



IW-Gutachten

Ein Vergleich ausgewählter Grundrentensysteme in der EU

Was können wir für Deutschland lernen?
Jochen Pimpertz

Auftraggeber: INSM - Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft
Georgenstraße 22
10117 Berlin
Köln, 29.3.2019

Kontaktdaten Ansprechpartner

Dr. Jochen Pimpertz
+49 (0)221 / 4981 - 760
pimpertz@iwkoeln.de

Institut der deutschen Wirtschaft Köln
Postfach 10 19 42
50459 Köln

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	4
1 Grundrente versus Grundsicherung?	5
2 Architektur und Statik der Alterssicherung in Deutschland	6
3 Das niederländische Modell – Grundrente und Lebensstandardsicherung separat	10
3.1 Beitragsfinanzierte Grundrente und kapitalgedeckte Lebensstandardsicherung	10
3.2 Sozial- und fiskalpolitische Einordnung der niederländischen Alterssicherung	13
4 Das dänische Modell – Volksrente steuerfinanziert	16
4.1 Volksrente und Rentenzulage aus Steuermitteln	16
4.2 Sozial- und finanzpolitische Einordnung der dänischen Alterssicherung	18
5 Lehren für die deutsche Diskussion	20
Literatur	24
Abstract	26
Verzeichnis der Übersichten und Tabellen	27

JEL-Klassifikation:

H55 – Staatliche Rentenpolitik und staatliche Pensionen

I38 – Sozialpolitik; Implementierung und Wirkungen von Sozialhilfeprogrammen

Zusammenfassung

Die Lebensstandardsicherung im Alter erfolgt für deutsche Arbeitnehmer in drei leistungsbezogenen Säulen: zu einem großen Anteil über die umlagefinanzierte gesetzliche Rente, ergänzt um die betriebliche und private Altersversorgung. Die Grundsicherung im Alter garantiert dagegen für die gesamte Bevölkerung eine bedarfsgerechte Mindestausstattung, sollten die Alterseinkommen nicht ausreichen. Die steuerfinanzierten Leistungen sind an eine Bedürftigkeitsprüfung gekoppelt. Grundrentenmodelle würden in Deutschland zu systematischen Brüchen in der Sicherungsarchitektur führen, weil damit die Kriterien der Bedarfs- und Leistungsgerechtigkeit vermischt werden. Wie gehen die europäischen Nachbarn in ihren Grundrentensystemen mit beiden Kriterien um?

Sowohl Dänemark als auch die Niederlande werden in der Öffentlichkeit als mögliche Referenzen genannt, weil sie ein höheres Sicherungsniveau im Alter zu bieten scheinen. Alle Bürger erhalten eine Grundrente, die unabhängig von der Vorleistung gewährt wird. Deren Höhe ist aber an die Dauer des Wohnsitzes gekoppelt. Wer weniger als 40 beziehungsweise 50 Jahre im Inland gelebt hat, dessen Grundrente wird proportional gekürzt. Erreicht das Alterseinkommen nicht das Sozialhilfeniveau, garantieren auch in diesen Ländern bedürftigkeitsgeprüfte Hilfe eine materielle Mindestausstattung, die aber unter dem Niveau der Grundrente liegt. Im dänischen System wird die steuerfinanzierte Grundrente um eine Zulage ergänzt, die abgeschmolzen wird, sobald weitere Alterseinkommen aus betrieblicher oder privater Vorsorge hinzukommen. In den Niederlanden wird die Grundrente dagegen in einem solidarischen Versicherungssystem aus Beiträgen der Arbeitnehmer und Selbständigen finanziert; Arbeitgeber werden nicht an der Finanzierung beteiligt. Ein vorzeitiger Grundrentenbezug ist ausgeschlossen, wobei die Regelaltersgrenze in beiden Systemen früher als in Deutschland auf 68 respektive 67 Jahre angehoben wird und danach mit der Entwicklung der Lebenserwartung weiter steigt. Eine über das Grundrentenniveau hinaus reichende Lebensstandardsicherung erfolgt dagegen über kapitalgedeckte Systeme.

Die demografischen Anpassungslasten werden in dieser Statik zum überwiegenden Teil in den kapitalgedeckten Systemen verarbeitet – ein Hinweis für die deutsche Reformdiskussion, den Anfang des letzten Jahrzehnts eingeschlagenen Reformpfad konsequent zu verfolgen. Dabei wirkt sich die höhere Regelaltersgrenze günstig auf die Entwicklung der öffentlichen Rentenausgaben aus – eine Option, die hierzulande bislang ausgeklammert wird. Die Aufgaben der Grundrentensysteme sind in Deutschland eher der Grundsicherung zuzuordnen, mit dem Unterschied, dass hierzulande eine Bedürftigkeitsprüfung obligatorisch ist.

Der Systemvergleich deutet an, wie Lebensleistungen in der Grundsicherung berücksichtigt werden können: über einen anrechnungsfreien Prozentsatz für gesetzliche, betriebliche und private Renten im Rahmen der Bedürftigkeitsprüfung. Verschämte Altersarmut ließe sich damit jedoch nicht vermeiden. Allerdings muss dafür die Architektur der deutschen Alterssicherung nicht in Frage gestellt werden, wenn es gelingt, die Bedürftigkeitsprüfung so zu gestalten, dass sie von den Betroffenen als weniger beschämend empfunden wird.

1 Grundrente versus Grundsicherung?

Die Diskussion über Perspektiven und notwendige Reformen der Alterssicherung in Deutschland wird derzeit von unterschiedlichen Grundrentenmodellen dominiert. Bereits im Koalitionsvertrag der Bundesregierung wurde eine Grundrente verabredet, die bedürftigen Beziehern einer gesetzlichen Rente eine Aufstockung des Regelsatzes um 10 Prozent verspricht, sofern 35 Beitragsjahre einschließlich Zeiten der Kindererziehung und/oder der Pflege von Angehörigen nachgewiesen werden können (Bundesregierung, 2018, 92). Kennzeichnend für das Modell ist das Festhalten an der für die Grundsicherung in Deutschland typischen Bedürftigkeitsprüfung, die weitere Einkommensquellen und Vermögen im Haushalt berücksichtigt, ehe steuerfinanzierte Hilfen fließen. Diese Verabredung knüpft an die früheren Entwürfe der CDU/CSU an, die noch unter dem Begriff der Lebensleistungsrente firmiert haben. Die Grundidee ist dabei, dass Menschen im Alter eine zusätzliche materielle Anerkennung für ihre Lebensleistung erfahren sollen, wenn trotz Arbeit und Vorsorge am Ende der Erwerbsbiografie kein Versorgungsniveau oberhalb der Bedürftigkeitsschwelle realisiert werden kann.

Die Diskussion wurde zuletzt durch den Vorschlag einer Respekt-Rente belebt (SPD, 2019): Das Modell sieht eine Verdoppelung der persönlichen Entgeltpunkte für 35 Jahre vor, maximal aber eine Aufstockung auf durchschnittlich 0,8 Punkte, sofern mindestens 35 Beitragsjahre einschließlich Kindererziehungs- und Pflegezeiten nachgewiesen werden können und im Durchschnitt der Beitragsjahre nicht mehr als 0,8 Entgeltpunkte pro Jahr erreicht wurden. Neben der abweichenden Regel zur Aufstockung niedriger Rentenansprüche zeichnet sich das Modell gegenüber der Koalitionsvereinbarung durch den Verzicht auf eine Bedürftigkeitsprüfung aus. Die Einkommenszusammensetzung im Haushalt spielt ebenso wenig eine Rolle wie der Vermögenshintergrund potenziell anspruchsberechtigter Personen.

Inzwischen hat die CSU mit ihrem „Rentenschutzschirm im Alter“ ein Gegenkonzept vorgestellt, das einen Freibetrag von bis zu 212 Euro pro Monat vorsieht. Bis zu diesem Betrag soll die gesetzliche Rente bei der Bedürftigkeitsprüfung anrechnungsfrei bleiben. Zusätzlich soll die Mütterrente nicht auf die Leistungen der Grundsicherung im Alter angerechnet werden. Im Unterschied zum SPD-Konzept hält dieses Modell an der Bedürftigkeitsprüfung fest (Spiegel, 2019).

Im Fokus der folgenden Analyse steht aber weniger die Auseinandersetzung mit unterschiedlichen Grundrentenmodellen, die für Deutschland diskutiert werden (dazu stellvertretend Pimpertz, 2019a sowie Kochskämper/Pimpertz, 2017, 38 ff.). Vielmehr steht die Frage im Mittelpunkt, welche Lehren aus einem Vergleich mit europäischen Vorbildern für die deutsche Debatte gezogen werden können. Denn Grundrentenmodelle entspringen nicht einem akademischen Denken, sondern sie sind in einzelnen Ländern der Europäischen Union fest etabliert. An den Beispielen der Niederlande und Dänemarks sollen in vereinfachender, schematischer Darstellung wesentliche Kennzeichen der Sicherungsarchitektur herausgearbeitet werden, um diese mit den deutschen Gegebenheiten vergleichen zu können.

