

Der Sozialstaat in der Veränderung

WOHLFAHRTSMÄRKTE, ALTERSSICHERUNG UND VERBRAUCHERWISSEN

Es ist mehr als zwanzig Jahre her, dass Norbert Blüm die Rente für sicher erklärte. Sicher ist heute aber nur, dass die gesetzliche Rente für künftige Rentnerinnen und Rentner als Altersvorsorge nicht reichen wird. Der Staat steuert mit Modellen wie der Riester-Rente gegen. Doch damit ist es nicht getan. Ein Wissenschaftler des Instituts für Politische Wissenschaft zeigt den Handlungsbedarf – für die Bürger und für den Staat.

Je weiter sich der deutsche Sozialstaat aus seinen Sicherungsversprechen verabschiedet, desto höher werden die Anforderungen an die Bürger, sich zu informierten Managern ihres eigenen Sicherungsarrangements zu entwickeln – und desto mehr muss Sozialpolitik durch eine explizite Verbraucherschutzpolitik flankiert werden. Der Staat gibt in einem zunehmenden Maße sozialpolitische Aufgaben gezielt an Märkte ab, die jene Leistungen bereitstellen sollen, die sozialpolitisch gewollt sind, jedoch nicht mehr über öffentliche Institutionen hergestellt oder garantiert werden. Der Staat überlässt diese Märkte jedoch nicht sich selbst, sondern greift marktfördernd und marktregulierend ein und schafft auf diese Weise »Wohlfahrtsmärkte« (TAYLOR-GOOBY).

Die Nutzung dieser politisch erst geschaffenen Wohlfahrtsmärkte stellt hohe Anforderungen an die neuen Nachfrager privatwirtschaftlich orientierter Leistungserbringung. Hierzu gehört auch die Entwicklung von relevantem Marktwissen (FRANK NULLMEIER).

Diese neue Herausforderung der Herausbildung von anspruchsvollem und folgenreichen Markt- oder schlicht Verbraucherwissen gilt nicht nur, aber sehr prägnant, für das Gebiet der Alterssicherung. Denn dort spielt – politisch gewollt und staatlich gefördert – der Markt als un-

Riester-Rente

Der Name dieses Finanzmarktproduktes geht auf den ehemaligen Bundesarbeitsminister Walter Riester (SPD) zurück. Maximal bekommen Sparer 2007 114 Euro Zuschuss vom Staat, vorausgesetzt, sie legen einen jährlich steigenden Prozentsatz ihres Vorjahreseinkommens für das Alter zurück. Aber 2008 gibt es 154 Euro, wenn vier Prozent des Gehalts angelegt werden. Die Familienkomponente macht die Riester-Rente interessant: Für Familien gibt es eine Zulage pro Kind, die 2008 auf 185 Euro steigt. Für alle nach 2007 geborenen Kinder beträgt sie 300 Euro.

Neben der Förderung über Zulagen gibt es bei der Riester-Rente auch die Möglichkeit zusätzlicher Steuerersparnisse: 2008 können bei Finanzamt bis zu 2.100 Euro als Sonderausgaben bei der Einkommenssteuer geltend gemacht werden.



sicherer Produzent der Einkommenssicherung im Alter eine zunehmend wichtigere Rolle.

Die Bundesrepublik ist damit dem Vorbild vieler OECD-Staaten gefolgt, hat den Fokus der Alterssicherung von der staatlichen Vorsorge hin zum privaten Sektor der betrieb-

lichen, vor allem aber der privaten kapitalfundierte Alterssicherung verschoben und auf diese Weise den Sozialstaatsbürgern eine über die Beitragspflicht zur Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) hinausgehende, erhebliche Mitwirkungsverantwortung für ihre Alterssicherung übertragen.

Das Ziel der langfristigen Stabilität des Beitragssatzes zur GRV ist mit der die Weichen der Alterssicherung neu stellenden Rentenreform 2001 durch eine kontinuierliche Leistungsabsenkung in der Rentenversicherung erkauft worden.

