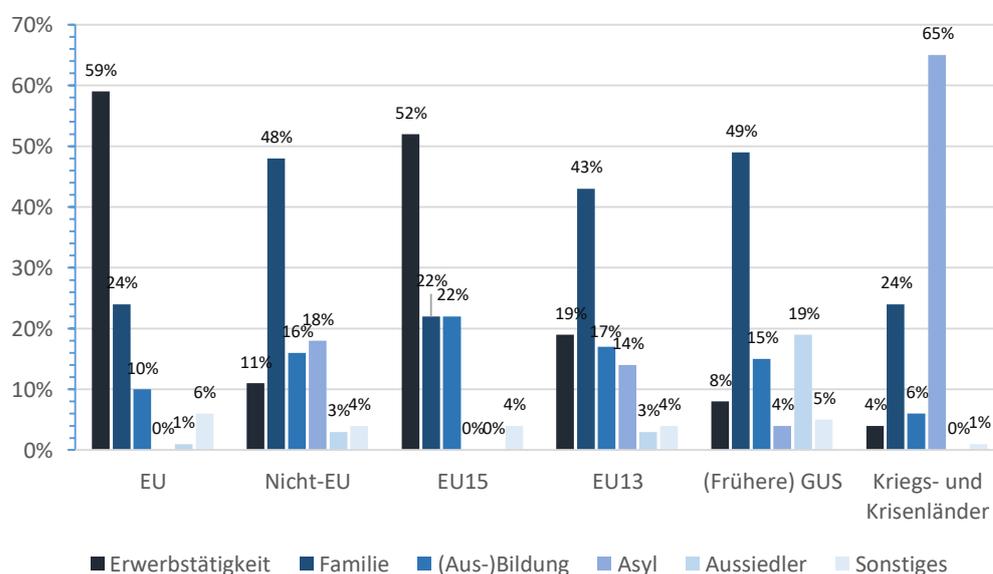
Der Status bei Einwanderung wird in sechs verschiedenen Kategorien gemessen: Zuzug zum Zwecke der Erwerbstätigkeit, Familiennachzug, Zuzug zum Zwecke der Bildung oder Ausbildung, Zuzug als AsylbewerberIn, Zuzug als SpätaussiedlerIn und Zuzug zu sonstigen Zwecken, wie bspw. mit einem Touristenvisum.⁵⁶ Tabelle 5 zeigt, dass insgesamt 33,3 Prozent der Einwanderinnen und Einwanderer zum Zwecke der Erwerbstätigkeit nach Deutschland zugezogen sind. Dem steht ein Anteil von 36,6 Prozent gegenüber, die per Familiennachzug nach Deutschland zugezogen sind. 13,4 Prozent sind zur Bildung oder Ausbildung und

⁵⁶ Die Definitionen der Statusgruppen ist in Konsistenz mit Brücker et al. (2014a) gewählt.

9,4 Prozent als AsylbewerberIn nach Deutschland zugezogen. Aufgrund der europäischen Arbeitnehmerfreizügigkeit, die für die im Jahr 2004 beigetretenen EU-Mitgliedsstaaten in vollem Umfang seit 01.05.2011 gültig ist, und weiterer gesetzlicher Faktoren, die den Aufenthaltsstatus in Abhängigkeit vom Herkunftsland der Eingewanderten setzt, stellt Abbildung 1 den Status bei Einwanderung getrennt für die wichtigsten Herkunftsländergruppen dar.

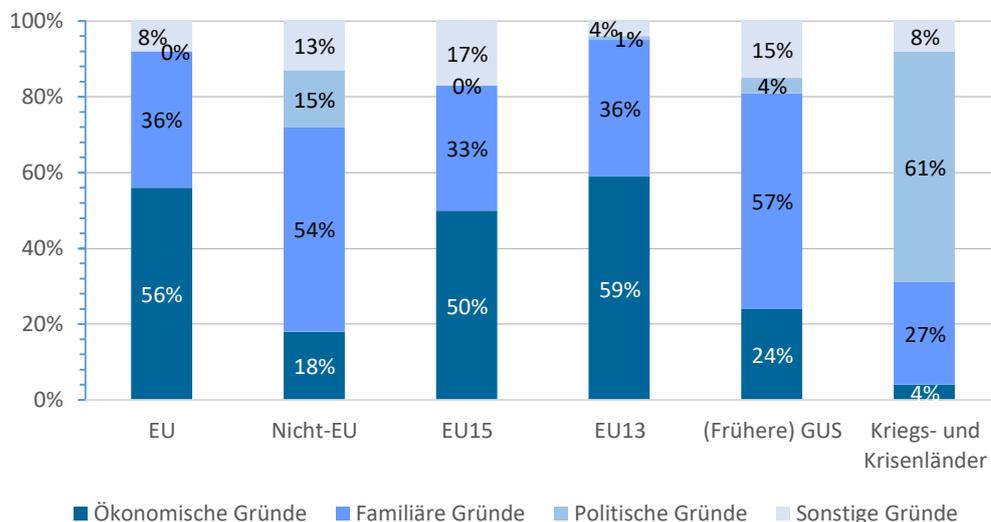
Die überwiegende Mehrheit der Eingewanderten aus anderen Mitgliedstaaten der EU ist zum Zwecke der Erwerbstätigkeit und der Bildung bzw. Ausbildung nach Deutschland einwandert (insgesamt 69 Prozent). Bei den Eingewanderten der vor 2004 beigetretenen EU-15-Staaten liegt dieser Anteil bei 74 Prozent. Für die seit 2004 beigetretenen EU-13-Staaten liegt dieser Anteil hingegen nur bei 36 Prozent. Zu beachten ist hierbei jedoch, dass die Arbeitnehmerfreizügigkeit für den Großteil der EU-13-Staaten erst seit Mai 2011 gilt.

Abbildung 1: Der Status bei Einwanderung nach Herkunftsland



Quelle: IAB-SOEP-Migrationsstichprobe (2013-2017), gewichtet. Anzahl Personen: 2.065.

Abbildung 2: Der Grund der Einwanderung nach Herkunftsland



Quelle: IAB-SOEP-Migrationsstichprobe (2013-2017), gewichtet. Anzahl Personen: 2.165.

In Abbildung 2 wird der Einwanderungsgrund betrachtet und zwischen ökonomischen, familiären, politischen und sonstigen Gründen unterschieden (siehe Tabelle 5 für die Gesamtdurchschnitte).⁵⁷ Die große Diskrepanz zwischen EU-15-Staaten und EU-13-Staaten, die beim Einwanderungsstatus zu beobachten war, ist hierbei deutlich geringer. So geben 59 Prozent der Einwanderinnen und Einwanderer aus einem der neuen EU-Mitgliedsstaaten an, aus ökonomischen Gründen nach Deutschland zugezogen zu sein, während sich dieser Anteil bei den alten EU-Mitgliedsstaaten auf 50 Prozent beläuft. Die große Diskrepanz in Abbildung 2 zwischen diesen beiden Ländergruppen mag also zu einem Teil dadurch erklärt werden, dass der Großteil der Zugezogenen aus den EU-13-Staaten für einen Teil des Untersuchungszeitraums noch nicht die vollständige Arbeitnehmerfreizügigkeit genießen konnten und sich daher anderer Zuzugswege bedienten.⁵⁸

⁵⁷ In der Befragung wurde nicht detaillierter spezifiziert, was unter sonstigen Gründen gemeint ist.

⁵⁸ Die am 01.05.2004 beigetretenen EU-Staaten genießen in Deutschland seit dem 01.05.2011 vollkommene Arbeitnehmerfreizügigkeit. Durch die sogenannte „2+3+2“

Die Mehrheit der Zugezogenen aus Drittstaaten ist aus familiären Gründen nach Deutschland eingewandert. Die Einwanderinnen und Einwanderer aus den Krisen- und Kriegsländern wandern hingegen mehrheitlich aus politischen Gründen ein. Dies geht einher mit Abbildung 2, in welcher Einwanderinnen und Einwanderer aus Nicht-EU-Staaten und den ehemaligen GUS-Staaten mehrheitlich als Familien-nachziehende und Personen aus den Krisen- und Kriegsländern mehrheitlich als Asylsuchende nach Deutschland kommen. Dies verdeutlicht, dass durchaus eine Korrelation zwischen dem rechtlichen Status bei Einwanderung und dem erfragten Grund der Einwanderung besteht, die sich in Tabelle 5 bestätigt. Der Anteil von 7,6 Prozent, der wegen politischer Gründe einwandert, ähnelt dem Wert von Eingewanderten aus Krisen- und Kriegsländern von 9,8 Prozent in Tabelle 3.

Die Gründe hinter einer Diskrepanz zwischen dem Status bei Einwanderung und dem Einwanderungsgrund können ganz unterschiedlich sein. Fehlende rechtliche Möglichkeiten, zum Zwecke der Erwerbstätigkeit einzureisen, können bspw. dazu führen, dass bei der Einwanderung auf andere rechtliche Zugangswege ausgewichen wird. Inwiefern sich die verschiedenen Herkunftsländergruppen daher hinsichtlich ihrer Arbeitsmarktintegration unterscheiden, bleibt in Kapitel 4 zu analysieren.

3.2 Der Bildungshintergrund der Eingewanderten

Die Integration in den deutschen Arbeitsmarkt hängt von dem Bildungshintergrund der Einwanderinnen und Einwanderer ab, daher zeigt Kapitel 3.2.1 zunächst die

Formel der Arbeitnehmerfreizügigkeit war der Arbeitsmarktzugang bis zu diesem Zeitpunkt ausgesetzt worden bzw. nur eingeschränkt möglich. Gleichzeitig hatte Deutschland das Recht, sensible Branchen wie das Bau- und Reinigungsgewerbe von der Dienstleistungsfreiheit für den gesamten Übergangszeitraum von 7 Jahren auszunehmen (Baas/Brücker, 2011). Es ist zu beachten, dass auch Bulgarien, Rumänien und Kroatien zu den EU-13-Staaten gezählt werden, die der EU erst 2007 bzw. 2013 beigetreten sind.

Zusammensetzung der Einwanderinnen und Einwanderer nach schulischer Bildung und beruflicher Qualifikation. In Kapitel 3.2.2 werden zusätzlich die Anträge auf Anerkennung ausländischer Abschlüsse und deren Erfolg betrachtet.

3.2.1 Der Erwerb von Bildungsabschlüssen

Tabelle 6 stellt zunächst den Schulabschluss getrennt nach Datengrundlage dar. Zunächst ist zu bemerken, dass der Anteil an SchülerInnen in der IAB-SOEP-Migrationsstichprobe deutlich geringer ausfällt als im Mikrozensus. Um eine bessere Vergleichbarkeit zwischen den beiden Datensätzen zu gewährleisten, beziehen sich die relativen Angaben zu den einzelnen Schulabschlüssen in Tabelle 6 nur auf Personen, die die Schule zum Befragungszeitpunkt nicht mehr besuchen.

Gemäß der IAB-SOEP-Migrationsstichprobe haben 92,2 Prozent der Einwanderinnen und Einwanderer, die keine Schule mehr besuchen, einen Schulabschluss erworben, wohingegen dieser Anteil im Mikrozensus bei ca. 89,7 Prozent liegt. Der Anteil jener, die eine weiterführende Schule abgeschlossen haben, ist bei den Frauen größer als bei den Männern. Insgesamt haben durchschnittlich 67,3 Prozent bzw. 63,3 Prozent einen Schulabschluss an einer weiterführenden Schule erworben. Um eine bessere Vergleichbarkeit zwischen den beiden Datensätzen zu gewährleisten, wurden Abschlüsse auf Realschulniveau und die Hochschulreife zur Kategorie der weiterführenden Schulen zusammengefasst. Eine differenziertere Betrachtung mit dem Mikrozensus ergibt jedoch, dass insgesamt 15,9 Prozent den Schulabschluss auf Realschulniveau und 47,4 Prozent die Hochschulreife erworben haben.

Ähnliche Geschlechterunterschiede lassen sich auch bei der Betrachtung der beruflichen Bildung feststellen (vgl. Tab. 7). Verglichen mit Männern weisen Frauen relativ häufiger einen akademischen Bildungsabschluss auf. Insgesamt weisen gemäß der IAB-SOEP-Migrationsstichprobe 51,3 Prozent und gemäß des Mikrozensus 62,6 Prozent der Befragten einen Berufsabschluss auf.

Tabelle 6: Schulabschlüsse nach Geschlecht in Prozent

Schulabschluss	IAB-SOEP-Migrationsstich- probe			Mikrozensus		
	Insgesamt	Männer	Frauen	Insgesamt	Männer	Frauen
Schüler	1,7	1,3	2,0	15,9	16,5	15,2
Schule beendet						
Ohne Abschluss	7,8	8,5	7,0	10,3	9,4	11,3
Pflichtschule	24,9	29,2	20,6	26,4	29,7	23,0
Weiterführende Schule	67,3	62,3	72,4	63,3	60,9	65,7
Insgesamt	100	100	100	100	100	100
Personen	2.391	1.094	1.297	14.559	6.848	7.711

Quelle: IAB-SOEP-Migrationsstichprobe (2013-2017), Mikrozensus (2012-2014), gewichtet.

Erläuterung: Um die Vergleichbarkeit zwischen der IAB-SOEP-Migrationsstichprobe und dem Mikrozensus zu gewährleisten, wurden bei der Berechnung der relativen Anteile der drei Arten des Schulabschlusses (ohne Abschluss, Pflichtschule und weiterführende Schule) SchülerInnen ausgeschlossen. Abschlüsse auf Realschulniveau und die Hochschulreife sind zur Gruppe der weiterführenden Schulabschlüsse zusammengefasst.

Lesebeispiel: In der IAB-SOEP-Migrationsstichprobe weisen von den Zugezogenen, die nicht mehr zur Schule gehen, 7,8 Prozent keinen Abschluss auf. Von jenen, die nicht mehr zur Schule gehen, haben zudem 24,9 Prozent einen Abschluss an der Pflichtschule und 67,3 Prozent einen Abschluss an einer weiterführenden Schule erworben.

Eine erweiterte Betrachtung der IAB-SOEP-Migrationsstichprobe ergibt zudem, dass sich die 48,7 Prozent, die noch keinen Berufsabschluss aufweisen, in 12,8 Prozentpunkte, die aktuell eine Ausbildung absolvieren und 35,9 Prozentpunkte, die keinen Berufsabschluss aufweisen und sich aktuell auch nicht in Ausbildung befinden, aufteilen.

Insgesamt offenbart sich hinsichtlich der Partizipation in Bildung und Ausbildung eine starke Polarisierung. Dabei ist sowohl der Anteil der AkademikerInnen mit 30,7 Prozent als auch der Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung mit 48,7 Prozent unter den seit 2005 Zugezogenen deutlich höher als im Durchschnitt der deutschen Bevölkerung.

Tabelle 7: Berufliche Abschlüsse nach Geschlecht in Prozent

Berufsabschluss	IAB-SOEP-Migrationsstich- probe			Mikrozensus		
	Insgesamt	Männer	Frauen	Insgesamt	Männer	Frauen
Noch in (Aus-)Bildung bzw. ohne Abschluss	48,7	48,8	48,6	37,4	33,3	41,5
Mittlerer Abschluss	26,9	28,9	24,6	30,6	35,9	25,3
Akademischer Abschluss	30,7	29,4	32,1	31,3	30,0	32,6
Sonstige Abschluss	1,5	1,2	1,8	-	-	-
Personen	2.385	1.090	1.295	12.306	5.768	6.538

Quelle: IAB-SOEP-Migrationsstichprobe (2013-2017), Mikrozensus (2012-2014), gewichtet.

Erläuterung: SchülerInnen wurden bei der Analyse ausgeschlossen. Die Spaltensumme kann in der IAB-SOEP-Migrationsstichprobe von 100 Prozent abweichen, da Berufsabschlüsse getrennt für vor und nach dem Zuzug erfasst wurden und somit Mehrfachnennungen möglich sind. So kann bspw. eine Person vor Zuzug einen mittleren beruflichen Abschluss und nach dem Zuzug einen akademischen Abschluss erworben haben. Im Mikrozensus ist hingegen nur der höchste Berufsabschluss erfasst.

Der Anteil von ca. 12,8 Prozent Eingewanderten, die sich aktuell in Ausbildung befinden, lässt auf eine hohe Bereitschaft schließen, nach dem Zuzug in weitere Berufsabschlüsse zu investieren. Demgegenüber befinden sich nur 11 Prozent der vor 2005 Eingewanderten in Ausbildung. Erweiterte Analysen mit der IAB-SOEP-Migrationsstichprobe zeigen, dass die Bildungsbiografie der Eingewanderten nicht mit dem Zuzug nach Deutschland endet. Tatsächlich haben 22,9 Prozent der Eingewanderten nach dem Zuzug weitere berufsqualifizierende Abschlüsse erworben oder befinden sich zum Befragungszeitpunkt in Ausbildung (vgl. Tabelle 16 im Anhang). Dieser Wert ist als hoch einzuschätzen, da bereits 56,1 Prozent der Einwanderinnen und Einwanderer bei Zuzug einen Berufsabschluss vorweisen können (vgl. Tab. 8).

Tabelle 8: Berufliche Abschlüsse vor und nach Zuzug in Prozent

Nach Zuzug erworbene Abschlüsse	Vor Zuzug erworbene Abschlüsse					Insgesamt
	Kein Abschluss	Mittlerer beruflicher Abschluss	Akademischer Abschluss	Sonstiger Abschluss		
Kein Abschluss	43,1	23,9	31,7	1,3	100,0	
In (Aus-)Bildung	57,7	5,2	36,7	0,4	100,0	
Abschluss	50,9	6,8	41,8	0,5	100,0	
Mittlerer Abschluss	60,3	20,8	16,9	2,0	100,0	
Akademischer Abschluss	48,0	0,5	51,5	0,0	100,0	
Insgesamt	43,9	22,3	32,7	1,1	100,0	

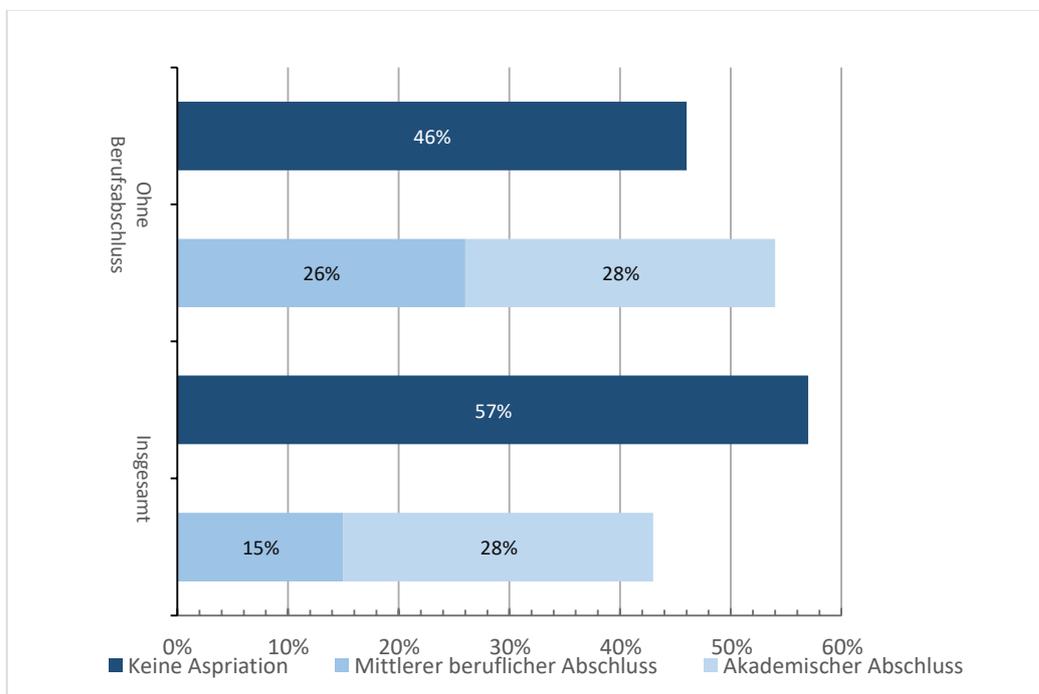
Quelle: IAB-SOEP-Migrationsstichprobe (2013-2017), gewichtet.

Erläuterung: SchülerInnen wurden bei der Analyse ausgeschlossen. Die Kategorie sonstige Berufsabschlüsse wird aufgrund zu geringer Fallzahlen nicht gesondert betrachtet.

Lesebeispiel: Von den Eingewanderten, die nach dem Zuzug einen mittleren Berufsabschluss erworben haben, hatten vor Zuzug 60,3 Prozent keinen Berufsabschluss, 20,8 Prozent einen anderen mittleren Berufsabschluss, 16,9 Prozent einen akademischen Abschluss und 2,0 Prozent einen sonstigen Abschluss erworben.

Von den Personen, die in Deutschland einen mittleren Bildungsabschluss erworben haben, hatten bereits 20,8 Prozent einen mittleren Berufsabschluss im Ausland erworben. Von den Personen, die in Deutschland einen Bildungsabschluss an einer Universität oder Hochschule erworben haben, hatten bereits 51,5 Prozent einen akademischen Berufsabschluss im Ausland erworben. Zugleich hatten von den Einwanderinnen und Einwanderern, die weder einen Berufsabschluss in Deutschland absolviert haben noch sich zum Befragungszeitpunkt in Ausbildung befanden, 43,1 Prozent auch vor Zuzug keinen Berufsabschluss erworben. Damit verstärkt sich die Polarisierung ausgehend vom Zeitpunkt des Zuzuges.

Abbildung 3: Die Aspiration zur Berufsbildung



Quelle: IAB-SOEP-Migrationsstichprobe (2013-2017), gewichtet. Anzahl Personen: 2.387.

Erläuterung: Der Anteil der Eingewanderten, die noch weitere Berufsabschlüsse in Deutschland erwerben möchten, teilt sich in jene, die einen mittleren beruflichen Abschluss oder einen akademischen Abschluss anstreben. SchülerInnen wurden bei der Analyse ausgeschlossen.

Lesebeispiel: 26 Prozent der Eingewanderten ohne Berufsabschluss möchten in Deutschland einen mittleren Berufsabschluss und 28 Prozent einen akademischen Abschluss erwerben. 46 Prozent der Eingewanderten ohne Berufsabschluss möchten auch keinen Berufsabschluss in Deutschland erwerben.

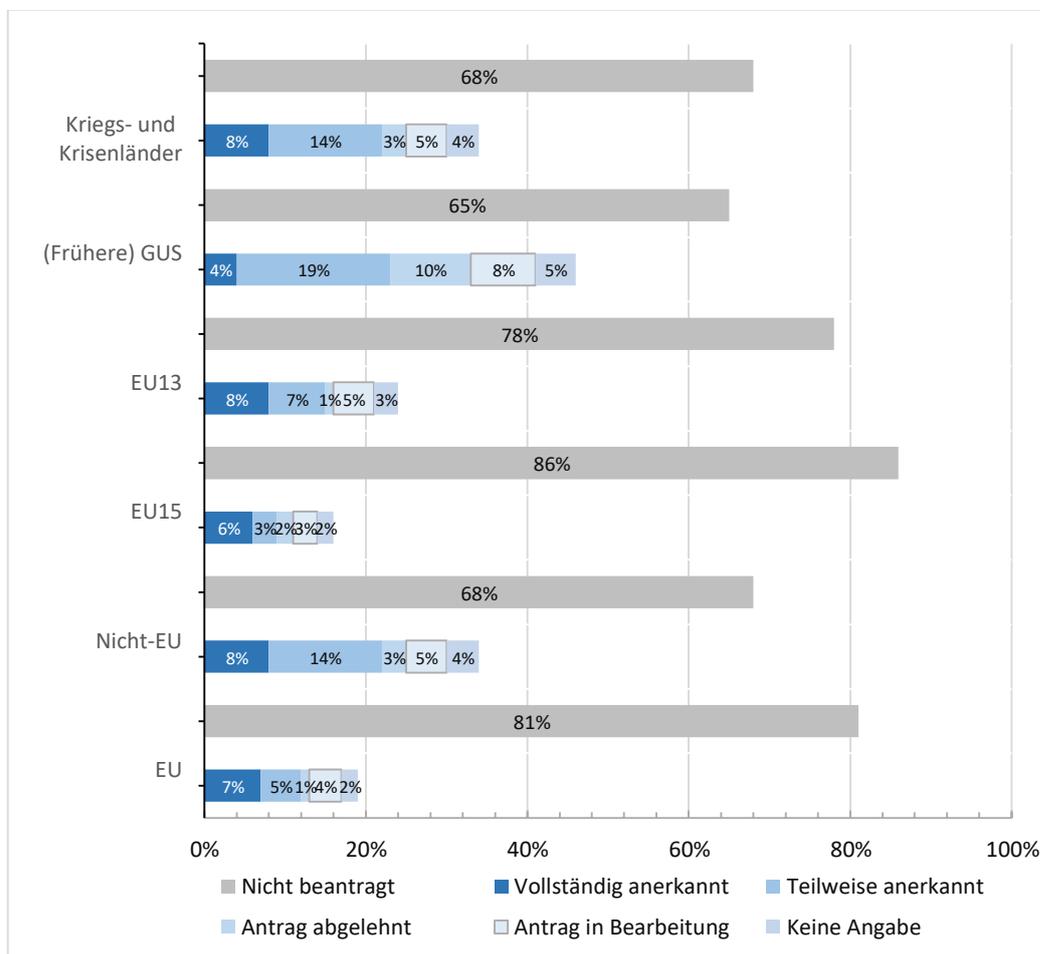
Die hohe Investitionsbereitschaft, Bildungsabschlüsse in Deutschland zu erwerben, zeigt sich auch durch die Erfragung der Bildungsaspiration. So geben insgesamt 43 Prozent der Eingewanderten an, einen Berufsabschluss in Deutschland anzustreben, wobei 28 Prozent einen Hochschul- oder Universitätsabschluss und 15 Prozent einen mittleren beruflichen Abschluss anstreben (vgl. Abb. 3). Der Anteil jener, die einen Berufsabschluss in Deutschland anstreben, ist bei den Eingewanderten ohne bisherigen Berufsabschluss erwartungsgemäß größer.

3.2.2 Die Anerkennung von Berufsabschlüssen

Die Rendite von im Ausland absolvierter Schul- und Berufsbildung hinsichtlich Lohn und Beschäftigung in Deutschland ist bei Eingewanderten geringer verglichen zu in Deutschland geborenen Personen (Chiswick/Miller, 2003). Neben fehlender Beherrschung der deutschen Sprache und Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt wird häufig die unvollkommene Information über die Qualität von Berufsabschlüssen, die im Ausland erworben wurden, als Erklärungsgrund herangezogen. Gemäß der mikroökonomischen Theorie nutzen ArbeitgeberInnen während der Stellensuche die Qualität der Ausbildung als Signal, die Leistungsfähigkeit der StellenbewerberInnen besser einschätzen zu können. Die unbekannte Wertigkeit von ausländischen Berufsabschlüssen erschwert diese Einschätzung (Brücker et al., 2018). Zudem ist die Ausübung einiger Berufe in Deutschland nur mit einem entsprechenden deutschen Abschluss oder einem dem deutschen als gleichwertig anerkannten ausländischen Abschluss möglich (Brücker et al., 2018).⁵⁹

⁵⁹ Beispiele für bundesrechtlich reglementierte Berufe sind ÄrztInnen und Gesundheits- und KrankenpflegerInnen. Bei LehrerInnen oder ErzieherInnen ist die Berufsausübung landesrechtlich reglementiert. Das „Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen“ (Anerkennungsgesetz), das zum 1. April 2012 in Kraft getreten ist, zielt darauf ab, die Anerkennung von im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen zu verbessern.

Abbildung 4: Anerkennung von Bildungsabschlüssen nach Herkunftsländergruppen



Quelle: IAB-SOEP-Migrationsstichprobe (2013-2017), gewichtet. Anzahl Personen: 477.

Erläuterung: Der Anteil der Eingewanderten, die einen Antrag auf Anerkennung gestellt haben, teilt sich in jene, deren Berufsabschluss vollständig oder teilweise anerkannt wurde, jene, deren Antrag noch in Bearbeitung ist, jene, deren Antrag abgelehnt wurde und jene, die keine Angabe über den Bearbeitungsstand ihrer Anerkennung gemacht haben. Eingewanderte ohne ausländischen Berufsabschluss wurden bei der Analyse ausgeschlossen.

Lesebeispiel: 19 Prozent der Eingewanderten mit Berufsabschluss aus anderen EU-Staaten möchten in Deutschland die Anerkennung ihres Abschlusses beantragen. Bei 12 Prozent wurde eine vollständige oder teilweise Wertigkeit erreicht, bei 1 Prozent der Personen aus anderen EU-Staaten wurde der Antrag abgelehnt und bei 4 Prozent ist das Anerkennungsverfahren noch nicht abgeschlossen.

Abbildung 4 stellt dar, wie viel Prozent der Einwanderinnen und Einwanderer mit ausländischem Berufsabschluss die Anerkennung ihres Abschlusses angestrebt haben und mit welchem Ergebnis das Anerkennungsverfahren geendet hat. Insgesamt haben 24,3 Prozent der in der IAB-SOEP-Migrationsstichprobe befragten Eingewanderten mit Berufsabschluss die Anerkennung beantragt. Aufgrund der starken Abhängigkeit der Erfolgsquote vom Land, in dem der Abschluss erworben wurde, stellt Abbildung 4 die Ergebnisse abhängig vom Herkunftsland dar. So wurde der Abschluss von Eingewanderten aus einem anderen EU-Mitgliedsstaat bei 12 Prozent vollständig oder teilweise anerkannt. Diese Anteile sind für die EU-13-Staaten etwas größer. Am häufigsten wird die Anerkennung von Einwanderinnen und Einwanderern aus Ländern der (ehemaligen) GUS angestrebt, wobei insgesamt 23 Prozent eine vollständige oder teilweise Anerkennung erreichen.

4. Die Arbeitsmarktintegration der Eingewanderten

Die Integration in den Arbeitsmarkt stellt ein zentrales Element der gesellschaftlichen Teilhabe im Zielland dar, das zu einem selbstbestimmten Leben der Einwanderinnen und Einwanderer beitragen kann. Zugleich ermöglicht die Arbeitsmarktpartizipation, soziale Kontakte zu Einheimischen zu knüpfen. Eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration führt auch zu einer Entlastung des deutschen Staates, da die Zugezogenen nicht (mehr) von Transferleistungen abhängig sind, und zu einem Nutzen für die Systeme der sozialen Sicherung, sofern die Beschäftigung mit der Zahlung von Sozialversicherungsbeiträgen verbunden ist.

4.1. Die aktuelle Beschäftigungssituation

Um einen ersten Überblick über die aktuelle Beschäftigungssituation der Einwanderinnen und Einwanderer zu erlangen, stellt Tabelle 9 dar, wie viel Prozent der Eingewanderten zum Befragungszeitpunkt erwerbstätig sind. Zur gesamten Er-

werbstätigenquote werden dabei neben Voll- und Teilzeitbeschäftigten auch geringfügig Beschäftigte und Personen in betriebliche Ausbildung gezählt.⁶⁰ Zugleich wird in Tabelle 9 nach dem Beschäftigungsumfang differenziert.

Eine sinnvolle Vergleichsgruppe stellen die im Ausland geborenen Personen, die vor dem Jahr 2005 nach Deutschland eingewandert sind, dar. Männer, die ab 2005 eingewandert sind, weisen sowohl eine höhere Erwerbstätigenquote als auch einen höheren Anteil in Vollzeitbeschäftigung auf.⁶¹ Frauen, die vor 2005 eingewandert sind, weisen eine etwas höhere Erwerbstätigenquote auf, die Vollzeitbeschäftigtenquote ist jedoch geringer als bei Frauen, die ab 2005 eingewandert sind. Die Daten des Mikrozensus bestätigen diese Ergebnisse (vgl. Tab. 10).

⁶⁰ Bei der Analyse der Arbeitsmarktintegration in Kapitel 4 werden SchülerInnen von der Betrachtung ausgeschlossen.

⁶¹ Bei der geschlechterspezifischen Analyse lässt sich festhalten, dass Männer im Durchschnitt eine höhere Erwerbstätigenquote aufweisen und sich häufiger in Vollzeit befinden als Frauen und nur selten in Teilzeit arbeiten.

Tabelle 9: Die Arbeitsmarktintegration der Zugewanderten

	Immigrationsjahr vor 2005			Immigrationsjahr ab 2005		
	Insge- samt	Männer	Frauen	Insge- samt	Männer	Frauen
Erwerbstätigkeit (in %)	68,8	75,8	61,3	70,5	80,8	60,0
Vollzeit	44,6	63,1	24,8	48,3	66,6	29,6
Teilzeit	14,9	6,5	23,9	13,6	6,9	20,4
Geringfügig	7,0	3,4	10,7	6,8	4,9	8,7
Einkommen (in Euro pro Jahr)						
Bedarfsgewichtetes Sekundäreinkom- men je Haushaltsmit- glied	17.747,4	18.218,3	17.244,2	18.770,9	18.695,0	18.848,6
25%-Quantil	11.470,0	12.095,0	10.909,3	11.462,9	11.151,4	11.719,3
Median	15.857,2	16.100,0	15.501,7	16.062,8	15.943,7	16.115,3
75%-Quantil	21.456,5	22.320,7	20.952,0	23.006,1	22.881,0	23.256,8
Arbeitseinkommen	26.090,5	31.801,9	18.395,6	26.333,0	30.233,2	20.704,8
25%-Quantil	11.880,0	19.581,0	5.400,0	10.200,0	15.080,0	6.000,0
Median	23.400,0	28.926,0	14.400,0	21.685,0	24.750,0	16.604,0
75%-Quantil	36.000,0	39.300,0	24.450,0	33.600,0	36.240,0	26.640,0
Personen	2.920	1.405	1.515	2.377	1.290	1.087

Quelle: IAB-SOEP-Migrationsstichprobe (2013-2017), gewichtet.

Erläuterung: Zur gesamten Erwerbstätigenquote werden neben Voll- und Teilzeitbeschäftigten, auch geringfügig Beschäftigte und Personen in betriebliche Ausbildung gezählt. Das bedarfsgewichtete Sekundäreinkommen je Haushaltsmitglied basiert auf der Erfassung des Haushaltseinkommens nach Berücksichtigung von Steuern und Transfers und der Verwendung der modifizierten OECD-Skala (vgl. De Vos/Zaidi, 1997; DIW, 2017). Das Arbeitseinkommen bezieht sich auf Personen in Erwerbstätigkeit vor Berücksichtigung von Steuern und Transfers (Brutto). Die Lagemaße 25 Prozent-Quantil, Median und 75 Prozent-Quantil geben das höchste Einkommen an, das die 25, 50, und 75 Prozent der einkommensschwächsten Personen in der Stichprobe aufweisen.

Lesebeispiel: 25 Prozent der Personen, die ab 2005 nach Deutschland zugezogen sind, weisen nach Berücksichtigung von Steuern und Transfers ein Einkommen von höchstens 11.462,9 Euro auf, 50 Prozent haben ein Einkommen von maximal 16.062,8 Euro und 75 Prozent ein Einkommen von maximal 23.006,1 Euro.

Aufgrund des höheren Beschäftigungsumfanges der jüngeren Einwanderung seit 2005 weist auch das durchschnittliche Einkommen dieser Gruppe einen höheren Wert auf als der Eingewanderten, die vor 2005 zugezogen sind. Hierbei werden zwei Indikatoren herangezogen: Zum einen wird das jährliche bedarfsgewichtete Sekundäreinkommen je Haushaltsmitglied nach Verrechnung von Steuern und Transfers dargestellt, welches der Haushaltszusammensetzung Rechnung trägt.⁶² Zum anderen wird auch das jährliche, individuelle Bruttoarbeitseinkommen präsentiert. Beide Einkommensgrößen wurden jeweils inflationsbereinigt mit Basisjahr 2011 berechnet. In der IAB-SOEP-Migrationsstichprobe weist die jüngere Einwanderung bei beiden Indikatoren eine bessere Einkommenssituation auf. Nach Differenzierung zwischen Männern und Frauen lässt sich dieses Ergebnis jedoch nicht für das Arbeitseinkommen der Männer bestätigen.