Beide Systeme werden im Folgenden betrachtet, weil unter anderem die OECD in ihrer vergleichenden Analyse nationaler Rentensysteme für Aufsehen gesorgt hat. Danach wurden für Dänemark eine Nettoersatzrate des Alterssicherungssystems von rund 80 Prozent und für die

Niederlande sogar von rund 100 Prozent für einen Durchschnittsverdiener ermittelt, während für Deutschland lediglich gut 50 Prozent zu Buche schlagen (OECD, 2017a, 107; OECD, 2017b; OECD, 2017c). Allerdings weisen verschiedene Quellen darauf hin, dass die Unterschiede nicht überinterpretiert werden dürfen (stellvertretend Deutscher Bundestag, 2017). Demnach wurden auf der Basis dergleichen OECD-Quelle aus dem Jahr 2015 nicht nur über jeweils leicht niedrigere Nettoersatzraten für Durchschnittsverdiener berichtet (Dänemark: 71,1 Prozent, Niederlande: 95,7 Prozent); die Autoren weisen vor allem darauf hin, dass die Höhe der gezahlten Renten nicht aussagekräftig ist (Deutscher Bundestag, 2017, 6 f.). Denn die Systeme unterscheiden sich nicht nur hinsichtlich der einbezogenen Personenkreise, sondern aufgrund der kulturellen Traditionen, der wirtschaftlichen und der historisch-politischen Entwicklungen der Länder und auch hinsichtlich der Sicherungsziele, die in den verschiedenen Subsystemen der Alterssicherung verfolgt werden. So werden für die Niederlande und für Dänemark obligatorische oder flächendeckend tarifvertraglich vereinbarte Systeme der betrieblichen Altersvorsorge in die Berechnung einbezogen, während in Deutschland die zweite Säule der Alterssicherung aufgrund des freiwilligen Charakters außen vor bleibt.

Dennoch soll im Folgenden der Vergleich bemüht werden, um unterschiedliche Optionen sowohl hinsichtlich der Armutsprävention als auch der Wahrung von Leistungsgerechtigkeit (im Sinne von Lebensleistung) aufzeigen zu können. Abschließend gilt es zu diskutieren, welche Rückschlüsse für die deutsche Diskussion gezogen werden können und – im Sinne eines Diskussionsanstoßes – wie sich die Ziele einer leistungs- und bedarfsgerechten Alterssicherung hierzulande realisieren lassen.

2 Architektur und Statik der Alterssicherung in Deutschland

Bevor das niederländische und dänische Grundrentensystem beschrieben werden, sollen zunächst – in skizzenhaften Stichpunkten – die Kennzeichen des deutschen Systems der Alterssicherung vorangestellt werden, um im Rahmen einer vergleichenden Betrachtung die jeweiligen Instrumente zur Armutsprävention und Lebensstandardsicherung zuordnen zu können.

Alterssicherung in Deutschland wird in der Regel als Drei-Säulen-Architektur beschrieben (Übersicht 2-1). Die Gesetzliche Rentenversicherung (GRV) bildet die erste Säule; sie ist für abhängig Beschäftigte und einige Gruppen selbständig erwerbstätiger Personen obligatorisch, zudem im Umlageverfahren organisiert, und sie wird über lohnbezogene Beiträge ihrer Mitglieder finanziert. Der Rentenanspruch folgt dem Grundsatz der Teilhabeäquivalenz, das heißt die gesetzliche Rente bemisst sich nach Beitragsjahren und der jährlichen Relation der eigenen Beitragszahlungen zum Durchschnitt. Ihre absolute Höhe wird aber durch die Beitragseinnahmen und Steuerzuschüsse in der Zukunft bestimmt (stellvertretend Kochskämper/Pimpertz, 2017, 14 ff.). Damit bildet die gesetzliche Rente die individuelle Lebensleistung ab, solange diese nach der Dauer der versicherungspflichtigen Beschäftigung und der Höhe der beitragspflichtigen Entgelte, der Erziehung von Kindern sowie der rentenrechtlich anrechenbaren Pflege von Angehörigen bemessen wird (Pimpertz, 2019b, 9). Neben der Altersrente leistet die GRV sowohl eine Absicherung im Erwerbsminderungsfall als auch eine Versorgung für Hinterbliebene. Ergänzt wird die GRV durch die betriebliche und private Vorsorge. Diese beiden Säulen sind

kapitalgedeckt organisiert und werden über Prämien finanziert; die Teilnahme ist in der Regel freiwillig beziehungsweise über tarifvertragliche Vereinbarungen geregelt.

Übersicht 2-1: Personen- und haushaltsbezogene Armutsprävention

Schematische Darstellung für Deutschland

	1. Haushaltsmitglied			2. Haushaltsmitglied			Haushalt
	Drei Säulen der Alterssicherung			Drei Säulen der Alterssicherung			Vermögensbildung
	Gesetzliche Rentenversicherung (GRV)	Betriebliche Altersvorsorge (bAV)	Riester-/Rürup-Rente (pAV)	GRV	bAV	pAV	Vermögen
Ebenen der Armutsprävention	Versorgung bezogen auf eine sozialversicherungspflichtige Person						
	Armutsgefährdung bezogen auf alle Einkommen sämtlicher Haushaltsmitglieder						
	Grundsicherung (bedürftigkeitsgeprüft) bezogen auf alle Einkommen und Vermögen sämtlicher Haushaltsmitglieder						

Lesehilfe: Gelb markiert ist die im Umlageverfahren organisierte Säule der Alterssicherung, grün unterlegt Systeme, die im Kapitaldeckungsverfahren organisiert sind.

Darstellung der Säulen beispielhaft, in Anlehnung an Hüther/Pimpertz, 2017, 100; die Messung der Armutsgefährdung orientiert sich an bedarfsgewichteten Nettoeinkommen pro Person; üblicherweise gelten Personen als armutsgefährdet, die über weniger als 60 Prozent des mittleren Werts (Median) verfügen, als arm Personen, die über weniger als 50 Prozent des Median verfügen.

Eigene Darstellung

Im Kontext der politischen Diskussion ist darauf hinzuweisen, dass Aussagen über den Verbreitungsgrad und das Versorgungsniveau einzelner Teilsysteme lediglich Einblicke auf der Personenebene erlauben, der Haushaltskontext aber nicht beleuchtet werden kann; dazu bedarf es umfassenderer Forschungsansätze. Sobald Aussagen über Armutsgefährdung getroffen werden, sind weitere Einkommensquellen im Haushaltskontext zu beachten – unabhängig davon, ob die Einkommen zusätzlich beim Versorgungsempfänger eines Teilsystems anfallen oder beim Haushaltsmitglied (Hüther/Pimpertz, 2017, 99 ff.; Kochskämper/Pimpertz, 2017, 12 f.). Entscheidend für die einkommensbezogene Befundung von Armutsrisiken ist also das Zusammenreffen unterschiedlicher Einkommen im Haushaltskontext (einschließlich Erwerbseinkommen) und nicht die Einkommenshöhe aus einer singulären Quelle.

Noch weiter führt die Frage nach dem Armutsrisiko im Sinne der Grundsicherung im Alter. Sie fungiert in Deutschland als Sicherungsnetz, um eine materielle Mindestausstattung sicherzustellen. Da die Leistungen aus Steuermitteln finanziert werden, besteht ein Schutzinteresse der Steuerzahler vor ungerechtfertigter Inanspruchnahme. Diesem Gedanken folgt die Bedürftigkeitsprüfung, an die die Leistungen der Grundsicherung gekoppelt werden. Im Rahmen dieser Prüfung, die in einer Feststellung des individuellen Hilfebedarfs mündet, werden – anders als bei der einkommensbezogenen Messung der Armutsgefährdung – nicht nur sämtliche Einkommen im Haushaltskontext berücksichtigt, sondern auch der Vermögenshintergrund.

Die Grundsicherung im Alter gewährt einen Regelsatz für den Haupteinkommensbezieher im Haushalt und für weitere Haushaltsmitglieder reduzierte Sätze. Damit folgt die deutsche Grundsicherung dem Gedanken, dass das gemeinsame Wirtschaften im Mehr-Personen-Haushalt Vorteile bietet gegenüber dem Single-Haushalt und deshalb die Absicherung identischer Bedarfe im Mehr-Personen-Haushalt weniger Mittel pro Kopf beansprucht als im Single-Haushalt (stellvertretend Pimpertz, 2013, 275). Zusätzlich werden mit der Grundsicherung die individuellen Kosten einer angemessenen Warmmiete übernommen.

Übersicht 2-2: Steuer- und beitragsfinanzierte Elemente der deutschen Alterssicherung

Schematische Darstellung für Deutschland

Lesehilfe: Grau markiert ist das steuerfinanzierte Sicherungselement, gelb unterlegt die im Umlageverfahren organisierte erste Säule der Alterssicherung und in grün die weiteren, im Kapitaldeckungsverfahren organisierten Säulen der Alterssicherung, die in Deutschland freiwilligen Charakter haben respektive über tarifvertragliche Vereinbarungen für die jeweils betroffenen Personengruppen gelten.

	GRV	bAV	pAV	Vermögen
Lebensstandard-sicherung	Umlageverfahren beitragsfinanziert, Rentenanspruch beitragsbezogen	Kapitaldeckung prämiendifinanziert, Rentenanspruch kapitalbezogen	Kapitaldeckung prämiendifinanziert, Rentenanspruch kapitalbezogen	Kapitaldeckung abhängig vom Umfang privaten Sparens
Mindest-sicherung	Grundsicherung bedürftigkeitsgeprüft, steuerfinanziert, Anrechnung GRV 100%, bAV und pAV anteilig (100 Euro frei, darüber hinaus 30% bis Kappungsgrenze)			

PAV: In Deutschland private Vorsorge im Sinne der „Riester-“ oder „Rürup-Renten“ oder vergleichbarer privater Rentenversicherungen, die einen kontinuierlichen Einkommensstrom im Alter garantieren statt einer einmaligen Auszahlung des angesparten Kapitals.

