

Informationen, Analysen, Politik, Forschung  
und Veröffentlichungen

[www.generationenvertraege.de](http://www.generationenvertraege.de)

## Geographie der Alterssicherung

### Der FZG-Vorsorgeatlas zeigt die regionalen Unterschiede in der Altersvorsorge

In einer von Union Investment beauftragten Großstudie hat das FZG erstmals einen „Altersvorsorgeatlas“ erstellt. Das ambitionierte Ziel einer möglichst vollständigen Abbildung des Altersvorsorgestatus der deutschen Bevölkerung konnte dabei erreicht werden und ist in der Öffentlichkeit auf große Resonanz gestoßen.

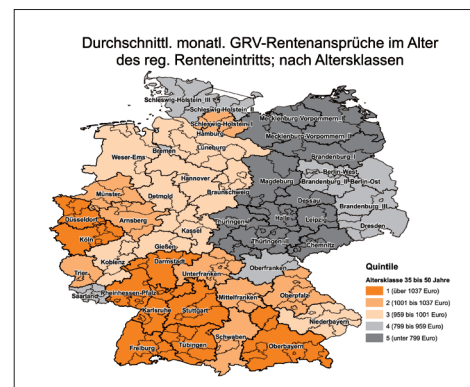
So vielschichtig die Regionen Deutschlands und die Möglichkeiten der Vorsorge fürs Alter, so vielfältig sind die Erkenntnisse, die sich aus dem Atlas gewinnen lassen. Zu den zentralen Erkenntnissen gehört zunächst, dass Deutschland im Durchschnitt eigentlich gut versorgt ist. Aus den nach Alterseinkünftegesetz nachgelagert, d.h. in der Bezugs- bzw. Rentenphase besteuerten Schichten 1 [gesetzliche Rentenversicherung (GRV), Beamtenversorgung (BV), Berufsständische Versorgung (BSV)] und 2 [betriebliche Altersvorsorge (bAV), Riesterrente, Zusatzversorgung im öffentlichen Dienst (ZöD)] erhalten die Anspruchsberechtigten ein durchschnittliches Alterseinkommen von rund 1.460 Euro und können damit knapp 70% ihres letzten Bruttoeinkommens ersetzen. Die Spreizung der regionalen Durchschnitte ist dabei je nach Vorsorgeweg mal größer und mal weniger groß. Bei der aus Bruttoeinkommen gespeisten GRV und der ZöD sind die regionalen Unterschiede eher gering, bei der ebenfalls nachgelagert besteuerten betrieblichen (bAV) und privaten (Riester) Altersvorsorge schon größer und beim rein privaten Sparen fürs Alter aus bereits versteuertem Einkommen (Schicht 3 des Alterseinkünftegesetzes) ziemlich ausgeprägt. Das regionale Bild zeigt bei den Anspruchsniveaus meistens ein Süd-Nord/West-Ost-Gefälle, das mal deutlicher (Schicht 3), mal weniger deutlich (GRV) zutage tritt.

Die Unterschiede innerhalb der Regionen sind häufig deutlicher als die Unterschiede zwischen den Regionen. Auch deshalb darf aus der eingangs festgestellten guten Durchschnittsvorsorgung

keinesfalls geschlossen werden, dass im Bereich der Alterssicherung Entwarnung zu geben ist. Denn trotz der im Durchschnitt hohen Absicherung gilt in allen Schichten, besonders aber in den Schichten 2 und 3, dass die Ansprüche relativ ungleich verteilt sind. Aus den Schichten 1 und 2 erhält die Hälfte der Anspruchsberechtigten weniger als 1.200 Euro oder knapp 64% ihres letzten Bruttoeinkommens. In der GRV haben 50% der Versicherten weniger als 933 Euro monatlich bzw. eine Ersatzquote von weniger als 43% zu erwarten. Hier wird deutlich, dass für bestimmte Gruppen doch noch einiges zu tun ist.