Um ein besseres Verständnis über die Verteilung des Einkommens zu erhalten, sind in Tabelle 9 zudem weitere Lagemaße dargestellt. Diese veranschaulichen eine rechtsschiefe Verteilung. In der IAB-SOEP-Migrationsstichprobe weisen 25 Prozent der Eingewanderten, die ab 2005 nach Deutschland zugezogen sind, nach Berücksichtigung von Steuern und Transfers ein Einkommen von höchstens 11.462,9 Euro auf, während 50 Prozent der Stichprobe ein Einkommen von maximal 16.062,8 Euro aufweisen (vgl. Tab. 9). Die entsprechenden Werte im Mikrozensus sind jeweils geringer (vgl. Tab. 10).

⁶² Dieser Indikator basiert auf dem Haushaltseinkommen nach Berücksichtigung von Steuern und Transfers (Sekundäreinkommen). Durch Verwendung der modifizierten OECD-Skala kann das bedarfsgewichtete Sekundäreinkommen je Haushaltsmitglied errechnet werden. Damit können Skaleneffekte und der unterschiedliche Bedarf von Erwachsenen und Kindern unter 14 Jahren berücksichtigt werden (für eine detaillierte Vorstellung und Erklärung der modifizierten OECD-Skala siehe De Vos/Zaidi, 1997; DIW, 2017).

Tabelle 10: Die Arbeitsmarktintegration anhand des Mikrozensus

	Immigrationsjahr vor 2005			Immigrationsjahr ab 2005		
	Insgesamt	Männer	Frauen	Insgesamt	Männer	Frauen
Erwerbstätigkeit (in %)	67,9	77,7	58,5	65,6	81,9	49,6
Vollzeit	46,2	67,9	25,4	48,7	70,7	26,9
Teilzeit	13,9	6,3	21,2	10,9	7,4	14,3
Geringfügig	7,7	3,5	11,8	6,0	3,7	8,3
Einkommen (in Euro pro Jahr)						
Bedarfsgewichtetes Sekundäreinkommen je Haushaltsmitglied	13.531,1	13.589,4	13.474,6	13.955,7	14.239,6	13.674,9
25%-Quantil	8.325,3	8.345,2	8.047,3	7.996,0	7.996,0	7.677,6
Median	11.214,8	11.305,4	11.196,0	11.196,0	11.196,0	11.097,0
75%-Quantil	16.317,6	16.317,6	16.317,6	16.497,0	17.196,0	16.497,0
Personen	33.328	15.840	17.488	12.306	5.768	6.538

Quelle: Mikrozensus (2012-2014), gewichtet.

Erläuterung: Zur gesamten Erwerbstätigenquote werden neben Voll- und Teilzeitbeschäftigten, auch geringfügig Beschäftigte und Personen in betriebliche Ausbildung gezählt. Das bedarfsgewichtete Sekundäreinkommen je Haushaltsmitglied basiert auf der Erfassung des Haushaltseinkommens nach Berücksichtigung von Steuern und Transfers und der Verwendung der modifizierten OECD-Skala (vgl. De Vos/Zaidi, 1997; DIW, 2017). Die Lagemaße 25 Prozent-Quantil, Median und 75 Prozent-Quantil geben das höchste Einkommen an, das die 25, 50, und 75 Prozent der einkommensschwächsten Personen in der Stichprobe aufweisen.

Unterschiede im Einkommen zwischen der IAB-SOEP-Migrationsstichprobe und dem Mikrozensus können durch die Art der Einkommenserfassung erklärt werden. Erstens wird das Einkommen im Mikrozensus nicht exakt, sondern in Kategorien erfasst, wobei es bei der Berechnung des Durchschnitts zu Verzerrungen kommen kann.⁶³ Zweitens basiert die Berechnung des Jahreseinkommens im Mikrozensus auf einer monatlichen Erfassung des Einkommens, wodurch unterjährige Schwankungen im Einkommen nicht erfasst werden

⁶³ Das Bruttoarbeitseinkommen lässt sich in den Daten des Mikrozensus nicht identifizieren. In diesem Datensatz finden sich ausschließlich Einkommensgrößen nach Berücksichtigung von Steuern und Transfers wieder.

und das Einkommen somit abhängig vom Befragungszeitpunkt ist. Drittens werden bestimmte Einkommensquellen unterschiedlich behandelt. Bspw. wird der Mietwert selbstgenutzten Wohneigentums im Sozio-oekonomischen Panel als Bestandteil des Einkommens aufgenommen, im Mikrozensus hingegen nicht (DIW, 2017, S. 78).

Lesebeispiel: 25 Prozent der Personen, die ab 2005 nach Deutschland zugezogen sind, weisen nach Berücksichtigung von Steuern und Transfers ein Einkommen von höchstens 7.996 Euro auf, 50 Prozent haben ein Einkommen von maximal 11.196 Euro und 75 Prozent ein Einkommen von maximal 16.497 Euro.

Die Ergebnisse sollten mit Bedacht interpretiert werden. Erstens werden bei dieser rein deskriptiven Betrachtung keine weiteren Merkmale der Eingewanderten berücksichtigt (bspw. der Bildungshintergrund). Zweitens gilt es zu beachten, dass Personen, die ab 2005 eingewandert sind, eine geringere Aufenthaltsdauer aufweisen als Personen, die vor 2005 eingewandert sind. Die jüngeren Einwanderungskohorten hatten damit zum Befragungszeitpunkt weniger Zeit für die Integration. Eine schwächere Arbeitsmarktintegration zum Befragungszeitpunkt muss damit also nicht mit bspw. einem geringeren Bildungshintergrund einhergehen, sondern kann auch auf die geringere Aufenthaltsdauer zurückzuführen sein. Der Integrationsprozess und die Teilnahme am Arbeitsmarkt hängen von einer ganzen Reihe unterschiedlicher Faktoren ab. So spielen individuelle Merkmale wie das Alter, das Geschlecht, Sprachkenntnisse und die Haushaltszusammensetzung als auch der Bildungshintergrund eine wichtige Rolle. Zugleich sind rechtliche und institutionelle Rahmenbedingungen mit dem Integrationsprozess korreliert. Um diesem Umstand Rechnung zu tragen und die komplette Bandbreite der Einkommensverteilung zu erfassen, stellt Tabelle 11 die durchschnittliche Beschäftigungssituation differenziert nach verschiedenen sozioökonomischen Merkmalen, Status bei Zuzug und Einwanderungsgrund dar.

Tabelle 11: Die Arbeitsmarktintegration nach individuellen Merkmalen anhand der IAB-SOEP-Migrationsstichprobe

Merkmal	Erwerbstätigkeit				Einkommen	
	Ins- ge- samt	Voll- zeit	Teil- zeit	Ge- ring- fügig	Bedarfsge- wichtiges Se- kundärein- kommen	Arbeits- einkom- men
Nach Wohnort						
Alte Bundesländer	70,4	48,6	13,2	6,6	18.973,1	26.700,5
Neue Bundesländer	72,7	45,3	18,0	8,9	16.274,0	22.069,4
Nach Bundesländergrup- pen						
BW, BY	75,5	55,3	13,5	5,3	24.027,0	31.740,0
HE, RP, SL	68,2	45,2	13,3	6,2	20.107,2	24.908,3
NW	62,6	42,5	10,6	8,6	17.208,4	21.844,2
NS, ST	75,4	51,8	11,3	9,9	17.558,3	20.949,9
SN, TH	80,3	49,0	21,4	9,0	18.393,9	22.020,5
BE, BB, MV	65,9	36,2	22,0	5,6	16.050,8	19.114,1
HB, SH, HH	63,9	44,1	10,3	7,1	21.947,9	27.864,1
Nach Herkunftsland						
Kein EU-Mitgliedsland	60,6	37,1	13,9	7,5	17.130,6	24.988,1
EU-Mitgliedsland	80,4	59,4	13,2	6,1	20.386,9	27.329,8
EU-15	83,0	59,5	13,8	7,7	25.623,2	36.192,3
EU-13	79,2	59,7	13,0	5,0	18.497,3	24.248,7
(Frühere) GUS	64,7	35,3	16,7	9,6	16.823,6	18.463,4
Krisen- und Kriegslän- der	41,8	24,1	9,1	6,8	10.527,8	17.321,2
Südosteuropa	61,5	40,4	15,9	4,2	15.742,3	22.729,4
Rest der Welt	66,8	42,4	14,0	8,3	20.807,1	30.526,5
Nach Bildungshinter- grund						
Kein Berufsabschluss	63,4	37,6	14,0	8,5	14.517,1	17.963,7
Mittlerer Berufsab- schluss	76,9	57,3	12,4	6,3	17.085,8	20.901,1
Akad. Berufsabschluss	73,8	53,9	14,3	5,0	25.074,4	38.427,0
Nach Status bei Einwande- rung						
Erwerbstätigkeit	80,5	67,6	9,1	2,8	19.115,6	28.006,5
Familiennachzug	56,9	28,9	16,0	10,5	18.161,8	18.054,5
(Aus-)Bildung	76,7	35,9	23,4	11,7	18.147,7	23.395,8

AsylbewerberIn	44,3	24,0	13,0	5,0	9.976,9	14.129,6
SpätaussiedlerIn	63,1	31,9	17,7	10,9	14.592,1	18.646,6
Sonstiges	73,1	43,2	19,3	10,6	18.076,7	19.597,1
Nach Einwanderungs-						
grund						
Ökonomische Gründe	85,0	70,6	8,9	3,9	20.146,7	31.253,3
Familiäre Gründe	60,9	35,5	16,6	7,0	19.366,0	21.497,0
Politische Gründe	45,6	26,6	11,3	4,6	10.571,5	16.252,3
Sonstige Gründe	79,4	41,1	20,7	15,4	18.094,8	28.134,7

Quelle: IAB-SOEP Migrationsstichprobe (2013-2017), gewichtet. Anzahl der Personen: 2.377.

Erläuterung: Anzahl der Personen: 2.385 mit 5.668 Beobachtungen. Die 16 deutschen Bundesländer wurden aufgrund geringer Fallzahlen in geographisch sortierte Gruppen zusammengefasst (BW = Baden-Württemberg, BY = Bayern, HE = Hessen, RP = Rheinland-Pfalz, SL = Saarland, NW = Nordrhein-Westfalen, NS = Niedersachsen, SN = Sachsen, ST = Sachsen-Anhalt, TH = Thüringen, BE = Berlin, BB = Brandenburg, MV = Mecklenburg-Vorpommern, HP = Hansestadt Bremen, SH = Schleswig-Holstein, HH = Hansestadt Hamburg). EU-15 bezeichnet alle Länder, die bereits vor dem 01.05.2004 Mitglied der Europäischen Union waren; EU-13 bezeichnet die Länder, die ab dem 01.05.2004 der Europäischen Union beigetreten sind. Die (frühere) Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) fasst die 12 Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion zusammen. Als Krisen- und Kriegsländer sind die Länder Afghanistan, Eritrea, Irak, Iran, Nigeria, Pakistan, Somalia und Syrien definiert. Unter Südosteuropa sind die Länder Albanien, Türkei und die Nachfolgestaaten Jugoslawiens ohne die heutigen EU-Mitgliedsstaaten (Kroatien und Slowenien) zusammengefasst. Zur gesamten Erwerbstätigenquote werden neben Voll- und Teilzeitbeschäftigten, auch geringfügig Beschäftigte und Personen in betriebliche Ausbildung gezählt. Das jährliche bedarfsgewichtete Sekundäreinkommen je Haushaltsmitglied basiert auf der Erfassung des Haushaltseinkommens nach Berücksichtigung von Steuern und Transfers und der Verwendung der modifizierten OECD-Skala, mit Hilfe derer das Haushaltseinkommen auf die Mitglieder des Haushalts aufgeteilt wird (vgl. De Vos/Zaidi, 1997; DIW, 2017). Das jährliche Arbeitseinkommen bezieht sich auf Personen in Erwerbstätigkeit vor Berücksichtigung von Steuern und Transfers (Brutto).

Lesebeispiel: 70,4 Prozent der Personen, die ab 2005 nach Deutschland zugezogen sind und in einem der alten Bundesländer leben, sind zum Zeitpunkt der Befragung erwerbstätig. Das durchschnittliche bedarfsgewichtete Sekundäreinkommen pro Haushaltsmitglied für diese Gruppe beträgt 18.973,1 Euro.

Zunächst zeigt sich eine etwas höhere Vollzeit-erwerbstätigenquote und ein höheres Einkommen für Eingewanderte, die in Westdeutschland leben. Größere Unterschiede sind jedoch bei Differenzierung nach dem Herkunftsland ersichtlich. Während die Erwerbstätigenquoten der EU-13-Staaten und der Staaten, die der Staa-

tengemeinschaft vor 2004 beigetreten waren, am höchsten sind, ist die Beschäftigungssituation von Drittstaaten schwächer. So liegt die Vollzeiterwerbstätigenquote von BürgerInnen aus Drittstaaten bei 37,1 Prozent, während diese für Mitgliedsstaaten der EU bei 59,4 Prozent liegt. Ähnliche Betrachtungen lassen sich anhand der Daten des Mikrozensus feststellen (vgl. Tab. 12).

Der Bildungshintergrund ist stark mit der Arbeitsmarkteteiligung und der Qualität der Beschäftigung korreliert. Zwar ähneln sich die Beschäftigungsquoten zwischen Eingewanderten mit mittlerem Berufsabschluss und mit akademischem Abschluss, letztere weisen jedoch ein deutlich höheres Einkommen auf.

Neben einem unterschiedlichen Bildungshintergrund können sich rechtliche und institutionelle Rahmenbedingungen auf die Arbeitsmarktintegration der Eingewanderten auswirken. Für Personen, die zum Zwecke der Erwerbstätigkeit zugezogen sind, ergibt sich ein sehr hoher Anteil von Vollzeitbeschäftigten von ca. 67,6 Prozent. Für Familiennachziehende ergibt sich ein Anteil von Personen in Erwerbstätigkeit von 56,9 Prozent, wobei ca. 28,9 Prozent in Vollzeit arbeiten. Eine ähnliche Beschäftigungssituation und Aufteilung nach Beschäftigungsumfang hatte sich auch in Tabelle 9 für Frauen ergeben. Der Umstand, dass 50 Prozent der Frauen als Familiennachziehende einwandern (vgl. Tab. 5), erklärt den Zusammenhang dieser beiden Ergebnisse. Die Beschäftigungssituation differenziert nach dem Grund der Zuwanderung ist somit sehr ähnlich zur Situation differenziert nach dem Status bei Einwanderung.

Tabelle 12: Die Arbeitsmarktintegration nach individuellen Merkmalen anhand des Mikrozensus

	Erwerbstätigkeit (in %)				Einkommen Bedarfsgewich- tetes Sekun- däreinkommen je Haushalts- mitglied
	Insgesamt	Vollzeit	Teilzeit	Geringfügig	
Nach Wohnort					
Alte Bundesländer	66,0	49,1	10,8	6,0	14.096,5
Neue Bundesländer	60,5	42,2	11,4	7,1	11.646,0
Nach Bundesländergruppen					
BW, BY	72,5	56,5	10,5	5,5	15.328,9
HE, RP, SL	64,4	46,6	11,8	6,0	14.083,0
NW	58,3	41,9	9,7	6,9	12.676,6
NS, ST	62,3	46,6	7,9	7,3	12.373,5
SN, TH	58,9	41,6	12,4	5,5	12.528,0
BE, BB, MV	65,3	45,7	13,7	5,5	12.877,2
HB, SH, HH	62,0	43,2	13,2	5,5	14.358,5
Nach Herkunftsland					
Kein EU-Mitglied	51,7	34,5	10,3	6,9	13.352,4
EU-Mitglied	76,5	59,8	11,3	5,4	14.428,2
EU-15	78,7	62,8	11,7	3,9	18.726,9
EU-13	75,5	58,3	11,1	6,1	12.287,0
(Frühere) GUS	49,7	31,8	10,0	8,3	13.070,3
Krisen- und Kriegsländer	30,1	17,9	6,1	6,6	8.339,8
Bildungshintergrund					
Kein Berufsabschluss	53,1	33,7	11,1	8,4	10.427,5
Mittlerer	73,6	56,0	10,9	6,4	12.088,6
Berufsabschluss					
Akademischer	72,7	59,3	10,6	2,9	19.973,9
Berufsabschluss					

Quelle: Mikrozensus (2012-2014), gewichtet. Anzahl der Personen: 12.306.

Erläuterung: Die 16 deutschen Bundesländer wurden aufgrund geringer Fallzahlen in geographisch sortierte Gruppen zusammengefasst (BW = Baden-Württemberg, BY = Bayern, HE = Hessen, RP = Rheinland-Pfalz, SL = Saarland, NW = Nordrhein-Westfalen, NS = Niedersachsen, SN = Sachsen, ST = Sachsen-Anhalt, TH = Thüringen, BE = Berlin, BB = Brandenburg, MV = Mecklenburg-Vorpommern, HP = Hansestadt Bremen, SH = Schleswig-Holstein, HH = Hansestadt Hamburg). EU-15 bezeichnet alle Länder, die bereits vor dem 01.05.2004 Mitglied der Europäischen Union waren; EU-13 bezeichnet die Länder, die ab dem 01.05.2004 der Europäischen Union beigetreten sind. Die (frühere) Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) fasst die 12 Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion zusammen. Als Krisen- und Kriegsländer sind die Länder Afghanistan, Irak, Iran und Syrien definiert. Zur gesamten Erwerbstätigenquote werden neben Voll- und Teilzeitbeschäftigten, auch geringfügig Beschäftigte und Personen in betriebliche Ausbildung gezählt. Das bedarfsgewichtete Sekundäreinkommen je Haushaltsmitglied basiert auf der Erfassung des Haushaltseinkommens nach Berücksichtigung von Steuern und Transfers und der Verwendung der modifizierten OECD-Skala (vgl. De Vos/Zaidi, 1997; DIW, 2017).

Lesebeispiel: 66,0 Prozent der Personen, die ab 2005 nach Deutschland zugezogen sind und in einem der alten Bundesländer leben, sind zum Zeitpunkt der Befragung erwerbstätig. Das durchschnittliche bedarfsgewichtete Sekundäreinkommen pro Haushaltsmitglied für diese Gruppe beträgt 14.096,5 Euro.

4.2 Die Determinanten der Arbeitsmarktintegration

4.2.1 Der Zusammenhang mit sozioökonomischen Merkmalen

In Tabelle 13 werden anhand multivariater Analysen die wesentlichen Determinanten der Arbeitsmarktintegration unter Kontrolle der anderen Faktoren dargestellt. Für die Arbeitsmarktintegration werden zwei Indikatoren herangezogen. Der erste Indikator spiegelt die Wahrscheinlichkeit wider, einer Vollzeitbeschäftigung nachzugehen⁶⁴ (Tabelle 13, Modelle 1 bis 3). Der zweite Indikator betrachtet das jährliche, bedarfsgewichtete Einkommen je Haushaltsmitglied nach Berücksichtigung von Steuern und Transfers (Modelle 4 bis 6). Damit wird die Qualität der Erwerbstätigkeit gemessen.

⁶⁴ Im Kontext der deutschen Rentenpolitik ist dies der sinnvollste Erwerbstätigkeitsindikator aus Tabelle 4.1. Auch wenn eine betriebliche Ausbildung, Teilzeitbeschäftigung und geringfügige Beschäftigung als Sprungbrett für eine längerfristige, sozialversicherungspflichtige Beschäftigung dienen kann, gehen diese Beschäftigungsformen nicht zwangsläufig mit dem Leisten von Rentenversicherungsbeiträgen einher.

Neben den in Tabelle 3 dargestellten sozioökonomischen Merkmalen wird zudem auf den Status bei Einwanderung kontrolliert. Der Grund der Einwanderung wird aufgrund der hohen Korrelation mit dem Einwanderungsstatus nicht mit aufgenommen. Zusätzlich werden auch die deutschen Sprachkenntnisse berücksichtigt. Damit wird der aktuelle Stand der Forschung abgebildet, wonach die Beherrschung der Sprache des Aufenthaltslandes bspw. die Anwendung von im Ausland erworbenen Qualifikationen erleichtert (Chiswick/Miller, 2003; Bleakley/Chin, 2004; 2010). Da im Mikrozensus keine Informationen zu Sprachkenntnissen und Einwanderungsstatus zur Verfügung stehen, werden nur die Regressionsergebnisse für die IAB-SOEP-Migrationsstichprobe vorgestellt.

Die Arbeitsmarktintegration scheint sich nach sozioökonomischen Merkmalen zu unterscheiden. So korrelieren das Alter und die Aufenthaltsdauer jeweils positiv sowohl mit der Wahrscheinlichkeit, einer Vollzeitbeschäftigung nachzugehen, als auch mit dem Einkommen. In Tabelle 13, Modell 1, geht ein zusätzliches Jahr Aufenthalt in Deutschland zunächst mit einer um 3,1 Prozentpunkte höheren Wahrscheinlichkeit einher, einer Vollzeitbeschäftigung nachzugehen. Zu berücksichtigen ist, dass dieser Effekt vom Niveau der Aufenthaltsdauer abhängt und mit zunehmender Aufenthaltsdauer abnimmt (siehe Koeffizient der quadrierten Aufenthaltsdauer). Der positive Effekt der Aufenthaltsdauer besteht nur in den ersten 8,8 Jahren nach Zuzug und wird anschließend immer negativer.

Das Geschlecht wirkt sich nur signifikant auf die Wahrscheinlichkeit der Erwerbstätigkeit, nicht aber auf die Höhe des Einkommens aus. In diesem Kontext hat die Anzahl der Kinder im Haushalt einen wichtigen Einfluss. Nach Berücksichtigung des Kindesalters zeigt sich, dass Frauen, die in Haushalten mit mindestens einem Kind unter 8 oder 2 Jahren leben, eine geringere Beschäftigungswahrscheinlichkeit aufweisen als Haushalte ohne junges Kind. Auf die Arbeitsmarktintegration der Männer haben diese jedoch keinen Einfluss.

Tabelle 13: Die Determinanten der Arbeitsmarktintegration

	Bedarfsgewichtetes Sekundäreinkommen je Haushaltsmitglied						
	Erwerbstätigkeit Vollzeit						
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	
	Männer		Frauen		Männer		Frauen
Alter	0,032***	0,039***	0,033***	0,014**	0,026***	0,014*	
Alter quaquiert*1000	-0,465***	-0,501***	0,463***	-0,234***	-0,349***	-0,248***	
Aufenthaltsdauer (Jahre)	0,031***	0,038**	0,030**	0,050***	0,057***	0,045***	
Aufenthaltsdauer quaquiert*1000	-1,754**	-1,535	-2,087**				
Weiblich	-0,356***			0,003			
Wohnhaft in einem alten Bundesland	0,076	0,121	-0,043	0,110*	0,056	0,024	
Beziehungsstatus (Ref.: geschieden oder verwitwet)							
Verheiratet	-0,061*	0,007	-0,062*	0,002	-0,063	0,023	
Alleinstehend	-0,100***	-0,093*	-0,004	-0,123***	-0,144**	-0,115**	
Anzahl Kinder unter 14 Jahren	-0,052***	-0,046***	-0,064***	-0,083***	-0,092***	-0,088***	
Kinder unter 8 Jahren	-0,065***	0,018	-0,130***	-0,021	-0,007	-0,025	
Kinder unter 2 Jahren	-0,060***	0,010	-0,091***	-0,004	-0,006	0,004	
Herkunftsland (Ref.: Rest der Welt)							
EU-15	0,019	0,092**	0,055	0,213***	0,233***	0,184***	
EU-13	0,053*	0,104***	0,069**	0,029	0,045	-0,019	
(Frühere) GUS	-0,024	-0,065	-0,011	-0,110***	-0,206***	-0,012**	
Krisen- und Kriegsländer	-0,052	-0,164**	0,028	-0,227***	-0,283***	-0,229***	
Südosteuropa	0,045	0,088*	0,017	-0,082**	-0,068	-0,140**	
Deutschkenntnisse	0,028*	0,020	0,0015	0,041**	0,045*	0,010	
Schulabschluss (Ref.: kein Schulabschluss)							
Pflichtschule	0,026	0,006	0,051	0,046	0,021	0,058	
Weiterführende Schule	0,058*	0,070	0,063	0,113***	0,091*	0,116**	
Berufsabschluss (Ref.: kein Berufsabschluss)							
Mittlerer Berufsabschluss	0,067***	0,105***	0,033	0,017	0,019	0,029	
Akademischer Berufsabschluss	0,093***	0,080**	0,105***	0,285***	0,300***	0,307***	
Sonstiger Berufsabschluss	0,131**	0,156*	0,122*	0,003	0,064	0,026	

Status bei Einwanderung (Ref.: (Aus-)Bildung und sonstiger Status)						
Erwerbstätigkeit	0,214***	0,042	0,063**	0,107***	-0,001	-0,047
Familiennachzug	0,040	-0,038	-0,074***	0,103***	0,022	-0,044
AsylbewerberIn	-0,059	-0,179***	-0,122*	-0,127**	-0,159**	-0,332***
(Spät-)AussiedlerIn	0,029	-0,204***	0,010	0,035	0,008	-0,109
Kontrollvariablen						
Bundesländer	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Jahr der Einwande- rung	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Bestimmtheitsmaß R ²	29,9	23,2	20,8	28,9	31,4	28,6
Beobachtungen	5,022	2,544	3,138	5,014	2,539	3,135
Personen	2.059	1.094	1.297	2.059	1.094	1.297

Quelle: IAB-SOEP-Migrationsstichprobe (2013-2017).

Erläuterung: ***, **, *: signifikant zum 1-, 5- und 10-Prozentsniveau. Die Schätzergebnisse basieren auf einer linearen Regression für Panelmodelle (random-effects). Die Verwendung der Methode der kleinsten Quadrate erleichtert die numerische Interpretation der Koeffizienten. Im Mittel entsprechen die Koeffizienten den marginalen Effekten von Logit- oder Probit-Regressionen, so dass hier für die bessere Lesbarkeit auf (Log-)lineare Modelle zurückgegriffen wird. In den Modellen 4 bis 6 wird das logarithmierte Einkommen als abhängige Variable verwendet. Neben den in der Tabelle abgebildeten erklärenden Variablen wird zudem auf das Bundesland und das Jahr der Einwanderung kontrolliert. EU-15 bezeichnet alle Länder, die bereits vor dem 01.05.2004 Mitglied der Europäischen Union waren; EU-13 bezeichnet die Länder, die ab dem 01.05.2004 der Europäischen Union beigetreten sind. Die (frühere) Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) fasst die 12 Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion zusammen. Als Krisen- und Kriegsländer sind die Länder Afghanistan, Eritrea, Irak, Iran, Nigeria, Pakistan, Somalia und Syrien definiert. Unter Südosteuropa sind die Länder Albanien, Türkei und die Nachfolgestaaten Jugoslawiens ohne die heutigen EU-Mitgliedsstaaten (Kroatien und Slowenien) zusammengefasst. Die Referenzkategorie Rest der Welt umfasst Länder außerhalb der EU, die nicht zu den Krisen- und Kriegsländer, Südosteuropa und den (ehemalige) GUS gehört.

Lesebeispiele: In Modell 1 weisen Frauen eine um 35,6 Prozentpunkte geringere Wahrscheinlichkeit auf, vollzeiterwerbstätig zu sein als Männer. Ein akademischer Berufsabschluss geht mit einer 9,3 Prozentpunkte höheren Wahrscheinlichkeit einher, einer Vollzeiterwerbstätigkeit nachzugehen. In Modell 4 erhöht ein akademischer Berufsabschluss das bedarfsgewichtete Sekundäreinkommen um 28,5 Prozent.

Verglichen mit Personen aus Herkunftsländern außerhalb der EU, die nicht zur ehemaligen GUS, den Krisen- und Kriegsländern und Südosteuropa gehören (Rest der Welt), weisen Personen, die in einem der EU-15-Staaten geboren wurden, vor allem ein signifikant höheres Einkommen auf, während Eingewanderte aus einem EU-13-Staat eine höhere Vollzeitbeschäftigungswahrscheinlichkeit aufweisen. Dies lässt vermuten, dass diese beiden Gruppen sich in unterschiedliche Beschäftigungssektoren selektieren.⁶⁵

Bildung ist maßgeblich für den Erfolg auf dem Arbeitsmarkt. Einwanderinnen und Einwanderer mit einem Schulabschluss an einer weiterführenden Schule weisen ein um 11 Prozent höheres Einkommen und eine um 5,8 Prozentpunkte höhere Vollzeitbeschäftigungswahrscheinlichkeit auf verglichen mit Personen ohne Schulabschluss.

Eingewanderte mit Berufsabschluss sind besser in den Arbeitsmarkt integriert. Während Personen mit mittlerem beruflichem Bildungsabschluss und Personen mit sonstigem Bildungsabschluss eine höhere Beschäftigungswahrscheinlichkeit aufweisen als Personen ohne Berufsabschluss, weisen Eingewanderte mit akademischem Bildungsabschluss sowohl eine um 9,3 Prozentpunkte höhere Beschäftigungswahrscheinlichkeit als auch ein um 28,5 Prozent höheres Einkommen auf. Neben dem Erwerb von schulischen und beruflichen Bildungsabschlüssen selbst spielt damit auch die Qualität und das Niveau dieser Abschlüsse eine maßgebliche Rolle für die Qualität der Arbeitsmarktintegration. Hoch korreliert mit dem Bildungshintergrund ist auch die Beherrschung der deutschen Sprache, die mit einer signifikant um 2,8 Prozentpunkte höheren Beschäftigungswahrscheinlichkeit und einem um 4,1 Prozent höheren bedarfsgewichteten Sekundäreinkommen je Haushaltsmitglied einhergeht.

⁶⁵ Eine detailliertere Analyse dieser Vermutung lässt sich an dieser Stelle aufgrund des begrenzten Umfangs dieser Kurzexpertise nicht anstellen.

Neben sozioökonomischen Merkmalen der Eingewanderten haben auch institutionelle Rahmenbedingungen einen Einfluss auf die individuelle Arbeitsmarktintegration. Verglichen mit Personen, die aufgrund einer Ausbildung und sonstiger Zwecke eingewandert sind, weisen Personen, die zum Zwecke der Erwerbstätigkeit eingewandert sind, eine bessere Arbeitsmarktintegration auf. Personen, die als AsylbewerberIn eingewandert sind, befinden sich hingegen signifikant weniger wahrscheinlich in einer Vollzeitbeschäftigung.

Zu beachten ist, dass aus den dargestellten Ergebnissen keine kausalen Rückschlüsse möglich sind. So kann bspw. die schwächere Arbeitsmarktintegration von Personen, die nach Deutschland gekommen sind, um Asyl zu suchen⁶⁶, auf zahlreiche Gründe zurückzuführen sein. Ein zunächst geltendes Verbot zur Arbeitsmarktpartizipation nach Zuzug und die Dauer des Asylverfahrens (Brenzel/Kosyakova, 2019), gesundheitliche Probleme, die größere Distanz der Muttersprache zur deutschen Sprache und ein geringeres Bildungsniveau sind hierbei einige Gründe, die dieses Ergebnis erklären können.

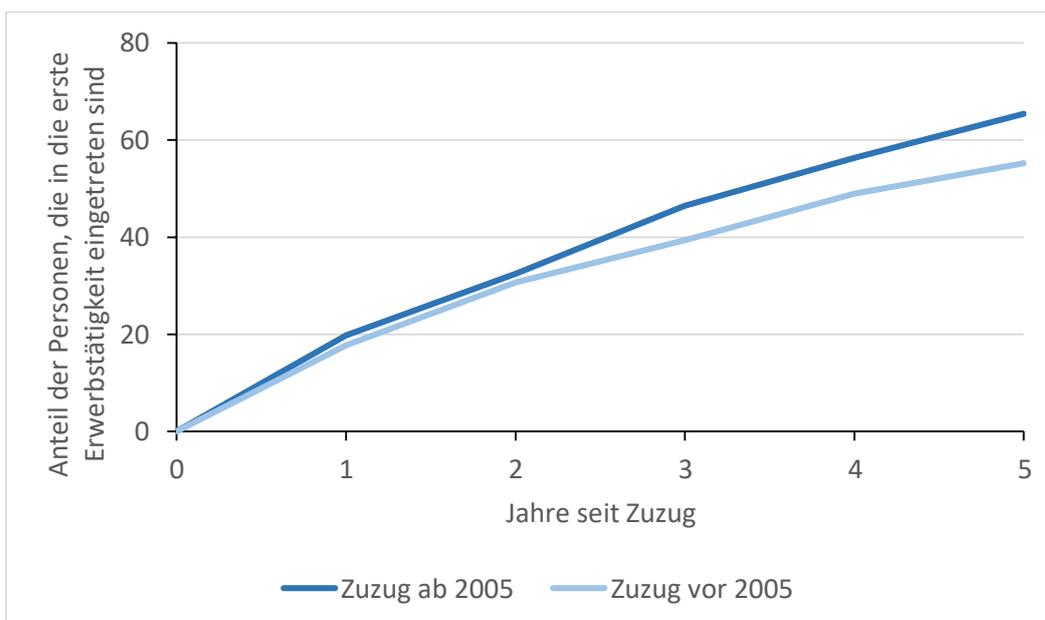
4.2.2 Die Entwicklung der Erwerbstätigkeit nach dem Zuzug

Die wissenschaftliche Forschung begreift die Arbeitsmarktintegration der Einwanderinnen und Einwanderer nach dem Zuzug als Prozess, wobei sich die Erwerbstätigenquote und der Lohn auf einem Wachstumspfad in Abhängigkeit von der Aufenthaltsdauer entwickeln (Hirsch et al., 2014). So sollte sich die Beschäftigungssituation einer eingewanderten Person der Situation einer einheimischen Person mit vergleichbaren individuellen Charakteristika langfristig angleichen. Der vorgenommene Vergleich in Kapitel 4.1 zwischen Personen, die vor und ab 2005 zugezogen sind, vernachlässigt den Effekt der Aufenthaltsdauer. Personen, die nach 2004 nach Deutschland eingewandert sind, halten sich kürzer in Deutschland auf und

⁶⁶ In einer alternativen Messung betrifft das Eingewanderte aus den Krisen- und Kriegsländern.

werden somit zu einem früheren Zeitpunkt auf dem Wachstumspfad ihrer Arbeitsmarktintegration erfasst.

Abbildung 5: Der Übergang in die erste sozialversicherungspflichtige Beschäftigung nach dem Zuzug



Quelle: IAB-SOEP-Migrationsstichprobe verlinkt mit administrativen Daten der Integrierten Erwerbsbiographien (IAB-SOEP-MIG-ADIAB 7514, Version 1, 2013-2014).

Erläuterung: Zuzug ab 2005: 365 Eingewanderte mit 6.326 Beobachtungen, Zuzug vor 2005: 807 Eingewanderte mit 28.063 Beobachtungen.

Lesebeispiel: 3 Jahre nach Zuzug beträgt die Übergangsrate in die erste sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in Deutschland für Personen, die ab 2005 eingewandert sind, 46,5 Prozent, und für die, die vor 2005 zugezogen sind, 39,4 Prozent.