Eigene Darstellung

Die systemrelevanten Merkmale werden in der Übersicht 2-2 zusammengefasst in der Absicht, auf dieser Grundlage Vergleiche mit anderen Systemen der Alterssicherung zu erleichtern.

Kennzeichnend für Deutschland ist dabei, dass die Grundsicherung (nicht nur im Alter) aus Steuermitteln finanziert wird und sich am aktuellen Bedarf orientiert statt an den zuvor erbrachten Lebensleistungen. Eine Lebensstandardsicherung erfolgt dagegen im Rahmen der übrigen Säulen, allen voran der GRV. Allerdings ist mit dem Paradigmenwechsel, der Anfang des letzten Jahrzehnts in der Rentenpolitik vollzogen worden ist, nicht mehr allein die umlage- und beitragsfinanzierte gesetzliche Rente für die Lebensstandardsicherung verantwortlich. Dazu bedarf es zusätzlicher Vorsorge im Rahmen der betrieblichen und privaten Alterssicherung sowie der ergänzenden Vermögensbildung.

Am Rande: Die GRV hat auch vor den Rentenreformen 2001 ff. den Lebensstandard nur in dem Sinne einer Verstetigung des vorherigen Erwerbseinkommen sichern können. Damit dieser Lebensstandard einem über das Grundsicherungsniveau hinausreichenden Anspruch genügen kann, war stets eine möglichst ununterbrochene langjährige Versicherungsbiografie überwiegend auf der Basis einer Vollzeitbeschäftigung vonnöten (wobei kürzer Erwerbsphasen mit höheren Entgelten zu vergleichbaren Ansprüchen führen können). Entsprechend wurde und wird die modellhafte Vorstellung einer Standardrentnerbiografie mit 45 Beitragsjahren und jeweils durchschnittlichen Entgelten zugrundegelegt, um das Sicherungsniveau vor Steuern zu berechnen (Kochskämper/Pimpertz, 2017, 30 f.). Dahinter verbirgt sich die implizite Norm, dass eine als angemessen erachtete Lebensstandardsicherung durch die GRV nur gelingen kann, wenn die Voraussetzungen einer entsprechenden Erwerbsbiografie gegeben sind.

3 Das niederländische Modell – Grundrente und Lebensstandardsicherung separat

Das Alterssicherungssystem der Niederlande besteht aus drei Säulen: Einer obligatorischen Grundrente, die ein Mindesteinkommen im Alter oberhalb des Sozialhilfeniveaus garantieren soll, sowie der betrieblichen Alters- und der privaten Vorsorge, die beide der Lebensstandardsicherung oberhalb des Grundrentenniveaus dienen (Übersicht 3-1; Europäische Kommission, 2018b, 3). Ergänzt wird das System um bedürftigkeitsgeprüfte Unterstützungsleistungen, sollte das Alterseinkommen einschließlich Grundrente nicht das Mindestniveau in Höhe von etwa 70 Prozent des Mindestlohn-Einkommens für Single-Haushalte (bei Vollzeit) erreichen (Europäische Kommission, 2018a, 4).

Übersicht 3-1: Umlage- und steuerfinanzierte Elemente der niederländischen Alterssicherung

Schematische Darstellung

Lesehilfe: Grau markiert ist das steuerfinanzierte Sicherungselement in den Niederlanden, gelb unterlegt die im Umlageverfahren organisierte, beitragsfinanzierte Grundrente, grün markiert sind die weiteren Säulen der Lebensstandardsicherung, die in den Niederlanden aufgrund flächendeckender tarifvertraglicher Regeln rund 90 Prozent der Arbeitnehmer erfasst.

Lebensstandardsicherung	bAV	private Vorsorge	Vermögen
	Kapitaldeckung prämienfinanziert, Rentenanspruch kapitalbezogen	Kapitaldeckung prämienfinanziert, Rentenanspruch kapitalbezogen	Kapitalbildung abhängig vom Umfang privaten Sparens
Mindestsicherung	Grundrente (AOW) beitragsfinanziert, NICHT bedürftigkeitsgeprüft		Sozialhilfe steuerfinanziert, bedürftigkeitsgeprüft

In Anlehnung an OECD, 2017d und Europäische Kommission, 2018a.
Eigene Darstellung

3.1 Beitragsfinanzierte Grundrente und kapitalgedeckte Lebensstandardsicherung

Grundrente. Die obligatorische staatliche Alterssicherung (AOW) gewährt jedem Einwohner der Niederlande unabhängig von seiner Vorleistung eine lebenslange Grundrente nach Erreichen der Regelaltersgrenze. Für den Bezug qualifiziert die Dauer des Wohnsitzes in den Niederlanden. Nach 50 Jahren erhalten Einwohner die volle Grundrente, für jedes fehlende Jahr wird die Grundrente proportional um 2 Prozent gekürzt. Das Niveau der Grundrente orientiert sich am Mindestlohn (auf der Basis einer Vollzeitarbeit). Die Grundrente erreicht derzeit für Singles rund 78 Prozent des Mindestlohn-Einkommens. In Paarhaushalten wird der Betrag nicht verdoppelt; ähnlich der Idee in der deutschen Grundsicherung trägt auch das niederländische AOW-System

dem Gedanken Rechnung, dass das Wirtschaften im Haushalt vorteilhaft ist. Entsprechend erreichen Paare eine Grundrente in Höhe von 102 Prozent des Mindestlohn-Einkommens (Europäische Kommission, 2018a, 4). Im Jahr 2016 betrug die Grundrente monatlich rund 1.145 Euro pro Monat für Singles und 1.656 Euro für Paar-Haushalte. Davon müssen niederländische Grundrentner ihren Krankenversicherungsbeitrag in Höhe von 10,25 Prozent (2016) entrichten, ohne weitere Einkommen bleibt die Grundrente steuerfrei (OECD, 2017d). Zusätzlich wurde ein „Urlaubsgeld“ in Höhe von rund 72 Euro gezahlt (OECD, 2017d).

Berücksichtigt man für 2016 die Kaufkraftunterschiede zwischen den Niederlanden und Deutschland (Europäische Kommission, 2019), dann entsprach die Kaufkraft der niederländischen Grundrente in Deutschland (ohne Urlaubsgeld, abzüglich Krankenversicherungsbeitrag, vor Steuern) für Singles einem Wert von 982 Euro, die eines Paar-Haushalts von 1.420 Euro. Dazu im Vergleich: Der durchschnittliche Zahlbetrag der Altersrenten (vor Steuern, nach Abzug des Kranken- und Pflegeversicherungsbeitrags der Rentner) betrug Ende 2016 für westdeutsche Männer 1.078 Euro (für westdeutsche Frauen 606 Euro; über alle 819 Euro) und für ostdeutsche Männer 1.171 Euro (für ostdeutsche Frauen 894 Euro; über alle 1.012 Euro) (Deutsche Rentenversicherung, 2017, 34 ff.). Der Vergleich hinkt zwar, weil es sich in Deutschland um einen durchschnittlichen Wert handelt und der Haushaltskontext nicht berücksichtigt werden kann, also es sich dabei nicht um einen allen Versicherten gleichermaßen zukommenden Betrag handelt. Immerhin erlauben die Werte aber eine Einordnung der niederländischen Grundrente der Höhe nach.

Aufgrund der auf den Wohnsitz bezogenen Berechnung des Grundrentenanspruchs kann die Grundrente niedriger ausfallen, wenn niederländische Rentner Zeiten im Ausland verbracht haben. In solchen Fällen können bedürftigkeitsgeprüfte, steuerfinanzierte Hilfen in Anspruch genommen werden, die aber lediglich ein Leistungsniveau von etwa 70 Prozent des Mindestlohn-Einkommens erreichen (Europäische Kommission, 2018a, 4).¹

Das System ist im Umlageverfahren organisiert und wird über Beiträge der Arbeitnehmer und Selbständigen finanziert. Beiträge entrichten die Erwerbstätigen in Höhe von 17,9 Prozent des Arbeitsentgelts bis zu einem Jahreseinkommen von 33.791 Euro (2017). Ergänzende Zuschüsse werden aus dem Staatshaushalt gezahlt, sollten die Beiträge nicht ausreichen, um das Aufkommen an Grundrenten zu bestreiten.

Die Grundrente kann erst mit Erreichen der Regelaltersgrenze bezogen werden, die 2017 bei einem Zugangsalter von 65 Jahren und 9 Monaten lag und bis zum Jahr 2021 auf 67 Jahre angehoben wird (OECD, 2017e). Nach 2021 soll die Regelaltersgrenze mit der Entwicklung der

¹ Die OECD gibt eine Quote der einkommensarmen Ruheständler mit 3,7 Prozent an, die gegenüber dem OECD-Durchschnitt von 12,5 Prozent deutlich niedriger liegt (OECD, 2017e). Dieses Ergebnis resultiert unmittelbar aus der normativen Festlegung des Leistungsniveaus in Relation zum Mindestlohn, wird aber auch durch die Einkommensspreizung und damit durch die Verteilungspräferenz der Gesellschaft beeinflusst. An dieser Stelle gilt der Hinweis, dass die einkommensbezogen ermittelte Armutsgefährdungsquote nicht Zielvariable der deutschen Alterssicherungspolitik ist und auch nicht sein kann, resultieren die Verteilungsergebnisse doch primär aus der Verteilung der Einkommen aus Erwerbstätigkeit und sowie der umverteilenden Wirkung des allgemeinen Steuer-Transfer-Systems. Eine Korrektur der Einkommensverteilung ist folglich nicht über ein singuläres Element der Alterssicherung anzustreben, sondern grundlegend an anderer Stelle zu diskutieren.

