

E Alterssicherung

1 Einleitung

1.1 Das bestehende System der Alterssicherung in Deutschland

1.1.1 Die Schichten der Alterssicherung

Das System der Alterssicherung¹ in Deutschland hat zum Ziel, Erwerbstätigen im Alter anschließend an ihre Erwerbstätigkeit Einkommen zu sichern, die in ihrer Gesamtheit gestatten, den Lebensunterhalt in ausreichendem Maße zu bestreiten. Dieses Ziel soll mit Hilfe verschiedener Säulen oder Schichten erreicht werden, die sich hinsichtlich Finanzierung, Leistung und des Grades der Freiwilligkeit unterscheiden (vgl. Abbildung 1).

Die erste Schicht (erste Säule) besteht aus einer gesetzlich vorgeschriebenen Versicherungspflicht, die in den meisten Fällen auch die Mitgliedschaft in einer Pflichtversicherung beinhaltet. Die Gesetzliche Rentenversicherung (GRV) ist die wichtigste Einrichtung der ersten Schicht. Sie umfasst in erster Linie Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, in geringem Umfang auch selbstständige Erwerbstätige.² Geringfügige Beschäftigungen sind nur noch unter sehr engen Voraussetzungen versicherungsfrei (kurzfristige Beschäftigung: Saisonbeschäftigung von längstens zwei Monaten oder maximal 50 Arbeitstagen im Jahr; geringfügig entlohnte Beschäftigung: regelmäßig weniger als 15 Stunden pro Woche bei einem Arbeitsverdienst von nicht mehr als 325 Euro pro Monat). Liegt ausschließlich eine geringfügig entlohnte Beschäftigung³ vor oder wird neben einer geringfügig entlohten Beschäftigung keine versicherungspflichtige Hauptbeschäftigung ausgeübt, so hat der Arbeitgeber Pauschalbeiträge in Höhe von 10 % des Bruttoentgeltes an die Gesetzliche Krankenversicherung (GKV) bzw. von 12 % an die GRV zu zahlen. Die beschäftigte Person selbst gilt als versicherungsfrei.⁴ Weitere wesentliche Ver-

sorgungssysteme sind die Beamtenversorgung, die Alterssicherung für Landwirte sowie die berufsständischen Versorgungswerke. Dabei ist es einigen Berufsgruppen – z. B. angestellten Rechtsanwälten und Ärzten – möglich, obwohl sie als Arbeitnehmer grundsätzlich der Versicherungspflicht in der GRV unterliegen, sich bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen von dieser zugunsten einer Mitgliedschaft in einem berufsständischen Versorgungswerk befreien zu lassen. Selbstständige werden – sofern sie nicht als Freiberufler tätig sind – in keiner Einrichtung der ersten oder zweiten Schicht abgesichert.

Die zweite Schicht (zweite Säule) umfasst die Zusatzversorgung für Angestellte und Arbeiter im öffentlichen Dienst⁵ sowie die betriebliche Altersvorsorge im Bereich der Privatwirtschaft.⁶ Die zweite Schicht enthält damit nicht die Versicherung von Selbstständigen. Für diese kommt als weitere bzw. alleinige Altersvorsorge die dritte Schicht (dritte Säule), die private Altersvorsorge, in Frage. Diese Art der Vorsorge ist auch von Nichtselbstständigen in der Vergangenheit in großem Umfang genutzt worden. In Zukunft wird die private Altersvorsorge für die in der GRV Versicherten und die Beamten mit bis zu 4 % der Beitragsbemessungsgrenze in der Rentenversicherung staatlich gefördert.⁷ Damit wird sie auch für diesen Personenkreis attraktiver.

1.1.2 Finanzierung und Leistung der Alterssicherung

Bis auf die Beamtenversorgung finanzieren sich alle Einrichtungen prinzipiell aus Beiträgen. Einige Bereiche – vor allem die GRV – erhalten darüber hinaus Bundeszuschüsse. In der ersten Säule werden die Beiträge, soweit es sich bei den Versicherten um Arbeitnehmer handelt, zumeist je zur Hälfte von Arbeitnehmern und Arbeitgebern gezahlt, die betriebliche Altersvorsorge wird überwiegend durch Beiträge der Arbeitgeber oder Rückstellungen im Unternehmen finanziert.

Mit Ausnahme der Versorgungswerke der freien Berufe sind die Einrichtungen der Basissicherung und die Zusatzversorgung im öffentlichen Dienst grundsätzlich umlagefinanziert; bei einigen Zusatzversorgungskassen und

¹ Eine ausführliche Darstellung enthält bereits der Zweite Zwischenbericht (1998), S. 325 ff.; darüber hinausgehende Informationen finden sich unter anderem in Bäcker et al. (2000), S. 242 ff.; zu einem Vergleich der Alterssicherungssysteme der DDR und der Bundesrepublik Deutschland vgl. Maydell (2001).

² Vgl. auch Abschnitt 2.1; selbstständige Handwerker sind in der GRV, selbstständige Künstler und Publizisten bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen nach dem Künstlersozialversicherungsgesetz pflichtversichert. Nicht pflichtversicherte Selbstständige können innerhalb von fünf Jahren nach Aufnahme der selbstständigen Tätigkeit die Pflichtversicherung in der GRV beantragen. Landwirte sind nicht in der GRV, sondern in der Alterssicherung der Landwirte pflichtversichert.

³ Die Geringfügigkeitsgrenze ist zum 1. April 1999 auf 630 DM bei einer regelmäßigen Arbeitszeit von weniger als 15 Stunden wöchentlich festgeschrieben worden; eine Dynamisierung ist nicht vorgesehen.

⁴ Die Beitragszeiten zählen nur dann als normale Pflichtbeitragszeiten, wenn Arbeitnehmer die Differenz zum vollen Beitragssatz in der GRV zusätzlich zahlen; in diesem Fall müssen die geringfügig Beschäftigten gegenüber dem Arbeitgeber auf die Versicherungsfreiheit verzichten.

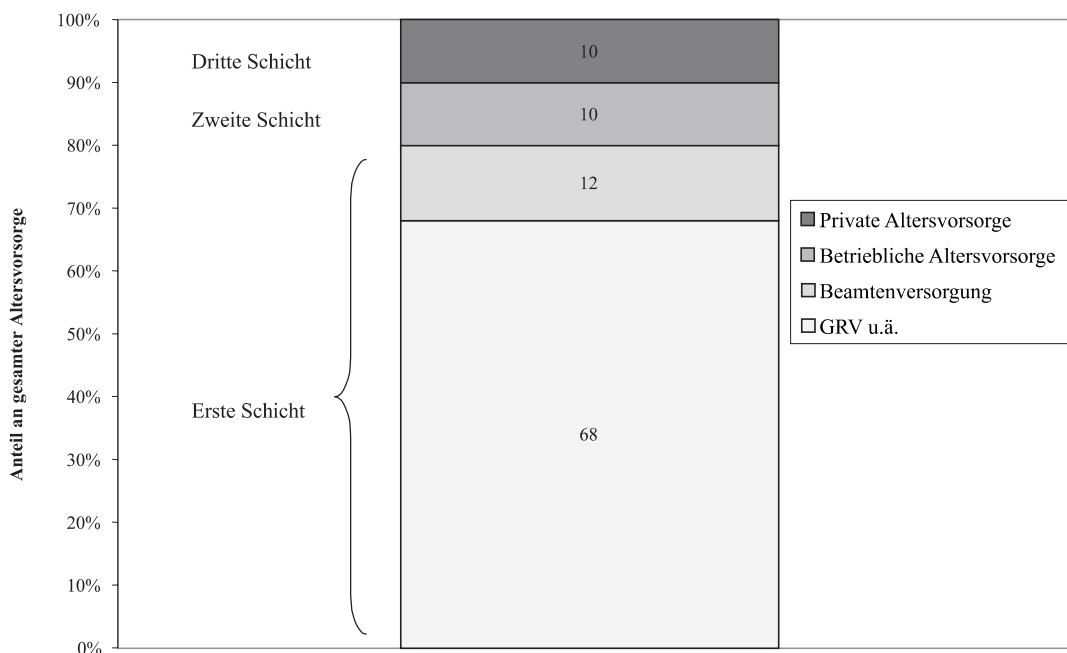
⁵ Bei der Beamtenversorgung und in der Knappschaftsversicherung besteht die Altersvorsorge im Grunde aus Basissicherung und Zusatzversorgung. Insoweit ist ein Teil auch zur zweiten Schicht zu zählen.

⁶ Hierzu zählen auch berufsständische (Zusatz-)Versorgungswerke (beispielsweise im Bereich der Presse), die als Zusatzversorgung zur GRV konzipiert sind.

⁷ Diese Förderung durch staatliche Zuschüsse bzw. Steuerbefreiung löst später bei Leistungen aus diesem Bereich eine Besteuerung der Leistungen aus; sie ist letztlich damit eine Art Steuerstundung. Dadurch unterscheidet sich diese staatliche Förderung privater Altersvorsorge deutlich von Förderungen, wie sie z. B. beim Kauf einer eigengenutzten Immobilie möglich sind.

Abbildung 1

Schichten der Alterssicherung in Deutschland



Quelle: Schmähl (2000), S. 54.

kommunalen Beamtenversorgungskassen gibt es allerdings zum Teil beträchtliche Rücklagen. Für die Beamtenversorgung ist seit 1999 eine Eigenbeteiligung der Beamten durch verminderte Besoldungs- und Versorgungsanpassungen vorgesehen, die zu einer begrenzten Kapitalansammlung führt, mit deren Hilfe Versorgungskosten zeitlich gestreckt und teilweise aus Zinserträgen finanziert werden sollen.⁸ Die betriebliche Altersversorgung und die Versorgungswerke weisen eine volle oder teilweise Kapitaldeckung auf. Private Altersvorsorge ist üblicherweise kapitalfundiert.