Der noch in den 90er Jahren aufrechterhaltene politische »Renten-Mythos«, dem zufolge der durchschnittliche Rentner im Alter mit rund 70 Prozent seiner aktiven Bezüge nebst Teilhabe am wirtschaftlichen Wachstum rechnen können sollte (Lebensstandard-Sicherung), ist in diesem Zuge endgültig zu den Akten gelegt worden. Der 2004 eingeführte so genannte Nachhaltigkeitsfaktor sowie der Übergang zur nachgelagerten Besteuerung der Renten werden das Niveau der gesetzlichen Rente in Zukunft noch weiter absenken, während die Kaufkraft durch Nullrunden oder nur geringe Rentenanpassungen anhaltend sinkt.

Die Kürzungen der gesetzlichen Renten sollen zum Teil durch die staatlich milliarden-schwer geförderte private Vorsorge im Rahmen der durch die Rentenreform 2001 eingeführten Riester-Rente aufgefangen werden. Die private Altersvorsorge soll nunmehr einen Teil der gesetzlichen Rente *ersetzen* – nicht mehr nur wie früher *ergänzen*.

Der hoch riskante, weltweite Kapitalmarkt, nicht mehr allein der Arbeitsmarkt, ist damit zu einem Mittel der Sozialpolitik geworden, wobei der Staat die Risiken des Vertragsabschlusses durch die Definition von Minimalanforderungen an Riester-Produkte (Zertifizierungsagentur, Garantie der eingezahlten Beiträge, lebenslange Rente, Ruhen des Vertrags etc.) versucht zu mildern. Der Staat verpflichtet die Bürger zwar nicht zum Abschluss eines privaten Sparvertrags, denn dies ließ sich politisch nicht durchsetzen, die »normative Kraft des Faktischen« (Leistungsabsenkung

in der GRV; staatliche Förderung) führt indes zu einer Quasi-Erzwingung privater Vorsorge.

Die Konsequenzen dieser Reformen sind absehbar: Eine wachsende Gefahr von Altersarmut sowie eine dramatische Zunahme der Einkommensungleichheit im Alter. Die individuell auf dem Arbeitsmarkt erzielten Erfolge oder Misserfolge werden sehr viel unmittelbarer in das künftige Alterseinkommen übersetzt werden (überdies nimmt die Lohnspreizung auf dem Arbeitsmarkt weiter zu) und die private Rente, wiewohl sie nur einen kleineren Teil der Altersvorsorge ausmachen wird, wird diese Tendenz eher noch verstärken.

Bei Niedrigverdienern verschärft sich die Problemkonstellation dadurch erheblich, dass sie zwar einen hohen Bedarf an zusätzlicher Vorsorge haben, in der Regel jedoch kaum vorsorgen: Gemäß einer Untersuchung des Deutschen Instituts für Altersvorsorge aus dem Jahre 2005 (»Rentenlücken und Lebenserwartung«) gab ein Drittel aller befragten Haushalte an, überhaupt kein Vermögen und keine Möglichkeiten des Ansparens zu verfügen.

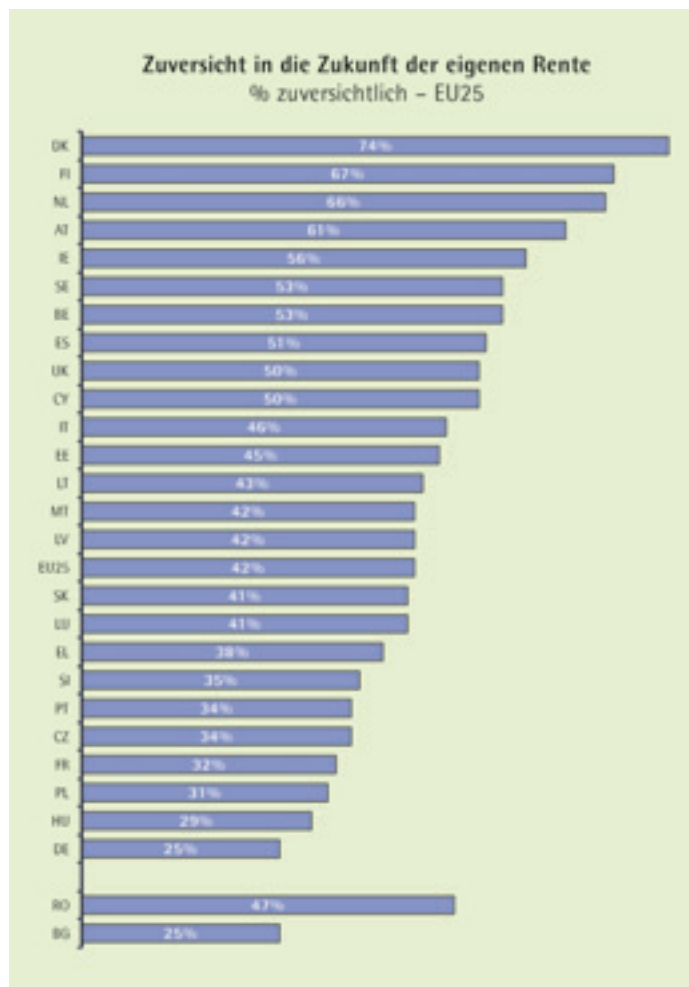
Die Umfragen und Untersuchungen geben daher zu größter Besorgnis Anlass: Das Vertrauen in einen »heiligen Gral« deutscher Nachkriegs-Sozialstaatlichkeit rostet langsam, aber stetig.