Lebenserwartung fortgeschrieben werden. Aktuelle Projektionen zufolge wird die Regelaltersgrenze bis zum Jahr 2070 auf ein Alter von 72,5 Jahren steigen (Europäische Kommission, 2018a, 5). Einen vorzeitigen Rentenbezug kennt die AOW nicht (OECD, 2017d), deshalb kann ein Vorruhestand nur ersatzweise und in engen Grenzen über einen vorzeitigen Bezug betrieblicher Versorgungsleistungen alimentiert werden.

Anders als das deutsche System kennt die AOW auch keine Anerkennung von Erziehungszeiten oder Zeiten der Arbeitslosigkeit, da sich der Anspruch ausschließlich nach der Wohnsitzdauer richtet. Entsprechend werden auch Erziehungs- oder Pflegezeiten nicht gesondert alimentiert. Im Unterschied zur GRV in Deutschland werden auch Erwerbsminderungsfälle und die Hinterbliebenenversorgung außerhalb der AOW abgesichert.

Erwerbsminderung. Erwerbsminderung wird in den Niederlanden in drei Systemen abgesichert, die sich aus den Reformen der Invaliditätsversicherung Anfang des Jahrtausends ergeben. Die beiden Systeme WAO und WIA werden durch Arbeitnehmerbeiträge finanziert, das System WAJONG aus Steuermitteln. Derzeit beziehen ungefähr 800.000 Personen oder 10 Prozent der Arbeitskräfte in den Niederlanden eine Erwerbsminderungsrente bis zum Erreichen der Regelaltersgrenze. Orientierte sich die Erwerbsminderungsrente früher an dem Alter, dem Grad der Erwerbsminderung und dem zuvor erzielten Einkommen, haben die Reformen zwischen 2002 und 2007 zu einer deutlichen Verschärfung der Zugangsregeln und einer Reduktion des Leistungsanspruchs geführt, so dass in den Projektionen bis 2040 mit mehr als einer Halbierung der Zahl Anspruchsberechtigter gerechnet wird (Europäische Kommission, 2018a, 9 f.).

Hinterbliebenenversorgung. Die Hinterbliebenenversorgung zielt ebenfalls nur auf die Absicherung von Personen bis zum Erreichen der Regelaltersgrenze, ab der die Grundrente (AOW) gezahlt wird. Die Absicherung erfolgt bis zu einem Mindestsicherungsniveau von etwa 70 Prozent des Mindestlohn-Einkommens, liegt also unter dem Grundrentenniveau, und wird aus Steuermitteln finanziert. Beim Zusammentreffen eigener Erwerbseinkommen mit einer Hinterbliebenenversorgung wird diese anteilig reduziert, gleiches gilt für Vermögen (Europäische Kommission, 2018a, 10 f.). Damit greifen in der niederländischen Hinterbliebenenversorgung ähnliche Anrechnungs- und Bedürftigkeitskriterien wie in der deutschen GRV respektive Grundsicherung.

Betriebliche und private Altersvorsorge. Eine über das Grundrentenniveau hinausreichende Lebensstandardsicherung erfolgt in den Niederlanden ausschließlich über kapitalgedeckt organisierte und prämienfinanzierte Betriebsrentensysteme und private Vorsorge. Aufgrund weitreichender und allgemeinverbindlicher tarifvertraglicher Regeln ist diese Form der Vorsorge zu einem umfassenden Element der Alterssicherung in den Niederlanden geworden. Rund 90 Prozent der Arbeitnehmer sind in den Niederlanden in einem der aktuell rund 260 Fonds abgesichert, davon 192 unternehmensbezogene Einrichtungen und 59 industrieweite Fonds. Ergänzt wird das Spektrum durch Angebote, die für einzelne Erwerbspersonen bei zertifizierten privaten Versicherungsanbietern abgeschlossen werden können. Kennzeichnend für das niederländische System der betrieblichen Altersvorsorge sind überwiegend leistungsorientierte Zusagen. Entsprechend werden die Betriebsrenten mit den durchschnittlichen Lohnsteigerungen, der Preissteigerungsrate oder einer Kombination aus beidem dynamisiert. Die Beiträge/Prämien werden von Arbeitgebern und Arbeitnehmern getragen und bis zu einer Beitragsbemessungsgrenze

steuerbegünstigt. Alle „Pensionsfonds“ werden von der niederländischen Zentralbank beaufsichtigt (Europäische Kommission, 2018b, 6 ff.; OECD, 2017d).

3.2 Sozial- und fiskalpolitische Einordnung der niederländischen Alterssicherung

Im Sinne eines sozialpolitischen Zwischenfazit kann festgehalten werden, dass sich das niederländische Alterssicherungssystem in wichtigen Merkmalen fundamental von dem deutschen System unterscheidet:

- Die pauschale und leistungsunabhängige Grundrente tritt im Regelfall an die Stelle der deutschen steuerfinanzierten Sozialhilfe und verzichtet dabei auf eine Bedürftigkeitsprüfung. Bemerkenswert ist, dass diese Form der Mindest-Alterssicherung in einem solidarischen Versicherungssystem organisiert ist und über Beiträge der Arbeitnehmer und Selbständigen finanziert wird, also ohne Beteiligung der Arbeitgeber.
- Die Grundrente kennt keine Vorruhestandsoptionen und ist strikt an die gesetzliche Regelaltersgrenze gekoppelt, die in den Niederlanden deutlich schneller als in Deutschland auf das Niveau von 67 Jahren angehoben und auch künftig mit einer weiter steigenden Lebenserwartung erhöht wird.
- Der Zugang zur niederländischen Grundrente ist an die Dauer des Wohnsitzes gekoppelt. Sofern aufgrund fehlender Zeiten das Grundrentenniveau unterschritten wird, können steuerfinanzierte Hilfen in Anspruch genommen werden. Deren Bezug ist an eine Bedürftigkeitsprüfung ähnlich der deutschen Grundsicherung gekoppelt und bleibt im Leistungsniveau hinter dem Grundrentenniveau zurück.
- Eine leistungsbezogene Lebensstandardsicherung wird in den Niederlanden ausschließlich über kapitalgedeckt organisierte Systeme der betrieblichen Altersvorsorge sowie private Vorsorge organisiert.

Aus den systematischen Unterschieden der Alterssicherungssysteme ergeben sich zwangsläufig unterschiedliche fiskalische Auswirkungen im demografischen Wandel. Auf der Grundlage der länderspezifischen Projektionen der Europäischen Kommission, die zuletzt im Ageing Report 2018 aktualisiert wurden (Europäische Kommission, 2018b), sollen im Folgenden dazu einfache Kennziffern verglichen werden. Ausgehend von einer kurzen Beschreibung der demografischen Ausgangssituation und der Arbeitsmarktpformance (die ist ausschlaggebend für beitragsfinanzierte Sicherungssysteme) sollen die Entwicklungen der Anteile öffentlicher Alterssicherungsausgaben am Bruttoinlandsprodukt (BIP) verglichen werden, um erste Rückschlüsse auf die Anpassungsfähigkeit im demografischen Wandel ziehen zu können.

Tabelle 3-2: Demografie, Erwerbsbeteiligung und öffentliche Rentenausgaben

Projektion 2016 bis 2050 für Deutschland und die Niederlande

	2016	2020	2030	2040	2050
Deutschland					
Niederlande					
Bevölkerungsanteil in Prozent					
15-64	65,7	64,6	59,9	58,0	57,4
65 und älter	21,1	21,9	26,1	28,7	29,5
Altenquotient (65+/15-64)	32,2	34,0	43,5	49,4	51,3
15-64	65,3	64,4	60,4	58,2	59,3
65 und älter	18,3	19,8	23,5	25,5	25,2
Altenquotient (65+/15-64)	31,0	33,8	38,9	43,9	42,5
Erwerbstätigenquote (15-64)	74,7	75,1	74,3	74,3	74,1
	74,9	75,8	77,3	77,8	78,0
Öffentliche Rentenausgaben in Prozent des BIP	10,1	10,3	11,5	12,0	12,2
	7,3	7,0	7,5	8,5	8,2
Nachrichtlich: Renten aus bAV	5,8	5,7	7,7	8,2	7,0

Öffentliche Rentenausgaben: Altersrenten, Frühverrentung, Erwerbsminderung und Hinterbliebenenversorgung; Ausgaben für Renten aus bAV werden im EU-Ageing Report 2018 für Deutschland nicht angegeben; nachrichtlich: im Jahr 2016 betragen die Ausgaben für betriebliche Altersversorgung und Zusatzversorgung in Deutschland laut Sozialbudget rund 1,3 Prozent des BIP, weitere 1,8 Prozent entfallen auf die Pensionen der ehemaligen Beamten (BMAS, 2018, Tab. I-2, S. 12).

Quelle: Europäische Kommission, 2018b, 288 ff. und 330 ff.