Die Bedeutung der drei Schichten in Deutschland gibt Abbildung 2 wieder. Die umlagefinanzierten Systeme dominieren, 80 % aller Alterseinkommen werden nach dem Umlageverfahren, nur 20 % nach dem Kapitaldeckungsverfahren finanziert. Mehr Kapitaldeckung wird mit der staatlichen Förderung privater Altersvorsorge angestrebt.

Die Leistungen der Alterssicherungssysteme orientieren sich an der relativen Höhe und der Dauer der Beitragszahlungen. Altersbezüge sollen im Regelfall in den Pflichtversicherungssystemen ab Vollendung des 65. Lebensjahres gewährt werden.⁹ Die Höhe der Leistungen kann auch

davon abhängen, ob ein Umlage- oder ein Kapitaldeckungsverfahren Verwendung findet. So gewähren gegenwärtig bei gleichen Einzahlungsverläufen einige berufsständische Versorgungswerke um mehr als 50 % höhere monatliche Renten als die GRV.¹⁰ In der Altersversorgung der ersten Schicht ist eine Dynamisierung der Leistungen bei den Beamtenpensionen durch die Kopplung an die Besoldungsanpassungen, bei der GRV durch die Anwendung einer bruttolohnorientierten Anpassungsformel gewährleistet. Die berufsständischen Versorgungswerke folgen einem eigenen Anpassungsmechanismus, der das Verhältnis von Einnahmen und Ausgaben in langfristiger Perspektive berücksichtigt.

1.1.3 Besteuerung der Leistungen aus der Alterssicherung

Nach geltendem Recht werden die Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung mit ihrem Ertragsanteil zur Einkommensteuer herangezogen. Dahinter steht die Überlegung, dass Rentenzahlungen überwiegend die Rückzahlung früher eingezahlter Beiträge – gleichsam als wäre es angespartes Kapital – darstellen. Dieser Teil ist steuerfrei. Nur die (fiktiven) Zinsen, die auf das fiktiv angesparte Kapital anfallen, unterliegen als Ertragsanteil der Steuerpflicht. Die Höhe des Ertragsanteils ist abhängig vom Rentenzugangsalter und der fernerer Lebenserwartung sowie dem unterstellten Rechnungszinsfuß. Bei Zeit-

⁸ Ursprünglich sollte die Eigenbeteiligung von 3 % schon bis 2013 erreicht werden. Durch die Ende 2001 verabschiedete und ab 2010 voll wirksam werdende Kürzung der Pensionsansprüche um knapp 5 % wurde diese Eigenbeteiligung zeitlich zum großen Teil auf die Zeit nach 2010 verschoben. Die Hälfte der aus der Kürzung der Pensionsansprüche folgenden Einsparungen wird einem Vorsorgefonds zugeführt.

⁹ Die Höhe der Leistungen hängt auch von biographischen Zeiten ab, für die trotz fehlender Beitragszahlung Leistungen erbracht werden (z. B. Ausbildungszeiten, Kindererziehungszeiten).

¹⁰ Z. B. das Versorgungswerk der Rechtsanwälte in Baden-Württemberg; vgl. Versorgungswerk (2000), S. 19.

Abbildung 2

Alterssicherung für verschiedene Gruppen von Erwerbstätigen in Deutschland
Aktiv Abgesicherte (in 1 000) / Leistungsvolumen in Mrd. DM (1999)¹⁾

Individuelle Ergänzende Sicherung	private Alterssicherung ²⁾ (private Rentenversicherungen, Lebensversicherungen, Ersparnisse usw.) Etwa 70 Mrd. DM ³⁾						
	Zusatz- Systeme	Betriebliche Alters- versorgung 12 000¹⁰⁾ / 27,5 ¹¹⁾	Zusatz- versorgung im öffentlichen Dienst ¹²⁾	Knappschaft ⁹⁾ 147 / 24,18			Beamten- versorgung ¹⁴⁾ 1 587 / 39,7
gesetzlich verankerte Systeme	Alterssiche- rung für Landwirte ⁴⁾ 417 / 5,18	Berufs- ständige Versorgungs- werke ⁵⁾ 546 / 3,15	Handwerker- versicherung (integriert in die Arbeiter- rentenver- sicherung) ⁶⁾ 86	Künstler- sozial- versicherung ⁷⁾ 96	Freiwillig oder Pflicht- versicherte (auf Antrag) ⁸⁾ 755	BfA und Landes- versicherungsanstalten , Seekasse ¹³⁾ 32 166	
		Gesetzliche Rentenversicherung ¹⁵⁾ 33 250 / 360,15					
Personenkreis	Landwirte	Freie Berufe	Handwerker	Künstler	Sonstige	Beschäftigte im Bergbau	Sonstige
	Selbständige					Arbeiter und Angestellte	
	privater Sektor					abhängig Beschäftigte	
							Öffentlicher Dienst

1) Angaben, soweit verfügbar.

2) Hierunter fällt auch die ab 2002 staatl. geförderte, private Alterssicherung. Diese Förderung umfasst den größten Teil der in der GRV versicherten Personen.

3) Schätzung.

4) Einschließlich mithelfender Familienangehöriger; als Teilversorgung, ergänzt durch betriebliche Maßnahmen (Alteenteil).

5) Beitragsleistende Mitglieder; teilweise auch für abhängig Beschäftigte der jeweiligen Branche.

6) Pflichtversicherte Handwerker.

7) Pflichtversicherte Künstler und Publizisten.

8) Einschließlich pflichtversicherte Selbständige kraft Gesetz und auf Antrag.

9) Aktueller Kontoführer.

10) Schätzung.

11) Leistungen aus Direktversicherung, Direktzusagen, von Unterstützungskassen sowie Pensionskassen.

12) Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder, Arbeitsgemeinschaft der kommunalen und kirchlichen Altersversorgung sowie die Bahnversicherungsanstalt.

13) Ohne Knappschaft, freiwillig Versicherte, pflichtversicherte Selbständige, Künstler und Handwerker, jedoch einschließlich geringfügig Beschäftigte.

14) Stand 30. Juni; mit Anwartschaft einschließlich Beurlaubte.

15) Einschließlich der geringfügig Beschäftigten.

16) Einschließlich Richter und Berufssoldaten.

Quelle: Sachverständigenrat (2001), S. 159; Schmähl (1986), S. 686; Zweiter Zwischenbericht (1998), S. 177.

renten tritt an die Stelle der ferneren Lebenserwartung die Laufzeit der Rente. Beim Rentenbeginn mit 65 Jahren liegt der Ertragsanteil, mit dem die Bruttorente steuerlich erfasst wird, beispielsweise bei 27 % (beim Rentenbeginn mit 63 Jahren bei 29 %). Dieser Ertragsanteil wurde von 20 % (22 %) im Jahre 1980 auf 24 % (26 %) im Jahre 1994 bis auf die derzeitigen Werte heraufgesetzt.

Leistungen der betrieblichen Altersversorgung werden je nach Durchführungsweg unterschiedlich behandelt: Renten aus Direktzusagen und Unterstützungskassen werden steuerlich wie Versorgungsbezüge behandelt, d. h. grundsätzlich voll besteuert. Die Zuwendungen des Arbeitgebers an Unterstützungskassen sowie Rückstellungen für Direktzusagen bleiben mangels eines Zuflusses beim Arbeitnehmer im steuerrechtlichen Sinne weiterhin unbegrenzt steuerfrei. Renten aus Direktversicherungen und Pensionskassen unterliegen dagegen – wie die Renten aus der ersten Säule – der Ertragsanteilsbesteuerung. Im Fall der Pauschalbesteuerung der Beiträge an Direktversicherungen und Pensionskassen ist die spätere Auszahlung ebenfalls lediglich mit dem Ertragsanteil zu versteuern.

Beamtenpensionen werden als Ruhegehälter wie Arbeits-einkommen steuerlich voll erfasst, aber durch einen Versorgungsfreibetrag von 40 % der Bezüge, höchstens 3 072 Euro jährlich, entlastet. Andere im Alter erzielte Einkünfte werden ebenfalls steuerlich voll erfasst, aber nur mit einem Altersentlastungsbetrag in Höhe von 40 % der betreffenden Einkünfte, höchstens 1 908 Euro jährlich, entlastet.

1.2 Ziele und Konzeptionen für die Alterssicherung

Das deutsche Alterssicherungssystem war in der jüngsten Zeit in verschiedener Hinsicht erheblichen Veränderungen unterworfen. Besonders deutlich wird dies an den Ende des Jahres 2000 und im ersten Halbjahr des Jahres 2001 vom Gesetzgeber beschlossenen Maßnahmen zur Gesetzlichen Rentenversicherung sowie zur betrieblichen und privaten Alterssicherung, die unter anderem als Reaktion auf ökonomische und demographische Strukturänderungen ergriffen wurden.¹¹ Hierdurch haben sich die Bedingungen für die Alterssicherung in Deutschland gewandelt. Bevor gegebenenfalls weitere Maßnahmen in diesem Bereich vorbereitet oder entschieden werden, sollte vor allem geklärt werden, welche Konzeptionen und Ziele für die Alterssicherung zukünftig maßgebend sein sollen.

Die Enquête-Kommission hatte bereits in ihrem zweiten Zwischenbericht einen Überblick über Zielsetzungen gegeben, die zumeist als relevant angesehen werden.¹² Aus sozialpolitischer Sicht sind vor allem verteilungspoliti-

sche Zielvorstellungen von Bedeutung. Verbunden damit ist auch die Frage, in welchem Umfang Alterssicherung durch staatliche, betriebliche und private Aktivitäten erfolgen soll.