Nach einer im Januar 2007 vom Umfrageinstitut Allensbach im Auftrag der Postbank erstellten Erhebung haben 88 Prozent der befragten Bundesbürger kein oder nur noch wenig Vertrauen in das Rentensystem; jeder Sechste rechnet damit, im Alter zu verarmen. Es nimmt daher kein Wunder, dass im Rahmen des im Februar 2007 veröffentlichten Eurobarometers zur »Sozialen Wirklichkeit in Europa« (*Diagramm Eurobarometer*) die Bürger in Deutschland EU-

weit die geringste Zuversicht in die Zukunft ihrer Renten haben. Die Befürchtungen sind begründet:

Nach einer im Juni 2007 vom Sozialverband Deutschland (SoVD) vorgelegten Untersuchung (»Zehn Forderungen zur Vermeidung von Altersarmut«) steuert jeder dritte Arbeitnehmer auf Armut im Rentenalter ab 2030 zu. Dies betreffe vor allem Geringverdiener, jedoch müssten auch Durchschnittsverdiener, die 2030 in Ruhestand gingen,

Abbildung unten
Wenig rosig sehen die Deutschen ihre Zukunft als Rentner.
Quelle: Eurobarometer



rund 37 Beitragsjahre aufweisen, um eine Rente zu erzielen, die unterhalb oder nur knapp über dem Grundsicherungsniveau liegt – dies untergräbt fundamental die Legitimation einer auf Leistung-Gegenleistung orientierten, beitragsfinanzierten Sozialversicherung. In nicht allzu ferner Zukunft werden Millionen von Alters-

Abbildung links
Nur noch wenige Altersjahrgänge werden mit 65 das »Rentensofa« besetzen dürfen: Nach einer Übergangsphase gilt für alle ab 1964 Geborenen dann 67 als Eintrittsalter.

Quelle: hofschlaeger/pixelio.de

renten (vor allem der Geringverdiener und Langzeitarbeitslosen, der Mini-, Midi- und Ein-Euro-Jobber sowie derjenigen, die den Einstieg in das Erwerbsleben verspätet schaffen und diskontinuierliche Erwerbsbiographien vorweisen können) unter dem Existenzminimum liegen und bedürfen aufgrund geringer Rentenanwartschaften des Rückgriffs auf die Grundsicherung im Alter, deren Bezieherzahlen in den vergangenen Jahren kontinuierlich gestiegen sind.

Eine im Juni 2007 von der OECD veröffentlichte Studie (»Renten auf einen Blick«) zeigt, dass das Bild Deutschlands als eines Landes mit starkem sozialen Netz im Alter und in ihrem Lebensstandard gesicherten Rentner der Vergangenheit angehört: Im Zuge der Rentenreformen wird das künftige Rentenniveau in Deutschland von 48,7 auf 39,9 Prozent des Bruttoeinkommens abgesenkt, bezogen auf eine Standarderwerbsbiographie mit 45 Beitragsjahren, die sich nicht erst in Zeiten von Massenarbeitslosigkeit

samte Erwerbsbiographie hinweg Vorsorge im Rahmen der Riester-Rente betreibt, klettert das Niveau seiner Altersrente auf 56 Prozent des Bruttoverdienstes – und liegt damit trotzdem noch knapp unter der Durchschnittsrente in der OECD.