Zunächst ist festzustellen, dass sowohl Deutschland als auch die Niederlande mit einer alternierenden Bevölkerung konfrontiert sind. Während der Altenquotient in Deutschland zwischen 2016 und 2050 von 32,2 Prozent auf 51,3 Prozent steigen wird, erfolgt der demografische Wandel in den Niederlanden langsamer (Tabelle 3-2). In den Jahren zwischen 2020 und 2040 schlägt sich in Deutschland vor allem die Alterung der geburtenstarken Jahrgänge nieder. Insbesondere für die beitragsfinanzierten Systeme der Alterssicherung ist neben der Bevölkerungsentwicklung die Erwerbsbeteiligung von zentraler Bedeutung. Auch wenn die Erwerbstätigenquote nur einen ersten Anhaltspunkt vermitteln kann, weil damit lediglich Personen und nicht das Arbeitsvolumen, geschweige denn die Produktivität der erwerbstätigen Bevölkerung, abgebildet wird, zeigen die Projektionen der Europäischen Kommission, dass zum Ausgangszeitpunkt kaum Unterschiede zwischen den beiden Ländern bestehen. In den Niederlanden wird sich aber die Erwerbstätigenquote nach den Annahmen der Kommission künftig günstiger entwickeln. Dazu trägt wohl auch die progressive Fortschreibung der Regelaltersgrenze bei. Neben der im Vergleich zu Deutschland moderateren Bevölkerungsalterung mag darin ein weiterer Grund dafür

liegen, dass der Anteil der öffentlichen Rentenausgaben am BIP in den Niederlanden in den kommenden Jahrzehnten schwächer steigen wird als in Deutschland.

Auffällig ist zudem, dass der Anteil der öffentlichen Rentenausgaben am BIP in den Niederlanden fast 3 Prozentpunkte niedriger liegt als hierzulande. Dies ist der Tatsache geschuldet, dass öffentliche Ausgaben für die Alterssicherung in den Niederlanden auf das Grundrentensystem AWO (ergänzt um die Erwerbsminderungs- und Hinterbliebenenversorgung) beschränkt sind, während eine darüber hinaus reichende Lebensstandardsicherung über privatwirtschaftliche, kapitalgedeckte Pensionsfonds organisiert wird. Bezieht man diese mit in die Betrachtung ein, liegt der Anteil der Alterssicherungsausgaben insgesamt bei 13,1 Prozent im Jahr 2016. Im Vergleich zu den öffentlichen Rentenausgaben steigt der Anteil privater Rentenausgaben bis zum Jahr 2050 deutlich stärker – ein Hinweis darauf, dass in den Niederlanden die Anpassungslasten des demografischen Wandels vor allem über kapitalgedeckte Vorsorgesysteme aufgefangen werden.

Ein Vergleich mit den deutschen Verhältnissen fällt schwer, da die Europäische Kommission in ihrem Bericht keine Ausgaben privater Sicherungssysteme für Deutschland aufführt. Dies ist dem Umstand geschuldet, dass insbesondere die betriebliche Altersvorsorge hierzulande einen freiwilligen Charakter hat, während sie aufgrund der weitreichenden tarifvertraglichen Regeln in den Niederlanden eher einen quasi obligatorischen Charakter zeigt. Um dennoch einen Vergleich zu ermöglichen, sind für Deutschland alternative Quellen heranzuziehen, die analog zu der niederländischen Systematik Auskunft über die Alterssicherung aller Erwerbsgruppen in den substitutiven und ergänzenden Säulen geben. Die jeweiligen Komponenten werden im deutschen Sozialbudget dokumentiert, das trotz methodischer Unterschiede zur Methodik der Europäischen Kommission ersatzweise herangezogen werden kann, allerdings keine Projektionen über längere Zeiträume bietet.

Addiert man für das Jahr 2016 die dort zitierten BIP-Anteile der Gesetzlichen Rentenversicherung, der Pensionen für Beamte, der Versorgungswerke sowie der Alterssicherung für Landwirte auf, dann entfielen nach dieser Quelle rund 11,4 Prozent des BIP auf die öffentlichen Rentenausgaben der ehemaligen Erwerbsbevölkerung und weitere 1,3 Prozent auf die Ausgaben der betrieblichen Altersversorgung respektive Zusatzversorgung im öffentlichen Dienst (BMAS, 18, Tabelle 1-2, 12). Auch wenn die Quellen aufgrund unterschiedlicher methodischer Abgrenzungen nur bedingt miteinander vergleichbar sind, nivellieren sich in der Gesamtbetrachtung die auf den ersten Blick großen Unterschiede der jeweiligen BIP-Anteile für die Gesamtausgaben der Alterssicherung.

4 Das dänische Modell – Volksrente steuerfinanziert

4.1 Volksrente und Rentenzulage aus Steuermitteln

In Dänemark existiert ebenfalls ein Grund- oder Volksrentenmodell, das – wie alle Beveridge-Modelle und anders als die Rentensystematik Bismarck'scher Prägung – primär einem Mindestsicherungsziel dient (Deutscher Bundestag, 2016, 4). Die Volksrente wird durch eine Rente aus einem kollektiven kapitalgedeckten Arbeitsmarktfonds ergänzt: Arbeitnehmer sind verpflichtet in diesen einzuzahlen (Übersicht 4-1; Europäische Kommission, 2018c, 35 ff.; OECD, 2017 f.). Daneben existieren kapitalgedeckte Systeme der betrieblichen und privaten Altersvorsorge.

Volksrente plus Rentenzulage. Die Versorgung der älteren Bevölkerung erfolgt in Dänemark grundsätzlich über eine Grundrente zuzüglich einer Rentenzulage. Diese Volksrente bietet eine Absicherung in Abhängigkeit von der Dauer des Wohnsitzes in Dänemark. Für den Bezug einer vollen Grundrente qualifiziert ein 40-jähriger Wohnsitz im Land. Für jedes fehlende Jahr wird der Anspruch proportional, also um 2,5 Prozent, gekürzt. Für Ausländer ist zusätzlich eine mindestens zehnjährige Residenz in Dänemark vonnöten, davon mindestens fünf Jahre unmittelbar vor dem Rentenbezug.

Die volle Grundrente betrug im Jahr 2016 für Singles umgerechnet rund 813 Euro pro Monat. Diese wird bei Bezug weiterer (Erwerbs-)Einkommen jenseits einer Freigrenze von umgerechnet 3.533 Euro pro Monat (2016) um 30 Prozent gekürzt und bis zu einem Einkommen von 6.217 Euro pro Monat auf null abgeschmolzen (Europäische Kommission, 2018c). Hinzu kommt eine ergänzende Rentenzulage, die für Singles bis zu 858 Euro pro Monat ausmachen kann, für verheiratete oder gemeinsam im Haushalt lebende Personen 421 Euro pro Monat (alle Angaben für 2016). Die Zulage wird aber in Abhängigkeit weiterer Einkommen jenseits der Grundrente abgeschmolzen, zum Beispiel aus Erwerbstätigkeit, betrieblicher oder privater Vorsorge oder aus Vermögen (Europäische Kommission, 2018c, 35). Das Abschmelzen orientiert sich an Freibetragsgrenzen, die je nach Haushaltsstatus und Erwerbs-/Rentenstatus der im Haushalt lebenden Person greifen (Europäische Kommission, 2018c, 35).

Angenommen ein Single-Haushalt erhielt im Jahr 2016 sowohl die Grundrente als auch die volle ergänzende Rentenzulage, dann entsprach der Rentenzahlbetrag vor Steuern einer Kaufkraft in Deutschland in Höhe von 1.322 Euro pro Monat (Europäische Kommission, 2019). Anders als in den Niederlanden unterliegt die Volksrente nicht der Beitragspflicht in der Sozialversicherung, aber grundsätzlich der Einkommensbesteuerung (in Abhängigkeit vom gesamten Haushaltseinkommen) (Europäische Kommission, 2018c, 35). Der absolute Betrag erscheint im Vergleich zu den durchschnittlichen Rentenbeträgen in Deutschland hoch. Bei der Interpretation ist allerdings das komplizierte System der Einkommensanrechnung und der Abschmelzregeln zu beachten, sobald zusätzliche Einkommen aus der beitragsbezogenen zweiten Säule sowie aus Erwerbstätigkeit, betrieblicher und/oder privater Vorsorge hinzukommen. Umgekehrt können in den Fällen, in denen die Volksrente aufgrund einer kürzeren Ansässigkeit in Dänemark niedriger ausfällt, bedürftigkeitsgeprüfte Hilfen beantragt werden, die dann neben dem Einkommen auch das Vermögen berücksichtigt.

Die Volksrente konnte 2016 frühestens ab einem Alter von 65 Jahren und 9 Monaten bezogen werden. Bis zum Jahr 2030 steigt die Regelaltersgrenze bis auf 68 Jahre (OECD, 2017f) und wird nach den derzeitigen Projektionen bis zum Jahr 2070 in Abhängigkeit von einer weiter steigenden Lebenserwartung voraussichtlich bis auf 74 Jahre angehoben werden (Europäische Kommission, 2018c, 2). Damit legt auch das dänische Grundrentenmodell – ähnlich dem niederländischen System – deutlich strengere altersbezogene Kriterien an den Volksrentenzugang, als es in der GRV in Deutschland der Fall ist.