Die staatliche Alterssicherungspolitik sollte für langjährig Versicherte eine Sicherung des früheren Lebenshaltungsniveaus (Lebensstandardsicherung) zum Ziel haben. Dies kann auf unterschiedlichen Wegen und auf der Basis unterschiedlicher Finanzierungsverfahren erfolgen. Im Regelfall sollte das erwähnte Ziel durch Kombination verschiedener Maßnahmen der Alterssicherungspolitik angestrebt werden (durch Regelsicherungssysteme und ergänzende Formen der Altersvorsorge). Die Beurteilung, welche Maßnahmen und Träger dafür als geeignet angesehen werden, kann in Zeit und Raum Wandlungen unterworfen sein.

Eine zentrale Rolle im Alterssicherungssystem spielen staatlich organisierte Alterssicherungssysteme. Bei diesen geht es zum einen darum, ob sie primär der Armutsvermeidung dienen oder aber eine am früheren Einkommen orientierte Alterssicherung, unter anderem eine Verstetigung des Lebenshaltungsniveaus bei Wegfall des Erwerbseinkommens im Alter (wie auch bei Invalidität und Tod des Ehepartners), anstreben sollen. In Deutschland dominierte zumindest seit der tief greifenden Rentenreform des Jahres 1957 die Vorstellung, dass die Gesetzliche Rentenversicherung es abhängig Beschäftigten durch die Versichertenrente ermöglichen soll, im Alter in bestimmtem Umfang das in der Erwerbsphase durch Arbeitseinkünfte finanzierbare Lebenshaltungsniveau aufrecht zu erhalten. Für die Zukunft stellt sich zunächst die Frage, ob daran festgehalten werden soll oder ob sich die Gesetzliche Rentenversicherung zunehmend in Richtung einer primär der Armutsvermeidung dienenden Gestaltung nähern soll. Wenn – wie erwähnt – tatsächlich das Ziel einer Lebensstandardsicherung erreicht werden soll, dann müssten zunehmend ergänzende Systeme hinzukommen, um den Bezug zur früheren Einkommenssituation hinreichend zu realisieren. Die Entwicklung der Gesetzlichen Rentenversicherung hat folglich Konsequenzen für die Entwicklung anderer Einrichtungen der Alterssicherung. Die vom Gesetzgeber in jüngerer Zeit beschlossenen Maßnahmen zur Niveaureduktion und partiellen Substitution von gesetzlicher Alterssicherung durch private Formen der Alterssicherung werfen zumindest die Frage nach der Entwicklungsrichtung der Gesetzlichen Rentenversicherung wie auch des Alterssicherungssystems insgesamt auf.

Die gesetzliche Alterssicherung sollte auch in Zukunft bei längerer Zugehörigkeit zum System für die in sie einbezogenen Personen eine Absicherung erreichen, die am früheren (Erwerbs-)Einkommen orientiert ist und deutlich über dem armutsvermeidenden Sozialhilfeniveau liegt.

Um zu überprüfen, inwieweit eine solche Zielvorstellung erreicht wird oder in Gefahr gerät, verfehlt zu werden, bedarf es geeigneter Indikatoren. In dieser Hinsicht herrscht allerdings in der öffentlichen wie oft auch in der wissenschaftlichen Diskussion eine verengte Sichtweise. So wird für die Gesetzliche Rentenversicherung vielfach allein auf das so genannte Eckrentenniveau als verteilungspolitischen Indikator Bezug genommen. Hierbei wird eine Rente, die

¹¹ Vgl. Gesetz zur Reform der Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit, BGBl. I Nr. 57 vom 23.12.2000, S. 1827 ff.; Altersvermögens-Ergänzungsgesetz, BGBl. I Nr. 13 vom 26.03.2001, S. 403 ff.; Altersvermögensgesetz, BGBl. I Nr. 31 vom 29.6.2001, S. 1310 ff.; Gesetz zur Verbesserung des Hinterbliebenenrentenrechtes, BGBl. I Nr. 36 vom 23.07.2001, S. 1598 ff.

¹² Vgl. Zweiter Zwischenbericht (1998), S. 345 ff.

auf 45 Entgeltpunkten basiert, zu einem durchschnittlichen Arbeitsentgelt in Beziehung gesetzt. Das Arbeitsentgelt kann entweder eine Bruttogröße sein oder – wie vor allem in jüngerer Zeit – eine Nettogröße. So lag dem Rentenreformgesetz 1992 als explizite Zielvorstellung zu Grunde, dass ein Eckrentner stets (rund) 70 % des jeweiligen durchschnittlichen Nettoarbeitsentgeltes als Rente erhalten solle (Netto-Eckrentenniveau).¹³

Abgesehen von dem methodischen Aspekt, dass hier ein bestimmter Rentenfall (Eckrente mit 45 Entgeltpunkten) zu einer Durchschnittsgröße (Arbeitsentgelt) in Beziehung gesetzt wird, handelt es sich um einen Indikator von grundsätzlich sehr begrenztem Aussagewert, wenn damit etwas über die tatsächliche Rentenhöhe im Vergleich zum Arbeitsentgelt oder über die Vermeidung von Einkommensarmut im Alter durch das Alterssicherungssystem ausgesagt werden soll. Denn während 50 % der Renten an männliche GRV-Versicherte auf weniger als 45 Entgeltpunkten basieren, sind dies bei Frauen 95 %.

In welchem Ausmaß Versicherte in der Gesetzlichen Rentenversicherung Entgeltpunkte erwerben können, hängt von der Erwerbsbiographie (insbesondere Länge und Ausmaß sozialversicherungspflichtiger Erwerbstätigkeit) – damit von Entwicklungen im Erwerbsverhalten und auf dem Arbeitsmarkt – ab, aber auch von den sozialrechtlichen Bedingungen. Dabei ist zu beachten, dass sich viele sozialrechtliche Veränderungen – wie z. B. eine verringerte Anrechnung von Ausbildungszeiten im Rentenrecht – gar nicht auf die Eckrente auswirken, da diese ja stets auf der Basis von 45 Entgeltpunkten berechnet wird.

Neben diesen schon lange bekannten Problemen, die hinsichtlich der Aussagekraft des Eckrentenniveaus als verteilungspolitischen Indikators bestehen¹⁴, wurde die Aussagekraft in jüngster Zeit durch den Gesetzgeber noch weiter vermindert. Zukünftig wird zur Berechnung des durchschnittlichen Nettoarbeitsentgeltes abweichend von statistischen Konventionen neben den direkten Abgaben (Lohnsteuer, Arbeitnehmeranteile an den Sozialversicherungsbeiträgen) ein fiktiver (d. h. der maximal geförderte) Vorsorgebeitrag zur privaten Alterssicherung vom Arbeitsentgelt in Abzug gebracht. In Phasen, in denen dieser fiktive Beitrag erhöht wird, mindert sich der Anstieg des so definierten Durchschnittsentgeltes. Damit wird das neu definierte Eckrentenniveau einen höheren Wert annehmen als nach bisheriger Messung bzw. unter Berücksichtigung tatsächlicher statistischer Werte. Diese Veränderung mindert zusätzlich den Aussagegehalt des Indikators.

Geht man vom gegenwärtigen Niveau eines vollen Sozialhilfeanspruchs für eine Einzelperson aus – der etwa 40 % des durchschnittlichen Nettoarbeitsentgeltes entspricht –, kann man errechnen, wie viele Entgeltpunkte ein Versicherter benötigt, um eine (Versicherten-)Rente in Höhe des vollen Sozialhilfeanspruchs zu erreichen. Durch die vom Gesetzgeber vorgesehene Senkung des Leistungsniveaus der Gesetzlichen Rentenversicherung wird die Summe der Entgeltpunkte, die (bei Inanspruchnahme ab Vollendung des 65. Lebensjahres) gerade zu einer Rente in Höhe des Sozialhilfeanspruchs führt, von derzeit knapp 26 auf gut 28 Entgeltpunkte steigen.¹⁵

Je niedriger die im Durchschnitt des Erwerbslebens erreichte Entgeltposition des Versicherten ist, um so höher muss die Zahl der Versicherungsjahre sein, um eine entsprechende Anzahl von Entgeltpunkten zu erreichen. So ist eine durchschnittliche Entgeltposition von 70 % des Durchschnittsentgeltes bei Frauenrenten (zumindest derzeit) etwas durchaus Typisches. In einem solchen Fall wären bei dem vom Gesetzgeber angestrebten reduzierten Leistungsniveau in der Gesetzlichen Rentenversicherung bereits 40 Versicherungsjahre für eine Versichertenrente in Höhe des vollen Sozialhilfeanspruchs erforderlich. Dies setzt wiederum einen Rentenbeginn ab 65 voraus.¹⁶

Ob und inwieweit ein Leistungsniveau in der Alterssicherung als ausreichend angesehen wird, erfordert einen Blick über die Alterssicherung hinaus. So ist die Belastung durch direkte und nicht zuletzt auch durch indirekte Steuern zu beachten. Hierzu zählen auch mögliche Konsequenzen einer Neuregelung der Besteuerung von Alterseinkünften, die gegebenenfalls als Folge des Urteils des Bundesverfassungsgerichts ergriffen werden. Würde damit eine höhere (direkte) Besteuerung von Renten einhergehen, könnte davon auch die Eckrente (auf der Basis von 45 Entgeltpunkten) betroffen werden.¹⁷ Je nach der Höhe der zukünftigen steuerlichen Belastung der Eckrente könnte dann auch die mit der Rentenreform 2001 eingeführte Rentenniveausicherungsklausel tangiert werden, nach der die Bundesregierung den gesetzgebenden Körperschaften Vorschläge zur Niveausicherung zu unterbreiten hat, wenn abzusehen ist, dass das (undefinierte) Eckrentenniveau von 67 % unterschritten wird.