Abbildung 5 zeigt die deskriptive Übergangsrate in die erste Erwerbstätigkeit als Wahrscheinlichkeit, mit der eine Person zu einem bestimmten Zeitpunkt nach Zuzug die erste Erwerbstätigkeit aufnimmt - unter der Voraussetzung, dass sie bis zu diesem Zeitpunkt noch keine Erwerbstätigkeit aufgenommen hat. Entsprechend bedeutet eine hohe Übergangsrate einen schnellen Übergang in die erste Erwerbstätigkeit. Die Abbildung zeigt, dass Personen, die ab 2005 eingewandert sind, signifikant schneller die erste sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufnehmen als die früheren Einwanderungskohorten. So beträgt der Anteil, der

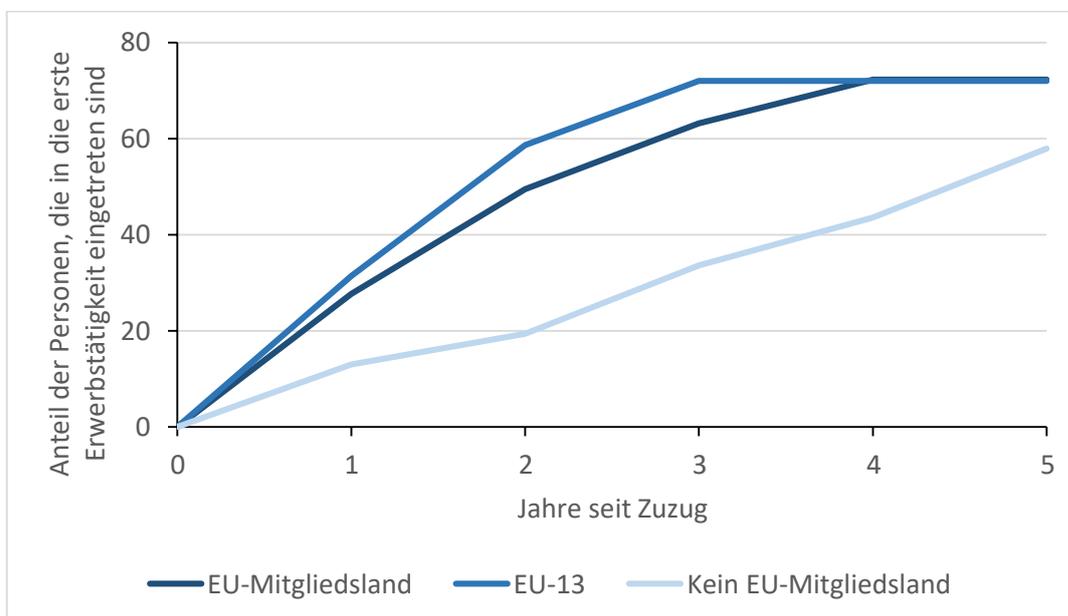
fünf Jahre nach Zuzug in die erste sozialversicherungspflichtige Beschäftigung eingetreten ist, bei der jüngeren Einwanderung 65,4 Prozent, bei der späteren nur 55,2 Prozent. Die durchschnittliche Dauer bis zur ersten Beschäftigung beträgt für die jüngere Einwanderung dabei 2,2 Jahre, wohingegen die älteren Einwanderungskohorten durchschnittlich 4,1 Jahre benötigen.

In Abbildung 14 im Anhang wird ergänzend noch die Übergangsrate in die erste Erwerbstätigkeit nach Geschlecht dargestellt. Eine Untergliederung nach Bundesländergruppen und eine getrennte Darstellung zwischen alten und neuen Bundesländern ist aufgrund der geringen Fallzahl in der mit den IEB verknüpften Teilstichprobe nicht möglich.

Die Ergebnisse in Abbildung 5 können die in Tabelle 9 dargestellte stärkere Beschäftigungssituation der jüngeren Einwanderungskohorten verglichen zu früheren Einwanderungskohorten damit bestätigen. Nach der Berücksichtigung der Aufenthaltsdauer zeigt sich, dass die Arbeitsmarktintegration der Personen, die seit 2005 zugezogen ist, schneller verläuft. Dies lässt sich auch auf die veränderte Struktur der Einwanderung nach Deutschland durch die EU-Osterweiterung zurückführen. Um dies zu verdeutlichen, betrachtet Abbildung 6 die Übergangsrate in die erste sozialversicherungspflichtige Beschäftigung der Personen, die seit 2005 eingewandert sind, getrennt nach dem Herkunftsland. Dabei schaffen Eingewanderte aus einem der EU-13-Staaten schneller den Übergang in die erste Erwerbstätigkeit als Eingewanderte aus den EU-15-Staaten oder aus einem Drittstaat. Drei Jahre nach dem Zuzug haben bereits 72 Prozent der Eingewanderten aus einem der EU-13-Staaten den Übergang in die erste sozialversicherungspflichtige Beschäftigung erlangt.

Da sowohl individuelle Merkmale als auch institutionelle Rahmenbedingungen die Arbeitsmarktintegration der Einwanderinnen und Einwanderer beeinflussen, wird im Anhang der Zugang in die erste Erwerbstätigkeit nach Status bei Einwanderung (vgl. Abb. 15) und Bildungshintergrund (vgl. Abb. 16) differenziert dargestellt.

Abbildung 6: Der Übergang in die erste Erwerbstätigkeit der jüngeren Einwanderung nach Herkunftsländergruppen



Quelle: IAB-SOEP-Migrationsstichprobe verlinkt mit administrativen Daten der Integrierten Erwerbsbiographien (IAB-SOEP-MIG-ADIAB 7514, Version 1, 2013-2014).

Erläuterung: EU-Mitgliedsland: 201 Eingewanderte mit 3.354 Beobachtungen, EU-13: 144 Eingewanderte mit 2.514 Beobachtungen, Kein EU-Mitgliedsland: 164 Eingewanderte mit 2.972 Beobachtungen. Es werden jeweils Personen betrachtet, die ab 2005 zugezogen sind und im Ausland geboren wurden.

Lesebeispiel: 3 Jahre nach Zuzug beträgt die Übergangsrate in die erste sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in Deutschland für Personen aus einem EU-Mitgliedsland 63,2 Prozent, für Eingewanderte aus einem EU-13-Staat 72,0 Prozent und für Eingewanderte aus Drittstaaten 33,6 Prozent.

4.3 Das Migrationsverhalten der Eingewanderten

4.3.1 Der Zeitpunkt der Einwanderung

Um den Beitrag, den die Einwanderung zur Stabilisierung der Rente leistet, korrekt einschätzen zu können, muss auch das Migrationsverhalten der Einwanderinnen und Einwanderer diskutiert werden. Im Kontext der fiskalischen Bedeutung von Einwanderung spielt zunächst der Zeitpunkt des Zuzuges eine große Rolle. So sind für Eingewanderte, die sich zum Zeitpunkt des Zuzuges im schulpflichtigen

Alter befinden, zunächst Investitionen notwendig.⁶⁷ Diese beinhalten das Angebot eines Schulplatzes, das Vorhandensein von Lehrpersonal und Unterrichtsräumlichkeiten. Zum anderen stellt ein Schulbesuch gleichzeitig auch eine Investition in die Deutschkenntnisse der Eingewanderten dar, welche nach Abschluss der Schule in einem leichteren Zugang in den deutschen Arbeitsmarkt resultieren kann. Zudem kann ein schulischer und/oder beruflicher Abschluss aus Deutschland den Arbeitsmarkteinstieg erleichtern. Es entfallen damit die Kosten der Bewerber für ein Anerkennungsverfahren und die Kosten der ArbeitgeberInnen für die Informationsbeschaffung über den ausländischen Abschluss.

Fiskalisch kann ein Zuzug nach Ende des schulfähigen Alters von Vor- oder Nachteil für den deutschen Wohlfahrtsstaat sein. Vorteilhaft ist, dass so keine Bildungsinvestitionen getätigt werden müssen, da sie in diesem Falle im Herkunftsland entstehen. Im optimalen Fall des sogenannten Brain Gain profitiert der deutsche Staat durch die Einwanderung aus den Herkunftsländern, in denen eine gute Qualität der schulischen und beruflichen Ausbildung gewährleistet ist (Docquier/Rapoport, 2012). Als Nachteil gilt es zu bedenken, dass bei schwieriger Vergleichbarkeit der Bildungsabschlüsse Kosten z.B. durch Informationsasymmetrien über die Qualität der Bildung zwischen ArbeitgeberIn und BewerberIn, bestehen. Zusätzlich leistet der Staat fiskalische Investitionen in Form von Sprachkursen, die im Normalfall für Einwanderinnen und Einwanderer notwendig sind, sofern diese nach ihrem Schulabschluss nach Deutschland einwandern.

Ob nun ein Zuzug vor oder nach Schulabschluss aus fiskalischer Sicht besser ist, lässt sich nicht eindeutig sagen. Aus individueller Sicht wirkt sich aber ein früherer Zuzug im Lebenszyklus positiv auf die Fähigkeit, die deutsche Sprache zu erlernen, und die Arbeitsmarktintegration der Eingewanderten aus (Bleakley/Chin, 2004, 2010; van Ours/Yao, 2015).

⁶⁷ Gemäß der IAB-SOEP-Migrationsstichprobe und dem Mikrozensus weisen ca. vier Prozent in den beiden Stichproben ein Alter bei Zuzug von maximal 18 Jahre auf.

4.3.2 Das Rück- und Auswanderungsverhalten

Im bisherigen Verlauf der Kurzexpertise wurde die sozioökonomische Zusammensetzung der Einwanderung betrachtet. Wie setzt sich jedoch die Gruppe an Einwanderinnen und Einwanderer zusammen, die Deutschland nach einigen Monaten oder Jahren Richtung Herkunftsland oder eines anderen Ziellands wieder verlassen?

Einer erheblichen Zahl von Zuzügen steht eine ebenfalls erhebliche Zahl von Fortzügen von AusländerInnen gegenüber (vgl. Kap. 5.2.1). Brücker et al. (2014a) zeigen, dass permanente Migrationsmuster, wonach Eingewanderte nach erstmaliger Einwanderung in ein Zielland dauerhaft ihren Lebensmittelpunkt dorthin verlagern, zunehmend durch neue Migrationsmuster verdrängt werden, wobei Menschen wiederholt immigrieren und (Arbeitsmarkt-)Erfahrung in verschiedenen Zielländern sammeln (vgl. auch Constant/Zimmermann, 2011).

Eine temporäre Einwanderung wird durch verschiedene Gründe verursacht und spiegelt einmal individuelle Präferenzen wider, wird aber auch durch institutionelle Rahmenbedingungen wie das Aufenthaltsrecht erzeugt. Die wissenschaftliche Forschung betont dabei, dass der Erfolg oder Misserfolg auf dem Arbeitsmarkt (Borjas/Bratsberg, 1996; Constant/Massey, 2003) und das Migrationsverhalten der Familienmitglieder (Brücker et al., 2014a) Einfluss auf die Dauer des Aufenthaltes in Deutschland haben.

Im Kontext des deutschen Rentensystems stellt sich dabei die Frage, wie sich die Gruppe der Auswanderinnen und Auswanderer hinsichtlich sozioökonomischer Merkmale und Bildungshintergrund zusammensetzt. Ist das Bildungsniveau der Auswanderinnen und Auswanderer durchschnittlich höher als das Niveau der Eingewanderten, so wäre dies negativ vor dem Hintergrund der deutschen Migrationspolitik und der Tragfähigkeit der GRV zu bewerten. Der Zeitpunkt der Emigration hat damit Einfluss auf die öffentlichen Finanzen des deutschen Staates. Bspw. ist es wünschenswert, dass Immigrantinnen und Immigranten nach erfolgreicher

Teilnahme an einem Integrationskurs am Arbeitsmarkt in Deutschland partizipieren und nicht emigrieren, sodass diese Investition dem deutschen Staate nutzt.

In der Literatur interpretieren theoretische Modelle den Renteneintritt als optimalen Auswanderungszeitpunkt aus Sicht der Eingewanderten (vgl. Djajic, 1989; Kirdar, 2009). Aus Sicht des deutschen Wohlfahrtsstaates hat eine Rückwanderung in das Heimatland nach Renteneintritt zwar den positiven Effekt auf die öffentlichen Finanzen, bspw. da die im Alter höheren Gesundheitskosten (abhängig vom Krankenversicherungssystem) im Heimatland anfallen, jedoch konsumiert diese Person die Rente dann ebenfalls im Heimatland, was die dortige Kaufkraft aufwertet.

Die Einwanderinnen und Einwanderer, die sich aktuell in Deutschland befinden, sind eine selektive Gruppe, da sie sich von den Auswanderinnen und Auswanderern hinsichtlich Bildungshintergrund und weiterer individueller Merkmale unterscheiden (siehe unten). Die Zusammensetzung der Auswanderinnen und Auswanderer beeinflusst damit die Einschätzung des Beschäftigungspotenzials und die Beitragszahler- und Leistungsbezugszeiten der Eingewanderten in der Deutschen Rentenversicherung. So zeigt Keck (2014), dass der zwischen 2008 und 2012 bedingte Anstieg von in der GRV versicherten Personen vor allem auf erstmals Versicherte mit ausländischer Staatsbürgerschaft zurückzuführen ist. Daran hat die Einwanderung aus den ab 2004 beigetretenen EU-Staaten maßgeblichen Anteil (vgl. Keck, 2014, S. 200). Gleichzeitig jedoch verweilt davon ein maßgeblicher Anteil von erstmalig in der GRV versicherten Eingewanderten aufgrund von Aus- oder Rückwanderung nur kurzfristig in der Rentenversicherung.

Eine genauere Analyse des Auswanderungsverhaltens ist anhand der IAB-SOEP-Migrationsstichprobe und des Mikrozensus nicht möglich. Im Mikrozensus werden pro Erhebungsjahr ein Viertel der Befragten ersetzt. Aufgrund dieses erhebungstechnischen Merkmals kann nicht genau identifiziert werden, welche Einwanderinnen und Einwanderer aufgrund von Auswanderung nicht mehr an der Befragung teilnehmen. In der IAB-SOEP-Migrationsstichprobe ist der Grund der Panelattrition erfragt. Jedoch fokussiert sich die Migrationsstichprobe auf Eingewanderte, die

zum Großteil schon mehrere Jahre in Deutschland leben. Emigration oder Rückwanderung ist jedoch besonders in den ersten Jahren nach Zuzug am wahrscheinlichsten.

Verschiedene Studien zeigen empirisch, dass neben dem Bildungshintergrund, dem Arbeitsmarkterfolg, dem Alter und dem Herkunftsland auch nichtökonomische Charakteristika wie die Identifikation mit dem Herkunftsland das Aus- und Rückwanderungsverhalten determinieren (Dustmann, 1999; Bellemare, 2007; Gundel/Peters, 2008; Kirdar, 2009; Kuhlenkasper/Steinhardt, 2017). Die Studien weisen dabei empirisch eine Polarisierung hinsichtlich des Bildungshintergrundes auf: Verglichen mit mittel qualifizierten Eingewanderten wandern Personen am unteren und oberen Ende des Bildungs- und Qualifikationsspektrums überdurchschnittlich wahrscheinlich aus.

5. Prognose der Bevölkerung mit ausländischer Nationalität

Im Folgenden wird prognostiziert, wie sich die Bevölkerung mit nichtdeutscher Nationalität (im Weiteren: Ausländer bzw. Ausländerinnen⁶⁸) künftig entwickeln dürfte. Eingebettet ist die Prognose der Ausländerbevölkerung in eine Vorausschätzung der gesamten Bevölkerung Deutschlands. Zwangsläufig ist eine Prognose mit Unsicherheiten verbunden. Dem wird durch eine entsprechende statistische Modellierung Rechnung getragen. Vorteilhaft für die Prognosesicherheit ist, dass durch die gegenwärtige Altersstruktur die zukünftige Zusammensetzung der Bevölkerung schon zu einem großen Teil vorgegeben ist. Außerdem entwickeln sich die Bevölkerungskomponenten Fertilität und Mortalität relativ stabil und lassen sich entsprechend sicher vorhersagen. Anders dagegen die Migration: Sie ist höchst volatil. Dem trägt unser Modellaufbau Rechnung.

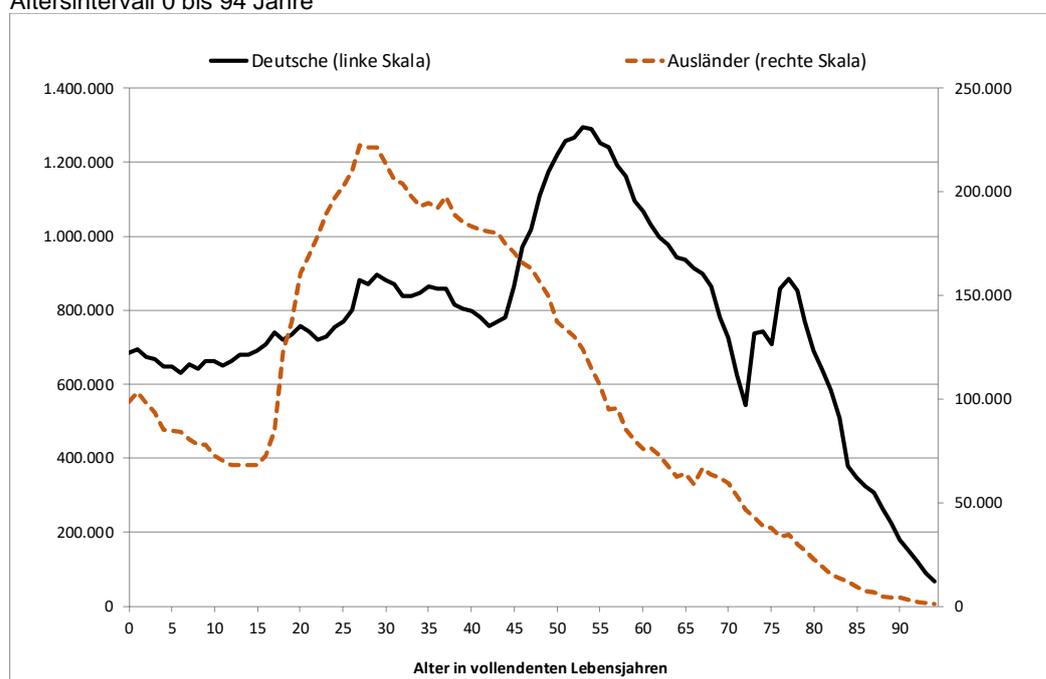
⁶⁸ Prognostiziert wird die in Deutschland lebende Bevölkerung mit ausländischer Nationalität. Bei dieser Begrifflichkeit halten wir uns an den vom StBA verwendeten Begriff „Ausländer“ bzw. „Ausländerin“. Im Unterschied zu den „Einwanderinnen und Einwanderern“ müssen die „AusländerInnen“ keine eigene Migrationserfahrung haben.

Seit vielen Jahren sterben in Deutschland mehr Menschen als geboren werden. Die wesentliche Ursache dafür ist in den seit den 1970er Jahren niedrigen Geborenanzahlen zu finden. Zwar kompensierte die Zuwanderung das Geburtendefizit in der Vergangenheit, in den meisten Jahren stieg die Bevölkerungszahl sogar aufgrund der Migration, aber trotzdem alterte die Bevölkerung deutlich.

Der in Abbildung 7 dargestellte Altersaufbau für das Jahr 2017 vermittelt einen Eindruck für diesen Zusammenhang. Der bei der deutschen Bevölkerung sichtbare „Berg“ bei den ungefähr 50-Jährigen ist eine Folge des Geburtenhochs in den 50er und 60er Jahren. Der geburtenstärkste Jahrgang, geboren 1964, war zum Jahresende 2017 53 Jahre alt. Der in der Grafik sichtbare Einbruch bei den unter 50-Jährigen ist eine Folge des Geburtenrückgangs Ende der 1960er/Anfang der 1970er Jahre.

Abbildung 7: Altersaufbau der Bevölkerung nach Nationalität, 31.12.2017

Altersintervall 0 bis 94 Jahre



Quelle: StBA (Bevölkerungsfortschreibung).

Der Altersaufbau der Deutschen unterscheidet sich erheblich von demjenigen der Migrantinnen und Migranten. Die in Deutschland lebenden AusländerInnen sind offensichtlich deutlich jünger. Der Hauptgrund dafür ist, dass die Zuziehenden im Großen und Ganzen etwas jünger sind als die Fortziehenden, wodurch sich eine Tendenz zur Verjüngung der Bevölkerung einstellt. Einen erheblichen Einfluss hat die Zuwanderung 2015/2016, weil damals sehr viele Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene zugezogen sind.

Die jüngere Bevölkerung zusammen mit Geburtenraten, die höher als die der Deutschen ist (und fast eine „bestandserhaltenden“ Größenordnung erreichen), verstärkt und perpetuiert diesen Verjüngungseffekt bei der Ausländerbevölkerung in die Zukunft. Die gegenwärtige Alterszusammensetzung weist die Richtung, in die die künftige Bevölkerungsentwicklung gehen wird. Beispielsweise leben heute bereits alle potenziellen Arbeitskräfte, die im Jahr 2035 dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen, ebenso alle Rentner und Rentnerinnen des Jahres 2070.

5.1 Modellbeschreibung

Wie für Bevölkerungsprognosen üblich projizieren wir die Bevölkerung mit der Kohorten-Komponenten-Methode. Das verwendete Modell wurde am IAB entwickelt und entsprechend der vorliegenden Fragestellung angepasst.

Das IAB-Modell prognostiziert die Bevölkerung nach Alter und Geschlecht und zusätzlich getrennt nach Nationalität (Deutsche/AusländerInnen) (Fuchs/Söhnlein, 2013). Letzteres unterscheidet es von der Bevölkerungsvorausschätzung der amtlichen Statistik in Deutschland (StBA, 2017a).

Eine weitere Besonderheit ist die Verwendung eines stochastischen Prognosemodells (Fuchs et al., 2018a, b). Damit liegt ein Modell vor, dass anders als beim

deterministischen Ansatz, den auch die Statistischen Ämter verwenden, die statistische Prognoseunsicherheit in Form von Konfidenzintervallen darzustellen vermag.⁶⁹

Alle Einflussgrößen, das heißt alters- und geschlechtsspezifische Geburten- und Sterberaten sowie Zu- und Fortzüge, wurden beim stochastischen IAB-Modell zeitreihenanalytisch untersucht und stochastisch modelliert.⁷⁰ Damit werden alle diese Größen endogen behandelt und müssen nicht per Annahme gesetzt werden. Auf der Basis von 5.000 Simulationsläufen wurden für diese demografischen Komponenten Konfidenzintervalle berechnet, mit denen die Unsicherheit quantifiziert wird (ausführlich siehe Fuchs et al., 2018a).

Ein für die Wanderungsprognose wichtiger Aspekt sei hervorgehoben: Die Zu- und Fortzüge werden, wie auch beim StBA, getrennt prognostiziert. Beim stochastischen IAB-Modell wurden die Fortzüge jedoch endogenisiert. Empirisch stellt man fest, dass der Umfang der Fortzüge von der Bevölkerungsgröße abhängt. Insbesondere bei der ausländischen Bevölkerung ist die Größenordnung relevant, da im Durchschnitt jährlich ungefähr acht Prozent der Bevölkerung mit ausländischer Nationalität fortziehen, zuletzt noch mehr (Abb. 8). Das stochastische IAB-Modell prognostiziert die Fortzüge deshalb mit alters- und geschlechtsspezifischen Fortzugsraten, die zusammen mit der jeweiligen Bevölkerung die Fortzüge eines Prognosejahres ergeben.

Hohe Zuzüge erhöhen zunächst die Bevölkerungszahl. Bei einer endogenisierten Modellierung nehmen mit steigendem Bevölkerungsbestand die Fortzüge zu. Der meist im Mittelpunkt der Diskussion stehende Wanderungssaldo ist somit keine exogen vorgegebene, sondern eine sich aus dem Modell heraus ergebene Größe. Eine Konsequenz dieses methodisch vorzuziehenden Ansatzes ist, dass hohe

⁶⁹ Am IAB wurde auch ein deterministisches Modell entwickelt, das nach Nationalität differenziert.

⁷⁰ Die Prognose beruht auf der Hauptkomponentenmethode („principal components analysis“), die auf die demografischen Komponenten angelegt wird (Fuchs et al. 2018).

Wanderungssalden nur mit zunehmend steigenden Zuzugszahlen zustande kommen (vgl. Fuchs/Söhnlein, 2013; Weber, 2016). Da beim IAB-Modell auch die Zuwanderung stochastisch prognostiziert wird, ergeben sich modellendogen langfristig keine extrem hohen Wanderungssalden.

Abbildung 8: Fortzugsrate der ausländischen Bevölkerung in Deutschland



Quelle: Fuchs/Söhnlein, 2019 mit Daten des StBA.

Wegen der Unterscheidung nach Nationalität berücksichtigt das IAB-Modell auch Einbürgerungen. Auch diese werden mittels alters- und geschlechtsspezifischen Einbürgerungsraten modelliert und prognostiziert.

5.1.1 Annahmen und Daten

Die stochastische Modellierung erlaubt eine sehr sparsame Annahmenbildung, weil die Prognose im Wesentlichen endogen erfolgt. Gewisse Voraussetzungen müssen trotzdem erfüllt sein.

- Wir gehen davon aus, dass die Ausgangsbevölkerung aus der Bevölkerungsfortschreibung zum 31.12.2017 in seiner Gliederung nach Alter, Geschlecht und Nationalität (Deutsche/AusländerInnen) richtig ist. Dies ist keine Selbstverständlichkeit, wie die Daten bis zum Zensusjahr 2011 zeigen (vgl. auch die weiter unten folgenden Abbildungen, die für 2011/2012 teilweise deutlich sichtbare Brüche enthalten).
- Aufgrund des seit dem Jahr 2000 geltenden Staatsbürgerschaftsrechts erhalten im Inland geborene Kinder ausländischer Eltern unter gewissen Voraussetzungen die deutsche Staatsbürgerschaft. Die Betroffenen müssen sich spätestens bis zum 21. Lebensjahr für oder gegen die deutsche Staatsangehörigkeit entscheiden, weil das Gesetz keine doppelte Staatsbürgerschaft vorsieht. Das StBA stellt altersspezifische Geburtenziffern für deutsche und ausländische Mütter zur Verfügung. Im IAB-Modell haben deshalb Neugeborene dieselbe Nationalität wie ihre Mutter. Damit weichen die nach Nationalität projizierten Neugeborenenzahlen mit Sicherheit von den Zahlen ab, die die amtliche Statistik in Zukunft berichten wird. Im Prognosemodell wird diese Abweichung implizit durch die späteren Einbürgerungen korrigiert.
- Die Sterbeziffern liegen nicht getrennt nach Nationalität vor. Deshalb verwendet das IAB-Modell für die Deutschen und AusländerInnen die gleichen alters- und geschlechtsspezifischen Sterbeziffern.⁷¹

⁷¹ Hinsichtlich der Mortalität von Migranten berichtet die Forschung über erhebliche, die „wahren“ Sterbeziffern verzerrende Selektivitätsprobleme (Kohls, 2012). Einerseits könnten Migranten gesünder als Nicht-Migranten sein („Healthy Migrant Effect“). Andererseits wird ein „Salmon-Bias-Effect“ beobachtet, eine selektive Rückkehr beispielsweise aufgrund von Krankheit. In welche Richtung die Verzerrung insgesamt geht – Über- oder Unterschätzung der Sterblichkeit oder ob überhaupt eine Verzerrung vorliegt – ist nicht abschließend geklärt.

Die Ausgangsdaten stammen ausschließlich aus der amtlichen Statistik, das heißt der Bevölkerungsfortschreibung, der Wanderungsstatistik und der Statistik der Geburten und Sterbefälle des StBA.

5.2 Ergebnisse

Zunächst werden im Folgenden die wichtigsten Ergebnisse für die demografischen Komponenten dargestellt, insbesondere das prognostizierte Migrationsgeschehen. Es schließen sich die relevanten Ergebnisse für den Bestand der in Deutschland lebenden AusländerInnen an.

5.2.1 Wanderungsprognose

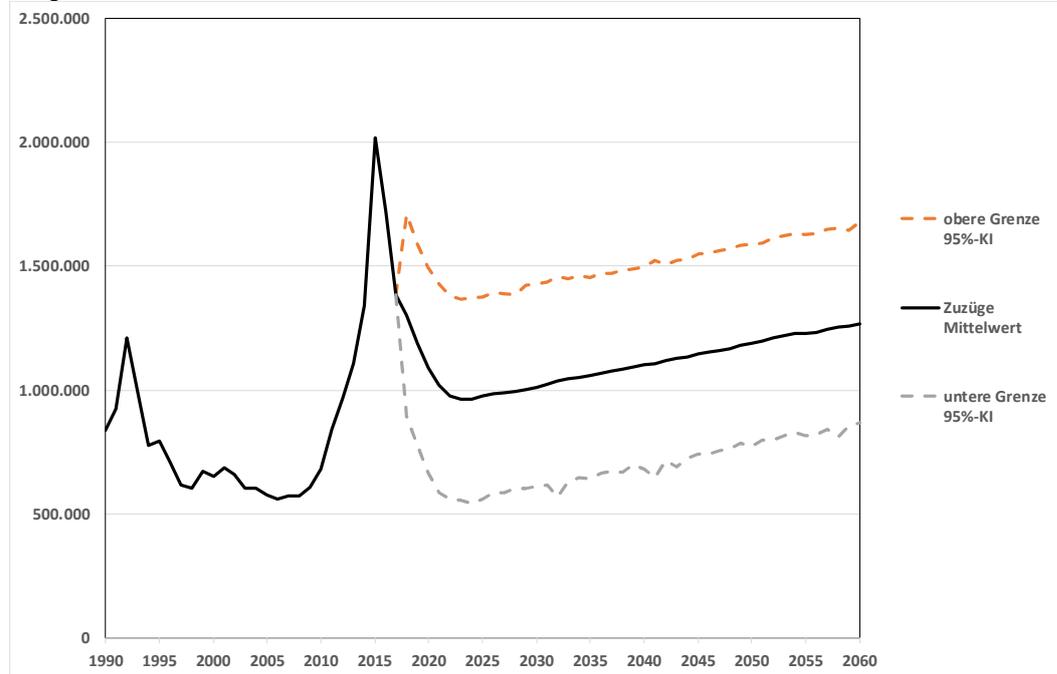
Im Folgenden wird die Wanderungsprognose für die ausländische Bevölkerung dargestellt. Die Migration von deutschen Staatsangehörigen spielt keine größere Rolle für den vorliegenden Bericht und wird der Kürze wegen nicht dargestellt.

Die Abbildung 9 zeigt, dass das stochastische IAB-Modell im Mittelwert für die kommenden Jahre einen deutlichen Einbruch der Zuzüge prognostiziert. Nach 2023 ist wieder mit steigenden Zuzügen zu rechnen. Der für 2060 prognostizierte Mittelwert aus den stochastischen Simulationen liegt im Übrigen über der hohen Zuzugszahl von 1992, als infolge der Jugoslawien-Kriege viele Menschen aus dem ehemaligen Jugoslawien nach Deutschland kamen.

Das angegebene 95 Prozent-Konfidenzintervall quantifiziert die typisch hohe Unsicherheit von Wanderungsprognosen. Es besteht in jedem einzelnen Jahr die Möglichkeit sehr niedriger oder auch sehr hoher Zuzüge. Am wahrscheinlichsten sind aber Werte um den Mittelwert herum. Zur Interpretation der ausgewiesenen Konfidenzintervalle siehe Infokasten.

Abbildung 9: Zuzüge von Ausländern und Ausländerinnen

Prognose 2018 bis 2060



Quelle: Fuchs et al., 2018a (aktualisierte Daten).

Anmerkung: Die Zahl der Zuzüge für ein bestimmtes Jahr liegt mit einer Wahrscheinlichkeit von 95 Prozent zwischen der unteren und der oberen Grenze des Konfidenzintervalls (KI)

Infokasten: Zur Interpretation von Konfidenzintervallen

Das in einigen Abbildungen angegebene 95 Prozent-Konfidenzintervall (KI) besagt, dass der wahre Wert mit einer Wahrscheinlichkeit von 95 Prozent innerhalb des KI liegt. Sofern das KI für eine Zeitreihe ausgewiesen wird, bezieht sich das Intervall immer auf das konkrete Jahr.

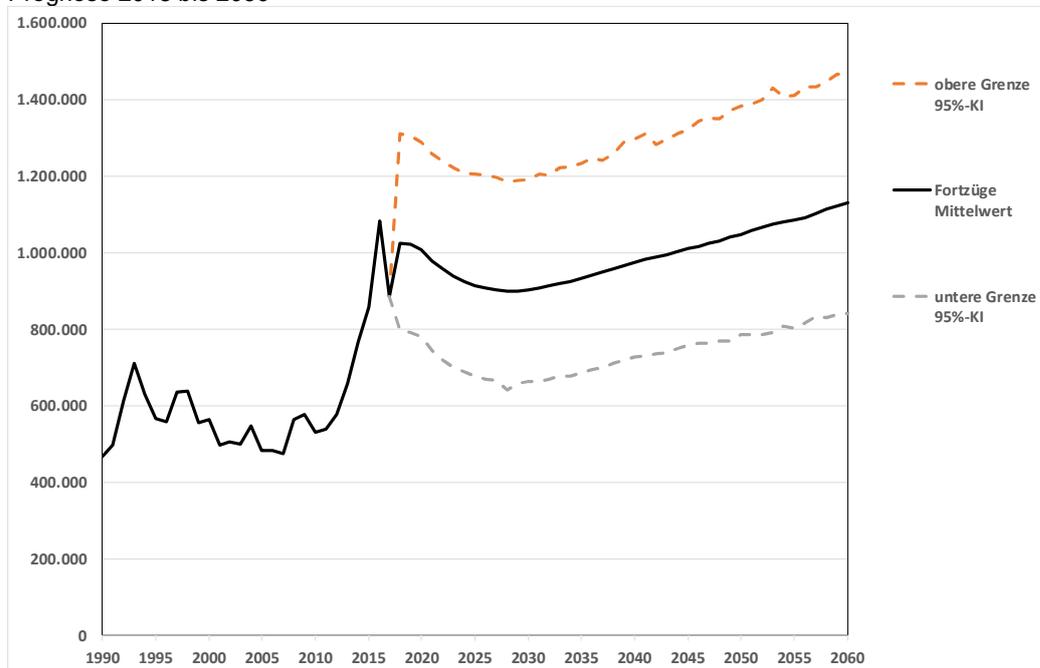
Die Verteilung des Konfidenzintervalls an einer bestimmten Stelle (Jahr) folgt einer Normalverteilung. Werte um die Mitte herum haben eine hohe Wahrscheinlichkeit. Je größer der Abstand zum Mittelwert ist, um so seltener ist so eine Situation zu erwarten. Werte außerhalb der angegebenen Intervallgrenzen sind sehr unwahrscheinlich, nämlich je 2,5 Prozent für eine Realisation über der oberen bzw. unter der unteren Grenze.

Die beiden Intervallgrenzen dürfen keinesfalls wie ein oberes oder unteres Szenario interpretiert werden. Liegt ein Wert im Jahr 2030 beispielsweise nahe an der unteren Grenze des KI, kann im nächsten Jahr durchaus ein Wert an der oberen Grenze realisiert werden. Dies trifft natürlich vor allem auf die Wanderungen, Geburten- und Sterberaten zu. Bei Bevölkerungsbeständen liegt normalerweise eine gewisse zeitliche Stabilität vor, weswegen die Bestände relativ engere Intervalle haben.

Mit den Zuzügen steigt die Bevölkerungszahl. Damit unterliegen mehr Menschen dem „Fortzugsrisiko“ und infolgedessen nehmen auch die Fortzüge zu. Die in Abbildung 10 dargestellte Zunahme der Fortzüge basiert auf diesem empirisch gesicherten Zusammenhang.

Abbildung 10: Fortzüge von Ausländern und Ausländerinnen

Prognose 2018 bis 2060



Quelle: Fuchs et al., 2018a (aktualisierte Daten).