Für wen? Das zeigt die Betrachtung nach Altersklassen eindrücklich. Die 20- bis 35jährigen haben im Vergleich zu den 50- bis 65jährigen GRV-Versicherten eine gut 14 Prozentpunkte niedrigere durchschnittliche Ersatzquote, die durch private – ersetzende – Vorsorge zu kompensieren ist. Erfreulich ist, dass die Jüngeren bereits erkennen, dass die GRV für sie tendenziell nur noch die Funktion einer Grundrente einnehmen wird. Entsprechend handeln sie auch. So „riesterte“ 2005 im Bundesschnitt schon fast jeder zweite Riesterberechtigten im Alter zwischen 20 und 35 Jahren. Im Bundesschnitt über alle Altersklassen waren es bei 10,7 Millionen Verträgen gut 27 Prozent aller Riesterberechtigten. Die Kritik an Kosten und Transparenz von Riesterprodukten ist dennoch ernst zu nehmen. Insofern ist die in der FZG-Studie festgestellte Konkurrenz zwischen betrieblicher und (geförderter) privater Altersvorsorge der Sache in jeder Hinsicht nur dienlich.

Bei der Betrachtung nach (Netto-) Einkommensklassen fallen vor allem zwei Dinge auf. Die Alterseinkommen sind für



#### Inhalt:

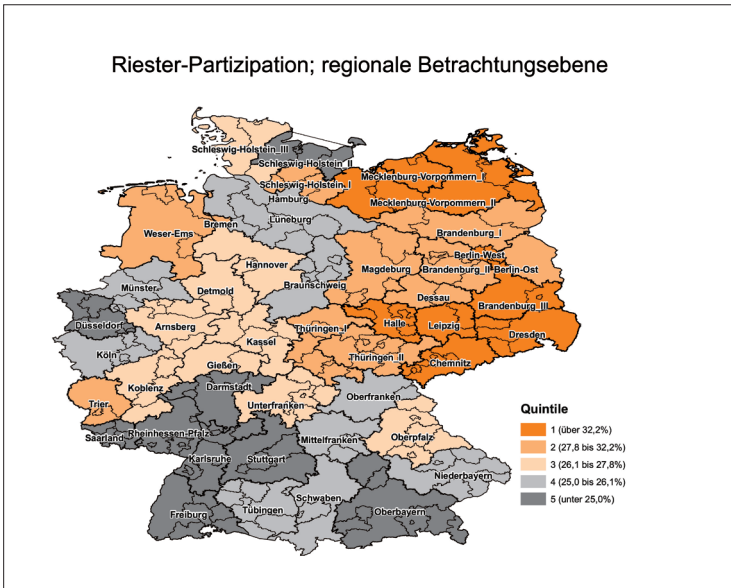
Geographie der Alterssicherung S.1

Schuldenbremse trifft Pensionslawine S.2

Mind the pension gap! S.3

FZG-Standpunkt S.4

Riester-Partizipation; regionale Betrachtungsebene



Bezieher höherer Einkommen erwartungsgemäß höher. Jedoch erreichen Geringverdiener in der Regel höhere Ersatzquoten. Sie dürften dabei in der einen oder anderen Form von sozialstaatlichen Regelungen, wie rentenrechtliche Anrechnungszeiten, Kinderzulage bei Riester o.ä. profitieren – während die Hochverdiener durch die Beitragsbemessungsgrenze „ausgebremst“ werden. Auch die wenigen, die in der unteren Einkommensklasse über eine bAV verfügen, können mit dieser dann erhebliche Teile ihres letzten Bruttoeinkommens ersetzen. Die übrigen Geringverdiener zeichnen sich durch

eine vergleichsweise hohe Riesterpartizipation aus und schöpfen so die für sie günstige Förderquote (vorteilhaftes Verhältnis von Zulage zu Eigenbeitrag) aus. Das regionale Bild unterscheidet sich dabei je nach Vorsorgeweg in Abhängigkeit von der Einkommensklasse deutlich. In den kapitalgedeckten Vorsorgewegen ist das bereits beschriebene Süd-Nord/West-Ost-Gefälle am ehesten zu erkennen, während sich sonst zum Teil ein Flickenteppich ergibt. Die Betrachtung der Geschlechterunterschiede zeigt, dass Männer dem traditionellen Rollenbild – und dem Äquivalenzprinzip – entsprechend zum Teil deutlich höhere Alterseinkommen erwarten können. Frauen hingegen vermögen mit ihrem Alterseinkommen mit Ausnahme der BSV, der ZöD und der dritten Schicht durchweg größere Teile ihres letzten Bruttoeinkommens zu ersetzen als Männer. Auch hierfür sind vermutlich überwiegend sozialstaatliche Einrichtungen sowie der Effekt der Beitragsbemessungsgrenze verantwortlich. Das regionale Bild unterscheidet sich in der ersten Schicht zwischen den Geschlechtern deutlich. Das West-Ost-Gefälle ist für die Frauen hier – dank traditionell höherer Erwerbsquoten im Osten – kaum existent. In der zweiten Schicht überwiegt hingegen bei beiden Geschlechtern wieder das übliche Süd-Nord/West-Ost-Gefälle.