Neben der ständigen Belastung ist aber auch die Entwicklung in anderen Bereichen des sozialen Sicherungssystems von Bedeutung. Im Zentrum steht dabei das Gesundheitswesen. Kommt es zu Einschränkungen des Leistungskataloges z. B. im Krankenversicherungssystem und/oder zu vermehrten Zuzahlungen im Krankheitsfall, muss um so mehr aus den Alterseinkünften für diese Zwecke verwendet werden. Gleiches gilt, wenn das Leistungsniveau der

¹³ An dieser Zieldefinition wird deutlich, dass dem Rentenversicherungssystem die Vorstellung eines „leistungsdefinierten“ Systems – eines „Leistungsprimates“ – zu Grunde lag und die Finanzierungsbeiträge die abhängige Größe waren. Im Unterschied dazu ist das Altersvermögens-Ergänzungsgesetz von 2001 stärker von der Vorstellung eines „Beitragsprimates“ geprägt mit der Folge, dass die Leistungen eher zur abhängigen Größe werden.

¹⁴ Zu alternativen Definitionen von Rentenniveaus, ihren statistischen und methodischen Grundlagen und Aussagefähigkeit vgl. Schmähl (1975).

¹⁵ Die aus einer Eckrente (45 Entgeltpunkte) abgeleitete volle Hinterbliebenenrente liegt derzeit gerade in Höhe des vollen Sozialhilfeanspruchs.

¹⁶ Vgl. eine differenzierte Analyse hierzu bei Schmähl (2001).

¹⁷ In der Diskussion gibt es in diesem Zusammenhang unterschiedliche Vorschläge, die vielfach rein steuersystematisch begründet werden, aber vor allem auch hinsichtlich ihrer verteilungs- und sozialpolitischen Konsequenzen zu beurteilen wären.

Pflegeversicherung durch mangelnde Dynamisierung der Pflegeversicherungsleistungen bei steigenden Pflegekosten real immer weiter sinkt. Eine Entscheidung über das für ausreichend angesehene Leistungsniveau in der Alterssicherung erfordert also zugleich, die Entwicklung in anderen Zweigen des sozialen Sicherungssystems zu berücksichtigen.

Auch angesichts der erwähnten Umdefinition des Rentenniveaus ist ein Vergleich verschiedener Reformmaßnahmen anhand dieses Indikators nur sehr begrenzt aussagekräftig. Anstelle von bzw. ergänzend zu Niveauinformationen können Angaben über die absolute Höhe von Renten (bzw. des aktuellen Rentenwertes als Ausdruck des DM- bzw. Euro-Betrages eines Entgeltpunktes) hilfreich sein, denn bei identischen Niveauwerten können sich die Absolutbeträge der Renten oder des aktuellen Rentenwertes unterscheiden.¹⁸ Absolutbeträge neben Niveauangaben geben folglich weitere wichtige Informationen über Verteilungswirkungen von Alterssicherungssystemen.

Eine weitere verteilungspolitisch relevante Dimension bezieht sich auf die Art der in einem Alterssicherungssystem angestrebten Einkommensumverteilung. Dabei geht es vor allem darum, ob gezielt eine einkommensmäßige Besserstellung oder Belastung durch die Ausgestaltung des Systems angestrebt wird (interpersonelle Umverteilung) – was nur in einem Pflichtsystem realisiert werden kann –, oder ob eine enge Beziehung zwischen Finanzierungsbeitrag und späterer Leistung realisiert werden soll (intertemporale Umverteilung).

Im deutschen Alterssicherungssystem, insbesondere der Gesetzlichen Rentenversicherung, spielen die intertemporale Umschichtung von Einkommensteilen aus der Erwerbs- in die Altersphase und zugleich eine enge Beziehung zwischen dem versicherungspflichtigen Einkommen und der späteren Rentenleistung eine dominierende Rolle. Maßgebend ist die grundsätzliche Orientierung an einem Versicherungssystem, nicht an einem versorgungsstaatlichen Konzept. Die Orientierung am Versicherungssystem gilt also nicht nur für private Alterssicherung, sondern auch für die Gesetzliche Rentenversicherung. Diese weist – im internationalen Vergleich – eine enge Verknüpfung des der Beitragszahlung zu Grunde liegenden Einkommens und der Rente auf, da unter anderem für die Rentenberechnung die gesamte Versicherungsdauer berücksichtigt wird. In verschiedenen Ländern besteht eine deutliche Tendenz, die Beziehung zwischen Beitrag zur Finanzierung und Leistung im gesetzlichen Alterssicherungssystem enger zu gestalten. In der deutschen Gesetzlichen Rentenversicherung wurde dies von allen Regierungen in den letzten Jahren verfolgt – insbesondere durch Abbau von Umverteilungselementen oder aufgabenadäquate Finanzierung oftmals so genannter „versicherungsfremder Leistungen“ aus allgemeinen Haushaltsmitteln.

Für die Zukunft stellt sich somit auch die Frage, ob diese Konzeption einer vergleichsweise engen Beziehung zwischen Vorleistung und späterer Gegenleistung beibehalten

werden soll. Dafür sprechen verteilungs- wie auch abgabenpsychologische Gründe, da hierdurch eine Minderung des Abgabewiderstandes im Vergleich zur Finanzierung von Umverteilungsausgaben erwartet werden kann.¹⁹

Das bedeutet zugleich, dass für die Vermeidung von Armut im Alter die meisten Ansatzpunkte in der Erwerbsphase liegen, in der Ansprüche auf Altersrenten erworben werden. Im Fall unzureichenden Einkommens im Alter ist gezielte Armutsvermeidung dann eine Aufgabe des Steuer-Transfer-Systems, wie dies durch Sozialhilfe und die neu eingeführte bedarfsorientierte Grundsicherung (außerhalb der Sozialversicherung) realisiert wird.

Zwischen einer Konzeption, die eine enge Verknüpfung zwischen dem Beitrag zur Finanzierung der Alterssicherung und der späteren Gegenleistung in gesetzlichen Systemen anstrebt (Versicherungsprinzip), und einer Strategie zur Leistungsreduktion in diesen Systemen bei gleichzeitig vermehrter Verlagerung der Alterssicherung auf private (einschließlich betriebliche) Vorsorge kann allerdings ein Zielkonflikt auftreten. Dies ist dann der Fall, wenn sich selbst nach langer Zeit der Beitragsentrichtung die dadurch erreichbare Leistung im gesetzlichen System kaum vom Sozialhilfeanspruch unterscheidet. Die Akzeptanz des Systems und die Bereitschaft, zur Finanzierung beizutragen, dürften dann erheblich negativ beeinflusst werden. Ist das der Fall, ist zu erwarten, dass das Leistungsniveau weiter reduziert und dann primär für Umverteilungszwecke und zur Armutsvermeidung im Alter eingesetzt wird, während einkommensbezogene Leistungen dann vor allem den betrieblichen und sonstigen privaten Formen der Alterssicherung überlassen bleiben.

Je weiter das Leistungsniveau des staatlichen Alterssicherungssystems reduziert wird, um so eher werden die ergänzenden Formen der Alterssicherung einen obligatorischen oder quasi-obligatorischen Charakter erhalten – sei es durch gesetzliche Regelung oder durch (weithin flächendeckende) tarifvertragliche Vereinbarungen. Die internationalen Erfahrungen zeigen, dass in solchen Ländern, die (zunächst) eine staatliche Alterssicherung auf sehr niedrigem Niveau einführen, später obligatorische Ergänzungssysteme geschaffen wurden. Durch beide Formen wird dann eine am früheren Lebenshaltungsniveau orientierte Alterssicherung angestrebt.

Insofern ist bei weiteren Maßnahmen im Bereich der Alterssicherung sorgfältig zu prüfen, ob die für erstrebenswert erachteten Ziele und Konzeptionen nicht in Konflikt zueinander geraten – und falls ja, welche Konsequenzen daraus gezogen werden sollen. Unter anderem sollte klar entschieden werden, welche Rolle die verschiedenen Schichten bzw. Formen und Träger im Gesamtsystem der Alterssicherung spielen sollen.

Schließlich geht es auch um die Verteilung innerhalb der jeweiligen Generationen, so auch um die Einkommensverteilung zwischen den jeweils Älteren. Hier stellt sich die Frage, welches Maß an Einkommensungleichvertei-

¹⁸ Vgl. hierzu die Angaben in Deutscher Bundestag (1999), S. 133 ff.

¹⁹ Vgl. hierzu Mackscheidt (1985).

lung im Alter durch die Gestaltung der gesetzlichen und privaten Alterssicherung in Kauf genommen wird. In einem erwerbseinkommenbezogenen Alterssicherungssystem liegen die Gründe für Ungleichheit von Alterseinkommen vor allem in der Verteilung der Erwerbseinkünfte und in der Gestaltung des Leistungsrechts, bei privater Vorsorge resultiert sie aus Sparfähigkeit, Sparbereitschaft und Anlageentscheidungen. Eine Reduzierung eines gesetzlichen Alterssicherungssystems und ein Ausbau privater freiwilliger Alterssicherung werden – wie die Erfahrungen z. B. in Großbritannien zeigen – zu einer stärkeren Differenzierung der Einkommenssituation im Alter führen.