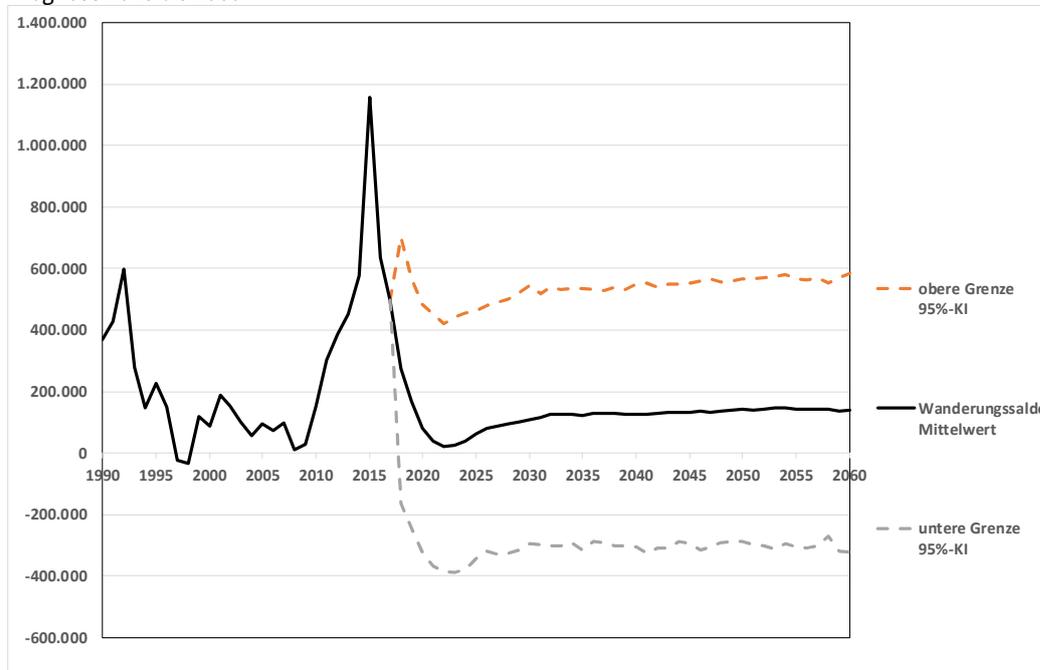
Anmerkung: Die Zahl der Fortzüge für ein bestimmtes Jahr liegt mit einer Wahrscheinlichkeit von 95 Prozent zwischen der unteren und der oberen Grenze des Konfidenzintervalls (KI).

Für die Fortzüge prognostiziert das IAB-Modell zunächst einen starken Anstieg, danach ist zunächst mit einem Rückgang zu rechnen. Längerfristig werden die Fortzüge den steigenden Zuzügen folgen und ebenfalls wieder zunehmen.

Der jährliche Wanderungssaldo ergibt sich aus der Differenz von Zu- und Fortzügen und kann ebenfalls mit Konfidenzbändern versehen werden (Abb. 11). Zunächst dürfte die Prognose eines starken Rückgangs der Nettozuwanderung überraschen. Dies ergibt sich, weil einerseits die Zuzüge sinken, andererseits neben der gewachsenen Bevölkerungszahl auch die aktuellen Fortzugsraten der AusländerInnen steigen.

Abbildung 11: Wanderungssaldo für die Ausländer und Ausländerinnen

Prognose 2018 bis 2060



Quelle: Fuchs et al., 2018a (aktualisierte Daten).

Anmerkung: Der Wanderungssaldo für ein bestimmtes Jahr liegt mit einer Wahrscheinlichkeit von 95 Prozent zwischen der unteren und der oberen Grenze des Konfidenzintervalls (KI).

Längerfristig pendelt sich der jährliche Wanderungssaldo bei 130.000 bis 140.000 Nettozuzug ein, mit leicht steigender Tendenz. Solche Werte wären noch vor wenigen Jahren als ausgesprochen hoch interpretiert worden. Man sollte dabei berücksichtigen, dass zumindest die Zuwanderung aus den EU-Ländern, aus denen aktuell besonders viele Menschen nach Deutschland einreisen, längerfristig abflachen dürfte (Fuchs/Kubis/Schneider 2019). Der wesentliche Grund dafür ist die demografische Lage in den meisten ost-, süd- und südosteuropäischen Ländern, beispielsweise Rumänien, Polen, aber auch Italien und Spanien.

Das untere Konfidenzband impliziert eine gewisse Wahrscheinlichkeit, dass der Wanderungssaldo sogar negativ werden kann. Dies ist aus heutiger Sicht sicher nicht sofort zu erwarten. Es besteht lediglich jedes Jahr eine, wenn auch geringe

Wahrscheinlichkeit für einen negativen Saldo (vgl. Infokasten). Noch unwahrscheinlicher ist ein negativer Saldo über mehrere Jahre hinweg. Im Übrigen darf das Konfidenzband nicht so interpretiert werden, als ob der Saldo dann jedes Jahr negativ wäre. Wenn in einem Jahr ein negativer Wert auftritt, dann kann dem durchaus ein positiver Saldo folgen. Die Möglichkeit, dass zumindest in einzelnen Prognosejahren ein negativer Wanderungssaldo auftritt, sollte man also durchaus in Betracht ziehen. Immerhin war das in der Vergangenheit immer wieder einmal der Fall.

5.2.2 Fertilität und Mortalität

Der im Mittel positive Wanderungssaldo lässt die nichtdeutsche Bevölkerung wachsen. Jedoch spielt auch die Geburtenhäufigkeit eine Rolle. Für die „Zusammengefasste Geburtenziffer“ (Total Fertility Rate, TFR) prognostiziert das IAB-Modell für die deutschen Frauen einen leichten Anstieg von 1,427 Kinder pro Frau im Jahr 2017 auf 1,630 im Jahr 2060. Für die Ausländerinnen liefert die Prognose, ausgehend von 2,151 im Jahr 2017, nahezu konstante Werte knapp über zwei Kinder pro Frau. Damit liegt die IAB-Prognose über der auf Basis 2015 aktualisierten Variante 2-A der 13. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung der statistischen Ämter, mit einer Geburtenrate von 1,5 Kinder pro Frau (ohne Unterscheidung nach Nationalität).

Für die Gesamtbevölkerung ist natürlich auch die Entwicklung der Lebenserwartung relevant. Sie dürfte sich auch in Zukunft erhöhen. Die Werte, die das Modell für 2060 prognostiziert, entsprechen in etwa den Annahmen in der 13. koordinierten Bevölkerungsvorausschätzung (StBA, 2017a).

5.2.3 Prognose der ausländischen Bevölkerung

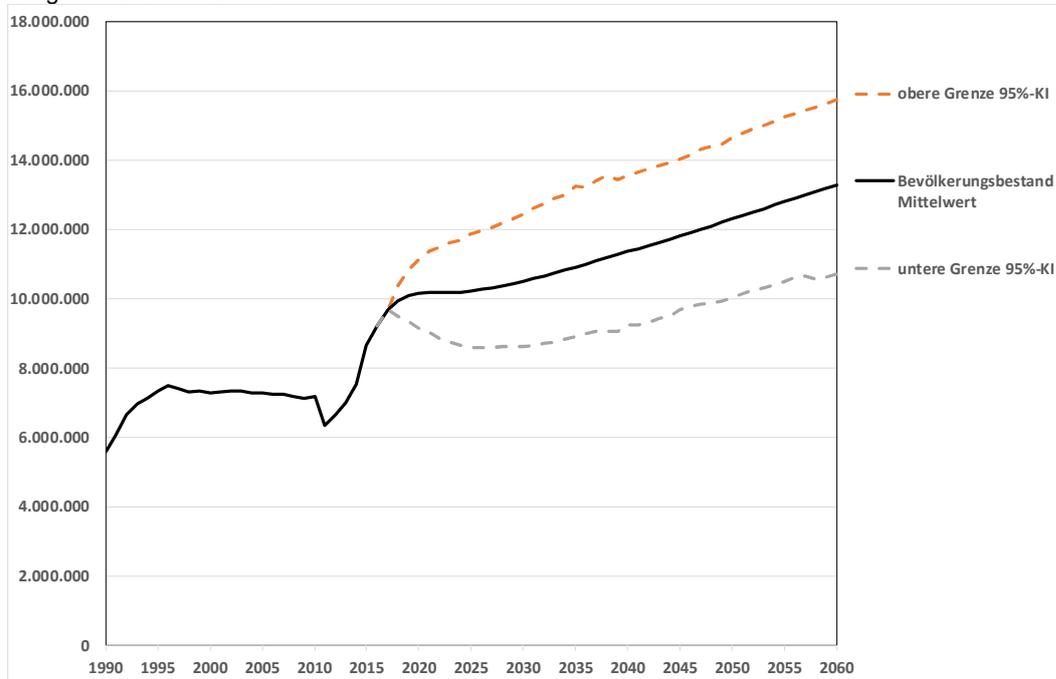
Trotz der auf den ersten Blick niedrigen Nettozuwanderung steigt die Zahl der in Deutschland wohnenden AusländerInnen nach der vorliegenden Prognose deut-

lich an (Abb. 12). Selbst das untere Konfidenzband zeigt längerfristig einen Anstieg. Im Mittel über alle stochastischen Simulationen beträgt der Bevölkerungszuwachs mehr als 3,6 Millionen (+37 Prozent) gegenüber dem Basisjahr 2017.

Weil im Prognosezeitraum die deutsche Bevölkerung von 73,1 Millionen (31.12.2017) auf 55,3 Millionen im Jahr 2060 sinkt, die Zahl der AusländerInnen von 9,7 Millionen auf 13,3 Millionen wächst, steigt der Anteil der in Deutschland lebenden AusländerInnen an der Gesamtbevölkerung entsprechend an (Abb. 13). Gegenüber dem Ausgangsjahr mit 11,7 Prozent verdoppelt sich der Ausländeranteil bis 2060 beinahe (19,4 Prozent).

Abbildung 12: Bevölkerungsbestand der in Deutschland lebenden AusländerInnen

Prognose 2018 bis 2060



Quelle: Fuchs et al. 2018 (aktualisierte Daten).

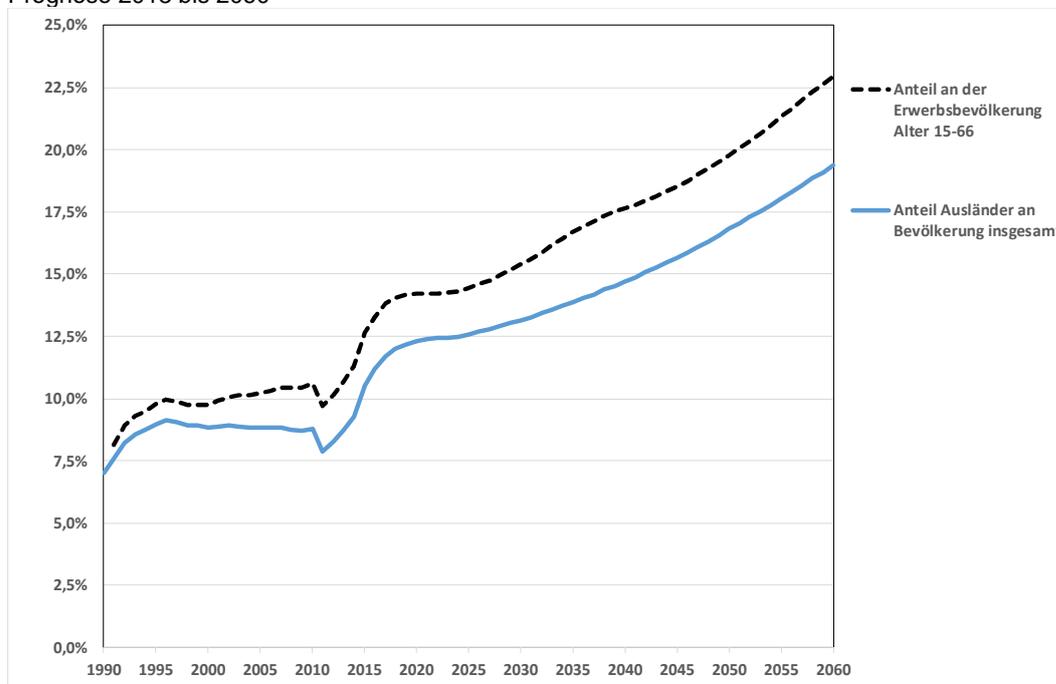
Anmerkung: Die Bevölkerungszahl für ein bestimmtes Jahr liegt mit einer Wahrscheinlichkeit von 95 Prozent zwischen der unteren und der oberen Grenze des Konfidenzintervalls (KI).

Der in 2011 sichtbare Zacken ist ein Ergebnis des Zensus 2011, infolgedessen die Zahl der in Deutschland lebenden AusländerInnen nach unten korrigiert wurde.

Die Immigrantinnen und Immigranten sind in der Regel etwas jünger als diejenigen, die Deutschland verlassen. Aus Sicht des Arbeitsmarktes ist dies günstig. Die nichtdeutsche Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter 15 bis 66 Jahre wächst, während die gleichaltrige deutsche Bevölkerung sinkt. Der Ausländeranteil an der Erwerbsbevölkerung wächst damit sichtbar stärker als der Anteil für die Gesamtbevölkerung (Abb. 13). Damit wird auch die Bedeutung der AusländerInnen für den Arbeitsmarkt zunehmen.

Abbildung 13: Anteil der AusländerInnen an der Gesamtbevölkerung und an der Erwerbsbevölkerung (im Alter 15-66 Jahre)

Prognose 2018 bis 2060



Quelle: Fuchs et al., 2018a (aktualisierte Daten).

Anmerkung: Der in 2011 sichtbare Zacken ist ein Ergebnis des Zensus 2011, infolgedessen die Zahl der in Deutschland lebenden AusländerInnen nach unten korrigiert wurde.

Generell ändert sich die Alterszusammensetzung bei der ausländischen Bevölkerung im Prognosezeitraum weniger als man zunächst erwarten würde (Tab. 14). Beim Bevölkerungsbestand sieht man denselben Alterungsprozess, den man auch bei den Deutschen findet: Der Anteil derjenigen im Rentenalter steigt deutlich.

Tabelle 14: Alterszusammensetzung der AusländerInnen in Prozent

	Unter 15 Jahre	15 bis un- ter 30 Jahre	30 bis un- ter 50 Jahre	50 bis unter 67 Jahre	67 und älter	Summe
2017	12,7%	25,4%	38,0%	16,3%	7,5%	100%
2020	15,4%	21,5%	37,9%	17,4%	7,8%	100%
2030	16,5%	18,9%	35,2%	19,1%	10,4%	100%
2040	15,3%	19,6%	33,9%	18,2%	13,0%	100%
2050	15,2%	19,1%	34,1%	17,4%	14,2%	100%
2060	15,1%	18,9%	34,1%	17,3%	14,6%	100%

Quelle: Fuchs et al., 2018a (aktualisierte Daten), StBA für das Jahr 2017

Im Zuge des Zuzugs von Geflüchteten 2015 lag beim Wanderungssaldo der Männeranteil bei 65 Prozent. Dies war ein im Vergleich zu früheren Jahren ungewöhnlich hoher Anteil, der sich inzwischen wieder normalisiert. Im Jahr 2018 dürfte der Männeranteil nach vorläufigen Angaben des StBA bei 50 Prozent gelegen haben. Im Zusammenspiel mit der Lebenserwartung nimmt der Frauenanteil unter der in Deutschland lebenden Bevölkerung mit ausländischer Nationalität (Tab. 15) leicht zu.

Nicht überraschen dürfte, dass der Anteil der Ausländerinnen an allen Frauen in Zukunft deutlich steigen wird. Für den Arbeitsmarkt spielt dies eine Rolle, weil deutsche Frauen eine um rund 20 Prozentpunkte höhere Erwerbsbeteiligung haben als nichtdeutsche Frauen. Verbesserungen bei der Arbeitsmarktintegration von Migrantinnen würden somit das Erwerbspersonenpotenzial steigern.

Tabelle 15: Frauenanteile, in Prozent

	Frauenanteil an der ausländischen Bevölkerung	Anteil der Ausländerinnen an allen Frauen
2017	46,8	10,8
2020	47,3	11,5
2030	48,6	12,5
2040	48,8	14,0
2050	49,1	16,0
2060	49,2	18,4

Quelle: Fuchs et al., 2018a (aktualisierte Daten), StBA für das Jahr 2017.

Obgleich der prognostizierte Wanderungssaldo im Vergleich zu den Salden aus jüngerer Zeit niedrig ist, weist die stochastische IAB-Prognose auf eine steigende Bedeutung der Migrationsbevölkerung hin. Die Zuwanderung kann die demografische Alterung nicht stoppen, nur etwas mildern, weil auch die Migranten altern. Der stark steigende Anteil an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter verdeutlicht zudem die hohe Relevanz der Integration auch aus Sicht des Arbeitsmarktes. Das würde wahrscheinlich die hohe Fortzugsrate positiv beeinflussen, mit der Folge, dass bei gleicher Anzahl Zuzüge der Wanderungssaldo steigt.

6. Schlussfolgerungen

Analysen mit der IAB-SOEP-Migrationsstichprobe und dem Mikrozensus zeigen, dass die Einwanderung seit 2005 maßgeblich durch Zuzüge aus den seit 2004 beigetreten Mitgliedsstaaten der EU (EU-13-Staaten) geprägt ist. Die überwiegende Mehrheit der Einwanderinnen und Einwanderer aus den EU-Mitgliedstaaten ist zum Zwecke der Erwerbstätigkeit und der Bildung bzw. Ausbildung nach Deutschland eingewandert. Bei den Eingewanderten der vor 2004 beigetretenen EU-15-Staaten liegt dieser Anteil bei 74 Prozent. Für die EU-13-Staaten, die erst seit Mai 2011 vollkommene Arbeitnehmerfreizügigkeit genießen, liegt dieser Anteil hingegen nur bei 36 Prozent. Der Zuzugsweg wird somit durch individuelle Charakteristika und rechtliche Rahmenbedingungen bestimmt.

Die seit 2005 zugezogenen Personen weisen einen überdurchschnittlichen Anteil an Eingewanderten mit akademischem Abschluss und einen überdurchschnittlichen Anteil an Eingewanderten ohne Berufsabschluss aus. Nach Zuzug verstärkt sich diese Polarisierung, da besonders jene, die bereits vor Zuzug eine berufliche Qualifikation erworben haben, in Deutschland weitere Abschlüsse erwerben. Die vorliegende Kurzexpertise betont somit die Bedeutung biografischer und langfristiger Analysen: Eine Polarisierung ist auch hinsichtlich des Aus- bzw. Rückwanderungsverhaltens der Einwanderinnen und Einwanderer zu berücksichtigen, wobei gerade niedrig- und hochqualifizierte Personen Deutschland mit höherer Wahrscheinlichkeit verlassen. Da bei positiven Migrationssalden die Zahl der AusländerInnen in Deutschland steigt, nimmt bei konstant hohen Abwanderungsquoten die Zahl der Fortzüge über die Zeit deutlich zu (Weber 2016). Um einen bestimmten Migrationssaldo zu erreichen, wären also ständig steigende Zuzüge nötig. Nach unserer Prognose dürfte die Einwanderung zwar abflachen, trotzdem wird die ausländische Bevölkerung in Deutschland zahlenmäßig und noch mehr relativ zur Bevölkerungsgröße zunehmen. Das trifft insbesondere auch für die Bevölkerung im Erwerbsalter zu, für die ein Anstieg des Anteils der Nichtdeutschen an der gesamten Erwerbsbevölkerung von derzeit (2017) 14 auf 23 Prozent im Jahr 2060 vorausgeschätzt wird.

Dies verdeutlicht die hohe Relevanz der Integration gerade auch aus Sicht des Arbeitsmarktes. Ein höherer Wanderungssaldo könnte nach den vorliegenden Prognosen leichter realisiert werden, wenn es gelänge, die hohe Fortzugsrate nach unten zu drücken und qualifizierten Einwanderinnen und Einwanderern die Fortsetzung ihres Aufenthalts attraktiv zu machen. Dies kann bspw. durch ein flächendeckendes Angebot an Integrationskursen, ein vereinfachtes System der Anerkennung von Berufsabschlüssen, welches sich an der Nachfrage der deutschen Wirtschaft orientiert, und die Förderung von erwerbsorientierter Einwanderung aus Drittstaaten im Rahmen des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes gefördert werden.

Die vorliegende Kurzexpertise offenbart ein komplexes Bild der Integration von Eingewanderten in den deutschen Arbeitsmarkt. Zum einen korrelieren die Humankapitalausstattung, Deutschkenntnisse, die Haushaltszusammensetzung und

institutionelle Rahmenbedingungen mit der Arbeitsmarktintegration der Einwanderinnen und Einwanderern. Zum anderen ist die Integration in den Arbeitsmarkt ein Prozess. Personen, die ab 2005 nach Deutschland zugezogen sind, nehmen signifikant schneller die erste sozialversicherungspflichtige Beschäftigung auf als frühere Einwanderungskohorten. Dies veranschaulicht auch die durch die EU-Osterweiterung veränderte Struktur der Einwanderung, durch die der deutsche Arbeitsmarkt und das Rentensystem profitieren. Personen aus den seit 2004 beigetretenen EU-13-Staaten treten schneller in die erste Erwerbstätigkeit ein als Personen aus Staaten, die bereits vor 2004 Mitglied der EU gewesen sind. So ist zu bezweifeln, dass die Inanspruchnahme der „2+3+2“ Formel und die Verschleppung der vollkommenen Arbeitnehmerfreizügigkeit für Personen aus den Ländern der EU-Osterweiterung von 2004 ökonomisch sinnvoll gewesen ist.

Anhang

Tabelle 16: Berufliche Abschlüsse vor und nach Zuzug in Prozent als Spalten-summe

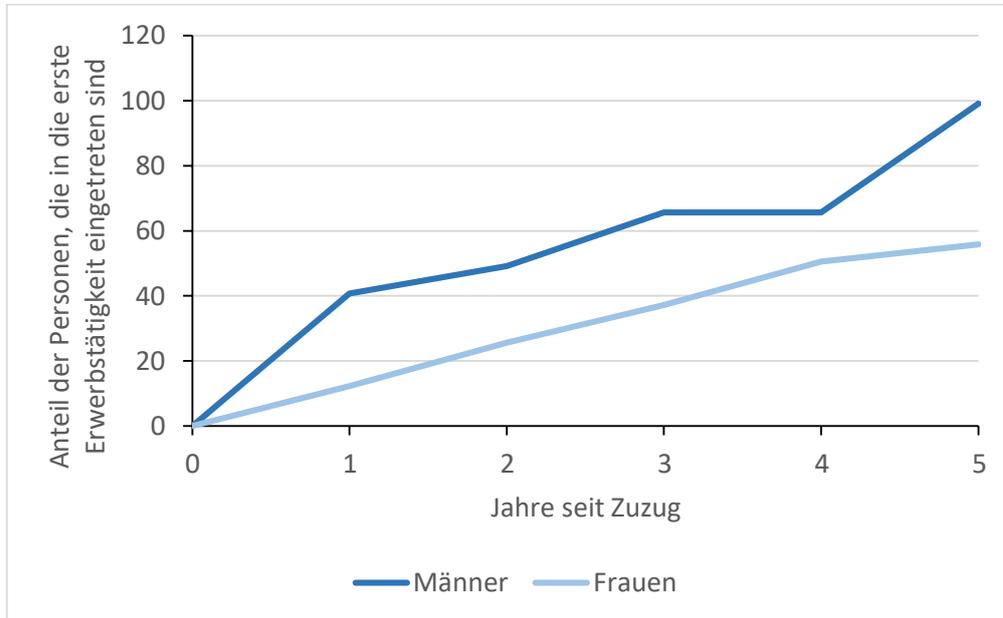
Vor Zuzug erworbene Abschlüsse				
Nach Zuzug erworbene Abschlüsse	Kein Ab- schluss	Mittlerer be- ruflicher Ab- schluss	Akademischer Abschluss	Insgesamt
Kein Abschluss	73,0	93,4	75,2	77,1
In (Aus-)Bildung	15,0	3,6	11,9	12,8
Abschluss	11,9	2,7	12,5	9,8
Mittlerer Abschluss	3,8	2,5	1,2	2,6
Akademischer Abschluss	8,1	0,2	11,3	7,2
Sonstiger Abschluss	0,1	0,3	0,4	0,3
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0

Quelle: IAB-SOEP-Migrationsstichprobe (2013-2017), gewichtet. Die Kategorie sonstige Berufsabschlüsse wird aufgrund zu geringer Fallzahlen nicht gesondert betrachtet.

Erläuterung: SchülerInnen wurden bei der Analyse ausgeschlossen.

Lesebeispiel: Von den Eingewanderten, die vor dem Zuzug keinen Berufsabschluss erworben hatten, haben nach dem Zuzug 73,0 Prozent keinen Berufsabschluss erworben, 15,0 Prozent befinden sich zum Befragungszeitpunkt in Ausbildung, 3,8 Prozent haben einen mittleren Berufsabschluss, 8,1 Prozent einen akademischen Abschluss und 0,1 Prozent einen sonstigen Berufsabschluss erworben.

Abbildung 14: Der Übergang in die erste Erwerbstätigkeit der jüngeren Einwanderung nach Geschlecht

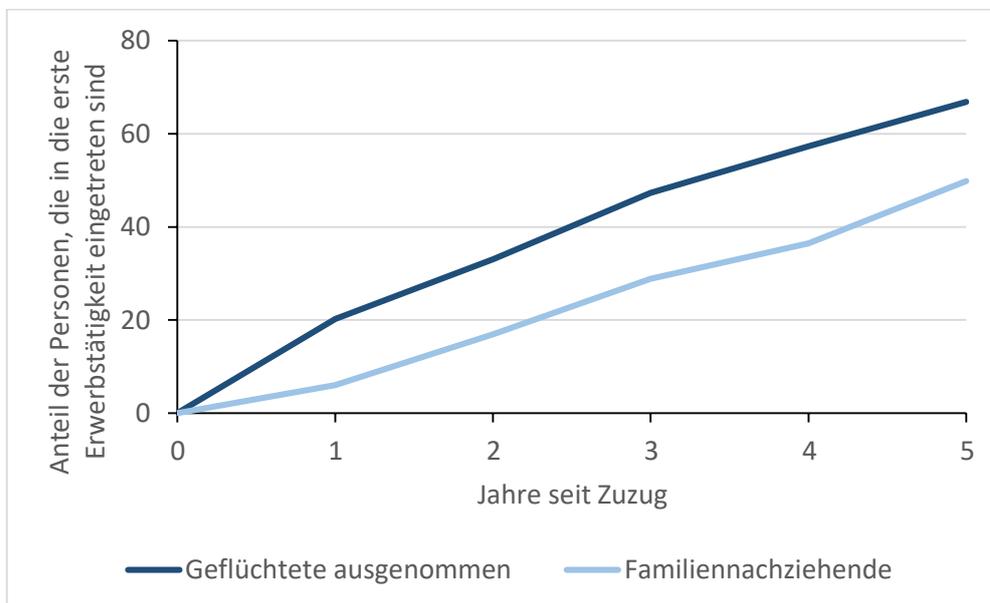


Quelle: IAB-SOEP-Migrationsstichprobe verlinkt mit administrativen Daten der Integrierten Erwerbsbiographien (IAB-SOEP-MIG-ADIAB 7514, Version 1, 2013-2014).

Erläuterung: Anzahl Beobachtungen: 152 Männer mit 2.844 Beobachtungen, und 213 Frauen mit 3.482 Beobachtungen. Es werden jeweils Personen betrachtet, die ab 2005 zugezogen sind und im Ausland geboren wurden.

Lesebeispiel: 3 Jahre nach Zuzug beträgt die Übergangsrate in die erste sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in Deutschland für Männer 65,7 Prozent und für Frauen 37,1 Prozent.

Abbildung 15: Der Übergang in die erste Erwerbstätigkeit der jüngeren Einwanderung nach Status bei Einwanderung

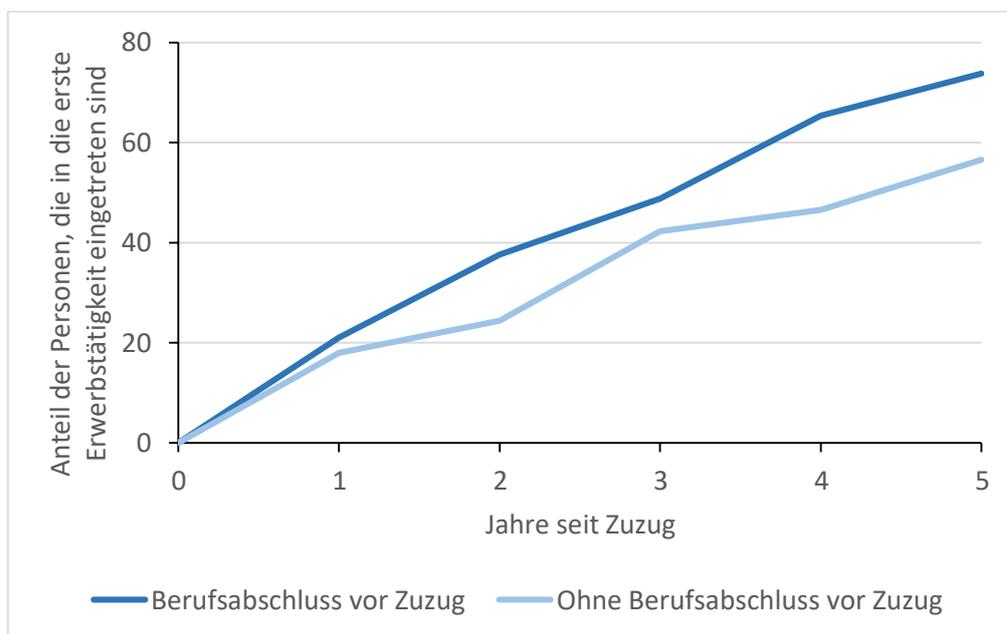


Quelle: IAB-SOEP-Migrationsstichprobe verlinkt mit administrativen Daten der Integrierten Erwerbsbiographien (IAB-SOEP-MIG-ADIAB 7514, Version 1, 2013-2014).

Erläuterung: Geflüchtete ausgenommen: 361 Eingewanderte mit 6.234 Beobachtungen, Familiennachziehende: 154 Eingewanderte mit 2.553 Beobachtungen. Eine detailliertere Untergliederung nach dem Einwanderungsstatus (bspw. die ausschließliche Betrachtung von Personen, die zum Zwecke der Erwerbstätigkeit zugezogen sind) ist aufgrund zu geringer Fallzahlen nicht möglich. Es werden jeweils Personen betrachtet, die ab 2005 zugezogen sind und im Ausland geboren wurden.

Lesebeispiel: 3 Jahre nach Zuzug beträgt die Übergangsrate in die erste sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in Deutschland für Personen, die nicht als AsylbewerberIn zugezogen sind, 47,3 Prozent und für Familiennachziehende 28,8 Prozent.

Abbildung 16: Der Übergang in die erste Erwerbstätigkeit der jüngeren Einwanderung nach Bildung



Quelle: IAB-SOEP-Migrationsstichprobe verlinkt mit administrativen Daten der Integrierten Erwerbsbiographien (IAB-SOEP-MIG-ADIAB 7514, Version 1, 2013-2014).

Erläuterung: Berufsabschluss vor Zuzug: 230 Eingewanderte mit 3.875 Beobachtungen, ohne Berufsabschluss vor Zuzug: 141 Eingewanderte mit 2.451 Beobachtungen. Eine detailliertere Untergliederung nach der Art des Berufsabschlusses ist aufgrund zu geringer Fallzahlen nicht möglich. Es werden jeweils Personen betrachtet, die ab 2005 zugezogen sind und im Ausland geboren wurden.

Lesebeispiel: 3 Jahre nach Zuzug beträgt die Übergangsrate in die erste sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in Deutschland für Personen, die vor Zuzug einen Berufsabschluss erworben haben, 48,8 Prozent und für Personen ohne Berufsabschluss vor Zuzug 42,3 Prozent.

Literaturverzeichnis

Bellemare, C. (2007): A Life-Cycle Model of Outmigration and Economic Assimilation of Immigrants in Germany. In: *European Economic Review* 51 (3), S. 553–576.

Bleakley, H.; Chin, A. (2004): Language Skills and Earnings. Evidence from Childhood Immigrants. In: *Review of Economics and Statistics* 86 (2), S. 481–496.

Bleakley, H.; Chin, A. (2010): Age at Arrival, English Proficiency, and Social Assimilation among U.S. Immigrants. In: *American Economic Journal. Applied economics* 2 (1), S. 165-192.

Bonin, H. (2014): Der Beitrag von Ausländern und künftiger Zuwanderung zum deutschen Staatshaushalt. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Borjas, G. J.; Bratsberg, B. (1996): Who Leaves? The Outmigration of the Foreign-Born. In: *Review of Economics and Statistics* 78 (1), S. 165-176.

Baas, T; Brücker, H. (2011). Arbeitnehmerfreizügigkeit zum 1. Mai 2011: Mehr Chancen als Risiken für Deutschland, In: IAB-Kurzbericht, 10/2011, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.

Brücker, H.; Bartsch, S.; Eisnecker, P.; Kroh, M.; Liebau, E.; Romiti, A.; Schupp, J.; Trübswetter, P.; Tucci, I.; Vallizadeh, E. (2014a): Die IAB-SOEP-Migrationsstichprobe: Leben, lernen, arbeiten - wie es Migranten in Deutschland geht. In: IAB-Kurzbericht, Nr. 21/2014, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.

Brücker, H., Kroh, M.; Bartsch, S.; Goebel, J.; Kühne, S.; Liebau, E.; Trübswetter, P.; Tucci, I.; Schupp, J. (2014b): The New IAB-SOEP Migration Sample: An Introduction into the Methodology and the Contents. SOEP Survey Papers, 216: Series C, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin.

Brücker, H.; Glitz, A.; Lerche, A.; Romiti, A. (2018): Occupational Recognition and Immigrant Labor Market Outcomes. IZA Discussion Paper Nr. 12030, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Bonn.

Brücker, H.; Croisier, J.; Kosyakova, Y.; Kröger, H.; Pietrantuono, G.; Rother, N.; Schupp, J. (2019): Zweite Welle der IAB-BAMF-SOEP-Befragung: Geflüchtete machen Fortschritte bei Sprache und Beschäftigung. In: IAB-Kurzbericht, Nr. 03/2019, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.

Chiswick, B. R.; Miller, P. W. (2003): The Complementarity of Language and Other Human Capital. Immigrant Earnings in Canada. In: *Economics of Education Review* 22 (5), S. 469–480.

Constant, A.; Massey, D. S. (2003): Self-Selection, Earnings, and Out-Migration. A Longitudinal Study of Immigrants to Germany. In: Journal of Population Economics 16 (4), S. 631–653.

Constant, A. F.; Zimmermann, K. F. (2011): Circular and Repeat Migration. Counts of Exits and Years Away from the Host Country. In: Population Research and Policy Review 30 (4), S. 495–515.

Deutsche Rentenversicherung (2018): Rentenversicherung in Zahlen 2018. Deutsche Rentenversicherung, Berlin.

Djajić, S. (1989): Migrants in a Guest-Worker System. In: Journal of Development Economics 31 (2), S. 327–339.

Docquier, F.; Rapoport, H. (2012): Globalization, Brain Drain, and Development. In: Journal of Economic Literature 50 (3), S. 681–730.

Dustmann, C. (1999): Temporary Migration, Human Capital, and Language Fluency of Migrants. In: Scandinavian Journal of Economics 101 (2), S. 297–314.

Fuchs, J.; Kubis, A.; Schneider, L. (2019): [Zuwanderung und Digitalisierung](#). Wie viel Migration aus Drittstaaten benötigt der deutsche Arbeitsmarkt künftig? Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.), Gütersloh.

Fuchs, J.; Söhnlein, D. (2019): The role of emigration for replacement migration: An analysis for Germany. Vortrag bei Giornate di Studio sulla Popolazione (Popdays), Bocconi University, Milan, January 25, 2019.

Fuchs, J.; Söhnlein, D. (2013): [Projektion der Erwerbsbevölkerung bis zum Jahr 2060](#). IAB-Forschungsbericht, 10/2013, Nürnberg.