Übersicht 4-1: Umlage- und steuerfinanzierte Elemente der dänischen Alterssicherung

Schematische Darstellung

Lesehilfe: Grau unterlegt sind die steuerfinanzierten Elemente der Alterssicherung, in grün die kapitalgedeckt organisierten Elemente.

	Arbeitsmarkt- fonds (ATP)	bAV	pAV	Vermögen
Lebens- standard- sicherung	kapitalgedeckt, Prämien nach monatlicher Arbeitszeit, Rentenanspruch abhängig von Ansparleistung			
Mindest- sicherung	Rentenzulage steuerfinanziert, einkommensgeprüft anteilige Kürzung je nach Alterseinkommen aus ATP und weiteren Säulen			
	Grundrente (Folkepension) steuerfinanziert, NICHT bedürftigkeitsgeprüft			Soziale Hilfen steuerfinanziert, bedürftigkeits- geprüft

In Anlehnung an Deutscher Bundestag, 2016; OECD, 2017f und Europäische Kommission, 2018c.
Eigene Darstellung

Erwerbsminderung und Hinterbliebenenversorgung. Ein vorzeitiger Rentenbezug ist im dänischen Alterssicherungssystem grundsätzlich nur für Fälle von Krankheit oder dauerhafter Erwerbsminderung vorgesehen. Die Leistungshöhe ist vom Familienstand und von der Wohnsitzdauer abhängig, zuvor erzielte Einkommen haben keinen Einfluss auf die Rentenhöhe. Eine Hinterbliebenenversorgung sieht das dänische System nicht vor (Deutscher Bundestag, 2016, 9 f.).

Arbeitsmarktfonds ATP. Ergänzt wird das steuerfinanzierte Volksrentensystem durch eine für Arbeitnehmer obligatorische Mitgliedschaft in dem kapitalgedeckt organisierten, kollektiven Arbeitsmarktfonds (Europäische Kommission, 2018c, 36; OECD, 2017f). Während Phasen der

Arbeitslosigkeit oder des Sozialhilfebezugs bleibt die Mitgliedschaft bestehen, selbständig Erwerbstätige können freiwillig Mitglied des Fonds werden. Finanziert wird der Fonds über Prämien, die zu zwei Dritteln von den Arbeitgebern finanziert werden und zu einem Drittel von den Arbeitnehmern. Im Fall der Arbeitslosigkeit werden die Prämien zum Teil von der Arbeitslosenversicherung übernommen. Die Höhe der Beiträge richtet sich nicht etwa nach der Höhe des erzielten Entgelts. Stattdessen werden pauschale Beträge in drei Stufen nach der monatlichen Arbeitszeit gestaffelt festgelegt. Entsprechend der einkommensunabhängigen Prämienzahlung erfolgt die Auszahlung im Ruhestand in festen Annuitäten nach Maßgabe der Sparleistung und erzielten Verzinsung des Fonds (OECD, 2017f.).

Ergänzt wird die Versorgung aus dem Arbeitsmarktfonds durch die betriebliche Altersvorsorge, die aufgrund tarifvertraglicher Vereinbarungen rund 90 Prozent der Arbeitskräfte erfasst (OECD, 2017f.). Die betriebliche Säule kann durch private Vorsorge und Vermögensbildung ergänzt werden.

4.2 Sozial- und finanzpolitische Einordnung der dänischen Alterssicherung

Auch wenn das dänische Volksrentensystem auf den ersten Blick eine einheitliche Versorgung verspricht, entpuppt sich das System aufgrund der Anrechnung anderer Einkommensquellen als relativ komplex. Denn je nach Haushalts- und Einkommenszusammensetzung werden die Rentenzulagen, die Element des öffentlichen Rentensystems sind, durch andere Rentenbezüge aus dem Arbeitsmarktfonds oder der betrieblichen/privaten Vorsorge sowie aufgrund von Erwerbseinkommen abgeschmolzen. Das erschwert eine Einordnung, weil je nach Haushaltshintergrund selbst bei vergleichbarer Ausstattung die steuerfinanzierten und prämienabhängigen Anteile am Haushaltseinkommen variieren können. Immerhin vermag die Konstruktion des Alterssicherungssystems Altersarmut im Sinne der Sozialhilfeabhängigkeit für dänische Bürger mit langer Staatszugehörigkeit zu vermeiden. Das ist aber zum einen auf die wohnsitzbezogene Definition des Leistungsanspruchs und zum anderen auf die relativ generöse Ausstattung zurückzuführen.

Ähnlich dem niederländischen Modell sieht auch die steuerfinanzierte Alterssicherung in Dänemark keinen Vorruhestand vor, es sei denn, dieser wird im Rahmen einer freiwilligen privaten Vorsorge abgesichert (Europäische Kommission, 2018b, 36). Kennzeichnend ist nicht nur die restriktive Handhabung der Regelaltersgrenze, sondern auch die zügigere Anhebung der Regelaltersgrenze auf ein höheres Niveau als in der deutschen GRV, sowie eine weitere, an die Entwicklung der Lebenserwartung gekoppelte Fortschreibung des Zugangsalters über 2030 hinaus.

Das bleibt nicht ohne Folgen für die fiskalischen Effekte: Der demografische Wandel erfasst auch die dänische Bevölkerung, allerdings in deutlich moderaterem Ausmaß als in Deutschland. Der Altenquotient steigt bis zum Jahr 2050 um rund ein Drittel und liegt dann aber gut zehn Punkte unter dem deutschen Wert (Tabelle 4-2). Hinzu kommt, dass die projizierte Erwerbstätigenquote in Dänemark künftig höher liegen wird als in Deutschland, obwohl beide Volkswirtschaften von einem vergleichbaren Niveau im Jahr 2016 starten.

Auch wenn beide Länder zum Ausgangszeitpunkt einen ähnlich hohen Anteil der Rentenausgaben am BIP aufweisen, unterscheiden sich ihre Anpassungspfade im demografischen Wandel

fundamental: Während der Anteil in Deutschland von rund einem Zehntel im Jahr 2016 auf 12,2 Prozent im Jahr 2050 steigen und auch danach weiter zulegen wird (Europäische Kommission, 2018b, 289), entwickelt sich der Anteil der öffentlichen Rentenausgaben am dänischen BIP nach den Projektionen der Europäischen Kommission trotz Bevölkerungsalterung rückläufig. Gleichzeitig steigt der Anteil privater Rentenausgaben von derzeit 4,4 Prozent auf 6,3 Prozent im Jahr 2050.

Auch hier scheint eine grundlegend andere Strategie maßgebend, um mit den Herausforderungen des demografischen Wandels umzugehen. Denn ein weitgehend konstanter Anteil der öffentlichen und privaten Rentenausgaben geht mit einer stärkeren Gewichtung kapitalgedeckter Vorsorgeelemente einher. Die wenigen Kennziffern, die im Rahmen dieses Kurzgutachtens diskutiert werden können, legen die Vermutung nahe, dass vor allem die Erwerbstätigenquote eine derartige Entwicklung begünstigt, die wiederum durch die dynamischere Anpassung der Regelaltersgrenze positiv beeinflusst wird.

Tabelle 4-2: Demografie, Erwerbsbeteiligung und Rentenausgaben

Projektion 2016 bis 2050 für Deutschland und Dänemark

	2016	2020	2030	2040	2050
Deutschland					
Dänemark					
Bevölkerungsanteil in Prozent					
15-64	65,7	64,6	59,9	58,0	57,4
65 und älter	21,1	21,9	26,1	28,7	29,5
Altenquotient (65+/15-64)	32,2	34,0	43,5	49,4	51,3
15-64	64,3	63,8	61,4	59,8	60,4
65 und älter	18,9	19,8	22,0	23,8	24,1
Altenquotient (65+/15-64)	29,5	31,1	35,9	39,8	39,9
Erwerbstätigenquote (15-64)	74,7	75,1	74,3	74,3	74,1
	75,0	76,8	77,4	77,3	77,2
Öffentliche Rentenausgaben in Prozent des BIP	10,1	10,3	11,5	12,0	12,2
	10,0	9,3	8,6	8,2	7,8
Nachrichtlich: Renten aus bAV	4,4	5,1	4,9	6,0	6,3

Öffentliche Rentenausgaben: Altersrenten, Frühverrentung, Erwerbsminderung und Hinterbliebenenversorgung; Ausgaben für Renten aus bAV werden im EU-Ageing Report 2018 für Deutschland nicht angegeben; nachrichtlich: im Jahr 2016 betragen die Ausgaben für betriebliche Altersversorgung und Zusatzversorgung in Deutschland laut Sozialbudget 2017 rund 1,3 Prozent des BIP, weitere 1,8 Prozent entfallen auf die Pensionen der ehemaligen Beamten (BMAS, 2018, Tab. I-2, S. 12).

Quelle: Europäische Kommission, 2018b, 285 ff.

5 Lehren für die deutsche Diskussion

Der Versuch, Analogien zwischen den niederländischen und dänischen Referenzen auf der einen Seite und der deutschen Reformdebatte auf der anderen Seite zu bilden, stößt auf grundlegende Probleme. Denn die beiden bevölkerungsumfassenden Referenzsysteme der Nachbarstaaten folgen einer grundlegend anderen Sicherungsphilosophie, nach der die obligatorische Alterssicherung primär der Mindestsicherung dient, während die GRV hierzulande für die Gruppe der versicherungspflichtigen Arbeitnehmer und Selbständigen auf eine leistungsbezogene Verstärkung des Erwerbseinkommens abstellt.