Je weiter das gesetzliche Rentenniveau sinkt und je größer die Anteile individueller Alterssicherung sind, die auf dem Markt »produziert« werden sollen, desto mehr steigt die Notwendigkeit, dass die

Hierzu zählt

1. das Wissen über die mittel- bis langfristigen Entwicklungen in der Rentenpolitik, die von den Individuen in ihre (strategischen) Lebensplanungen und –entwürfe einbezogen werden müssen,
2. das frühzeitige Wissen über die spätere Rentenhöhe und Versorgungslücke sowie
3. das Wissen über Möglichkeiten, Formen, und Risiken der zusätzlichen Alterssicherung (Anlagemöglichkeiten, Anbieter etc.).

Abbildung rechts
Mehr als 20 Jahre ist es her,
dass Norbert Blüm die Rente für
sicher erklärte.
Quelle: dpa



Abbildung oben
Nach anfänglichen Startschwierigkeiten entwickelt sich die Riester-Rente zu einer beliebten Anlageform.
Quelle: Bundesministerium für Arbeit und Soziales

und Erosion des Normalarbeitsverhältnisses als erwerbsbiographische Fiktion erweist. Damit liegt Deutschland bei der Bruttoersatzrate weit unter dem Durchschnitt der 30 OECD-Länder. Nur unter der günstigen Annahme, dass ein Erwerbstätiger über seine ge-

Bürger um die Notwendigkeiten, Voraussetzungen und Folgen eigenen Handelns (auch über die Folgen des Nicht-Handelns) profunder Bescheid wissen. Verbraucherwissen wird daher bei der Ausgestaltung einer ausreichenden Altersvorsorge immer wichtiger.

Die Kompetenzvermittlung im Bereich der Altersvorsorge wird daher zunehmend zu einer neuen Aufgabe in einem Sozialstaat, der seinen Bürgern in einem zunehmenden Maße Eigeninitiative und Eigenverantwortlichkeit abverlangt, zugleich jedoch noch wenig

dafür tut, sie hierfür ausreichend zu befähigen.

Informationsdefizite, Komplexität der Materie, Überforderungen durch Produkt- und Fördervielfalt, Unterschätzung des Vorsorgebedarfs für das Alter sowie Geldmangel sind laut einer im Sommer 2007 veröffentlichten Studie des Deutschen Instituts für Altersvorsorge (»Altersvorsorge in Deutschland – Verloren im Dschungel der Möglichkeiten«) die größten Hemmnisse für eine effektive private Altersvorsorge. Hinzu kommt die Furcht vor einer falschen Anlageentscheidung sowie vor einer langfristigen Festlegung, die vor dem Abschluss eines Altersvorsorgevertrags abschrecken.

Zu den laut dieser Studie potenziell Unterversorgten gehörten nicht zuletzt Akademiker, die sich vor allem wegen einer unsicheren beruflichen und familiären Zukunft dem Abschluss eines Sparvertrags verschließen.

Sehr spät zeichnen sich nunmehr Schritte in die richtige Richtung ab: Seit 2004 werden die gesetzlich Rentenversicherten jährlich über ihre bisherigen und prognostizierten Rentenansprüche informiert, um auf diese Weise die Notwendigkeit einer zusätzlichen privaten Vorsorge vor Augen zu führen. Allerdings beruhen die Hochrechnungen auf zum Teil hochproblematischen Annahmen.

Zudem bieten die Berater der GRV seit dem Frühjahr 2007 an den Volkshochschulen Beratungskurse für die zusätzliche Altersvorsorge an, ohne indes konkrete Produktempfehlungen zu geben. Die Kursbesucher sollen dabei, so das Bundesarbeitsministerium, zu »Vorsorge-Experten in eigener Sache« werden.