Die (zertifizierte) private Vorsorge ist durch die ausdrücklich hierauf ausgerichtete fiskalische Förderung und die Tatsache, dass sie partiell die gesetzliche Vorsorge ersetzen soll, Gegenstand staatlicher Alterssicherungspolitik. Deshalb gehört auch die Minimierung von Risiken bei privater Vorsorge zu den sozialpolitisch relevanten Zielen. Zugleich sind die Verteilungseffekte zu beachten, die aus unterschiedlicher Sparfähigkeit, unterschiedlicher Förderung und auch aus der Finanzierung der staatlichen Fördermittel erwachsen.

2 Zur Ausweitung des Versichertenkreises der Gesetzlichen Rentenversicherung

Als Maßnahme, um für die Gesetzliche Rentenversicherung neue Beitragsquellen angesichts – unter anderem demographisch bedingten – steigenden Finanzbedarfes zu erschließen bzw. um die Folgen für die Finanzierungsbasis der Rentenversicherung zu mindern, die sich aus Veränderungen in der Struktur der Erwerbstätigen ergeben, wird vielfach auch eine Ausweitung des Kreises der Pflichtversicherten in der Rentenversicherung gefordert.

Der Gedanke einer allgemeinen Versicherungspflicht in der Gesetzlichen Rentenversicherung hat vor dem Hintergrund des jüngsten Bundesverfassungsgerichtsurteils zur Pflegeversicherung an Aktualität gewonnen. Hinsichtlich des Pflegerisikos gibt es bekanntlich in Deutschland eine allgemeine Versicherungspflicht – entweder in der sozialen oder in der privaten Pflegeversicherung. Die Pflegeversicherung ist eine obligatorische Volksversicherung, und der zentrale Satz aus dem Urteil vom 3. April 2001 lautet: „Die heutigen Beitragszahler der erwerbsfähigen Generation vertrauen im Umlageverfahren darauf, dass in der Zukunft in ausreichendem Umfang neue Beitragsschuldner vorhanden sind“.

Dieses Argument wird auch auf das System der Gesetzlichen Rentenversicherung angewendet, da es als umlagefinanziertes System – wie das System der gesetzlichen Pflegeversicherung – auf eine ausreichende Anzahl von Beitragszahlern bzw. eine genügend breite Finanzierungsbasis angewiesen ist. Indem das Bundesverfassungsgericht zum Erhalt des Systems die Berücksichtigung eines „generativen Beitrags“ fordert, plädiert es zugleich – so wird behauptet – für eine Verbreiterung der Finanzierungsbasis.²⁰

Der Vergleich zur Gesetzlichen Rentenversicherung hinkt allerdings, weil im Gegensatz zur Pflegeversicherung, in der die Leistungen unabhängig von der Höhe der Beitragszahlungen gewährt werden, in der Gesetzlichen Rentenversicherung die Lohnbezogenheit das wesentliche Strukturprinzip ist.

Bevor die regelmäßig zugunsten einer Ausweitung der Versicherungspflicht vorgetragenen Argumente diskutiert werden, ist es sinnvoll, den derzeitigen Versichertenkreis der Gesetzlichen Rentenversicherung zu umreißen.

2.1 Derzeitiger Versichertenkreis der Gesetzlichen Rentenversicherung

Pflichtversichert in der GRV sind alle Personen, die gegen Arbeitsentgelt oder zu ihrer Berufsausbildung beschäftigt sind. „Beschäftigung“ bedeutet unselbständige Arbeit im Rahmen eines Arbeitsverhältnisses, und „Arbeitsentgelt“ sind alle laufenden oder einmaligen Einnahmen aus der Beschäftigung, wobei es gleichgültig ist, ob ein Rechtsanspruch auf die Einnahmen besteht, unter welcher Bezeichnung oder in welcher Form dieses Arbeitsentgelt gezahlt wird oder ob dieses Entgelt unmittelbar aus der Beschäftigung oder nur im Zusammenhang mit ihr erzielt wird. Bei Auszubildenden kommt es nicht darauf an, dass sie ein Arbeitsentgelt erzielen; sie sind immer versicherungspflichtig.

Ferner sind auch eine ganze Reihe von selbständig Tätigen in der Gesetzlichen Rentenversicherung pflichtversichert. Im Einzelnen handelt es sich um:

- Lehrer und Erzieher, die im Zusammenhang mit ihrer selbständigen Tätigkeit keinen versicherungspflichtigen Arbeitnehmer beschäftigen,
- Pflegepersonen, die in der Kranken-, Wochen-, Säuglings- oder Kinderpflege tätig sind und im Zusammenhang mit ihrer selbständigen Tätigkeit keinen versicherungspflichtigen Arbeitnehmer beschäftigen,
- Hebammen und Entbindungspfleger,
- Künstler und Publizisten,
- Hausgewerbetreibende,
- Küstenschiffer und Küstenfischer, die regelmäßig nicht mehr als vier versicherungspflichtige Arbeitnehmer beschäftigen,
- Handwerker, die in die Handwerksrolle eingetragen sind, und
- arbeitnehmerähnliche Selbständige, d. h. Selbständige, die keine versicherungspflichtigen Arbeitnehmer beschäftigen und regelmäßig nur für einen Auftraggeber arbeiten.

Ferner sind seit dem 1. April 1995 Pflegepersonen rentenversicherungspflichtig, wenn sie einen Pflegebedürftigen nicht erwerbsmäßig an wenigstens 14 Stunden in der Woche pflegen. (Daneben darf eine Erwerbstätigkeit von nicht mehr als 30 Stunden wöchentlich ausgeübt werden.)

²⁰ Vgl. Borchert (2001), S. 63 ff.

Auch Wehr- oder Zivildienstleistende sowie Bezieher von Vorruhestandsgeld gehören zum Versichertenkreis, allerdings nur dann, wenn sie unmittelbar vor Beginn der Leistung versicherungspflichtig waren.

Schließlich sind in der Gesetzlichen Rentenversicherung pflichtversichert die Bezieher von so genannten Lohnersatzleistungen (z. B. Krankengeld, Verletzengeld, Versorgungskrankengeld, Übergangsgeld, Unterhaltsgeld, Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe).²¹

Pflichtversichert sind auch Mütter oder Väter in den ersten drei Lebensjahren eines Kindes, welches sie erziehen.

Zudem sind auch solche Personen versichert, für die bei Ehescheidung auf Grund eines vom Familiengericht durchgeführten Versorgungsausgleichs Rentenanwartschaften übertragen oder begründet worden sind.

Bei den Ausnahmen von der Versicherungspflicht ist zwischen den Personen zu unterscheiden, die überhaupt nicht versicherungspflichtig sind, und denen, die erst auf einen Antrag hin aus der Versicherungspflicht ausscheiden können: Versicherungsfrei sind Personen, die Anwartschaften in einem anderen obligatorischen Sicherungssystem, d. h. den berufsständischen Versorgungswerken oder bei der Alterssicherung für Landwirte, erwerben, sowie Beamte und beamtenähnliche Personen. Versicherungsfrei sind auch Personen, die eine geringfügige Beschäftigung oder geringfügige selbständige Tätigkeit ausüben. Ebenfalls versicherungsfrei sind beschäftigte Altersvollrentner und Pensionäre sowie solche Personen, die bis zur Vollendung des 65. Lebensjahres noch keinen wirksamen Beitrag gezahlt haben, wenn sie danach noch erwerbstätig sind.

Wer als Beamter, Richter, Berufssoldat oder aus einer ähnlichen versicherungsfreien Beschäftigung ausscheidet, ohne von seinem früheren Dienstherrn eine Versorgung zu erhalten, muss in der Gesetzlichen Rentenversicherung nachversichert werden. Dies bedeutet, dass diese Personen so gestellt werden, als ob sie von Anfang an versicherungspflichtig gewesen wären.

Der Versichertenkreis ist mithin größer, als gemeinhin angenommen werden dürfte.

2.2 Für und Wider einer Ausweitung des Versichertenkreises der Gesetzlichen Rentenversicherung

In der rentenpolitischen Diskussion werden insgesamt vier Argumente zugunsten einer Ausweitung der Versicherungspflicht genannt:

- Befriedigung von sozialen Schutzbedürfnissen,
- Gleichbehandlung,

- Missbrauch der Befreiungsmöglichkeiten von der Versicherungspflicht und
- Erhöhung der Beitragseinnahmen.

Im Folgenden soll die Stichhaltigkeit dieser Argumente überprüft werden.

2.2.1 Schutzbedürfnis

Für eine Ausweitung des versicherungspflichtigen Personenkreises spricht, dass dadurch nicht abgesicherte und damit schutzbedürftige Personen in die Gesetzliche Rentenversicherung einbezogen werden.

Dieses Argument verliert allerdings an Überzeugungskraft bzw. Relevanz, wenn man berücksichtigt, dass alle die Personen, die bereits einem öffentlich-rechtlichen Pflichtsystem angehören, wohl kaum als schutzbedürftig angesehen werden können. Dies sind neben den Beamten und Landwirten auch die in den Versorgungswerken der freien Berufe Abgesicherten. Derartige Versorgungswerke bestehen heute für Ärzte, Zahnärzte, Tierärzte, Apotheker, Architekten, Rechtsanwälte, Notare, Steuerberater, Steuerbevollmächtigte, Wirtschaftsprüfer und Seelotsen. Gültigkeit kann daher das Argument der Schutzbedürftigkeit nur für Erwerbstätige haben, die keinem Pflichtsystem zur Alterssicherung angehören. Es handelt sich vor allem um solche Selbständige, die weder in der Gesetzlichen Rentenversicherung versicherungspflichtig sind noch der landwirtschaftlichen Alterssicherung oder einem berufsständischen Versorgungswerk angehören.