Fuchs, J., Söhnlein, D., Weber, B., Weber, E. (2018a). Stochastic forecasting of labor supply and population: An integrated model. In: Population Research and Policy Review, 37(1). 33–58. DOI 10.1007/s11113-017-9451-3.

Fuchs, J.; Söhnlein, D.; Weber, B.; Weber, E. (2018b): [Belastbare Methoden statt Kaffeesatzleserei - wie IAB-Forscher das künftige Arbeitskräfteangebot prognostizieren \(Serie "Leben und Arbeiten in der Zukunft"\)](#). In: IAB-Forum, 18.04.2018.

Herter-Eschweiler, R.; Schimpl-Neimanns, B. (2018): Möglichkeiten der Verknüpfung von Mikrozensus-Querschnitterhebungen ab 2012 zu Panels. Statistisches Bundesamt, Wiesbaden, GESIS – Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften, German Microdata Lab, Mannheim.

Hirsch, B.; Jahn, E. J.; Toomet, O.; Hochfellner, D. (2014): Do Better Pre-Migration Skills Accelerate Immigrants' Wage Assimilation? In: Labour Economics 30, S. 212–222.

Keck, W. (2014): Neu versicherte Ausländer prägen die Entwicklung bei den Versicherten der Deutschen Rentenversicherung. Deutsche Rentenversicherung (RVaktuell, 08/2014).

Kirdar, M. G. (2009): Labor Market Outcomes, Savings Accumulation, and Return Migration. In: Labour Economics 16 (4), S. 418–428.

Kohls, M. (2012): Demographie von Migranten von Deutschland. In: Challenges in Public Health, Band 63, Peter Lang, Frankfurt/Main.

Kuhlenkasper, T.; Steinhardt, M. F. (2012): Who Leaves and When? – Selective Outmigration of Immigrants from Germany. In: SSRN Journal.

SVR (2018): Vor Wichtigen wirtschaftspolitischen Weichenstellungen. Sachverständigenrat (SVR) zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2018, Wiesbaden.

StBA <Statistisches Bundesamt> (2018): Datenhandbuch zum Mikrozensus Scientific Use File 2014. Statistisches Bundesamt, Wiesbaden, GESIS – Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften, German Microdata Lab, Mannheim.

StBA <Statistisches Bundesamt> (2017a): Bevölkerungsentwicklung bis 2060 – Ergebnisse der 13. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung – Aktualisierte Rechnung auf Basis 2015. https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Bevoelkerungsvorausberechnung/Publikationen/Downloads-Vorausberechnung/bevoelkerung-bundeslaender-2060-aktualisiert-5124207179004.pdf?__blob=publicationFile&v=3

StBA <Statistisches Bundesamt> (2017b): Kinderlosigkeit, Geburten und Familien. Ergebnisse des Mikrozensus 2016. Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.

Trübswetter, Parvati; Fendel, Tanja (2016): IAB-SOEP Migrationsstichprobe verknüpft mit administrativen Daten des IAB - Version 1 (IAB-SOEP-MIG-ADIAB 7514, Version 1). FDZ-Datenreport, 11/2016 (de). Nürnberg.

Weber, Enzo (2016): Hiergeblieben! In: Süddeutsche Zeitung, 12.09.2016.

Yao, Y.; van Ours, J. C. (2015): Language Skills and Labor Market Performance of Immigrants in the Netherlands. In: Labour Economics 34, S. 76–85.

Rechtsgutachten zu verfassungsmäßigen Grenzen für ein Obligatorium und von Opting-Out-Modellen in der zusätzlichen Altersvorsorge

Prof. Dr. Heinz-Dietrich Steinmeyer

Abstract

Das Rechtsgutachten untersucht die Frage der Umsetzbarkeit eines Obligatoriums und von Opting-Out-Modellen in der zusätzlichen Altersvorsorge. Die Einführung derartiger Systeme ist je nach Ausgestaltung im Einzelnen von der Gesetzgebungskompetenz des Bundes gedeckt und kann auch bei öffentlich-rechtlicher Organisation durch Sozialversicherungsträger durchgeführt werden. Obligatorium und Opting-Out-Modelle sind grundsätzlich auch mit den Grundrechten vereinbar. Opting-Out-Modelle sind grundrechtlich leichter zu rechtfertigen aber auch die Schaffung eines Obligatoriums liegt noch im Rahmen des Beurteilungs- und Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers. Eine Erstreckung auch auf Selbständige ist möglich. Ein Obligatorium sowie Opting-Out-Modelle lassen sich mit einer Anknüpfung an die Sozialversicherungspflicht aber auch arbeitsrechtlich umsetzen, das Modell einer privatrechtlichen Pflichtversicherung eignet sich weniger. Im Fall eines Obligatoriums ist eine Befreiungsmöglichkeit bei bestehenden oder neu geschaffenen gleichwertigen Vorsorgeformen vorzusehen. Bei der Ausgestaltung sind staatliche ebenso wie privatrechtliche Einrichtungen denkbar. Die Vorgaben des europäischen Wettbewerbsrechts sind zu beachten. Bei den Einrichtungen muss sichergestellt sein, dass der erfasste Personenkreis auch bei Wechsel der Tätigkeit dauerhaft bei einer Versorgungseinrichtung bleiben kann. Das Leistungsspektrum kann neben der Alterssicherung auch die Erwerbsminderung umfassen.

Zusammenfassung

1. Ein Obligatorium oder Opting-Out-Modelle lassen sich kompetenzrechtlich je nach Ausgestaltung auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 „Sozialversicherung“ oder „Arbeitsrecht“ stützen und bei einer privatversicherungsrechtlichen Anknüpfung auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG „privatrechtliches Versicherungswesen“.
2. Die Einführung eines Obligatorium oder von Opting-Out-Modellen ist mit der allgemeinen Handlungsfreiheit nach Art. 2 Abs. 1 GG angesichts dessen vereinbar, dass diese Maßnahme der Schließung der durch das gesunkene Rentenniveau entstandenen Versorgungslücke dienen soll.
3. Die Umsetzung kann in Anwendung des Art. 87 Abs. 2 GG auch durch einen bundesunmittelbaren Träger der Sozialversicherung erfolgen.
4. Die Einbeziehung aller Sozialversicherungspflichtigen in ein Obligatorium oder ein Opting-Out-System ist grundsätzlich möglich. Es ist allerdings der versicherungspflichtige Personenkreis des SGB VI daraufhin zu analysieren, welche Personen und Tatbestände einbezogen werden sollten. Bei den Selbständigen sollte grundsätzlich eine Abstimmung mit der zu erwartenden Erwerbstätigenversicherung erfolgen. Eine Erfassung von Beamten sollte eher nicht erfolgen, da die Beamtenversorgung in ihrer gegenwärtigen Form Elemente der Basissicherung und Elemente der Zusatzversorgung umfasst.
5. Bei einer Implementierung einer obligatorischen kapitalgedeckten Altersvorsorge bzw. Opting-Out über Arbeitsrecht bzw. betriebliche Altersversorgung führt dies zu einer Begrenzung auf den Personenkreis der Arbeitnehmer im Sinne des § 611a BGB.
6. Die Implementierung einer obligatorischen kapitalgedeckten Altersvorsorge oder Opting-Out-System über eine private Pflichtversicherung stößt auf praktische Probleme bei der Erfassung. Ein vergleichbarer praktikabler Weg für die Umsetzung einer Pflichtversicherung ist hier außer bei einer Anknüpfung an die Arbeitnehmereigenschaft nicht ersichtlich.

7. Eine Entscheidung zwischen Opting-Out und Obligatorium bewegt sich im Rahmen des dem Gesetzgeber zuzustehenden Beurteilungs- und Entscheidungsspielraums. Insgesamt erweist sich ein System des Opting-Out als überlegen, wobei in Rechnung zu stellen ist, dass nicht sicher abgeschätzt werden kann, in welchem Umfang vom Widerspruchsrecht Gebrauch gemacht wird. Es sei aber der politischen Entscheidung überlassen, mit welchem System gearbeitet werden sollte. Deshalb werden die Möglichkeiten und Rahmenbedingungen eines Obligatoriums ebenso erörtert wie die von Opting-Out-Systemen.

8. Von einem Obligatorium sollte aus dem relevanten Personenkreis grundsätzlich jeder erfasst werden, der noch in der Lage ist, eine kapitalgedeckte zusätzliche Altersversorgung aufzubauen. Bei einem Opting-Out-System wird man davon ausgehen müssen, dass bei jeder neuen Tätigkeit eine automatische Erfassung erfolgen sollte mit der Möglichkeit des Opting-Out. Da die Bedeutung und Relevanz von Altersvorsorge umso stärker in das Bewusstsein des Einzelnen rückt, je näher der Ruhestand ist, sollte vorgesehen werden, dass auch bei bestehenden Arbeitsverhältnissen bzw. Tätigkeiten periodisch eine erneute Erfassung mit der Möglichkeit des Opting-Out erfolgt. Welche zeitliche Periode insoweit vorgesehen werden sollte, ist eine wertende Entscheidung. Man mag dies z. B. alle drei oder fünf Jahre wiederholen.

9. Bei einem Obligatorium ist eine Befreiungsmöglichkeit bei Bestehen anderer Vorsorgemaßnahmen vorzusehen, was beim Opting-Out angesichts der Möglichkeit des Widerspruchs nicht erforderlich ist. Die Befreiungsmöglichkeit sollte sich aus Vereinfachungsgründen am Beitragsaufwand orientieren.

10. Bei der Finanzierung sind grundsätzlich sowohl die Arbeitnehmerfinanzierung als auch die Arbeitgeberfinanzierung als auch eine Mischfinanzierung denkbar. Beim Opting-Out sollte zumindest ein Anreiz in Gestalt einer Mitfinanzierung durch den Arbeitgeber und/oder einer besonderen steuerlichen oder Zulagenförderung erfolgen. Es empfiehlt sich ein reines Beitragssystem. Man mag in Anknüp-

fung an die sog. Riester-Rente von einem Beitrag in Höhe von 4 Prozent des Arbeitsentgelts ausgehen und beim Selbständigen von einem entsprechenden Betrag.

11. Bei der Leistung soll hier davon ausgegangen werden, dass die zusätzliche kapitalgedeckte Altersvorsorge beitragsbasiert und ggf. mit Garantien entsprechend der deutschen Tradition in Form einer Leibrente zu gewähren ist. Es ist eine Leistung im Fall des Alters vorzusehen, wobei an das Renteneintrittsalter nach dem SGB VI anzuknüpfen ist mit entsprechenden Abschlägen bei früherem Renteneintritt. Bei der Absicherung auch des Risikos der Erwerbsminderung sollte dies auf die vollständige Erwerbsminderung beschränkt bleiben und die Auszahlung eines Kapitalbetrags ist in Erwägung zu ziehen. Eine Hinterbliebenensicherung sollte – wenn überhaupt – nur optional erfolgen.

12. Bei der Organisation der Versorgungseinrichtung sollte die Durchführung des Obligatoriums bzw. Opting-Out und die verwaltende und leistende Einrichtung voneinander getrennt werden. Für letztere käme eine Konstruktion nach dem Vorbild der Pensionsfonds bzw. Pensionskassen in Betracht. Bei der Einrichtung von Default-Fonds ist insbesondere bei einer öffentlich-rechtlichen Ausgestaltung das europäische Wettbewerbsrecht zu beachten. Ebenfalls am europäischen Wettbewerbsrecht zu messen wäre ein verpflichtendes staatliches Altersvorsorgeprodukt.

I. Fragestellung

Gegenstand dieses Gutachtens ist die juristische Einschätzung eines Obligatoriums oder zumindest Opting-Out-Systems für die zusätzliche Altersvorsorge, um den Verbreitungsgrad der zusätzlichen kapitalgedeckten Altersvorsorge zu erhöhen. Dabei wurde die genaue Ausgestaltung in der Kommission „Verlässlicher Generationenvertrag“ noch nicht diskutiert, so dass es vorliegend um die juristische Einschätzung geht, welchen verfassungsrechtlichen Grenzen – einschließlich der Frage nach dem Gesetzgebungskompetenztitel für den Bund – ein Obligatorium bzw. ein Opting-Out-System grundsätzlich unterliegt.

Dabei stehen insbesondere folgende mögliche Ausgestaltungsalternativen im Raum:

- Verpflichtung für den Personenkreis der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, ggf. Absicherung weiterer Personengruppen;
- Obligatorische Abdeckung des Risikos der Erwerbsminderung;
- Befreiungsmöglichkeiten von der Pflichtversicherung, sofern zum Zeitpunkt der Einführung des Obligatoriums bereits eine adäquate zusätzliche Altersvorsorge aufgebaut oder ein gewisses Alter erreicht wurde;
- Einzahlung eines gewissen Prozentsatzes des Bruttoentgelts in die kapitalgedeckte Altersvorsorge;
- Verpflichtender Arbeitgeberbeitrag, paritätische Finanzierung Arbeitgeber/Arbeitnehmer oder alleinige Tragung durch Arbeitnehmer (ggf. mit freiwilligen Arbeitgeberbeiträgen);
- Organisation eines Obligatoriums oder Opting-Out-Systems über ein staatlich organisiertes Altersvorsorgeprodukt (entweder als Default Produkt oder als verpflichtendes Produkt) oder über eine freie Produktwahl durch den Arbeitnehmer oder den Arbeitgeber;
- Beibehaltung der staatlichen Förderung;
- Automatische Einbeziehung der Arbeitnehmer (und anderer Personen) versus Nachweispflicht seitens der Arbeitnehmer (etwa wie bei Kfz Haftpflicht o.ä.) - mit und ohne Opting-Out.

Vor diesem Hintergrund hat die Auftraggeberin Fragen von besonderem Interesse vorgelegt, die allerdings keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben:

- Wie müsste ein Obligatorium oder ein Opting-Out-System verfassungskonform ausgestaltet werden, um alle Sozialversicherungspflichtigen mit einzubeziehen und wie könnten ggf. auch weitere Personenkreise (z. B. Beamte oder Selbstständige) vom Obligatorium oder Opting-Out-System umfasst werden?

- Welche verfassungsrechtlichen Grenzen gibt es bei einem Auto-Enrolment mit/ohne Opting-Out?
- Welche Finanzierungsformen/-kombinationen (arbeitgeber- und/oder arbeitnehmerfinanziert, steuerfinanzierte Förderungen) sind bei einem Obligatorium oder Opting-Out-System in der zusätzlichen Altersvorsorge verfassungskonform?
- Was muss bei der Implementierung eines Obligatoriums oder Opting-Out-Systems konkret beachtet werden, um Verfassungskonformität zu gewährleisten (etwa bei der Wahl des Trägers der Kontenführung, Kapitalanlage etc.)?

Außerdem sind Fragen zur Verortung eines Obligatoriums bzw. Opting-Out-Systems von Interesse, d. h. welcher Säule der Altersvorsorge es zugerechnet werden sollte:

- Besteht die Möglichkeit einer verfassungskonformen Implementierung einer obligatorisch kapitalgedeckten Altersvorsorge (bzw. Opting-Out-Systems) über die gesetzliche Rentenversicherung? Was muss hier konkret beachtet werden?
- Besteht die Möglichkeit einer verfassungskonformen Implementierung einer obligatorisch kapitalgedeckten Altersvorsorge (bzw. Opting-Out-System) über das Arbeitsrecht bzw. die betriebliche Altersversorgung? Was muss hier konkret beachtet werden?
- Besteht die Möglichkeit einer verfassungskonformen Implementierung einer obligatorisch kapitalgedeckten Altersvorsorge (bzw. Opting-Out-Systems) über eine private Pflichtversicherung? Was muss hier konkret beachtet werden?

II. Vorüberlegungen

Die Zusatzversorgung im Rahmen der Alterssicherung ist derzeit nicht flächendeckend und erfasst auch nur in begrenztem Umfang Mitarbeiter kleiner und mittlerer Unternehmen. Noch eher wenig verbreitet sind auch allgemein Zusatzversorgungssysteme in den Gebieten der früheren DDR. Es hat sich ergeben, dass steuerliche Fördersysteme wie etwa bei der Riester-Rente den erwünschten Erfolg nicht erbracht haben. Ob das Sozialpartner-Modell in der betrieblichen Altersversorgung erfolgreich sein wird, steht noch nicht fest, Zweifel sind aber trotz eines ersten Tarifvertrages angebracht⁷².

Vor diesem Hintergrund liegt es nahe, über alternative Wege nachzudenken, um angesichts des gesunkenen Leistungsniveaus der gesetzlichen Rentenversicherung den Verbreitungsgrad der Zusatzversorgung zu erhöhen. Dafür bietet sich – auch angesichts ausländischer Vorbilder – zum einen eine verpflichtende Zusatzversorgung an und zum anderen eine automatische Erfassung verbunden mit der Möglichkeit, dieser Erfassung zu widersprechen. An ausländischen Vorbildern ist für die erstgenannte Alternative insbesondere Schweden zu nennen und für die zweitgenannte Großbritannien⁷³.

Ein Obligatorium erreicht je nach Ausgestaltung einen weiten Personenkreis und stellt sicher, dass dieser dann auch flächendeckend über eine Zusatzversorgung verfügt. Es stellt sich hier allerdings die Frage nach einer sachgerechten Erfassung dieses Personenkreises, der im Einzelnen zu definieren ist. Bei einem Obligatorium muss auch berücksichtigt werden, dass diejenigen, die bereits über eine –

⁷² S. dazu auch *Arteaga*, Es ist dringend erforderlich, das Alterssicherungssystem zu reformieren, *bank und markt* 2019, 394 ff.; *Hanau/Arteaga*, Wie sieht die Zukunft der betrieblichen Altersversorgung aus?, *Der Betrieb* 2019, 2183 ff.

⁷³ *Börsch-Supan / Roth / Wagner*, Altersvorsorge im internationalen Vergleich: Staatliche Produkte für die zusätzliche Altersvorsorge in Schweden und dem Vereinigten Königreich, Berlin 2017

entsprechende – Zusatzversorgung verfügen, von diesem Obligatorium ausgenommen werden müssen, also eine geeignete und praktisch umsetzbare Befreiungsregelung vorzusehen ist, bei der insbesondere auch zu entscheiden ist, welche Voraussetzungen für eine Befreiung zu erfüllen sind. Daneben ist bei einem Obligatorium zu entscheiden, ob alle Altersgruppen unmittelbar erfasst werden sollen oder ob dies auf Personen bis zu einem bestimmten Lebensalter oder gar auf Berufsanfänger beschränkt werden sollte.

Bei einem Opting-Out-System wird letztlich dem Umstand Rechnung getragen, dass ein höherer Verbreitungsgrad erreicht werden kann, wenn der Personenkreis, der erfasst werden soll, nicht selbst initiativ werden muss, um eine Zusatzversorgung einzurichten, sondern er nur initiativ werden muss, wenn er diese Zusatzversorgung nicht will. Es bleibt damit im Ergebnis ein freiwilliges System, in dem der Entscheidungsprozess von der positiven Entscheidung zum Widerspruch verändert wird. Daraus ergibt sich, dass hier ein System der Befreiungsmöglichkeiten nicht zwingend vorzusehen ist, da der grundsätzlich erfasste Personenkreis bei Vorhandensein eigener Zusatzversorgung der konkreten Erfassung eben widersprechen kann. Aus dem gleichen Grund ist hier auch nicht zwingend erforderlich, eine Altersgrenze gleich welcher Art auch immer für den Anschluss an ein solches System vorzusehen. Allerdings müsste hier entschieden werden, wann die automatische Erfassung erfolgen soll, ob also nur zu Beginn der Berufstätigkeit oder bei jedem Wechsel oder periodisch wiederholend; das hängt dann auch zusammen mit der Ausgestaltung der Erfassung bei Opting-Out-Modellen.

Bei beiden Herangehensweisen stellt sich die Frage der erfassten Risiken. Es versteht sich von selbst, dass das Risiko Alter zu erfassen ist. Das Risiko der Erwerbsminderung sollte nach den Vorgaben der Auftraggeberin ebenfalls erfasst werden, zumal gerade bei Erwerbsminderung das Problem unzureichender Absicherung in besonderer Weise besteht. Hinzuweisen ist aber bereits an dieser Stelle darauf, dass Risiken wie die Erwerbsminderung die Kalkulation eines entsprechenden

Leistungsmodells maßgeblich bestimmen und dementsprechend die Leistungshöhe auch der Altersleistung beeinflussen werden. Entsprechendes gilt auch für den Einschluss weiterer Risiken wie etwa der Hinterbliebenenversorgung, die man dann wohl eher als Option vorsehen sollte.

Es geht schließlich auch um Grundfragen des Beitrags- und Leistungssystems bei der hier zu prüfenden Herangehensweise. Insoweit ist zu entscheiden, in welcher Höhe der Beitrag anzusetzen ist und wer ihn zu tragen hat. Bei der Leistung ist zu entscheiden, ob eine Verrentung vorzusehen ist und ob eine bestimmte Leistungshöhe vorgegeben werden soll oder aber, ob sich die Leistung nach den eingezahlten Beiträgen zuzüglich der erzielten Rendite richtet. Im ersteren Fall müsste ein Mechanismus vorgesehen werden, der den Fall regelt, dass die Beiträge zuzüglich der erzielten Rendite die versprochene Leistung nicht erreichen.

Eine maßgebliche Frage ist schließlich, ob ein Obligatorium oder ein Opting-Out-Modell durch Träger der Sozialversicherung – hier also die Träger der gesetzlichen Rentenversicherung – durchgeführt wird oder im arbeitsrechtlichen Weg durch die Arbeitgeber bzw. davon unabhängig im Privatversicherungsrecht. Dies hat rechtliche Konsequenzen bei der Frage der maßgeblichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes, aber auch für die Frage der Erfassung des Personenkreises beim Obligatorium sowie bei den Opting-Out-Systemen. Mit einer arbeitsrechtlichen Anknüpfung lassen sich nur Arbeitnehmer erfassen, während eine Organisation über die Träger der gesetzlichen Rentenversicherung auch darüber hinausgehende Personenkreise erfassen kann, allerdings bei einer umfassenden Erfassung auch an praktische und rechtliche Grenzen stoßen dürfte. Daraus ergeben sich auch Fragen hinsichtlich des zulässigen Aufgabenbereichs eines Rentenversicherungsträgers. Bei der privatversicherungsrechtlichen Anknüpfung stellt sich insbesondere die Frage, wie sichergestellt werden kann, dass der zu erfassende Personenkreis auch tatsächlich vollständig erfasst wird und wie dies kontrolliert werden kann, da eine natürliche Anknüpfung wie etwa das Auto bei der Kfz-Pflichtversicherung fehlt.

Aus diesen Vorüberlegungen ergibt sich bereits, dass bei einer verfassungsrechtlichen Überprüfung zu unterscheiden ist zwischen der Beeinträchtigung der allgemeinen Handlungsfreiheit durch Auferlegung eines Obligatoriums oder Einführung eines Opting-Out-Systems und der erforderlichen Rechtfertigung auf der einen Seite, weiterhin der kompetenziellen Frage einer solchen Maßnahme und schließlich der Frage der Organisation des Obligatoriums und des Opting-Out und der damit verbundenen kompetenziellen Fragen.

Insoweit nimmt sich der Verfasser dieses Rechtsgutachtens die Freiheit, verschiedene denkbare Ausgestaltungen zu untersuchen, da die verfassungsrechtliche Bewertung zum Teil von der Ausgestaltung im Einzelnen abhängen mag.

Sollte es dabei zur Empfehlung einer bestimmten Form der Ausgestaltung kommen, so geschieht dies vor dem Hintergrund der Aufgabenstellung und in Umsetzung dieser Vorgaben. Die Entscheidung, eines dieser Modelle als Lösung der anstehenden Fragen vorzuschlagen, ist Aufgabe der Rentenkommission und nicht des Verfassers.

III. Gesetzgebungskompetenzen

Bei der Frage der Gesetzgebungskompetenzen des Bundes geht es im Kern um die Auferlegung des Obligatoriums oder die Einrichtung eines Opting-Out als solchem im Rahmen einer bestimmten grundsätzlichen Gestaltungsform. Wird dies etwa mit der Versicherungspflicht in der gesetzlichen Rentenversicherung verknüpft, so stellt sich insbesondere die Frage, ob dies unter Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG (Sozialversicherung) subsumiert werden kann. Im Fall einer arbeitsrechtlichen Verknüpfung wäre der naheliegende verfassungsrechtliche Prüfungsmaßstab die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für das Arbeitsrecht nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG. Bei einer privatversicherungsrechtlichen Lösung wäre an Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG zu denken.

1. Die Gesetzgebungskompetenz für die Sozialversicherung

a. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

In seiner Entscheidung zur Verfassungsmäßigkeit der Künstlersozialabgabe⁷⁴ hat das Bundesverfassungsgericht zum Ausdruck gebracht, dass der Begriff „Sozialversicherung“ in Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG als weitgefasster verfassungsrechtlicher Gattungsbegriff zu verstehen sei. Er umfasse alles, was sich der Sache nach als Sozialversicherung darstelle. Neue Lebenssachverhalte könnten in das Gesamtsystem „Sozialversicherung“ einbezogen werden, wenn die neuen Sozialleistungen in ihren wesentlichen Strukturelementen, insbesondere in der organisatorischen Durchführung und hinsichtlich der abzudeckenden Risiken, dem Bild entsprechen, das durch die „klassische“ Sozialversicherung geprägt ist. Zur Sozialversicherung gehöre jedenfalls die gemeinsame Deckung eines möglichen, in seiner Gesamtheit schätzbaren Bedarfs durch Verteilung auf eine organisierte Vielheit.

Das Bundesverfassungsgericht bezieht sich dabei auf eine ältere Entscheidung des Bundessozialgerichts, nach der die Sozialversicherung im Unterschied zur Privatversicherung eine Sicherung besonderer Art sei, bei der neben dem Risikoausgleich von wesentlicher Bedeutung der soziale Ausgleich sei, weshalb Beiträge und Leistungen nach sozialen Gesichtspunkten gestaffelt würden⁷⁵.

Das Bundesverfassungsgericht führt dann weiter aus, dass die Beschränkung auf Arbeitnehmer und auf eine Notlage nicht zum Wesen der Sozialversicherung ge-

⁷⁴ BVerfG v. 8.4.1987 – 2 BvR 909/82 – BVerfGE 75, 108 ff., 116 = NJW 1987, 3115 ff.

⁷⁵ BSG v. 20.12.1957 – 7 RKg 4/56 – BSGE 6, 213 ff., 227

hören. Eine besondere Hilfebedürftigkeit ist nicht erforderlich. In neueren Entscheidungen wird auch noch auf Elemente der Solidarität abgestellt⁷⁶. Außer dem sozialen Bedürfnis nach Ausgleich besonderer Lasten sei die Art und Weise kennzeichnend, wie die Aufgabe organisatorisch bewältigt werde: Träger der Sozialversicherung seien selbständige Anstalten oder Körperschaften des öffentlichen Rechts, die ihre Mittel durch Beiträge der „Beteiligten“ aufbringen.

In einer anderen Entscheidung weist das Bundesverfassungsgericht darauf hin, dass dieser Begriff der „Sozialversicherung“ auch bei der Kompetenz- und Organisationsnorm des Art. 87 Abs. 2 GG zugrunde zu legen sei⁷⁷.

In dieser Entscheidung hat das Gericht die in den §§ 29 bis 33 des früheren Schornsteinfegergesetzes geregelte Zusatzversorgung im Schornsteinfegerhandwerk als Sozialversicherung angesehen. Sie sei Teil einer umfassenden Alters- und Hinterbliebenenversorgung und Träger sei eine eigenständige juristische Person des öffentlichen Rechts. Der – in seiner Gesamtheit schätzbare – Bedarf werde im Wesentlichen durch Beiträge der Mitglieder der Anstalt gedeckt. Es gelte Versicherungszwang. Sozialversicherung schließe eine zur Grundversorgung hinzutretende Zusatzversorgung ein, zumal wenn sie Teil eines einheitlichen Gesamtversorgungssystems sei.

b. Umsetzung für die Fragestellung

Aus dieser Übersicht der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ergibt sich bereits, dass eine Einordnung eines Obligatoriums bzw. von Opting-Out-Systemen für eine Zusatzversorgung unter den Kompetenztitel „Sozialversicherung“ Probleme bereitet. Es wird auch deutlich, dass zwar auch Zusatzversorgungssysteme unter diesen Kompetenztitel fallen können, diese aber zur Grundversorgung

⁷⁶ BVerfG v. 18.7.2005 - 2 BvF 2/01 – Rn 83 ff.; BVerfG v. 9.12.2003 – 1 BvR 558/99 – NVwZ 2004, 463 ff.

⁷⁷ BVerfG v. 12.1.1983 – 2 BvL 23/82 – NVwZ 1983, 537 ff., 540

hinzutreten müssen, was insbesondere der Fall ist, wenn sie Teil eines zur Grundversorgung hinzutretenden Gesamtversorgungssystems sind. Dies ist bei der Schornsteinfegerversorgung der Fall, die nach dem früheren Schornsteinfegergesetz eine Anrechnung der Rente aus der gesetzlichen Rentenversicherung auf das Ruhegeld aus der Schornsteinfegerversorgung vorsieht. Eine derartige Gesamtversorgung ist nach den vorliegenden Vorstellungen zur Zusatzversorgung nicht vorgesehen. Vielmehr geht es vorliegend – vorbehaltlich genauerer Ausgestaltung – um eine Verpflichtung bzw. Opting-Out im Bereich der kapitalgedeckten zusätzlichen Altersvorsorge, die im Leistungssystem keinen vergleichbaren Zusammenhang mit der gesetzlichen Rentenversicherung hat, wenn man einmal davon absieht, dass das hier zu prüfende Vorgehen dazu dienen soll, bei zurückgehendem Leistungsniveau der gesetzlichen Rentenversicherung entstehende Lücken zu füllen.

Es erweist sich deshalb als problematisch, ein Obligatorium und Opting-Out-Modelle in der zusätzlichen Altersvorsorge unter den Kompetenztitel der Sozialversicherung nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG zu fassen.

Allerdings hat das Bundesverfassungsgericht schon früh zum Ausdruck gebracht, dass der Begriff der Sozialversicherung ein dynamischer ist. So hat das Gericht bereits 1960 ausgesprochen⁷⁸, dass die Beschränkung auf Arbeitnehmer und auf eine Notlage nicht zum Wesen der Sozialversicherung gehörten. Außer dem sozialen Bedürfnis nach Ausgleich besonderer Lasten sei kennzeichnend die Art und Weise, wie die Aufgabe organisatorisch bewältigt werde. Träger der Sozialversicherung seien selbständige Anstalten oder Körperschaften des öffentlichen Rechts, die ihre Mittel durch Beiträge von „Beteiligten“ aufbringen. „Beteiligte“ seien herkömmlich die Versicherten und ihre Arbeitgeber, deren Heranziehung zugunsten der Arbeitnehmer als Auswirkung eines Fürsorgeprinzips angesehen werde, von dem das moderne Arbeitsverhältnis geprägt sei. Maßgebend sei, dass

⁷⁸ BVerfG v. 10.5.1960 – 1 BvR 190/58 u.a., NJW 160, 1099 ff.

ein Sozialtatbestand vorliege, der eine ausgleichende Hilfe der Gemeinschaft rechtfertige. Wenn dann die Hilfe durch selbständige Körperschaften des öffentlichen Rechts gewährt werde, die die notwendigen Mittel durch Beiträge der Arbeitgeber und – im Falle der Selbständigen – der Begünstigten selbst aufbringen und das Leistungssystem organisatorisch eng an einen Träger der „klassischen“ Sozialversicherung, in dem der Entscheidung zugrundeliegenden Fall die Berufsgenossenschaften, angelehnt sei, spreche dies für „Sozialversicherung“ im Sinne der Kompetenzvorschriften.

Greift man hier den Gedanken auf, dass ein Sozialtatbestand vorliegen muss, der eine ausgleichende Hilfe der Gemeinschaft rechtfertigt, so lässt sich allgemein anführen, dass es darum geht, durch eine Erhöhung der Verbreitung der zusätzlichen Altersvorsorge der Niveauabsenkung in der gesetzlichen Rentenversicherung Rechnung zu tragen und dabei den Umstand zu berücksichtigen, dass die zusätzliche Altersvorsorge insbesondere bei Beschäftigten im unteren Einkommensbereich noch nicht flächendeckend ist. Ein Sozialtatbestand ist damit gegeben, der unter Einbindung eines Sozialversicherungsträgers und Nutzung eines Obligatoriums oder Opting-Out erreicht werden soll. Eine andere Frage dabei ist, ob so auch ein sozialer Ausgleich bzw. eine ausgleichende Hilfe erreicht wird, worauf das Bundesverfassungsgericht in seiner Rechtsprechung abstellt. Dies ist hier im Sinne einer Umverteilung nicht zu sehen, da vorbehaltlich besonderer Ausgestaltungen eine Leistung entsprechend eingezahlter Beiträge erfolgt, was aber grundsätzlich auch bei der gesetzlichen Rentenversicherung der Fall ist. Zu berücksichtigen ist auch, dass es sich hier um einen Ausgleich der Niveauabsenkung in der gesetzlichen Rentenversicherung handelt, was eine sachliche Nähe zur gesetzlichen Rentenversicherung herstellt. Man kann hier zwar nicht im klassischen Sinne von einer Gesamtversorgung sprechen, wie sie das Bundesverfassungsgericht bei der Entscheidung zur Schornsteinfegerversorgung vor Augen hatte, der Zusammenhang ist aber enger, als es bei einer betrieblichen Altersversorgung nach dem Betriebsrentengesetz wäre, da hier der Zweck der Vorgehensweise einen unmittelbaren Bezug zur gesetzlichen Rentenversicherung aufweist.

Es erweist sich also, dass eine Zusatzversorgung über ein Obligatorium oder ein Opting-Out nicht unmittelbar der (klassischen) Sozialversicherung zuzuordnen ist, wie sie das Bundesverfassungsgericht bisher zu bewerten hatte. Auch bei Anlegung eines dynamischen Begriffs der Sozialversicherung gelangt man hier in Grenzbereiche. Da derartige Gestaltungen bisher nicht Gegenstand von Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts waren, kann eine sichere Aussage darüber, wie sich das Bundesverfassungsgericht zu einer solchen Ausgestaltung stellen würde, nicht gemacht werden.

Angesichts des unmittelbaren Zweckzusammenhangs mit der gesetzlichen Rentenversicherung sieht aber der Verfasser dieses Gutachtens eine Zuordnung zur Kompetenz Sozialversicherung als möglich und zulässig an.

c. Rolle eines Trägers der gesetzlichen Rentenversicherung

Allerdings könnte vorliegend die Rolle der Träger oder eines Trägers der gesetzlichen Rentenversicherung darin bestehen, ein Obligatorium oder ein Opting-Out verwaltungstechnisch umzusetzen, wenn man etwa alle Sozialversicherungspflichtigen einbeziehen will. Es ist also ein Ansatz, der nicht arbeitsrechtlich ausgestaltet ist, sondern bei der öffentlich-rechtlichen Versicherungspflicht ansetzt. Dieser Ansatz vermag dann auch einen über das Arbeitsrecht hinausgreifenden Personenkreis zu erfassen. Eine Nähe zur Sozialversicherung im Sinne der Kompetenzvorschrift des Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG ist dann unverkennbar.

Weiterhin könnte die Rolle der Träger oder eines Trägers der gesetzlichen Rentenversicherung darin bestehen, einen staatlichen Fonds einzurichten und zu betreiben, in den die Beiträge des erfassten Personenkreises eingezahlt werden und der auch die Leistungen gewährt. Dieser kann ein einzelner Fonds sein, was wiederum eine relative Nähe zur Sozialversicherung bedeuten würde, kann aber auch ein Fonds sein, der neben anderen – privaten – Fonds steht.