Das Fazit: Es gibt nach wie vor nicht nur etwas, sondern viel zu tun. Mit dem Altersvorsorgeatlas weiß man nun noch ein Stück besser, wie, wo und für wen. ■ js

## Schuldenbremse trifft Pensionslawine Fiskalische Handlungsfähigkeit der Bundesländer in Gefahr

Ab dem Jahr 2020 verbietet die im Grundgesetz verankerte Schuldenbremse den Bundesländern grundsätzlich die Aufnahme neuer Schulden. Gerade dann erreicht die Pensionierungswelle der Landesbeamten ihren Höhepunkt und führt zu steigenden Ruhegehaltsausgaben. In Kombination mit den als Folge des demografischen Wandels tendenziell rückläufigen Steuereinnahmen und der bereits bestehenden Verschuldung sind damit immer größere Ausgabenteile für Beamtenversorgung und Zinsen aufzubringen. Dies wird die fiskalische Handlungsfähigkeit der Politik künftig deutlich verringern. Bereits heute gibt etwa Niedersachsen 20 Prozent seines Haushalts für Beamtenversorgung und Zinsen aus – mit steigender Tendenz. Vor diesem Hintergrund hat das FZG eine Projektion der Ruhegehaltsausgaben von Baden-Württemberg und Niedersachsen erstellt. Zentrales Ergebnis ist, dass der Barwert der bis zum Jahr 2050 anfallenden Pensionen sich im Status quo auf 120,3 (Baden-Württemberg) bzw. 78,3 Mrd. Euro (Niedersachsen) beläuft und damit deutlich über der expliziten Staatsverschuldung in Höhe von 44,4 bzw. 53,9 Mrd. Euro liegt. Wären die Bundesländer handelsrechtlicher Rechnungslegung unterworfen,

müssten sie in ihrer Bilanz dieses Volumen als Rückstellung bilden. Die Barwerte beziehen sich nur auf Ruhegehälter. Witwen- und Waisenversorgung sowie Beihilfe sind darin nicht enthalten. Klar ist, dass die Ausgabensteigerung unumkehrbar ist, liegt sie doch begründet im Einstellungsverhalten der 1970er und 1980er Jahre. Mit dem Rechtsakt der Verbeamtung ging der Staat ein grundgesetzlich verbrieftes Versorgungsversprechen ein. Rücklagen dafür wurden von Bund und Ländern zunächst gar nicht und dann ab Ende der 1990er Jahre mit den Pflicht-Versorgungsrücklagen in unzureichendem Ausmaß gebildet. Einige Bundesländer führten zwar freiwillig zusätzliche Versorgungsfonds ein, die aber eher einem Tropfen auf dem heißen Stein ähneln. Genau den gegenteiligen Weg ging jüngst Niedersachsen, wo die Landesregierung beschloss, ab sofort keine Zuführungen mehr zu leisten und die Versorgungsrücklage statt ab dem Jahr 2018 schon ab 2011 zugunsten des Landshaushalts aufzulösen. Dies ist ein gutes Beispiel für die Anfälligkeit von Kapitalstöcken in staatlicher Hand. Von der Ausgabenexplosion sind übrigens nur Bund und Länder betroffen. Denn die Kommunen organisieren die Beamtenversorgung über umlagefinanzierte



kommunale Versorgungsverbände. Der aktuelle Umlagesatz beträgt etwa in Baden-Württemberg 36 Prozent des umlagepflichtigen Dienstinkommens. Um den Anstieg der Versorgungsausgaben der Bundesländer zu dämpfen, ist eine Übertragung der bereits umgesetzten rentenrechtlichen Reformen dringend geboten. Dazu zählen die Erhöhung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre, die Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors sowie der Wegfall der Ruhegehaltsfähigkeit von Ausbildungszeiten. Eine Wirkungsanalyse der einzelnen Komponenten zeigt, dass die „Pension 67“ eine nur geringe, der Nachhaltigkeitsfaktor dagegen eine große Entlastungswirkung entfaltet. Um der höheren durchschnittlichen Lebenserwartung von Beamten und der Finanzierung der Beamtenversorgung Rechnung zu tragen, hat das FZG ein weitergehendes Reformpaket ausgearbeitet. Dieses entspricht einer wirkungsgleichen Übertragung der GRV-Reformen und sieht eine beschleunigte Erhöhung der