2.2.2 Gleichbehandlung

Das gegliederte öffentlich-rechtliche deutsche Alterssicherungssystem der so genannten ersten Schicht, bestehend aus Gesetzlicher Rentenversicherung, einschließlich Knappschaft, Alterssicherung für Landwirte, berufsständischen Versorgungswerken und Beamtenversorgung, ist das Ergebnis eines langen Entwicklungsprozesses, in dessen Verlauf sich auf die speziellen Bedürfnisse einzelner Erwerbstätigengruppen ausgerichtete Alterssicherungssysteme herausgebildet haben. Im speziellen Fall der Beamtenversorgung wird zudem grundgesetzlichen Vorgaben Rechnung getragen.

Ein solches gegliedertes System führt zu einer Gleichbehandlung der jeweils erfassten Personenkreise hinsichtlich der obligatorischen Zugehörigkeit zu einem öffentlich-rechtlichen Alterssicherungssystem, gleichzeitig aber auch zu erheblichen Unterschieden hinsichtlich des Leistungs- und Finanzierungsrechts der einzelnen Systeme. Am deutlichsten sichtbar sind die Unterschiede bei der Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Alterssicherungssysteme. Es gibt sowohl vollständig steuerfinanzierte Alterssicherungssysteme wie z. B. die Beamtenversorgung, weitestgehend steuerfinanzierte wie die Alterssicherung für Landwirte, vorwiegend beitragsfinanzierte Alterssicherungssysteme mit ergänzender Steuerfinanzierung wie die Gesetzliche Rentenversicherung und ausschließlich beitragsfinanzierte Alterssicherungssysteme wie die berufsständischen Versorgungswerke.

²¹ Voraussetzung ist, dass Bezieher im letzten Jahr vor Beginn der Leistung zuletzt rentenversicherungspflichtig waren. Wird diese Voraussetzung nicht erfüllt, besteht die Möglichkeit, die Pflichtversicherung zu beantragen.

Vor diesem Hintergrund kann die mit einer Gleichbehandlung aller Erwerbstätigen begründete Forderung einer Ausdehnung der Versicherungspflicht der Gesetzlichen Rentenversicherung mit zwei Argumenten begründet werden:

Das erste Argument geht dahin, dass sich nicht nur die versicherungspflichtigen Arbeiter und Angestellten, sondern alle Erwerbstätigen an der Beitragsfinanzierung der Gesetzlichen Rentenversicherung beteiligen sollen, um die asymmetrischen Belastungen der Pflichtversicherten – diese werden üblicherweise an einem impliziten Steuersatz gemessen – horizontal gerechter zu verteilen. Der implizite Steuersatz in den Beiträgen zur Gesetzlichen Rentenversicherung ist die Differenz zwischen dem tatsächlichen Beitragssatz zur Rentenversicherung abzüglich des fiktiven Beitrages, der von einem Pflichtversicherten aufzubringen wäre, wenn er eine seiner umlagefinanzierten Altersrente entsprechende kapitalgedeckte Rente erwerben würde bzw. erworben hätte. Wenn der implizite Steuersatz für alle Gruppen der gleiche ist, kann von horizontaler Gerechtigkeit gesprochen werden. Es lässt sich zeigen, dass die Ausweitung des Versichertenkreises auf alle Erwerbstätigen zu einer solchen horizontalen Gerechtigkeit zwischen den Individuen eines Geburtsjahrganges bzw. einer Generation führt.²²

Das zweite Argument zielt darauf ab, dass der Wechsel zwischen abhängigen und versicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen in versicherungsfreie selbständige Tätigkeiten und umgekehrt keine Konsequenzen für die Alterssicherung haben soll und somit die Finanzierungsbasis der GRV gegenüber Änderungen in der Organisation von Erwerbsarbeit immunisiert würde.

2.2.3 Missbrauch der Befreiung von der Versicherungspflicht

Hinter diesem Argument steht die Vermutung, dass die vorhandenen Möglichkeiten für eine Befreiung von der Versicherungspflicht bzw. die Vorschriften über die Versicherungsfreiheit in der Gesetzlichen Rentenversicherung zu einer missbräuchlichen Umgehung der bestehenden Versicherungspflicht führen.

Um solche Umgehungsstrategien zu verhindern, hat der Gesetzgeber in den vergangenen Jahren die Vorschriften für die Befreiung von der Versicherungspflicht bzw. zur Versicherungsfreiheit verändert. Erinnert sei in diesem Zusammenhang an die Aufhebung der Versicherungsfreiheit bei geringfügiger Beschäftigung oder die Versicherungspflicht von so genannten Scheinselbständigen.

Ein weitergehender Handlungsbedarf in Form einer Einbeziehung aller Selbständigen könnte nur dann konstatiert werden, wenn die Aufnahme einer versicherungsfreien selbständigen Tätigkeit motiviert wäre von einer Umgehung bzw. einem Ausweichen der Versicherungspflicht.

2.2.4 Erhöhung der Beitragseinnahmen

Das in der öffentlichen Diskussion am häufigsten vorgebrachte Argument für eine Ausweitung der Versicherungspflicht ist die Erhöhung des Einnahmenvolumens der Gesetzlichen Rentenversicherung. Grundgedanke ist dabei, dass eine Ausweitung der Versicherungspflicht zu einer Erhöhung der Zahl der Beitragszahler führt mit der Folge, dass auf jeden einzelnen Versicherten ein kleinerer Anteil an den aufzubringenden Mitteln entfiele und der Beitragssatz sinken könnte. Würde man alle Selbständigen und Beamten in die GRV einbeziehen, würde die beitragspflichtige Bemessungsgrundlage in der Tat beträchtlich ausgeweitet, ohne dass damit zunächst nennenswerte Mehrausgaben verbunden wären.

Verschiedene Simulationsrechnungen haben gezeigt, dass es bei einer Einbeziehung aller Selbständigen und Beamten im ersten Jahr zu einer Beitragssatzsenkung von knapp zwei Prozentpunkten käme, davon aber bereits im zweiten Jahr auf Grund der dadurch induzierten erhöhten Rentenanpassung ein beachtlicher Teil absorbiert würde. Da aber in der Rentenversicherung jede Beitragszahlung auch spätere Leistungsansprüche zur Folge hat, würden mit fortschreitender Zeit gegenüber einem Status quo sukzessive zusätzliche Rentenzahlungen anfallen, so dass die Minderung des Beitragssatzes im Zeitverlauf geringer würde und nach etwa 45 Jahren – unter der Annahme, dass die „neuen“ Mitglieder die gleiche Lebenserwartung wie die alten haben – der Beitrag(spfad) des Ausgangsjahres erreicht würde. Sollte die Lebenserwartung der „Neumitglieder“ über der der „älteren“ Pflichtversicherten liegen, käme es zu einem durch die Ausweitung des Versichertenkreises induzierten Anstieg des Beitragssatzes.

Vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung bedeutet diese Tatsache, dass im Zeitablauf immer mehr der neuen Beitragszahler zu Rentenbeziehern werden, und dass eine heute beschlossene Ausweitung der Versicherungspflicht auf dem Höhepunkt der demographischen Belastung zu wahrscheinlich zusätzlichen – und vor allem bei einem Verzicht auf eine Ausweitung vermeidbaren – Finanzierungsproblemen führen dürfte.

Im Folgenden soll auf die wichtigsten „gruppenspezifischen“ Sonderprobleme der Ausweitung des Versichertenkreises eingegangen werden.

2.2.4.1 Einbeziehung der Beamten

Der populären Forderung einer Ausweitung der Rentenversicherungspflicht auf Beamte stehen – was oft verdrängt wird – hohe verfassungsrechtliche Hürden entgegen. Ohne Änderung des Art. 33 Abs. 5 Grundgesetz wäre eine Überführung der Beamten in die GRV ausgeschlossen.

Eine Grundgesetzänderung setzt eine Zweidrittelmehrheit im Bundestag und Bundesrat voraus. Letztere dürfte wenig realistisch sein, da auf die Länder in den kommenden 30 bis 40 Jahren erhebliche zusätzliche Kosten zukommen könnten. Von den rund 1,6 Mio. Beamten im Jahre 1999 waren mehr als 1 Mio. bei den Ländern beschäftigt.

²² Vgl. Kifmann (2001).

Zudem kann bezweifelt werden, ob nach einer solchen Verfassungsänderung der Rentenversicherung wirklich in relevantem Maße zusätzliche Mittel zufließen würden. Die Besoldung der aktiven Beamten enthält einen – den Rentenversicherungsbeiträgen vergleichbaren – versteckten Altersversorgungsabschlag. Dieser Abschlag wird zwar nicht formal ausgewiesen. Dass es ihn aber gibt, ist implizit daran zu erkennen, dass erstens die Bruttogehälter der Beamten etwa in Höhe der Sozialversicherungsbeiträge unter den Bezügen liegen, die in der freien Wirtschaft für vergleichbare Funktionen gezahlt werden, und zweitens Beamte bei einem Ausscheiden aus dem Beamtenverhältnis auf Kosten des Dienstherrn in der Rentenversicherung nachzuversichern sind.

Die bei den aktiven Beamten einbehaltenen versteckten Abzüge werden nicht erkennbar in einen Versorgungsfonds transferiert, sondern dienen über das allgemeine Steueraufkommen der Gebietskörperschaften mittelbar der Finanzierung der Altersbezüge der ausgeschiedenen Beamten. Die Beamtenversorgung wird daher letztlich – ebenso wie die Rentenversicherung – im Umlageverfahren finanziert.