Ist aber der Rentenversicherung allein die Erfassung des Personenkreises zugewiesen und ggf. auch noch die Vermittlung von Altersvorsorgeprodukten, so entfernt sich dies weiter vom Begriff der Sozialversicherung und kann auch zu der Frage führen, ob die Träger der gesetzlichen Rentenversicherung eine solche Aufgabe überhaupt erfüllen dürfen. Sollte es um ein verpflichtendes Altersvorsorgeprodukt gehen, so ist eine Nähe zur Sozialversicherung auch im verfassungsrechtlichen Sinne größer als dies der Fall wäre, wenn es nur um ein staatlich organisiertes Altersvorsorgeprodukt als Default-Produkt geht. Sollte schließlich nur an eine Vermittlung privater Altersvorsorgeprodukte gedacht sein, so ist wiederum eine geringere Nähe zur Sozialversicherung festzustellen.

Daraus folgt, dass eine Betrauung der Träger der gesetzlichen Rentenversicherung mit der Durchführung des Obligatoriums bzw. von Opting-Out-Modellen der zusätzlichen Altersvorsorge nur unter bestimmten Voraussetzungen und mit Vorsicht dem Aufgabenbereich „Sozialversicherung“ zugerechnet werden kann. Es dürfte dafür maßgeblich darauf ankommen, wie nahe das System der über Sozialversicherungsträger organisierten Alterssicherung kommt, was umso eher der Fall ist, wie das Altersvorsorgeprodukt ein eher staatliches ist.

Davon ist allerdings die Frage zu unterscheiden, ob nicht die Träger der gesetzlichen Rentenversicherung in geeigneter Weise in das Verfahren des Obligatoriums und von Opting-Out-Modellen der zusätzlichen Altersvorsorge einbezogen werden können. Hier sind dann die Grenzen einer solchen Möglichkeit noch näher auszuloten. Es geht dabei konkret um die Frage, ob und inwieweit Körperschaften des öffentlichen Rechts, die für einen bestimmten Zweck geschaffen worden sind, auch andere damit in einem Zusammenhang stehende Aufgaben übertragen werden können. Dies ist im Übrigen geschehen durch die Übertragung der Gewährung der Altersvorsorgezulage auf die Deutsche Rentenversicherung Bund. Grundsätzlich kann der Bundesgesetzgeber nach Art. 87 Abs. 3 Satz 1 Alt. 2 GG eine neue bundesunmittelbare Körperschaft zur Erfüllung der Aufgaben der Altersvorsorge errichten, wenn ihm hinsichtlich der Sachmaterie die Gesetzgebungskompetenz

zusteht. Die Deutsche Rentenversicherung Bund ist grundsätzlich für Aufgaben nach dem SGB VI vorgesehen. Nach den obigen Ausführungen sind die im Zusammenhang mit dem Obligatorium oder dem Opting-Out sich ergebenden Fragen je nach Ausgestaltung nur mehr oder weniger der Sozialversicherung und dem SGB VI zuzuordnen. Gleichwohl kann der Deutschen Rentenversicherung Bund als Träger der gesetzlichen Rentenversicherung eine sozialversicherungsfremde und nicht unter Art. 87 Abs. 2 GG fallende Aufgabe übertragen werden, sofern die Grenzen für die Zuweisung sachgebietsfremder Aufgaben an Bundesbehörden eingehalten werden. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts darf der Bundesgesetzgeber einer Bundesbehörde über die bisherigen Aufgaben hinaus eine weitere Verwaltungsaufgabe zuweisen, wenn er sich für deren Wahrnehmung auf eine Kompetenz des Grundgesetzes stützen kann, die Aufgabe von Verfassungs wegen nicht einem bestimmten Verwaltungsträger vorbehalten ist und die Zuweisung das Gepräge der Bundesbehörde als Träger der gesetzlichen Rentenversicherung wahr⁷⁹.

In Bezug auf die Gewährung der Altersvorsorgezulage im Rahmen der Riester-Rente hat der Bundesfinanzhof die Voraussetzungen für die Übertragung der Gewährung der Altersvorsorgezulage auf die Deutsche Rentenversicherung Bund als erfüllt angesehen. Der Bund habe die Möglichkeit, gemäß Art. 87 Abs. 3 Satz 1 Alternative 2 GG eine neue bundesunmittelbare Körperschaft zur Erfüllung der Aufgaben der Altersvorsorge zu schaffen; gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 und Nr. 7 GG und Art. 105 Abs. 2 GG habe der Bund die konkurrierende Gesetzgebung für diese Materie. Die Aufgabe sei von Verfassungs wegen keinem anderen Verwaltungsträger zugewiesen. Auch ändere sich dadurch, dass eine ausgegliederte Abteilung Altersvorsorgezulagen gewähre, nichts an der maßgeblichen Prägung der Deutschen Rentenversicherung Bund durch die Erfüllung der Aufgaben des

⁷⁹ BVerfG v. 28.1.1998 – 2 BvF 3/92 – NVwZ 1998, 495 ff. für die Übertragung polizeilicher Aufgaben auf den Bundesgrenzschutz; *Ibler*, in *Maunz/Dürig*, Grundgesetz, Art. 87 Rn 185

Sechsten Buchs Sozialgesetzbuch (SGB VI). Sie betreue zum einen die ihr gemäß § 127 Abs. 2 Nr. 1 SGB VI zugeordneten Versicherten, Rentner und Arbeitgeber und sei zum anderen für die Angelegenheiten, die die gesamte Rentenversicherung betreffen, d.h. für Grundsatz- und Querschnittsaufgaben gemäß § 138 SGB VI, sowie für die gemeinsamen Angelegenheiten der Träger der Rentenversicherung zuständig⁸⁰.

Überträgt man dies auf die vorliegende Fragestellung, so ergibt sich, dass bei Vorliegen einer Bundeskompetenz damit eine Übertragung von Aufgaben etwa auf die Deutsche Rentenversicherung Bund als Träger der gesetzlichen Rentenversicherung möglich und zulässig ist. Hier wäre angesichts der Tatsache, dass es sich um Maßnahmen der Altersvorsorge geht, auch – ebenso wie bei der Altersvorsorgezulage – ein Bezug zu den Kernaufgaben des Rentenversicherungsträgers gegeben.

Im Folgenden wird dies jeweils noch bei einzelnen Ausgestaltungsvarianten zu kontrollieren sein.

2. Gesetzgebungskompetenz für das Arbeitsrecht

Unter der Gesetzgebungskompetenz für das Arbeitsrecht ist das für Arbeitsverhältnisse maßgebende Recht zu verstehen, was unter Einbeziehung nicht nur des Individualarbeitsrechts, sondern auch des kollektiven Arbeitsrechts und öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Schutzvorschriften zu verstehen ist. Voraussetzung ist allerdings jeweils das Vorliegen abhängiger Arbeitsverhältnisse⁸¹, so dass Selbständige von dieser Kompetenz nicht erfasst werden können.

⁸⁰ BFH v. 8.7.2015 – X R 41/13, BFHE 250,397 ff. Rn 46

⁸¹ S. dazu mwN Sachs/*Degenhart*, Art. 74 Rn 53

Die Kompetenz für das Arbeitsrecht erfasst auch das Recht der betrieblichen Altersversorgung, wie das Bundesverwaltungsgericht in einer Entscheidung zur Abgabe zur Insolvenzsicherung entschieden hat⁸². Dabei geht es auf die Nähe des Arbeitsrechts und insbesondere auch des Betriebsrentenrechts zur Sozialversicherung ein und betont auch hier den Rechtsgedanken des sozialen Ausgleichs zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern. Von den Renten der gesetzlichen Sozialversicherung, für die der Rechtsgedanke des sozialen Ausgleichs maßgeblich sei, unterscheide sich die betriebliche Altersversorgung zwar dadurch, dass sie arbeitsrechtlicher Natur sei. Auch dem Arbeitsrecht sei aber der Rechtsgedanke des sozialen Ausgleichs nicht fremd; vielmehr könne er als eine Verallgemeinerung der dem Arbeitsverhältnis entspringenden vielfältigen Fürsorgepflichten des Arbeitgebers verstanden werden. Es komme hinzu, dass sich die betriebliche Altersversorgung und die Sozialversicherung als Rentenversicherung in ihrer Funktion nahekomen.

Für die vorliegende Fragestellung folgt daraus, dass ein Obligatorium oder Opting-Out-Systeme bei entsprechender Ausgestaltung auch auf die Gesetzgebungskompetenz für das Arbeitsrecht gestützt werden können. Das würde bedeuten, dass man mit arbeitsrechtlichen Verknüpfungen arbeitet.

Allerdings ergibt sich aus dieser Kompetenzregelung nur die Möglichkeit der Erfassung von Arbeitnehmern.

3. Gesetzgebungskompetenz für das Privatversicherungsrecht

Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG spricht von der Gesetzgebungskompetenz für das Recht der Wirtschaft, wobei in der Klammer ausdrücklich auf das privatrechtliche Versicherungswesen verwiesen wird. Zum privatrechtlichen Versicherungswesen ist auch die Anordnung einer Pflichtversicherung zu fassen⁸³ und das Betreiben durch

⁸² BVerwG v. 14.11.1985 – 3 C 44/83 - NJW 1987, 793 ff.

⁸³ Sachs/*Degenhart*, GG, Art. 74 Rn 49

öffentlich-rechtliche Versicherer steht dem nicht entgegen. Maßgebend ist, dass das Unternehmen private Versicherungsverträge schließt und im Wettbewerb mit privatrechtlich organisierten Versicherungsunternehmen steht. Die einzige Ausnahme sind hoheitlich betriebene Versicherungen, was hier nicht einschlägig ist⁸⁴.

So hat das Bundesverfassungsgericht etwa die private Pflege-Pflichtversicherung kompetenziell Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG zugeordnet⁸⁵. Der Bundesgesetzgeber könne sich auf diese Vorschrift stützen, wenn sich seine Regelungen auf Versicherungsunternehmen bezögen, die im Wettbewerb mit anderen durch privatrechtliche Verträge Risiken versicherten, die Prämien grundsätzlich am individuellen Risiko und nicht am Erwerbseinkommen des Versicherungsnehmers orientierten und die vertraglich zugesagten Leistungen im Versicherungsfall auf Grund eines kapitalgedeckten Finanzierungssystems erbrächten. Ebenso wie die Kompetenz „Sozialversicherung“ in Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG sei auch die Kompetenznorm „privatrechtliches Versicherungswesen“ Entwicklungen nicht von vornherein verschlossen. Der Gesetzgeber des Bundes könne sich deshalb auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG auch dann berufen, wenn er für einen von ihm neu geschaffenen Typ von privatrechtlicher Versicherung Regelungen des sozialen Ausgleichs vorsehe und insbesondere während einer Übergangszeit die das privatwirtschaftliche Versicherungswesen prägenden Merkmale nur begrenzt wirken lasse.

Ein Obligatorium oder die Einführung von Opting-Out-Modellen ist damit verfassungsrechtlich als unter Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG fallend grundsätzlich zulässig, sofern es auf privatversicherungsrechtlichem Weg umgesetzt wird.

⁸⁴ S. zu allem näher *Maunz*, in *Maunz/Dürig*, GG, Art. 74 Rn 148

⁸⁵ BVerfG v. 3.4.2001 – 1 BvR 1681/94 u.a. – NJW 2001, 1707 ff.

4. Gesetzgebungskompetenz für die Altersversorgung Selbständiger

Aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG wird auch die Kompetenz für die Einbeziehung von Selbständigen herzuleiten sein. Dies ergibt sich aus einer bereits 1952 ergangenen Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, die das Recht des Schornsteinfegerwesens einschließlich der Altersversorgung dieses Personenkreises der Kompetenznorm für das Recht der Wirtschaft zuordnete⁸⁶. Dazu heißt es in dieser Entscheidung, dass zur Regelungsbefugnis der gesamte Bereich des Berufs – einschließlich der Altersversorgung – gehört⁸⁷. Daraus kann allgemein hergeleitet werden, dass damit auf diese Kompetenz gestützt auch eine verpflichtende Zusatzversorgung für Selbständige bzw. ein Opting-Out eingeführt werden kann.

5. Gesetzgebungskompetenz im Beamtenrecht

Sofern vom Obligatorium oder von Opting-Out-Modellen auch Beamte erfasst werden sollten, dürfte es auch für Ausgestaltungen im Beamtenrecht gelten, so dass insoweit die Reichweite der Gesetzgebungskompetenz des Bundes zu bestimmen ist.

Hier ist zu unterscheiden zwischen den Regelungen für die Beamten des Bundes und für die Beamten der Länder, Gemeinden und anderen Körperschaften des öffentlichen Rechts sowie der Richter in den Ländern mit Ausnahme der Laufbahnen, Besoldung und Versorgung. Letzteres ist niedergelegt in Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 GG für die Beamten mit Ausnahme der Bundesbeamten.

Es ist dabei darauf zu achten, dass eine einheitliche Lösung für Bundesbeamte und Beamte der Länder, Gemeinden und anderen Körperschaften des öffentlichen Rechts gefunden wird. Insoweit ist für Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 darauf hinzuweisen, dass sich die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes bezieht auf

⁸⁶ BVerfG v. 30.4.1952 – 1 BvR 14,25,167/52 – NJW 1952, 865 ff.

⁸⁷ S. auch *Sachs/Degenhart*, Art. 74 GG Rn 50

„die Statusrechte und -pflichten ... mit Ausnahme der Laufbahnen, Besoldung und Versorgung“. Daraus ergibt sich dann die Frage, ob vom Begriff der Versorgung auch Obligatorium oder Opting-Out-Modelle in der kapitalgedeckten zusätzlichen Altersvorsorge erfasst werden. Unter dem Begriff der Versorgung dürfte die Versorgung nach beamtenrechtlichen Grundsätzen zu verstehen sein, wie dies in § 2 BeamtVG niedergelegt ist⁸⁸.

Das bedeutet auch, dass eine ergänzende Zusatzversorgung nicht von diesem Ausnahmetatbestand erfasst wird. Es wird deshalb angenommen, dass „ergänzende Zusatzversorgungen in Form vom Beamten anzusparender, ggf. steuerlich oder anderweitig begünstigter Renten, sollten sie für Beamte eingeführt werden (in Anlehnung an die sog. „Riester-Rente“)“ unter Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 bzw. 12 GG fallen⁸⁹.

Damit würde sich eine Kompetenz für ein Obligatorium bzw. von Opting-Out-Modellen in der zusätzlichen Altersvorsorge auch für Beamte ergeben.

6. Zusammenfassung

Damit ergibt sich, dass eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes sich insbesondere für das Arbeitsrecht ergibt, aber auch für eine sozialversicherungsrechtliche Lösung – wenn auch mit gewissen Vorbehalten – und für privatversicherungsrechtliche Lösung sowie für die Erfassung von Beamten.

Eine Betrauung der Deutschen Rentenversicherung Bund als Träger der gesetzlichen Rentenversicherung mit der Durchführung des Obligatoriums bzw. von Opting-Out-Modellen der zusätzlichen Altersvorsorge ist vorbehaltlich genauerer Ausgestaltung unter Bezugnahme auf Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG möglich.

⁸⁸ Sachs/*Degenhart*, GG, Art. 74 Rn 119; *Pieroth*, in: *Jarass/Pieroth*, GG, Art. 74 Rn 76

⁸⁹ Sachs/*Degenhart*, GG, Art. 74 Rn 119

IV. Verfassungsmäßige Grenzen aus den Grundrechten

Durch das Obligatorium oder durch die Einführung von Opting-Out-Modellen in der zusätzlichen Altersvorsorge werden Verpflichtungen auferlegt.

Diese Verpflichtungen können darin bestehen, von einem Pflichtsystem erfasst zu werden, d.h. zum Betreiben einer zusätzlichen Altersvorsorge verpflichtet zu sein. Sie können auch darin bestehen, von einem Opting-Out-System erfasst zu werden, was konkret bedeutet, grundsätzlich von einem Zusatzversorgungssystem mit den sich daraus ergebenden Rechten und Pflichten erfasst zu sein, es sei denn, man macht von der Option Gebrauch, sich gegen diese zusätzliche Altersvorsorge zu entscheiden.

Es ergeben sich auch Verpflichtungen zur Zahlung von Beiträgen – sei es durch die erfassten Arbeitnehmer oder Selbständigen, sei es durch Arbeitgeber. Im letzteren Fall wäre zu klären, ob und inwieweit der Arbeitgeber zu Beitragspflichten herangezogen werden kann.

1. Die allgemeine Handlungsfreiheit nach Art. 2 Abs. 1 GG

Nach Art. 2 Abs. 1 GG hat jeder das Recht auf freie Entfaltung seiner Persönlichkeit, soweit er nicht die Rechte anderer verletzt und nicht gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder das Sittengesetz verstößt.

a. Einführung eines Obligatoriums bzw. von Opting-Out-Modellen

Teil der allgemeinen Handlungsfreiheit ist auch die Vertragsfreiheit⁹⁰. Das beinhaltet grundsätzlich die Freiheit des Einzelnen, Verträge so abzuschließen, wie er es

⁹⁰ Siehe nur BVerfG v. 8.4.1997 – 1 BvR 48/94 – NJW 1997, 1975

wünscht. Es schließt aber grundsätzlich auch die Freiheit ein, Verträge nicht zu schließen – also die negative Vertragsfreiheit.

Deshalb wird durch den verpflichtenden Abschluss einer zusätzlichen Altersvorsorge (Obligatorium) in diesen Schutzbereich eingegriffen. Ein solcher Eingriff ist aber auch festzustellen bei einem Opting-Out-Modell, das dem Einzelnen nicht die Freiheit gibt, sich für den Abschluss eines Vertrages positiv zu entscheiden, sondern ihn veranlasst, dem Abschluss eines Vertrages zu widersprechen, um zu verhindern, dass ein Vertrag ohne ausdrückliche positive Entscheidung zustande kommt.

aa. Legitimes Ziel des Gemeinwohls

Insoweit macht das Bundesverfassungsgericht deutlich, dass die Vertragsfreiheit durch die verfassungsmäßige Ordnung beschränkt wird, worunter alle Rechtsnormen zu verstehen sind, die sich formell und materiell im Einklang mit dem Grundgesetz befinden und insbesondere dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen⁹¹. Es verlangt, dass legitime Zwecke des Gemeinwohls verfolgt werden und dass die fraglichen Maßnahmen verhältnismäßig sind.

Die Sicherstellung einer angemessenen Altersversorgung ist ein legitimes Ziel des Gemeinwohls. Der Staat hat es bereits seit der Reichskanzlerschaft Bismarcks übernommen, für die Alterssicherung der Bevölkerung zu sorgen, indem er ein System der gesetzlichen Rentenversicherung eingeführt hat. Dies hat er mit der Versicherungspflicht verbunden, die zum Wesenskern der Sozialversicherung gehört. Der derzeitige Gesetzgeber steht vor der Herausforderung, dass die Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung allein nicht mehr ausreichen, um eine auskömmliche bzw. angemessene Alterssicherung sicherzustellen. Aus diesem

⁹¹ BVerfG v. 18. 2. 1998 - 1 BvR 1318–86 u. 1 BvR 1484–86 – NJW 1998, 3109; BVerfG v. 3.4.2001 – 1 BvR 2014/95 – NJW 2001, 1709 ff.

Grund hat er in mehrfacher Weise eine zusätzliche Altersvorsorge gefördert, sei es allgemein steuerlich wie bei der allgemeinen betrieblichen Altersvorsorge, sei es durch Altersvorsorgezulage und besondere steuerliche Absetzbarkeit wie bei der sog. Riester-Rente, sei es durch das sog. Sozialpartnermodell⁹².

In diese Kategorie gehört auch ein Obligatorium und gehören auch Modelle des Opting-Out in der zusätzlichen Altersvorsorge. Sie sind als solche grundsätzlich geeignet, die Verbreitung zusätzlicher Altersvorsorge zu fördern. Sie sollen dazu beitragen, die Niveauabsenkung in der gesetzlichen Rentenversicherung zu kompensieren und für die Erhöhung der Verbreitung der zusätzlichen Altersvorsorge sorgen, die insbesondere bei Beschäftigten im unteren Einkommensbereich noch nicht flächendeckend ist.

bb. Verhältnismäßigkeit

Eine andere Frage ist die nach der Verhältnismäßigkeit. Hier ist sicher zu konstatieren, dass die bisherigen Herangehensweisen der Förderung der zusätzlichen Altersvorsorge eine geringere Eingriffstiefe aufweisen als ein Obligatorium oder Opting-Out-Modelle in der zusätzlichen Altersvorsorge. Zu prüfen ist dabei⁹³ zum einen, ob diese Maßnahmen geeignet sind, die durch eine einschlägige Gesetzgebung angestrebten Zwecke im hinreichenden Maße zu erfüllen, und zum anderen, ob diese Maßnahmen in der hier zu erörternden Art auch erforderlich sind.

Der angestrebte Zweck ist vorliegend die Verbesserung der Verbreitung von zusätzlicher Altersvorsorge – insbesondere bei Beschäftigten im unteren Einkommensbereich.

⁹² S. zu Letzterem näher ErfK/Steinmeyer, Kommentierungen zu §§ 21 ff. BetrAVG

⁹³ BVerfG v. 3.4.2001 – 1 BvR 2014/95 – NJW 2001, 1709 ff.

(1) Geeignetheit

Grundsätzlich sind Maßnahmen eines Obligatoriums oder von Opting-Out-Modellen geeignet, die Verbreitung zusätzlicher Altersversorgung zu verbessern und dabei insbesondere auch die Altersvorsorge bisher nicht von betrieblicher Altersversorgung erfasster Personenkreise zu verbessern. Es wird ein größerer Personenkreis erreicht und durch das Obligatorium wird sichergestellt, dass jeder Beschäftigte oder sonst Erfasste eine zusätzliche kapitalgedeckte Altersversorgung erhält. Das Opting-Out bewirkt, dass die Arbeitnehmer und sonst Erfasste sich ausdrücklich gegen eine zusätzliche Altersvorsorge entscheiden müssen, was auch bereits unter dem geltenden Recht in § 20 Abs. 2 BetrAVG seit dem Betriebsrentenstärkungsgesetz vorgesehen ist. Mögliche Folgewirkungen auf das Gesamtsystem der betrieblichen Altersversorgung ändern an der grundsätzlichen Geeignetheit, die nach objektiven Kriterien zu bestimmen ist, nichts⁹⁴.

Will man eine Abstufung zwischen der Geeignetheit des Obligatoriums oder von Opting-Out-Modellen zur Erreichung des Ziels der weiteren Verbreitung herstellen, so ist das Obligatorium höher einzustufen.

(2) Erforderlichkeit

Eine andere Frage ist die der Erforderlichkeit. Diese wiederum richtet sich nach der genauen Bestimmung des verfolgten Zwecks. Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass die vor dem Hintergrund der bekannten demografischen Probleme erfolgten Entscheidungen zur Niveauabsenkung in der umlagefinanzierten gesetzlichen Rentenversicherung spätestens seit dem Altersvermögensgesetz durch den Aufbau einer zusätzlichen kapitalgedeckten privaten Altersvorsorge kompensiert wer-

⁹⁴ Dazu und im hier vertretenen Sinn auch *Börsch-Supan / Roth / Wagner*, Altersvorsorge im internationalen Vergleich: Staatliche Produkte für die zusätzliche Altersvorsorge in Schweden und dem Vereinigten Königreich, Berlin 2017, S. 47 ff.

den sollten. Vor diesem Hintergrund wurde 2001 die steuerliche „Riester-Förderung“ eingeführt und seither der Auf- und Ausbau der betrieblichen Altersversorgung mit verschiedenen Maßnahmen vorangetrieben (u. a. Recht auf Entgeltumwandlung, spezifische steuerliche Förderung, Einführung der reinen Beitragszusage auf tariflicher Grundlage).

Aus den aktuellen Zahlen zur Verbreitung und Höhe der betrieblichen und privaten Altersvorsorge wurde zuletzt jedoch immer häufiger die Schlussfolgerung gezogen, dass das Ziel des Ausgleichs der Niveauabsenkung in der gesetzlichen Rentenversicherung nicht erreicht wurde. Als zentrale Herausforderung für die zusätzliche Altersvorsorge wird dabei die Erhöhung der Verbreitung erachtet, die insbesondere bei Beschäftigten im unteren Einkommensbereich noch nicht flächendeckend ist.

Man mag einwenden, dass in der Riester-Förderung in ihrer derzeitigen Ausgestaltung noch Verbesserungspotential steckt. Aber auch dann ist nicht sicher, ob dies vollumfänglich die gleichen oder gleichwertigen Ergebnisse wie das Obligatorium oder Opting-Out erzielt. Es kann zumindest nicht mit Hinweis auf die derzeitige Riester-Förderung eine Erforderlichkeit eines anderen Modells verneint werden.

Legt man dies zugrunde, so ist auch die Erforderlichkeit gegeben, da von der Annahme auszugehen ist, dass die bisher eingeleiteten Maßnahmen das Ziel nicht in der erhofften Weise erreichen. Ob das Sozialpartnermodell dieses Ziel noch zu erreichen vermag, lässt sich zum derzeitigen Zeitpunkt nicht sicher beurteilen. Die aktuellen Anzeichen geben trotz eines ersten Tarifvertrages fast zwei Jahre nach Inkrafttreten zur Skepsis Anlass, weshalb es auch unter dem Gesichtspunkt der Erforderlichkeit legitim ist, wirksamere Instrumente einzuführen; zumindest liegt dies im Rahmen des Beurteilungs- und Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers.

Es ist dann lediglich zu erörtern, ob der tiefere Eingriff eines Obligatoriums erforderlich oder ob die Einführung von Opting-Out-Modellen ausreicht. An dieser Stelle

soll es zunächst bei dem Hinweis bleiben, dass es für ein Obligatorium im Vergleich zum Opting-Out einer Anführung gewichtigerer Argumente bedarf, wobei der Beurteilungs- und Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers in Rechnung zu stellen ist. Es kann aber bereits darauf hingewiesen werden, dass der grundsätzliche Erfolgsgrad eines Obligatoriums höher ist als der eines Opting-Out-Modells, da bei letzterem die Entscheidung gegen eine Einbeziehung auf unterschiedlichen und nicht zwingend auf die Altersversorgung bezogenen Gründen erfolgen mag. Es erscheint deshalb legitim, zur Erreichung des Ziels einer höheren Verbreitung der zusätzlichen Altersvorsorge auch das wirksamere Instrument einzusetzen.

(3) Ergebnis

Es kann deshalb davon ausgegangen werden, dass sowohl das Opting-Out als auch das Obligatorium unter Berücksichtigung des Beurteilungs- und Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers die Voraussetzungen des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit erfüllen.

b. Auferlegung von Beitragspflichten

aa. Arbeitnehmer und Arbeitgeber

Der Gesetzgeber ist grundsätzlich befugt, in das Wirtschaftsleben einzugreifen und kann in diesem Zusammenhang auch Geldleistungen auferlegen. Dies geschieht im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung und unter Beachtung der oben dargelegten Maßgaben zu Art. 2 Abs. 1 GG⁹⁵. Eine derartige Zahlung durch den Arbeitnehmer für seine Altersversorgung oder durch den Arbeitgeber für die Altersversorgung seiner Mitarbeiter verletzt nicht den angemessenen finanziellen Spielraum der Beteiligten, zumal es für den Arbeitnehmer um seine eigene zusätzliche

⁹⁵ BVerfG v. 27. 1. 1965 - 1 BvR 213, 715/58, 66/60 – NJW 1965, 435

Altersvorsorge geht und für den Arbeitgeber um eine Konsequenz aus seiner Fürsorgepflicht für den Arbeitnehmer.

Bei Beachtung der oben beschriebenen Voraussetzungen ist dies auch verhältnismäßig⁹⁶. Maßgebend ist hier noch, dass die Höhe eines zu entrichtenden Beitrags ebenfalls an diesem Prinzip zu messen ist, was die Beitragsbelastung begrenzt.

bb. Sonstige Personenkreise

Diese verfassungsrechtliche Sicht ist auch einzunehmen bei einer Beitragsbelastung anderer Personenkreise, soweit sie Begünstigte einer zusätzlichen Altersvorsorge sind. Deshalb kann etwa auch Selbständigen eine solche Beitragspflicht auferlegt werden.

Eine andere Frage in diesem Zusammenhang wäre, ob auch Auftraggeber herangezogen werden können. Hierzu hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung zur Verfassungsmäßigkeit der Künstlersozialabgabe⁹⁷ darauf hingewiesen, dass als Beteiligter ein nicht selbst Versicherter nur dann zur Finanzierung von Sozialleistungen herangezogen werden darf, wenn es dafür einen sachorientierten Anknüpfungspunkt in den Beziehungen zwischen Versicherten und Beitragspflichtigen gibt, der diese Heranziehung nicht außerhalb der Vorstellungen liegend erscheinen lässt, von denen die Sozialversicherung in ihrem sachlichen Gehalt bestimmt wird.

Überträgt man dies hier, so wird man zunächst davon ausgehen können, dass diese Grundsätze auch gelten, soweit es nicht die Sozialversicherung, wohl aber ein vergleichbares System wie vorliegend geht. Allerdings hat das Bundesverfas-

⁹⁶ ähnl. insgesamt zur Künstlersozialabgabe BVerfG v. 8.4.1987 – 2 BvR 909/82 u.a. – NJW 1987, 3115 ff.

⁹⁷ BVerfG v. 8.4.1987 – 2 BvR 909/82 u.a. – NJW 1987, 3115 ff.

sungsgericht in der Entscheidung zur Künstlersozialabgabe eine besondere Verantwortungsbeziehung zwischen Künstler und Vermarkter angenommen; es bezieht sich hier auf das besondere kulturgeschichtlich gewachsene Verhältnis zwischen selbständigen Künstlern und Publizisten auf der einen sowie den Vermarktern auf der anderen Seite. Legt man das zugrunde, so bestehen Zweifel an einer ausreichenden Legitimation bei einer allgemeinen Heranziehung von Auftraggebern. Zwischen einem Solo-Selbständigen und seinem einzigen Auftraggeber wird man eine solche verfassungsrechtlich zureichende Verantwortungsbeziehung noch annehmen können. Hier befindet man sich angesichts der besonderen wirtschaftlichen Abhängigkeit in einem Grenzbereich zwischen Arbeitnehmereigenschaft und Selbständigkeit.

2. Die Berufsfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 GG

Nach Art. 12 Abs. 1 GG haben alle Deutschen das Recht, Beruf, Arbeitsplatz und Ausbildungsstätte frei zu wählen. Die Berufsausübung kann durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes geregelt werden.

Ein Eingriff in die Berufswahl ist hier nicht ersichtlich.

Soweit es die Berufsausübung anbetrifft, wird man hier bei Konkretisierung arbeitsvertraglicher Pflichten, die hier in Betracht kommen können, einen Berufsbezug zu bejahen haben, wie er bei Art. 12 Abs. 1 GG erforderlich ist⁹⁸. Auch hinsichtlich anderer in Betracht kommender Personengruppen wird man den Berufsbezug bejahen, sofern es um die Auferlegung von Pflichten als Arbeitgeber gegenüber Arbeitnehmern aber auch sofern es um die Erfassung von Selbständigen geht.

Wird dies bejaht, so gelangt man vorliegend zur Frage der Rechtfertigung von Eingriffen in die Berufsausübungsfreiheit. Ein solcher Eingriff muss verhältnismäßig

⁹⁸ S. nur *Jarass* in *Jarass/Pieroth*, GG, Art. 12 Rn 41

sein und einen legitimen Zweck verfolgen. Zu Art. 2 Abs. 1 GG sind diese Gesichtspunkte erörtert worden, so dass an dieser Stelle darauf verwiesen werden kann.

Eine Verletzung der Berufsfreiheit ist damit nicht ersichtlich.

V. Fragen der verfassungskonformen Ausgestaltung

Die bisherigen Überlegungen haben ergeben, dass eine Einführung eines Obligatoriums oder von Opting-Out-Modellen grundsätzlich kompetenziell möglich ist und grundsätzlich auch je nach Ausgestaltung zumindest die Deutsche Rentenversicherung Bund als bundesunmittelbarer Träger der Rentenversicherung mit der Durchführung betraut werden kann. Zu den Grundrechten haben die bisherigen Ausführungen ergeben, dass maßgeblich die Erforderlichkeit und Geeignetheit ist.

Vor diesem Hintergrund soll nun im Folgenden der Frage einer sinnvollen und verfassungsgemäßen Ausgestaltung eines Obligatoriums und von Opting-Out-Modellen nachgegangen werden.

1. Einbeziehung aller Sozialversicherungspflichtigen in ein Obligatorium oder ein Opting-Out-System

Will man alle Sozialversicherungspflichtigen in ein Obligatorium oder Opting-Out-System einbeziehen, so muss zunächst die personelle Reichweite dieser Sozialversicherungspflicht erörtert werden. Der personelle Anwendungsbereich der Versicherungspflicht variiert zwischen den einzelnen Zweigen der Sozialversicherung. Da es hier um Altersvorsorge geht, liegt es nahe, an die Versicherungspflicht nach dem SGB VI anzuknüpfen.

a. Eingrenzung des Personenkreises

aa. Personenkreis des § 1 SGB VI

Hier wäre dann aber zu untersuchen, ob alle Tatbestände der Versicherungspflicht hier einschlägig sein sollten. Dabei stellt sich dann etwa die Frage, ob bei dem in § 1 SGB VI genannten Personenkreis nur auf die Beschäftigten im Sinne der Nr. 1 (Personen, die gegen Arbeitsentgelt oder zu ihrer Berufsausbildung beschäftigt sind) abgestellt werden sollte oder auch die übrigen Tatbestände erfasst werden sollten.

Eine Verpflichtung etwa von behinderten Menschen im Sinne der Nr. 2 und Personen in Einrichtungen der Jugendhilfe im Sinne der Nr. 3 wäre zwar denkbar, würde aber Folgeprobleme aufwerfen, da dieser Personenkreis im Rentenversicherungsrecht eine Sonderbehandlung erfährt und angesichts der vorzufindenden Einkommensverhältnisse der Versicherten und der finanziellen Verantwortlichkeit der öffentlichen und privaten Träger eine Einbeziehung eher nicht in Betracht kommt. Die übrigen Ziffern des § 1 SGB VI werfen vergleichbare Fragen auf, so dass in Verfolgung des Ziels des Gesamtvorhabens dieser Personenkreis ausgeklammert werden sollte. Eine Verbesserung der Altersversorgung dieses Personenkreises müsste bei Bedarf auf andere Weise sichergestellt werden.

bb. Personenkreis des § 2 SGB VI

Beim Personenkreis nach § 2 SGB VI (Selbständig Tätige) muss die Frage der Einbeziehung in den Gesamtzusammenhang der Einbeziehung Selbständiger gestellt werden. Hier wird es dann auch darum gehen müssen, welche Weichenstellungen durch die geplante Erwerbstätigenversicherung gemacht werden.

Bei Selbständigen, die bisher von keinem System erfasst werden, kann das hier zu untersuchende Obligatorium bzw. Opting-Out-System die Funktion der zusätzlichen Altersversorgung in Ergänzung der gesetzlichen Rentenversicherung nicht erfüllen. Allerdings ist bei vielen Selbständigen davon auszugehen, dass sie über

anderweitige Formen der Altersvorsorge verfügen, weshalb beim geplanten Vorhaben der Erwerbstätigenversicherung ja auch über Befreiungstatbestände diskutiert wird. Insofern würde die zusätzliche Altersvorsorge auch unabhängig von der Erwerbstätigenversicherung einen Sinn machen.

cc. Personenkreis des § 3 SGB VI

Der Personenkreis des § 3 SGB VI schließlich kommt für eine Einbeziehung eher nicht in Betracht. Es handelt sich hier um Sondertatbestände, deren Ziel es ist, Lücken in der Versicherungsbiographie zu schließen, die sonst eintreten würden, da in diesen Zeiten zumeist keine Erwerbstätigkeit ausgeübt wird und deshalb keine oder nur geringe Pflichtbeitragszeiten erworben werden.

dd. Einbeziehung von Beamten

Die Einbeziehung von Beamten wird unten noch näher zu analysieren sein.

ee. Ergebnis

Es ergibt sich damit, dass sich der Personenkreis, der von einem Obligatorium oder von Opting-Out-Systemen der zusätzlichen Altersvorsorge erfasst wird, auf Arbeitnehmer und zu ihrer Berufsausbildung Beschäftigte reduziert und ein noch näher zu umschreibender Kreis von Selbständigen erfasst werden kann. Ebenfalls ist noch die Einbeziehung von Beamten zu prüfen.