Regelaltersgrenze bis 2019 sowie einen systemkonformen Nachhaltigkeitsfaktor vor. Letzterer bildet das Verhältnis zwischen gewichteten Einkommensteuerzahlern und Pensionären ab. Die Entlastungswirkung ist umfangreicher und schneller eintretend. Langfristig führen die Reformen zu einem maximalen Versorgungsniveau, das knapp über 60 Prozent der ruhegehaltsfähigen Bezüge liegt statt aktuell 71,75 Prozent. Die entstehende Versorgungslücke ist durch ergänzende private Vorsorge zu schließen, zumal Beamte auch zum Kreis der Riester-Förderberechtigten gehören. In der politischen Diskussion geht es meist nur um die Einführung der „Pension mit 67“. Von den Interessensvertretungen der Beamten wird massiv Widerstand gegen darüber hinausgehende Maßnahmen geleistet. Die zügige Umsetzung der dargestellten Reformen sollte aber gerade im Interesse der aktiven Beamten jungen bzw. mittleren Alters liegen, damit ihre Pensionen noch finanzierbar sind. ■ tb

## Mind the pension gap! FZG-Studie ermittelt substanzielle Rentenlücken in Polen

Mit dem Fall des Eisernen Vorhangs begann für die Volkswirtschaften Mittel- und Osteuropas (MOE) eine Zeit der ökonomischen und politischen Umbrüche. Dieser Transformationsprozess stellte gerade die Alterssicherungssysteme dieser Länder aufgrund eines massiven Anstiegs der Arbeitslosigkeit, einbrechender Geburtenraten sowie einer raschen Zunahme der Lebenserwartung vor große Herausforderungen. Vor diesem Hintergrund untersucht das FZG in einem aktuellen Forschungsprojekt die auf den Weg gebrachten Rentenreformen zunächst am Beispiel Polens, der größten Volkswirtschaft in MOE. Noch befindet sich unser östliches Nachbarland Polen mit einem Altenquotient von rund 21 in einer demografisch äußerst günstigen Situation – nur zum Vergleich: in Deutschland liegt dieses Verhältnis bei rund 33. Jedoch wird der Alterungsprozess in Polen – wie in allen MOE-Ländern – rasant an Tempo zulegen. Schon für das Jahr 2050 ist davon auszugehen, dass ähnlich wie in Deutschland einem Rentner nicht einmal zwei Beitragszahler gegenüberstehen werden. Ohne eine grundlegende Reform hätte sich im polnischen Rentensystem daher eine massive Nachhaltigkeitslücke aufgetan.

Die polnische Regierung reagierte im Jahr 1999 auf diese sich abzeichnende Entwicklung mit einem Bündel von einschneidenden Rentenreformen. Neben der Erhöhung des gesetzlichen Rentenalters für Männer (Frauen) von 60 (55) auf 65 (60) wurde graduell eine verpflichtende kapitalgedeckte Altersvorsorge eingeführt. Zudem wurden die Renten an die Entwicklung der Erwerbstätigen und die Lebenserwartung gekoppelt. Ähnlich wie mit dem Nachhaltigkeitsfaktor im deutschen Rentensystem gehen damit massive Rentenkürzungen einher.

Vor diesem Hintergrund hat das FZG im Auftrag der ERGO Versicherungsgruppe die künftigen Rentenlücken in Polen quantifiziert und im Januar 2010 auf einer Pressekonferenz in Warschau vorgestellt. Ein zentrales Ergebnis dieser Studie ist, dass die Geburtenjahrgänge zwischen 1965 bis 1985 am stärksten von der Rentenreform betroffen sind. Für sie kann die staatlich verpflichtende Rente durchschnittlich nur noch rund 50 Prozent des Konsumniveaus vor Renteneintritt abdecken. Frauen in diesen Kohorten sind aufgrund ihres deutlich jüngeren Renteneintrittsalters sogar überdurchschnittlich stark betroffen; in ihrer Ruhestandsphase klafft eine Lücke von durchschnittlich 65 Prozent zwischen Konsum und Rente. Das FZG untersuchte daher unterschiedliche Handlungsoptionen wie bspw. die Verlängerung der Lebensarbeitszeit, welche wesentlich zum Schließen der Rentenlücken beitragen können.