Vor diesem Hintergrund müsste eine Einbeziehung der Beamten in die Rentenversicherung zur Folge haben, dass die Rentenversicherung zugleich auch die bestehenden Pensionsansprüche, die Versorgungslasten – zumindest bis zu dem sich aus der Beitragsbemessungsgrenze ergebenden Leistungsniveau – zu übernehmen hätte. Denn es wäre kaum zu begründen, die Dienstherrn dadurch zusätzlich zu belasten, dass sie ohne die Mittel aus den versteckten Abzügen bei den aktiven Beamten (die als Beiträge der Rentenversicherung zufließen) nach wie vor für die Versorgung der ausgeschiedenen Beamten, sprich die Bestandspensionäre, aufzukommen hätten. Würden mit dem Einbezug der Beamten in die GRV nicht auch die Pensionsansprüche übertragen, hätten die Gebietskörperschaften für den Zeitraum einer Generation eine doppelte Last zu tragen, was weder sachlich zu rechtfertigen noch zu finanzieren wäre.

Mit einer solchen Übernahme der Versorgungslast durch die Rentenversicherung würde jedoch auch der Vorteil einer Beitragszahlung dieses Personenkreises für die Rentenversicherung hinfällig. Denn den aktuellen Beitragsmehreinnahmen würden damit auch aktuell höhere Leistungsverpflichtungen gegenüberstehen. Mittel- bis langfristig dürfte sich aus der zu erwartenden Verringerung der Zahl der Statusbeamten (bei bis auf weiteres noch hohen Versorgungslasten) sogar eine über die Auswirkungen der allgemeinen demographischen Entwicklung hinausgehende zusätzliche Belastung der Rentenversicherung ergeben.

2.2.4.2 Ausweitung der Versicherungspflicht auf alle Selbständige

Ziel der Sozialversicherung ist es, diejenigen, die ihren Lebensunterhalt durch Erwerbsarbeit verdienen, für den Ausfall oder die Minderung ihrer Erwerbsfähigkeit im Al-

ter kollektiv abzusichern, nicht zuletzt um Sozialhilfeansprüche im Alter zu vermeiden.

Vor diesem Hintergrund kam es in der Vergangenheit zu einer stetigen Ausweitung des Versichertenkreises. Im Versicherungsgesetz für Angestellte (1911) wurden nicht nur Angestellte, sondern auch z. B. Fleischbeschauer und selbständige Krankenpfleger, in der Weimarer Republik Musiker und Hebammen, im Dritten Reich (1938) Handwerker, 1957 Landwirte und 1981 die selbständigen Künstler und Publizisten in den Kreis der versicherungspflichtigen Personen aufgenommen.

Eine Einbeziehung selbständig Tätiger in die Rentenversicherung hat daher eine lange durch die Befriedung von Schutzbedürfnissen motivierte Tradition. Verfassungsrechtlich steht der Einbeziehung Selbständiger in die Gesetzliche Rentenversicherung nichts entgegen, vorausgesetzt, der Beitragsauflegung steht eine adäquate Gegenleistung in Form von Rentenleistungen gegenüber.

Dessen ungeachtet stellt der Sozialversicherungszwang eine Form der Freiheitsbeschränkung und in diesem Sinne eine Grundrechtsbeschränkung dar. Eine solche Beschränkung muss verfassungsrechtlich verhältnismäßig, d. h. geeignet, erforderlich, proportional und zumutbar sein.

In der Konsequenz heißt dies, dass einerseits eine Mindestvorsorge für das Alter selbst gegen den Willen des Einzelnen durchgesetzt werden kann, um Sozialhilfearwendungen im Alter zu beschränken und Mitnahmeeffekte zu verhindern, andererseits aber auch, dass die Sozialversicherung nicht „überversorgen“ darf. Daher sollte auch für den Fall einer Einbeziehung von Selbständigen in die Sozialversicherung an der Beitragsbemessungsgrenze festgehalten werden. Mit steigendem Einkommen verringert sich das Bedürfnis nach Schutz, und die Möglichkeit zur privaten Vorsorge nimmt zu. Denjenigen Selbständigen, die bereits Vorsorge für ihr Alter getroffen haben, müssen daher entsprechend dem Vertrauensschutzgrundsatz ausreichende Befreiungsmöglichkeiten und Übergangsregelungen eingeräumt werden.

Die Versicherungspflicht in der Gesetzlichen Rentenversicherung für Selbständige (§ 2 SGB VI) basiert auf dem Gedanken der Schutzbedürftigkeit. Selbständige, die unmittelbar auf die Verwertung ihrer Arbeitskraft angewiesen sind, d. h. nicht über nennenswertes Kapital verfügen, gehören durchweg einem öffentlich-rechtlichen Pflichtsystem (GRV oder beispielsweise berufsständischen Versorgungswerken) an.

Bei den Selbständigen, die ihre Tätigkeit in der Regel nebenberuflich ausüben, ist ein Befreiungsrecht gerechtfertigt, da in diesem Fall davon auszugehen ist, dass sie in ausreichender Form privat für ihr Alter vorgesorgt haben. Bei Hebammen z. B., die Selbständige sind, diesen Beruf aber in der Regel als Vollerwerb ausüben, dürfte ein derartiger Befreiungsstatbestand nicht vorliegen. Daher ist eine Befreiung von der Versicherungspflicht schwer begründbar.

Völlig anders sieht es dagegen bei den Freiberuflern aus. Diese sind in berufsständischen Versorgungssystemen ab-

gesichert. Zudem weisen die berufsständischen Versorgungswerke eine höhere Effizienz als die Gesetzliche Rentenversicherung auf, und zwar ohne Inanspruchnahme von Staatszuschüssen. Ein Aufgeben dieses gut funktionierenden Systems ist daher ökonomisch nicht begründbar. Die Ansprüche und Anwartschaften der in den Versorgungswerken Versicherten genießen zudem den Schutz des Art. 14 GG. Zudem können sich die berufsständischen Versorgungswerke auf den Schutz des Art. 12 GG (Bestandsschutz eines eingerichteten Gewerbebetriebs) berufen; daher erscheint sogar eine Rentenversicherungspflicht der als Angestellte tätigen Freiberufler problematisch.

Da sich bei einem versicherungsmäßig organisierten Rentensystem jede Ausweitung des Versichertenkreises zeitversetzt in ausgeweiteten Ansprüchen niederschlägt, ist – zumal Freiberufler, Selbständige und Beamte eine höhere ferne Lebenserwartung als der gegenwärtige Versichertenbestand haben dürften – eine Ausweitung des Versichertenkreises keine Antwort auf das demographische Problem.

Gegen eine Ausweitung des Versichertenkreises in der umlagefinanzierten Rentenversicherung könnte auch eingewendet werden, dass hierdurch der Tendenz zu einem Ausbau kapitalfundierter Systeme – mit denen vielfach die Hoffnung auf geringere Demographieanfälligkeit verbunden wird – entgegen gewirkt würde. Ob dies tatsächlich der Fall wäre, hängt allerdings vom Vorsorgeverhalten der Versicherten ab.

3 Altersgrenzen und die Verlängerung der Lebensarbeitsphase

Ein wichtiger Ansatzpunkt, um auf einen steigenden Finanzbedarf in der Gesetzlichen Rentenversicherung zu reagieren, liegt im Zeitpunkt, ab dem man die volle Rente ohne Abschläge erhält.²³

Bereits durch das Rentenreformgesetz 1992 wurden die Altersgrenzen, ab denen Versicherte ihre Rente ohne Abschläge in Anspruch nehmen können, stufenweise angehoben. Durch das Wachstums- und Beschäftigungsförderungsgesetz von 1996 wurde die Anhebung der (abschlagfreien) Altersgrenzen vorgezogen und beschleunigt. Danach entfallen auch ab dem Jahr 2012 die spezifischen Altersgrenzen für Arbeitslose (bzw. Bezieher von Altersteilzeit) und für Frauen. Die Altersgrenzen für langjährig Versicherte und für Schwerbehinderte werden auf 65 bzw. 63 Jahre heraufgesetzt.

2012 wird es somit im Prinzip eine einheitliche Altersgrenze von 65 Jahren geben, ab der die Versichertenrente ohne Abschläge bezogen werden kann. Darüber hinaus besteht dann für langjährig Versicherte die Möglichkeit, die Rente unter Hinnahme von Abschlägen bereits ab dem 62. Lebensjahr zu beziehen. Nur für die Erwerbsgemin-

derten und die Schwerbehinderten (sofern langjährig versichert) liegt die Altersgrenze für den abschlagfreien Bezug bei 63 Jahren. Für Schwerbehinderte besteht dann die Möglichkeit, die Rente – unter Hinnahme von Abschlägen – ab 60 zu beziehen, und wenn Erwerbsgemin-derte die Rente früher in Anspruch nehmen, so werden dabei Abschläge für maximal drei Jahre zu Grunde gelegt.

Mit einem Alterssicherungssystem, das eine enge Leistungs-Gegenleistungs-Beziehung anstrebt (Versicherungsprinzip) wie die Gesetzliche Rentenversicherung, ist jedoch nicht vereinbar, dass dann, wenn ein Rentner nach der Referenzaltersgrenze (derzeit also 65) erwerbstätig ist, der Arbeitgeber einen Arbeitgeberanteil zum Sozialversicherungsbeitrag zu entrichten hat, ohne dass dies den Rentenanspruch erhöht.

Für die Finanzlage der Rentenversicherung ist unter anderem relevant, wie sich das durchschnittliche (effektive) Rentenzugangsalter entwickelt. Hier zeigt sich bislang aber noch kaum eine Veränderung.

Ansatzpunkte im Rentenrecht zur Erhöhung der Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitnehmer und damit zur Ausdehnung der Lebensarbeitsphase liegen insbesondere bei der Ausgestaltung der Voraussetzungen für den Rentenbezug und bei der Rentenberechnung.

Für den Fall, dass eine weitere Steigerung der Lebenserwartung eintritt bzw. zu erwarten ist, stellt sich insbesondere bei steigendem Finanzbedarf die Frage, ob die zunehmende Lebenszeit ausschließlich – wie bisher zumeist – zu einer Ausdehnung der Rentnerphase führen soll.