Unabhängig davon können Vergleiche hilfreich sein, wenn man sich an den Motiven orientiert, die in der deutschen Debatte als Begründung für die Idee einer Grundrente angeführt werden. Zum einen werden Ziele der Armutsprävention genannt, zum anderen die Anerkennung von Lebensleistung.

Die Frage einer materiellen Mindestabsicherung obliegt in Deutschland der bedürftigkeitsgeprüften Grundsicherung. Systematisch wäre deshalb ein Vergleich von bevölkerungsumfassenden Grundrentensystemen mit der Grundsicherung anzustrengen, statt – wie hierzulande eingeübt – eine Integration der Grundrentenidee in die GRV, bei der es zwangsläufig zu Brüchen zwischen dem dort versicherungsfremden Gedanken der Bedarfsgerechtigkeit und dem versicherungstypischen Motiv der Leistungsgerechtigkeit kommen muss (Pimpertz, 2019b).

Aus dieser Perspektive ergeben sich zwei auffällige Unterschiede in der Absicherung einer Mindestversorgung: zum einen die relativ generöse Ausstattung der Grundrenten im Vergleich zum Grundsicherungsniveau in Deutschland, zum anderen der vermeintliche Verzicht auf eine Bedürftigkeitsprüfung in den Systemen der beiden Nachbarstaaten.

1. Grundrente nach Wohnsitzdauer, bedürftigkeitsgeprüfte Sozialhilfe bleibt unentbehrlich

Dabei fällt auf, dass die Systeme in Dänemark und den Niederlanden nach der Dauer des Wohnsitzes differenzieren und nicht nach der Vorleistung – ein Merkmal mit migrationspolitischen Implikationen. Unabhängig davon greifen auch in den beiden Referenzsystemen bedürftigkeitsgeprüfte Hilfen, wenn eine kürzere Ansässigkeit zu niedrigeren Grundrentenansprüchen führt und gleichzeitig keine weiteren Alterseinkommen erzielt werden.

Die Frage nach dem Leistungsumfang lässt sich nur normativ beantworten und richtet sich sowohl nach den gesellschaftlichen Präferenzen als auch nach den wirtschaftlichen Möglichkeiten einer Volkswirtschaft, insbesondere im demografischen Wandel. So ergeben sich in vergleichsweise generösen Grundrentensystemen ex definitionem positive Effekte mit Blick auf einschlägige Kennziffern zur Armutsmessung: Da die volle Grundrente oberhalb des Sozialhilfeniveaus festgelegt wird und an alle Einwohner unabhängig von Vorleistungen gezahlt wird, müssen unter ansonsten gleichen Bedingungen sowohl einkommensbezogene Indikatoren der Armutgefährdung als auch die Inanspruchnahme von sozialen Hilfen zwangsläufig günstiger ausfallen als hierzulande. Die armutspräventive Wirkung ergibt sich materiell wie statistisch unmittelbar aus der normativen Festlegung des Leistungsumfangs und der Zugangskriterien.

Der Verzicht auf eine Bedürftigkeitsprüfung ist dagegen nicht zwangsläufig, wie die Handhabung jener Fälle zeigt, in denen die Zugangskriterien nur teilweise erfüllt werden. Für die deutsche Debatte ergibt sich daraus die Frage, warum hierzulande eine als unzureichend empfundene Grundsicherung im Alter nicht über eine entsprechend altersbezogene Anpassung des Leistungsniveaus gelöst wird (Pimpertz, 2013, 282).

Die Art der Finanzierung einer Grundrente scheint dagegen nicht zwingend vorgegeben – Dänemark bestreitet sein Volksrentensystem vollständig aus Steuermitteln, in den Niederlanden werden Grundrenten im Rahmen einer solidarischen Versicherung aus arbeitnehmerfinanzierten Beiträgen bestritten. Auch dahinter stehen neben kulturellen Prägungen vor allem verteilungspolitische Normen. Für die deutsche Debatte ist der Gedanke ungewöhnlich, eine Mindestversorgung vollständig arbeitnehmerfinanziert im Rahmen einer solidarischen Versicherung anzustreben.

Stattdessen wird hierzulande die Frage der Finanzierung von Rentenaufstockungen üblicherweise mit dem Verweis auf deren versicherungsfremden Charakter und deshalb mit der Forderung nach höheren Steuerzuschüssen beantwortet. Hier schließt sich die Frage an, warum die eine analoge Zielsetzung nicht unmittelbar im Rahmen der Grundsicherung angestrebt wird, zumal diese von der gesamten Bevölkerung beansprucht werden kann, während die GRV – anders als die Grundrentenmodelle in Dänemark und den Niederlanden – lediglich dem sozialversicherungspflichtig erwerbstätigen Teil der Bevölkerung vorbehalten bleibt.

2. Lebensstandardsicherung in der kapitalgedeckten Vorsorge, höhere Altersgrenze essenziell

Stellt man dagegen auf das Kriterium der Leistungsgerechtigkeit und dabei auf die Anerkennung von Lebensleistung ab, dann deutet der Vergleich mit den beiden europäischen Nachbarn auf Lösungen, die hierzulande bislang ausgeklammert werden. Sowohl die Niederlande als auch Dänemark organisieren die Lebensstandardsicherung, sofern diese über das Grundrentenniveau hinaus reichen soll, ausschließlich über kapitalgedeckt finanzierte Säulen der Alterssicherung – mal verpflichtend, mal aufgrund tarifvertraglicher Regeln und zum Teil in Eigenverantwortung der Bürger. Davon unterscheidet sich das deutsche System grundlegend, kommt der umlagefinanzierten GRV doch nach wie vor eine tragende Bedeutung bei der Lebensstandardsicherung zu, ergänzt um die betriebliche und private kapitalgedeckte Vorsorge.

Daraus ergeben sich grundlegende Implikationen für den Umgang mit demografisch bedingten Herausforderungen. Offenkundig werden die entsprechenden Anpassungslasten in den beiden Referenzsystemen überwiegend im Rahmen der kapitalgedeckten Alterssicherung aufgefangen, während in Deutschland die Lasten bislang zum überwiegenden Teil in der umlagefinanzierten Alterssicherung auflaufen und dort entsprechende Belastungen und intergenerative Lastverschiebungen nach sich ziehen.

Eine Übertragung der dänischen respektive niederländischen Strategie auf Deutschland ist jedoch nur langfristig vorstellbar, weil für einen Großteil der Bevölkerung in den rentennäheren Altersklassen bislang keine entsprechende Kapitaldeckung aufgebaut worden ist und deshalb Anwartschaften in der umlagefinanzierten Rentenversicherung Vertrauensschutz genießen.

Umso wichtiger ist dann aber, dass der Anfang des vergangenen Jahrzehnts eingeschlagene Reformpfad nachhaltig verfolgt wird.

Ein weiterer Unterschied im Umgang mit demografischen Herausforderungen zeigt sich in der Handhabung der Regelaltersgrenze. Sowohl in Dänemark als auch in den Niederlanden wird die Regelaltersgrenze zügiger und auf ein höheres Niveau angehoben als in Deutschland, wobei dort bereits Automatismen zur Anpassung an eine weiter steigende Lebenserwartung gesetzlich verankert sind. Da die Grundrentensysteme keine Vorruhestandsoptionen gewähren und frühzeitige Übergänge in den Ruhestand kapitalgedeckt alimentiert werden müssen, scheinen beide Gesellschaften Normen bezüglich der Gestaltung des Erwerbslebens akzeptiert zu haben, die hierzulande noch immer in Frage gestellt werden.

3. Freibetragsregelungen in der Grundsicherung statt Grundrente als gangbarer Weg

Dass eine Grundrente nicht zwangsläufig mit einer Einheitsrente gleichzusetzen ist, zeigt das dänische System. Dort wird die Volksrente um eine Zulage ergänzt, die an den Haushaltskontext angepasst wird. Diese Zulage wird wiederum anteilig abgeschmolzen, wenn weitere Alterseinkommen aus obligatorischen, betrieblichen oder privaten Versorgungssystemen sowie aus Erwerbstätigkeit hinzukommen.

Dieses Element könnte prägend werden für die deutsche Debatte, wenn man den Gedanken umkehrt. Statt leistungsbezogene Alterseinkommen mit einem Grundversorgungsanspruch zu verrechnen, könnten diese anteilig den Anspruch auf Grundsicherungsleistungen ergänzen. So ließe sich Lebensleistung in der Grundsicherung anerkennen.

Gleichwohl erwächst daraus eine ungleiche Behandlung in der Mindestabsicherung zwischen ehemals erwerbstätigen Personen und solchen, die – aus welchen Gründen auch immer – bis zum Erreichen der Regelaltersgrenze nicht erwerbstätig waren und keine leistungs- respektive vorsorgebezogenen Ansprüche aufgebaut haben (Pimpertz, 2019a). Darin läge ein Paradigmenwechsel, denn bisher galt unumstritten, dass in Deutschland allein aus humanitären Gründen bedürftigen Menschen eine am individuellen Bedarf statt an der Vorleistung bemessene materielle Mindestausstattung gewährt werden soll.