Bei der Erfassung von Arbeitnehmern und zu ihrer Berufsausbildung Beschäftigten ist schließlich noch zu erörtern, wie mit geringfügig Beschäftigten umzugehen ist. Sie sind versicherungsfrei nach § 5 Abs. 2 SGB VI, soweit es um kurzfristig Beschäftigte sowie geringfügig selbständig Tätige geht, was auch für die vorliegende Fragestellung gelten sollte. Soweit es um geringfügig entlohnte Beschäftigte geht, die seit 1.1.2017 rentenversicherungspflichtig sind, sollten diese dem Grundgedanken der jüngsten Änderung gemäß einbezogen werden.

b. Wege zur Erfassung

Für ein Obligatorium aber auch für Opting-Out-Systeme ist es erforderlich, den zu erfassenden Personenkreis verlässlich bestimmen und auch die Umsetzung in geeigneter Weise überwachen zu können. Das bedingt zunächst eine klar fixierte Abgrenzung des maßgeblichen Personenkreises. Knüpft man hier an den Tatbestand der Arbeitnehmer und zu ihrer Berufsausbildung Beschäftigter an, so ist dies gegeben. Bei der Einbeziehung Selbständiger hat eine solche genaue Eingrenzung noch zu erfolgen, wobei es etwa darum gehen muss, ob nur Solo-Selbständige erfasst werden sollten oder der Personenkreis weiter zu fassen ist. Der Koalitionsvertrag spricht insoweit nur allgemein von Selbständigen. Hier besteht eine Tendenz des Verfassers, den Personenkreis der erfassten Selbständigen nicht zu eng zu ziehen, da sich die dem Arbeitnehmer vergleichbare Schutzbedürftigkeit nicht auf Solo-Selbständige beschränkt. Der zu erfassende Personenkreis sollte mit dem Vorhaben der Erwerbstätigenversicherung abgestimmt werden.

Knüpft man an die Sozialversicherungspflicht an, so bietet es sich an, die Umsetzung der Deutschen Rentenversicherung Bund als Träger der gesetzlichen Rentenversicherung zu übertragen, da diese über die nötigen Informationen verfügt und auch die entsprechenden Kontrollmechanismen hat. Oben wurde gezeigt, dass dies von den Vorgaben des Art. 87 Abs. 2 GG gedeckt ist. Hier ließe sich auch an einen Datenaustausch mit der Finanzverwaltung nach dem Vorbild des § 31 Abs. 2 AO denken.

Schafft man also ein Obligatorium, d.h. eine Verpflichtung zum Abschluss eines Vorsorgevertrages, so lässt sich so der in Frage kommende Personenkreis ermitteln.

Davon zu unterscheiden ist die Frage, ob die Deutsche Rentenversicherung Bund als bundesunmittelbarer Träger der gesetzlichen Rentenversicherung auch für den Einzug der Beiträge zuständig sein sollte und diese dann etwa an einschlägige

Versorgungseinrichtungen weiterleitet, für die sich dann der erfasste Personenkreis jeweils individuell entscheiden kann. Dieser Weg dürfte gewisse Präferenzen haben, da er Abläufe vereinfacht.

Sieht man ein Opting-Out-System vor, so ergibt sich im Grundsatz die gleiche Erfassungsproblematik, da zunächst festgelegt und auch überwacht werden muss, wer grundsätzlich zu erfassen ist, um diesem dann die Gelegenheit einzuräumen, dieser Einbeziehung zu widersprechen. Hier geht es dann aber zusätzlich noch um die Frage, gegenüber wem dieser Widerspruch zu erklären ist.

c. Erfassung weiterer Personenkreise

aa. Selbständige

Bei der Erfassung auch der Selbständigen ist der Personenkreis näher zu konkretisieren. Grundsätzlich ist ihre Einbeziehung verfassungsrechtlich möglich, wie sich aus den bisherigen verfassungsrechtlichen Ausführungen ergeben hat. Hier ist dann zu unterscheiden zwischen einer Einbeziehung aller Erwerbstätigen, was dann ohne weiteres umsetzbar wäre, wenn der erfasste Personenkreis der gesetzlichen Rentenversicherung insoweit erweitert und neu bestimmt würde. Ist dies nicht der Fall, so wäre zu entscheiden, ob entsprechend dem Bild des § 2 SGB VI nur an kleine und Solo-Selbständige angeknüpft werden sollte. Insoweit sei nur darauf hingewiesen, dass der derzeit erfasste Personenkreis auch vor dem Hintergrund des § 2 Abs. 1 Nr. 9 SGB VI sich nicht mit dem Personenkreis der sozial schutzbedürftigen Selbständigen deckt⁹⁹.

Eine Erfassung durch die gesetzliche Rentenversicherung wird dann erleichtert, wenn die in Frage kommenden Selbständigen bereits von der Versicherungspflicht

⁹⁹ *Preis/Temming*, Für ein modernes Rentenrecht: Die Einbeziehung von Selbständigen in die gesetzliche Rentenversicherung (GRV), Forschungsbericht 487 des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Berlin 2017, S. 37 f. sprechen von einem veritablen Flickenteppich

in der gesetzlichen Rentenversicherung erfasst werden. Dann kann insoweit daran angeknüpft werden.

bb. Beamte

Hinsichtlich der Beamten wäre bei einer Erfassung zu prüfen, ob hier bei einem Obligatorium – aber auch bei Opting-Out-Systemen – dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Rechnung getragen wäre. Die Beamtenversorgung in ihrer gegenwärtigen Form umfasst Elemente der Basissicherung und Elemente der Zusatzversorgung. Das bedeutet, dass hier das Ziel einer angemessenen Alterssicherung auch ohne eine kapitalgedeckte Zusatzversorgung erreicht wird.

Das aber bedeutet, dass eine Verpflichtung zum Abschluss einer zusätzlichen kapitalgedeckten Altersvorsorge weder geeignet noch erforderlich ist, ein Obligatorium also mit Art. 2 Abs. 1 GG nicht vereinbar wäre. Auch ein Opting-Out würde hier auf Bedenken stoßen, da Zweifel bestehen, ob dieser weniger tiefe Eingriff hier erforderlich wäre.

Es spricht deshalb vieles dafür, die Einbeziehung von Beamten nicht weiter zu verfolgen.

2. Implementierung einer obligatorischen kapitalgedeckten Altersvorsorge oder eines Opting-Out-Systems über das Arbeitsrecht bzw. die betriebliche Altersversorgung

a. Erfasster Personenkreis

Knüpft man das Obligatorium bzw. Opting-Out-Systeme an das Arbeitsrecht an, so bedeutet dies zugleich eine Beschränkung auf den vom Arbeitsrecht erfassten Personenkreis. Insoweit wäre dann für die Einbeziehung auf § 611a BGB zu verweisen.

In der betrieblichen Altersversorgung ist in § 17 Abs. 1 BetrAVG der erfasste Personenkreis weiter gefasst. Danach sind Arbeitnehmer im Sinne des Betriebsrentengesetzes Arbeiter und Angestellte einschließlich der zu ihrer Berufsausbildung Beschäftigten; ein Berufsausbildungsverhältnis steht danach einem Arbeitsverhältnis gleich. Die §§ 1 bis 16 BetrAVG gelten entsprechend für Personen, die nicht Arbeitnehmer sind, wenn ihnen Leistungen der Alters-, Invaliditäts- oder Hinterbliebenenversorgung aus Anlass ihrer Tätigkeit für ein Unternehmen zugesagt worden sind¹⁰⁰.

Knüpft man bei § 611a BGB an, so hat dies den Vorteil, dass man das Obligatorium arbeitsrechtlich ansetzen kann, es also zum zwingenden Bestandteil eines Arbeitsverhältnisses machen kann.

Eine Anknüpfung an den in § 17 BetrAVG genannten Personenkreis würde eine entsprechende Regelung auch im Dienstvertragsrecht voraussetzen. Legt man dann die Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts zu diesem weiteren Personenkreis zugrunde¹⁰¹, so ergeben sich angesichts des weiten Begriffs Schwierigkeiten einer praktikablen Regelung. Zu dieser Personengruppe zählen die unter § 12a I Nr. 1 TVG zu subsumierenden Personen ebenso wie die in Heimarbeit Beschäftigten und ihnen Gleichgestellten. Hierunter und damit unter den Geltungsbereich des BetrAVG sind neben den freien Mitarbeitern der Presse auch die sog. Scheinselbständigen zu fassen, deren Tätigkeit der eines Arbeitnehmers so nahesteht, dass sie arbeitsrechtlich wie Arbeitnehmer behandelt werden sollten. Verspricht der Auftraggeber eines solchen Scheinselbständigen diesem eine Altersversorgung, ist das BetrAVG anwendbar. Hinzu kommen dann noch unter bestimmten Voraussetzungen Personen mit gesellschaftsrechtlicher Beteiligung, nicht aber die „klassischen“ Selbständigen, da diese regelmäßig nicht „für einen anderen“ tätig sind¹⁰².

¹⁰⁰ Vgl. dazu im Einzelnen näher ErfK/*Steinmeyer*, Kommentierungen zu § 17 BetrAVG

¹⁰¹ S. dazu ErfK/*Steinmeyer*, § 17 BetrAVG Rn 3 ff.

¹⁰² S. dazu ErfK/*Steinmeyer*, § 17 BetrAVG Rn 6 ff.

Es spricht insoweit deshalb einiges dafür, bei einer arbeitsrechtlichen Implementierung auf die klassische arbeitsrechtliche Begrifflichkeit zurückzugreifen, da der weitere Personenkreis mit arbeitsrechtlichen Instrumentarien nicht erfasst werden kann, sondern vielmehr zusätzlicher Anknüpfungen in anderen Rechtsbereichen bedürfte. Es wird aber zumindest deutlich, dass an diesen betriebsrentenrechtlich bestimmten weiteren Personenkreis nicht angeknüpft werden kann.

Das aber bedeutet zugleich, dass auf diesem Weg Selbständige nicht erfasst werden können.

b. Wege zur Erfassung

Eine arbeitsrechtliche Erfassung kann nur erfolgen durch Auferlegung einer arbeitsvertraglichen Pflicht. Im Ergebnis würde es sich hier um eine Situation handeln müssen, in der der Arbeitgeber verpflichtet wird, dafür zu sorgen, dass jeder bei ihm beschäftigte Arbeitnehmer einen entsprechenden Altersvorsorgevertrag schließt. Es ist auch denkbar, dass er für jeden seiner Arbeitnehmer einen bestimmten vorgegebenen Beitrag einbehält bzw. selbst entrichtet, der dann etwa an eine Versorgungseinrichtung nach Wahl des Arbeitnehmers geht, mit der ein entsprechender Altersvorsorgevertrag geschlossen wird.

Im Fall eines Opting-Out hat er einen Mechanismus bereitzustellen, der eine automatische Zugehörigkeit zu einem Altersvorsorgesystem sicherstellt, sofern der Arbeitnehmer dem nicht widerspricht. Hier kann an das Vorbild des § 20 Abs. 2 BetrAVG angeknüpft werden, der ein tarifvertraglich eingeführtes Optionssystem bei Entgeltumwandlung vorsieht.

Es ist allerdings noch ein Mechanismus vorzusehen, der dem Arbeitnehmer die freie Wahl einer Versorgungseinrichtung sichert. Dies ist deshalb erforderlich, weil bei einer derartigen „flächendeckenden“ zusätzlichen Altersversorgung die Möglichkeit bestehen muss, während des Erwerbslebens in einer Versorgungseinrichtung zu verbleiben und nicht bei Wechsel des Arbeitsplatzes auch die Versorgungseinrichtung wechseln zu müssen.

Eine andere Frage ist, wie die Verpflichtung des Arbeitgebers zur Bereitstellung eines Obligatoriums bzw. zur Einrichtung eines Opting-Out-Systems zu sanktionieren ist.

Hier ließe sich in Anlehnung an § 28a SGB IV an ein Meldeverfahren denken, das dann zur Kontrolle durch einen Sozialversicherungsträger führt. Dies steht allerdings in einem notwendigen Zusammenhang zu möglichen Befreiungsregelungen und ihrer Durchführung, auf die unten einzugehen sein wird.

Ein Datenaustausch – wie es zwischen gesetzlicher Rentenversicherung und der Finanzverwaltung grundsätzlich möglich ist (siehe § 31 Abs. 2 AO) – scheidet zwischen einer privaten Einrichtung und der Finanzverwaltung aus.

3. Implementierung einer obligatorischen kapitalgedeckten Altersvorsorge oder eines Opting-Out-Systems über eine private Pflichtversicherung

a. Erfasster Personenkreis

Grundsätzlich sind private Pflichtversicherungen möglich und durchaus auch verbreitet. Allerdings ergeben sich hier praktische Probleme bei der Erfassung. Private Pflichtversicherungen knüpfen klassischerweise an bestimmten Situationen, Tatbeständen oder Kriterien an. So ist etwa die Pflichtversicherung für ein Kraftfahrzeug an die Zulassung eben dieses Kraftfahrzeuges geknüpft und deshalb die Einhaltung der Pflichtversicherung auch kontrollierbar und sanktionierbar. Entsprechendes gilt auch für Immobilienversicherungen sowie Berufshaftpflichtversicherungen. Aus dem Bereich der Personenversicherung ist hier insbesondere auch auf die private Pflegepflichtversicherung nach dem SGB XI zu verweisen, die an das Bestehen einer privaten Krankenversicherung anknüpft und dafür die Privatversicherten und die Unternehmen der privaten Krankenversicherung in die Pflicht nimmt.

b. Wege zur Erfassung

Überträgt man das hier, so ergibt sich, dass nach praktikablen Anknüpfungen zu suchen ist, um die Pflichtversicherung umzusetzen. Sofern es um Arbeitnehmer geht, mag man an deren Status denken, was aber letztlich zu einer bereits oben erörterten arbeitsrechtlichen Anknüpfung führt. Man mag daran denken, Selbständigen eine mit Bußgeld sanktionierte Pflicht aufzuerlegen, entsprechende Altersvorsorgeverträge abzuschließen; eine automatische Erfassung mit Opting-Out ist so aber nicht in praktikabler Weise denkbar.

Man mag noch auf das Selbstmeldeverfahren nach dem Künstlersozialversicherungsgesetz verweisen (§ 11 KSVG). Dies hat sich zur Künstlersozialversicherung offenbar als praktikabel erwiesen, lässt sich aber vorliegend so nicht übertragen. Bei der Künstlersozialversicherung hat der erfasste Personenkreis ein Eigeninteresse daran, von der Künstlersozialversicherung erfasst zu werden. Das aber kann nicht in gleicher Weise für eine verpflichtende Altersvorsorge respektive eine Erfassung mit Opting-Out gelten; zwar liegt die zusätzliche Altersversorgung im objektiven Interesse des hier interessierenden Personenkreises, es kann aber nicht sichergestellt werden, dass sich jeder „freiwillig“ dieser Verpflichtung unterzieht. Schließlich ist noch auf die Meldepflicht nach § 190a SGB VI hinzuweisen.

Ein Datenaustausch mit der Finanzverwaltung dürfte hier ebenfalls nicht in Betracht kommen (§ 30 AO).

c. Schlussfolgerung

Damit ergibt sich, dass der Weg über eine private Pflichtversicherung eher weniger funktionieren dürfte.

4. Die Entscheidung zwischen einem Obligatorium und Opting-Out-Systemen

Eine maßgebliche Grundentscheidung ist die, ob die zusätzliche kapitalgedeckte Altersvorsorge als Obligatorium ausgestaltet werden sollte oder als Opting-Out-System.

Dafür ist zunächst darauf hinzuweisen, dass verfassungsrechtlich eine gewisse Tendenz für ein Opting-Out-System spricht, da so weniger intensiv die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) beeinträchtigt wird. Unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit ist ein Opting-Out-System vorzuziehen, wenn es den Kriterien der Erforderlichkeit und Geeignetheit in gleicher Weise Rechnung tragen kann wie ein Obligatorium. Bei einem Obligatorium ist sichergestellt, dass die zusätzliche kapitalgedeckte Altersvorsorge flächendeckend Verbreitung findet, während es beim Opting-Out auf die – negative – Entscheidung der betreffenden Person ankommt; hier kann nicht verlässlich abgeschätzt werden, in welchem Umfang vom Widerspruchsrecht Gebrauch gemacht wird. Allerdings ist hier die Wahrung der Entscheidungsfreiheit als Konsequenz aus der allgemeinen Handlungsfreiheit in Rechnung zu stellen¹⁰³.

Es wurde oben aber auch darauf hingewiesen, dass eine Entscheidung zwischen Opting-Out und Obligatorium im Rahmen des dem Gesetzgeber zuzustehenden Beurteilungs- und Entscheidungsspielraums liegt.

Ein Opting-Out mag zu einem höheren Verwaltungsaufwand führen, da es nicht nur um die Erfassung geht, sondern auch um die Abwicklung der Widersprüche gegen die Einbeziehung. Andererseits bedarf es bei einem Obligatorium einer Regelung zur Möglichkeit der Befreiung, da eine verpflichtende zusätzliche Altersvorsorge nicht greifen sollte, sofern eine Person bereits über eine ausreichende zu-

¹⁰³ S. auch *Börsch-Supan / Roth / Wagner*, Altersvorsorge im internationalen Vergleich: Staatliche Produkte für die zusätzliche Altersvorsorge in Schweden und dem Vereinigten Königreich, Berlin 2017, S. 47 ff.

sätzliche Altersvorsorge verfügt, die der entspricht, die durch das Obligatorium erreicht werden soll. Hier muss ein System vorgehalten werden, das diese Befreiung abwickelt, was einen nicht unerheblichen Aufwand bedeuten dürfte. Ein solches System der Befreiung ist bei einem Opting-Out-System nicht erforderlich, da derjenige mit einer anderweitigen Versorgung gegen die Erfassung durch das Opting-Out-System Widerspruch einlegen kann.

Insgesamt erweist sich ein System des Opting-Out als überlegen, wobei in Rechnung zu stellen ist, dass nicht sicher abgeschätzt werden kann, in welchem Umfang vom Widerspruchsrecht Gebrauch gemacht wird. Es sei aber der politischen Entscheidung überlassen, mit welchem System gearbeitet werden sollte. Deshalb werden im Folgenden die Möglichkeiten und Rahmenbedingungen eines Obligatoriums ebenso erörtert wie die von Opting-Out-Systemen.

a. Ausgestaltung eines Obligatoriums

Sollen die oben erörterten Personenkreise von einem Obligatorium für die zusätzliche Altersvorsorge erfasst werden, so muss der insoweit relevante Personenkreis sicher abgegrenzt werden und es muss sichergestellt sein, dass diese Personen zuverlässig zur verpflichtenden Altersvorsorge herangezogen werden können.

Dies kann zum einen durch eine öffentlich-rechtliche Einrichtung geschehen, wofür auch aus kompetenziellen Gründen die Deutsche Rentenversicherung Bund als Träger der gesetzlichen Rentenversicherung in Betracht kommt. Sofern sich der erfasste bzw. zu erfassende Personenkreis mit dem Personenkreis der Sozialversicherungspflichtigen deckt, kann die Deutsche Rentenversicherung Bund diese Erfassung administrieren.

Dies kann bei einer Konstruktion über das Arbeitsrecht auch durch den Arbeitgeber erfolgen, dem die Pflicht aufzuerlegen wäre, bei jedem seiner Arbeitnehmer eine automatische Erfassung vorzunehmen und je nach Ausgestaltung entweder selbst Beiträge zu entrichten und/oder Beiträge vom Arbeitnehmer einzuziehen. Eine

Sanktionierung dieser Verpflichtung kann bei Bedarf über das Ordnungswidrigkeitenrecht erfolgen.

Entsprechendes mag auch bei einer privatversicherungsrechtlichen Anknüpfung erfolgen, die aber eher nicht weiterverfolgt werden sollte.

b. Ausgestaltung eines Opting-Out-Systems

Bei einem Opting-Out-System kann bei der Erfassung im Grundsatz an das zum Obligatorium Ausgeführte angeknüpft werden.

Es ist hier lediglich festzulegen, wie die Einlegung des Widerspruchs zu erfolgen hat. Dies ist jeweils gegenüber der Einrichtung bzw. dem Arbeitgeber vorzunehmen, der die Erfassung vornimmt.

Zu erwägen ist hier allerdings, es in geeigneter Weise attraktiv zu machen, von einem Widerspruch abzusehen.

c. Zeitpunkt der Erfassung

aa. Bei Obligatorium

Bei einem Obligatorium ergibt sich aus der Natur der Sache, dass eine dauerhafte Erfassung erforderlich ist. Beim Wechsel der Tätigkeit muss deshalb sichergestellt werden, dass auch die neue Tätigkeit erfasst wird. Das spricht für eine Anknüpfung an das Meldeverfahren des § 28a SGB IV.

Von einem Obligatorium sollte aus dem relevanten Personenkreis grundsätzlich jeder erfasst werden, der noch in der Lage ist, eine kapitalgedeckte zusätzliche Altersversorgung aufzubauen. Es sei hier angenommen, dass ein solches System keine Verfallklauseln zulässt, so dass jeder Beitrag als Altersversorgung zählt. Man mag hier lediglich in Rechnung stellen, dass bei besonders kurzer Beitragszeit nur Kleinbeträge erworben werden können, was es bei Einräumung der Möglichkeit der Zahlung freiwilliger Beiträge sinnvoll erscheinen lässt, eine Grenze bei

60 – also drei Jahre vor der frühesten Inanspruchnahme der Rentenleistung – vorzusehen.

bb. Bei Opting-Out

Bei einem Opting-Out-System ist die Situation etwas komplexer.

Hier wird man zunächst davon ausgehen müssen, dass bei jeder neuen Tätigkeit eine automatische Erfassung erfolgen sollte mit der Möglichkeit des Opting-Out. Das bedeutet dann, dass Personen mit häufigerem Wechsel der Tätigkeit entsprechend häufiger Gelegenheit erhalten, sich für bzw. gegen eine zusätzliche Altersvorsorge zu entscheiden.

Andererseits erscheint es nicht sinnvoll, nur einmal im Berufsleben eine solche Entscheidung zu verlangen, zumal die Bedeutung und Relevanz von Altersvorsorge umso stärker in das Bewusstsein des Einzelnen rückt, je näher der Ruhestand ist. Es sollte deshalb vorgesehen werden, dass auch bei bestehenden Arbeitsverhältnissen bzw. Tätigkeiten periodisch eine erneute Erfassung mit der Möglichkeit des Opting-Out erfolgt. Welche zeitliche Periode insoweit vorgesehen werden sollte, ist eine wertende Entscheidung. Man mag dies z. B. alle drei oder fünf Jahre wiederholen.

Erwogen werden sollte auch ein Opting-Out in dem Fall, in dem ein neues System der betrieblichen Altersversorgung in einem Betrieb oder Unternehmen eingerichtet wird.

5. Fragen der Ausgestaltung der zusätzlichen kapitalgedeckten Altersvorsorge

Für die Ausgestaltung des Altersvorsorgeprodukts sind mehrere grundsätzliche Fragen zu klären und zu entscheiden.

Zum einen wird es darum gehen, durch wen ein solches System finanziert werden soll. Hier kommt in Betracht eine reine Arbeitnehmerfinanzierung, eine reine Arbeitgeberfinanzierung sowie Mischformen, d.h. Beiträge sowohl der Arbeitgeber als auch der Arbeitnehmer. Insoweit ist voranzuschicken, dass eine Arbeitgeberfinanzierung weitgehend den Vorstellungen des Sozialpartnermodells entspricht, auch wenn dort eine Entgeltumwandlung durch Arbeitnehmer nicht ausgeschlossen wird. Der sog. Riester-Versorgung entspricht es, eine Arbeitnehmerfinanzierung vorzusehen und die jüngsten Entwicklungen bei der Entgeltumwandlung sprechen für eine Beteiligung von Arbeitgebern und Arbeitnehmern; insoweit ist auf § 1a Abs. 1a BetrAVG (Arbeitgeberzuschuss von 15 Prozent bei Entgeltumwandlung) und § 23 Abs. 2 BetrAVG (Arbeitgeberzuschuss von 15 Prozent bei reiner Beitragszusage in Form der Entgeltumwandlung) zu verweisen.

Es empfiehlt sich, bei einem Opting-Out-System in geeigneter Weise einen Arbeitgeberzuschuss vorzusehen, um die Bereitschaft der Arbeitnehmer zu fördern, von einem Widerspruch abzusehen.

Zum anderen ist zu entscheiden, ob es sich um ein System einer reinen Beitragszusage handeln soll oder ob es entsprechend einer der hybriden Leistungs- und Beitragszusagen des BetrAVG ausgestaltet werden sollte. Das wiederum führt zugleich zu der Frage, ob und wann hier mit dem Instrumentarium der Versorgungszusage gearbeitet werden sollte.

Das führt dann weiter zu der Frage nach einer Ausgestaltung eines Leistungssystems. Zum einen muss es darum gehen, welche Versorgungsfälle unter welchen Bedingungen erfasst werden sollen. Dabei geht es zunächst um die Frage des Alters und dabei um die Frage, wann bzw. ab wann die Leistung gewährt werden soll. Daneben ist auch die Frage nach der Erfassung weiterer Risiken zu stellen, wie die Erwerbsminderung aber auch die Hinterbliebenenversorgung. Schließlich muss die Frage entschieden werden, ob die Leistung als wiederkehrende Rentenleistung gewährt wird oder als einmalige Zahlung.

Damit unmittelbar im Zusammenhang steht die Frage nach der Umsetzung in Gestalt einer Versorgungseinrichtung.

Hier ist ein – ausschließliches – staatliches Altersvorsorgeprodukt denkbar, was etwa bedeuten könnte, dass die Beiträge an einen staatlichen Fonds gezahlt werden, der dann entweder selbst die Anlage des Kapitals vornimmt oder dies an professionelle Anleger weitergibt. Es ist ebenso daran zu denken, dass ein staatlicher Fonds und mehrere private Fonds nebeneinanderstehen. Zur Erleichterung der Wahl eines bestimmten Systems durch den Arbeitnehmer bzw. eine andere erfasste Person lässt sich eine sog. Default-Einrichtung denken, die zuständig ist, wenn keine ausdrückliche andere Wahl getroffen ist.

Schließlich ist zu fragen, wie die Funktionen zwischen der kontenführenden Einrichtung und dem Fonds aufzuteilen sind, der die Anlage der Mittel übernimmt.

a. Finanzierung

aa. Beteiligte

Aus verfassungsrechtlichen Gründen bestehen keine Beschränkungen hinsichtlich der Frage, ob es eine reine Arbeitnehmerfinanzierung ist oder eine reine Arbeitgeberfinanzierung oder schließlich eine Kombination aus beiden. Bei der Altersversorgung der Arbeitnehmer den Arbeitgeber heranzuziehen oder mit heranzuziehen, lässt sich mit der Fürsorgepflicht des Arbeitgebers gegenüber dem Arbeitnehmer begründen und rechtfertigen. Die Frage, ob und inwieweit insoweit wer zur Finanzierung beitragen sollte, ist eine Wertungsfrage.

Für eine Beteiligung des Arbeitgebers lässt sich allerdings anführen, dass dies im Falle eines Opting-Out-Systems die Option zugunsten der Erfassung für den Arbeitnehmer attraktiver machen würde, da er dann eine finanzielle Beteiligung seines Arbeitgebers an der zusätzlichen Altersversorgung in Aussicht hat.

Sofern auch Selbständige mit einbezogen werden, kann eigentlich nur eine Finanzierung durch den Selbständigen in Betracht kommen. Die Heranziehung seiner

Auftraggeber würde zu einem komplexen System führen, das in ähnlicher Form von der Künstlersozialversicherung bekannt ist und dort zu Umsetzungsschwierigkeiten und auch zu Bedenken hinsichtlich der Verfassungsmäßigkeit geführt hat¹⁰⁴. Oben wurde darauf hingewiesen, dass eine Heranziehung eines Auftraggebers allenfalls bei Solo-Selbständigen in Betracht kommen könnte.

Es ließe sich schließlich auch denken an staatliche Zuschüsse entsprechend dem Zulagensystem bei der Riester-Rente. Das könnte ein Opting-Out-System stützen, das nur durch Arbeitnehmerbeiträge finanziert wird und bei Personen mit niedrigem Einkommen die Motivation erhöhen würde. Hier könnte an die Bedingungen bei der Riester-Rente angeknüpft werden.

bb. Beitragshöhe

Eine andere aber damit durchaus in engem Zusammenhang stehende Frage ist die nach der Höhe des zu erbringenden Beitrags. Dessen Festsetzung steht in einem Spannungsverhältnis zwischen dem Ziel einer Erreichung eines bestimmten Sicherungsziels auf der einen Seite und der Belastung von Arbeitnehmer, Arbeitgeber und Selbständiger auf der anderen Seite. Man mag in Anknüpfung an die sog. Riester-Rente von einem Beitrag in Höhe von 4 Prozent des Arbeitsentgelts bis zur Beitragsbemessungsgrenze ausgehen und beim Selbständigen von einem entsprechenden Betrag, es ließe sich aber auch ein leicht höherer Betrag denken. Zieht man Vergleiche zum Ausland, so ist festzustellen, dass sich auch dort der Beitrag im Wesentlichen in dieser Größenordnung bewegt¹⁰⁵. In Schweden beträgt der Beitrag 2,5 Prozent und in Großbritannien 5 Prozent für den Arbeitnehmer und 3 Prozent für den Arbeitgeber.

¹⁰⁴ S. dazu BVerfG v. 8.4.1987 – 2 BvR 909/82 u.a., NJW 1987, 3115

¹⁰⁵ S. etwa zu Großbritannien und Schweden *Börsch-Supan / Roth / Wagner*, Altersvorsorge im internationalen Vergleich: Staatliche Produkte für die zusätzliche Altersvorsorge in Schweden und dem Vereinigten Königreich, Berlin 2017

Man mag diesen Betrag auf Arbeitnehmer und Arbeitgeber zu gleichen Teilen aufteilen oder etwa dies weitgehend durch den Arbeitnehmer finanzieren, verbunden mit einer Beteiligung durch den Arbeitgeber, um so bei einem Opting-Out einen Anreiz zu haben. Daneben ist auch eine reine Arbeitgeberfinanzierung denkbar. Es ist eine politische Entscheidung, zwischen einem dieser Ansätze zu entscheiden.

b. Beitragsbezug der Leistung

Es stellt sich die weitere Frage, wie die Leistung zu bestimmen ist. Dem Charakter einer kapitalgedeckten zusätzlichen Altersversorgung gemäß spricht hier vieles für eine am Beitrag orientierte Leistung. Eine Garantie einer bestimmten Leistung würde einen Mechanismus auslösen und erfordern, der sicherstellt, dass die Leistung aufgefüllt wird, wenn das Leistungsziel nicht erreicht wird.

Allerdings mag man analog zur Riester-Versorgung vorsehen, dass zumindest die eingezahlten Beiträge garantiert werden können, was allerdings die Anlagemöglichkeiten mit Auswirkungen auf die Rendite beschränken würde. Dafür müsste ein System eingerichtet werden, das dies sicherstellt. Dies kann geschehen durch ein Zertifizierungssystem für die Fonds und deren Produkte, was sich an das Gesetz über die Zertifizierung von Altersvorsorge- und Basisrentenverträgen (Altersvorsorgeverträge-Zertifizierungsgesetz - AltZertG) anlehnen würde. Die Alternative wäre ein entsprechendes Aufsichtsregime. Dies wäre dann je nach Ausgestaltung die allgemeine Finanzaufsicht oder die Versicherungsaufsicht.

c. Form der Leistung

Bei der Form der Leistung ist zu entscheiden, ob dies in Form einer Rentenleistung geschehen soll oder als einmalige Zahlung. Beide Formen sind in Deutschland in der betrieblichen Altersversorgung verbreitet, wenn man auch allgemein feststellen kann, dass in Deutschland anders als etwa im angelsächsischen Bereich die

Tendenz eher in Richtung Rentenleistung – also periodisch zu erbringender Leistung bis ans Lebensende – geht. Das Langlebkeitsrisiko soll also dem begünstigten Personenkreis abgenommen werden. Dem entspricht auch die Vorgehensweise bei der sog. Riester-Rente, bei der nach dem Altersvorsorgeverträge-Zertifizierungsgesetz – AltZertG eine Auszahlung grundsätzlich in Form einer lebenslangen Leibrente erfolgt.

Es soll deshalb hier davon ausgegangen werden, dass auch bei der vorliegenden zusätzlichen kapitalgedeckten Altersvorsorge diese in Form einer Leibrente zu gewähren ist, wenn auch darauf hinzuweisen ist, dass die Kalkulation der Abdeckung dieses Langlebkeitsrisikos Einfluss auf den Zahlungsbetrag hat.

Daneben ist aber weiterhin die Auszahlung als Kapitalbetrag denkbar.

d. Abzudeckende Versorgungsfälle

aa. Alter

Es versteht sich, dass eine Abdeckung der Sicherung im Alter Kern des Vorhabens ist. Insofern muss dann aber auch entschieden werden, wann eine Leistungsbeziehung entsteht.

Hier bietet es sich an, dies mit dem Renteneintritt in der gesetzlichen Rentenversicherung zu verbinden; das führt dann allerdings zu der Folgefrage, ob an das Rentenalter nach § 35 SGB VI (Regelaltersrente) angeknüpft werden sollte oder ob es bei früherem Renteneintritt auch früher in Anspruch genommen werden kann.

Damit wäre dann unmittelbar die Frage verbunden, ob im Fall einer Verringerung der zusätzlichen Altersvorsorge diese bei früherem Renteneintritt gekürzt oder ungekürzt auszuzahlen wäre. Es spricht einiges dafür, hier eine Kürzung vorzusehen im Sinne eines versicherungsmathematischen Abschlags, der vergleichbar dem Zugangsfaktor in der gesetzlichen Rentenversicherung wäre. Dies sollte hier konkreter bestimmt werden als es im Bereich der betrieblichen Altersversorgung über

§ 6 BetrAVG erfolgt; diese Vorschrift hat zu zahlreichen Rechtsstreitigkeiten Anlass gegeben¹⁰⁶. Es wäre aber auch denkbar, entsprechend § 1 AltZertG generell einen anderen – früheren Zeitpunkt festzulegen.

bb. Risiko Erwerbsminderung

Zu erwägen ist auch die Abdeckung des Risikos der Erwerbsminderung. Dies ist deshalb wichtig, weil sich erwiesen hat, dass gerade im Fall der Erwerbsminderung und des Bezugs der Erwerbsminderungsrente insbesondere in jüngeren Jahren diese relativ niedrig sind und eine unzureichende Ergänzung durch zusätzliche Altersvorsorge festzustellen ist. Deshalb spricht aus sozialpolitischen Gründen vieles für eine Absicherung auch der Erwerbsminderung.

Es ist dann aber darauf hinzuweisen, dass es sich bei der Erwerbsminderung um ein echtes Risiko handelt, das anders als im Fall der Alterssicherung nicht allein in der Auszahlung des angesammelten Kapitals in Form einer Leibrente besteht. Hier kann sich das Risiko der Erwerbsminderung auch nach kurzer Beitragszeit realisieren und eine Auszahlung lediglich auf der Basis des bis dahin angesammelten Kapitals kann dem Sicherungsziel nicht ausreichend Rechnung tragen. Eine Abdeckung auch des Risikos der Erwerbsminderung verändert deshalb die Kalkulation des Altersvorsorgeprodukts erheblich.