Aufbauend auf dieser Studie evaluiert das FZG in einem weiteren aktuellen Forschungsprojekt gemeinsam mit der polnischen Nationalbank die fiskalischen Nachhaltigkeitswirkungen der vergangenen Rentenreformen. Dabei kann sich die Bilanz der polnischen Rentenpolitik durchaus sehen lassen: trotz des rasanten Alterungsprozesses müssen die Rentenbeitragssätze in den kommenden Jahrzehnten voraussichtlich kaum erhöht werden. Die künftige Herausforderung in der polnischen Altersvorsorge besteht daher weniger im Bereich der fiskalischen Tragfähigkeit, sondern vielmehr im Schließen der individuellen Rentenlücken. Gerade an jüngere Kohorten sei daher appelliert: *Mind the pension gap!* ■ cm



Die Studie fand breite Resonanz in Funk-, Fernsehen- und Printmedien



## FZG-Standpunkt



### Warum eine Kopfpauschale für die GKV sinnvoll, sozial und möglich ist

Die Kopfpauschale in Deutschland hatte im letzten Jahrzehnt wechselnde Befürworter. In die Diskussion gebracht wurde sie vom SPD-Mitglied und Wirtschaftsweisen Bert Rürup, die CDU schrieb sie sich dann als solidarische Gesundheitsprämie aufs Schild und nunmehr ist die FDP in Person von Gesundheitsminister Rösler die aktuelle Fürsprecherin. Politisch konnte die Kopfpauschale bisher nicht überzeugen, da keiner der Befürworter letztendlich dem Wähler richtig erklären konnte, was die eigentlichen Vorteile einer solchen Reform sind und die politische Gegenseite es bisher vorzüglich verstand, sie als unsozial abzukanzeln. Hinzu kam der Finanzierungsvorbehalt.

Aus wissenschaftlicher Sicht gibt es hingegen relativ gute Argumente, eine Finanzierungsreform der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) in Richtung Kopfpauschale weiterzuverfolgen. Warum? Erstens ist die bisherige Bemessung der Krankenversicherungsbeiträge am Lohn versicherungsmathematisch zweifelhaft und unsystematisch. Wer eine Lohnerhöhung bekommt, hat dadurch kein höheres Krankheitsrisiko. Zudem sollte ein System, was auf dem Gedanken des Leistungsprinzips aufbaut, alle Einkunftsarten umfassen. Zweitens führt die Koppelung an den Lohn und die damit verbundenen Arbeitgeberbeiträge zu einer unsicheren Preiskalkulation auf Seiten der Unternehmen, was letztendlich auf den Arbeitsmarkt zurückschlägt. Drittens kann es mit Kopfpauschalen leichter gelingen, endlich einen echten Preis-Qualitätswettbewerb bei den gesetzlichen Krankenkassen zu etablieren. Und viertens sollten die sozialpolitischen Elemente der GKV, also die vermeintliche Umverteilung

von Reich zu Arm und die familienpolitischen Komponenten, aus ordnungspolitischer Sicht nicht über die Black Box GKV, sondern über die transparente Einkommensteuer organisiert werden.

Was nun mit dem Vorwurf, die Kopfpauschale sei unsozial? Das Gegenteil ist der Fall: Im heutigen System zahlt ein Doppelverdienerhaushalt mit zwei (Lohn-)einkommen von je 2000 Euro inkl. der Arbeitgeberbeiträge ca. 600 Euro an die GKV. Der gutverdienende Angestellte mit einem Gehalt von 6000 Euro monatlich und einer mitversicherten Ehefrau und zwei Kindern zahlt hingegen lediglich den derzeitigen Höchstbeitrag von ca. 560 Euro. Was ist daran sozial gerecht? Und auch der Vorwurf, der Manager und seine Sekretärin müssten dann für die Krankenversicherung das Gleiche bezahlen, lässt sich nur bedingt halten. Zwar überweisen erst mal beide den gleichen Betrag an ihre Krankenkasse, jedoch bekommt dann die Sekretärin einen guten Teil des Betrags wieder zurück, und zwar aus der Einkommensteuerzahlung ihres Chefs.