Zudem hat die Bundesregierung zum 1. Januar 2005 den Zugang zu der Riester-Renten vereinfacht und damit auf abschreckende Fehlwirkungen reagiert (vereinfachte Antragsverfahren,

transparentere Zulagenförderung und vereinfachte Förderung etc.).

Unter Verbraucherschutzgesichtspunkten ist der Markt der Alterssicherungsprodukte nach wie vor hoch intransparent. Zwar sind seit dem Alterseinkünftegesetz von 2005 die Informationspflichten der Anbieter über Anlagemöglichkeiten, die Struktur des Portfolios sowie das Risikopotenzial erhöht worden, jedoch ist eine Vergleichbarkeit der kaum standardisierten riesterfähigen Produkte (von privaten Rentenversicherungen über Aktienfonds und Bank-Sparplänen bis zu Immobilien) kaum hinreichend gegeben. Überdies können die erzielbaren Renditen je nach Riester-Vertrag und je nach Anlageform sehr unterschiedlich sein. Ferner zeigen Studien, dass die aktuell Unterversorgten vor allem mit einfacheren und transparenteren Vorsorgelösungen sowie einheitlichen Förderrichtlinien für die private Altersvorsorge zu gewinnen sein könnten (so das Deutsche Institut für Altersvorsorge in seiner Studie »Altersvorsorge in Deutschland – Verloren im Dschungel der Möglichkeiten«, 2007).

Obwohl die Bereitschaft der Bürger, für das Alter vorzusorgen, seit 2006 gestiegen ist und die Zahl der Abschlüsse die Marke von neun Millionen (von rund 30 Millionen Anspruchsberechtigten) 2007 überschritten hat (*Diagramm BMAS*), ist eine soziale Schiefelage bei den Abschlüssen zu Ungunsten von Geringverdienern, Berufsanfängern, Menschen mit Migrationshintergrund und Frauen nach wie vor unverkennbar.

Dies sind Zielgruppen, die von den Programmen der Bundesregierung kaum angesprochen werden und möglicherweise auf anderem Wege für die Problematik zusätzlicher Altersvorsorge sensibilisiert werden müssen (z.B. über Kooperationen mit Betrieben

und Schulen). Neben einer finanziellen Förderung gehört es zu den Hauptaufgaben einer vorsorgenden und vorausschauenden Sozialpolitik, vor allem diejenigen Bevölkerungsschichten einzubeziehen, die von künftiger Altersarmut am Wahrscheinlichsten betroffen sein und den höchsten Bedarf an Aufklärung und Kompetenzvermittlung haben werden.

Die Herausforderungen im Bereich der zusätzlichen privaten Altersvorsorge sind daher nach wie vor hoch.

Während die Bürger vor der Aufgabe stehen, sich relevantes Verbraucherwissen anzueignen, kommt es für den Staat darauf an, den von ihm strukturierten Markt der quasi-verpflichtenden privaten Altersvorsorge in einer Weise zu regulieren, die den Bürgern Handlungs-, Entscheidungs- und Erwartungssicherheit gibt – sofern jedenfalls die Sicherheitsproduktion auf hochgradig unsicheren Märkten als eine *sozialpolitische* Aufgabe des Staates angesehen wird.

Auch der Staat muss sich hier entsprechendes »Markt-(regulierungs)wissen« aneignen. Aus der Perspektive der *Verbraucherschutzpolitik* stellen Initiierung, Förderung und Ausbau von Informations- und Aufklärungssystemen eine wichtige Zukunftsaufgabe des Sozialstaats dar. Private Altersvorsorge wird indes nur dann betrieben, wenn die Bürger dies *wollen, können* und auch tatsächlich *tun*.

Es ist und bleibt daher eine staatliche Aufgabe, nicht nur die Vorsorgebereitschaft auf »pädagogischem« Wege zu fördern, sondern auch die *Vorsorgefähigkeit* vor allem derjenigen Bürger zu stärken, die am Schutzbedürftigsten sind und daher am ehesten von Altersarmut betroffen sein werden. Die Politik täte gut daran, sich stärker als bislang dieser Herausforderung anzunehmen.



PD Dr. Wolfram Lamping
Jahrgang 1965, lehrt seit 1992 am Institut für Politische Wissenschaft und arbeitet in der Abteilung Sozialpolitik und Public Policy.