Das führt zu der Erwägung, die Absicherung auf den Tatbestand der vollständigen Erwerbsminderung in Anlehnung an § 43 Abs. 2 SGB VI zu beschränken und nicht auch die teilweise Erwerbsminderung mit einzubeziehen.

Im Fall der Absicherung von Erwerbsminderung muss auch, da es nicht allein um eine Auszahlung auf der Basis des angesammelten Kapitals geht, über einen Leistungsumfang entschieden werden. Bei einer lebenslangen Rentenleistung hat das erhebliche Konsequenzen auf die Kalkulation des Altersvorsorgeprodukts. Es kann deshalb als Alternative auch erwogen werden, im Fall der Erwerbsminderung

¹⁰⁶ Siehe die Kommentierungen bei ErfK/Steinmeyer, § 6 BetrAVG

einen Kapitalbetrag auszuzahlen. Da dieser sich nicht an dem bis dahin eingezahlten Kapital orientieren kann, müsste ein Pauschalbetrag definiert werden, der sich etwa an einer fiktiven Beitragsleistung für einen längeren Zeitraum – z.B. 20 Jahre – orientieren könnte.

Nimmt ein solcher Versicherter später eine Altersrente in Anspruch, müsste über eine Anrechnung des gewährten Kapitalbetrags nachgedacht werden, um Fehlansätze zu verhindern.

cc. Hinterbliebenensicherung

Entsprechend § 1 BetrAVG kann zusätzliche Altersvorsorge auch die Hinterbliebenensicherung umfassen. Diese auch hier mit zu erfassen, würde weitere Belastungen bei der Kalkulation mit sich bringen und wäre auch je nach Lebenssituation nicht erforderlich. Deshalb sollte die Hinterbliebenensicherung nicht zwingend und automatisch einbezogen werden. Es ist aber daran zu denken, sie als Option zuzulassen. Sie hat dann allerdings für denjenigen, der sich für sie entscheidet, zur Konsequenz, dass sich der an ihn zu gewährende Leistungsbetrag deutlich verringern würde.

e. Befreiungsmöglichkeiten beim Obligatorium

Bei einem Obligatorium muss dem Umstand Rechnung getragen werden, dass der hier relevante Personenkreis in vielen Fällen bereits über eine anderweitige zusätzliche Altersvorsorge verfügt. Es ist gerade Ziel des hier diskutierten Vorhabens, für eine weitere Verbreitung zusätzlicher Altersvorsorge zu sorgen, was dann aber auch zugleich beinhaltet, dass diejenigen von dem Obligatorium ausgenommen sind, die bereits über eine entsprechende zusätzliche Altersvorsorge verfügen oder für die eine solche geschaffen wird.

Kernfrage bei der Schaffung solcher Befreiungsmöglichkeiten ist zum einen, welche Arten von Vorsorgemaßnahmen als geeignet angesehen werden können bzw.

sollen, zum anderen wird es um eine Feststellung der Gleichwertigkeit gehen müssen und schließlich auch darum, wie dies in möglichst wenig aufwendiger Weise von wem administriert werden kann.

aa. Geeignete Vorsorgemaßnahmen

Es muss sich bei den für eine Befreiung in Frage kommenden Vorsorgemaßnahmen um solche handeln, die der Abdeckung der Alterssicherung und des Risikos der Invalidität (Erwerbsminderung) dienen. Insoweit sollte der Klarheit halber eine Beschränkung auf solche Vorsorgemaßnahmen erfolgen, die gerade diesen Risiken gewidmet sind.

Immobilien sollten deshalb aus der Sicht des Gutachters ausgeklammert bleiben, auch wenn sie im Alter oder bei Erwerbsminderung zur Einsparung von Mietausgaben oder zur Erzielung von Mieteinnahmen dienen können.

Es müsste also um andere Leistungen der zusätzlichen Altersvorsorge gehen, womit insbesondere die betriebliche Altersversorgung nach dem BetrAVG angesprochen ist. Leistungen der ersten Säule dürfen insoweit nicht herangezogen werden. Da es sich vorliegend um ein Obligatorium für eine zusätzliche Altersvorsorge handeln soll, kann auch mit sehr guten Gründen erwogen werden, die Befreiungsmöglichkeit auf Systeme der betrieblichen Altersversorgung nach dem BetrAVG zu beschränken. Darunter würde selbstverständlich auch das sog. Sozialpartnermodell nach dem BRSg fallen (§§ 21 ff. BetrAVG).

Ein besonderes Problem taucht dabei allerdings hinsichtlich der berufsständischen Versorgung auf, die man der ersten Säule zuzurechnen hat, die aber in der praktischen Auswirkung häufig höhere Rentenleistungen erzielt, die im Vergleich zur gesetzlichen Rentenversicherung ein höheres Rentenniveau sichern. Hier vermag das Obligatorium seinen Zweck nur zum Teil zu erfüllen; es ist faktisch nicht notwendig, was aber nur so lange der Fall ist, wie das System der berufsständischen Versorgung in der Lage ist, höhere Leistungen sicherzustellen. Da aber die berufs-

ständische Versorgung eigenen Regeln folgt und im Leistungssystem von der gesetzlichen Rentenversicherung unabhängig ist, stellt sich die Frage der Niveauabsenkung in der gesetzlichen Rentenversicherung hier naturgemäß nicht und es geht auch nicht um Personen in unteren Einkommensbereichen. Es erscheint deshalb gerechtfertigt, für diesen Personenkreis und diese Systeme eine generelle Befreiung vorzusehen.

Eine besondere Frage besteht darin, ob bestehende Riester-Verträge eine derartige Befreiungsmöglichkeit eröffnen sollen, was zugleich die Frage nach dem Verhältnis dieser Maßnahme der Altersvorsorge zum Obligatorium aufwirft. Sofern man sich beim Obligatorium zu einem Beitrag entschließt, der dem im Riester-System entspricht, ließe sich eine entsprechende Befreiung denken.

Es stellt sich auch die Frage, ob neben der Leistungshöhe auch auf die Identität oder zumindest Vergleichbarkeit der abgedeckten Versorgungsfälle abzustellen ist. Will man grundsätzlich die Absicherung Erwerbsgeminderter verbessern, so muss man in Konsequenz auch fordern, dass das zur Befreiung herangezogene System zusätzlicher Altersvorsorge auch das Risiko der Erwerbsminderung umfasst. Insoweit ist dann aber darauf hinzuweisen, dass dies die Komplexität insbesondere dann erhöht, wenn eine bestehende betriebliche Altersversorgung nur eine Alterssicherung vorsieht und die Erwerbsminderung nicht abdeckt.

bb. Bestehende Befreiungsregelungen als Vorbild?

Eine Befreiungsregelung recht komplexer Natur findet sich im geltenden Recht in § 231 SGB VI für bestimmte Übergangsfälle sowie allgemein in § 6 SGB VI – allerdings nur als Befreiung von der Versicherungspflicht in der gesetzlichen Rentenversicherung. § 6 SGB VI kann insoweit für die vorliegende Fragestellung nur sehr begrenzt herangezogen werden, da er auf das Vorliegen anderer Systeme der ersten Säule (Beamtenversorgung, berufsständische Versorgung) abstellt. § 231 SGB VI lässt – vereinfacht gesagt – für Übergangsfälle eine Befreiung zu, wenn

- mit einem öffentlichen oder privaten Versicherungsunternehmen einen Lebens- oder Rentenversicherungsvertrag abgeschlossen ist und für die Versicherung mindestens ebenso viel Beiträge aufzuwenden sind, wie Beiträge zur Rentenversicherung zu zahlen wären, oder

- vorhandenes Vermögen oder Vermögen, das aufgrund einer auf Dauer angelegten vertraglichen Verpflichtung angespart wird, insgesamt gewährleisten, dass eine Sicherung vorhanden ist, deren wirtschaftlicher Wert nicht hinter dem einer Lebens- oder Rentenversicherung nach den zuvor genannten Bedingungen zurückbleibt.

Da es hier um ein beitragsorientiertes kapitalgedecktes Altersvorsorgeprodukt geht, sollte – auch zur Vereinfachung des Systems – an den Beitragsaufwand angeknüpft werden.

cc. Gleichwertigkeit der Vorsorgemaßnahmen

Die Feststellung der Gleichwertigkeit hängt maßgeblich ab von der Konkretisierung des Umfangs der zusätzlichen verpflichtenden Altersvorsorge. Es muss also sichergestellt sein, dass die anderweitige zusätzliche Altersvorsorge zumindest dem entspricht. Das ist bei Beitragssystemen leichter feststellbar, da man insoweit auf die gleiche Beitragshöhe abstellen könnte. Schwieriger wird dies bei reinen Leistungssystemen, wie es bei der ursprünglichen Form der betrieblichen Altersversorgung nach § 1 BetrAVG der Fall ist. Hier müsste eine Umrechnung in den Beitragsaufwand erfolgen, wobei man die Erfahrungen bei der Berechnung wertgleicher Anwartschaften bei der Entgeltumwandlung (§ 1 Abs. 2 Nr. 3 BetrAVG) nutzen kann.

Wollte man hier auch das möglicherweise höhere Leistungsniveau der berufsständischen Versorgungswerke berücksichtigen, so müsste eine zusätzliche Bewertung mit Erfahrungswerten erfolgen, die zu einer hohen Komplexität führen würde und deshalb eher nicht weiterverfolgt werden sollte.

Aus den oben unter bb. dargestellten Befreiungsregelungen ließe sich hier herleiten, dass grundsätzlich auf vergleichbare Beiträge abgestellt werden sollte, die aufgewendet werden. Bei Leistungssystemen müsste dann eine entsprechende Umrechnung erfolgen, wie sie § 231 SGB VI auch durchaus vorsieht. Allgemein steht eine Befreiungsregelung hier vor dem Dilemma, dass sie umso komplexer werden muss, je genauer sie die Gleichwertigkeit abbilden will. Hier dürfte ein Gesetzgeber mit pauschalierenden Regelungen arbeiten dürfen, da eine genaue versicherungsmathematische Entsprechung zu hohem Verwaltungsaufwand führen würde. Deshalb sollte auch ein allgemeiner Verweis auf Vermögen nicht ausreichen, sondern eben nur auf zusätzliche Vorsorgemaßnahmen, die die konkret genannten Risiken abdecken.

dd. Durchführung der Befreiungsprüfung

Wird die zusätzliche kapitalgedeckte Altersversorgung durch einen Träger der gesetzlichen Rentenversicherung durchgeführt, liegt es nahe, diesen mit der Durchführung der Befreiungsprüfung zu betrauen.

Wird hingegen die zusätzliche Altersversorgung auf dem arbeitsrechtlichen Weg umgesetzt, so kann dies durch den Arbeitgeber erfolgen, der aber insbesondere in kleineren Unternehmen damit oft überfordert sein dürfte. Hier dürfte dann deshalb nur eine Lösung helfen, nach der ein Arbeitnehmer die Befreiung vom Obligatorium bei einer öffentlich-rechtlichen Einrichtung unter Vorlage der bestehenden Vorsorgemaßnahme beantragen kann, was etwa für bestehende Riester-Verträge relevant werden kann. Ein Arbeitgeber mit einer entsprechenden betrieblichen Altersversorgung müsste dann bei der entsprechenden öffentlichen Stelle um eine Befreiung ersuchen.

Eine „Teil-Befreiung“ bei Systemen, die unterhalb des Niveaus der verpflichtenden zusätzlichen Altersvorsorge bleiben, sollte zur Vermeidung weiterer Komplexität nicht vorgesehen werden.

Es wäre noch zu prüfen, ob bei einer arbeitsrechtlichen Lösung eine Befreiung auch ohne Einschaltung einer staatlichen Einrichtung denkbar wäre. Dies wäre umso eher denkbar, je einfacher der Befreiungsfall zu ermitteln und zu administrieren ist. Es mag dann ausreichen, wenn der Arbeitgeber dies einer geeigneten Stelle notifiziert.

f. Organisation der Versorgungseinrichtung

Bei der Organisation und Ausgestaltung von Versorgungseinrichtungen sind mehrere Gesichtspunkte zu berücksichtigen und Alternativen zu diskutieren.

Zum einen kann es um die Frage gehen, ob die Einziehung von Beiträgen, die Gewährung der Leistungen und die Anlage des Kapitals jeweils getrennt voneinander erfolgen sollten. Hinzu kommt noch die Frage, welche Institution die automatische Erfassung sowie das Obligatorium betreibt und ggf. auch den Widerspruch beim Opting-Out entgegennimmt.

Weiterhin geht es um die Frage, ob es um eine einzelne staatlich organisierte Einrichtung gehen soll oder um mehrere miteinander konkurrierende staatliche und/oder private Einrichtungen. Bei mehreren Einrichtungen nebeneinander, von denen eine oder mehrere staatliche Einrichtungen sind, ist der wettbewerbsrechtliche Aspekt zu berücksichtigen.

Wird die zusätzliche Altersversorgung arbeitsrechtlich ausgestaltet, so kommt die Einschaltung einer öffentlich-rechtlichen Einrichtung eher nicht in Betracht. Hier ist das Obligatorium bzw. Opting-Out auf der Ebene des Arbeitgebers zu organisieren.

Es spricht Entscheidendes dafür, die Erfassung bei einer sozialversicherungsrechtlichen Anknüpfung einer staatlichen Stelle und bei einer arbeitsrechtlichen Anknüpfung dem Arbeitgeber zu übertragen. Dies sollte dann mit dem Beitragszugang kombiniert werden. Die Verwaltung der Gelder und ggf. auch die Auszah-

lung von Leistungen sollte dann durch eigenständige Einrichtungen erfolgen, wobei die Pensionskassen nach §§ 232 ff. VAG und die Pensionsfonds nach §§ 236 ff. VAG als Vorbild dienen mögen. Die Existenz nebeneinander bestehender Einrichtungen fördert den Wettbewerb untereinander und sorgt somit für eine entsprechend gute Anlagepolitik.

Für den Fall nebeneinander bestehender Einrichtungen sollte die Wahlmöglichkeit für den erfassten Personenkreis entsprechend geregelt werden. Hier muss es zum einen darum gehen, welche Einrichtung bei Nicht-Ausübung eines Wahlrechts einschlägig ist; dies wird auch unter dem Begriff der Default-Einrichtung diskutiert. Zum anderen muss entschieden werden, ob nach erfolgter Wahl ein Wechsel der Einrichtung möglich ist und wenn ja unter welchen Voraussetzungen und in welchen Zeitabständen.

Sichergestellt werden müsste, dass ein Wechsel des Arbeitsplatzes für das Obligatorium bzw. von Opting-Out-Systemen in der zusätzlichen Altersvorsorge unschädlich ist, die Zugehörigkeit also unabhängig von der jeweiligen Tätigkeit ist. Dies muss selbstverständlich auch gelten, soweit es etwa um den Wechsel von einer Arbeitnehmertätigkeit in eine Tätigkeit als Selbständiger geht und umgekehrt. Auf diese Weise können und sollten Wechsel- und Übertragungskosten vermieden werden.

aa. Organisatorische Trennungen

(1) Organisation des Obligatoriums bzw. Opting-Out über eine öffentlich-rechtliche Einrichtung

Es ist denkbar, bei einem Obligatorium eine öffentlich-rechtliche Einrichtung – etwa die Deutsche Rentenversicherung Bund – mit der Durchführung und Umsetzung dieses Obligatoriums zu betrauen. Das könnte etwa bedeuten, dass diese den für das Obligatorium in Frage kommenden Personenkreis erfasst, die Beiträge einzieht und diese an Einrichtungen nach Wahl der betroffenen Person weiterreicht.

Wie oben bereits angesprochen, ließe sich hier an eine Einschaltung von Pensionsfonds oder Pensionskassen denken, die die Anlage und auch Leistungsgewährung übernehmen könnten. Derartige Einrichtungen erscheinen hier als erforderlich, da es angesichts der Vorgabe der Rentenleistungen und der Einbeziehung auch des Risikos der Erwerbsminderung einer versicherungstechnischen Abwicklung bedarf.

Dies ließe sich so auch praktizieren im Fall von Opting-Out-Systemen, bei denen ebenfalls die Erfassung auf diesem Weg funktionieren könnte und der Widerspruch gegen die Einbeziehung ebenfalls bei dieser Stelle eingelegt werden könnte. Falls ein Widerspruch nicht eingelegt werden sollte, könnten hier ebenfalls die Beiträge eingezogen und an eine von der jeweiligen Person benannte Einrichtung weitergeleitet werden.

(2) Umsetzung durch konkurrierende Fonds mit Default Fonds

In beiden Fällen wäre dann zur Umsetzung an mehrere Einrichtungen zu denken, die die zusätzliche Altersversorgung betreiben, d.h. die die an sie nach Wahl der jeweils erfassten Personen geleiteten Gelder anlegen. Es müsste dann entschieden werden, ob diese Einrichtungen (Fonds) dann auch die Gewährung der Leistungen vornehmen. Im Folgenden soll nach den vorangegangenen Überlegungen davon ausgegangen werden, dass die Fonds auch die Auszahlung der Leistungen vornehmen.

Diese Fonds sollten grundsätzlich den gleichen Regeln unterworfen werden. Konkurrieren könnten sie in ihrer Performance. Es ist aber auch denkbar, die Wahl zwischen unterschiedlichen Anlagestrategien zu ermöglichen.

Es ist vorzusehen, dass eine der Einrichtungen (Fonds) dann greift, wenn die betreffende Person keine Entscheidung zugunsten eines bestimmten Fonds getroffen hat (Default-Fonds). Dieser Gesichtspunkt gilt für ein Obligatorium wie für Opting-Out-Systeme gleichermaßen. Die Bestimmung des Default-Fonds lässt sich

bei einer Organisation über ein staatliches Altersvorsorgeprodukt durch Benennung eines solchen Standard-Fonds lösen; bei einer arbeitsrechtlichen Lösung mag man dem Arbeitgeber insoweit das Bestimmungsrecht einräumen.

Davon zu unterscheiden ist die Frage, wie dieser Default-Fonds ausgestaltet sein sollte. Es ließe sich daran denken, diesen als einen staatlich organisierten Fonds auszugestalten, was aber so zu geschehen hätte, dass es wettbewerbsrechtlich unbedenklich ist. Es spricht beim Default-Fonds – wie das etwa auch in Schweden der Fall ist – viel für eine öffentlich-rechtliche Ausgestaltung, da diesem Fonds mit einer Automatik die Personen zugeordnet werden, die keine ausdrückliche Wahl getroffen haben. Dieser öffentlich-rechtlich ausgestaltete Fonds kann dann auch als Benchmark für konkurrierende privatrechtlich organisierte Fonds dienen und insoweit eine Kostensenkung bewirken. Will man einen Wettbewerb unter Fonds-Anbietern haben, so steht dieser Default-Fonds etwas außerhalb des Wettbewerbs, da ihm automatisch bestimmte Personen zugeordnet werden. In Schweden hat sich insoweit gezeigt, dass dies zu einer dominierenden Stellung des Default-Fonds führt¹⁰⁷. Das verbietet es, damit eine privatrechtliche Einrichtung zu betrauen, da sie wettbewerbsmäßig gegenüber anderen privatrechtlichen Einrichtungen bevorzugt würde.

Es fragt sich deshalb, ob hier die Abwicklung über eine öffentlich-rechtliche Einrichtung hilft. Eine öffentlich-rechtliche Einrichtung, die das gleiche Geschäft betreibt wie privatrechtliche Anbieter, ist grundsätzlich ebenso zu behandeln wie privatrechtliche Anbieter. Anders ist dies, wenn die öffentlich-rechtliche Einrichtung eine besondere Funktion erfüllt, die sie nicht in den Wettbewerb stellt. Das bedeutet dann, dass ein Weg gefunden werden müsste, die Zuweisung zu einem Default-Fonds wettbewerbsneutral zu gestalten. Hier könnte man einen öffentlich-rechtlichen Default-Fonds so ausgestalten, dass er im Wettbewerb keine immanenten Vorteile hat. So ließe sich daran denken, dass er nicht aktiv gewählt werden kann,

¹⁰⁷ Börsch-Supan / Roth / Wagner, Altersvorsorge im internationalen Vergleich: Staatliche Produkte für die zusätzliche Altersvorsorge in Schweden und dem Vereinigten Königreich, Berlin 2017, S. 17.

sondern nur greift, wenn keine ausdrückliche Wahl eines anderen Fonds erfolgt. Dann obliegt es den privatrechtlich strukturierten Anbietern, sich um den gesamten erfassten Personenkreis zu bemühen und das Geschäft für sich zu gewinnen. Eine solche Vorgehensweise dürfte die wettbewerbsrechtlichen Risiken entscheidend verringern. Denkbar wäre auch, den öffentlichen Fonds den gleichen rechtlichen Bedingungen zu unterwerfen wie die privaten Fonds, was ebenfalls zur Wettbewerbsneutralität beitrüge bzw. sie sogar herstellen würde.

Für den staatlichen Fonds würde es dann aber gleichwohl darauf ankommen, im Wettbewerb keine unberechtigten Vorteile zu haben. So darf etwa diese Einrichtung keinen Zugang zu den Daten über den gesamten erfassten Personenkreis haben, wenn dies – wie anzunehmen – die privaten Anbieter nicht haben. Das bedeutet, dass selbstverständlich der Fonds nicht etwa durch die Deutsche Rentenversicherung Bund selbst betrieben werden darf. Vielmehr ist eine deutliche Grenzziehung gleich welcher Art erforderlich. Dieser Fonds darf auch sonst nicht seine Stellung als öffentlich-rechtliche Einrichtung zur Erzielung von Wettbewerbsvorteilen nutzen. Das kann etwa auch bedeuten, dass eine Garantie seiner Liquidität nur in dem gleichen Maße gegeben sein darf wie bei privatrechtlichen Einrichtungen; anderenfalls wären auch beihilferechtliche Probleme zu vergegenwärtigen.

Insgesamt ist bei der Einschaltung eines solchen – staatlichen – Default-Fonds das europäische Wettbewerbsrecht (Art. 101 ff. AEUV) zu beachten. Da der staatliche Fonds kraft Natur der Sache und damit auch der rechtlichen Konstruktion institutionalisierte Wettbewerbsvorteile hat, indem ihm diejenigen zugewiesen werden, die keine ausdrückliche Wahl getroffen haben, ergibt sich ein wettbewerbsrechtliches Problem. Auch ein öffentlich-rechtlicher Fonds, der und weil er im Wettbewerb mit anderen steht, ist ein Unternehmen im Sinne des europäischen Wettbewerbsrechts¹⁰⁸. Er unterliegt dann auch dem Verbot des Missbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung nach Art. 102 AEUV. Allerdings wird das Problem

¹⁰⁸ *Khan/Suh*, in *Geiger/Khan/Kotzur*, EUV / AEUV, Art. 101 Rn 9; *Steinmeyer*, Wettbewerbsrecht im Gesundheitswesen, 2000, S. 20 ff.

des europäischen Wettbewerbsrechts dadurch relativiert, dass Art. 106 Abs. 2 AEUV bestimmt, dass für Unternehmen, die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind oder den Charakter eines Finanzmonopols haben, die Vorschriften der Verträge, insbesondere die Wettbewerbsregeln nur gelten, soweit die Anwendung dieser Vorschriften nicht die Erfüllung der ihnen übertragenen besonderen Aufgabe rechtlich oder tatsächlich verhindert. Es erweist sich aber, dass die Zuweisung zu einem Default-Fonds notwendige Folge eines Ansatzes ist, der hier geprüft wird und eine Einschränkung über das Wettbewerbsrecht die Erfüllung dieser Aufgabe, die angesichts des Zwecks des Obligatoriums bzw. Opting-Out im allgemeinen Interesse liegt, unmöglich machen würde. Allerdings sollte darauf geachtet werden, dass die Ausgestaltung dieses Fonds dem der konkurrierenden entspricht; das könnte auch dadurch realisiert werden, dass eine privatrechtliche Einrichtung insoweit betraut würde.

bb. Staatlich organisiertes verpflichtendes Altersvorsorgeprodukt

Es ließe sich schließlich auch noch denken, ein System vorzusehen, das als staatlich organisiertes Altersvorsorgeprodukt gestaltet ist und ein verpflichtendes Produkt vorsieht. Hier mag dann diese staatliche Einrichtung die Verwaltung und Anlage der Gelder privaten Einrichtungen übertragen, führt aber selbst sowohl die Überwachung des Obligatoriums und Praktizierung des Opting-Out als auch die Gewährung der Leistungen selber durch.

Man mag hier noch daran denken, die Überwachung des Obligatoriums und die Praktizierung des Opting-Out von der Durchführung des Altersvorsorgeprodukts zu trennen.

Beide Optionen sind denkbar.

Mit der Schaffung eines staatlichen Altersvorsorgeprodukts könnte eine kostengünstige Alternative geboten werden; allerdings ist darauf hinzuweisen, dass ein derartiges staatliches Altersvorsorgeprodukt einer genauen Prüfung nach dem europäischen Wettbewerbsrecht bedarf, da hier ein staatliches Monopol geschaffen

wird, das besonderer Rechtfertigung bedarf. Der Europäische Gerichtshof hat in seiner Entscheidung in der Rechtssache Albany Kriterien aufgestellt, die insbesondere sind: Erfüllung einer wesentlichen sozialen Funktion, Gefährdung der dem Unternehmen übertragenen besonderen Aufgaben, erhöhter Grad an Solidarität als Kennzeichen des Zusatzrentensystems sowie Festlegung von Mindestanforderungen für anbietende Versicherungsgesellschaften keine Alternative¹⁰⁹.

cc. Verfassungsrechtliche Bewertung

Die organisatorischen Fragen haben bei einer Einbeziehung öffentlich-rechtlicher Einrichtungen auch eine kompetenzrechtliche Komponente.

Wie oben ausgeführt, lässt sich ein System des Obligatoriums, sofern es mit einem staatlichen Altersvorsorgeprodukt arbeitet, noch unter den Kompetenztitel „Sozialversicherung“ fassen.

Vom materiellen Gehalt ist die zusätzliche Altersversorgung je nach erfasstem Personenkreis dem Arbeitsrecht oder – im Fall der Selbständigen – dem Recht der Wirtschaft zuzuordnen.

Die Umsetzung durch eine staatliche Einrichtung ist – analog zur Zulagenstelle bei der Riester-Versorgung – zulässig.

dd. Organisation eines arbeitsrechtlichen zusätzlichen Altersvorsorgeprodukts

Für den Fall eines zusätzlichen Altersvorsorgeprodukts auf arbeitsrechtlicher Basis soll hier davon ausgegangen werden, dass dies ohne organisatorische Beteiligung öffentlich-rechtlicher Einrichtungen geschehen soll, wenn man von der Frage

¹⁰⁹ EuGH 21.9.1999 – C-67/96 – Albany, DB 2000, 826 ff.; siehe auch näher dazu *Steinmeyer*, in: *Hanau/Steinmeyer/Wank*, Handbuch des europäischen Arbeits- und Sozialrechts, München 2002, § 29 Rn 119 ff.

der Befreiung absieht. Das bedeutet eine rein arbeitsrechtliche bzw. privatrechtliche Organisation.

Ausgangspunkt wäre deshalb eine Verpflichtung des Arbeitgebers, für seine Arbeitnehmer die Durchführung des Obligatoriums sowie eines Opting-Out sicherzustellen.

Es stellt sich dann allerdings die Frage, wie die Wahl eines bestimmten Altersvorsorgeprodukts zu organisieren ist. Zum einen müsste auch hier sichergestellt werden, dass der Wechsel der Tätigkeit die Zugehörigkeit zu einem Altersvorsorgeprodukt überdauern kann; das müsste zumindest bedeuten, dass die betreffende Person die Möglichkeit haben muss, bei Wechsel der Tätigkeit in einem bestimmten Altersvorsorgeprodukt zu verbleiben, es also in geeigneter Weise fortzusetzen. Zum anderen müsste bei einem Obligatorium die Befreiungsmöglichkeit in geeigneter Weise geregelt werden. Dabei kann hier der Arbeitgeber, der über eine eigene betriebliche Altersversorgung verfügt, auf diese verweisen; es bedarf dann einer Regelung zu der Frage, wie dies zu kontrollieren oder zu sanktionieren ist, worauf oben bereits eingegangen wurde.

Im Fall eines Opting-Out kann dies entsprechend § 20 BetrAVG organisiert werden.

Sofern es die in Frage kommenden Altersvorsorgeeinrichtungen anbetrifft, ließe sich auch hier an eine freie Wahl der Einrichtung durch den Arbeitnehmer denken. Es wäre zu entscheiden, ob dies auch bestehende Altersvorsorgeeinrichtungen – etwa bereits bestehende Pensionskassen – einschließt oder ob hier davon unabhängige Einrichtungen geschaffen werden sollten. Folgt man dem britischen Vorbild, so wird dies dort durch unabhängige Trusts betrieben, von denen einer (NEST) als Default-Einrichtung fungiert. Allerdings sind derartige Trusts in Großbritannien Tradition, während sich in Deutschland Versorgungseinrichtungen der Arbeitgeber finden. Wie oben bereits herausgearbeitet, ist hier für Deutschland an Pensionskassen oder Pensionsfonds bzw. Einrichtungen nach diesem Vorbild zu denken.

Es ist sicher festzustellen, dass hiermit eine zentrale Frage einer arbeitsrechtlichen Lösung angesprochen ist und zugleich auch die Frage der grundsätzlichen Natur einer solchen zusätzlichen Altersversorgung. Eine verpflichtende zusätzliche Altersvorsorge kann im organisatorischen Rahmen des bestehenden Systems organisiert werden, wofür angeführt werden kann, dass es die Aufgabe des hier zu erörternden Vorhabens ist, angesichts des sinkenden Leistungsniveaus der gesetzlichen Rentenversicherung eine möglichst weitgehende Verbreitung der zusätzlichen Altersversorgung unter Anrechnung bereits bestehender Systeme zu erreichen. Andererseits kommt dieser zusätzlichen Altersvorsorge auch eine ersetzende Funktion zu, weshalb sie im Grundsatz ähnlich ausgreifen sollte wie die sog. Riester-Rente. Weiterhin wäre zu bedenken, dass bei einem Obligatorium der Arbeitgeber in Rücksicht auf die Befreiungsmöglichkeit bzw. -regelung von sich aus die noch nicht erfassten Arbeitnehmer in ein bei ihm bereits bestehendes bzw. zu errichtendes System der betrieblichen Altersversorgung aufnehmen mag. Jedenfalls müsste aber sichergestellt sein, dass ein Wechsel der Tätigkeit bzw. des Arbeitsplatzes nicht zur Beeinträchtigung der Versorgung führt, was die Möglichkeit des Verbleibens in einem Altersversorgungssystem auch bei Wechsel des Arbeitsplatzes bzw. der Tätigkeit voraussetzt.

Es ist deshalb hier auch eine verpflichtende zusätzliche Altersversorgung im bestehenden System denkbar, sofern die unproblematische Mitnahme oder das Verbleiben beim Wechsel des Arbeitsplatzes oder der Tätigkeit möglich ist. Dies zeigt dann auch, dass eine Umsetzung eine Reihe von Eingriffen in das BetrAVG mit sich bringen mag.

Gestaltet man die zusätzliche Altersversorgung außerhalb des bestehenden Systems der betrieblichen Altersversorgung, so sind Einrichtungen vorzusehen, die zur Wahl der erfassten Arbeitnehmer stehen. Dabei ist auch ein Default-System denkbar, das vergleichbare wettbewerbsrechtliche Vorgaben zu berücksichtigen hat.

ee. Fragen der Wechselmöglichkeit zwischen Einrichtungen

Sieht man konkurrierende Fonds vor, so stellt sich die Frage nach den Wechselmöglichkeiten zwischen diesen Einrichtungen. Will man einen Wettbewerb zwischen den Einrichtungen oder will man einen Wechsel in der Anlagestrategie ermöglichen, so ist die Gewährung einer solchen Wechselmöglichkeit unabdingbar. Mit einem derartigen Wechsel ist aber regelmäßig die Übertragung von Vermögenswerten verbunden, was Aufwand verursacht und ausländische Erfahrungen haben auch gezeigt, dass dann kostspieliger Werbeaufwand betrieben werden mag. Es ist deshalb unabdingbar, die Wechselmöglichkeit zwar einerseits einzuräumen, sie aber andererseits an bestimmte Fristen zu binden, um zu häufige und kostspielige Wechsel zu vermeiden.

6. Beibehaltung der staatlichen Förderung

Bisher finden sich bei – freiwilliger – zusätzlicher Altersvorsorge Maßnahmen der staatlichen Förderung. Dies kann geschehen in Form einer steuerlichen Berücksichtigung aber auch im Wege von Zuschüssen, wie sie etwa im Bereich der Riester-Rente bestehen.

Für die Frage der Beibehaltung der staatlichen Förderung dürfte entscheidend sein, ob die zusätzliche Altersvorsorge als Obligatorium oder in Gestalt eines Opting-Out erfolgen soll. Im ersteren Fall besteht weniger bis kein Anreizbedarf; es mag lediglich darum gehen, diese zusätzliche Belastung steuerlich zu berücksichtigen.

Anders ist dies bei einem Opting-Out. Die Erfolgsquote würde in einem solchen Fall sicher verbessert, wenn ein steuerlicher Anreiz besteht, für eine solche zusätzliche Altersvorsorge zu optieren.

Wird die zusätzliche Altersvorsorge allein oder zumindest zum Teil vom begünstigten Personenkreis finanziert, so lässt sich entsprechend der Regelung bei der

Riester-Rente an ein Zulagensystem denken. Bei der Erfassung auch von Selbständigen mag dies auf diesen Personenkreis ausgedehnt werden.

7. Fragen der Einführung des Obligatoriums bzw. Opting-Out in zeitlicher Hinsicht

Bei der Einführung eines solchen Systems gleich welcher Konstruktion ist schließlich noch zu bedenken, in welcher Weise dies zeitlich eingeführt wird.

a. Ansatz auch bei bereits bestehenden Arbeitsverhältnissen?

Es geht dabei um die Frage, ob es nur bei neu abgeschlossenen Arbeitsverträgen oder Tätigkeitsaufnahmen geschehen soll oder auch bei bereits bestehenden bzw. ausgeübten. Nimmt man das Ziel der weiteren Verbreitung der zusätzlichen Altersversorgung zur Kompensation des gesunkenen Rentenniveaus der gesetzlichen Rentenversicherung, so ergibt sich, dass es nicht allein auf neue Tätigkeiten und neue Arbeitsverhältnisse beschränkt bleiben sollte und schon gar nicht auf Berufseinsteiger. Dann würde das Ziel der Maßnahme verfehlt.

Es muss deshalb bei allen Gestaltungsformen sichergestellt werden, dass bei Einführung eines solchen Systems auch bereits bestehende Arbeitsverhältnisse erfasst werden und ebenso auch bereits bestehende Tätigkeiten bei Erfassung von Selbständigen. Allerdings ist die Verpflichtung zur Finanzierung erst vom Zeitpunkt der Erfassung wirksam.

b. Abhängigkeit vom Lebensalter?

Davon zu unterscheiden ist die Frage, ob auch Arbeitnehmer fortgeschrittenen Lebensalters erfasst werden sollten. Dies wird man grundsätzlich zu bejahen haben. Allerdings muss es noch möglich sein, im verbleibenden Zeitraum bis zum Ruhestand eine sinnvolle zusätzliche Altersversorgung aufbauen zu können. Klein- und

Kleinstrenten sind zu vermeiden. Für das Risiko der Erwerbsminderung mag eine Höchstaltersgrenze festgesetzt werden.

Impressum

Bericht der Kommission Verlässlicher Generationenvertrag

Band II – Materialien

Stand:

Redigierte Fassung (S. 139-142) 27. März 2020, 16.30 Uhr

Herausgeber:

Kommission Verlässlicher Generationenvertrag

c/o Bundesministerium für Arbeit und Soziales

10117 Berlin