Eine leistungsbezogene Aufstockung der Grundsicherung ließe sich technisch relativ einfach umsetzen. Dazu bedarf es lediglich einer Abgrenzung jener Rentenleistungen, die bei der Bedürftigkeitsprüfung anrechnungsfrei gestellt werden sollen – und zu welchem Anteil respektive bis zu welcher Höhe. Eine derartige Anrechnungsfreistellung sollte universell definiert werden, das heißt sowohl für Selbständige als auch für Arbeitnehmer unabhängig von der Dauer der Erwerbsphase und sowohl für Renten aus gesetzlichen oder betrieblichen als auch privaten Versorgungssystemen gelten (Pimpertz, 2019a). Damit entstünde ein Grundsicherungssystem, das bevölkerungsumfassend leistungsbezogene Komponenten auf eine bedarfsorientierte Hilfe setzt. Wichtigstes Unterscheidungsmerkmal gegenüber dem dänischen und niederländischen Modell wäre allerdings die Bedürftigkeitsprüfung, die beide Referenzsysteme nur in Ausnahmefällen anwenden.

Verschämte Altersarmut kann aber weder im Status quo noch durch eine Rentenaufstockung, ja nicht einmal in einem Grundrentenmodell dänischer oder niederländischer Prägung vollständig ausgeschlossen werden. Denn in den beiden europäischen Referenzsystemen gelingt das auch nur solange, wie das wohnsitzabhängige Zugangskriterium zu einer Absicherung jenseits der Schwelle zur bedürftigkeitsgeprüften Sozialhilfe führt. Deshalb wäre es für die deutsche Diskussion hilfreich, sich mit der Frage zu befassen, wie eine dem Grunde nach gerechtfertigte Bedürftigkeitsprüfung ausgestaltet werden kann, so dass sie von den Betroffenen als weniger beschämend wahrgenommen wird.

Literatur

BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2018, Sozialbudget 2017, Stand: 30. Juni 2018, <https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/a230-17-sozial-budget-2017.pdf;jsessionid=676CDE7F4125EF9D64B2E9E087276713?blob=publication-File&v=2> [18.3.2019]

Bundesregierung, 2018, Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975226/847984/5b8bc23590d4cb2892b31c987ad672b7/2018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf?download=1> [10.12.2018]

Deutsche Rentenversicherung, 2017, Rentenversicherung in Zahlen 2017, Stand: 30. Juni 2017, https://www.deutsche-rentenversicherung.de/Allgemein/de/Inhalt/6_Wir_ueber_uns/03_fakten_und_zahlen/03_statistiken/02_statistikpublikationen/02_rv_in_zahlen_2017.html [20.10.2017]

Deutscher Bundestag, 2016, Wissenschaftliche Dienste, Alterssicherung in Dänemark. MISSOC-Datenbankabfrage zu den im Alter gezahlten Leistungen, WD 6 – 3000 – 046/16, <https://www.bundestag.de/resource/blob/424064/9b91772668dd3131886db961bd3d9a1c/WD-6-046-16-pdf-data.pdf> [2.3.2019]

Deutscher Bundestag, 2017, Wissenschaftliche Dienste, Fragen zur Entwicklung der Rentenhöhe in Deutschland und der Nettoersatzquote im europäischen Vergleich, WD 6 – 3000 – 013/17, <https://www.bundestag.de/resource/blob/501062/e375a6645ad9cc39288e2cf232179132/WD-6-013-17-pdf-data.pdf> [2.3.2019]

Europäische Kommission, 2018a, Country fiche on pensions for the Netherlands, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/final_country_fiche_nl.pdf [5.3.2019]

Europäische Kommission, 2018b, The 2018 Ageing Report. Economic & Budgetary Projections for the 28 EU Member States (2016-2070), Institutional Paper 079, May 2018, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip079_en.pdf [4.3.2019]

Europäische Kommission, 2018c, Country fiche on pensions for Denmark, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/final_country_fiche_dk_1.pdf [8.3.2019]

Europäische Kommission, 2019, Datenbank AMECO, http://ec.europa.eu/economy_finance/ameco/user/serie/ResultSerie.cfm [18.3.2019]

Hüther, Michael / Pimpertz, Jochen, 2017, Fundament stärken. Statik stabilisieren. Reformen fokussieren, in: Köster, Thomas (Hrsg.), Zukunftsbeste Rente. Neue Impulse für die Alterssicherung, Freiburg et al., S. 98–105

Kochskämper, Susanna / Pimpertz, Jochen, 2017, Die gesetzliche Alterssicherung auf dem Prüfstand, IW-Analysen Nr. 115, Köln

OECD, 2017a, Pensions at a Glance 2017, https://read.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/pensions-at-a-glance-2017_pension_glance-2017-en#page1 [2.3.2019]

OECD, 2017b, How does Germany compare? <http://www.oecd.org/germany/PAG2017-DEU-DE.pdf> [15.3.2019]

OECD, 2017c, Pensions at a Glance 2017: Country Profiles – Germany, <http://www.oecd.org/els/public-pensions/PAG2017-country-profile-Germany.pdf> [15.3.2019]

OECD, 2017d, Pensions at a Glance 2017: Country Profiles – Netherlands, <http://www.oecd.org/els/public-pensions/PAG2017-country-profile-Netherlands.pdf>

OECD, 2017e, Pensions at a Glance 2017: How does the Netherlands compare? <http://www.oecd.org/netherlands/PAG2017-NLD.pdf> [15.3.2019]

OECD, 2017f, Pensions at a Glance 2017: Country Profiles – Denmark, <http://www.oecd.org/els/public-pensions/PAG2017-country-profile-Denmark.pdf> [15.3.2019]

Pimpertz, Jochen, 2013, Gegen Alarmismus und Bagatellisierung – empirische Befunde zur Altersarmut und wirtschaftspolitische Empfehlungen, in: Sozialer Fortschritt, Jg. 62, Heft 10-11, S. 274–282

Pimpertz, Jochen, 2019a, Respekt-Rente: selektiv statt systematisch, IW-Kurzbericht Nr. 10/2019, https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Kurzberichte/PDF/2019/IW-Kurzbericht_2019_Respektrente.pdf [5.3.2019]

Pimpertz, Jochen, 2019b, Armutsprävention sinnvoll adressieren, in: ifo-Schnelldienst, 72. Jg., Heft 2/2019, S. 8–11

SPD, 2019, Die neue Grundrente: Aus Respekt vor der Lebensleistung, <https://www.spd.de/aktuelles/grundrente/> [15.3.2019]

Spiegel, 2019, Streit um Schröders Rentenschutzschirm, in: SPIEGEL online vom 17.3.2019, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/markus-soeder-csu-chef-schlaegt-rentenschutzschirm-vor-a-1258313.html> [18.3.2019]

Abstract

The standard of living in old age is ensured for German employees in three pillars: predominantly via the pay-as-you-go statutory pension scheme, supplemented by occupational and private pension schemes. The means-tested and tax-financed social assistance, on the other hand, guarantees a needs-based minimum level of income for the entire population if old-age income is below that level. In Germany, basic pension models would break through the construction principles of this security architecture because it would mix the criteria of means-tested assistance and defined contribution insurance. How do European neighbours deal with both criteria in their basic pension schemes?

Both Denmark and the Netherlands grant all citizens a basic pension, which is paid independently of the previous payment and is linked exclusively to the duration of residence. If residents have lived less than 40 respectively 50 years in the country, basic pension will be reduced proportionally. If therefore old-age income does not reach a minimum level, means-tested social assistance guarantees a minimum income in both countries as well, which is, however, below the level of the basic pension. In the Danish system, a supplement is added to the tax-financed basic pension. This will be reduced pro rata as soon as further retirement income from occupational or private provision supplements the basic pension. In the Netherlands, on the other hand, the basic pension is financed in a pay-as-you-go insurance system by contributions from employees and self-employed persons, employers are not involved. Early retirement is ruled out, with the retirement age in both systems being raised to 68 respectively 67 years earlier than in Germany, and then will be raised further with the future increase in life expectancy. A guarantee of living standards that extends beyond the basic pension level enquires additional funded provision.

Adjustment burdens due to demographic change are therefore predominantly processed in the funded systems in these countries. This might be a clear indication to consistently pursue the reform path embarked upon at the beginning of the last decade in Germany. The higher retirement age also has a positive effect here – an option that has so far been ignored in the German debate. The idea of a basic pension is more likely to be assigned to the old-age social assistance than to the contribution related pension scheme in Germany, with the difference that a means test is obligatory.

The Danish pension scheme also gives an idea of how to consider pension entitlements in the German basic provision resulting from contribution paid in the past: a percentage exempt from imputation for statutory, occupational and private pensions as part of the means test. This will lead to a higher minimum income for those who were part of the work force previously. However, this wouldn't solve the problem that people avoid social assistance out of shame. Nevertheless, the architecture of German old-age provision does not have to be called into question if it is possible to design the means test in such a way that it is perceived as less shamefully by those affected.

Verzeichnis der Übersichten und Tabellen

Übersicht 2-1: Personen- und haushaltsbezogene Armutsprävention.....	7
Übersicht 2-2: Steuer- und beitragsfinanzierte Elemente der deutschen Alterssicherung.....	8
Übersicht 3-1: Umlage- und steuerfinanzierte Elemente der niederländischen Alterssicherung	10
Tabelle 3-2: Demografie, Erwerbsbeteiligung und öffentliche Rentenausgaben	14
Übersicht 4-1: Umlage- und steuerfinanzierte Elemente der dänischen Alterssicherung	17
Tabelle 4-2: Demografie, Erwerbsbeteiligung und Rentenausgaben	19