Eine mögliche Zielvorstellung wäre, die Relation zwischen Rentner- und Erwerbsphase bei steigender Lebenserwartung etwa konstant zu halten, indem die gewonnene Lebenszeit entsprechend zwischen den beiden Phasen aufgeteilt wird. Dies könnte durch eine Bindung des Alters zum Rentenbezug ohne Abschläge (Referenzaltersgrenze) – wie gegebenenfalls auch der frühestmöglichen Altersgrenze – an die Entwicklung der (ferneren) Lebenserwartung bei Rentenzugang erfolgen.²⁴

So könnte im Anschluss an die derzeit erfolgende stufenweise Anhebung der Referenzaltersgrenze bereits jetzt angekündigt werden, dass dieser Prozess über das 65. Lebensjahr hinaus fortgesetzt wird, beispielsweise in pragmatischer Weise durch schrittweise Anhebung des Referenzalters für den abschlagfreien Rentenbezug.²⁵

Eine Anhebung dieser Referenzaltersgrenze sollte regelgebunden erfolgen sowie frühzeitig den Arbeitnehmern wie Arbeitgebern bekannt sein.

²³ Vgl. dazu bereits Schmähl (1987), S. 2–9, und die verschiedenen Beiträge in Schmähl (1988). Auch für die Beamtenversorgung gilt, dass hier der Zeitpunkt des Beginns der Ruhegeldzahlungen von großer fiskalischer Bedeutung ist.

²⁴ Vgl. die Vorschläge von Schmähl/Viebrok (2000), S. 41–61. Auch die Kommission der Bundesregierung für den Dritten Bericht zur Lage der älteren Generation hat diesen Vorschlag unterstützt, vgl. hierzu Deutscher Bundestag (2001a).

²⁵ Vgl. in diesem Sinne u. a. Bomsdorf (2000a); sowie der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2001), Ziffer 260, in seinem Jahresgutachten, wo eine möglichst baldige Ankündigung einer schrittweisen Erhöhung des abschlagfreien Rentenalters ab 2011 um jeweils einen Monat pro Kalenderjahr bzw. auf 65 Jahre im Jahr 2035 für zweckmäßig erachtet wird.

Der Versuch, die Inanspruchnahme von Renten hinauszuschieben, ist allerdings von einer Reihe von Voraussetzungen, vor allem von der Entwicklung der Arbeitsmarktlage, der Gestaltung von Arbeitsbedingungen und der Art der Tätigkeiten, abhängig.²⁶ In jedem Fall sind flankierende Maßnahmen erforderlich. So ist z. B. eine Verringerung der Inanspruchnahme von Invaliditätsrenten durch Gestaltung von Arbeitsbedingungen und gezielte Rehabilitation anzustreben. In den Handlungsempfehlungen zum Kapitel „Arbeit und Wirtschaft“ sind hierzu eine Reihe von Maßnahmen aufgeführt.²⁷ Diese zielen insbesondere auf Erhalt und Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit älterer Beschäftigter. Ohne sie würden rentenrechtliche Anreize allein bei großen Gruppen von Beschäftigten zwangsläufig ins Leere laufen und unter Umständen zu neuen Benachteiligungen führen. Andere Ansatzpunkte bestehen in der Gestaltung der Lohnstruktur (Stichwort Senioritätsentlohnung) und in der Höhe der Abschlagssätze bei vorzeitiger Inanspruchnahme einer Rente. Die Abschlagssätze in der Gesetzlichen Rentenversicherung reichen mit 3,6 % pro Jahr im Regelfall nicht aus, um Anreize zum vorzeitigen Ausscheiden zu vermeiden. Im neuen umlagefinanzierten Rentenversicherungssystem in Schweden sind die Abschläge etwa von doppelter Höhe.²⁸

Rentenbeginn und Ausscheiden aus dem Erwerbsleben müssen nicht übereinstimmen. So könnte bei Altersrenten eine Brückenphase geschaffen werden, indem z. B. durch betriebliche Regelungen (Zeitkonten, flexibel gestaltete Betriebsrentenregelungen) oder durch den Einsatz von Mitteln aus privater Vorsorge der Zeitpunkt des faktischen Ausscheidens aus dem Erwerbsleben (wie heute z. B. beim Blockmodell der Altersteilszeit) vor dem Zeitpunkt der Inanspruchnahme der Rente liegt. Das neue Altersvermögensgesetz schließt allerdings die fiskalische Förderung hierfür ausdrücklich aus.²⁹ Wenn solche Überbrückungsmöglichkeiten bestehen, würde ein späterer Rentenbeginn also nicht notwendigerweise eine höhere Erwerbsbeteiligung von Älteren bedeuten, wohl aber würde eine zusätzliche Flexibilitätsoption geschaffen.

Angesichts der steigenden Lebenserwartung, der Alterung des Erwerbspersonenpotenzials und der schrumpfenden Zahl nachwachsender Jahrgänge³⁰ sieht es die Kommission jedoch als eine wirtschafts-, sozial- und gesellschaftspolitisch wichtige Aufgabe an, die Lebensarbeitsphase auszudehnen³¹ und Erwerbsbeteiligung Älterer und das durchschnittliche Rentenzugangsalter zu erhöhen. Dies erfordert jedoch einen integrierten Ansatz hinsichtlich der

Sozial- und Steuerpolitik sowie der Personalpolitik der Unternehmen und nicht zuletzt der Bildungspolitik. Neuerdings wird – so im Bündnis für Arbeit und in manchen anderen Erklärungen auf nationaler und internationaler Ebene – die Notwendigkeit einer erhöhten Erwerbsbeteiligung Älterer betont. Es kommt darauf an, dies auch zu realisieren.

Eine Strategie zur Ausdehnung der Lebensarbeitsphase erfordert vor allem Qualifizierungsmaßnahmen, insbesondere auch die Weiterqualifizierung Älterer.³² Humankapital ist eine zentrale Quelle für Produktivität.

Die Bereitschaft zur Weiterqualifizierung bei Arbeitnehmern und die Bereitschaft zur Mit-Finanzierung von Humankapitalinvestitionen bei Arbeitgebern würden durch eine höhere Altersgrenze sowie eine längere Lebensarbeitsphase – und damit durch eine Chance zur längeren Nutzung des Humanvermögens – positiv beeinflusst.

Damit stellt sich zugleich die Frage, für welche Zwecke öffentliche Mittel eingesetzt werden sollen. Derzeit werden öffentliche Fördermittel vor allem für die Bildung von Finanzkapital eingesetzt – so im Rahmen der Förderung privater und betrieblicher Alterssicherung. Da Deutschlands Wettbewerbsfähigkeit aber entscheidend vom Humankapital abhängt, wäre es mit Blick auf die gesamtwirtschaftliche Produktivitätsentwicklung eine zukunftsweisende Strategie, wenn staatliche Kapitalförderung stärker auf die Humankapitalbildung konzentriert würde.

4 Renten Anpassung vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung

4.1 Renten Anpassung bis zum Jahr 2000

Die Rentenreform von 1957 enthielt zwei wesentliche die Finanzierungs- und die Leistungsseite der GRV betreffende Komponenten. Sie implementierte das Abschnittdckungsverfahren, das 1969 in ein reines Umlageverfahren überging, und führte gleichzeitig die Dynamisierung der Renten ein. Die Rentenempfänger sollten im gleichen Umfang wie die Erwerbstätigen an der wirtschaftlichen Entwicklung, d. h. der Lohn- und Gehaltsentwicklung, partizipieren. Demgemäß wurden die Renten auf der Grundlage der Veränderung der allgemeinen Bemessungsgrundlage und damit der Lohnentwicklung in den vorangegangenen drei bzw. vier Jahren angepasst. Während sich der Rentenwert³³ von 1960 (6,34 DM) bis 1980 (26,34 DM) vervierfachte, stieg er von 1980 bis 2000 (48,58 DM) nur noch um 84,4 % (vgl. Tabelle 1). Dies hängt einerseits mit der unterschiedlichen wirtschaftlichen Entwicklung zu-

²⁶ Vgl. dazu die Ausführungen im Kapitel „Arbeit und Wirtschaft“.

²⁷ Vgl. Kapitel „Arbeit und Wirtschaft“, Abschnitt 3.

²⁸ Vgl. den Vergleich zwischen den deutschen und den schwedischen Regelungen bei Schmähl (2001).

²⁹ Vgl. hierzu Schmähl/Viebrok (2001), S. 103–132.

³⁰ Vgl. hierzu die Kapitel „Demographische Grunddaten“ sowie „Arbeit und Wirtschaft“.

³¹ Ein früherer Beginn der Erwerbstätigkeit hat allerdings – bei vergleichbarer Anzahl der Betroffenen – einen geringeren quantitativen Effekt auf die Finanzlage der Gesetzlichen Rentenversicherung als ein späterer Rentenbeginn.

³² Vgl. dazu auch Kapitel „Arbeit und Wirtschaft“.

³³ Für einen Jahresbeitrag zur GRV entsprechend der Höhe des durchschnittlichen Bruttojahresarbeitsentgeltes der Versicherten wird ein Rentenanspruch in Höhe des Rentenwertes erworben. Ein Eckrentner, das ist ein Rentner, der 45 Jahre lang Beiträge entsprechend der Höhe des Durchschnittsentgeltes gezahlt hat, erhält eine monatliche Rente in Höhe des 45fachen des Rentenwertes. Die Rentenerhöhung entspricht prozentual gesehen der Erhöhung des Rentenwertes. Bis auf den Beitragssatz für 2000 beziehen sich alle Angaben nur auf die alten Bundesländer.