Es bleibt also die Frage der Finanzierung. Und hier muss man ehrlich bleiben. Der Sozialausgleich einer echten Kopfpauschale kostet Geld und man würde wohl um eine Erhöhung von Steuern (idealerweise der Einkommensteuer) nicht umhin kommen. Allerdings sind die jüngsten Zahlen des Bundesfinanzministeriums zu diesem Problem wohl eher politisch motiviert, denn einiges des sozialen Ausgleichs würde beim Umstieg automatisch mitfinanziert werden. Der momentane Bundeszuschuss von ca. 15 Mrd. Euro würde reichen, um alle Kinder beitragsfrei zu versichern. Die Ausschüttung der Arbeitgeberbeiträge auf heutigem Niveau würde je nach Berechnung um die 20 Mrd. Euro Steuermehreinnahmen

bringen. Hinzu käme noch ein Mehrbetrag durch die niedrigere Veranlagung der Kopfpauschalen bei der Einkommensteuer. Denn momentan subventioniert nämlich der Steuerzahler die Höchstbeiträge zur GKV über die Anrechenbarkeit dieser bei der Steuererklärung. All dies würde wahrscheinlich immer noch nicht ausreichen, jedoch fiel eine notwendige Steuererhöhung wesentlich geringer aus als dies vom Bundesfinanzministerium behauptet wird. Leider scheint sich, wenn überhaupt, nur ein verwässertes Prämiensystem durchzusetzen. Wer aber ein echtes Kopfpauschalensystem mit seinen Vorteilen generieren will, muss bspw. auch die Axt an die Familienmitversicherung anlegen. Und bei allen Vorteilen der Gesundheitsprämie darf eins nicht vergessen werden: Für ein wirklich nachhaltiges Gesundheitssystem mit einer stabilen Finanzierung braucht es eine Reform der Ausgaben- und nicht der Einnahmenseite der GKV. ■ ch

## FZG-Intern



Wir gratulieren **Olaf Weddige** zur erfolgreichen Promotion. In seiner Doktorarbeit beschäftigte sich Dr. Weddige mit der Berechnung von Verpflichtungen staatlicher, umlagefinanzierter Rentensysteme im europäischen Vergleich. Die Arbeit erscheint in Kürze in der Schriftenreihe „Sozialökonomische Schriften“ beim Peter Lang Verlag. Olaf Weddige hat das Forschungszentrum leider zum Januar 2010 verlassen, um eine Stelle bei der Allianz Beratungs- und Vertriebs-AG anzutreten.

## FZG-Publikationen



(download: [www.generationenvertraege.de](http://www.generationenvertraege.de))

- Benz, T., C. Hagist und B. Raffelhüschen (2010), Ausgabenprojektion und Reformszenarien der Beamtenversorgung in Niedersachsen, Studie im Auftrag des Bundes der Steuerzahler (BdSt) Niedersachsen und Bremen e. V.
- Grasdal, A.L., J. Häcker, C. Hagist und E. Vårdal (2009), Who pays for whom? Redistributive Effects of the Norwegian Pension Reform, Diskussionsbeiträge des Forschungszentrums Generationenverträge, Albert-Ludwigs-Universität, 41.
- Hackmann T. und S. Moog (2010), Pflege im Spannungsfeld von Angebot und Nachfrage, Zeitschrift für Sozialreform, 56 (1), 113-137.
- Leifels, A., C. Müller und B. Raffelhüschen (2010), Mind the pension gap – On the relationship between future pensions and pre-retirement consumption in Poland, Studie im Auftrag der ERGO Versicherungsgruppe AG.
- Moog, S. und B. Raffelhüschen (2009), Ehrbarer Staat? Finanzpolitik in der Krise, Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften, 7(3-4), 520-538.
- Müller, C., B. Raffelhüschen und O. Weddige (2010), Using pension data for policy making - the case of the German pension reforms, ECB/Eurostat E-Book, 113-121.

### Impressum:

Mit freundlicher Unterstützung des Vereins des Forschungszentrums Generationenverträge e. V. erscheint FZG aktuell zweimal jährlich.

Herausgeber: Forschungszentrum Generationenverträge der Albert-Ludwigs-Universität, 79085 Freiburg i. Br. [www.generationenvertraege.de](http://www.generationenvertraege.de)

Direktor:  
Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen  
Redaktion:  
[redaktion@generationenvertraege.de](mailto:redaktion@generationenvertraege.de)  
Jörg Schoder, Tel.: 0761.203 92 37  
Christoph Müller, Tel.: 0761.203 92 26

Nachdruck und sonstige Verbreitung (auch auszugsweise) nur mit Quellenangabe und Zusendung eines Belegexemplars.

© Forschungszentrum Generationenverträge, Freiburg, 2010

Satz & Layout: [www.cavalluccidi.com](http://www.cavalluccidi.com)